

تحسين آفاق الرقابة المتبادلة ومساءلة
المؤسسات الفلسطينية العامة:
إستراتيجيات المساءلة وإرساء مبدأ فصل السلطات
ورصد العلاقة بين القطاعين العام والخاص



تحسين آفاق الرقابة المتبادلة ومساءلة
المؤسسات الفلسطينية العامة:
إستراتيجيات المساءلة وإرساء مبدأ فصل السلطات
ورصد العلاقة بين القطاعين العام والخاص





جميع حقوق الطبع محفوظة © جمعية المستقبل للأبحاث والدراسات الإستراتيجية. 2007

جميع حقوق الترجمة محفوظة © جمعية المستقبل للأبحاث والدراسات الإستراتيجية. 2007

تصميم وحرير وطباعة

allevents

www.allevents-ime.com

تم أعداد هذه الدراسة بخط سلطان عادي

جميع الحقوق محفوظة: لا يسمح بإعادة نشر هذه الدراسة أو أي جزء منه أو تخزينه في نطاق استعادة المعلومات أو نقله بأي شكل من الأشكال دون إذن خطي من جمعية المستقبل إلا في الحالات التي يتم فيها الاستعانة بتضمين ملخص من أجل نشره في مجلة أو جريدة أو في التلغاف. طبع في المطبعة الذهبية – القدس، على 90 غرام ورق أبيض مط. لمزيد من المعلومات يرجى الكتابة إلى جمعية المستقبل للأبحاث والدراسات الإستراتيجية على العنوان التالي:

53 شارع الإرسال، عمارة عواد، جناح رقم 303، رام الله – الضفة الغربية، فلسطين

أو الاتصال على هاتف: +970-2-297-1564

بريد الكتروني: info@almustakbal.org

أو زيارة موقعنا: www.almustakbal.org

إن جمعية المستقبل للدراسات والأبحاث الإستراتيجية هي مؤسسة مستقلة غير ربحية ولا تنتمي إلى أي حزب سياسي أو فكري أو عقائدي، وتولي اهتماماً خاصاً بالمسائل الاقتصادية والتشريعية الملحة التي تواجه المجتمع الفلسطيني خلال مسيرة تكوين الدولة الفلسطينية. كما وتقدم الحلول الناجعة لمعالجة هذه المسائل.

وتعمل الجمعية على دعم مساهمة القطاع الخاص في بلورة علاقة متينة بينه وبين القطاع العام، ومن هذا المنطلق تركز برامج الجمعية على تعزيز الثقة وتقديم المشورة لتقوية هذه الرابطة وإيجاد الشراكة الإستراتيجية بينهما للوصول إلى نتائج مثمرة تؤدي في نهاية المطاف إلى ترسيخ مبدأ الاقتصاد الحر.

وتسعى الجمعية جاهدة لإيجاد الحلول الإستراتيجية من خلال الأبحاث والتحليل والنشاطات والنقاشات والندوات التي تركز على سيادة القانون واقتصاد السوق وتطور السياسات المستمر. كما أن برامج الجمعية تسعى إلى خلق إطار عام لهذه المواضيع سعياً إلى تعميق التعبير الحر وتبادل الأفكار. وترى جمعية المستقبل أن هذه العناصر ستتمكن المجتمع المدني من المساهمة الفعالة في بناء دولة متماسكة قادرة على مواجهة المخاطر المحدقة.

وقد تأسست جمعية المستقبل من قبل مجموعة من المختصين المهنيين الفلسطينيين ممن رأوا أن استقرار وازدهار فلسطين يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالاستقرار والازدهار العالمي، على اعتبار أن فلسطين جزء لا يتجزأ من المجتمع الدولي.

ولكي تتبوأ فلسطين مكانتها في المجتمع المحلي والدولي، تسعى الجمعية لتكون أحد أركان الكيان الفلسطيني في بناء دولة ذات سيادة تقوم على مبدأ احترام سيادة القانون واقتصاد السوق.

الفهرس

11	شكر وتقدير
15	مقدمة وإطار المبدأ العام
	الورقة الأولى:
23	المساءلة السياسية للسلطة التنفيذية في النظام السياسي الفلسطيني وتوزيع الصلاحيات بين أجهزتها
	الورقة الثانية:
43	المجلس التشريعي الفلسطيني وتعزيز المشاركة والتعددية السياسية والمجتمع المدني
	الورقة الثالثة:
61	نحو قضاء مستقل ومسؤول وتعزيز سيادة القانون
79	التوصيات

شكر وتقدير

تتقدم جمعية المستقبل للدراسات الإستراتيجية والسياسية بجزيل الشكر والعرفان عن المنحة المقدمة من مركز المشروعات الدولية الخاص في واشنطن، دي، سي، الذي مكّنها من إعداد هذه الوثيقة بأوراقها الثلاثة. وتخص بالتحديد الأستاذ ريتشارد كريمر لتوجيهاته ودعمه الدائم.

تقدر جمعية المستقبل لكل من الأستاذة د. هبة الحسيني، المستشار القانوني وخبير السياسات العامة والمدير العام لهذا المشروع تبرعها بوقتها الثمين في الإشراف على إدارته وإنجازه وإخراج الأوراق باللغتين العربية والانجليزية وتوفير الملاحظات القيمة والتوجيهات العامة لفريق العمل ولحضور جلسات العمل والندوات. كما وان الجمعية تثمن دور البروفسور عمر الدجاني المحاضر في كلية مكجورج للقانون في جامعة الباسفيك في ولاية كاليفورنيا الأمريكية لإشرافه المتميز لانجاز الأوراق الثلاث وإعداد إطار المبدأ العام ومضمون الأوراق ومراجعتها وتدقيقها. تقدر الجمعية كذلك جهود السيد جهاد حرب، الباحث في السياسات والشؤون الحكومية الذي اعد ورقة السلطة التنفيذية وكذلك الملاحظات القيمة التي زودنا بها حول ورقة السلطة التشريعية. كما نقدر جهد المستشار القانوني وخبيرة القانون الدولي العام السيدة حنان الماسو، التي أعدت ورقة السلطة التشريعية وقدمت من خلالها شرحاً وتطبيقاً قيماً عن هذه السلطة. كما تثمن الجمعية جهود السادة بول بريتيوري، خبير السياسات والقانون الدولي العام والأستاذ راسم كمال، خبير شؤون سيادة القانون وإصلاح الجهاز القضائي لإعداد ورقة السلطة القضائية وتقديم التحليل البناء.

تتقدم الجمعية بشكر خاص للأستاذة ندى مرار لإدارة المشروع، وكذلك للسيد محمد خضر قرش، المستشار الاقتصادي للمساهمة القيمة في تقديم الملاحظات البناءة حول العلاقة بين القطاعين الخاص والعام ولجهوده في إدارة جلسات العمل.

وأخيراً فإن الجمعية تقدر وتثمن جهود المشاركين في الندوات وجلسات العمل لما قدموه من ملاحظات قيمة أثرت النقاش والأوراق الثلاث، وللأستاذ المحامي سمير محمد قرش لتدقيق الترجمة الى العربية إلا أن الجمعية وحدها تتحمل مسؤولية أي خطأ شاب هذه الترجمة.

مقدمة وإطار المبدأ العام

أ. مقدمة وإطار المبدأ العام

قامت جمعية المستقبل للأبحاث والدراسات الإستراتيجية خلال العام المنصرم، بدعم من مركز المشروعات الدولية الخاص، بعقد ندوات حوار بغرض الخروج بدراسات تبلور سياسات تعرض على صانعي القرار، من أجل إرساء ودعم مبدأ فصل السلطات. انطلقت هذه الجهود وبذات الحوار بشراكة مع مؤسسات القطاع الخاص والمجتمع المدني وبالقدر المتاح مع ممثلي الحكومة. تمحورت جهود جمعية المستقبل في هدفين رئيسيين: (1) إعلاء صوت القطاع الخاص ودعمه؛ (2) رفع مستوى الوعي لدى المؤسسات العامة حول دورها في التعاطي مع مبادئ الديمقراطية المتعلقة بفصل السلطات لأغراض التغيير والإصلاح ورفع الكفاءة والحصول على المعلومات العامة. ونؤكد من وجهة نظرنا بأن هذه الأهداف مترابطة ومتداخلة مع بعضها البعض. ومن جهة أخرى، ندرك بأن وجود قطاع خاص¹ متميز سيتمكن من لعب دوراً أساسياً، ليس فقط في تطوير الاقتصاد، وإنما في عملية تطوير الحكم الرشيد، وذلك من خلال التأكد من حسن أداء الحكومة الفلسطينية وقدرتها على تحمل المسؤولية، وبالتالي المساهمة في تقبل حكومة يمكن الاعتماد عليها، لكونها حكومة تتمتع بالمصداقية وتتجاوب بمرونة مع المتغيرات الضرورية للنهوض بالمجتمع الفلسطيني.

إن الأوراق المقدمة في هذه الدراسة، تبحث بشكل أساسي في طبيعة أداء مؤسسات الأجهزة التنفيذية والتشريعية والقضائية، وآلية الرقابة المتبادلة والعمل بينها وبين القطاع الخاص الفلسطيني. وتسرد هذه الأوراق كيفية تطور ونضوج مؤسسات هذه الأجهزة خلال العقد المنصرم وتحدد العوامل التي حالت دون المشاركة الفعالة لمؤسسات القطاع الخاص أو بلورة دورها في العملية الديمقراطية وتأثيرها السلبي المحتمل على مؤسساته وعلى قطاع الأعمال معاً.

هذا وتخلص الأوراق، من خلال جهود فريق العمل وندوات الحوار التي عقدت مع المهتمين وذوي العلاقة، الى بلورة أسس لدعم فعالية مؤسسات الحكومة الفلسطينية وطرح مقترحات للإصلاح، جنباً الى جذب مع تفعيل دور أكبر لمشاركة القطاع الخاص ومؤسساته في هذه العملية. ولتوفير حلول لترسيخ وتنشيط عمل القطاعين سوياً.

وقد تم اعتماد أسس التحليل للتوصل الى بلورة رؤيا عامة وشاملة. كما أنطلق أساس عملنا من مبدأ تنمية فكرة الحكم الرشيد في عمل مؤسسات القطاع العام وبين السلطات الثلاث، وما نجم عنه من مراجعة للتحديات التي تواجه هذا القطاع عند تطبيق المبدأ المشار اليه.

ب. الحكم الرشيد: المبادئ الأساسية

هناك توافق متنامي بين المؤسسات الدولية المختلفة بأن جودة الحكم الرشيد تقع، على نفس الدرجة من الأهمية لقطاع الأعمال في الدول النامية ويهتم القطاع الخاص في جميع هذه الدول بتشريعات تعكس سياسات عامة تهدف بالأساس لتسهيل أدائه. إن مبدأ الحكم الرشيد، كما بين البنك الدولي، قائم على "ممارسة السلطة باسم الشعب"²، ولهذا المبدأ بعدين: الشمولية والمساءلة.

: تعني مساءلة الأشخاص الذين يعملون في القطاع العام وباسم الشعب، وبالتالي يذشأ حق الشعب في مسألتهم وأيضاً في مكافئتهم³.

: تعني بأن جميع أفراد الشعب سواسية، يتمتعون بحقوق أساسية بما فيها حق المساواة وحق المشاركة في عملية الحكم وعليه، يعامل الجميع من قبل الحكومة دون تفرقة أو تمييز.⁴

وعلى الرغم بأن الدراسة، كما هو مبين أدناه، تركز على أسس دعم مساءلة مؤسسات الحكومة الفلسطينية، إلا أننا أولينا موضوع الشمولية في الحكم قدراً من الأهمية. ومثال ذلك، تحليل التحديات التي تواجه المواطن في الوصول الى الجهاز القضائي أو المشاركة في العملية التشريعية، ويخص هذا على وجه التحديد المؤسسات المتوسطة والصغيرة. كما ويتجلى بأقل درجة بشأن الشركات الأكبر حجماً والتي تواجه صعوبات في التعامل مع الجهاز القضائي أو في التأثير على تطوير السياسات والتشريعات.

¹ لأغراض هذه الدراسة، تعني عبارة "القطاع الخاص" أي شركة مساهمة عامة أو خصوصية وأي مشتغل مرخص وأي تاجر، أو شخص يمارس نشاطاً تجارياً يعود عليه بدخل.

² البنك الدولي، تطور الحكم الرشيد: زيادة الشفافية والشمولية، ص 25 (2003).

³ نفس المرجع ص 26.

⁴ نفس المرجع.

نرى أن المؤسسات المتوسطة والصغيرة قد تكون أكبر المستفيدين من وجود حكومة تخضع للمسائلة وتتعامل بشفافية لأنها فئة تفتقر الى الأدوات التي تمكنها من التعامل مع حكومة لا تتسم بإجراءاتها بالشفافية. كما وأندا نسعى بأن يكون أكبر المستفيدين من وجود حكومة تخضع للمساءلة هي الفئات الأقل تمثيلاً في المجتمع الفلسطيني، (مثل سكان الريف والقرى وذوي الدخل المحدود والنساء واللاجئين) والذين بالعادة يمارسون نشاطات تجارية صغيرة غير منظمة، وبالتالي فإن وجود حكومة تتميز بإجراءاتها بالشفافية، سيساهم في تمكينهم من مشاركة أكبر في الحياة السياسية.

ومن جهة أخرى، سيكون هدفنا طرح وسائل وآليات لتقوية عناصر المسائلة الداخلية والخارجية للمؤسسات الحكومية الفلسطينية. وتعني المسائلة الخارجية، العملية التي يتم من خلالها تفعيل دور الجمهور والمواطن والقطاع الخاص والمجتمع المدني في ممارسة نوع من الرقابة على المؤسسات الحكومية. وتعني المسائلة الداخلية وجود نظام القوى المضادة (الرقابة المتبادلة) داخل الحكومة، وتقوم هذه المسائلة على وجود مؤسسات تنمي العدالة وتؤكد على فاعلية الأداء، لتحقيق أكبر قدر من الفاعلية، يجب أن تُمارس المسائلة الخارجية بالتزامن مع المسائلة الداخلية، وفي هذا السياق سنتطرق الى كل منها على حدى.

1. المسائلة الخارجية

تكمّن مقدرة القطاع الخاص والمهتمين في مساءلة المؤسسات الحكومية على مدى نضوج ثلاث أهداف اساسية ومتربطة، وهي: الشفافية، الإعتراض، وبناء القدرات. كل من هذه الاهداف موضح ادناه.

أ. الشفافية، يحتاج المواطن الفلسطيني الى معلومات صحيحة ومحدثة عن نشاطات الحكومة بما فيها طبيعة الأشخاص والمؤسسات الحكومية التي تؤثر قراراتها عليهم، وآلية وكيفية إتخاذ هذه القرارات كونها تتعلق بمصالحهم، ومضمون القرارات وتبعياته (ومثال ذلك تكلفة البرامج الحكومية على المواطن ومقدرة الحكومة على تحقيق النجاحات للسياسات والأهداف المتبناه، الخ). وكما سنبين الدراسة، هناك آليات مختلفة يمكن إستخدامها لتحقيق هذه الأهداف، حتى وان لم يكن مبدأ الشفافية مطبق بدرجة عالية من قبل السلطات القضائية أو التنفيذية أو التشريعية.

- i. يمكن تحقيق الشفافية لدى الجهاز القضائي باتّباع الاجراءات التالية: توضيح مهام مؤسسات هذا الجهاز والإجراءات المتبعة عند تعيين المسؤولين؛ تعليل القرارات الصادرة بشكل مفصل ونشرها خلال مدد زمنية معقولة؛ وتوفير معلومات إحصائية عامة وفتح الأرشيف (عدد القضايا وتصنيفها وموضوعها).
- ii. يمكن تحقيق الشفافية لدى الجهاز التشريعي باتّباع الاجراءات التالية: الإفصاح عن ملفات التصويت خلال الجلسات؛ الأعلان عن جدول جلسات المجلس التشريعي؛ النشر الفوري وتعميم القوانين حال المصادقة عليها، والتأكد من تجانس نصوصها قبل ذلك؛ توضيح مهام وصلاحيات اللجان المختلفة لدى المجلس التشريعي؛ والإفصاح عن الإجراءات الإدارية المتبعة عند القيام بالمهام المختصة بعمله.
- iii. يمكن تحقيق الشفافية لدى الجهاز التنفيذي (الرئيس و رئاسة الوزراء)، من خلال طرق عدة منها: نشر موازنات مفصلة لمكتب الرئيس قبل إتمامها؛ نشر تقارير عن سير وأداء الجهاز التنفيذي؛ إعداد الأنظمة للتشريعات السارية والتأكد من حسن تنفيذ القوانين؛ عقد الندوات والفعاليات العامة والمفتوحة؛ وبلورة سياسات تحقق الشفافية.

ب. الإعتراض، يجب على الحكومة الفلسطينية أن تعتمد مبدأ منح المزايا في العمل الحكومي لتحفيز أعضاء القطاع العام والحكومة من العمل بفاعلية ومصداقية ومنهجية تلبّي إحتياجات الناخبين. إن أنجع الطرق لتحقيق ذلك هي إعطاء الناخب الفلسطيني فرصة مساءلة أعضاء مؤسسات القطاع العام، الأمر الذي يتحقق من خلال الإنتخابات أو من خلال تقديم الإعتراضات على سياسات وإجراءات الحكومة على أن يتم توفير السبل لذلك. كما يمكن للناخب المطالبة بإيقاع العقوبة على كافة المخالفين بغض النظر عن الدرجة أو المنصب. ويجوز الإعتراض من خلال الجهاز القضائي عند إرتكاب مخالفات أو التصرف خلافاً للصلاحيات الممنوحة لهم أو تجاوزها والتسبب بأضرار على مصالح الناخبين أو حتى على الصعيد الوطني، وبالأخص من قبل المؤسسات والهيئات العامة عند التنازع على الصلاحيات فيما بينها أو في مسائل المشتريات العامة وإبرام العقود الحكومية.

ج. بناء القدرات، تكمن قوة المسائلة ليس فقط حول أعمال الحكومة بل في مقدرة القطاع الخاص ذاته في تقييم ومتابعة مصالحه. كما ويلعب القطاع الخاص دوراً بديلاً في عملية ترسيخ مبدأ الحكم الرشيد وبالأخص عندما يرفض التعامل في جو يتم فيه تعييب سيادة القانون. وفي سبيل تحقيق ذلك، عليه أن يتوقف نفسه حول كيفية عمل

المؤسسات الحكومية، ورصد التمويل اللازم والكفيل بتعريف مصالحه وسياسته، وتنظيم نفسه بفاعلية تمكّنه من عرض مصالحه والدفاع عنها أمام الحكومة، كونه أحد دعائم الصالح العام⁵. وفي هذا السياق، فإن أي دعم يقدم من غرف الصناعة والتجارة، على سبيل المثال، سيلعب دوراً هاماً لاعتلاء صوت القطاع الخاص والتأثير على سير العمل الحكومي.

وأخيراً فإن المقدرّة على مكافأة أو مساءلة أعضاء الحكومة أو مؤسساتها سيكون أقل أهمية إذا لم يتمتع القطاع الخاص بالمقدرة، أو لم تتوفر له المعلومات لتمكّنه من تقييم أداء الحكومة أو عرض الأمور التي تؤثر على مصالحه. وعليه فإن التوصيات المقدمة في هذه الدراسة تدعم الأهداف الثلاثة.

2. المساءلة الداخلية

يجب ربط عناصر المساءلة الخارجية المشار إليها أعلاه بعناصر المساءلة الداخلية حتى تكون مؤسسات الحكومة الفلسطينية مسؤولة ليس فقط أمام الجمهور بل اتجاه بعضها البعض. وعليه من المقترح أن تكون هناك جهوداً جدية ترمي إلى تحقيق الإفصاح أخذه بعين الاعتبار دعم درجات عالية من الشفافية والإعتراف وبناء القدرات. إن آليات المساءلة الداخلية التقليدية هي فصل السلطات بين أجهزة الحكومة. وهذا يعني فصلاً أكبر من مجرد فصل المهام بين السلطات، بل يشمل مقدرة السلطات الثلاث على درء تجاوز الصلاحيات عند ممارستها.

إن مبدأ فصل السلطات هو أحد العناصر الرئيسية في دساتير معظم الدول بما فيها القانون الأساسي الفلسطيني. ويظهر هذا المبدأ في صور مختلفة في بلدان مختلفة، ففي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، تكون مؤسسة الرئاسة منتخبة، وبالمقابل فإن السلطة التشريعية مكونة من جسمين إحداهما منتخب والآخر معين، وهناك سلطة قضائية مستقلة. بينما في النظام الفرنسي هناك مؤسسة رئاسة قوية، وجنباً إلى جذب، هناك مؤسسة رئاسة الوزراء المعينة من السلطة التشريعية المنتخبة. بينما في ألمانيا واليابان والهند هناك نظام مزدوج ممثل بالنظام "البرلماني المقيد"⁶، ولكن في ذات الوقت تقوم السلطة التشريعية بتعيين رئيس الوزراء المنتخب عنها.

ومع أن دراسة هذه الخيارات يتوسع إلى خارج نطاق هذه المقدمة القصيرة، إلا أنه من الضروري الإشارة إلى أنه لكل نظام إيجابيات وسلبيات. فعلى سبيل المثال، إن النظام السياسي الأمريكي مبني على أسس تحد من إستثمار حزب سياسي واحد على السلطة (بسبب طبيعة النظام الانتخابي والإستقلالية في التصويت عند إنتخاب أعضاء السلطات الثلاث وبينهم القضاة)، وهذه إحدى إيجابياته. ومن سلبياته أنه قد يصل إلى مرحلة تعليق العمل بسبب عدم التوافق مما يتطلب من رئيس الجمهورية حل الجهاز التشريعي عندما يتعذر على النواب التوصل إلى حل معين، ويعتبر النظام الأمريكي مثلاً يحتذى به من قبل دول عدة.

أما في مناطق الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، فالعائق الرئيس لتحقيق فصل السلطات هو تمركز القوى في السلطة التنفيذية؛ وفلسطين ليست إستثناءً لذلك. وبناءً عليه سيكون التحليل في هذه الدراسة مركزاً على العوامل التي حالت دون عمل السلطتين التشريعية والقضائية كقوتين مضادتين تحولا دون إستثمار السلطة التنفيذية بالحكم، عدا عن دراسة كيونتها كأجهزة تتمتع بالمقدرة المؤسساتية على إدارة نفسها.

سندرس ونحلل مسألة المقدرة لدى السلطات الثلاث، مثل مقدرة المجلس التشريعي على تحليل السياسات التي تطرحها السلطة التنفيذية، ممثله بالوزارات، وإبداء سياسات بديلة تتبع من احتياجات يراها المجلس التشريعي ملحة وأنيه. وسندرس أيضاً الهيكلية المؤسساتية، ومثال ذلك صلاحيات وزارة العدل وصلاحيات النائب العام ومجلس القضاء الأعلى في موضوع إدارة القضاء.

بالإضافة إلى تعزيز مبدأ القوى المضادة في النظام الدستوري الفلسطيني، هناك حاجة ملحة لإعتماد وسائل تدعم مبادئ المساءلة الداخلية. ومن بين هذه الوسائل: مراجعة دورية وتدقيق على عمل المؤسسات العامة، إما تدقيقاً ذاتياً أو من خلال جهات مستقلة أو المدقق الخارجي؛ أو وضع حد للإجراءات البيروقراطية أو تجاوز

⁵ بالطبع لا نعني بأن مؤسسة واحدة تمثل مصالح القطاع الخاص في العمل السياسي. أن "القطاع الخاص" ليس كياناً وحداً، فهناك مصالح تجارية وصناعات مختلفة ومناطق جغرافية مختلفة ومتنافسة. إن عرض أفكار مختلفة وأحياناً متضاربة قد يثري النقاش والعملية السياسية.

⁶ أنظر بروس إيكرومن، فصل السلطات الجديد، 113 هارفرد لوريفيو، ص 633 و 644 (2000).

الصلاحيات من خلال إصدار توجيهات واضحة لموظفي الخدمة المدنية ومراقبة التزامهم بها؛ وتعزيز تبادل المعلومات بين المؤسسات العامة.

كما هو واضح أعلاه، فإن المساءلة الداخلية لا تتحقق إلا عندما تقترن بالمساءلة الخارجية. وفي الوضع المثالي، يكون هناك قنوات عدة للمساءلة تعمل معاً على تعزيز الحكم الرشيد: "مزود" الخدمات (موظف الجمارك) يخضع لمساءلة صانع السياسات (وزارة الاقتصاد)؛ ويكون مزود الخدمات خاضع بشكل مباشر الى المواطن (من خلال الشفافية في اتخاذ القرارات وتقديم الشكاوى وإجراءات الإستئناف)؛ ويكون صانع السياسات خاضع لمساءلة المواطن (من خلال الانتخابات المباشرة للرئيس أو من خلال وسائل الرقابة على أعضاء السلطة التشريعية المنتخبة). وبخلاف ذلك، فإن فعالية هذه القنوات تقوِّض إذا تمركزت القوى في سلطة واحدة، وبذلك يكون الوصول الى أعضاء الحكومة غير متاح أو مقدم بشكل مستدام.

ج. تحديات الحكم الرشيد في فلسطين

على الرغم من أن كل حكومة تواجه تحديات عند إنشاء قنوات مساءلة فعالة، إلا أن مؤسسات فلسطين الفتية واجهت تحديات صعبة جداً وخاصة بها حالات دون تعزيز الحكم الرشيد. وعلى الرغم من ان معاناة فلسطين السياسية والامنية ليست اساس هذه الدراسة، لا بد من ذكر بعض منها للآثار السلبي التي تسببت به مما أعاق عملية الإصلاح:

على الرغم من ان القوات الاسرائيلية العسكرية انسحبت من المناطق الفلسطينية المأهولة بالسكان عامي 1994 و1995 وكليا من قطاع غزة في العام 2005، الا انها ما زالت تسيطر على حرية الحركة بين المدن والقرى في الضفة الغربية وبين قطاع غزة والضفة الغربية وجميع المعابر الدولية، كما وقامت القوات الاسرائيلية بالعديد من الهجمات على المناطق الفلسطينية واجتاحت مدن مختلفة خلفت دمارا ورائها في كل مرة. كما انها تحتجز عشرات الالاف في الاعتقال الاداري، بينهم العديد من اعضاء حكومة حماس والمجلس التشريعي، وتقوم اسرائيل بتوسيع حدود المستوطنات في الضفة الغربية على حساب الاراضي الفلسطينية المجاورة، مما يتسبب بآثار سلبية على حرية الحركة والنمو الاقتصادي. ان مظاهر الاحتلال هذه وغيرها أثرت على مقدرة الحكومة الفلسطينية من تحقيق الإصلاح التي تسعى اليه لانها قيدتها. فعلى سبيل المثال، يتعذر على الشرطة الفلسطينية تنفيذ قرارات المحاكم، كما يتعذر على المجلس التشريعي عقد جلساته، كما انها تقوِّض شرعية المؤسسات العامة الفلسطينية. ومن جهة اخرى، يتم مساءلة المؤسسات العامة الفلسطينية على الصعيدين الداخلي والخارجي، ويقم نجاح واخفاق ادائها حول مقدرتها على إحداث تغييرات في التصرفات الاسرائيلية تجاه الشعب الفلسطيني.

وفقاً لاتفاقيات اوسلوا تتمتع السلطة الفلسطينية بولاية محدودة على اراضي الضفة الغربية وقطاع غزة غير المتصلة جغرافياً، وبالتالي فهي لا تملك السيطرة على حدودها (كما اسلفنا اعلاه)، ولا تملك حتى الولاية الفعلية على العديد من المسائل الاقتصادية والتنموية (مثل ادارة مصادر المياه او الطاقة والذئبات الالكترومغناطيسية)، كما وانها لا تملك الولاية على الاشخاص الاسرائيليين المتواجدين في مناطقها او حتى المقدسين المقيمين في القدس الشرقية سواء كانوا اشخاصاً طبيعيين او معنويين ويمارسون نشاط تجاري في مناطق السلطة الفلسطينية، فالتعقيدات في مسائل الولاية هذه تقوِّض مقدرتها على وضع أسس إرساء اقتصاد مستقر وبالتالي لا تستطيع تنظيمه وفق قواعد متجانسة.

تعرضت عملية الإصلاح الاداري وتطوير الاقتصاد لنكسة كبيرة بسبب المقاطعة الدولية التي عانت منها السلطة الفلسطينية بعد فوز حركة حماس في الانتخابات التشريعية في عام 2006 وما لحقها من نزاع بينها وبين حركة فتح، الامر الذي ادى في نهاية المطاف الى سيطرة حماس في صيف 2007 على زمام الامور في قطاع غزة وما لحقه من حل الحكومة التي ترأسها حماس من قبل الرئيس محمود عباس. بالإضافة الى الضرر وعدم الاستقرار الذي اصاب المناطق المحتلة بسبب هذا التنزاع، فقد تم شل حركة السلطة الفلسطينية على عدة أصعدة، ووقف نشاط المجلس التشريعي في سن التشريعات وغيرها من المسؤوليات والواجبات الملقاة على عاتقه، وبالتالي بات الاهتمام بحل الازمة السياسية بدل الانصراف الى مسائل الإصلاح.

إن احدي آثار استمرار الاحتلال الاسرائيلي للاراضي الفلسطينية تجلت في مساءلة عدة اطراف للسلطة وهي كل من الشعب الفلسطيني والحكومة الفلسطينية نفسها (وقوات الدفاع الاسرائيلي التي لها السيطرة الفعلية على الضفة الغربية وقطاع غزة) والدول المانحة، التي تلعب دوراً هاماً في توفير المساعدات الانسانية للشعب الفلسطيني جراء الازمة التي تعانيها الاراضي الفلسطينية وشعبها بسبب الحصار الصارم

المفروض عليهم. وبالتالي فإن قطاع الاعمال الفلسطيني مرغم على التعامل مع طرفين لضمان تنظيم اعماله وهي حكومته الفلسطينية والمؤسسات الاسرائيلية، ومثال ذلك تصاريح المرور والحركة عبر المعابر والاستيراد والتصدير ويجب عليه الالتزام بشروط المقاييس والمعايير للطرفين وفي الكثير من الاحيان يضطر قطاع الاعمال اللجوء الى الدول المانحة التي تتمتع بسلطان أكبر على الحكومة الفلسطينية لاحداث التغيير أو لدعم مصالحه أو للتواصل مع الجانب الإسرائيلي.

هذا وان كان لقنوات المساءلة المتعددة ايجابيات معينة، إلا أن هناك سلبيات تعيق نضوج الشفافية لدى المؤسسات العامة. ومن الامثلة على ذلك، الضغط الذي مارسته الدول المانحة في تقليص صلاحيات رئيس السلطة الراحل ياسر عرفات مقابل استحداث منصب رئيس الوزراء وتوسيع نطاق صلاحياته، الامر الذي كان له نتائج عكسية عند فوز حركة حماس في انتخابات عام 2006 التشريعية وخلق حكومتين مزدوجتين وأضعف أسس الحكم.

المساءلة السياسية للسلطة التنفيذية في النظام السياسي
اللسطيني وتوزيع الصلاحيات بين أجهزتها

1

أ. مقدمة

تشكل السلطة التنفيذية الركن الأول في الدولة الحديثة، وهي الجهة التي تقوم بوضع السياسات العامة وبتنفيذها سواء كانت سلطة تنفيذية فردية (Single Executive)، أي بوجود رأس واحد فيها وهو الرئيس في النظام الرئاسي أو سلطة تنفيذية جماعية (Collective Executive)، أي تمارس صلاحياتها من خلال مجلس وزراء بالتعاون مع رئيس الدولة سواء كانت له صلاحيات هامة أو شكلية. إن طبيعة السلطة التنفيذية تخضع إلى طبيعة الفصل بين السلطات في النظام السياسي كمعيار أساسي. فإن كان نظاماً رئاسياً تكون السلطة التنفيذية "فردية" بمعنى وجود رئيس يتولى كافة الصلاحيات والاختصاصات التنفيذية والإدارية ويفوض جزء منها إلى مساعديه. أما إذا كان برلمانياً فإن مجلس الوزراء يتولى هذه الصلاحيات سواء كان مسؤولاً أمام الرئيس أم لا، وفي كل الأحوال يكون مجلس الوزراء مسؤولاً أمام البرلمان "المجلس التشريعي".

تتكون السلطة التنفيذية في النظام السياسي الفلسطيني من رأسين (رئيس السلطة الفلسطينية ورئيس الوزراء). على الرغم من أن رئيس السلطة يعتبر رئيس السلطة التنفيذية بشكل عام، فإن مجلس الوزراء يمارس الصلاحيات التنفيذية الفعلية التي تعتبر المجال الرئيس لأعمال السلطة التنفيذية. في حين يتحمل مجلس الوزراء المسؤولية السياسية أمام رئيس السلطة والمجلس التشريعي.⁷

توضح هذه الورقة كيفية التعاطي بموضوع فصل الصلاحيات بين السلطة التنفيذية والسلطتين الأخريين وعلاقتها بالمبدأ الدستوري المتعلق بالاقتصاد الحر. يحدد القانون الأساسي وفقاً لأحكام المادة 21 أن النظام الاقتصادي في فلسطين يقوم على أساس مبدأ الاقتصاد الحر وأن القانون العادي ينظم قواعد الإشراف وحدودها على النشاط الاقتصادي.

ب. خلفية عامة لمفهوم مبدأ فصل السلطات⁸

يعد مبدأ الفصل بين السلطات واحداً من أهم المبادئ الدستورية التي قامت عليها الأنظمة الديمقراطية التي تأخذ بفكرة ومبدأ التخصص الوظيفي والاستقلال العضوي بين السلطات الثلاث: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، وذلك من خلال اعتماد وتكريس منهج واضح في التعامل والتفاعل والرقابة المتبادلة بين مختلف هذه السلطات على صعيد الدولة، ينطلق من وجوب احترام كل سلطة لوظيفة واختصاصات غيرها من السلطات، فضلاً عن ضرورة ابتعاد أي من هذه السلطات عن أي عمل أو إجراء قد يؤدي القيام به إلى الانتقاص أو التقليل من شأن السلطات الأخرى ومهامها.

يقوم مبدأ الفصل بين السلطات على فكرة ومبدأ منع استئثار أي سلطة من السلطات الثلاث؛ تشريعية كانت أم تنفيذية أم قضائية، بمهام وصلاحيات جميع أو بعض السلطات المحددة للسلطات الثلاث أو لسلطة واحدة بذاتها. إن هذه النظرية المجردة تشكل تبريراً أيديولوجياً لهدف سياسي موضوعي، أي تساوي سلطة جميع الحكام مع تقلب و الحد من صلاحياتهم بعضهم ببعض. كما أن الفصل بين السلطات ينطوي على ظاهرتين متباينتين تقعان على مستويات مختلفة: الأولى هي فصل البرلمان عن الحكومة، وهذا يخص الحكام؛ والثاني فصل القضاء عن الحكام، ما يسمح برقابة قضاة مستقلين للحكام.⁹

يعتبر الفصل بين السلطات مبدأً تقنياً ذو صبغة دستورية يهدف بالأساس إلى ضمان الحرية والحيلولة دون قيام متسلط يهددها أو يأتي عليها. فالسلطة في الأساس لا ينبغي لها أن تكون متعسفة. ولتحقيق هذه الغاية سعى العديد من الفلاسفة إلى إيجاد الصيغ الملائمة التي تسمح بتوزيع السلطة عبر هياكل مؤسساتية باعتماد ما سمي بالقوى المضادة (الرقابة المتبادلة). لكن هذا المبدأ لم يجسد بنفس الطريقة في كل من الدول ولم تعشه الواحدة تلو الأخرى على نفس المنوال، مما أنتج عدد من المتغيرات المؤسساتية حول محور "السلطة توقف السلطة"، الذي اعتبر محور التفكير لدى مونتسكيو، على سبيل المثال. وتختلف هذه التغييرات حسب أهمية التحديدات المزمع الأخذ بها وكذلك حسب التوازنات من عدمها التي يرجى الحصول عليها أو تفاديها. إن صيغ حضور مبدأ توزيع السلطة تجدد في الخطاب الدستوري كحضور مرجعي لا حضور سجالي؛ فمن محقق لتوزيع السلطة، كجاذب الفصل العضوي بين مختلف المؤسسات، إلى ساع للفصل العضوي والوظيفي. ومن أخذ بفصل جامد بين السلطات إلى

⁷ أحمد أبو دية وجهاد حرب، إشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي: السلطة التنفيذية مؤسستا الرئاسة ومجلس الوزراء، رام الله: "أمان" الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، 2006، ص 3

⁸ جهاد حرب، فصل السلطات في إطار الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، رام الله، مفتاح المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية، 2006، ص ص 11 - 12.

⁹ موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة جورج سعد، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992، ص 111.

آخر تبني تصوراً بديلاً يقوم على فصل مرن لا يجافي علاقة التعاون والتوازن بينها. وبذلك، فإن مدى هذا الفصل يختلف من نظام سياسي إلى آخر، فهو يسير باتجاه الفصل المتوازن في الأنظمة البرلمانية، وبتجاه الفصل المطلق في الأنظمة الرئاسية.¹⁰

يقوم النظام الرئاسي على ركيزتين أساسيتين هما: رئيس دولة منتخب من الشعب يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة، وهذا يعني عدم الفصل بين مناصبي رئيس الدولة ورئيس الحكومة، ونتيجة لذلك فإن رئيس الدولة يقوم باختيار الوزراء، وله حق إعفائهم من مناصبهم، وهم لا يشكلون مجلس وزراء كما هو الشأن في النظام البرلماني. والركيزة الثانية هي الفصل التام بين السلطات؛ بحيث تستقل السلطة التشريعية ولا يملك رئيس الدولة (وهو رئيس الحكومة) حق دعوة البرلمان للانعقاد العادي، أو فض دورته أو حلّه. كما يستقل البرلمان من الناحية العضوية عن الحكومة، فلا يجوز الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان، وتستقل السلطة القضائية بممارسة وظيفتها، ويتم اختيار القضاة عن طريق الانتخاب، ويكون لهؤلاء القضاة نظام قانوني مستقل.

فيما يقوم النظام البرلماني على أساس التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. الفصل بين السلطات هنا هو فصل مرن ونسبي وليس تاماً كما في النظام الرئاسي. وبذات عليه، تكون الوزارة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان عن جميع أعمالها، بحيث يملك أعضاء البرلمان حق توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة بشأن سياساتها، وللبرلمان الحق في سحب الثقة من الحكومة وإسقاطها. وفي مقابل هذه المسؤولية السياسية، تملك السلطة التنفيذية حق دعوة البرلمان إلى الانعقاد وفض دوراته.¹¹ وفي النظام البرلماني، يجوز الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان، كما أن السلطة التنفيذية تُعد موازنة الدولة وتقدمها للبرلمان، وتعرض برنامجها الحكومي أمام البرلمان لنيل الثقة على أساسه.¹²

ج. تطور النظام السياسي للسلطة الفلسطينية

جرت تطورات على النظام السياسي الفلسطيني منذ نشأته عام 1994 إلى اليوم، سواء بتعديل الصيغة التي جاءت في اتفاقية المرحلة الانتقالية 1995 أو التعديلات على القانون الأساسي لعام 2003 باستحداث منصب رئيس الوزراء.

1. النظام السياسي في اتفاقيات أوسلو

جاءت فكرة إنشاء السلطة الفلسطينية في وثيقة إعلان المبادئ التي وقعت في 13 أيلول 1993 "إعلان مبادئ" وتم وضع التفاصيل المتعلقة بالمجلس التشريعي في الاتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية للمرحلة الانتقالية حول الضفة الغربية وقطاع غزة التي وقعت في 28 أيلول 1995 بواشنطن ("اتفاقية المرحلة الانتقالية").

وتعد الإتفاقيات الفلسطينية الإسرائيلية هي الإطار الباعث للمجلس الفلسطيني وما ينجر عنها من خطوات تمهيدية أساسية لإتاحة الطريق أمام بعث المجلس إلى حيز الوجود والإطار القانوني المحدد لإنشاء المجلس الفلسطيني، وذلك من خلال إجراء انتخابات سياسية عامة في الضفة الغربية (بما فيها القدس) وقطاع غزة. فقد نصت وثيقة إعلان المبادئ على "أن أحد أهداف عملية المفاوضات هو إقامة سلطة حكومة ذاتية انتقالية فلسطينية تتمثل بمجلس فلسطيني منتخب ليمارس سلطات وصلاحيات في مجالات محددة ومتفق عليها لمدة خمس سنوات انتقالية".¹³ وتنص الوثيقة على أن لهذا المجلس حق الولاية على الضفة الغربية وقطاع غزة ماعدا القضايا المتروكة للمفاوضات النهائية دول الدائم وهي تحديد دأ القدس والمستوطنات والمواقع العسكرية والإسرائيليين المتواجدين في الأرض المحتلة، ويتحدد مجال صلاحيات المجلس في ميادين التربية والثقافة والصحة والشؤون الاجتماعية والضرائب والسياحة إضافة للإشراف على قوة الشرطة الفلسطينية.¹⁴

نصت المادة (III) (1) لإعلان المبادئ على أنه "من أجل أن يتمكن الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة من حكم نفسه وفقاً لمبادئ ديمقراطية، ستجري انتخابات سياسية عامة ومباشرة وحررة للمجلس تحت

¹⁰ الأزهر بوعوني، محاضرات في القانون الدستوري والأنظمة السياسية، تونس: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 1996، ص ص 19-23.

¹¹ عزيز كايد، الفصل بين السلطات في النظام الفلسطيني، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2005، ص 13.

¹² لمزيد من التفاصيل حول مبدأ فصل السلطات ودوره في تحديد النظام السياسي، انظر: عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، بيروت: السدار الجامعية، 1998. ونعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1999. ومحمد كامل ليله، النظم السياسية: الدولة والحكومة، بيروت: دار النهضة العربية، 1969.

¹³ أنظر المادة الأولى من "إعلان المبادئ".

¹⁴ أنظر المادة الرابعة من "إعلان المبادئ".

إشراف ومراقبة دولية متفق عليها بينما تقوم الشرطة الفلسطينية بتأمين النظام العام...، هذه الانتخابات ستشكل خطوة تمهيدية انتقالية هامة نحو تحقيق الحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني ومتطلباته العادلة".

لكن في اتفاقية المرحلة الانتقالية تم الفصل بين المجلس الفلسطيني ورئيس السلطة التنفيذية. حيث نصت المادة (I) (1) من البروتوكول الخاص بالانتخابات، الملحق باتفاقية المرحلة الانتقالية "إن الانتخابات السياسية العامة الحرة والمباشرة سوف تتم للمجلس وفي الوقت ذاته لرئيس السلطة التنفيذية". يعتبر الفصل في انتخاب السلطتين (التشريعية والتنفيذية) من أبرز إنجازات الاتفاق الفلسطيني الإسرائيلي حول الانتخابات لما لذلك من "أثار إيجابية" على العملية الديمقراطية الفلسطينية.

2. صلاحيات المجلس

اعتبرت اتفاقية المرحلة الانتقالية أن المجلس الفلسطيني ورئيس السلطة التنفيذية للمجلس يشكلان سلطة الحكومة الانتقالية الفلسطينية اللذين سيتم انتخابهم من الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية بما فيها القدس وقطاع غزة لفترة انتقالية لا تتجاوز الخمس سنوات من تاريخ التوقيع على اتفاقية غزة-أريحا في 4 أيار 1994 وللمجلس المنتخب صلاحيات تشريعية وتنفيذية وفقا للاتفاقيات الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل.

تتمتع "الحكومة الانتقالية" بصلاحيات على مستوى التعليم والثقافة والصحة والضمان الاجتماعي والشرطة والسياحة... الخ، في إطار الجوانب المدنية. وحددت المادة الثامنة عشر من اتفاقية المرحلة الانتقالية السلطة التشريعية للمجلس من خلال تعريفها التشريع بأنه يعني أي "تشريع أساسي وثنوي ويشمل القانون والقوانين الأساسية والتعليمات والنظم وخلافها"¹⁵ كما للمجلس صلاحية تبني التشريعات ضمن ولايته، وهو الجهة التي تتولى إقرار القوانين والتشريعات المختلفة، ومنحت الاتفاقية لرئيس السلطة الفلسطينية حق المبادرة في طرح مشاريع القوانين على المجلس وصلاحيات إصدار القوانين التي يتبناها المجلس وإمكانية إصدار الأوامر الترتيبية والأنظمة في مجال نُص عليه في التشريعات الأولية التي تبناها المجلس.¹⁶

كما تمارس الصلاحيات التنفيذية الممنوحة للمجلس الفلسطيني من قبل لجنة تسمى السلطة التنفيذية نيابة عن المجلس، على أن يرأسها رئيس السلطة التنفيذية المنتخب من الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية والقطاع وأن يكون جميع أعضائها من المجلس "التشريعي" المنتخب، باستثناء 20% من المجموع والذين يجوز تعيينهم من خارج المجلس لممارسة سلطات تنفيذية والمشاركة في الأعمال الحكومية¹⁷. تمتلك السلطة التنفيذية صلاحيات رسم ووضع سياسات فلسطينية، والإشراف على تنفيذها والمصادقة على لوائح وأنظمة ضمن الصلاحيات المناطة بها من خلال تشريع مصادق عليه أو من خلال قرارات إدارية ضرورية لتحقيق الحكم الذاتي الفلسطيني.¹⁸ وهي صلاحيات التوظيف والتفاضي وإبرام العقود وحفظ وإدارة سجلات وقيود السكان وإصدار الرخص والوثائق واتخاذ الإجراءات الضرورية اللازمة لفرض القانون أو أي قرار من قرارات المجلس وتقديم الإجراءات القانونية أمام المحاكم وهيئات التحكيم الفلسطينية وكل ذلك بما يتوافق مع أحكام الاتفاقية الانتقالية.

واستثنت الصلاحيات والمسؤوليات في مجال العلاقات الدولية التي تشمل تأسيس السفارات والقنصليات أو أي ممثلات في الخارج أو السماح بتأسيسها في الضفة الغربية أو قطاع غزة أو تعيين أو قبول موظفين دبلوماسيين أو ممارسة مهام دبلوماسية، وبموجب البند الخامس من المادة التاسعة فإنه يحق لمنظمة التحرير الفلسطينية إجراء مفاوضات وتوقيع اتفاقيات مع دول أو منظمات دولية لمصلحة المجلس المنتخب تتعلق بالاتفاقيات الاقتصادية والثقافية والعلمية والتعليمية واتفاقيات مع الدول المانحة لتنفيذ الخطط التنموية.

3. طبيعة النظام السياسي في الاتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية

يتشكل "النظام السياسي" للسلطة الوطنية الفلسطينية من نظام مركب هجين يأخذ من كافة الأنظمة السياسية فمن النظام الرئاسي انتخاب رئيس السلطة الوطنية مباشرة من الشعب مع عدم صلاحيته على حل المجلس وكذلك عدم قدرة المجلس على إقالته. ومن النظام البرلماني يأخذ مسؤولية الحكومة أمام المجلس التشريعي، ومن نظام نصف الرئاسي مسؤولية مجلس الوزراء أمام رئيس السلطة لكن دون وجود وزير أول حيث أن رئيس السلطة هو الوزير الأول، ومن النظام المجلسي باعتبار مجلس الوزراء مفوضا عن المجلس "التشريعي" الفلسطيني لشؤون

¹⁵ انظر المادة 18 من الاتفاقية الفلسطينية-الإسرائيلية للمرحلة الانتقالية.

¹⁶ أنظر المصدر السابق.

¹⁷ أنظر المادة 5 من الاتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية للمرحلة الانتقالية.

¹⁸ أنظر المادة 9 المصدر السابق.

التنفيذ ويكون للمجلس الفلسطيني لجنة تمارس السلطة التنفيذية مشكلة من: (أ) السلطة التنفيذية يرأسها الرئيس المنتخب؛ (ب) كل أعضاء السلطة التنفيذية ما عدا ما هو منصوص عليه في الفقرة (ج) أدناه، اذ يجب ان يكونوا من أعضاء المجلس يختارهم رئيس السلطة التنفيذية ويوافق عليهم المجلس؛ (د) يحق لرئيس السلطة التنفيذية تعيين أشخاص (لا يزيد عددهم عن 20% من أعضاء السلطة التنفيذية)، أي أعضاء ليسوا من أعضاء المجلس لممارسة السلطة التنفيذية في أعمال حكومية. لا يحق لهؤلاء الأعضاء التصويت في اجتماعات المجلس.¹⁹ فرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية المنتخب هو رئيس الحكومة وفي ذات الوقت رئيس مجلس الوزراء وهذه حالة نادرة الوجود في الأنظمة السياسية.²⁰ وتأكيداً، فإنها أذدر في الانظمة السياسية الديمقراطية،²¹ إذ أن رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسياً ولا يوجه إليه إلا اتهام الخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري وهذان النوعان من الاتهامات بعيدان عن الرقابة السياسية والمسؤولية التضامنية.

ويبدو أن المفاوضات الإسرائيلية أراد تطبيق القانون الإسرائيلي المستحدث في عام 1995 لانتخاب رئيس الحكومة مباشرة من الشعب على الوضع الفلسطيني للحيلولة دون إعطاء رئيس السلطة الوطنية صبغة انتخاب رئيساً لدولة. وفي المقابل، أراد المفاوضات الفلسطيني استدرارك الخلل القائم في اتفاق إعلان المبادئ من خلال فصل عملية انتخاب رئيس السلطة الوطنية عن أعضاء المجلس، محاولة للفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

4. النظام السياسي بعد تعديل القانون الأساسي لسنة 2003

طلب رئيس السلطة الوطنية من المجلس التشريعي إجراء تعديل دستوري على القانون الأساسي لاستحداث منصب رئيس الوزراء في جلسة المجلس المنعقدة بمدينة رام الله بتاريخ 10 آذار 2002. وقد أقر المجلس في اليوم نفسه التعديل المطلوب بالقراءتين الأولى والثانية ورفع للرئيس الفلسطيني وجرت قراءة ثالثة بتاريخ 16 آذار 2003 بناء على طلب الرئيس الفلسطيني، وتم نشره بالجريدة الرسمية بتاريخ 19 آذار 2003.

أخذ القانون الأساسي الفلسطيني بمبدأ التعاون ما بين السلطات الثلاث التشريعية والقضائية والتنفيذية (بشقيها رئيس السلطة ورئيس الحكومة) وبفكرة الرقابة المتبادلة إلى حد ما؛ بحيث تطلب ممارسة صلاحيات كل سلطة مشاركة سلطة أخرى للقيام باختصاصاتها، أي بمعنى عدم استئثار أي سلطة بصلاحيات منفردة ومطلقة في مجال من المجالات دون الحاجة إلى تدخل من السلطات الأخرى. وبالتالي تنص المادة الثانية من القانون الأساسي على أن "الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي". كما أن المادة الخامسة منه تنص على أن "نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية، وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب، وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني".

يتضح من التدقيق في أحكام القانون الأساسي، أن الفصل بين السلطات الفلسطينية الثلاث هو فصل مرن ودينامي، وليس فصلاً مطلقاً. فالتشريع، بمراحله المختلفة، تشترك فيه السلطان التشريعية والتنفيذية، والجمع بين الوزارة وعضوية المجلس التشريعي ممكن، ويصادق المجلس التشريعي على بيان الحكومة، ويمنح الثقة لها، ومجلس الوزراء مسؤول مسؤولية تضامنية أمام المجلس التشريعي، والمجلس حق حجب الثقة عن أي وزير أو عن مجلس الوزراء، ويضع مجلس الوزراء الموازنة العامة، ويصادق المجلس التشريعي عليها، وتنتظر المحكمة الدستورية في دستورية القوانين واللوائح والنظم. وينص القانون الأساسي على أن السلطة القضائية مستقلة، وأن القضاة مستقلون، ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة.²²

¹⁹ انظر المادة 5 من اتفاقية المرحلة الانتقالية.

²⁰ تولى الرئيس المصري الراحل جمال عبد الناصر بعد 5 حزيران 1967 رئاسة مجلس الوزراء، وكذلك فعل الرئيس أنور السادات في نهاية حكمه واستتدا في ذلك إلى حالة الحرب مما أدى إلى تعطيل نص المادة 131 من دستور سنة 1964 الخاص بتكوين الحكومة من رئيس الوزراء ونواب رئيس الوزراء والوزراء حيث يدير رئيس الوزراء أعمال الحكومة ويرأس مجلس الوزراء". انظر إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظم البرلماني، القاهرة، عالم الكتب، 1983، ص 165.

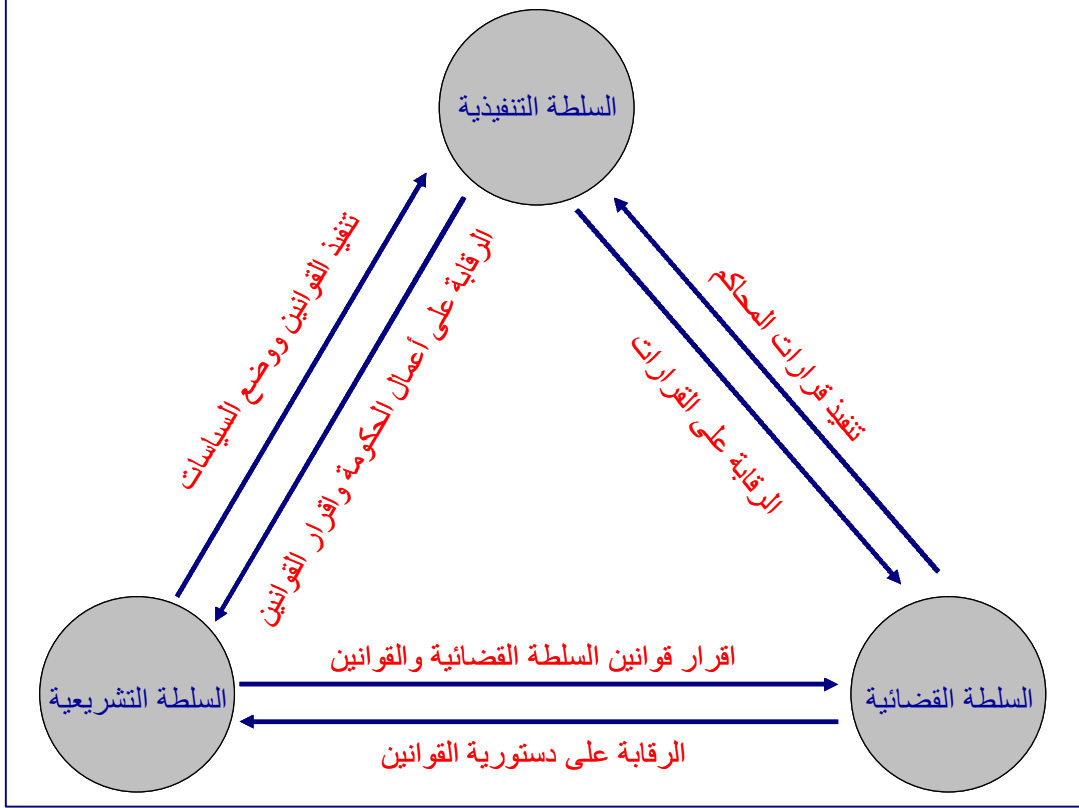
²¹ تولى الرئيس المصري الراحل جمال عبد الناصر بعد 5 حزيران 1967 رئاسة مجلس الوزراء، وكذلك فعل الرئيس أنور السادات في نهاية حكمه واستتدا في ذلك إلى حالة الحرب مما أدى إلى تعطيل نص المادة 131 من دستور سنة 1964 الخاص بتكوين الحكومة من رئيس الوزراء ونواب رئيس الوزراء والوزراء حيث يدير رئيس الوزراء أعمال الحكومة ويرأس مجلس الوزراء". انظر إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظم البرلماني، القاهرة، عالم الكتب، 1983، ص 165.

²² أنظر المصدر السابق الملاحظة رقم 2 صفحة 12-13.

5. العلاقات بين السلطات المختلفة لدى السلطة الفلسطينية

الرسم أدناه يوضح الفصل بين القوى في السلطات الثلاث في السلطة الفلسطينية.

العلاقات بين السلطات الثلاث في السلطة الفلسطينية



إن الفصل بين السلطات يجعل النظام السياسي الفلسطيني يقترب من خصائص النظام البرلماني. لكن الانتخاب المباشر لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ومنحه حق الاعتراض على مشاريع القوانين التي يقرها المجلس التشريعي، وإعلان حالة الطوارئ في حالات معينة، تصبغه بملامح النظام السياسي الرئاسي، حيث يكون الفصل جامداً. وبالتالي، يمكن القول إن النظام السياسي الفلسطيني، استناداً إلى مفهوم مبدأ فصل السلطات والعلاقة بينها، ليس نظاماً برلمانياً ولا نظاماً رئاسياً، وإنما هو أقرب إلى النظام السياسي المختلط (نصف رئاسي نصف برلماني) الذي يجمع بين خصائص النظامين البرلماني والرئاسي. يوضح الجدول التالي معالم فصل السلطات في النظام السياسي الفلسطيني كما وردت في القانون الأساسي الفلسطيني للسلطة الوطنية مقارنة بفصل السلطات في النظام الرئاسي والنظام البرلماني والنظام نصف الرئاسي ونصف البرلماني (الفرنسي).

جدول رقم 1: معالم فصل السلطات في النظام السياسي الفلسطيني مقارنة بفصل السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة 23

المهام والصلاحيات	النظام الرئاسي	النظام البرلماني	النظام نصف الرئاسي نصف البرلماني "الفرنسي"	النظام السياسي الفلسطيني
1) انتخاب رئيس السلطة	يتم انتخاب رئيس الدولة مباشرة من الشعب، ولا يستطيع المجلس التشريعي إزاحته عن الرئاسة إلا في ظروف استثنائية جداً.	يتم انتخاب رئيس الدولة من قبل المجلس التشريعي، ويمكنها إزاحته من منصبه.	- يتم انتخاب رئيس الدولة مباشرة من الشعب، ولا يستطيع البرلمان مساءلته إلا في حالة الخيانة العظمى. - راعى المؤسسان السياسية والمسئول عن سلامة العلاقة بينهما.	يتم انتخاب رئيس السلطة مباشرة من الشعب (المادة 34)، لكن يجوز إزاحته بناء على قرار من المحكمة الدستورية بسبب فقدان الأهلية، ويتوجب أن يحظى قرار المحكمة هذا بموافقة ثلثي أعضاء المجلس. (المادة 37)
2) تشكيل الحكومة	يولي رئيس الدولة رئاسة السلطة التنفيذية بكاملها بما في ذلك الحكومة، وهو الذي يعين الوزراء. لكنه يحتاج إلى أخذ الثقة من السلطة التشريعية على كل وزير على حده.	لا يتمتع رئيس الدولة بسلطات حقيقية، وتكون له مكانة رمزية كرئيس لكل الدولة. يختار رئيس الدولة رئيس الوزراء بعد التشاور مع الكتل البرلمانية، ويقوم رئيس الوزراء بتشكيل الحكومة بمفرده ويعرضها على البرلمان لأخذ الثقة دون تدخل رئيس الدولة.	- رئيس الدولة يكلف زعيم الأغلبية أو الحزب الأكبر في البرلمان لتشكيل الحكومة بعد إجراء مشاورات مع الكتل البرلمانية عند اختيار رئيس الوزراء. - يولي رئيس الدولة وزراء تشكيل الحكومة بالتشاور مع رئيس الدولة الذي يصدر قراراً بتعيينهم ويعرضها على البرلمان لنيل الثقة. ويعني الرئيس الوزراء من مناصبهم بناء على اقتراح من رئيس الوزراء. - يحلف رئيس الوزراء والوزراء اليمين أمام الرئيس. - يحق لرئيس الدولة إقالة رئيس الوزراء بناء على استقالة الحكومة.	- لا يوجد نص يجبر رئيس السلطة على إجراء مشاورات مع الكتل البرلمانية عند اختيار رئيس الوزراء. - يتولى رئيس الوزراء تشكيل الحكومة ويعرضها على المجلس التشريعي لنيل الثقة. (المادة 65) - يحلف رئيس الوزراء والوزراء اليمين أمام الرئيس. - يحق لرئيس السلطة إقالة رئيس الوزراء.
3) حل البرلمان	لا يستطيع رئيس الدولة حل البرلمان.	يقوم البرلمان بحل نفسه بنفسه فقط.	يحق لرئيس الدولة حل البرلمان	لا يستطيع رئيس السلطة حل المجلس التشريعي.
4) الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان	لا يجوز الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان.	يجوز الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان.	لا يجوز الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان؛ بحيث يفقد عضو البرلمان النيابة بعد دخول شهر من تعيينه وزيراً.	يجوز لعضو المجلس التشريعي أن يتولى الوزارة. حيث لا يوجد نص يمنع الجمع بينهما.
5) المساءلة	الوزراء مسؤولون أمام رئيس الدولة.	الوزراء ورؤساء الوزراء مسؤولون أمام البرلمان.	- رئيس الوزراء مسؤول أمام رئيس الدولة عن أعماله وعن أعمال حكومته. - رئيس الدولة يتولى رأس اجتماع الحكومة الأسبوعي. - الوزراء مسؤولون أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته. - رئيس الوزراء مسؤولون أمام رئيس الدولة وعن أعمال وزارته. - رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام البرلمان.	- رئيس الوزراء مسؤول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته. - الوزراء مسؤولون أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته. - رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي. (المادة 74)
6) الدفاع والدبلوماسية الخارجية	رئيس الدولة هو القائد الأعلى للقوات المسلحة وهو الذي يضع السياسة الخارجية ويعين الممثلين الدبلوماسيين.	رئيس الوزراء، وبالتعاون مع مجلس الوزراء، المسؤول عن الدفاع والسياسة الخارجية.	- المسؤول الأول عن أمن الوطن وسلامة أراضيه. - رسم السياسة الخارجية، وقيادة العلاقات الخارجية بالتعاون مع الحكومة. - الحكومة مسؤولة عن حفظ الأمن الداخلي.	- رئيس السلطة الوطنية هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية. (المادة 39) - يعين رئيس السلطة الوطنية ممثلي السلطة الوطنية لدى الدول والمنظمات الدولية والهيئات الأجنبية وينهى مهامهم، كما يعتمد ممثلي هذه الجهات لدى السلطة الوطنية الفلسطينية. (المادة 40) - مجلس الوزراء مسؤول عن حفظ النظام العام والأمن الداخلي. (المادة 69)

23 المرجع السابق، ملاحظة رقم 5 ص 14-16.

المهام والصلاحيات	النظام الرئاسي	النظام البرلماني	النظام نصف الرئاسي نصف البرلماني "الفرنسي"	النظام السياسي الفلسطيني
7) تقديم مشاريع القوانين وحق الاعتراض عليها	تقديم القوانين من اختصاص البرلمان، أما رئيس الدولة فلا يوجد له عادة دور في ذلك. يملك الرئيس حق الاعتراض على القوانين التي يقرها البرلمان خلال مدة محددة وإعادتها إلى البرلمان لإعادة النظر فيها.	تقدم مشاريع القوانين من مجلس الوزراء، ومن البرلمان على السواء. في الغالب لا يملك أي طرف في السلطة التنفيذية حق الاعتراض على القوانين التي يقرها البرلمان.	- تقدم مشاريع القوانين من مجلس الوزراء، ومن البرلمان على السواء. - يملك الرئيس حق الاعتراض على القوانين التي يقرها البرلمان خلال مدة محددة وإعادتها إلى البرلمان لإعادة النظر فيها. - لا رئيس حق اقتراح تعديل الدستور. - للرئيس حق توجيه الرسائل إلى البرلمان.	- يجوز لمجلس الوزراء تقديم مشاريع القوانين (المادة 70) وكذلك أعضاء المجلس التشريعي (المادة 56). - يملك رئيس السلطة حق الاعتراض على القوانين التي يقرها المجلس التشريعي وإعادتها إليه لإقرارها ثانية. (المادة 41)
8) عمل الحكومة	تضع أعمال الحكومة كافة لإشراف رئيس الدولة، ويعينه في ذلك أعضاء حكومته.	يتولى رئيس الوزراء والإشراف على أعمال الحكومة.	- تتولى الحكومة إدارة دفة الحكم بالتنسيق مع رئيس الدولة. - يصادق الرئيس على تعيين كبار الموظفين	- يشرف رئيس الوزراء على أعمال الوزراء. (المادة 68) - يخضع مجلس الوزراء في وضع السياسة العامة في حدود اختصاصه، وفي ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه من مجلس التشريعي. (المادة 69)
9) إعلان حالة الطوارئ	يعن رئيس الدولة حالة الطوارئ لمدة معينة بعد موافقة البرلمان.	يعن مجلس الوزراء حالة الطوارئ لمدة محددة بتفويض من البرلمان الذي يصادق عليها وعلى تمديدها.	للرئيس إعلان حالة الطوارئ.	يعن رئيس السلطة الوطنية حالة الطوارئ بمرسوم لمدة ثلاثين يوماً، ويجوز تمديدها لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه. (المادة 110).

وفي كل الأحوال فقد وفر التعديل الدستوري عام 2003 مسألتين في غاية الأهمية هما (1) توفير إمكانية وجود مجلس تشريعي قوي لديه القدرة على تفعيل أدوات الرقابة أي إعمال مبدأ المسؤولية السياسية على أعمال الحكومة، و(2) التوسع في المهمات والصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الحكومة ومجلس الوزراء المسائل من المجلس التشريعي والرئيس، والتضييق في صلاحيات الرئيس وتحديدها كما جاء في المادة 38 والمادة 63 من القانون الأساسي. أي بمعنى أن التعديل في سنة 2003 عدل النظام السياسي الفلسطيني باتجاه النظام البرلماني لكن فعلياً رفض الرئيس عرفات العمل بالتعديلات الدستورية، وبعد تولي الرئيس محمود عباس الرئاسة عام 2005 استمر بذات النهج بإصداره قرارات كتحويل مرجعية مؤسسات عامة كهيئة الإذاعة والتلفزيون، وتعليمات للمحافظين وقوى الأمن وسلطة الأراضي لإزالة التعديلات عليها. كما أن المشرع الفلسطيني أخذ بهذا التعديل بمنح الرئيس صلاحيات عديدة في القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي في العام 2005 فيما يتعلق بالأمن والخدمة المدنية.

د. توزيع الصلاحيات في السلطة التنفيذية للسلطة الفلسطينية

تتكون السلطة التنفيذية في السلطة الفلسطينية، كما أسلفنا من رئيسين اثنين هما رئيس السلطة الوطنية ورئيس الوزراء. وبالرغم من أن رئيس السلطة يعتبر رئيس السلطة التنفيذية بشكل عام، فإن السلطة التنفيذية الفعلية تمارسها الحكومة التي يرأسها رئيس الوزراء والتي تعتبر المجال الرئيس لأعمال السلطة التنفيذية. وتحمل الحكومة المسؤولية السياسية أمام الرئيس والمجلس التشريعي. إن انتخاب رئيس السلطة مباشرة من المواطنين ووضعه في مستوى شرعية المجلس التشريعي من حيث مرجعيته لرئيس الحكومة، إضافة لما يتمتع به الرئيس من صلاحيات وفقاً لأحكام القانون الأساسي وما تمنحه له من صلاحيات خاصة بعض القوانين ذات الصلة والتي يمارسها أحياناً دون الحاجة لموافقة أو مبادرة سلطة أخرى، وأحياناً صلاحيات ينفذها بالتعاون مع السلطات الأخرى (مجلس الوزراء، والمجلس التشريعي، والسلطة القضائية).²⁴

1. صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

أصبحت صلاحيات رئيس السلطة، وفقاً للتعديل الدستوري لسنة 2003، محددة في القانون الأساسي، ومحدودة فيما يتعلق بقضايا الإدارة العامة للسلطة الفلسطينية وذلك حسب أحكام المادة 38 والمادة 63. ويمارس رئيس السلطة الفلسطينية العدد الأكبر من صلاحياته الدستورية والقانونية بمشاركة السلطات الأخرى؛ منها ما يحتاج

²⁴ المرجع السابق، ملاحظة رقم 1، صفحة 3.

إلى تنسيب من إحدى السلطات، ومنها ما يتطلب مصادقة السلطة التشريعية على مراسيمه. ويتمتع رئيس السلطة بموجب بعض القوانين (انظر الملحق رقم 1) بمجموعة من الصلاحيات يمارس بعضها دون الرجوع لأي سلطة أخرى سواء للتشاور أو التنسيب أو المصادقة والبعض الآخر يحتاج إلى تعاون المؤسسات الدستورية الأخرى سواء بالتنسيب أو المصادقة. وتتلخص الصلاحيات الدستورية المحددة في القانون الأساسي لرئيس السلطة بما يلي:²⁵

1. الرئيس هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية (المادة 39).
2. إصدار القوانين المحالة إليه من المجلس التشريعي بعد إقرارها، أو ردها إليه خلال المهلة القانونية (30 يوماً) مشفوعة بملاحظاته وأسبابها. (المادة 41).
3. حق العفو الخاص المتعلق بالعقوبة أو تخفيفها. (المادة 42).
4. إصدار قرارات لها قوة القانون في حالات الضرورة التي لا تحتتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي (المادة 43).
5. حق إعلان حالة الطوارئ عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً. (المادة 110).
6. اختيار وتكليف رئيس الوزراء بتشكيل حكومته، وإقالته أو قبول استقالته (المادة 45)، وإحالة إلى التحقيق (المادة 75)، والطلب من رئيس مجلس الوزراء دعوة مجلس الوزراء للانعقاد (المادة 45)، وحفظ إقرار الذمة المالية الخاصة برئيس الوزراء والوزراء بهم وبأزواجهم ووضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها حسب مادة 80 من القانون الأساسي.
7. صلاحية تعيين رؤساء هيئات ذات استقلال مالي وإداري شريطة مصادقة المجلس التشريعي على التعيين كمحافظ سلطة النقد (المادة 93)، ورئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية. (المادة 96).
8. تعيين ممثلي السلطة الوطنية لدى الدول والمنظمات الدولية والهيئات الأجنبية وإنهاء مهامهم، واعتماد ممثلي هذه الجهات لدى السلطة الوطنية الفلسطينية، (المادة 40)، وتعيين النائب العام. (المادة 107).
9. منح المشرع الفلسطيني بعد عام 2005 رئيس السلطة الفلسطينية صلاحيات "إضافية" في القوانين التي أقرها المجلس التشريعي بعد التعديل الدستوري لعام 2003 وهي تتعلق بشكل خاص بقضايا الأمن والخدمة المدنية وشؤون القضاء وهي كما يلي:

أ. الخدمة المدنية

وفقاً لأحكام القوانين الناظمة لعمل الهيئات والمؤسسات العامة (انظر الملحق رقم 1)، يتمتع رئيس السلطة الفلسطينية بحق تعيين كل من رئيس هيئة الكسب غير المشروع، ورئيس هيئة التأمين والمعاشات، وأعضاء مجلس إدارة هيئة التأمين والمعاشات، وأعضاء لجنة الانتخابات المركزية، وتعيين شاغلي وظائف الفئة العليا في الجهاز الحكومي، ورؤساء الهيئات العامة، ورئيس الجهاز المركزي للإحصاء، ورئيس سلطة المياه ونائبيه، ومدير عام مؤسسة المواصفات والمقاييس، ومدير عام مديرية الأحوال المدنية، ورئيس سلطة الطاقة ومحافظ سلطة النقد.

ب. الإشراف على الأمن

على الرغم من أن القانون الأساسي لم يمنح صلاحيات تنفيذية لرئيس السلطة على الأجهزة الأمنية وأعطى ذلك لمجلس الوزراء والوزير المختص، فقد منحت القوانين المتعلقة بتنظيم عمل قطاع الأمن صلاحيات كبيرة لرئيس

²⁵ خليل الشقاقي وجهاد حرب، نحو نظام سياسي فلسطيني منفتح: العودة للنظام الرئاسي عودة لعدم الاستقرار، رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 2005، ص ص 2-3.

السلطة وهي تعيين القائد العام للأمن الوطني،²⁶ رئيس المخابرات العامة ونائبه،²⁷ ومدير شؤون الضباط في قوى الأمن،²⁸ ومدير عام الأمن الداخلي.²⁹

ج. شؤون القضاء

بالإضافة إلى ما نص عليه القانون الأساسي فيما يتعلق بصلاحيات الرئيس بالمصادقة على حكم الإعدام وتعيين النائب العام، فإن الرئيس يتولى تعيين شاغلي الوظائف القضائية، وفقاً لأحكام المادة 18 من قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002، وعزل القضاة، وإعارة القضاة للحكومات الأجنبية أو الهيئات الدولية، وتشكيل محكمة قضايا الانتخابات.

10. تجيز المادة 43 من القانون الأساسي لرئيس السلطة أن يصدر قرارات لها قوة القانون في حالات الضرورة التي لا تحتل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي. لكن يتوجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة له بعد صدور القرارات. إن غياب انعقاد المجلس يتيح لرئيس السلطة استخدام النص الدستوري الذي يمنحه إصدار قرارات بقوانين، أي تمتعه بصلاحيات تشريعية في ظل غياب المجلس التشريعي الذي وجد

نص المادة 16 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني

"يعقد المجلس بدعوة من رئيس السلطة الوطنية دورته العادية السنوية على فترتين مدة كل منهما أربعة أشهر تبدأ الأولى في الأسبوع الأول من شهر آذار والثانية في الأسبوع الأول من شهر أيلول أو في دورات غير عادية بدعوة من رئيس المجلس بناء على طلب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس إذا لم يدع رئيس المجلس إلى مثل هذا الاجتماع يعتبر الاجتماع منعقدا حكماً بالمكان والزمان المحددين في طلب أعضائه أو طلب مجلس الوزراء".

المجلس نفسه غير قادر على الانعقاد سواء بافتتاح دورة سنوية جديدة أو دورة غير عادية أو حتى عقد جلسة. فالخلاف يركز حول تفسير المادة 16 من النظام الداخلي. فالنائب الأول لرئيس المجلس، عضو حركة حماس، يعترض على دعوة الرئيس محمود عباس لافتتاح الدورة السنوية الثانية للمجلس لعقد دورة غير عادية وذلك لتجاوز انتخابات رئاسة المجلس التي لن تكون في ظل هذه الأجواء لصالح حركة حماس صاحبة الأغلبية البرلمانية الحالية.

إن استمرار تعطيل المجلس التشريعي لفترة طويلة يعني أن رئيس السلطة سيستأثر بسلطة إصدار قوانين عبر قرارات رئاسية، أي بصلاحيات أصلية للمجلس التشريعي. ويصبح الرئيس محور السلطة الفلسطينية بامتلاكه صلاحية إصدار القوانين، خاصة أن المجلس التشريعي غير قادر على الانعقاد في ظل الانقسام الحاد في السلطة الفلسطينية والانفصال ما بين قطاع غزة والضفة الغربية ووجود حكومتين بحكم الأمر الواقع واحدة في قطاع غزة وأخرى في الضفة الغربية.

11. بعد حق الاعتراض لرئيس السلطة أداة رقابية على أعمال السلطة التشريعية، إذ يتمكن الرئيس من الاعتراض على أي مشروع قانون أقره المجلس التشريعي. وهي صلاحية يتمتع بها حصراً دون غيره من مؤسسات السلطة. ويعزى ذلك للحد من استئثار السلطة التشريعية في مجال التشريع وهو ما يعرف بمفهوم الرقابة المتبادلة، فأصدار القانون هو المرحلة الأخيرة التي يقطعها القانون في العملية التشريعية لإخراجه من دائرة التداول والإقرار داخل المؤسسات التشريعية والتنفيذية إلى دائرة التطبيق، وتتمثل بتوقيع رئيس الدولة الذي يتبعه النشر الرسمي. ويحدد القانون الفترة التاريخية التي يجب أن تصدر بها القوانين بعد موافقة المجلس التشريعي عليها وإحالتها إلى رئيس السلطة الفلسطينية للتوقيع عليها قبيل نشرها في الجريدة الرسمية بثلاثين يوماً. إذ على الرئيس إصدار القوانين خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه وفقاً لأحكام المادة 41 من القانون الأساسي (والمادة 71 من النظام الداخلي).

لكن القانون الأساسي في المادة 41 منح رئيس السلطة الفلسطينية حق الاعتراض "الفيتو" للتصدي لمشروع قانون وقعت المصادقة عليه من قبل المجلس التشريعي وهو إرجاع القانون للقراءة الثانية ولا يمكن تجاوز هذه المعارضة إلا بحصول أغلبية الثلثين. وحق الاعتراض هنا من رئيس السلطة في المرحلة الأولى هو حق وقتي، بمعنى أنه لا يؤدي إلى إعدام مشروع القانون وإنما إلى تأجيل إصداره إذا ما أكد المجلس النيابي فيما بعد رغبته

²⁶ مادة 8 من قانون الخدمة لقوى الأمن رقم 8 لسنة 2005.

²⁷ المادة 14 من قانون الخدمة لقوى الأمن رقم 8 لسنة 2005، والمادة 4 و6 من قانون المخابرات العامة رقم 17 لسنة 2005.

²⁸ المادة 16 من قانون الخدمة لقوى الأمن رقم 8 لسنة 2005.

²⁹ المادة 11 من قانون الخدمة لقوى الأمن رقم 8 لسنة 2005.

الأكيدة في هذا الإصدار. وفي حالة عدم توفر هذه الأغلبية (أغلبية ثلثي أعضاء المجلس) فإن الاعتراض الرئاسي يعني إلغاء "موت" مشروع القانون.³⁰

تفيد تجربة المجلس التشريعي أنه تمت مخالفة هذه القاعدة القانونية عندما أدخلت التعديلات التي طلبها الرئيس على مشروع قانون الجمعيات الخيرية والمنظمات الأهلية لسنة 2000 ومشروع قانون الانتخابات العامة لسنة 2005. وجرى التصويت على هذه الملاحظات كأنها تعديلات عادية.

12. يشرف رئيس السلطة الفلسطينية على استثمارات السلطة من خلال صندوق الاستثمار الفلسطيني المنشأ بقرار رئاسي في 10 كانون ثاني 2000 (الذي تم انشاء الصندوق كشركة مملوكة للاسلطة الوطنية) وتمت

مقتطفات من نص الرسالة التي وجهتها السلطة الفلسطينية لصندوق النقد الدولي والمقدمة في اجتماع الدول المانحة في لشبونة في حزيران 2002 "الإطار الاقتصادي والمالي للسلطة الوطنية الفلسطينية"

تم استخدام بعض العائدات التي تم تحويلها في الماضي لتغطية جزء من النفقات الجارية في الموازنة، إلا أن القسم الأكبر إما قد تم توفيره أو تم استثماره في عمليات تجارية من خلال الشركة الفلسطينية للخدمات التجارية في الضفة الغربية وغزة وبالأخارج، تعود ملكية الشركة الفلسطينية للخدمات التجارية (PCSC) إلى السلطة الفلسطينية بالكامل، وتخضع حساباتها إلى التدقيق من قبل شركة سابا، وهي شريك لشركة Deloitte-Touche-Tohmatsu International في شباط 2000، وتم تقدير ممتلكات الشركة في 1999/12/31 بحوالي 345 مليون دولار، منها 292 مليون على شكل أسهم ملكية. أهم أربع ممتلكات هي كالاتي: 30% المنتج السياحي في أريحا، 100% شركة الاسمنت، 35% جوال فلسطين، 8% شركة الاتصالات. هذه ممتلكات تشكل نصف الممتلكات الكاملة للشركة حسب أرقامها، في عام 1999 سجلت الشركة أرباح صافية بمقدار 77 مليون دولار. ومن المهم توضيحه هنا أننا بالكشف عن تلك المعلومات نكون قد اتبعنا أعلى مستويات الشفافية حسب المعايير العالمية. ونحن الآن بصدد تحضير إستراتيجية خصخصة يتم بموجبها التخلص من ملكية السلطة لهذه الشركات حيث ستصبح جزء من القطاع الخاص، نحن نعلم أن التحول من الحكومي إلى الخاص لا يضمن التحسن، كما أن تحويل بعض الشركات إلى القطاع الخاص سيأخذ وقتاً طويلاً وسيكون بحاجة إلى العديد من الخطوات التصحيحية وخاصة من الناحية القانونية، إضافة إلى تشجيع المنافسة في الأسواق، من ناحية أخرى، فإن تحويل ملكيات الأسهم الصغيرة في الشركات المدرجة من الممكن أن يتم بسرعة أكبر. والآن تخضع إستراتيجية الخصخصة إلى التطوير من أجل البدء بها. وضمن هذه العملية تم التشاور مع القطاع الخاص بشكل كبير. ومن الجدير ذكره أن النقاط الأساسية التي ستقوم عليها إستراتيجية الخصخصة تعتمد وبشكل كبير على معطيات المؤتمر الاقتصادي الوطني الذي سينتظمه في 2000/5/30.

المصادقة على النظام الأساسي له بموجب مرسوم رئاسي صادر في 14 آب 2002 وذلك لتوحيد كافة نشاطات السلطة الفلسطينية التجارية والاسثمارات، حيث يتولى إدارة الصندوق مدير عام وهو في الوقت نفسه مستشار الرئيس الاقتصادي.

وقد دش كلت إدارة الاسثمارات المملوكة كلياً أو جزئياً للاسلطة الفلسطينية في القطاع الخاص نقطة خلافية ومثيرة ليس فقط في الأوساط السياسية بسبب الإدارة المنفصلة لها ودون الإعلان عن قيمتها أو أرباحها بعيداً عن الرقابة وعدم استعادة الخزينة العامة من أرباحها، بل في القطاع الخاص لقيامها باحتكارات في سلع أساسية كالاسمنت. ونتيجة للتدمير والانتقادات التي أبداها القطاع الخاص والمؤسسات الدولية فقد تعهدت السلطة الفلسطينية أمام الدول المانحة عام 1996 بإنهاء أي مظهر من مظاهر تدخل السلطة في الاقتصاد في نهاية عام 1998، إلا أن ذلك لم يتحقق مما

دفع بالجهات المانحة والمؤسسات الدولية وعلى رأسها البنك الدولي وصندوق النقد إلى ممارسة المزيد من الضغوط على السلطة الفلسطينية وبخاصة بعد الأزمة المالية التي عانت منها السلطة في الانتفاضة الثانية. وعلى اثر ذلك قرر الرئيس ياسر عرفات تأسيس صندوق الاستثمار الفلسطيني عام 2000 ليتولى إدارة ممتلكات واستثمارات السلطة الفلسطينية بدلاً من الشركة الفلسطينية للخدمات التجارية. لكن جهود تأسيس الصندوق بقيت متعثرة إلى ما بعد الاجتياح الإسرائيلي لأراضي السلطة الفلسطينية الذي رافقه ضغوطات دولية كبيرة أجبرت السلطة على إجراء إصلاحات في كافة مؤسسات السلطة كانت أهمها في الجانب المالي. وقد أولى وزير المالية أولوية في خطة الإصلاح المالي لإنشاء صندوق الاستثمار ليمثل إطاراً قانونياً وتنظيمياً تتم من خلاله المساءلة وتحديد الصلاحيات والمسؤوليات عن الاستثمارات باعتبارها أموال عامة. ينص النظام الأساسي على: أنظمة لضبط إدارة الشركات؛ بما فيها كيفية التعامل مع تعارض المصالح، ومكافحة الفساد، وسياسات العمل، وكيفية تأهيل الاستثمارات، وتقديم التقارير، وتدقيق الحسابات، وتعيين قيمة عادلة لكل استثمار، تعيين مجلس إدارة

³⁰ جهاد حرب، تطوير قواعد عمل المجلس التشريعي نحو قانون للسلطة التشريعية، رام الله: مواطن المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 2006، ص ص

مستقل.³¹ وبالرغم من ان هذه الخطوات كانت ايجابية وتهدف الى زيادة الثقة باذشاء الصندوق بقرارات رئاسية الا أنه جاء مخالفاً لنص المادة (21) (1) من القانون الاساسي المعدل.

المادة 21 من القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية المعدل

1. يقوم النظام الاقتصادي في فلسطين على أساس مبادئ الاقتصاد الحر. ويجوز للسلطة التنفيذية إنشاء شركات عامة تنظم بقانون.
2. حرية النشاط الاقتصادي مكفولة، وينظم القانون قواعد الإشراف عليها وحدودها.
3. الملكية الخاصة مصنونة، ولا تنتزع الملكية ولا يتم الاستيلاء على العقارات أو المنقولات إلا للمنفعة العامة وفقاً للقانون في مقابل تعويض عادل أو بموجب حكم قضائي.
4. لا مصادرة إلا بحكم قضائي.

وفي 28 شباط 2003، تم نشر تقرير أولي حول استثمارات السلطة بعد أن قامت مؤسسة "ستاندرد اند بورز" بحصر هذه الاستثمارات، ومساهماتها في النشاطات التجارية والاستثمارية في إطار صندوق الاستثمار الفلسطيني كهيئة قانونية تتابع الاستثمارات الخاصة بالسلطة ويدار من قبل مجلس إدارة. ويتاريخ 9 نيسان 2004 تم نشر التقرير السنوي للبيانات المالية الموحدة

لشركة "صندوق الاستثمار الفلسطيني" لعام 2003 وقد تضمن هذا التقرير الحصر النهائي لاستثمارات السلطة الوطنية. يظهر التقرير السنوي 2006 أن الصندوق يستثمر في قطاعات أساسية كالاتصالات الأرضية والخلوية والكهرباء والاسمنت وتصل موجوداته واستثماراته حوال 900 مليون دولار. إن ابقاء صندوق الاستثمار تحت اشراف "عطاء" رئيس السلطة يحد، لا بل، يمنع المجلس التشريعي من مساءلة مجلس إدارة الصندوق باعتباره خاضعا لإشراف الرئيس المباشر. وكذلك مدير عام الصندوق باعتباره المستشار الاقتصادي لرئيس السلطة.

2. صلاحيات مجلس الوزراء³²

شكل مجلس الوزراء الطرف الأساسي للسلطة التنفيذية إلى جانب مؤسسة الرئاسة وذلك بعد أن تم استحداث منصب رئيس الوزراء وبعد تعديل القانون الأساسي عام 2003، حيث تم تحديد اختصاصات وصلاحيات كل من مؤسسة الرئاسة ومؤسسة مجلس الوزراء ويمكن استعراض هذه الاختصاصات على النحو التالي:³³

1. لرئيس الوزراء حق اختيار أعضاء مجلس الوزراء والإعلان عن أسماء التشكيلة الحكومية (المادة 65)، وحق تعديله أو إقالة أو قبول استقالة أي عضو أو ملئ أي شاغر قد يحصل، وتعيين نائب له من بين وزرائه ليقوم بأعماله عند غيابه (المادة 68)، والحق في إحالة أي من الوزراء إلى التحقيق (المادة 75)، والإشراف على أعمال الوزراء والمؤسسات العامة التابعة للحكومة، وترؤس جلسات مجلس الوزراء (المادة 68).
2. لمجلس الوزراء وضع السياسة العامة في حدود اختصاصه، وفي ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي، وتنفيذ السياسات العامة المقررة من السلطات الفلسطينية المختصة (المادة 69).
3. الحق في التقدم بمشروعات القوانين إلى المجلس التشريعي، وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين (المادة 70).
4. لمجلس الوزراء إعداد الجهاز الإداري، ووضع الهيكلية المناسبة، وتزويده بكافة الوسائل اللازمة، والإشراف عليه ومتابعته، والتأكد من تنفيذ القوانين وضمان الالتزام بأحكامها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك، وإنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، وتعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات والإشراف عليها (المادة 69).
5. لمجلس الوزراء وضع الموازنة العامة لعرضها على المجلس التشريعي (المادة 69).
6. تقع المسؤولية على الوزير لتقديم موازنة وزارته والعمل على تحديد المصروفات. ويختص كل وزير باقتراح السياسات العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها، والإشراف على سير العمل في وزارته، وتنفيذ موازنتها، وإعداد مشاريع القوانين الخاصة بها.

³¹ محمد أبو شرح، خطوة على الطريق: الإصلاحات المالية في السلطة الوطنية الفلسطينية خلال عام ونصف (منتصف 2002- نهاية 2003)، المركز الإعلام والمعلومات، 2004، ص 16-19.

³² لمزيد من المعلومات حول صلاحيات مجلس الوزراء يمكن مراجعة أحمد أبو دية وجهاد حرب، إشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي: السلطة التنفيذية مؤسستا الرئاسة ومجلس الوزراء، رام الله: "أمان" الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، 2006.

³³ سوبرا، ملاحظة رقم 20 ص 2

لتنفيذ أحكام المادة (21) من القانون الاساسي المتعلقة بنظام الاقتصاد الحر، تتولى الحكومة وعبر الوزارات والمؤسسات الخاصة بالشؤون الاقتصادية الإشراف على تنظيم كافة جوانب النشاط الاقتصادي سواء من خلال إصدار الأنظمة والتعليمات وإصدار التراخيص لمزاولة النشاط الاقتصادي أو من الرقابة على القطاع الخاص كالجودة للانتاج والتصنيع وحماية حقوق المستهلك والشركات. كما أن الحكومة تقوم بإعداد الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية والتي تتضمن رؤية الحكومة للقطاع الخاص والسياسات الحكومية المتعلقة بهذا القطاع، مما ينبغي على الحكومة الأخذ بالحسبان ضرورة الاتفاق على تحسين الخدمات المقدمة للجمهور والقطاع الخاص وبالتالي رفع الموازنة بشكل يضمن حسن تقديم هذه الخدمات ورفع كفاءة الموظف العام.³⁴ ويبين الجزء ادناه بعض التحديات التي تواجه الحكومة والقطاع الخاص والتي تحتاج الى اعتماد سياسات وبرامج كفيلة بادخال مزيد من الاصلاحات اللازمة في المستقبل القريب.

1. مسؤولية تقديم القوانين

على الرغم من بدأ عملية الإصلاح في عام 2002، إلا أن الحكومة لم تقم ببلورة خطة تشريعية تحدد فيها القوانين ذات الأولوية للحكومة لتقديمها للمجلس التشريعي ولم تعنى بتدبير مشاريع القوانين المقدمة منها خاصة فيما يتعلق بالجوانب الاقتصادية. بل أن الصراع الذي رافق هذه القوانين على المرجعية والإشراف ما بين الوزارات والمؤسسات العامة المشرفة على المؤسسات الاقتصادية (القطاع الخاص) أثار على تمرير مشاريع القوانين الاقتصادية وشوش المشرع الفلسطيني خاصة في ظل ضعف الخبرة لدى المجلس التشريعي مما حد من إقرار القوانين الاقتصادية.

كما أدى غياب الخطة التشريعية إلى تقديم الوزراء لمشاريع قوانين بعيداً عن مجلس الوزراء وذلك وفقاً لأولوياته ومتطلبات المشاريع التمويلية لوزاراتهم أو للتعهدات التي تقدمها السلطة للدول والمؤسسات الدولية المانحة. وبقاء أغلب القوانين مخالفة لأحكام القانون الأساسي إذ لم تقدم الحكومة على إجراء مراجعة شاملة للقوانين الصادرة قبل تعديل القانون الأساسي لعام 2003 وبقيت تتعارض مع النص الدستوري.

2. إصدار الأنظمة التنفيذية

على الرغم من أن القوانين تشكل جوهر النظام القانوني إلا أنه يجب أن يصاحبها تشريعات ثانوية تعمل على الإرشاد في عملية تفسير هذه القوانين وتطبيقها. فالحكومة الفلسطينية لم تقم ببذل جهد كافي لاعداد الانظمة المكملة للقوانين المقررة من المجلس التشريعي وإصدارها (علماً أن المجلس التشريعي أقر 28 قانوناً تتعلق بالمجالات والمؤسسات الاقتصادية من أصل 91 قانوناً تم إقراره خلال المدة النيابية الأولى 1996-2005 (أي بواقع 31% من مجمل القوانين المقررة والمصدرة) بالإضافة إلى 8 قوانين تتعلق بالموازنة السنوية، الأمر الذي نجم عنه إجحاف عند اتخاذ القرارات التنفيذية أو تكيف النص القانوني دون مرجعية. ففي الوقت الذي أعلن عن إصدار أنظمة خاصة بقطاع الاتصالات خاصة بقانون الاتصالات لسنة 1996، على سبيل المثال، هي الأنظمة الوحيدة التي نشرت أو تلك المتعلقة بالتحكيم التجاري لسنة 2003 التي لم تنشر، بقيت معظم التشريعات الأخرى ذات العلاقة بقطاع الأعمال تفتقر الى وجود أنظمة. بالإضافة الى ذلك، هناك أنظمة لازالت بحاجة لاقرار من أجل الاسترشاد بها في تطبيق قوانين أساسية تحكم الإشراف على التشريعات القضائية كقانون السلطة القضائية وقانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية،³⁵ مما عطل تنفيذ القوانين وأفرغها من مضمونها.

3. مسؤولية بلورة السياسات الاقتصادية العامة

لم تقم الحكومة بتبني سياسة عامة واضحة في المجال المالي والاقتصادي سواء لطبيعة الاقتصاد الذي يجب تبنيه والأولويات الاستثمارية المتناسبة مع القدرات البشرية والطبيعية للسلطة الفلسطينية أو لعلاقة الاقتصاد الفلسطيني بالاقتصاد الإسرائيلي. وذلك على الرغم من وجود أطر تنسيقية للقطاع الخاص ونقابات وغرف تجارية، إلا أن مجلس الوزراء تعامل مع قضايا التنمية البشرية وبشكل خاص الاقتصادية بمفرده دون التشاور والتعاون مع هذه المجالس الأخرى وكذلك المجلس التشريعي وتجاهل دور الشراكة الضرورية مع جميع الأطراف حيثما يتم الحديث عن سياسات وطنية تتعلق بالاقتصاد. وبرز غياب الدور لمؤسسة مجلس الوزراء في العمل الجماعي بشأن السياسات العامة حتى فيما بين الوزراء أنفسهم بحيث تعززت الإدارة الفردية للوزراء وتحول دور مجلس

³⁴ لمزيد من التفاصيل راجع: تطوير خارطة طريق فلسطينية لاصلاح وبلورة للتشريعات في قطاع الاعمال" جمعية المستقبل للدراسات والابحاث الاستراتيجية.

فلسطين 2006.

³⁵ المرجع السابق، ص 21.

الوزراء الى إدارة أزمات بدل وضع خطط وبرامج عمل وتبني سياسات عامة.³⁶ وقد أدى غياب سياسات عامة واضحة ومعتمدة تتعلق بالاقتصاد الفلسطيني إلى تخبط الحكومة في التعامل مع مختلف القطاعات التي تتولى الإشراف عليها مما خلق العديد من التجاوزات وحد من فرص الاستثمار في هذه القطاعات.

كما برز غياب السياسات العامة في موضوع الاحتكارات على الرغم من وضوح نص المادة (21) (1) من القانون الأساسي: "يقوم النظام الاقتصادي في فلسطين على أساس مبادئ الاقتصاد الحر". إذ مارست السلطة سياسة احتكار المتجارة في بعض السلع الأساسية عبر هيئات وشركات حكومية ومن أهمها احتكارها استيراد الاسمنت وهيئة البترول التي تشرف على استيراد مشتقات النفط من إسرائيل. ومثلاً، أدت سياسات هيئة البترول إلى التضيق على مؤسسات القطاع الخاص إذ فرضت على مصنع الزيوت المعدنية في الخليل تسويق الزيوت التي ينتجها من خلالها وبخصم مرتفع جدا دون أي سند قانوني رغبة من الهيئة بتحصيل أكبر قدر ممكن من الأرباح دون الأخذ بعين الاعتبار مصالح هذا القطاع أو المواطنين.³⁷ كما أدى غياب سياسات اقتصادية عامة للتعامل مع قطاعات مهمة كقطاع الطاقة والموارد الطبيعية إلى استنزاف هذه الموارد والدخول في اتفاقيات غير مدروسة بشأنها ما الحق بالسلطة أضرار مالية مستمرة من الخزينة العامة.

4. سياسة منح الامتياز

تشكل سياسة منح الامتيازات أداة في يد السلطة لتطوير مشاركة القطاع الخاص في عملية التنمية، حيث أن اللجوء الى منح الامتياز في إدارة المرافق العامة يأتي انعكاسا لسياسات وتوجهات الدولة لطبيعة وحجم مشاركة القطاع الخاص في عملية التنمية والاستثمار وإدارة القطاعات الخدمية شريطة مراعاة شروط المنافسة بمنح مؤسسات القطاع الخاص الفرصة المتساوية في الشروط والضمانات. فقد أصبحت مشاركة القطاع الخاص في تمويل وتشغيل المشروعات العامة أو المرافق العامة أمرا أساسيا لاعتبارات تجارية ومالية وفنية وإدارية.³⁸

يشكل الامتياز الذي حصلت عليه شركة الاتصالات الفلسطينية لإنشاء وإدارة وتشغيل الهاتف الثابت والخلوي أبرز الامتيازات التي تمت في عهد السلطة الفلسطينية. حيث وقعت شركة الاتصالات اتفاقية امتياز، أطلق عليها "اتفاقية منح رخصة إنشاء وإدارة وتشغيل اتصالات الهاتف الثابت و"الجوال"، مع السلطة الوطنية الفلسطينية" بتاريخ 15 تشرين ثاني 1996. وقد حصلت شركة الاتصالات على الرخصة بشروط امتياز غير معلنة ودون فتح المجال للمنافسة، بحيث منحت الشركة هيمنة احتكارية لمدة 20 سنة بالنسبة لخدمات الهاتف الثابت ولمدة خمس سنوات لخدمة الهواتف الخلوية أو عند توصيل 120 ألف مشترك أيهما أسبق.

تكمن الإشكالية في اتفاقية منح الامتياز لشركة الاتصالات في غياب الشفافية في الآلية التي تم من خلالها اختيار شركة الاتصالات لإدارة قطاع الاتصالات "الثابت والخلوي". فليس واضحا أن السلطة الفلسطينية اتبعت أسساً سليمة تضمن المنافسة لكافة مؤسسات القطاع الخاص في إدارة هذا القطاع. مما يدل على غياب سياسة محددة لدى الحكومة بمنح الامتياز. بالإضافة الى ذلك فقد خالفت الاتفاقية القواعد القانونية السارية المفعول آنذاك بوجود عرض الاتفاقية على السلطة التشريعية لإقرارها.

5. تبني سياسة المنافسة

تعد سياسة المنافسة أداة سياسية لحماية النشاط الاقتصادي وتشجيعه، فهي تحدد أوجه تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، مبيزة الأنشطة التي تشارك الدولة فيها وتلك التي ستتخلى عنها للقطاع الخاص. وتنظم سياسة المنافسة الطرق والوسائل التي يتعين على القطاع الخاص أن يعمل بها لضمان تقديم السلع والخدمات إلى المواطنين بأرخص الأسعار وبأجود الصنوف، وتشجع الإبداع والتنمية، وتزيد الإنتاجية والانخراط في المنافسة في الأسواق الدولية. إن عدم تبني الحكومة لسياسة منافسة واضحة على الرغم من النص الدستوري الواضح بتبني مبادئ الاقتصاد الحر، وأسس التنافسية، أدى الى احتكارات قامت بها شركات حكومية لاستيراد البترول³⁹

³⁶ أحمد أبو دية وجهاد حرب، مصدر سابق، ص 21.

³⁷ محمد أبو شرح، مصدر سابق، ص 20

³⁸ معين برغوثي، عقود الامتياز (حالة شركة الاتصالات الفلسطينية)، رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة تقارير قانونية 35، 2004، ص

ص 1-3.

³⁹ في العام 2002 خضعت الهيئة العامة للبترول الى تحويل في ارسدها والعمليات التشغيلية لصندوق الاستثمار الفلسطيني مما

ادى الى تحسين ادائها ووضعها المالي.

من قبل الهيئة العامة للبترول واحتكار استيراد الاسمنت من قبل شركة الخدمات التجارية للمملوكة للسلطة، وكذلك بالنسبة لسوق الاتصالات التي تم احتكاره بموجب عقد الامتياز الممنوح لشركة الاتصالات الفلسطينية.

6. احترام قرارات المحاكم وتنفيذها

شكل الانتقاص من تفيد مؤسسات السلطة التنفيذية لقرارات المحاكم الفلسطينية وامتناع الأجهزة الأمنية بشكل خاص عن تنفيذ الأحكام الصادرة من المحاكم الفلسطينية والتباطؤ أحيانا أخرى في تنفيذها، إذا ما كانت متعارضة مع توجهاتها ورغباتها أو متناقضة مع اعتباراتها السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية، الى تقويض عمل الجهاز القضائي وأثر على مكانته في المجتمع الفلسطيني. تمثلت صور تدخل السلطة التنفيذية وأجهزتها المختلفة في اختصاصات السلطة القضائية وشملت التالي:

- أ. تشجيع القضاء الموازي ممثلا بالدوائر القانونية التابعة للمحافظات والدوائر القانونية التابعة للأجهزة الأمنية، والأخذ بحلولة وأحكامه في تسوية المنازعات بين الأفراد.
- ب. ممارسة الضغوطات بأشكالها المختلفة على القضاة للتأثير عليهم عند البت في القضايا المرفوعة أمامهم لإغلاق ملفاتها أو للبت فيها لصالح طرف معين يكون في الغالب أحد أعضاء المؤسسة التنفيذية وأجهزتها أو من المواليين والمحابين لها.
- ج. في حين استمر خلاف حول المهام والصلاحيات بين كل من وزارة العدل ومن جهة وبين مجلس القضاء الأعلى من جهة أخرى بخصوص الإشراف الإداري على المحاكم وآلية تمرير موازنة مجلس القضاء الأعلى إلى وزارة المالية لوضعها في الموازنة العامة للسلطة الوطنية ومرجعية النيابة العامة. بالإضافة إلى الخلل في بنية الجهاز القضائي والبيئة اللازمة لعمله وسوء توزيع القضاة على المحاكم أدى إلى تراكم القضايا والبطء في النظر فيها.⁴⁰
- د. لا يقوم الجهاز القضائي بمراجعة دستورية القوانين التي تصدر عن المجلس التشريعي او المراسيم التي تصدر عن الرئيس أو رئيس الوزراء. هذا وفي ظل غياب المحكمة الدستورية أدى الى اخفاق السلطة القضائية في ممارسة دورها في الرقابة على السلطين التشريعية والتنفيذية.

هـ. التوصيات

إن الفصل بين السلطات في السلطة الفلسطينية هو فصل مرن ونسبي، وأن العلاقة بينها، من ناحية أولية، تقوم على مبدأ التعاون والرقابة المتبادلة. لكن بيان الاحكام الخاصة بفصل السلطات في متن القانون الأساسي بحاجة إلى تدعيم بقوانين وانظمة لاحقة تنسجم وهذا المبدأ الدستوري.

وهناك حاجة الى ترسيخ ثقافة سياسية تدعم هذا الفصل وتحترمه. إن تحقيق فصل السلطات في السلطة الفلسطينية وتفعيل النص الدستوري المتعلق بالسوق الحرة، يتطلب تبني التوصيات التالية:

1. العمل على إعادة تدقيق كافة القوانين التي تتعارض مع أحكام المادة 69 من القانون الأساسي خاصة فيما يتعلق بإنشاء المؤسسات والهيئات العامة ومرجعيتها وبتعيين رؤساء وأعضاء مجالس إدارتها.
2. تبني آلية واضحة تحدد كيفية تعاون مجلس الوزراء مع رئيس السلطة وخلق التوازن الصحيح بينهما بموجب أحكام القانون الأساسي، وذلك تنفيذا لأحكام المادة 46 من القانون الأساسي.
3. احترام رئيس السلطة الوطنية للقواعد الدستورية العامة عند استخدامه صلاحياته التشريعية خاصة فيما يتعلق بإصدار قوانين بقرارات في حالات الضرورة.
4. إلزام مجلس الوزراء والوزارات المختصة بإصدار الأنظمة واللوائح التنفيذية للقوانين التي يقرها المجلس التشريعي خلال مدة زمنية محددة، بمدة أقصاها سنة أشهر.
5. تعزيز استقلالية القضاء وذلك من خلال احترام السلطة التنفيذية لقرارات المحاكم وتنفيذها.

⁴⁰ عائشة أحمد ، عملية الإصلاح في الجهاز القضائي الفلسطيني، رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 2004، ص 14.

ملحق رقم 1

جدول صلاحيات رئيس السلطة الفلسطينية في القانون الأساسي والقوانين التي صدرت بعد تعديله عام 2003⁴¹

الموضوع	الصلاحيات	المصدر
صلاحيات الرئيس في القانون الأساسي		
(1) الأمن	رئيس السلطة الوطنية هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية.	القانون الأساسي (المادة 39).
(2) اختيار رئيس الحكومة وإقالته	يختار رئيس السلطة الوطنية رئيس الوزراء ويكلفه بتشكيل حكومته وله أن يقيله أو يقبل استقالته، وله أن يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للانعقاد.	القانون الأساسي (المادة 45)
(3) إحالة رئيس الحكومة إلى التحقيق	لرئيس السلطة الوطنية الحق في إحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق فيما قد ينسب إليه من جرائم أثناء تأديته أعمال وظيفته أو بسببها وذلك وفقاً لأحكام القانون.	القانون الأساسي (المادة 75).
(4) الدعوة لاجتماع مجلس الوزراء	يحق للرئيس ان يطلب من رئيس مجلس الوزراء دعوة مجلس الوزراء للانعقاد.	القانون الأساسي (المادة 45)
(5) تعيين محافظ سلطة النقد	يعين محافظ سلطة النقد بقرار من رئيس السلطة الوطنية ويصادق على تعيينه من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني.	القانون الأساسي (المادة 93). قانون رقم (18) لسنة 2004 بتعديل بعض أحكام القانون رقم (2) لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية.
(6) النائب العام	يعين النائب العام بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من المجلس الأعلى للقضاء.	القانون الأساسي (المادة 107)
(7) تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية	يعين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني - يعين رئيس الديوان بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس الوزراء وبعد المصادقة على تعيينه بالأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي.	القانون الأساسي (المادة 96). قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004 (المادة 4).
(8) إصدار القوانين، ورد القوانين "الفتوى"	- يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملاحظاته وأسباب اعتراضه وإلا اعتبرت مصدرة وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية. - إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي، فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه أعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية.	القانون الأساسي (المادة 41).
(9) حق العفو الخاص	لرئيس السلطة الوطنية حق العفو الخاص عن العقوبة أو تخفيضها، وأما العفو العام أو العفو عن الجريمة فلا يكون إلا بقانون.	القانون الأساسي (المادة 42).
(10) المساءلة	رئيس الوزراء مسؤول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته.	القانون الأساسي (المادة 74).
(11) السياسة الخارجية	- يعين رئيس السلطة الوطنية ممثلي السلطة الوطنية لدى الدول والمنظمات الدولية والهيئات الأجنبية وينهى مهامهم، كما يعتمد ممثلي هذه الجهات لدى السلطة الوطنية الفلسطينية. - يكون التعيين: السفير وتسميته ونقله وإعادته للمقر بقرار من الرئيس بناءً على تنسيب من الوزير. - يتم استدعاء البعثات الفلسطينية أو إغلاقها بقرار من الرئيس بناءً على تنسيب من الوزير.	القانون الأساسي (المادة 40). قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005 (المادة 7). قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005 (المادة 2).
(12) إعلان حالة الطوارئ	يعلن رئيس السلطة الوطنية حالة الطوارئ بمرسوم لمدة ثلاثين يوماً، ويجوز تمديدها لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه.	القانون الأساسي (المادة 110).
(13) التصديق على حكم الإعدام	لا ينفذ حكم الإعدام الصادر من أية محكمة إلا بعد التصديق عليه من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.	القانون الأساسي (المادة 109).

⁴¹ انظر: جهاد حرب، مستقبل الإصلاح السياسي في السلطة الفلسطينية في ظل حكومة حركة حماس، رام الله: المركز الفلسطيني

للبحوث السياسية والمسحية، 2006، ص 13-16.

الموضوع	الصلاحية	المصدر
14 إصدار المراسيم والقرارات	لا يخول القانون الأساسي رئيس السلطة إصدار أية مراسيم باستثناء إعلان حالة الطوارئ. لكنه لا يمنع ذلك صراحة لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون. لكن يحصر القانون الأساسي صلاحيات الرئيس في تلك المنصوص عليها في القانون الأساسي: "يمارس رئيس السلطة الوطنية سلطاته ومهامه التنفيذية على الوجه المبين في هذا القانون".	القانون الأساسي (المادة 43). القانون الأساسي (المادة 38).
قوانين صدرت بعد تعديل 2003 تجيز للرئيس إصدار مراسيم وقرارات		
15 تعيين موظفي الفئة العليا في القطاع العام	يعين الوكلاء والمديرون العامون من موظفي الفئة العليا (أو ما يعادلها من خارج الدائرة الحكومية) بقرار من رئيس السلطة الوطنية وبناءً على تنسيب من مجلس الوزراء.	قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 وتعديلاته عام 2005 (المادة 17).
16 تعيين رؤساء الهيئات العامة	على أنه "يعين رؤساء الدوائر الحكومية المستقلة من الفئة العليا بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء".	قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 وتعديلاته عام 2005 (المادة 16).
17 تعيين قائد الأمن الوطني	- يعين القائد العام بقرار من الرئيس. - يكون تعيين القائد العام لمدة ثلاث سنوات، ويجوز التمديد له لسنة واحدة فقط.	قانون الخدمة لقوى الأمن رقم 8 لسنة 2005 (المادة 8).
18 تعيين مدير المخابرات	- يعين رئيس المخابرات العامة بقرار من الرئيس. - يكون تعيين رئيس المخابرات العامة لمدة ثلاث سنوات، ويجوز التمديد له لسنة واحدة فقط. - يعين رئيس المخابرات بقرار من الرئيس وبدرجة وزير.	قانون الخدمة لقوى الأمن رقم 8 لسنة 2005 (المادة 14). قانون المخابرات العامة رقم 17 لسنة 2005 (المادة 4).
19 تعيين مدير عام الأمن الداخلي	- يعين مدير عام الأمن الداخلي بقرار من الرئيس، ويتسبب من مجلس الوزراء. - يكون تعيين مدير عام الأمن الداخلي لمدة ثلاث سنوات، ويجوز التمديد له لسنة واحدة فقط.	قانون الخدمة لقوى الأمن رقم 8 لسنة 2005 (المادة 11).
20 تعيين مدير شؤون الضباط لقوى الأمن	تنشأ بمقتضى أحكام هذا القانون إدارة تسمى شئون الضباط لقوى الأمن، ويعين مديرها بقرار من الرئيس	قانون الخدمة لقوى الأمن رقم 8 لسنة 2005 (المادة 16).
21 تعيين رئيس هيئة مكافحة الكسب غير المشروع	يعين رئيس الدولة، رئيساً للهيئة بناءً على تنسيب مجلس الوزراء ويصادق على تعيينه المجلس التشريعي الفلسطيني بالأغلبية المطلقة.	قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005 (المادة 3).
22 تعيين رئيس هيئة التقاعد الفلسطينية ونائبه	يعين رئيس هيئة التأمين والمعاشات بقرار من رئيس السلطة بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء ويحدد المرسوم رئيس الهيئة ونائبه.	قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005 (المادة 56)
23 تعيين أعضاء مجلس إدارة هيئة التقاعد الفلسطينية	دون الإخلال بأحكام المادة (39) من هذا القانون يصدر رئيس السلطة الوطنية مرسوماً بتعيين أعضاء مجلس إدارة الهيئة بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء ويحدد المرسوم رئيس المجلس ونائبه، ويراعى في اختيارهما القدرة على العمل وتطويره وتنظيمه.	قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005 (المادة 43).
24 تعيين لجنة الانتخابات المركزية	- يتم تعيين أعضاء لجنة الانتخابات بمرسوم رئاسي. - يتم تعيين رئيس وأمين عام لجنة الانتخابات من بين الأعضاء التسعة من قبل الرئيس وفي ذات المرسوم الرئاسي.	قانون رقم (9) لسنة 2005 بشأن الانتخابات (المادة 19).
25 تشكيل محكمة قضايا الانتخابات	تشكيل محكمة قضايا الانتخابات بمرسوم رئاسي بناءً على تنسيب مجلس القضاء الأعلى.	قانون رقم (9) لسنة 2005 بشأن الانتخابات (المادة 29).
26 تعيين القضاة وترقيتهم	يكون شغل الوظائف القضائية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناءً على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى وفقاً لما يلي:- (أ) بطريق التعيين ابتداءً. (ب) الترقية على أساس الأقدمية مع مراعاة الكفاءة. (ج) التعيين من النيابة العامة. (د) الاستعارة من الدول الشقيقة.	قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002 (المادة 18).
27 المصادقة على عزل القضاة	لا يجوز عزل القاضي أو الاستغناء عن خدماته أو تنزيل درجته إلا بقرار من مجلس القضاء الأعلى ومصادقة رئيس السلطة الوطنية.	قانون بقرار تعديل السلطة القضائية 2006 (المادة 3).

الموضوع	الصلاحية	المصدر
28) إعارة القضاة للحكومات الأجنبية أو الهيئات الدولية	تكون إعارة القضاة للحكومات الأجنبية أو الهيئات الدولية بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى.	قانون بقرار تعديل السلطة القضائية 2006 (المادة 3).
29) تعيين رئيس دائرة التفويض على القضاة	تنشأ دائرة للتفويض على القضاة تلحق بمجلس القضاء الأعلى وتكون برئاسة قاض من قضاة المحكمة العليا يعينه رئيس السلطة الوطنية، وعدد كاف من قضاة محاكم الاستئناف يتم تعيينهم بقرار من مجلس القضاء الأعلى.	قانون بقرار تعديل السلطة القضائية 2006 (المادة 7).
30) المصادقة على اللاوائح الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى	يضع مجلس القضاء الأعلى اللوائح اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون والتي يصادق عليها رئيس السلطة الوطنية وتنتشر في الجريدة الرسمية.	قانون بقرار تعديل السلطة القضائية 2006 (المادة 21).
31) تعيين رئيس وقضاة المحكمة الدستورية	- يتم التشكيل الأول للمحكمة بتعيين الرئيس والقضاة مباشرة بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بالتشاور مع مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل. - يعين رئيس وقضاة المحكمة بقرار من رئيس السلطة الوطنية بعد تنسيب من الجمعية العامة للمحكمة بأكثرية الثلثين على الأقل.	قانون المحكمة الدستورية العليا لسنة 2006 (المادة 5).
صلاحيات وضعها الرئيس لنفسه		
32) إصدار مراسيم لم ينص عليها قانون	مرسوم رئاسي بشأن إعادة تشكيل مجلس الأمن القومي. مرسوم رئاسي باستغلال مقالع الرمال. مرسوم رئاسي بتشكيل لجنة المفاوضات. مرسوم رئاسي بتشكيل مجلس الأيتام الفلسطيني المادة (1): "يتم تشكيل مجلس الأيتام الفلسطيني، لإدارة أموال الأيتام وتميئها لحين صدور قانون تنمية وإدارة أموال الأيتام عن المجلس التشريعي الفلسطيني". مرسوم رئاسي بمعايير التعيين في الوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية. مرسوم رئاسي باعتماد أعضاء مجلس بلدية بيت لحم والمدن المشابهة لها (فيما بعد تم تعديل قانون انتخابات المجالس المحلية بالنص بحق الرئيس إصدار مرسوم للكوتا المسيحية في الهيئات المحلية بتاريخ 2005/8/29). مرسوم رئاسي بعدد أعضاء المجلس البلدي لبلدية بيت لحم والمدن المشابهة لها.	مرسوم رئاسي صادر في 2005/9/5. مرسوم رئاسي رقم 12 لسنة 2005 الصادر في 2005/5/30. مرسوم رئاسي رقم (6) لسنة 2005 الصادر في 2005/3/5. مرسوم رئاسي رقم (7) لسنة 2005 الصادر في 2005/3/10. مرسوم رئاسي رقم (8) لسنة 2005 الصادر في 2005/3/10. مرسوم رئاسي رقم (9) لسنة 2005 الصادر في 2005/3/10. مرسوم رئاسي رقم (10) لسنة 2005 الصادر في 2005/3/22.
33) تحديد مهام أعضاء مجلس الأمن القومي	يحدد الرئيس المهام الخاصة بأعضاء مجلس الأمن القومي.	مرسوم رئاسي بشأن إعادة تشكيل مجلس الأمن القومي الصادر في 2005/9/25 (المادة 3).

المجلس التشريعي الفلسطيني وتعزيز مشاركة التعددية
السياسية والمجتمع المدني

2

أ. مقدمة

بعد التوقيع على إتفاقيات أوسلو بين منظمة التحرير الفلسطينية "المنظمة" وإسرائيل عام 1993، بدأت السلطة الفلسطينية "السلطة" عملية تطوير حكومة إنتقالية لتبسط نفوذها وسيطرتها على أجزاء من الضفة الغربية وقطاع غزة. واستقر جزءاً هاماً من عملية التطوير هذه على تأسيس مجلس تشريعي فلسطيني ("المجلس التشريعي"). وفي أوائل عام 1996، إنتخب الفلسطينيون لأول مرة ممثلهم في المجلس التشريعي، الذي تم توقيضه وفقاً لإتفاقيات أوسلو بمسؤولية سن التشريعات والرقابة ومساءلة الحكومة الفلسطينية الإنتقالية. وفي عام 2002، تم إصدار القانون الأساسي الفلسطيني ودخل حيز التنفيذ، حيث شكل المرجع الجديد لكافة صلاحيات المجلس التشريعي.

إلتزمت القيادة الفلسطينية منذ تأسيسها بتطوير إقتصاد السوق الحر. لكن السياسات الإقتصادية للسلطة الفلسطينية أفرزت نتائج متضاربة قللت من حجم توقعات الشعب الفلسطيني والمستثمرين الأجانب. كما أن القيود الإسرائيلية المفروضة على كافة نواحي الحياة الفلسطينية أثرت بشكل خاص على التنمية الإقتصادية، وأدت الى تقيوض الوضع الأمني في المناطق الفلسطينية المحتلة. الأمر الذي إنعكس بشكل كبير، على القطاع الخاص وعلى البيئة الإستثمارية، وأدى الى إنخفاض حجم الإستثمارات في عام 1998، حتى قبل إندلاع الإنتفاضة، بنسبة وصلت إلى 52% عن مستواه عام 1992.⁴²

تطور عمل المجلس التشريعي، بعد خطوات متعاقبة من عمليات الإصلاح ولكن ببطئ. تجلى ذلك بحسن تنفيذ مهامه بشكل سليم، خصوصاً فيما يتعلق برسم السياسات وتطوير التشريعات. إلا أنه لم يكن قادراً أو لم يتمكن من ممارسة كامل صلاحياته بشكل فعال لضمان الرقابة المناسبة على السلطة التنفيذية أو لتوفير إطار تشريعي ينظم النشاط الإقتصادي ويمتاز بشفافية وكفاءة وفاعلية عالية. وحتى يزدهر إقتصاد السوق الحر، يجب إصدار قوانين تعكس سياسات تهدف إلى تسهيل تنظيم النشاط الإقتصادي والتجاري وحماية القطاع الخاص.

يلعب المجلس التشريعي دوراً هاماً في تطوير القوانين والسياسات الإقتصادية التي تؤثر بشكل مباشر على القطاع الخاص. كما أن المجلس التشريعي يبقى عنواناً هاماً يلجأ إليه القطاع الخاص لإحداث تغييرات على السياسات الإقتصادية التشريعية والتي تؤثر على مصالحه. كما أنه يساهم في تنمية الإستثمار الوطني وضمان تطوير البيئة الإقتصادية. وعلى الرغم من تحقيق بعض الإنجازات في تطوير البيئة التشريعية لتمكين تطوير القطاع الخاص الفلسطيني وبيئة الإستثمار، إلا أنه لا زال هناك الكثير من الجهد والعمل الذي يتوجب إنجازه بغية تمكين الأطراف ذوي العلاقة من التأثير على السلطة التشريعية، لأخذ مصالحهم الحقيقية بعين الإعتبار عند مناقشة القوانين والسياسات الجديدة التي تؤثر عليهم بشكل مباشر. والعنصر الأهم لتحقيق ذلك هو ضمان وجود فصل بين السلطات الثلاث، مع ضمان قيام المجلس التشريعي بالرقابة الفعلية، بحيث لا يقتصر فقط على سن وإصدار التشريعات المناسبة لتطوير القطاع الخاص، بل أيضاً إلتزام السلطة التنفيذية بحسن تطبيق القوانين بشفافية.

تركز هذه الدراسة على هيكلية وتطور مؤسسة المجلس التشريعي، والعقبات القانونية والتشريعية التي تحد من مشاركة القطاع الخاص والمشرع في عملية إعداد وصياغة التشريعات، وتحدد نقاط الضعف في مشاركة القطاع الخاص، وصياغة التوصيات لتطوير آلية يتم من خلالها التأثير على السياسات الإقتصادية، وتحدد النقاط الأساسية لإصلاح العملية التشريعية وتقديم التوصيات التي تساعد القطاع الخاص الفلسطيني في المشاركة بشكل أكبر وفعال في عملية تطوير القوانين التي تؤثر على نشاطه.

ب. السند القانوني، الصلاحيات والعلاقة بالمؤسسات الحكومية، إتفاقية أوسلو

تعد الإتفاقيات الفلسطينية الإسرائيلية (وثيقة "إعلان المبادئ") لسنة 1993 وإتفاقية المرحلة الإنتقالية الفلسطينية-الإسرائيلية للضفة الغربية وقطاع غزة 1995، الإطار القانوني الباعث لإنشاء المجلس التشريعي الفلسطيني، وذلك من خلال إجراء إنتخابات سياسية عامة في الضفة الغربية (بما فيها القدس) وقطاع غزة. فقد نصت وثيقة إعلان المبادئ على "أن أحد أهداف عملية المفاوضات هو إقامة سلطة حكومة ذاتية إنتقالية فلسطينية، تتمثل

⁴²البنك الدولي، بناء وتنشيط الإصلاح الاقتصادي، حالة دراسية في فلسطين، يتم الوصول إليها من خلال الموقع الإلكتروني التالي: http://info.worldbank.org/etools/mdfdb/docs/Theme5a_ConceptNotes_cpdsproposal2FinalWeb.doc

بمجلس فلسطيني منتخب ليمارس سلطات وصلاحيات في مجالات محددة ومتفق عليها لمدة خمس سنوات إنتقالية".⁴³

وتنص الوثيقة على أن لهذا المجلس (السلطة) حق الولاية على كل الضفة الغربية وقطاع غزة، ماعدا القضايا المتروكة للمفاوضات النهائية حول الحل الدائم، وهي تحديد القدس والمستوطنات والمواقع العسكرية والإسرائيليون المتواجدون في الأرض المحتلة.⁴⁴

وأدى تطبيق إتفاقية غزة-أريحا في 4 أيار 1994، إلى إنسحاب إسرائيلي من معظم قطاع غزة (أي 85% من مساحته)، ومن منطقة أريحا في الضفة الغربية، وقيام سلطة فلسطينية في المنطقتين تتمتع بصلاحيات كاملة في مناطق سيطرتها، ماعدا مجالات الأمن الخارجي والعلاقات الخارجية والحدود والمستوطنات، وقد تبع ذلك في تشرين الثاني وكانون الأول 1995، قيام الجيش الإسرائيلي بإعادة إنتشار من المناطق المأهولة بالسكان في الضفة الغربية (بأستثناء مدينتي القدس والخليل). اعتبرت إتفاقية المرحلة الإنتقالية أن المجلس الفلسطيني ورئيس السلطة التنفيذية للمجلس المنتخبين، يشكلان سلطة الحكومة الإنتقالية الفلسطينية لفترة لا تتجاوز خمس سنوات من تاريخ التوقيع على إتفاقية غزة-أريحا في 4 أيار 1994، وللمجلس المنتخب صلاحيات تشريعية وفقاً للإتفاقيات الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل، وحددت إتفاقية المرحلة الإنتقالية عدد أعضاء المجلس الفلسطيني بإثنين وثمانين عضواً (تم الإتفاق لاحقاً على زيادة العدد إلى 88 عضواً)، يتم إنتخابهم مباشرةً وتلقائياً من الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية والقدس وقطاع غزة.

ج. صلاحيات المجلس وفق الإتفاقية المرحلية

حددت المادة الثامنة عشر طبيعة السلطة التشريعية للمجلس من خلال تعريفها التشريع، بأنه يعني أي تشريع أساسي وثنوي يشمل القانون والقوانين الأساسية والتعليمات والنظم وخلافها.⁴⁵ وللمجلس التشريعي صلاحيات تبني التشريعات ضمن فترة ولايته، وهو الجهة التي تتولى إقرار القوانين والتشريعات المختلفة، ومنحت الإتفاقية لرئيس السلطة الفلسطينية حق المبادرة في طرح مشاريع القوانين على المجلس التشريعي، وصلاحيات إصدار القوانين التي يتبناها المجلس وإمكانية إصدار الأوامر الترتيبية والأنظمة في مجال نص عليه في التشريعات الأولية التي تبناها المجلس.⁴⁶

وإن كان المبدأ في الإتفاقية إعطاء المجلس الفلسطيني حق التشريع، فإنها فرضت عليه نوعين من القيود، إذ جاء في البند الرابع من المادة الثامنة عشر أنه: "(أ) لا يجوز للمجلس إصدار تشريعات بما فيها التشريعات التي تلغي قوانين سارية المفعول أو أوامر عسكرية تفوق ولايته أو تكون مخالفة لأحكام إعلان المبادئ أو إتفاقية المرحلة الإنتقالية أو أية إتفاقية يمكن التوصل إليها بين الطرفين خلال المرحلة الإنتقالية؛ و(ب) على رئيس السلطة التنفيذية عدم إصدار القوانين والتشريعات التي تنطوي على مخالفة للبند الرابع من المادة الثامنة عشر من الإتفاقية".⁴⁷ وتنص المادة (18) (6) من الإتفاقية المرحلية، على نوع ثانٍ من القيود المفروضة على المجلس التشريعي: "مع مراعاة أحكام الفقرة (4) أعلاه، فإن الجانب الإسرائيلي في اللجنة القانونية بإمكانه لفت نظر اللجنة لأي تشريعات تعتبر إسرائيل أن الفقرة (4) تنطبق عليها، ذلك من أجل مناقشة قضايا ناشئة عن هذه التشريعات. تنتظر اللجنة القانونية إلى التشريعات التي ترفع إليها في أقرب فرصة ممكنة". وعلى الرغم من أن هذه اللجنة القانونية غير مفعلة، إلا أن هذا لا يلغي القيد الذي فرضته الإتفاقية على دور المجلس.⁴⁸

وعلى الرغم من بداية إتسمت بالبطء، إلا أن المجلس التشريعي أحرز تقدماً هاماً في تطوير مقدراته على إعداد وصياغة القوانين والتنسيق مع العديد من الجهات التنفيذية. وقد أصدر قرارات دائمة مفصلاً بذلك الآليات

⁴³ أنظر المادة الأولى من "إعلان المبادئ"، أنظر الإتفاقية الفلسطينية-الإسرائيلية للمرحلة الإنتقالية حول الضفة الغربية وقطاع غزة، وثيقة إعلان المبادئ (أوسلو)، حول ترتيبات الحكومة الذاتية الإنتقالية، سلسلة الوثائق الفلسطينية رقم 6، القدس: مركز القدس للإعلام والإتصال، 1996، ص 5.

⁴⁴ أنظر المادة الرابعة من إعلان المبادئ. المصدر السابق، ص 6.

⁴⁵ انظر المادة 18 من الإتفاقية الفلسطينية-الإسرائيلية للمرحلة الإنتقالية، مصدر سابق، ص 24.

⁴⁶ أنظر المادة 18 من الإتفاقية الفلسطينية-الإسرائيلية للمرحلة الإنتقالية، المصدر السابق، ص 24.

⁴⁷ أنظر بند 4 من المادة 18 من الإتفاقية الفلسطينية-الإسرائيلية للمرحلة الإنتقالية، المصدر السابق، ص 24.

⁴⁸ أنظر بند 6 من المادة 18. الخاصة بوضع اللجنة القانونية المادة 7 من إتفاقية غزة-أريحا والملاحق الخاصة بها رقم 4 أيار 1994 (الترجمة الرسمية) حركة التحرير الوطني الفلسطيني صفحة 11.

والوسائل والإجراءات لنشاطاته البرلمانية. بالإضافة إلى تأسيس لجان برلمانية دائمة لرقابة ومراجعة مسودات القوانين ومناقشة كافة المسائل التي يحيلها نواب المجلس التشريعي أو الناطق بأسمه⁴⁹ ونظراً لتقيده باتفاقيات أوسلو، فإن المجلس التشريعي لا يستطيع أن يصدر أي تشريع أو إعادة إصدار أي قوانين غير تلك المواضيع التي مُنحت السلطة الفلسطينية صلاحية تشريعها. بالإضافة إلى تقييد واسع لمدى تطبيق وفرض هذه القوانين على الفلسطينيين الذين يقطنون القدس أو إسرائيل أو المستوطنين المقيمين في الضفة الغربية⁵⁰ بالإضافة إلى ذلك، ونتيجة لعدم الاستقرار السياسي والتأثيرات المستمرة الناتجة عن الاحتلال الإسرائيلي، فقد تم تطوير تشريعات تعكس التقلبات السياسية التي تجري على الأرض وليس لغايات معالجة الإحتياجات الإجتماعية والإقتصادية للشعب الفلسطيني.

ساهمت الطبيعية المؤقتة لإتفاقيات أوسلو وكذلك التأخير في ابرام إتفاقيات الوضع النهائي، في بطء تطوير العملية التشريعية. وعلى سبيل المثال، لم يتم التطرق إلى إعادة إنتخاب أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني في متن الإتفاقيات، وكانت الغاية من ذلك أن يستمر هذا الوضع فقط لخمس سنوات وهي فترة المرحلة الإنتقالية. هذا ما سمح بأن يستمر للمجلس التشريعي المنتخب دون إجراء إنتخابات أستمرت إلى (10) سنوات. وقد تم إدخال بعض التعديلات على قانون الإنتخابات الفلسطيني والتي تتعلق بفترات إشغال المنصب، ومتطلبات الإنتخابات الدورية على أساس مرة كل (4) سنوات. بالإضافة إلى ذلك، وعلى الرغم من أن الإتفاقية المرحلية قد أحالت بعض الصلاحيات للسلطة الفلسطينية والمتعلقة بالتنمية الإقتصادية، إلا أن إتفاقية العلاقات الإقتصادية الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل (بروتوكول باريس)⁵¹ التي تم توقيعها عام 1994، والتي سمحت لإسرائيل بالإبقاء على السيطرة الفعلية على المصادر الحيوية مثل الكهرباء والإتصالات الدولية والأراضي والمياه والتجارة والجمارك. وعليه، فقد بقي الإقتصاد الفلسطيني مرتبطاً بالوضع الإسرائيلي بتبعية لا يمكن التخلص منها، مستبعداً بذلك أي فرصة لتحقيق تنمية إقتصادية مستقلة فعلية ومستدامة.

في عام 2002، ونتيجة تصاعد الإنتقادات المتعلقة بانتشار الفساد في المؤسسات العامة وغياب الشفافية، تم الشروع في عملية إصلاح واسعة وشاملة لكافة مرافق ومؤسسات السلطة، مما أدى إلى إحداث تغييرات جوهرية على عملية سن التشريعات. وكان من أهم الخطوات، المصادقة على القانون الأساسي الفلسطيني، الذي يعتبر بمثابة دستوراً يرسم ويحدد طبيعة الفصل بين الصلاحيات للسلطات التنفيذية والقضائية والتشريعية. وقد شكل تبني القانون الأساسي تحولاً نحو المساءلة والمحاسبة، مما قلل من إحتتمالية إحصار الصلاحيات في جهاز واحد من أجهزة الحكومة، وبشكل خاص حدّ من الصلاحيات التي يتمتع بها مكتب الرئيس.

د. مهام المجلس وفق القانون الأساسي

بعد إنتخابات عام 1996، تولى المجلس التشريعي صلاحية عملية صياغة القانون الأساسي الفلسطيني، والذي كان قيد المراجعة من قبل اللجنة القانونية لمنظمة التحرير الفلسطينية. وقد عمل القانون الأساسي كدستور مرحلي خلال الفترة المرحلية المؤقتة وسبقه ساري المفعول حتى إصدار الدستور عند قيام الدولة الفلسطينية⁵². وفي عام 1997، تم عرض مسودة القانون الأساسي على المجلس التشريعي للقراءة الأولى، تلاها ثلاث قراءات خلال ذات العام، وقد أصّر الرئيس عرفات، آنذاك، على إبداء الملاحظات والتعليق على القانون شخصياً. وفي نهاية المطاف وقعه الرئيس الراحل ونشر سنة 2002. وسبب الضغط الخارجي والداخلي للبدء في عملية إصلاح

⁴⁹ الهيئة المستقلة الفلسطينية لحقوق المواطن، التقرير السنوي 2004، المادة 48 من القرارات الدائمة تحدد للجان التابعة الدائمة وهي: القدس، الأرض والمستوطنات، شؤون اللاجئين، الشؤون السياسية والقانونية والمالية والميزانية، الشؤون الاقتصادية، شؤون التعليم والداخلية والشؤون الاجتماعية، حقوق الإنسان والحريات العامة، المصادر الطبيعية والطاقة. وقد تم إضافة ثلاثة لجان بعد إنتخابات عام 2006 بما فيها لجنة الحكم المحلي ولجنة الشؤون الصحية والاجتماعية ولجنة الموقوفين.

⁵⁰ جامعة بيرزيت، معهد القانون، يتم الوصول إليها من خلال الرابط الإلكتروني التالي

http://lawcenter.birzeit.edu/iol/en/index.php?action_id=63&PHPSESSID=10e6e93bc986e6753fc669139432aa06b676f637/

⁵¹ يعرف بروتوكول باريس القواعد والإجراءات التي تحكم العلاقات بين إسرائيل والسلطة الفلسطينية خلال الفترة الإنتقالية وتحديد أربع مسائل للحكومة الذاتية للسلطة الفلسطينية خلال المرحلة الإنتقالية في المجال الاقتصادي: الأهلية المالية، أهلية إصدار النقد، العلاقات العمالية، والتجارة والمسائل المتعلقة بها. وهذا تضمن الصلاحيات المتعلقة بترخيص ومراقبة النشاطات الصناعية والتجارية، التسجيل التجاري وتسجيل الشركات وعليه فلم يعد الفلسطينيون بحاجة للحصول على التراخيص من إدارة الشؤون المدنية الإسرائيلية. وقد تم أيضاً إنشاء سلطة النقد الفلسطينية على الرغم من السلطة الفلسطينية لا تستطيع سك العملة الخاصة بها.

⁵² تم تعديل القانون الأساسي الفلسطيني في شهر آذار عام 2003، المادة 115. وقد تم وقف العمل على صياغة دستور دائم يكون ساري المفعول عند إنشاء الدولة الفلسطينية منذ عام 2003.

واسعة للسلطة الفلسطينية، فقد تم تعديل القانون الأساسي عام 2003، وذلك لإنشاء وإستحداث منصب رئاسة الوزراء، وأحيلت العديد من الصلاحيات والمهام السياسية والقانونية والإدارية لهذا المنصب والتي كانت من اختصاص الرئيس. كما تم تعريف وتوضيح العلاقة بالرئيس والمجلس التشريعي،⁵³ ولكن ليس بالقدر الكافي. وقد أدى تعديل القانون الأساسي إلى تحول أساسي في تركيز الصلاحيات من مكتب الرئيس إلى رئيس الوزراء ومجلس الوزراء مقيداً بذلك دور منصب الرئيس. وكان لهذا الحدث أهمية بالغة، ومثال ذلك أنه لم يكن هناك أية آليات ضمن الإطار القانوني العام للسلطة الفلسطينية، يكون من خلالها الرئيس مسؤولاً أمام المجلس التشريعي المنتخب، بينما خضع منصب رئيس الوزراء لرقابة المجلس التشريعي.

يدعو القانون الأساسي إلى إعتداد مبدأ السوق الحرة وتشكيل حكومة على أساس الفصل بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية. ويشتمل على مبادئ المساءلة والمحاسبة لمنع إستئثار سلطة على صلاحيات سلطة أخرى. ووفقاً للقانون الأساسي، فإن للرئيس حق إصدار القوانين التي يقرها المجلس التشريعي أو رفضها وإعادتها خلال مدة (30) يوماً من إحالتها إليه من قبل المجلس التشريعي. ويملك الرئيس أيضاً صلاحية إصدار المراسيم في الحالات الإستثنائية، حينما لا يكون المجلس التشريعي في حالة إنعقاد، على أنه يجب عرض هذه المراسيم على المجلس التشريعي في أول جلسة إنعقاد، حيث يتم المصادقة على المراسيم أو رفضها. وإذا لم يتم عرض المرسوم على المجلس التشريعي أو تم رفضه عند عرضه ومراجعته، فيفقد المرسوم قوته كقانون. وينص الجزء الرابع من القانون الأساسي، على أن يتولى المجلس التشريعي واجباته التشريعية والرقابية، كما هو منصوص عليه في الأوامر الدائمة،⁵⁴ والتي أصدرها المجلس التشريعي للقيام بمهامه. وبيّن الجزء الرابع عملية دراسة التشريعات وتمير القوانين، بالإضافة إلى حق مساءلة وزراء الحكومة وأهلية حجب الثقة عن الحكومة بشكل كامل أو حجبها عن أي وزير. وقد أوكل للمجلس التشريعي أيضاً صلاحية إقرار الموازنة السنوية المقدمة من قبل السلطة التنفيذية، وحجب صوت الرئيس حول أي تشريع بنسبة ثلثي أعضاء المجلس التشريعي، وتعديل القانون الأساسي بثلثي الأصوات. إلا أنه وعلى الرغم من وجود معايير المساءلة والمحاسبة التي نص عليها القانون الأساسي، إلا أن المجلس التشريعي قد أخفق حتى الآن بممارسة صلاحياته بشكل كامل لضمان قيام السلطة التنفيذية بمهامها في مجال التشريع وصنع السياسة كما سيتم توضيحه أدناه.

تنص المادة 47 من القانون الأساسي بأن المجلس التشريعي هو السلطة التشريعية المنتخبة وتتولى المهام التشريعية والرقابية على الوجه المبين في النظام الداخلي، ويظهر من هذا النص أن للمجلس التشريعي وظيفتان أساسيتان هما: التشريع والرقابة. ويتفرع عن تلك الوظائف فرعية أخرى، مثل الوظائف المالية (إقرار الموازنة، والحساب الختامي، ووضع وتعديل وإلغاء النصوص القانونية المتعلقة بالرسوم والضرائب وإقرار إتفاقيات القروض)، ويشكل القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، المصدران الأساسيان لهذه الإختصاصات، إضافة إلى التشريعات الأخرى التي تنظم دور المجلس وعلاقته بالسلطات الأخرى أثناء أدائه لصلاحياته.

1. الإختصاص التشريعي للمجلس التشريعي

يعد إقرار التشريعات الإختصاص الأصيل للمجلس التشريعي، ويمكن إجمال مراحل إقرار القانون على النحو التالي:

إقتراح مشاريع القوانين: تقدم مشاريع القوانين إلى المجلس التشريعي، إما من مجلس الوزراء (مادة 70 من القانون الأساسي)، أو من أحد أعضاء المجلس التشريعي (مادة 65 من النظام الداخلي للمجلس، مادة 56 من القانون الأساسي)، أو من قبل أية لجنة من لجان المجلس (المادة 67 من النظام الداخلي).

إقرار مشاريع القوانين: وتشتمل هذه المرحلة على مجموعة من الإجراءات أو القرارات، مفصلة في النظام الداخلي للمجلس (المواد 65-72)، ما يمنح المجلس حق مطلق للمجلس بإجراء تعديلات على مشاريع القوانين في المراحل المختلفة لإصدار القوانين، وهي المناقشة العامة والقراءة الأولى والقراءة الثانية والقراءة الثالثة، التي تجري في حالة تقديم طلب خطي مسبب من مجلس الوزراء أو ربع عدد أعضاء المجلس، لإدخال تعديلات على مشروع القانون على أن يتم ذلك قبل إحالة مشروع القانون إلى رئيس السلطة (بعد أسبوعين من إقراره بالقراءة الثانية).

تجاوز الفيتو الرئاسي للقوانين: يصدر رئيس السلطة القوانين وفقاً لأحكام المادة 41 بعد إقرارها من المجلس التشريعي خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة

⁵³ القانون الأساسي الفلسطيني، المعدل في آذار 2003، التمهيد.

⁵⁴ القانون الأساسي الفلسطيني، المعدل في آذار 2003، المادة 47.

بملاحظاته وأسباب إعتراضه، وإلا اعتبرت مصدرة وتندثر فوراً في الجريدة الرسمية. وفي حال رد الرئيس القوانين المحالة إليه لقراءة ثانية خلال المهلة القانونية (30 يوماً) مشفوعة بملاحظاته وبأسبابها، على المجلس التشريعي إذا أراد الإصرار على نصوص الأصلية لمشروع القانون إقراره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه.

النظر في القوانين التي تصدر عن رئيس السلطة بقرارات: وفقاً لأحكام المادة 43 من القانون الأساسي، يصدر رئيس السلطة قرارات لها قوة القانون في حالات الضرورة التي لا تحتتمل التأخير في غير أدوار إنعقاد المجلس التشريعي. لكن يتوجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة له بعد صدور القرارات.

2. الإختصاص الرقابي للمجلس التشريعي على رئاسة الوزراء

تنص المادة 74 (3) من القانون الأساسي، على أن رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولين مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي، وتعتبر رقابة المجلس التشريعي على أعمال السلطة التنفيذية، أحد أهم الوسائل لضمان مساهلة الحكومة ومراقبة أعمالها، ويستخدم المجلس في سبيل ممارسة هذه المهام، مجموعة من الأدوات يحددها القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس وهي: الأسئلة والإستجابات وحجب الثقة ولجان التحقيق.

تقديم الأسئلة والإستجابات: تؤكد المادة (56) من القانون الأساسي، على حق كل عضو من أعضاء المجلس توجيه الأسئلة والإستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء أو من في حكمهم.

منح الثقة للحكومة: تنص المادة (66) من القانون الأساسي، إلى صلاحية إنعقاد جلسة مجلس خاصة للتصويت على منح الثقة للحكومة، بعد الإستماع والإنتهاء من مناقشة البيان الوزاري الخطي الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة. وهو ما تؤكد عليه المادة (4) (15) من النظام الداخلي التي تنص على: "أنه لا يجوز لأي من الوزراء ممارسة مهام منصبه إلا بعد الحصول على ثقة المجلس".

حجب الثقة عن الحكومة: تشير المادة (57)، على أنه يجوز لعشرة من أعضاء المجلس بعد إستجواب التقدم بطلب، سحب الثقة من الحكومة أو من أحد الوزراء. وتبين المادة (58) من القانون الأساسي (48) من النظام الداخلي، على صلاحية المجلس تشكيل لجان خاصة أو تكليف إحدى لجانه تقصي الحقائق في أمر عام أو في إحدى الإدارات العامة.

إستدعاء الوزراء والمسؤولين للجان البرلمانية: يؤكد النظام الداخلي على الدور الرقابي للمجلس التشريعي ولجانه، حيث تنص المادة (57) منه، على حق اللجان أن تطلب من أي وزير أو مسؤول في مؤسسات السلطة الوطنية معلومات أو إيضاحات تتعلق بالموضوعات المطروحة عليها أو التي تدخل ضمن إختصاصاتها.

3. الإختصاصات المالية للمجلس التشريعي

إقرار الموازنة العامة السنوية للسلطة: يشكل إقرار المجلس التشريعي لمشروع قانون الموازنة السنوية للسلطة الوطنية أبرز إختصاصاته المالية، وبالتحديد الرقابة على المال العام، إذ يجب على الحكومة عرض مشروع الموازنة على المجلس قبل شهرين من بدء السنة المالية، ويعقد المجلس جلسة خاصة لمناقشة المشروع ويقره بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة، أو يعيده إلى الحكومة في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمه إليه، مصحوباً بملاحظاته لإستكمال المقترحات المطلوبة وإعادته إلى المجلس لإقراره، حيث يتم التصويت على الموازنة باباً باباً ولا يجوز إجراء المناقشة بين أبوابها إلا بالإتفاق بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية (مادة 61 قانون أساسي)، وإذا لم يتيسر إقرار الموازنة العامة قبل ابتداء السنة المالية الجديدة، يستمر الإنفاق بإعتمادات شهرية بنسبة 12/1 لكل شهر من موازنة السنة المالية (مادة 90 من القانون الأساسي).

إقرار الحساب الختامي لميزانية السلطة: يجب على الحكومة عرض الحساب الختامي لميزانية السلطة على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد عن سنة واحدة من تاريخ إنتهاء السنة المالية ويقره المجلس بالتصويت عليه باباً باباً (مادة 62 من القانون الأساسي).

فرض الضرائب والرسوم: لا يجوز فرض الضرائب العامة والرسوم أو تعديلها أو إلغائها إلا بقانون (مادة 88 من القانون الأساسي).

إقرار خطة التنمية: حسب المادة 59 من القانون الأساسي، يقر المجلس الخطة العامة للتنمية.

المصادقة على اتفاقيات القروض والموافقة على المشاريع التي يترتب عليها إنفاق مبالغ من الخزينة العامة (مادة 92 من القانون الأساسي).⁵⁵

⁵⁵ جهاد حرب، تطوير قواعد عمل المجلس التشريعي نحو قانون للسلطة التشريعية، رام الله: مواطن المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 2006، ص ص 25-26.

هـ. الهيكلية الداخلية وعملية التشريع

أسس المجلس التشريعي بثمانية وثمانين مقعداً، وتم زيادة عدد المقاعد ليصل إلى 132. ينتخب النواب في 16 دائرة إنتخابية في الضفة الغربية وقطاع غزة. وقد عدل قانون الإنتخابات الجديد لسنة 2005، من نظام الأغلبية إلى نظام الدوائر المختلطة، حيث يتم من خلال هذا النظام إنتخاب نصف عدد المقاعد الموزعة وفقاً للتمثيل النسبي، والنصف الآخر يتم إنتخابه وفقاً للدائرة ونظام الأغلبية. ويجب أن يوافق المجلس التشريعي بالأغلبية المطلقة على تشكيل مجلس الوزراء الذي يختارها رئيس الوزراء.

ووفقاً للقانون الأساسي، يقوم المجلس التشريعي بإنتخاب رئيس المجلس ونائين للرئيس وأمين السر. وكما هو مبين أدناه، ولغايات تسهيل أعمال المجلس التشريعي، يتم تشكيل لجان متخصصة تتكون من أعضاء منتخبين عن المجلس التشريعي، وتهدف إلى تركيز أعمالها حول مسائل تتعلق بالحكومة والتشريعات. وفي عام 2004، وكجزء من عملية الإصلاح الشاملة للحكومة الفلسطينية للوقوف على نقاط التعارض والإختلاف في العملية التشريعية، تم تشكيل لجنة مؤقتة خاصة بتقييم مواطن الخلل في الهيكلية العامة للتشريعات. وقد تم رفع تقارير تتضمن العديد من الإختلافات في التشريعات، وبشكل خاص ما يتعلق بممارسة الأعمال الداخلية للمجلس التشريعي. وقد إقتُرحت اللجنة خطة تطوير وإصلاح للهيكلية التشريعية، إلا أنه من غير الواضح ما إذا تم تطبيق أي من الإقتراحات المتعلقة بالإصلاح بعد إنتخابات المجلس التشريعي عام 2006.

تعتبر العملية التشريعية في الوقت الحاضر عملية بطيئة للغاية، حيث تمر مشاريع القوانين في المجلس التشريعي في قراءات عديدة وفقاً لأحكام النظام الداخلي قد تصل إلى خمسة قراءات هي:

المرحلة الأولى: يبدأ النقاش في المجلس بتقديم تقرير اللجنة المختصة بتقرير المناقشة العامة تسمى **المناقشة العامة**، وتسمح هذه المرحلة بالنقاش والتصويت على المبادئ العامة لمشروع القانون وإقرار هذه الأخيرة يتم إعادة مشروع القانون إلى اللجنة المختصة للدراسة المعمقة لأبواب القانون. (المواد 65 و 67).

المرحلة الثانية: تُناقش الأحكام مادة مادة والتعديلات المقترحة من النواب، وتسمى تلك بالقراءة الأولى. وفقاً للمادة (68) (1): في القراءة الأولى يناقش المشروع مادة مادة بعد تلاوتها والإقتراحات المقدمة بشأنها، ويتم التصويت على كل مادة ثم يتم التصويت على المشروع في مجمله.

المرحلة الثالثة: تتم فيها قراءة ثانية لمشروع القانون خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إقرار المشروع بالقراءة الأولى، تقتصر على مناقشة التعديلات المقدمة من الأعضاء أو الحكومة ويتم التصويت عليها.

المرحلة الرابعة: قد تجرى قراءة ثالثة إذا ما طلب مجلس الوزراء أو ربع عدد أعضاء المجلس، ويقتصر ذلك على التعديلات المقترحة شريطة أن يتم تقديم الطلب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ القراءة الثانية، وهي المدة الفاصلة بين إقرار مشروع القانون بالقراءة الثانية وإحالته إلى رئيس السلطة الوطنية. المادة (68) (2).

المرحلة الخامسة: قد تجرى قراءة جديدة إذا ما رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس، بحيث تعاد مناقشة القانون في قراءة رابعة تقتصر على التعديلات المقترحة من الرئيس. فوفقاً لأحكام المادة (41) من القانون الأساسي: "إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة، تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي، فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية".⁵⁶

و. لجان المجلس التشريعي

تعمل اللجان الخاصة بالمجلس التشريعي في ثلاث محاور: التشريع، الرقابة ومراجعة الخطط والبرامج والعقود والإتفاقيات. وتنتظر اللجان في كافة المسائل التي يحيلها رئيس المجلس التشريعي، وتعمل على صياغة القوانين والرقابة بمبادرة من رئيس اللجنة أو الأعضاء. وعادة ما يكون عمل هذه اللجان مستنداً إلى دور أعمال أعضائها، وليس بالإستناد إلى سياسة تشريعية واضحة مرسومة من قبل السلطة التنفيذية.⁵⁷ وقد أدى غياب سياسة تشريعية واضحة إلى خلق واقع يقتصر على التجاوب مع الأوضاع الحالية المؤقتة بدلاً من التخطيط على المدى البعيد.

⁵⁶ جهاد حرب، تطوير قواعد عمل المجلس التشريعي نحو قانون للسلطة التشريعية، رام الله: مواطن المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 2006، ص 25-26.

⁵⁷ الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن التقرير السنوي 2005.

وتقوم كل واحدة من اللجان، بالإضافة إلى توليها مسؤوليات إعداد ومراجعة التشريع في نطاق إختصاصها، بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية لضمان تنفيذ وتطبيق كافة القوانين والسياسات والتشريعات والخطط المصادق عليها من قبل المجلس التشريعي. ويعتبر هذا عنصراً حاسماً للحيلولة دون توقف التشريعات عند المستوى التنفيذي، وهذه، بحد ذاتها، أداة لم يتم إستخدامها من قبل المجلس التشريعي على الوجه الأمثل. وتقوم اللجان أيضاً بدراسة ومراجعة كافة الخطط والبرامج والعقود والإتفاقيات التي توقعها السلطة التنفيذية وترفع توصياتها للمجلس التشريعي لمناقشتها والمصادقة عليها.⁵⁸

ونتيجة تشكيل اللجان الدائمة للمجلس التشريعي، برزت أهمية هذه اللجان وأثرها على تنظيم نشاط القطاع الخاص بشكل كبير وخاصة اللجنة القانونية واللجنة الاقتصادية ولجنة المالية والموازنة. وتعتبر **اللجنة القانونية** مسؤولة عن المسائل التي تتعلق بالقانون الأساسي والقوانين بشكل عام والقضاء، وبشكل خاص فهي مسؤولة عن صياغة التشريعات وإبداء الرأي القانوني في مواضيع تتعلق بهذه التشريعات. ومن ثم يتم صياغة القوانين بالنص القانوني. كما تقوم بإجراء البحوث القانونية حول المواضيع ذات العلاقة، إذا كان ذلك ضرورياً. وخلال هذه المرحلة، يتم إشراك مؤسسات المجتمع المدني والوزارات والخبراء لمناقشة مسودة القانون. تلعب اللجنة أيضاً دوراً هاماً في مراقبة نشاطات وأعمال المجلس التشريعي والوزارات.⁵⁹

تختص **اللجنة الاقتصادية** بشكل أساسي في إبداء الرأي في المواضيع التي تتعلق بالتنمية الاقتصادية، بما فيها المسائل المتعلقة بالصناعة والتجارة والإسكان والإستثمار والتموين والسياحة والتخطيط. كما أنها مسؤولة عن الرقابة ومراجعة التشريعات والقوانين والتعليمات والقرارات والمراسيم التي تتعلق بالمواضيع الاقتصادية وترفع توصياتها للمجلس التشريعي تبعاً. وتمارس اللجنة الاقتصادية دوراً هاماً في تحديد التشريعات التي تؤثر على القطاع الخاص، بالإضافة إلى متابعة المسائل التي تؤثر على الإقتصاد بشكل مباشر، ومثال ذلك المسائل الأمنية.

أما **اللجنة المالية والموازنة** فتعتبر إحدى أهم لجان المجلس التشريعي الدائمة. وانشأت لمراجعة مسودات القوانين المتعلقة بالموازنة، وتقوم بالتأكد من وجود توافق بين الموازنة العامة ونشاطات الحكومة والسياسات المالية، بالإضافة إلى مراجعة نظام الضرائب والتشريعات المالية. كما أنها مسؤولة عن تنظيم الإجراءات المتعلقة بالإعداد والمصادقة على إنفاق أموال الميزانية العامة للحكومة وكذلك مسؤولة عن الموازنة الخاصة بالمؤسسات العامة.

ومن الناحية النظرية، فإن الغاية من وراء وجود لجان المجلس التشريعي، هي التعاون مع الجهات ذات العلاقة في السلطة التنفيذية بهدف تشجيع المشاركة في تطوير السياسات. وقد ساهمت كل من وزارة الإقتصاد الوطني، ووزارة المالية، ووزارة الاتصالات، ووزارة العمل، ووزارة العدل، كشريك في عمل هذه اللجان الثلاث. وتحصل اللجان على المعلومات بشكل أساسي من الوزارات ذات العلاقة عند إعداد مسودات القوانين، وتملك الوزارات الحرية في اللجوء إلى النواب للاستفسار عن أي تشريع. وعلى الرغم من مشاركة الوزارات ذات العلاقة في أعمال اللجان، إلا أن هناك غياب الآليات الواضحة التي تشارك من خلالها الوزارات في التشريع يؤدي إلى الحد من تطوير السياسات التشريعية. وغالباً لا تولي السلطة التنفيذية إهتماماً بالتوصيات التي ترفعها لجان المجلس التشريعي، مما يقلل من فرص مراجعة الخطط والبرامج والإتفاقيات الموقعة من قبل السلطة التنفيذية ومن المشاركة بشكل مجدي في عملية تطوير السياسات العامة.

ز. المعوقات التشريعية التي تواجه تطوير القطاع الخاص

وفقاً لتقرير مؤتمر الأمم المتحدة حول التجارة والتنمية، الصادر بداية عام 2005، يعتبر إشراك المؤسسات الوطنية ضرورياً لتعزيز مواجهة القطاع الخاص للأزمات.⁶⁰ وتنفيذاً لذلك، فإنه من الضروري أن يتم تزويد صانعي القرار الفلسطيني بأدوات إقرار السياسات الاقتصادية اللازمة لتنمية الإقتصاد بشكل أوسع مما ورد في بروتوكول باريس، والذي قيد السلطة الفلسطينية خلال مراحل إتفاقية أوسلو. وبالترامن مع ذلك فإن مشاركة القطاع الخاص يعتبر من أهم الأولويات بهدف تحديد الإحتياجات الضرورية لضمان القيام بالنشاطات الاقتصادية على أكمل وجه ولتطوير الإطار العام للتشريعات ذات العلاقة.

⁵⁸ الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن التقرير السنوي 2005.

⁵⁹ زياد أبو عمرو، المجلس التشريعي الفلسطيني: تقييم نقدي، مجلة الدراسات الفلسطينية. العدد 26 رقم 4 (صيف 1997) صفحة 90-97.

⁶⁰ مؤتمر الأمم المتحدة حول التجارة والتنمية. (UNCTAD)، إقتصاد فلسطيني مزق جراء الحرب، المساعدة وتطوير وتشكيل الدولة، UNCTAD/GDS/APP/2006/1، ص 15، 5 نيسان 2006.

وبرز دور القطاع الخاص الفلسطيني عند اقرار قانون هيئة سوق رأس المال وقانون التأمين وقانون الأوراق المالية، لوكانت المشاركة فعالة الامر الذي ادى الى اقرار قوانين متجانسة سهل تطبيقها الان.

ومن ناحية أخرى، فقد أخفق المجلس التشريعي طوال السنوات الماضية في إصدار تشريعات أساسية هامة لتطوير الإطار الناظم لنشاط القطاع الخاص. في المقابل كادت مشاركة القطاع الخاص في العملية التشريعية مشاركة غير جدية وغير مستمرة، مما نتج عنه عدم تحديد الإحتياجات الخاصة بالقطاع الخاص. هناك العديد من العقبات في الجهاز المؤسساتي للسلطة الفلسطينية والمجلس التشريعي، والذي أدى إلى تقليل احتمالية لجوء القطاع الخاص إلى الحكومة. وعلى الرغم من إستمرارية العملية التشريعية خلال الفترة الممتدة من عام 1996 إلى 2005، إلا أن الحكومة لا زالت تتسم بضعف الشفافية والفعالية والفصل الفعلي للسلطات. وبشكل خاص فقد عانى المجلس التشريعي من إختلال وظيفي والذي لم يذنج عنه فقط صعوبة إشراك القطاع الخاص في العملية التشريعية، بل نتج عنه أيضاً الإنقاص من شرعية المؤسسات. كما ولم يستطع المجلس التشريعي اقرار تعديلات ضرورية على بعض القوانين الخاصة بقطاع الاعمال والاستثمار، ومثال ذلك قانون تشجيع الاستثمار.

وفي كانون الثاني 2005، قامت اللجنة المؤقتة، المعينة من قبل لجنة شؤون المجلس التشريعي بتقييم مواطن القصور المؤسساتي من منظور إداري ومالي وفني، ورفع تقريرها الأول كجزء من خطة المجلس التشريعي في الإصلاح والتطوير. ومن بين النتائج التي توصلت إليها، فقد قامت اللجنة برفع توصياتها لتعزيز الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية، بالإضافة إلى تحسين مستوى التنسيق بين هاتين السلطتين.⁶¹ وقد قام المجلس التشريعي بمراجعة وقبول التوصيات المقدمة من قبل اللجنة المؤقتة، وتبنى الهيكلية المقترحة من قبل اللجنة لتلبية الإحتياجات الإدارية للمجلس التشريعي. إلا أنه لم يتم تطبيق تلك الهيكلية المقترحة نتيجة الإختلافات السياسية التي ظهرت بعد إنتخابات المجلس التشريعي عام 2006. وعليه، ما زالت الأشكاليات تعترى التشريعات مسحوبة بضعف المساءلة، الأمر الذي يعتبر ملحا بشكل أساسي لتطوير التشريعات الاقتصادية.

1. عدم ممارسة الرقابة على صانعي السياسة في السلطة التنفيذية بشكل فعال

تعتبر الرقابة التي يمارسها المجلس التشريعي على السلطة التنفيذية، واحدة من أهم المهام الموكلة إليه ذلك بالإضافة إلى ضمان المشاركة في تطوير السياسات العامة. ويعتبر هذا الدور أهم دور يمارسه المجلس التشريعي لضمان شفافية الحكم الرشيد والمساءلة. وقد منح القانون الأساسي عدداً من الصلاحيات للمجلس التشريعي للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، بما فيها صلاحية مساءلة الوزراء، وأعضاء السلطة التنفيذية (بإستثناء الرئيس)، وحجب الثقة عن الحكومة والوزراء. والمصادقة على تسمية رئيس الوزراء من قبل الرئيس وعلى كافة الوزراء الذين يتم تسميتهم من قبل رئيس الوزراء. ويجوز للمجلس التشريعي الإعتراض على فيتو الرئيس على التشريعات التي يقترحها المجلس التشريعي، كما يجوز له تعديل القانون الأساسي بموافقة ثلثي أصوات أعضاء المجلس التشريعي. إلا أن المجلس التشريعي نادراً ما لجأ إلى إستخدام هذه الصلاحيات الهامة للرقابة على السلطة التنفيذية. وعادةً يتم تجنب توصيات المجلس التشريعي من قبل السلطة التنفيذية أو النظر إليها بشكل عابر. كما ويتم تهديد المجلس التشريعي من قبل السلطة التنفيذية. ومثال على ذلك، تأخير السلطة التنفيذية المستمر في رفع تفسيراتها النهائية حول الموازنة، وهي آلية ضرورية لضمان تطبيق الشفافية عند ممارسة نشاطات الحكومة وضمان إستخدام كافة الأموال العامة بشكل مناسب. وعلى الرغم من وجود مثل هذا التأخير، فإن المجلس التشريعي، وحتى الوقت الحاضر، لم يستخدم صلاحياته للتأكد من رفع تقارير الموازنة في مواعيدها لغايات إجراء المراجعة اللازمة للمصاريف والوقوف على أي قصور في الموازنة.

بشكل عام، لا توجد سياسة تشريعية واضحة على المستوى الوطني أو القطاعي من شأنها أن تجمع بين السلطة التشريعية والتنفيذية للقيام بعملية صياغة السياسات بشكل أكثر تنظيماً. وقد قامت السلطة التنفيذية بإقتراح وصياغة معظم التشريعات الحالية، مما وضع السلطة التشريعية بمركز ثانوي في العملية التشريعية، يتمحور حول مراجعة ومناقشة مسودات قوانين مرفوعة إليها. كما أن المجلس التشريعي عجز عن مسائلة السلطة التنفيذية حول تنفيذ القوانين التي صادق عليها ولم يتم تنفيذها أو حتى التوقيع عليها من قبل الرئيس لإصدارها ونشرها، الأمر الذي أدى إلى إبقاء بعض القوانين، الخاصة بتطوير القطاع الخاص دون إصدار. وتواجه كافة التعديلات على القوانين السارية التي يتم إقترحها ومناقشتها ذات المصير والتي تؤثر بشكل كبير على تحديث التشريعات الاقتصادية.

⁶¹ المجلس التشريعي الفلسطيني، إصلاح وتطوير المجلس التشريعي الفلسطيني، تقرير اللجنة المؤقتة المعينة من قبل لجنة شؤون المجلس التشريعي وتم رفعها للجنة شؤون المجلس التشريعي، كانون ثاني 2005.

قانون تشجيع الاستثمار

تم إصدار قانون تشجيع الاستثمار عام 1995، وتم تعديله عام 1998، يشجع هذا القانون الاستثمارات المحلية والأجنبية في فلسطين من خلال توفير العديد من الحوافز بما فيها الأحكام المتعلقة بالضرائب، الضمانات المتعلقة بنسب تملك الحكومة، حرية حركة رأس المال والأرباح، ووسائل حل المنازعات. في العام 2005، قامت هيئة تشجيع الاستثمار التي أنشأت لتراقب على تنفيذ القانون، بإقتراح تعديل ليشمل مواضيع تحدد طبيعة المزايا بعدد الموظفين وليس بحجم الاستثمار، مما سيؤدي إلى خلق فرص عمل في قطاع الخدمات، وخاصة قطاع تكنولوجيا المعلومات، الأمر الذي يعكس توجه منظمة التجارة العالمية في تشجيع الاستثمار في قطاع الخدمات. ووفقاً للتعديل المقترح، فإن شركات تكنولوجيا المعلومات التي يعمل بها خمس موظفين أو أكثر تكون مؤهلة للتمتع بالحوافز التي يمنحها القانون. إلا أن هذا التعديل لم يصدر بعد، مما يعيق بشكل كبير الاستثمارات المتوقعة في قطاع تكنولوجيا المعلومات.

وقد أدت الإزدواجية في العملية التشريعية على مستوى السلطة التنفيذية، إلى تقليص فرص تعزيز التشريعات الإقتصادية، مما سبب الإرتباك لممثلي القطاع الخاص الراغبين في مساندة صانعي السياسات الإقتصادية. ولا يزال الغموض يكتنف طبيعة الجهات التي يجب على ممثلي القطاع الخاص اللجوء إليها في موضوع التشريعات الإقتصادية لضمان أن يتم أخذ مخطوطة البهيم بعين الاعتبار. وإذا ما استمرت السلطة التنفيذية في تطوير مسودات القوانين ورفعها إلى المجلس التشريعي لمراجعتها فقط، فسيبقى المجلس التشريعي مكبل اليدين في إقتراح تشريعات. وتتصف التشريعات التي تصدر بهذه الطريقة بأنها تختلف في الأحكام القانونية وغير متجانسة ولا تعكس سياسة واضحة، ويتم عادةً تطويرها من قبل خبراء دوليين باللغة الإنجليزية ولا يتم ترجمتها بنصوص مفهومة وواضحة.

2. عدم فعالية المؤسسات التمثيلية للقطاع الخاص

إن تطوير عمل القطاع الخاص وضمان معالجة كافة المواضيع الإقتصادية في التشريعات، يكون من خلال المؤسسات التي تؤثر في سياسة وصياغة وإصدار القوانين. وعلى الرغم من وجود العديد من المؤسسات التي تدعم إقتصاد السوق وتعالج المواضيع التي تهم القطاع الخاص الفلسطيني، بما فيها الغرف التجارية وغرف الصناعة والتجارة وشركات الإستشارات ومؤسسات المجتمع المدني مثل مركز التجارة الفلسطيني (بالتريد)، إلا أن العديد من هذه المؤسسات لا زالت غير فاعلة، وليس لها تأثير فعال فيما يتعلق بالسياسات الإقتصادية والتشريعات. ويعزى جزء من هذا إلى عدم وضوح العملية التشريعية كما هو مبين أدناه. بالإضافة إلى غياب آلية ضغط موحدة بين مؤسسات القطاع الخاص. وتبقى الفرصة أمام هذه المؤسسات القطاع الخاص في التأثير على السياسات الإقتصادية غير متاحة وتعتمد بشكل كبير على العلاقات بين المؤسسات والوزارات الفلسطينية ذات العلاقة. وعادةً لا يتم إعلام تلك المؤسسات عن المناقشات الهامة التي يعقدها المجلس التشريعي حول التشريعات التي يناقشها والتي تؤثر بشكل مباشر على القطاع الخاص.

ولا تزال هذه المؤسسات تنمي وتطور من قدراتها التي تتسم بإزدواجية الأهداف، الأمر الذي يؤدي إلى إعاقة أي تأثير محتمل على صانعي القرار والقائمين على صياغة القوانين. وعلى الرغم من ضعف المقدر على التطوير، إلا أن مؤسسات الأعمال والمجموعات التجارية للقطاع الخاص لعبت دوراً متواضعاً في تقديم الإستشارات للحكومة في مسائل تتعلق بصياغة السياسات ولم تتمكن من اعلاء صوت أعضائها إلى الجهات المعنية. كما وأن العديد من هذه المؤسسات تركز على توفير الخدمات لأعضائها على مستوى بسيط، بدل من معالجة مسائل جوهرية، مثال ذلك العمل على إيصال وجهات النظر الخاصة بأعضائها للحكومة. وهناك العديد من مؤسسات القطاع الخاص التي التزمت بتوفير الموارد البشرية الضرورية لاسمح لهم بالمشاركة بفاعلية بالتعليق على التشريعات المتعلقة بالإقتصاد والأعمال، إلا أنها لم تخصص الوقت الكافي لتؤثر على الإطار القانوني العام. حتى أنه لا يتواجد قادراً كافياً من المهارات اللازمة للتأثير والضغط لتهيئة بيئة أعمال قادرة على تحقيق أي تقدم في هذا الصعيد. وعليه، تعتبر مشاركة القطاع الخاص وفعاليتها في التأثير على السياسات الإقتصادية محدودة للغاية، الأمر الذي يفرز تشريعات إقتصادية متعارضة غير كفيلة بدعم مصالح القطاع الخاص.

3. إنعدام التواصل والشمولية لمؤسسات القطاع الخاص

لغايات توفير الإحتياجات الخاصة برسم السياسات الإقتصادية لتطوير القطاع الخاص بشكل مناسب، فلا بد من توفر عنصر التواصل والشمولية لمشاركة الأطراف التي تتأثر بشكل مباشر بالتشريعات الإقتصادية. وتعتبر مشاركة القطاع الخاص في صياغة القوانين الإقتصادية محدودة للغاية، بسبب غياب مشاركة واضحة مبنية على الخبرة والإحتياجات الضرورية. ومن غير المؤكد أنه يتم الأخذ بتوصيات القطاع الخاص بعين الاعتبار. إضافة إلى ذلك، فإن التدخل في عملية التشريع تكون من قبل مؤسسات مهنية كبيرة ذات مصالح كبيرة، بينما المؤسسات الصغيرة تكون غير قادرة على المشاركة لضمان معالجة مصالحها. علماً أن أغلب مؤسسات القطاع الخاص

الفلسطينية هي مؤسسات صغيرة ومملوكة لعائلات، ومشاركتها في صنع السياسات وصياغة القوانين الاقتصادية تعتبر هامة جداً.

وفي الحالات التي تم فيها توضيح إهتمامات وإحتياجات القطاع الخاص، لم يتجاوب المجلس التشريعي بشكل جدي معها. ومثال ذلك التوصية حول سياسات المنافسة التي تم تطويرها للحد من الإحتكار الذي تمارسه المؤسسات الكبيرة للقطاع الخاص والعام. ومثال آخر سيطرة شركة واحدة رغم إنقضاء فترة الترخيص الحصري لترويج خدمات الإتصالات.⁶² وبذلك أثبتت التجربة أن معالجة هذه المسألة والتجاوب لم يكن مجدي. وإستجابة لإهتمامات القطاع الخاص، فقد قامت وزارة الإقتصاد الوطني بإعداد مسودة قانون المنافسة عام 1998، وذلك بمساعدة مستشارين محليين ودوليين.⁶³ تم رفع مسودة القانون إلى اللجنة الاقتصادية في المجلس التشريعي ولم يصدر القانون لهذا التاريخ، أي بعد عشرة سنوات من مقترح مشروع القانون.⁶⁴

4. تعريف غير واضح لدور المؤسسات

تعتبر هيكلية المجلس التشريعي غير متكاملة أو ناضجة، وبالتالي تتسم مهامه أحياناً بالإزدواجية. ومثال ذلك، وجود دائرة قانونية ولجنة قانونية ووحدة أبحاث والتي تشترك جميعها في عملية صياغة مشاريع القوانين. ووفقاً للنظام الداخلي للمجلس التشريعي، تعتبر الدائرة القانونية جزء من الأمانة العامة⁶⁵ وتتولى العديد من المهام على الرغم من أن دورها ومسؤولياتها غير واضحة. وتشمل هذه المهام تقديم الخدمات القانونية مثل إعداد مسودات القوانين المقترحة من قبل لجان وأعضاء المجلس التشريعي، وإعداد التعديلات على القوانين في المراحل النهائية قبل إقرار القوانين، وتعزيز قوة الدوائر الأخرى من خلال تقديم الخدمات والإستشارات القانونية لها ومراجعة العقود والإتفاقيات التي يبرمها المجلس التشريعي. بالإضافة إلى ذلك فإنها تزود المجلس ولجانه بالإستشارات حول الشكاوى المقدمة من الجمهور.⁶⁶ وتتولى وحدة الأبحاث مسؤولية تلقي الطلبات حول إجراء البحث في مسائل تتعلق بمواضيع ومسائل قانونية تكون قيد المراجعة. وبذات الوقت تقوم اللجنة القانونية بإعداد مسودات القوانين ومراجعتها كم هو موضح سابقاً.

5. تعريف غير واضح لمراحل العملية التشريعية

نتج عن عدم وضوح مراحل العملية التشريعية خلق بيئة صعبة لمراجعة التشريعات وزيادة احتمالية تصدع السياسات الموحدة. وعادةً ما يتم إعداد القوانين بشكل غير منتظم، وذلك بسبب عدم وجود أجنحة وطنية وقطاعية للتطوير، والتي تستند إلى الإحتياجات الخاصة بالمجتمع والتي يجب أن تستند عليها القوانين والتشريعات. وعندما يتم تطوير مثل هذه الأجنحة بشكل أساسي وعملي فإنها تستجيب للأوضاع الطارئة في المجتمع الفلسطيني بشكل جيد. بالإضافة إلى ذلك، وبينما يستمر اعتماد تشريعات حديثة، إلا أنه لا يتم تطوير أو إلغاء أو تعديل التشريعات السارية. الأمر الذي أدى إلى اضعاف العملية التشريعية، إذ أن التشريعات السابقة لا زالت جزء من الإطار القانوني العام الساري.

وبينما تم تحديد صلاحيات ديوان الفتوى والتشريع⁶⁷ "الديوان" في اعداد بشكل كبير (كان يتنافس مع الوزارات ولجان المجلس التشريعي في اعداد مسودات القوانين رغم مطالبته بالأمتناع عن اعداد المسودات لأنها لا تعكس السياسات المرجوة)، إلا أنه استمر في التحكم في نشر القوانين، مما كان يؤدي إلى تأخير في إقرار القوانين ونشرها. وهذا كان حال القوانين ذات العلاقة بالإقتصاد والأعمال. كما أن تطوير القوانين من قبل الديوان لم يكن يتطابق مع الإطار العام المحلي أو فلسفة التشريع المطبقة في فلسطين، حيث أنه يتم عادة نسخ القوانين المعمول بها في الدول المجاورة أو إعداد مقترحات يقوم بها المستشارون الأجانب.

⁶² مقابلة أجريت مع عدنان عمرو، مكتب الرئيس، السلطة الفلسطينية، 15 تموز 2007.

⁶³ مشروع قانون المنافسة في فلسطين، التقرير النهائي لمقدم لوزير الاقتصاد والتجارة، فلسطين، تم تمويله من قبل صندوق النقد الإبرلندي في مؤسسة التمويل الدولية، كلان وليم للإستشارات، تشرين ثاني 1998.

⁶⁴ جمعية المستقبل "تطوير خارطة طريق فلسطينية لإصلاح وبلورة التشريعات في قطاع الأعمال" جمعية المستقبل للدراسات والأبحاث الإستراتيجية. فلسطين 26 أيلول 2006.

⁶⁵ المادة 11 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

⁶⁶ د. تليجان، كانان، ممثل دائم لمناطق الحكم الذاتي الفلسطينية، كورنارد ادنباور-ستيفتج، تفعيل أداء المجلس التشريعي الفلسطيني في التشريعات والرقابة والتطوير للسياسات العامة، 2003.

⁶⁷ دائرة من دوائر وزارة العدل أخذت على عاتقها اعداد العديد من مشاريع القوانين بشكل تعارض مع سياسات السلطة الوطنية.

وتم وضع حد لهذه التجاوزات بعد ادخال برنامج اصلاح شامل لعمل وزارة العدل بما فيها توضيح مهام هذا الديوان.

قانون هيئة سوق رأس المال لعام 2004 القيام بالإصلاح:

يعتبر أهم نجاح في عملية إصدار التشريعات والقوانين التي تطور وتعزز من دور القطاع الخاص تمرير وإصدار ثلاثة قوانين هامة في قطاع الأعمال عام 2005، بما فيها قانون هيئة سوق رأس المال، وقانون التأمين وقانون الأوراق المالية. وبشكل خاص فقد كان لإصدار قانون هيئة سوق رأس المال أثراً كبيراً على القطاع الخاص، خاصة بعد تأسيس هيئة سوق رأس المال في خريف 2005. وقد أنيط بهيئة سوق رأس المال تحقيق الشفافية والحكم الرشيد من خلال تنظيم سوق الأوراق المالية والنشاطات المالية غير المصرفية. وعلى سبيل المثال، ووفقاً للقانون، يتوجب على كافة الشركات المساهمة العامة أن تقوم بالإدراج لدى سوق فلسطين للأوراق المالية، وهي عملية لا زالت مستمرة منذ تأسيس هيئة سوق رأس المال. إن هيئة سوق رأس المال مسؤولة عن ترخيص وتنظيم والمراقبة على كافة النشاطات المالية غير المصرفية والجهات التي تمارس تلك النشاطات (بما فيها التأمين، الأوراق المالية، الرهن العقاري والتأجير التمويلي).

وتنتج عن وجود عملية تشريعية غير واضحة ومشكلة تشابك مراحل تطوير التشريعات والتي باتت من الصعب حلها أو تطبيقها. وفي الكثير من الحالات، يتم إعداد مسودة قوانين بلغة غير العربية ومن ثم يتم ترجمتها. وتتسم هذه المسودات بضعف البناء القانوني ويكتنفها الغموض وتتعارض مع القوانين الصادرة بسبب اختلاف اللغة.⁶⁸

6. تعدد القوانين النافذة ذات الموضوع القانوني

على الرغم من التقدم الكبير الذي أحرز على صعيد تطوير القوانين الأساسية الفلسطينية، بشكل خاص بعد إقرار القانون الأساسي والإنجازات التي تلت ذلك على الصعيد التشريعي خلال العقد الماضي، إلا أن فلسطين لا زالت تعاني من تعددية النظم القانونية نتيجة تعاقب الجهات الخارجية التي احتلتها على مر

الزمن. وقد أتى القانون الفلسطيني من عدة مصادر قانونية وعادات وتقاليد مختلفة، بما فيها التشريع العثماني وقوانين الإنتداب البريطاني والقوانين الأردنية منذ فترة الاحتلال الأردني للضفة الغربية، والمراسيم المصرية منذ فترة الاحتلال المصري لقطاع غزة، بالإضافة إلى الأوامر العسكرية الإسرائيلية. وعلى سبيل المثال، فقد ورثت الضفة الغربية، خلال فترة الحكم الأردني، الإطار القانوني العام الذي كان محافظاً ومتشدداً نتيجة القيود التي فرضتها الحكومة الأردنية على قطاع الأعمال في حينه. إلا أن قطاع غزة تبنى نظام القانون الأنجلوسكسوني الذي فرض خلال فترة الإنتداب البريطاني منذ عام 1929،⁶⁹ وهو نظام رغم قدمه، مبني على أسس قانونية غرضها تنظيم قطاع الاعمال وليس تقييده.

ونظراً لتنازع القوانين وتعدد المصادر والنظم القانونية بين الضفة الغربية وقطاع غزة، نتج عن ذلك أما الانتقائية أو الازدواجية في تطبيق القانون، مما أدى إلى إضعاف دور سيادة القانون وتقويض الجهود الرامية إلى تأسيس نظام قانوني شامل يهدف إلى تعزيز عملية بناء الدولة. على سبيل المثال، هناك العديد من الاختلافات في القواعد الإجرائية التي تنظم عملية التسجيل وعمل الشركات المساهمة العامة والشركات الخصوصية محدودة المسؤولية بين الضفة الغربية وقطاع غزة نتيجة تنازع القوانين. إضافة إلى ذلك، فقد بقي التشريع الحديث يستمد قواعده من التقاليد القانونية المتعارف عليها في المجتمع العربي والتي قد لا تكون قابلة للتطبيق في المناطق الفلسطينية المحتلة، الأمر الذي يزيد من صعوبة تطوير سياسات إقتصادية خاصة بالقطاع الخاص الفلسطيني. حيث أنه عندما تحتوي القوانين على توجهات حديثة في مجال المعاملات الإقتصادية، فإنه لا يتم تبنيها والأخذ بها بشكل فعلي في المجتمع الفلسطيني حيث أنها تصبح غير واقعية عند تطبيقها. وقد بذل المجلس التشريعي فيما مضى جهوداً كبيرة في عملية توحيد القوانين المطبقة، إلا أن هذه العملية كانت بطيئة وغير مجدية بالقدر المطلوب نظراً لوجود العديد من القوانين المطبقة.

7. إنعدام وجود التعليمات والأنظمة لتطبيق القوانين

يعاني الإطار التشريعي الحالي من نقص في القوانين الأساسية والتشريعات الثانوية التي توفر الأرضية المناسبة للتعاملات التجارية. وعليه، فإن غالبية القوانين الفلسطينية السارية لم يتبعها إصدار أنظمة أو تعليمات تساعد على تطبيقها بإسنتشاء بعض القوانين.⁷⁰ وهذا أوجد بيئة قانونية تطبق فيها القوانين بشكل عشوائي، وبإشارة سطحية للقطاع الخاص لمعالجة بعض المواضيع المتعلقة بالشفافية والموضوعية الناتجة عن صناعة القرارات

⁶⁸ جمعية المستقبل "تطوير خارطة طريق فلسطينية لإصلاح وبلورة التشريعات في قطاع الاعمال" جمعية المستقبل للدراسات والابحاث الاستراتيجية. فلسطين 26 أيلول 2006 صفحة 28.

⁶⁹ كيث سي. مولكنر، العواقد القانونية والتنظيمية للوصول الى إستقرار سياسي وتطوير إقتصادي في المناطق الفلسطينية، 19 فوردهام انترناشونال إل جي، 1419 (1996).

⁷⁰ هذه القوانين تشمل، على سبيل المثال، قانون الاتصالات لسنة 1996 وأنظمة قنون العمل لسنة 2000.

غير الرسمية من قبل المسؤولين الحكوميين فيما يتعلق بتطبيق القوانين. وعلى سبيل المثال، لم يتمكن المجلس التشريعي حتى اللحظة من إصدار القانون التجاري، فإرضاً على المستثمرين الفلسطينيين والدوليين الإعتماد على التشريعات القانونية السابقة التي كانت مطبقة في عهد الإنتداب البريطاني والحكم الأردني. بالإضافة إلى إنعدام توفر بعض التشريعات المساندة مثل قانون إفلاس حديث، وقانون التأخير التمويلي وقانون يحدث قواعد حماية الملكية الفكرية، الأمر الذي أدى إلى خلق عوائق وصعوبات أمام الإستثمار والتمويل على المدى البعيد⁷¹. ولإسوء الحظ فقد كان المجلس التشريعي متساهلاً جداً في حدث السلطة التنفيذية على إصدار الأنظمة اللازمة لتمكين التشريعات الاقتصادية النافذة من التطبيق بسهولة.

8. عدم الكفاءة/القيود الإدارية

أن أحد أهم العوامل التي تزيد من مشكلة غياب الإطار القانوني والتنظيمي، هو تعارض القوانين المطبقة في الضفة الغربية وتلك المطبقة في قطاع غزة. وهذا يزيد بشكل واضح من تكلفة المعاملات على المؤسسات التي تدبر أعمالاً في الأقليمين. وبحد ذاته يشكل معضلة فيما يتعلق بمواضيع تسجيل الشركات، الملكية الفكرية، تراخيص الأراضي الصادرة عن البلديات، التراخيص الصناعية، الإجراءات المتبعة في مجال الصحة والأمن والسلامة البيئية. وعلى سبيل المثال، فإن تنظيم الشركات يختلف بشكل كبير بين ما هو معمول به في الضفة الغربية عما هو مطبق في قطاع غزة. حيث تعاني الشركات الراغبة في التسجيل في الضفة الغربية من وجود العديد من التعليمات التي يفرضها مراقب الشركات عليها، وفقاً لقانون الشركات الأردني الساري في الضفة الغربية، مما يحفز العديد من المؤسسات والشركات على التسجيل في قطاع غزة وذلك لتجنب الرقابة التي يمارسها مراقب الشركات في الضفة الغربية والتي باتت تشكل عبئاً على الشركات.⁷²

وفي ذات السياق، فإن القيود الإدارية المفروضة خلقت نوعاً من القيود غير الضرورية على قطاع الأعمال الفلسطيني. ومثال ذلك، فإن قانون الشركات الأردني المطبق في الضفة الغربية، يتطلب من الشركات الراغبة في التسجيل كشركات مساهمة خصوصية محدودة، أن لا يقل رأس مالها عن (50,000) دينار أردني، وأن يتم إيداع ما نسبته 25% من رأس المال لدى البنك قبل الحصول على شهادة التسجيل من قبل مراقب الشركات. وتقوم الشركات التي تمارس أعمالاً كبيرة بالإلتفاف على هذا الإجراء عن طريق إيداع المبلغ المطلوب منها وتزويد مراقب الشركات بسند إيداع المبلغ الصادر عن البنك، ومن ثم سحب المبلغ المودع في اليوم التالي بعد الحصول على شهادة التسجيل. إلا أن للشركات التي تمارس أعمالاً صغيرة ولا تملك سيولة نقدية، فإن هذا الإجراء يشكل عائق كبير لتسجيلها.⁷³

إن المعلومات العامة غير متوفرة في ضوء القوانين السارية. وبالتالي فإن القطاع الخاص لا يتمكن من الحصول على معلومات. وعلى سبيل المثال، لا تتوفر معلومات عامة عن شركات قائمة ينوي مستثمرون الإستثمار فيها أو أراضي يرغبون في شرائها. الأمر الذي يحد من قدرتهم ممارسة النشاط التجاري بفاعلية، وبالأخص خلال فترة التدقيق والتحقق قبل الخوض في الإستثمار. هناك مشروع قانون الحق في الحصول على المعلومات، ولكنه ما زال قيد الدراسة أمام المحاسن التشريعية منذ العام 2005.

مشروع قانون الحق في الحصول على المعلومات

بدأ المجلس التشريعي عام 2005، مراجعة مسودة قانون الحصول على المعلومات في فلسطين، والذي لم يتم إقراره بعد. وقد إستند مشروع القانون على مبدأ أن الجهات الرسمية لا تحتفظ بالمعلومات لذاتها بل لغايات المصلحة العامة، مع الإقرار بحقوق كل مواطن فلسطيني أو مقيم في فلسطين في الحصول على معلومات ووثائق تحتفظ بها الجهات الرسمية، كذلك الحصول على الوثائق التي تحتفظ بها الجهات الخاصة. إلا أنه هناك حالات إستثنائية يتم من خلالها رفض توفير معلومات ووثائق تتعلق بالمصالح الخاصة للدولة. وعلى سبيل المثال، تنص المادة (23) من مسودة القانون، على أنه يستثنى من الإفصاح عن المعلومات إذا كانت هذه المعلومات تتعلق بأسرار مهنية أو تجارية تعود للمؤسسة، أو إذا كان الإفصاح عن تلك المعلومات "سيلحق ضرراً مادياً بالمصالح الاقتصادية للدولة، أو بمقدرتها على إدارة الإقتصاد القومي، أو ينتج عن الإفصاح عن تلك المعلومات تحقيق مصالح خاصة لشخص أو مؤسسة بعينها". وسيؤدي إصدار قانون الحصول على المعلومات إلى تعزيز الشفافية بشكل كبير ضمن العملية التشريعية وتشجيع أنفتاح الحكومة. وينص الجز الثاني من مشروع القانون، على أنه يجب على المؤسسات العامة أن تقوم بنشر

⁷¹ جمعية المستقبل، تطوير خطة طريق فلسطينية لإصلاح التشريعات في قطاع الأعمال، خيارات سياسات وتوصيات، 26 أيلول 2006، صفحة

27.

⁷² المرجع السابق، صفحة 29.

⁷³ جمعية المستقبل، تطوير خطة طريق فلسطينية لإصلاح التشريعات في قطاع الأعمال، خيارات سياسات وتوصيات، 26 أيلول 2006، ص

31.

المعلومات بشكل دوري وليس نشرها فقط عند طلبها، مثال ذلك بيانات ومعلومات التقرير السنوي الإلزامي بما فيها المعلومات المتعلقة بالوثائق عن المسائل العمل الداخلية، الحسابات المدققة، التعليمات، النشاطات، الإجراءات التي يستطيع الأشخاص من خلال الحصول على معلومات حول سياسات المؤسسة ومشاريعها، شرح عن طبيعة المعلومات التي تحتفظ بها المؤسسة ومضمون القرارات التي تم إتخاذها من قبل المؤسسة، بالإضافة إلى شرح عن مدى تأثير تطبيقات قراراتها على الأفراد، ونتائجها المتوقعة وأسبابها، والمعلومات التي يفترض أنها ضرورية من قبل المفروض العام (المادة 7). وقد تم إنشاء منصب المفوض العام للمعلومات للرقابة على تطبيق القانون. وتشمل معايير تشجيع وجود الحكومة المفتوحة للغير على تعيين شخص مسئول عن كل مؤسسة عامة للتعامل مع طلبات الحصول على المعلومات (المادة 4)، وكذلك للمؤسسات العامة بضرورة تصنيف ملفاتها وحفظها بطريقة منتظمة لتسهيل إسترجاعها (المادة 5). وسيساعد نشر مثل هذه المعلومات، على قيام المجلس التشريعي بدوره في الرقابة على سوء استخدام السلطات من قبل السلطة التنفيذية وضمان مقدرة الجمهور على الحصول على الوثائق الحكومية في محاولة للرقابة على بعض المسائل المحددة والتأثير فيها.

ح. التوصيات

هناك حاجة لتوحيد جهود المجلس التشريعي والقطاع الخاص، وذلك لتطبيق إستراتيجيات وسياسات واضحة لتوفير نظام شفاف لإصدار القوانين الإقتصادية. وسيؤدي هذا بالنتيجة إلى وجود نظام يتمتع بالكفاءة ويؤدي إلى ازدهار إقتصاد السوق الحر وخلق بيئة إستثمارية قادرة على جذب الإستثمارات. ولغايات تحقيق هذه الغاية، فإنه يتوجب على المجلس التشريعي أن يتولى دوره الكامل في الرقابة وضمان مشاركة السلطة التنفيذية للقطاع الخاص عند إعداد التشريعات الإقتصادية مما يعزز من دور القطاع الخاص وينميّه. وللقيام بذلك يجب توضيح وتبسيط العملية التشريعية لتطوير القوانين وتشجيع الإستقرار الإقتصادي، كذلك يجب تطوير مقدرة المجلس التشريعي في التحليل كتنمية من تقييم المسائل الجوهرية ومقترحات السلطة التنفيذية، كما يجب أن يتم تطوير البرامج لتسهيل التواصل بين المؤسسات الصغيرة ولجان المجلس التشريعي. بالإضافة إلى ذلك يجب تطوير وتعزيز مدى تجاوب البنية التشريعية لقطاع الأعمال.

1. توضيح/تنظيم العملية التشريعية

لا تزال العملية التشريعية تعاني من الروتين الحكومي المرهق والبطيء وتفتقر إلى وجود سلم أولويات لتحديد المسائل المتعلقة بالسياسات التي يحتاجها قطاع الأعمال الفلسطيني. وعليه، يجب أن يتم إعادة هيكلة العملية التشريعية وتطوير الإجراءات الإدارية لتطبيق التشريعات ذات العلاقة، وتحقيق الإنسجام والتوافق بين القوانين المختلفة. في أواخر عام 2006، قدم المجتمع المدني سويماً مع القطاع الحكومي إقتراحاً يتكون من أربعة خطوات لإعادة إصلاح العملية التشريعية، الأمر الذي سيؤدي إلى تنظيم العملية التشريعية التي ستزيل كافة مناطق الضعف والإختلاف⁷⁴ وفق ما يلي:

: قبل البدء في عملية إعداد مسودات التشريعات، يجب وضع سياسة وطنية على مستوى السلطة التنفيذية، من خلال التنسيق بين رئيس الوزراء ومستشاري الرئيس في شؤون إعداد السياسات. ومن ثم يستطيع مجلس الوزراء أن يطلب من عدد من الوزراء والجهات التنفيذية المشاركة في رسم السياسة الخاصة بقطاع الأعمال، وذلك لغايات تسهيل عملية صنع السياسات على المستوى القطاعي والوطني وتقليل الإزدواجية وتقديم وسائل ناجعة في وضع السياسات وإرشاد الأطراف القائمين على إعداد القوانين.

: أن يشارك المشرع بشكل أفضل في تطوير السياسات والتشاور مع مجلس الوزراء، والوزراء والجهات التنفيذية وذلك لضمان أن يتم تطوير التشريعات بالتوافق مع السياسات الوطنية والخاصة بالقطاع الخاص. وخلال هذه المرحلة، يجب أن يتم التشاور مع الجهات القضائية والتي يمكن أن توفر معلومات قيمة وهامة في تعزيز وتطوير التشريعات والمسائل الإجرائية.

: يقوم المجلس التشريعي بإقرار القوانين ويرسلها للرئيس للتوقيع عليها. وعند التوقيع عليها من قبل الرئيس تدرج في المجلة الرسمية من قبل المجلس التشريعي وبذلك يتم إستبعاد دور الديوان. وخلال مرحلة التطبيق هذه، يكون هناك فرصة للوزارات والجهات التنفيذية والقضائية لتدقيق القانون وتحديد أي تغييرات عليه، ثم يتم مناقشة هذه التعديلات بمشاركة مجلس الوزراء والمشرع. وإذا كان هناك أي تعديل فيجب أن يمر بذات مراحل المراجعة والنشر كما لو أنه تشريع جديد تم إصداره.

⁷⁴ جمعية المستقبل، تطوير خطة طريق فلسطينية لإصلاح التشريعات في قطاع الأعمال، خيارك سياسات وتوصيات، 26 أيلول 2006، ص

: خلال هذه المرحلة يكون دور المجلس التشريعي قد أكتمل، بحيث يقوم مجلس الوزراء والوزارات والجهات التنفيذية بإعداد وتبني مسودة الأنظمة (اللوائح التنفيذية) لتطبيق أحكام القانون الصادر، ويتم أيضاً نشر هذه الأنظمة بالجريدة الرسمية. وتستمر الجهات القضائية في تطبيق القوانين، ومنحها الفرصة لمراجعتها وتطبيق وتحديد دستورية هذه القوانين، وتباعاً لإقتراح أي تعديلات.

ولغايات تطوير السياسات والقوانين التي تعكس إحتياجات القطاع الخاص، من الضروري نشر مشاريع القوانين وإعطاء الفرصة للأطراف المعنية من المشاركة وإبداء الرأي. ويجب أن يتم تنفيذ ذلك على المستوى التنفيذي والتشريعي، وتضمن توصيات ممثلي القطاع الخاص وإطلاعهم بالمسائل التي تم مناقشتها وذلك للخروج بسياسات محددة وإعداد قوانين ترقى إلى المستوى المطلوب. وبينما يعقد المجلس التشريعي جلسات الإستماع حول التشريعات، فيجب على القطاع الخاص أن يضغط على المجلس التشريعي لغايات تخصيص جلسات إستماع خاصة به حول التشريعات الاقتصادية كجزء من مرحلة المراجعة. وهذا ما يمكن تحقيقه من خلال إيجاد آليات تنسيق رسمية، مثل مجموعات خاصة محددة، خلال المراحل الأولى من عملية تطوير السياسات الوطنية من خلال إشراك الوزارات الهامة ذات العلاقة في وضع تلك السياسات. إضافة إلى عقد جلسات مفتوحة خاصة وذلك خلال جلسات نقاش المجلس التشريعي لمسودة التشريعات. بالإضافة إلى ذلك، عندما يتم إصدار القوانين، يمكن لممثلي القطاع الخاص من المشاركة في تحديد مدى فعالية تطبيق القانون، وكذلك تحديد مدى معالجة القوانين والتعليمات للمسائل ذات العلاقة.

2. تطوير كفاءة المجلس التشريعي في بعض المواضيع لتعزيز دوره في تحليل مقترحات السلطة التنفيذية

يجب أن يتم تطوير وتعزيز كفاءة المجلس التشريعي في مراجعة مسودة التشريعات وتحليل المقترحات المرفوعة من قبل السلطة التنفيذية، وذلك من خلال تطوير المقدر القانونية لأعضاء اللجان، بالإضافة إلى إشراك خبراء أكفاء في المواضيع المتعلقة بالتشريعات الاقتصادية. وقد بقيت الخبرة والمعرفة الأساسية المطلوبة في صياغة التشريعات التي توفر بيئة إيجابية للقطاع الخاص ضعيفة داخل المجلس التشريعي. ويجب البدء في عملية تدريب وتحسين الموارد البشرية في المجلس التشريعي لغايات تفعيل مقدره وكفاءة المجلس التشريعي للقيام بالبحث القانوني والتحليل اللازم. بالإضافة إلى ذلك، يجب توفير مصادر قانونية متعددة لتضمين التقاليد القانونية المختلفة عند التحليل التشريعي، كما يجب تحسين المهارات اللغوية للقائمين على إعداد مسودات القانون.

وهناك ثروة من الخبرات والمعرفة التي يمكن الإعتماد عليها لدى القطاع الخاص، فيما يتعلق بإجراء الإصلاح الضروري لتمكين خلق بيئة إقتصادية قادرة على الاستمرارية. كما أنه من الضروري ضمان إشراك الخبرات الدولية المتخصصة في التشريعات الاقتصادية للمساعدة في تحديث وتطوير القوانين المتعلقة بالبيئة الاقتصادية بصفة استشارية فقط، إذ من الضروري أن تعكس هذه القوانين خصوصية الوضع الفلسطيني. كما أن إشراك ممثلي القطاع الخاص بنقاش اللجان في مراجعة مقترحات السلطة التنفيذية، سيخلق بيئة يتم من خلالها مناقشة مقترحات السلطة التنفيذية وإبقاء عين الرقابة على الإقتصاد الفلسطيني والإستفادة من الخبرات المتراكمة للأطراف المشاركة في قطاع الأعمال. ومن المهم جداً التأكيد على مشاركة القطاع الخاص بالنقاشات المتعلقة بالمسائل الإقتصادية المحددة مع إسرائيل حيث يشكل هذا العامل واحداً من أهم العوائق أمام النمو الإقتصادي.

3. تطوير برامج لتسهيل وصول لجان المجلس التشريعي للمؤسسات الصغيرة

يجب العمل على تفعيل مشاركة المؤسسات المتوسطة والصغيرة في العملية التشريعية وذلك من خلال تطوير آليات رسمية للحوار بين القطاع الخاص والقطاع العام. وسيساعد هذا في تطوير فهم أوسع للقوانين التي تؤثر على القطاع الخاص وزيادة مدى مشاركة الجهات ذات العلاقة في عملية إصدار القوانين وخلق بيئة أعمال مزدهرة. وقد أثبتت المبادرات السابقة في إيجاد مثل هذه الآليات، بشكل أساسي مبادرات مجلس تنسيق القطاع الخاص الفلسطيني،⁷⁵ أنها غير مجددة وغير فعالة. إلا أن هناك بعض المبادرات التي أثبتت نجاحها، مثل الحوار الوطني الذي أطلقه مركز التجارة الفلسطيني، إلا أنها كانت قصيرة الأمد. وقد أظهرت المشاورات التي تمت مع أعضاء القطاع الخاص أن المداخلات التي تمت من قبل القطاع الخاص نجاعتها، رغم التبنّي المتأخر لها في العملية التشريعية. إضافة إلى ذلك، فقد تم بنر التعاون بسبب تشجيع مصالح ضيقة أو من خلال تغليب إحتياجات قطاع الأعمال الكبيرة.

⁷⁵ تم تأسيسه عام 2000، ويضم مجلس تنسيق القطاع الخاص الفلسطيني ممثلين عن مركز التجارة الفلسطيني، إتحاد الصناعات الفلسطيني، إتحاد الغرف التجارية، إتحاد المصارف، بيتا، إتحاد شركات التأمين، إتحاد رجال الأعمال، مجموعة تنسيق السياحة ورجال أعمال يتم إختيارهم.

وقد يكون تأسيس "شراكة تنافسية" وطنية للقطاع الخاص الفلسطيني وسيلة فعّالة وموحدة في إصلاح التشريعات الاقتصادية وبيئة الأعمال. ومثل هذه الآلية التي تضم أشخاص قياديين من القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني، وبالتنسيق مع المسؤولين الحكوميين، يمكن أن تكون عنواناً لتحديد ما يعيق عمليات الإصلاح وبناء الدافع للتطبيق العملي والسريع للإصلاح. بالإضافة إلى تقييم الجدوى من عمليات الإصلاح المقترحة، والتوعية بالمتغيرات القانونية، وتطوير قنوات اتصال والتأكد من عدم أقتصر التواصل مع المشرع على مؤسسات الأعمال الكبيرة، ودعم مشاركة مؤسسات الأعمال الصغيرة وتسهيل نقاش الاختلافات في التشريعات المقترحة بين القطاعات.⁷⁶ إلا إن بناء أرضيات الحوار والتواصل الفعال بين القطاع الخاص والعام، يمكن تحقيقه عندما تصبح المؤسسات التي تمثل القطاع الخاص قادرة على فهم التشريعات ولديها الكفاءة على تطوير مهارات الإتصال والمهارات القانونية لدعم عمليات الإصلاح التشريعي. وبشكل خاص يجب تطوير فهم أوسع وأوضح للنظام القانوني والمبادئ القانونية وعلاقتها بقطاع الأعمال. ويمكن تفعيل دور القطاع الخاص ومشاركته بشكل واسع في العملية التشريعية من خلال عقد ورشات العمل والتي تتناول مواضيع قانونية وإجرائية تتعلق بعلاقة القطاع الخاص بالتشريع. وهذه الوسيلة ستكون أفضل الوسائل في تزويد القطاع الخاص بالآلية التعرف على كيفية بدء عملية الإصلاح ولتسهيل دعم ممارسة النشاطات الاقتصادية. ومن الضروري تطوير مقدره ممثلي القطاع الخاص على التأثير بشكل ايجابي وفعال، وذلك من خلال إيجاد مجموعة من الخبراء تعالج المسائل الخاصة بالتشريعات الاقتصادية وتضمن تطوير المهارات اللازمة في تعزيز دور مؤسسات الأعمال الصغيرة، وذلك لتضمين إحتياجاتهم في التشريعات ذات العلاقة وصناعة السياسات العامة. ويمكن إستخدام هذه الوسيلة في تطوير آليات تعزيز الحوار المتعلق بخطة التنمية الاقتصادية والوطنية والقطاعية وذلك من خلال الحوار بين القطاع الخاص والعام.

4. تطوير العمليات التشريعية لتعزيز مدى الترابط وتجاوب التشريعات لقطاع الأعمال

يهدف ضمان عملية إصلاحات تشريعية شاملة ومنظمة تعكس أهداف واضحة، من الضروري تطوير العمليات التشريعية للرقابة على مدى التوافق وتجاوب هيكلية التشريعات لقطاع الأعمال. ويمكن تحقيق ذلك من خلال تأسيس لجنة الإصلاح القانونية يكون الهدف منها رفع الكفاءة القانونية وتذوي المراجعة الشاملة للتشريعات السارية وذلك لغايات تحديد الثغرات التي تعترى التشريعات. ويمكن أن تتألف هذه الآلية من خبراء من القطاع الخاص وخبراء في مجال التشريعات، للقيام بالمشاورات والرقابة وتوفير ملتمقى يتم من خلاله دراسة وتحليل العوائق القانونية التي تعترض نمو الاقتصاد.

ويمكن لندشاطات اللجان أن تذوي تقييم القوانين والتعليمات السارية للخروج بإطار عام متماسك لتمكين نمو الإقتصاد، وتحديد القوانين ذات العلاقة بالإقتصاد والتي تحتاج إلى تطوير وتحديث ومراعاة الإنسجام فيما بين أحكامها، وتحديد مواضيع جديدة للتشريعات ومراجعة مسودات القوانين الحالية، والبدء في إقتراح التعليمات والقواعد التي تساعد في تطبيق القوانين، وتوحيد إجراءات منح التراخيص والاذون لتمكين خلق بيئة أعمال جيدة.

ويمكن أن تساعد لجنة الإصلاح القانونية في تطوير مقدره القائمين على التشريع، من خلال تقديم التدريب اللازم للقائمين على التشريعات الاقتصادية الفلسطينية. وقد تساعد أيضاً في تشكيل مجموعات عمل للتنسيق بشكل مباشر مع الوزارات التي تتعامل مع القطاع الخاص، بما فيها وزارة الإقتصاد (التجارة والصناعة)، ووزارة المالية، ووزارة العدل. وسيكون تركيز مجموعات العمل هذه، والتي تتألف من رجال الأعمال، المحامين وخبراء الإقتصاد، على تعزيز التنسيق بين الوزارات والجهات التنفيذية، لإنشاء دليل إسترشادي واضح لكل وزارة ولكل جهة تنفيذية لتقليل الإزدواجية في إدارة مؤسسات القطاع الخاص.

5. تطوير مقدره المجلس التشريعي في ممارسة الرقابة بين السلطات ومساندة السلطين التنفيذية والقضائية

يجب على المجلس التشريعي أن يحسن ويطور من مقدرته على الإحتكام الى مبدأ فصل السلطات وتطبيق أسس الرقابة على السلطين التنفيذية والقضائية. منح القانون الأساسي هذه الصلاحيات للمجلس التشريعي، فما عليه إلا أن يسعى لممارستها لضمان تطبيق هذا المبدأ والنهوض بنظام دستوري فعّال بين السلطات الثلاث.

⁷⁶ بينيامين هيرزبيرغ واندرو رليت، الشراكة التنافسية، بناء وتعزيز حوار القطاع الخاص لتحسين بيئة الاستثمار، البنك الدولي (2005)، متوفر على الموقع الإلكتروني <http://www.worldbank.org/>. الاختلافات في عمليات الإصلاح تشمل: شطب مواد تتعلق بالإنتاج المنافس، تعديل المواد الحالية، إضافة لغة توضيحية في القوانين لتجنب التناقضات، إستبعاد بعض القوانين، إضافة بعض القوانين الحديثة، إستبعاد بعض المتطلبات الإجبارية، إستبعاد بعض الخطوات الإدارية غير الضرورية، توصيات حول النظام الداخلي وكتيب التعليمات، توصيات حول التعليمات الوزارية، تفعيل دور الجهات الإدارية، تأسيس جهات ذات شخصية مركزية، وتوسيع صلاحيات البلديات.

نحو قضاء مستقل ومسئول وتعزيز سيادة القانون

3

أ. مقدمة

يعتبر وجود سلطة قضائية مستقلة نزيهة وكفؤة وفعالة وقادرة على الفصل في القضايا بأنواعها المختلفة ضمن وقت معقول من المسائل الرئيسية الجاذبة للاستثمار المحلي والأجنبي والمعززة له. وحتى تتمكن السلطة القضائية من أداء دورها بفاعلية، فلا بد من أن تتوفر لها مجموعة من الشروط والمتطلبات الأساسية. والمعايير ذات الأهمية. فمنذ إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1994، نُفذت العديد من الأنشطة التي ركزت على إحتياجات القضاء وسبل الارتقاء به، كعقد المؤتمرات وورش العمل ذات العلاقة، وتشكيل اللجان والمؤسسات التي اهتمت بهذا القطاع وخرجت بتقارير وتوصيات مختلفة، والتي أجمعت على ضرورة إعادة بناء القضاء الفلسطيني، وفقاً للمعايير الدولية الخاصة باستقلال القضاء. وبهذا الصدد، وفي إطار التشاور والتنسيق المستمر بين الفلسطينيين والجهات المانحة، تمّ تصميم عشرات المشاريع بعشرات ملايين الدولارات الرامية لتعزيز القضاء ورفع كفاءته وإنتاجيته. وكان في مقدمة الإحتياجات التي تمّ تحديدها آنذاك ضرورة إسراع المشرع الفلسطيني في إصدار التشريعات المتعلقة بتنظيم عمل السلطة القضائية وتوحيدها، وضرورة توحيد التشريعات التي تطبقها المحاكم الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة، وضرورة توفير الموارد المادية للسلطة القضائية من مقر وأبنية وتجهيزات مكتبية، وضرورة توفير الموارد البشرية من تعيين وتأهيل المزيد من أعضاء السلك القضائي

تكللت الجهود المذكورة بإصدار رزمة التشريعات المتعلقة بالشأن القضائي في العامين 2001 و2002 كقانون تشكيل المحاكم النظامية وقانون السلطة القضائية، إضافة إلى إصدار القانون الأساسي والتشريعات الموحدة التي تطبقها المحاكم الفلسطينية وفي مقدمتها القوانين الإجرائية في القضايا المدنية والجزائية. وقد أصدر المشرع الفلسطيني حتى الوقت الراهن أكثر من 100 قانون؛ وتمّ استحداث المزيد من المحاكم، خاصة محاكم الصلح والبدائية، وتمّ توفير مقر جديدة للمحاكم وتأهيل وتوسيع بعضها كما حدث في مدن نابلس ورام الله، وتمّت الموافقة على بناء وتأهيل مقر أخرى مثل إقرار إقامة مجمع للمحاكم في مدينة غزة؛ وتمّت مضاعفة أعضاء السلك القضائي من حوالي 60 قاضياً في العام 1996 ليصل إلى حوالي 140 في العام 2007؛ وتمّت زيادة أعضاء جهاز النيابة العامة من حوالي 40 في العام 1996 ليتجاوز حالياً 100؛ وتمّ رفع كفاءة العديد من أعضاء السلك القضائي من خلال تنظيم عشرات الأنشطة التدريبية المتخصصة من أجل تأهيل العاملين في الجهاز القضائي.

ومن جهة أخرى، كان للتطورات السياسية والأمنية خلال السنوات السبع الأخيرة أثراً معاكساً على عملية التطوير القضائي. فمع اندلاع الانتفاضة الثانية بتاريخ 2000/9/29، اجتاحت قوات الاحتلال الإسرائيلي مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، خاصة المناطق المصنفة "أ". وأعقب ذلك تدمير للعديد من مقرّ السلطة الوطنية، الأمنية والمدنية، وفي مقدمتها السجون ومراكز التوقيف، وتفشي الانفلات الأمني وانتشار المجموعات المسلحة خاصة في المدن الرئيسية. ثم اتجهت الأمور لمنحى أكثر خطورة وتفاقماً مع تشكيل الحكومة الفلسطينية العاشرة إثر فوز حركة حماس بأغلبية مقاعد المجلس التشريعي في الانتخابات التشريعية العامة التي جرت في مطلع العام 2006، وما أعقب ذلك من حصار سياسي واقتصادي خانق فرضته إسرائيل وغالبية أعضاء المجتمع الدولي على السلطة الفلسطينية، لم تتمكن معه الحكومة الجديدة من توفير الموازنات الكافية حتى يدفع رواتب الموظفين، بمن فيهم أعضاء السلك القضائي. وقد أعقب ذلك إضراب الموظفين العموميين الطويل، بما فيهم الموظفين الإداريين العاملين في مؤسسات السلطة القضائية، مما شلّ عمل القضاء والنيابة العامة لفترات طويلة. وقد بلغ تدهور الأوضاع الأمنية والسياسية حدّاً غير مسبوق في حزيران 2007، مع استئناف الاقتتال الفلسطيني الداخلي بين حركتي حماس وفتح والأذرع العسكرية المنضوية تحت لوائهما، والذي بلغ ذروته باستيلاء مقاتلي حماس على مقر الأجهزة الأمنية في قطاع غزة، وقيام رئيس السلطة الوطنية بإقالة رئيس الحكومة السيد إسماعيل هنية، وإعلان حالة الطوارئ في البلاد، وتكليف د. سلام فياض بتشكيل حكومة طوارئ.

في ظلّ هذه الأوضاع الاستثنائية، تراجع أداء السلطة القضائية بصورة غير مسبقة، إلى الحدّ الذي أعادها إلى بداياتها الأولى، بل وإلى أقلّ من ذلك. فقد توقفت الكثير من مشاريع الدعم المخصصة لتعزيز القضاء القائمة أصلاً، ولم تخصص مشاريع جديدة للعمل على الكثير من المحاور التي ما زالت تحتاج للعمل كبناء مقرات جديدة للمحاكم والنيابة، وتأسيس معامل للبحث الجنائي، وإنشاء السجل العدلي، وتأسيس الشرطة القضائية، وتوفير الإمكانيات اللازمة لتأمين الحماية للمحاكم وللضفة وأعضاء النيابة العامة، وعدم استكمال توفير وتعزيز الموارد البشرية والمادية. وفي ظلّ عدم دفع الرواتب بما فيهم أفراد الأجهزة الأمنية وفي مقدمتهم جهاز الشرطة المدنية، وتدهور الوضع الاقتصادي، تراجع تنفيذ الأحكام القضائية الجزائية والمدنية، وتفاقمت معضلة تراكم القضايا بجميع أنواعها نتيجة التأخر في فصل المنازعات، إلى الحدّ الذي بات يهدد بتقويض نظام العدالة الفلسطيني بكامله. هذا الوضع لم يمسّ بمبدأ سيادة القانون والحكم الرشيد في مناطق السلطة الوطنية فحسب، بل أجدف

أيضاً بمجمل المشاريع الاقتصادية التي يدعمها القطاع الخاص، وحال دون القدرة على استقطاب المزيد من الاستثمارات، بل وأدى إلى هجرة رأس المال الوطني في كثير من الأحيان إلى حيث الاستقرار والنظام. كما أدى هذا الوضع إلى فقدان ثقة القطاع الخاص بالسلطات الثلاث في الدولة، وعلى الأخص في السلطة القضائية، وباتت الكثير من المصالح التجارية تؤثر حل نزاعاتها بأية طريقة غير القضاء.

تتناول هذه الورقة حالة السلطة القضائية في مناطق السلطة الفلسطينية ومدى تأثيرها سلباً أو إيجاباً على تنمية وحماية القطاع الخاص، وخلق البيئة المناسبة لتعزيز دوره الريادي كقائد للتنمية الاقتصادية في فلسطين.

ب. السلطة القضائية: بين السياسة والتاريخ والتشريع

1. خلفية سياسية

أُنشأت السلطة الوطنية لاحقاً لإعلان المبادئ الموقع في العام 1993 بين منظمة التحرير الفلسطينية وبين الحكومة الإسرائيلية، وما أعقبه من اتفاقيات بين الجانبين، تمارس السلطة الفلسطينية صلاحياتها بموجبها، من أبرزها اتفاقية غزة - أريحا أولاً للعام

عدم التزام الجانب الإسرائيلي بالاتفاقيات الموقعة حول الشؤون القانونية والولاية القضائية: قضية شركة الاتصالات الفلسطينية

على الرغم من النصوص الواضحة حول العلاقة القضائية بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل، وحول النزاعات المدنية التي يكون أحد أطرافها فلسطيني والأخر إسرائيلي، بقيت هذه النصوص في أغلب الأحيان حبراً على ورق، نظراً لتملص المؤسسات الإسرائيلية الرسمية منها، واختلاق الحجج لعدم تطبيقها، وحصراً الاختصاص القضائي للمحاكم الإسرائيلية على الرغم من نصوص الاتفاقيات التي قد تنص على عكس ذلك. قامت شركة الاتصالات الفلسطينية في العام 2001، على سبيل المثال، برفع دعوى أمام محكمة بداية رام الله ضد شركات الاتصالات الخلوية الإسرائيلية التي دأبت على ممارسة الأعمال في الأراضي الفلسطينية دون الحصول على الترخيصات اللازمة بذلك من السلطة الفلسطينية، ودون دفع الضرائب المستحقة عليها للدخل الذي حققتة نتيجة تلك الأعمال لسلطات الضريبة الفلسطينية. وعلى الرغم من وجود نصوص قانونية واضحة حول الولاية القضائية والتعاون القضائي تنظم هذه المسائل في الاتفاقيات الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية ودولة إسرائيل، وعلى الرغم من تقييد شركة الاتصالات الفلسطينية بهذه الأحكام، إلا أن الجهات القضائية الإسرائيلية رفضت حتى تبليغ أوراق الدعوى من نظيراتها الفلسطينية.

1994. 77 فقد نصت الاتفاقية الإسرائيلية - الفلسطينية للمرحلة الانتقالية على أنّ ولاية السلطة ستشمل الضفة الغربية وقطاع غزة كوحدة جغرافية واحدة⁷⁸. ونصت الاتفاقية المذكورة على أن للسلطة صلاحيات ومسؤوليات تشريعية وتنفيذية وقضائية بالصورة المتفق عليها. كما ونصت الاتفاقية أيضاً على ضرورة تعاون كل من السلطة الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية في بعض القضايا المدنية والتجارية⁷⁹. وفي الملحق الرابع من اتفاقية المرحلة الانتقالية - بروتوكول حول القضايا القانونية - تم تناول المسائل المتعلقة بالولاية الجنائية بالتفصيل، وكذلك المساعدة القانونية في الأمور الجنائية، الولاية المدنية، والمساعدة القانونية في الأمور المدنية؛ وهي مسائل في غاية الأهمية تشمل تعاون الطرفين الفلسطيني والإسرائيلي في تنفيذ أوامر القضاء. ومسائل أخرى مثل استدعاء واستجواب الشهود، نقل المشتبه بهم والمدعى عليهم، والمساعدة القانونية في القيام بالإجراءات القضائية وغير ذلك من المسائل ذات العلاقة. يتضح مما سبق بان إسرائيل لم

تطبق، بل خرقت الاتفاقيات الموقعة مع الجانب الفلسطيني. كما ان سيطرة السلطة الفلسطينية قد تقلصت على المناطق (أ) خلال السنوات الماضية نتيجة الاجتياحات الاسرائيلية المتكررة والاعتقالات منذ العام 2002.

2. خلفية تاريخية

إنّ إختلاف الأنظمة القانونية المعمول بها في الضفة الغربية وقطاع غزة أدى إلى وضع معيقات أمام القطاع الخاص، والتي زادت حدتها في أعقاب الخلافات التي نشبت بين حركتي حماس وحركة فتح. إنّ هيكليّة القضاء

⁷⁷ من أهم هذه الاتفاقيات، اتفاقية الأعداد لتحويل الصلاحيات والمسؤوليات الموقعة في أريز بتاريخ 29 آب 1994، واتفاقية غزة - أريحا الموقعة بتاريخ 4 أيار 1994، والاتفاقية الإسرائيلية - الفلسطينية للمرحلة الانتقالية حول الضفة الغربية وقطاع غزة، واشنطن، 28 أيلول 1995. تنص المادة (9) (6) على: "مع مراعاة أحكام هذا الإتفاق، فيكون للمجلس، ضمن صلاحياته، نظام قضائي مستقل للمحاكم والهيئات الحكيمة الفلسطينية".

⁷⁸ المادة 1/17 من اتفاقية المرحلة الانتقالية.

⁷⁹ المادة 3/17 من اتفاقية المرحلة الانتقالية.

في الضفة الغربية هي أقرب إلى النظام اللاتيني، حيث تتوزع مسؤولية إدارة السلطة القضائية بين مجلس القضاء الأعلى ووزارة العدل، ويعطي صلاحيات أوسع للسلطة التنفيذية على جهاز النيابة العامة. أما القضاء في قطاع غزة، فهو امتداد للقضاء الذي كان قائماً في عهد الإنتداب البريطاني على فلسطين خلال الفترة الممتدة من 1917-1948، وهو أقرب للنظام الأنجلوسكسوني، والذي من أبرز ملامحه تركيز صلاحيات الإشراف على السلطة القضائية بيد قاضي القضاة، والذي هو نفسه وزير العدل. لقد أدى عدم تخصيص الميزانيات اللازمة لمرفق القضاء إلى عدم تعيين قضاة جدد، وإلى عدم بناء الأبنية اللازمة للمحاكم ودور النيابة، وبالتالي اكتظاظ مباني المحاكم بالمتقاضين، ونشوء مشكلة الاختناقات القضائية، وتأخر الفصل في الدعاوى. كما انتشرت في أواسط الثمانينيات (فترة الاحتلال الاسرائيلي) ظاهرة دفع الرشاوى للقضاء، الأمر الذي أدى لفقدان القضاء لهيبته، وفقدان المواطن الفلسطيني لتقته واحترامه للقضاء.

يتمثل التحدي الأبرز للسلطة الوطنية في كيفية توحيد القضاء بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وهو ما يتطلب إتخاذ إجراءات إدارية وقانونية كثيرة، إستغرقت وقتاً وجهداً كبيرين، وتخللها الكثير من المناكفات بين القائمين على السلطة القضائية وبين السلطة التنفيذية، إلى أن تمّ حسم الموضوع نهائياً بإلغاء القوانين السابقة المتعلقة بتنظيم القضاء وإستبدالها بقانون واحد موحد هو قانون السلطة القضائية لعام 2002، والذي تمخض عنه تشكيل مجلس القضاء الأعلى، الذي أنيطت به صلاحيات واسعة تشمل سلطات التعيين في السلك القضائي، والنقل والندب والإعارة والتأديب والتفقيش وغيرها. ولا شك أن التغييرات الأخيرة آتفة الذكر على الأرض، وأبرزها تولي حركة حماس مقاليد الحكم، لا سيما مقاليد الأجهزة الأمنية، في قطاع غزة، واستمرار حركة فتح في تعزيز قوتها على الأرض في الضفة الغربية، قد يسهم بتعزيز الانقسام بين جناحي الوطن، وتعميق الاختلافات بين الثقافتين القانونيتين لذات الوطن.

نتيجة الأوضاع السياسية التي استجدت عام 2006، لم يتمكن المجلس التشريعي الثاني حتى الآن من إصدار أية تشريعات حيوية، بإستثناء بعض الأعمال المتعلقة بتنظيم الموازنة العامة للعام 2006. وعليه، فلا بد للمشرع الفلسطيني من استئناف دوره في إصدار التشريعات المختلفة، وفي مقدمتها التشريعات المتعلقة بتنظيم القطاع الاعمال، وتعزيز دوره في التنمية الإقتصادية، أساساً للتخلص من عشرات التشريعات الموروثة والتي ما زالت سارية، كذلك الصادرة إبان الحكم العثماني، أو تلك الصادرة إبان الإنتداب البريطاني، أو الحكم الأردني للضفة الغربية، أو القرارات الادارية التي صدرت خلال فترة الإدارة المصرية لقطاع غزة، أو إبان الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة، وذلك لإيجاد منظومة تشريعية معلومة لكل الفلسطينيين، بحيث يسهل فهمها وتطبيقها والوصول إليها من قبل المعنيين. وفي الحقيقة، لا يعقل أن يستمر العمل بتشريعات مضي على صدورها وقت طويل، وصدرت من قبل مشرعين مستعمرين أو أجانب، لم تكن تعكس إحتياجات الفلسطينيين بقدر ما كانت تعكس مصالح الجهات الحاكمة. كذلك، لا يعقل أن يبقى تنظيم الكثير من القطاعات الإقتصادية محكوماً بقوانين قديمة ومقيدة لحقها الكثير من التطورات في شتى المجالات.

ج. المكونات الرئيسية للسلطة القضائية

1. المحاكم النظامية

إن المحاكم النظامية في فلسطين هي محاكم: النقض، والإستئناف، والبداية، والصلح، وتختصّ بالنظر في القضايا المدنية والتجارية، ومحكمة العدل العليا وتختصّ بالنظر في القضايا الإدارية. بالإضافة إلى ذلك، توجد محاكم نظامية متخصصة: كمحاكم البلديات وضريبة الدخل والجمارك. يعمل في المحاكم النظامية 140 قاضياً، 92 قاضياً في الضفة الغربية، و48 قاضياً في قطاع غزة. وهم موزعون على مختلف المحاكم على النحو الآتي: 22 قاضياً بالعدل العليا، 12 قاضياً بالإستئناف، 55 قاضياً بالبداية، 51 قاضياً بالصلح⁸⁰. بالإضافة إلى ذلك، تتولى المحكمة العليا بصورة مؤقتة النظر في المنازعات الدستورية، ريثما يتم إقرار قانون المحكمة الدستورية العليا.

لقد جرت تطورات كبيرة على صعيد المحاكم النظامية في مجالات كثيرة. حيث انه وخلال السنوات العشر الماضية استحدثت محاكم صلح وبداية جديدة، بحيث أصبحت تغطي وتخدم معظم التجمعات السكانية الفلسطينية.

وبالرغم من أهمية التطورات التي طرأت في هذا الخصوص، لم يتم التركيز حتى الآن على أهمية إنشاء محاكم متخصصة، وفي مقدمته إنشاء محاكم العمل بحيث تختص في النظر في المنازعات العمالية، ومحاكم تجارية بحيث تختص في النظر في النزاعات التجارية، ومحاكم مرور بحيث تختص في النظر في قضايا المرور،

⁸⁰ الفصل الخاص بالسلطة القضائية، التقرير السنوي الثاني عشر للهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن للعام 2006.

خاصة وأن هذه الأنواع من القضايا هي ذات طبيعة خاصة، وغالباً ما تغرق المحاكم بأعداد كبيرة، مما يستهلك الكثير من وقتها. ولو تمّ النظر في هذه القضايا من خلال محاكم متخصصة وبإجراءات مختصرة لتمّ التقليل من عدد القضايا المترابطة.

وعليه، فإن المحاكم المختصة بالنظر بأنواع محددة من القضايا من شأنها أن تؤسس لبروز كوادر من القضاة والمحامين الخبراء في المواضيع التي يعملون فيها بسرعة ومهنية عالية، علماً بأنه لا يتسنى لهم حالياً التخصص في أي مجال، نظراً لأنهم يتعاملون مع جميع أنواع القضايا أمام ذات المحاكم. وفي المقابل، هناك فريق من لا يجذب هذا النوع من المحاكم خاصة في أوساط القضاة، كونه قد يؤسس لنظامين من المحاكم والإجراءات، ويرتأون بدلاً من ذلك لضرورة العمل بنظام الدوائر داخل المحاكم النظامية، التي يسند إليها العمل في قضايا معينة، على أن يتزامن مع هذا تجنيد المزيد من الكوادر البشرية والمادية بما يتناسب وطبيعة الأعباء الملقاة على كاهل المحاكم. بالرغم من مطالبات الجهات القضائية والمؤسسات الدولية الداعمة خلال السنوات الأخيرة بخصوص إنشاء معهد للتدريب القضائي، لم يتم حتى الآن الوصول إلى صديغ متفق عليها بخصوص مأسسة التدريب القضائي. وينطبق ذات الأمر أيضاً على موضوع التفتيش القضائي، إذ ما زال يفتقر للمأسسة، ولوجود إستراتيجية شاملة تنظمه.

2. النيابة العامة

تختص النيابة العامة بموجب قانون الإجراءات الجزائية لسنة 2001 بإقامة الدعوى الجزائية ومباشرتها، ويباشر النائب العام الدعوى الجزائية بنفسه أو بواسطة أحد معاونيه. تتألف النيابة العامة من النائب العام، وهو يقف على رأس جهاز النيابة العامة، ويساعده مساعدون في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة ورؤساء نيابة ووكلاء نيابة ومعاونو نيابة. بالإضافة إلى ذلك، هناك عدد من الإداريين الذين يعملون في مكتب النائب العام وفي دوائر النيابة العامة المنتشرة في كافة المناطق التي يوجد فيها محاكم بداية. ويستفيد أعضاء ودوائر النيابة العامة من الخدمات التي يقدمها موظفو المحاكم، خاصة وأن غالبية دوائر النيابة العامة تقع في مقار المحاكم أو في مبان ملاصقة لها.

لقد طرأت تطورات هامة على النيابة العامة خلال العقد الأخير، سواء من حيث مضاعفة عدد الأعضاء، أو من حيث مضاعفة الرواتب، أو من حيث استحداث دوائر جديدة، خاصة المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وحماية المال العام ومكافحة الفساد. وكما هو الحال بالنسبة للمحاكم النظامية، فإن النيابة العامة هي جزء أساسي من النظام القضائي الفلسطيني، ومنوطاً بها وظائف جمة ومهمة. ومع إصدار رزمة القوانين القضائية، وفي مقدمتها قانون الإجراءات الجزائية لعام 2001 وقانون السلطة القضائية لعام 2002. يمكن القول بأن البناء القانوني للنيابة العامة قد أكتمل، وأكتمل معه توحيد هيكلية النيابة واختصاصاتها، وذلك بعد أن كانت تخضع في السابق لقوانين مختلفة.

وعلى الرغم من ذلك، فما يزال الجدل محتدماً لدى أوساط كثيرة بخصوص تبعية النيابة العامة، حيث دأبت النيابة

عدم استقرار العلاقة بين النيابة العامة ووزارة العدل

اتسمت العلاقة بين وزارة العدل والنيابة العامة بالتوتر والتنازع. فلم تفهم النيابة العامة في كثير من الأحيان صلاحيات وزارة العدل، ولم تتعاون معها، بل ولم تتمكن من ممارسة تلك الصلاحيات في أحيان كثيرة، ومن تلك الصلاحيات:
تعيين وترقية معاوني ووكلاء النيابة العامة، ونقل عضو النيابة العامة خارج دائرة الإختصاص، وحلف عضو النيابة العامة اليمين أمام وزير العدل قبل مباشرة عمله.

العامة إلى الإستقلال عن السلطة التنفيذية، والدفع نحو التبعية المباشرة في بعض الأمور الإدارية لرئيس السلطة الوطنية ولمجلس القضاء الأعلى. رفضت النيابة العامة على مدى السنوات الأخيرة، أي تبعية لوزارة العدل، باعتبار ذلك يتناقض مع استقلال النيابة العامة وقد يؤثر على أدائها. وقد سعت اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل من خلال مشروع القانون المعدل لقانون السلطة القضائية إلى تصويب العلاقة بين النيابة العامة وبين وزارة العدل، إلا أن جهودها بهذا الخصوص لم تكفل بالنجاح.⁸¹

⁸¹ بتاريخ 14 آذار 2005 أصدر الرئيس قراراً رئيسياً يقضي بتشكيل اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل، تضم في عضويتها ممثلين عن مختلف الأطراف المهمة وذات العلاقة بالسلطة القضائية، وأسند لها تفويضاً محدداً، موضوعياً وزمنياً، يمكن تلخيصه في المحاور الثلاث التالية:

أولاً: التوافق على إعداد مسودات التشريعات الأولية والثانوية المتعلقة بالسلطة القضائية، ورفعها للجهات المختصة دستورياً، لإقرارها وفق الأصول.

ما زالت النيابة العامة تعاني جملة من الصعوبات التي تعاني منها باقي مؤسسات السلطة القضائية، والتي تحول دون قيامها بواجبها على النحو المطلوب، خاصة موضوع الإنفلات الأمني، وضعف الأجهزة الأمنية، وعدم قدرتها على التحرك لمختلف المواقع لتتبع المجرمين وتقديمهم للعدالة، خاصة وأنّ عمل النيابة العامة في تماس مباشر مع الأجهزة الأمنية. كذلك، إنشغلت النيابة العامة في المناكفات التي عصفت بأركان السلطة القضائية خاصة ما يتعلق بتوزيع الصلاحيات والإشراف، وأخذت وقتاً مهماً منها في هذا المجال. وبالتأكيد فإنّ عمل النيابة العامة سيكون في حال أفضل إذا تحسنت الظروف الأمنية في الأراضي الفلسطينية. إلا أنّ هذا لا يعفي النيابة العامة التي كان بإمكانها أن تقوم ببعض إختصاصاتها، خاصة موضوع الموقوفين في السجون ومراكز التوقيف لفترات طويلة دون عرضهم على المحاكم. وكذلك عدم بذل الجهود اللازمة لملاحقة المعتدين على مؤسسات وشخص القطاع الخاص، سواء الإبتزاز الذي يتعرض له رجال الأعمال، أو الإعتداءات التي تتم بحق ممتلكاتهم.

3. إدارة السلطة القضائية الفلسطينية: مجلس القضاء الأعلى ووزارة العدل

كان موضوع إدارة شؤون السلطة القضائية من المسائل الشائكة التي شوشت عمل القضاء لفترة طويلة، وذلك نتيجة للتجاذبات المختلفة بين كل من وزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى بخصوص الجهة المكلفة بالإشراف على وإدارة شؤون القضاء، ولكل إستناداته القانونية ومبرراته. ولحسن الحظ فقد تمّ حلّ هذا الموضوع في قانون السلطة القضائية في العام 2002. وقد أنط القانون المذكور إدارة شؤون القضاة بمجلس القضاء الأعلى المكون من القضاة أنفسهم، ومن عضوية النائب العام ووكيل وزارة العدل. وأبقى القانون على بعض الصلاحيات الإدارية لوزير العدل، خاصة فيما يتعلق بالإشراف الإداري على موظفي المحاكم، والإشراف الإداري على معاوني النيابة العامة. وتطبيقاً للقانون، تمّ تشكيل مجلس القضاء الأعلى في العام 2002.

وبالرغم من أنّ قانون السلطة القضائية تضمن نصوصاً في غاية الأهمية لموضوع الإستقلال، إلا أنه خلا من فلسفة واضحة عند تحديد العلاقة بين وزارة العدل والنيابة العامة، وتركها عائمة بدون توضيح، وهو ما يعكس غياب شمولية تفهم موضوع الجهة المختصة بتحديد سياسات العقوبات التي سترسي في السلطة الفلسطينية. وبهذا الصدد، حاولت اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل من خلال مشروع القانون الذي أعدته في العام 2005 فضّاً هذا الإشكال، وإيجاد صيغة تحوّل السلطة التنفيذية برسم سياسات العقوبات. إلا أنّ جهودها، كما ذكر أعلاه، لم تكلل بالنجاح، بسبب عدم اتفاق بعض أقطاب السلطة القضائية، ومنهم بعض أعضاء اللجنة ذاتها، مع مقررات ومنهجية عملها. ونتج عن ذلك أن كثيراً ما تراجع بعض الأعضاء عن ما تمّ الإتفاق عليه، الأمر الذي أوصل اللجنة إلى طريق مسدود، استحال معه الإجماع بين الأعضاء أو الوصول إلى توافق بين الأطراف.⁸²

لقد كان موضوع إدارة السلطة القضائية واحداً من المواضيع التي أشغلت القانونيين والقضاة والمؤسسات ذات العلاقة. وهناك ادعاءات بعدم الكفاءة والمحسوبية والفساد الذي اضر بسمعة القضاء لهذا اليوم. وعليه كان قد كسب القضاء السمعة الطيبة لو قام بتعيين كادر مهني متميز ومستقل وبعيد عن المصالح وتضاربها.

4. نقابة المحامين

بذلت جهود حثيثة منذ تأسيس السلطة نحو تشكيل جسم نقابي موحد يضمّ ويمثّل جميع المحامين في الضفة الغربية وقطاع غزة. وقد توجت تلك الجهود بإصدار قانون تنظيم مهنة المحاماة المذكور في العام 1999، وعدد من الأنظمة الخاصة من أجل إعماله، ومن ثمّ تمّ إجراء إنتخابات مجلس النقابة بصورة ديمقراطية ودورية. جرت الإنتخابات الأولى في العام 2003، والثانية في العام 2005، والثالثة في العام 2007. وقد تميزت تلك الإنتخابات حتى الآن بالشفافية والنزاهة، الأمر الذي انعكس إيجابياً على النقابة وأعضاءها. وقد سجل للمحامين وممثليهم حفاظهم على الإنتخابات الدورية النزاهة بحيث أصدحت تقليداً مترسداً يحسب لهم، سديماً وأنهم استطاعوا تذليل الكثير من الصعاب بهذا الخصوص، وصاروا مثلاً يحتذى به لدى النقابات الأخرى.

ثانياً: العمل على مساندة وتعزيز ورفع كفاءة الجانب الإداري المتعلق بالمحاكم في كل من مجلس القضاء الأعلى ووزارة العدل. ثالثاً: تحديد إحتياجات السلطة القضائية من القوى البشرية والمادية والمساحات، والمساعدة في توفيرها. وبهذا الخصوص أصدرت اللجنة تقريرين حول نشاطاتها وإنجازاتها، ويمكن الحصول على نسخ منها من وزارة التخطيط، أو وزارة العدل، أو مجلس القضاء الأعلى.

⁸² هذا ما يمكن فهمه من خلاصة التقارير الصادرة عن أمانة سر اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل، تموز وتشيرين الثاني 2005، وكذلك من رسالة أمين سر اللجنة، د. كميل منصور، للرئيس محمود عباس بخصوص إستقالته بتاريخ 12 تشرين أول 2005.

شاركت النقابة في العديد من النشاطات والفعاليات الرامية لتعزيز سيادة القانون وإستقلال القضاء. ففي الحقيقة، يتأثر المحامون سلباً أو إيجاباً بالقضاء ، ولذلك تجدهم حريصون أكثر من غيرهم على وجود سلطة قضائية مستقلة وفاعلة قادرة على إصدار الأحكام القضائية بالسرعة المعقولة. ومع تعاقب الإنتخابات الديمقراطية للنقابة ويزور نقابيين جدد في كل دورة إنتخابية، تمّ خلال السنوات السابقة إرساء قواعد جديدة على صعيد العمل النقابي تتمثل بالإرتقاء بشؤون مهنة المحاماة والعمل نحو تذليل الصعوبات التي تحول دون وجود بيئة سليمة لعمل المحامين. كما تمت بلورة الدور الذي يجب أن تؤديه النقابة إزاء تعزيز سلطة القانون وإستقلال القضاء.

ما يزال أمام النقابة العديد من المهام التي يمكن أن تؤديها خاصة من خلال المشاركة بصورة أكثر في رفع الوعي الجماعي في المجتمع بخصوص تعزيز سلطة القانون والقضاء، حماية من أية تجاذبات سياسية، والعمل على محاربة الإعتداءات التي يتعرض لها القضاة وأعضاء النيابة العامة والمحامون بين الفينة والأخرى. كما يقع على عاتق النقابة مهمة تطوير مهارات المحامين، وعلى الأخص الشباب منهم، عبر تنظيم البرامج التدريبية وتفعيل التعليم المستمر، وعلى الأخص في الإجراءات العملية أمام المحاكم، وفي إدارة مكاتب المحاماة، وفي القضايا والنزاعات ذات الطبيعة التجارية والتقنية التفصيلية؛ وكلها أمور لا تدرّس في كليات القانون. فالتدريب الأولي للمحامين المتدربين مهم كونه ينقل المحامين من فترة العلم النظري إلى الجانب العملي. كما أن التدريب المستمر مهم كونه يؤهل ويعيد تأهيل المحامين المزاولين خاصة بالنسبة للتشريعات الجديدة في التطبيق العملي. من جهة أخرى، ينبغي على نقابة المحامين تعزيز علاقة هينتها العامة مع القطاع الخاص الفلسطيني، حتى يعرف الأخير حقوقه وواجباته، وحتى يتمكن المحامون من فهم طبيعة الأعمال التجارية وحاجتها للسرعة واليسر وللتنحصر.

كذلك يجب على النقابة أن تتخذ خطوات عملية إزاء إصلاح وإعادة تنظيم العلاقة بين أعضاء السلك القضائي والمحامين. فالمجتمع الفلسطيني يغلب عليه الطبيعة العائلية أو العشائرية أو الفصائلية، وهذا ينعكس بدوره على العلاقة بين المسؤولين والمواطنين بصورة عامة، وعلى علاقة أعضاء السلك القضائي بالمحامين بصورة خاصة. فليس سراً أنّ علاقات شخصية مميزة تربط بعض المحامين ببعض أعضاء السلك القضائي. ونتيجة عدم ضبط العلاقة في بعض الأحيان، يحظى محامون بمعاملة مميزة من بعض القضاة يمكن ملاحظتها من خلال تقصير الفترة الفاصلة بين الجلسة والأخرى، ومنح بعض المحامين حرية أثناء الإجراءات القضائية أكثر من غيرهم على سبيل المثال، والتهاون مع البعض في المسائل الإجرائية بشكل عام. هذه المعاملة التفضيلية من شأنها المس بمبدأ إستقلال القضاء وهيئته، أو على الأقل بمظهر إستقلال القضاء.

بالإضافة إلى ذلك، فإنّ القضاء مطالب بالقيام بالدور المتوقع منه في مساعدة وتقوية القطاع الخاص الفلسطيني. ولتشجيع القطاع الخاص على الإستثمار في فلسطين وبت الطمأنينة لديه، على القضاء أن يضمن العمل على إنصافه في نزاعاته التي تنظر من قبل المحاكم الفلسطينية، لا أن يغلب مصلحة مدني البذوك، أو المطالبين بتعويضات من شركات التأمين، أو العمال المطالبين بتعويضاتهم من أصحاب العمل، بوصفهم الأطراف الأضعف في القضايا، ودون دراسة وتمحيص لكل قضية على حدة. هذا المنهج، الذي دأبت عليه كثير من المحاكم الفلسطينية، سيؤدي لا محالة إلى نفور الشركات وأصحاب المال عن الإستثمار في فلسطين لخوفهم من تداعيات عرض نزاعاتهم على القضاء الفلسطيني.

د. المعوقات الرئيسية لعدم قيام القضاء الفلسطيني لوظائفه: الأسباب والحلول المتاحة

قبل الخوض في الحديث عن أي نوع من المعوقات، ينبغي الإشارة مرة أخرى إلى خصوصية وتعقيد الوضع في المناطق الفلسطينية، الأمر الذي يميزه عن غيره من البلدان. هذه الخصوصية تنبع من إستمرار وقوع الأراضي الفلسطينية تحت سيطرة ومرمى الإحتلال الإسرائيلي، الأمر الذي يبقي السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة عاجزة عن القيام بالكثير من واجباتها، ويجعلها غير قادرة على التواصل بين مختلف المحافظات. فكثير من الإجراءات والعمليات التي تتسبب بها السلطات الإسرائيلية، كالحصار العسكري والإجتياحات المتكررة للمدن والتجمعات الفلسطينية، وعدم وجود حصانة لأي منطقة، وقصف وتدمير مقر العديد من الأجهزة الأمنية والمدنية، بما فيها السجون، وتقطيع أوصال الضفة الغربية بالحوجز العسكرية الإسرائيلية والعواقب الترابية أدى كله إلى تضاعف فرص تحرك. إن عدم إستتاعة الأجهزة الأمنية الفلسطينية على دخول الكثير من مناطق المنازعات من أجل فرض الأمن أو فضّ الإشتباكات العائلية وفرض القانون، أضعف من مكانة السلطة ومن هيئتها وهيبة مؤسساتها، وساهم في تفشي ظاهرة أخذ القانون باليد بصورة غير مسبوقه، وانتشار حالة الفتان الأمني وفوضى السلاح إلى حد منقطع النظير في السنوات الأخيرة، وخصوصاً في قطاع غزة.

في ضوء ما ذكر، فإن المعيق الأول أمام السلطة القضائية الذي يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار هو استمرار الإحتلال الإسرائيلي وما يرتبط به من حالة الاضطراب الأمني والسياسي. فعلى الأرض، لا السلطة الوطنية قدرة على إعتقال المطلوبين للعدالة، ولا على الاحتفاظ بالموقوفين والمسجونين في سجونها في ظروف آمنة. أضف إلى ذلك، أنّ السلطة القضائية في الضفة الغربية وقطاع غزة يفترض أن تعمل كسلطة واحدة إنطلاقاً من مفهوم أن الضفة الغربية وغزة منطقة جغرافية واحدة، وهذا يتطلب إنتقال المسؤولين عن السلطة القضائية وأعضاء السلك القضائي بين الضفة الغربية وغزة بسهولة ويسر، وهو الأمر المستحيل في ظلّ حالة الحصار الحالية، مع انقطاع حتى الكثير من وسائل الاتصال بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي، بل وانعدامها منذ مطلع العام 2006. هذا ناهيك عن الحواجز العسكرية الإسرائيلية في الضفة الغربية، والتي تشكل سبباً رئيسياً في عدم تمكن الكثير من أعضاء السلك القضائي من الوصول إلى عملهم بصورة منتظمة. وينسحب ذلك على الموظفين الإداريين العاملين في المحاكم ومقار النيابة، وكذلك أطراف الدعاوى وممثليهم من المحامين، وما يلزم من إحضار الشهود والخبراء، كل هذا يعتبر العامل الخارجي الرئيسي في تشويش عمل المحاكم ودوائر النيابة العامة بصورة كبيرة.

وبالإضافة إلى العوائق الناتجة عن الإحتلال الإسرائيلي والاضطراب الأمني، يمكن تلخيص أبرز العوائق الأخرى على النحو الآتي:

1. غياب أو عدم وضوح الإرادة السياسية

بالرغم من التصريحات الكثيرة لكبار المسؤولين الفلسطينيين بهذا الخصوص، وخصوصاً خلال الحملات الانتخابية، الرئاسية والتشريعية، منذ تأسيس السلطة، وبالرغم من الأموال التي صرفت على القضاء، إلا أنّ تعزيز القضاء الفلسطيني لم يوضع يوماً على سلم الأولويات المتقدمة على الأجندة الفلسطينية. فما لم يتوفر الدعم الأجنبي من الدول المانحة للقضاء الفلسطيني، لم تبادر السلطة الوطنية إلى تخصيص ما يلزم من موازنات للقضاء تتناسب وحجم أهميته وإحتياجاته. ونتج عن ذلك ربط دعم القضاء الفلسطيني بالأجندات السياسية للدول المانحة، لا سيما الغربية منها. وما توقف معظم برامج دعم القضاء في مطلع العام 2006، عقب التغيير السياسي في فلسطين، إلا خير دليل على ذلك. وبهذا الخصوص، فإنّ وجود الإرادة الحقيقية لدى القيادة الفلسطينية السياسية التي تؤمن بضرورة وضع وتطوير القضاء على سلم الأولويات، ووضع الخطط الإستراتيجية الشاملة للنهوض به، ومن خلال التنسيق مع المؤسسات الأهلية المهتمة من شأنه أن يحقق نتائج حقيقية على صعيد تطوير القضاء.

غياب أو عدم وضوح الإرادة السياسية نحو تطوير مرفق العدل

منذ إنشاء السلطة الفلسطينية، تعاقب على منصب وزير العدل ما يزيد عن عشرة وزراء، افتقر بعضهم للخبرة والإلمام الكافي بشأن مرفق العدالة في فلسطين، أو للحنكة الإدارية والسياسية اللازمة لإشغال هذا المنصب الحساس، أو للقدرة على اتخاذ القرارات في أحيان أخرى، الأمر الذي أثار التساؤلات حول وجود الإرادة السياسية الحقيقية لدى القيادة بتعزيز سيادة القانون وهيبة القضاء.

2. السلطة القضائية ضحية التناقضات والإختلافات

ظلت السلطة القضائية، ومنذ إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية، أسيرة التناقضات والتجاذبات بين أطرافها وقواها المختلفة. فالتناقضات أساسها جغرافي تارةً، وبين الضفة الغربية وقطاع غزة. وأخرى مصدرها التنزاع على الصلاحيات بين وزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى تارةً أخرى. وثالثة تناقضات بين مجلس القضاء الأعلى ووزارة العدل من جهة وجهاز النيابة العامة من جهة أخرى. فكلّ جهة تريد الانفراد بالصلاحيات، وتريد الاستقلال عن أي جهة رقابية. وكلّ جهة تتذرع بإستقلال القضاء وبالمصلحة العليا من أجل الإستحواذ على السلطات. هذا كله ناهيك عن الإختلافات الشخصية المتجذرة، والاتهامات المتبادلة، بين عدد من أقطاب القضاء، ومجلسه الأعلى. هذا الإختلاف والتناقض كان سبباً رئيساً في تراجع القضاء وإنشغاله عن القيام بواجباته في الكثير من الاوقات، وأخذ حيزاً كبيراً من عمل القائمين على القضاء وأعضاء السلك القضائي.

إنّ تخليص القضاء الفلسطيني من حالة التناقضات التي عصفت به ولا زالت، تحتاج إلى مزيد من تنظيم الصلاحيات والإختصاصات بموجب التشريع، على هدي المعايير الدولية الخاصة بإستقلال القضاء. كذلك، من الضروري حماية القضاء والنأي به عن التنظيمات السياسية وتجادباتها. من جهة أخرى، فالاستقلال لا يمنع ويجب أن لا يكون حائلاً دون وجود أشكال من الرقابة على مجلس القضاء الأعلى، سواء من خلال تفعيل التفتيش الداخلي، أو من خلال تبني بعض الإقتراحات الشجاعة التي تبنتها اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل، والمتمثلة بإدخال عناصر غير قضائية للمجلس، كققيب المحامين، والمفوض العام للهيئة الفلسطينية المستقلة

لحقوق المواطن، وشخصية عامة مستقلة، خاصة وأن من شأن هذه الخطوة عدم الإجحاف باستقلال القضاء كون أكثرية الأعضاء هم قضاة، وكون ذلك سيضيف مزيداً من الشفافية على عمل مجلس القضاء الأعلى لدى إتخاذ القرارات الخاصة بتسيير شؤون السلطة القضائية، وفي مقدمة ذلك القرارات المتعلقة بالتعيين والتأديب والتفتيش والمساءلة والترقية. وقد تم تطبيق هذا النظام في عدد من الدول، منها إسرائيل، حيث أثبت نجاحاً وفاعلية في تجسيد استقلال القضاء وفاعليته.

3. أزمة أفراد

من الواضح أنّ القضاء الفلسطيني عانى وما يزال يعاني من أزمة على مستوى الأفراد. فهناك الكثير من الشكاوى حول مدى أهلية وقدرة بعض القضاة وأعضاء النيابة العامة، وحتى بعض الإداريين، على الاستمرار في وظائفهم، خاصة وأن طريقة تعيينهم لم تكن وفق الأصول المرعية، بقدر ما كانت وفق الوساطة والمحسوبية، خصوصاً في بدايات حركة التعيينات بعيد تأسيس السلطة، حيث لم يخضع الكثير من الأعضاء الحاليين إلى الإختبارات اللازمة قبل تعيينهم. وينبغي هنا التنبيه إلى أنّ النصوص القانونية الخاصة بتعيين القضاة وفق قانون السلطة القضائية لعام 2002 حدّد ذاتها تحتاج إلى المراجعة، بما يضمن المزيد من الشفافية وضمن أن يكون الإختيار والتعيين مبنياً على الكفاءة بالدرجة الأولى. فعلى سبيل المثال، يخلو القانون الساري من آليات واضحة لتعيين أعضاء النيابة العامة، ومن عدم وضوح إجراءات المحاسبة والتفتيش. ولا شك أن القانون المذكور جاء متأخراً أصلاً، كما أنه لم يرق إلى المستوى المطلوب في معالجة وتنظيم العديد من الأمور ذات العلاقة بالشأن القضائي. من جهة أخرى، فإن دائرة التفتيش القضائي، وبسبب شح الموارد البشرية والمادية وعدم التوافق بين القضاة، ظلت عاجزة عن تحقيق إنجازات تذكر. وفي ظلّ هذا الوضع، لا فرق في النتيجة بين القاضي المُجد والقاضي الأقل جدية.

مما لا شكّ فيه أنّ ضمان ملائمة الأعضاء الحاليين لسلوك القضائي، وكذلك ضمان أن الذين سيجري تعيينهم مستقبلاً يستوفون الشروط المنصوص عليها في القانون والتعليمات الصادرة بموجبه، من شأنه أن يحدّ من هذه المشكلة. وتجدر الإشارة هنا إلى تميز بعض التعيينات في سلك القضاء التي تمت في العام 2006 بدرجة من الشفافية، حيث جرى تنظيم مسابقة قضائية مكتوبة وشفهية، ودعي لحضور بعض الإجراءات المؤدية للتعيين ممثلون عن نقابة المحامين وبعض مؤسسات المجتمع المدني. تحقيق الضمانات المذكورة يتطلب أعمال التدريب القضائي بشقيه: التدريب الأولي لأعضاء السلك القضائي المعيّنين حديثاً، والتدريب المستمر للأعضاء العاملين. وحتى الآن، لم يتم التوافق على شكل التدريب القضائي المناسب لفلسطين، علماً أن الدول المانحة قد استثمرت أموالاً طائلة في هذا المجال، وتعددت المشاريع التي تركزت حول هذا الموضوع.

4. تفشي الإنفلات الأمني وانتشار ظاهرة حمل السلاح غير الشرعي

كما ذكر آنفاً، تمخض عن حالة الفلتان الأمني التي ما انفكت تعصف بالأراضي الفلسطينية منذ بداية الانتفاضة الحالية غياب السلطة المركزية، واختفاء هبة الدولة وقوى الأمن والقانون، وتعبئة هذا الفراغ الأمني من قبل المجموعات المسلحة، سواء المنتمية إلى فصائل سياسية أو إلى بعض العائلات.

وقد مسّ تفشي الفلتان الأمني السلطة القضائية بصورة واضحة ومتزايدة. فقد تزايد عدد الإعتداءات على قضاة وأعضاء نيابة وعلى عاملين في المحاكم، وعلى محامين. وترتب عليه مقتل بعض المتقاضين في ردهات المحاكم وغرف القضاة في بعض الأحيان، وخطف قضاة ومحامين، وتهديدهم وإبتزازهم، وترهيبهم عن النظر في بعض القضايا في أحيان أخرى. ومن الملاحظ مؤخراً أنّ الإنفلات الأمني وسع من دائرة الخوف لدى الكثيرين. فبات الكثير من المواطنين يخشون اللجوء إلى القضاء لتقديم الشكاوى وطلب الإنصاف بسبب التهديد المباشر لهم بعدم اللجوء إلى القضاء، بما فيهم أصحاب الأعمال وأصحاب شركات.

كما بات جلياً ان هناك تراجعاً ملحوظاً في تنفيذ الأحكام القطعية الصادرة عن المحاكم، نتيجة عدم القدرة على تنفيذها من قبل دوائر التنفيذ وقوى الشرطة، إذ يتم مواجهتها بالسلاح من قبل الميليشيات والعائلات المنتفذة، لا سيما في قطاع غزة وشمال الضفة الغربية. وإتسعت دائرة الخوف إلى حدّ رفض بعض أعضاء السلك القضائي النظر في الكثير من القضايا أو التباطؤ في تحقيق أي تقدم فيها ريثما تتغير الظروف السياسية والأمنية التي تعيشها الأراضي الفلسطينية.

5. ضعف جودة الأداء

يشكو كثير من المحامين من ضعف أداء أعضاء السلك القضائي في مجالات مختلفة. فهناك شكاوى تتعلق بعدم المعرفة الكافية بكيفية تطبيق القانون (الجانبين الموضوعي والإجرائي)، وهناك شكاوى تتعلق بنقص المهارات

اللازمة في عملية إدارة جلسات التقاضي، وأخرى حول النقص في مهارات صياغة وتركيب القرارات القضائية، وأن هناك تناقضا كبيرا بين الأحكام القضائية الخاصة بالموضوع والصادرة من المحكمة نفسها أو بالمقارنة مع محكمة أخرى.

إصدار القرارات القضائية بدون إيراد التعليل المناسب

لقد إشتراطت القوانين الفلسطينية ضرورة تسيب الأحكام القضائية وتعليلها، باعتبار ذلك أحد الضمانات الأساسية لتحقيق أكبر قدر من العدالة بين المتخاصمين، ويقيد القضاة لدى إصدارهم الأحكام القضائية، وينأى بهم عن أية أهواء شخصية. إلا أن المتبع لمجمل الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الفلسطينية، وبالتحديد منطوقها، يجد الكثير منها يفتقر للتسبب والتعليل الكافيين المنصوص عليهما في القانون. فإن وجدت تسببات فهي مجرد سرد لحجيات القضية أكثر من كونها تسبب وتعليل بما يعني من سرد الوقائع والأحداث وربطها مع بعضها البعض ووزن الأدلة وفي النهاية الوصول إلى منطوق القرار.

إستمرار هذه الظاهرة. كما أن عدم توفر أو عدم جدارة الكوادر المساندة، وضعف أداء المحامين من الأسباب المهمة أيضاً في ضعف جودة الأداء القضائي.

6. ضعف آليات تنفيذ قرارات المحاكم

تعتبر دوائر النيابة العامة المختصة في تنفيذ الأحكام القضائية بالنسبة للقرارات الجزائية، في حين تتولى دوائر التنفيذ التي تتخذ من المحاكم مقرات لها تنفيذ الأحكام في القضايا المدنية. ظلت هذه الدوائر تعاني من مشاكل تتعلق بعدم كفاية التجهيزات، خاصة موضوع التجهيزات المكتبية والحوسبة والمقرات الملائمة، وكذلك عدم التنسيق الكافي مع الأجهزة الأخرى، خاصة الشرطة.

هذا الحال دفع بالكثير من أصحاب القرارات القضائية إلى تأجيل المطالبة بتنفيذ الأحكام التي بدوزتهم إلى حين تغير الظروف، التي يتذرع الجميع بصعوبتها، وخاصة الظروف الإقتصادية. زد على ذلك كله تباطؤ السلطة الفلسطينية في كثير من الأحيان في تطبيق قرارات المحاكم الصادرة بحقها، الأمر الذي أرسل إشارة خطيرة للمواطنين وللمؤسسات الفلسطينية، تتمثل في الاختيارية والانتقائية في تنفيذ قرارات المحاكم، الأمر الذي يعتبر انتهاكاً خطيراً لأحد أهم أركان مبدأ سيادة القانون. بالإضافة لذلك، فقد أدى تساهل الأجهزة القائمة على تنفيذ قرارات المحاكم في التعامل مع المتنفذين في أجهزة السلطة الوطنية، من المحكوم عليهم من المسؤولين المدنيين أو العسكريين، أدى إلى ضياع هيبة قرارات المحاكم، وفقدان ثقة المواطن الفلسطيني بسلطته وبمرفق العدالة، ونفور القطاع الخاص الفلسطيني من إستثمار أمواله في وطنه، خوفاً من العواقب فيما لو ثار نزاع يتعلق بهذا الإستثمار.

من جهة أخرى، فقد استغل الكثيرون خلال السنوات الأخيرة الأوضاع التي تمر بها المناطق الفلسطينية للامتناع عن تسديد التزاماتهم التعاقدية نحو القطاع الخاص الفلسطيني، فتفشيت ظاهرة امتناع آلاف المواطنين، بحجة الضائقة المالية، عن تسديد ما عليهم من مستحقات مالية لشركات الكهرباء والاتصالات والماء، وعدم قدرة هذه الشركات على ملاحقة المتخلفين أمام المحاكم، إذ لا يجدي مع هذه الشركات الإنتظار لسنوات إلى أن تصدر المحاكم قراراتها، ناهيك عن صعوبة تنفيذها. وقد نتج عن ذلك تكبد الشركات الفلسطينية التي تشكل عماد الاقتصاد الوطني خسائر مالية ضخمة، وتأثر قدرتها على الإستمرار في تقديم خدماتها للمواطنين، التي يعتمد استمرارها على الموارد التي تتلقاها مقابل تلك الخدمات.

كما برز خلال السنوات الأخيرة عجز المحاكم ودوائر التنفيذ عن حلّ مشاكل الشيكات التي يصدرها أصحابها دون وجود رصيد كافٍ مقابلها، ومشاكل تنفيذ رهنات البنوك والمصارف الدائنة، والتي تعثر مدينوها عن سداد مديونياتهم. وقد تمخض عن ذلك تراجع وتردد الكثير من البنوك عن منح أية قروض إضافية، أو وضع شروط تعجيزية للإقراض لا يتسنى للغالبية العظمى من المواطنين تلبيتها. وقد أدى ذلك بشكل ملحوظ إلى تباطؤ عجلة التنمية الإقتصادية، وتراجع وتيرة المشاريع التي اعتاد تنفيذها الاعتماد على البنوك المحلية لتمويلها. هذا ناهيك عن قرارات المحاكم المتعلقة بإخلاء المأجور، التي تمتنع دوائر الإجراء عن تنفيذها إلا ما ندر، الأمر الذي أثنى الكثير من أصحاب رؤوس الأموال عن الإستثمار في العقارات، ودفع الكثيرين من مالكي العقارات إلى إبقاء عقاراتهم فارغة بدل تأجيرها.

إن تزويد دوائر التنفيذ بما تحتاجه من موارد مادية وبشرية، وتشكيل قوة شرطية قضائية متخصصة من بين مهامها تولى تنفيذ القرارات القضائية من شأنه المساعدة في تخفيف حدة هذه المشكلة. كذلك من شأن فصل تنفيذ الأحكام الصادرة عن المحاكم الشرعية عن الأحكام الصادرة عن المحاكم النظامية إزالة عبء كبير عن كاهل دوائر التنفيذ. وأهم من ذلك كله، فلا مناص من تجسيد الإرادة السياسية القائمة على تعزيز سيادة القانون، عبر تنفيذ قرارات المحاكم بشكل حيادي ومتساو بين الجميع؛ لا فرق بين مواطن عادي أو ضابط أمني، أو تاجر أو وزير، أو موظف في مؤسسة الرئاسة أو في إحدى الوزارات.

هـ. صعوبات تتعلق بالتنسيق والتعاون بين السلطة القضائية والجهات المانحة

تجلى خلال السنوات الأخيرة الخلل في العلاقة بين الجهات المانحة وممثلها من جهة، والسلطة القضائية من جهة أخرى. فمن غير الواضح مدى دقة المعطيات حول الإحتياجات الحقيقية للسلطة القضائية، خاصة الملحة منها. فما يزال هناك نقص في تنظيم العلاقة بين الجهات المانحة وبين القائمين على السلطة القضائية، سواء لدى تحديد الإحتياجات الحقيقية، أو لدى التنفيذ. فالكثير من المشاريع يتطلب تنفيذها وتحقيق أهدافها المشاركة الفاعلة لأعضاء السلك القضائي. وهذه المشاركة والتعاون كانا يقومان في كثير من الأحيان على أسس شخصية أكثر من كونه على مستوى المؤسسة، ويعتمد في بعض الأحيان على مدى المعرفة الشخصية لبعض مسؤولي السلطة القضائية مع ممثلي الدول المانحة.

كان لعدم وضوح دور كل من وزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى الأثر السلبي على علاقة القضاء بالجهات المانحة أيضاً؛ إذ أن كلا من الجهتين دأب على التحدث بخطاب مختلف مع المانحين، الأمر الذي أربك المانحين، ودفعهم في كثير من الأحيان إلى تجنب التعامل مع أي من الجهتين، خوفاً من الإحراج، أو الوقوع في عثرات دبلوماسية، أو مواجهة صعوبات التنفيذ.

بالإضافة إلى ذلك، برز خلال عهد السلطة غياب العلاقة بين القطاع الخاص الفلسطيني والجهاز القضائي، وعدم معرفة كل جانب بالأخر، على الرغم من الحاجة الواضحة من كل من الجانبين للآخر. فمرفق القضاء أساسي لفض نزاعات القطاع الخاص، وإن أصبح اللجوء للوساطة والتحكيم منجداً جديداً للقطاع الخاص الفلسطيني، لتجنب تحديات اللجوء للقضاء آنفة الذكر، ومسايرة مع التوجه العالمي في دنيا الأعمال.

و. القطاع الخاص الفلسطيني: تأثير العوائق أم إعاقة التأثير؟

يتأثر أداء القطاع الخاص⁸³ في فلسطين بثلاثة عوامل محلية رئيسية هي: القضاء والأمن بأنواعه، والاستقرار السياسي. بالإضافة إلى ذلك، يتأثر القطاع الفلسطيني الخاص بعامل خارجي ألا وهو الاحتلال الإسرائيلي، وهذا قطعاً خارج إطار السيطرة الفلسطينية.

سنتناول فيما يأتي أثر استقلال واستقرار السلطة القضائية على إداء وفعالية ونشاط القطاع الخاص. ففي ظل ثبات العوامل الأمنية والسياسية والاحتلال، فإن القطاع الخاص يتأثر بشكل مباشر بكفاءة ومهنية واستقلال ونزاهة القضاء. وحتى يمكن فهم الأثر بطريقة ملموسة، علينا أن ندرك بأن فعالية ونشاط القطاع الخاص يتوقف على حجم الاستثمارات المحلية والخارجية، سواء اعتمدت على مصادر تمويل ذاتية، أو بالاقتران من الجهاز المصرفي. لذا، فيدون ترسيخ سلطة القضاء، لن يتمكن القطاع الخاص من توسيع نشاطه وفعاليته لإحداث التنمية الإقتصادية في كافة القطاعات.

وللتوضيح، فالمستثمر معني بدرجة كبيرة جداً بمعرفة البيئة التشريعية والقانونية التي سيعمل في ظلها. فكلما كانت البيئة والتشريعات عصرية وسلسلة التطبيق، كلما دفعته، بل وحفزته، لتوسيع وزيادة حجم استثماراته، والعكس صحيح. كما وبهم المستثمر أن يعلم بأن القضاء مستقل، وأن لا تدخلات سياسية وغير مهنية تؤثر على سلطة إتخاذ القرار القضائي؛ فمن شأن ذلك كله تشجيعه وتحفيزه على توسيع الاستثمارات دون خوف أو دون خشية من تعرضه للابتزاز والاحتيال. ولأن معظم الاستثمارات في كافة القطاعات تتم من قبل القطاع الخاص، فإن ذلك سيؤدي إلى إنعاش الحركة الإقتصادية بشكل ملموس. فالمستثمر حينما يخاطر بالإنتفاق الاستثماري يدرك سلفاً بأن هناك إمكانية لفشل مشروعه وإخفاقه، وبالتالي تحقيق خسائر؛ فهو يقبل بقرار المخاطرة، ولكنه بالمقابل

⁸³ يقصد بالقطاع الخاص هنا، كافة الشركات والمؤسسات العامة والخاصة والعائلية بما في ذلك الأفراد الذين يتعاطون التجارة

كمصدر للرزق، فأى شركة أو مؤسسة تؤسس وتنشأ وتعمل لتحقيق الربح، تندرج ضمن هذا التعريف ويسحب ذلك نفسه على الأفراد الذين يعملون في المرفق أو لحسابهم الخاص.

تعزيز أخلاق المهنة لكل من أعضاء السلك القضائي والمحامين

لقد أثبتت التجربة السابقة لسلطة القضائية ضرورة تكثيف الجهود نحو تعزيز أخلاق وسلوكيات المهنة لكافة المشتغلين بالقانون. فالقاضي أو عضو النيابة العامة مطالب بمزجه التحلي بقيم وأخلاق عالية في سلوكياتهم، وعليهم أداء المهام المنوطة بهم بمصداقية وشفافية واستشعار حجم المسؤولية القانونية كما الأخلاقية الملقاة على عاتقهم. هذه المسؤولية ترتب عليهم ضرورة المساواة في التعامل مع المحامين، وعدم محاباة البعض، وعدم إتاحة المجال لبعض الجهات في السلطة التنفيذية بالتأثير على أعمالهم من أجل الحصول على مكاسب شخصية. والمحامون مطالبون بالقيام بممارستهم أعمال المحاماة الاحكام إلى أخلاقيات وسلوكيات المهنة، والترفع عن كل ما من شأنه ابتذال المهنة، كاستدراج الزبائن خلافاً للأصول، أو التعمد في تأخير العدالة وعرقلتها، أو عدم احترام سرية المعلومات التي حصلوا عليها من خلال عملهم.

والمخاطر الناجمة عن إهمال قرارات المحاكم و/أو التسوية في عملية تنفيذها.

لا يستطيع قبول تعذر مشروعه أو فشله نتيجة عيوب وذنواقص بنيوية في إجراءات القضاء وإصدار الأحكام وعدم تنفيذها أو بما يخالف سلوكيات المهنة.

بناء على ما تقدم، فإن الاستقرار القضائي، بما يتضمنه من قوانين وإجراءات ونياجه عامة ومعايير تعيين القضاة، ونزاهة الحكم، وحل وحلقات وإجراءات التقاضي من الفساد والابتزاز، يساهم مساهمة كبيرة في تعزيز استثمارات القطاع الخاص. وحتى يدرك البعد الاقتصادي لمساهمة ودور القطاع الخاص في فلسطين، علينا أن نتذكر بأن مساهمته في توليد الناتج المحلي تصل إلى أكثر من 75%، وأنه يستوعب نحو 78% من الأيدي العاملة الفلسطينية. وتلك صورة من الصور التي تبين أهمية وضرورة تعزيز زسيادة القانون واسدقلال القضاء، والمخاطر الناجمة عن إهمال قرارات المحاكم و/أو التسوية في عملية تنفيذها.

1. تأثير القطاع الخاص بألية إقرار القوانين والتشريعات:

أ. يحتاج القطاع الخاص لفترة زمنية كافية لتهيئة نفسه، والتكيف مع القوانين والتشريعات الجديدة أو المعدلة. فلا يجوز للقطاع الخاص أن يفاجئ بوقف العمل بهذا القانون أو ذلك، أو بقيام السلطة التنفيذية وبدون الرجوع للسلطة التشريعية بتعديل بعض مواد القانون.

ب. بما أن القطاع الخاص يشكل أكثر من 75% من النشاط الاقتصادي، ويستوعب نحو 78% من الأيدي العاملة، فيجب أن يكون له رأي مسموع في صياغة بعض مواد القوانين. فالتشريعات، وخاصة التجارية والإقتصادية والمالية والمصرفية والاستثمارية، بما في ذلك قانون الشركات والعمل، ستترك آثارها على نشاطه أكثر من غيره لأنه المعنى الأساسي فيها.

ج. من شأن اطلاع القطاع الخاص المسبق على مراحل إقرار القوانين والتشريعات، تمكينه من اعداد نفسه للمناقشة وتكوين مجموعات ضغط مناسبة في كل مرحلة. فمن حق القطاع الخاص إبداء الرأي المسبق والتنبيه من مخاطر إقرار بعض القوانين بدون سماع وجهات نظره، مما سيعرضه لخسائر ومشاكل عديدة ويؤثر على نشاطه (قانون العمل على سبيل المثال). فمن حق القطاع الخاص الدفاع عن نفسه بالطرق القانونية.

2. التأخير في إصدار الأحكام القضائية

عانى القضاء الفلسطيني، وما يزال، من موضوع التأخير في إصدار الأحكام القضائية، الجزائية والحقوقية. إن هذه المشكلة أزلية، وتشغل بال القائمين على مرفق العدالة في كثير من البلدان ولا تقتصر على فلسطين.

كان يُرجى من إستحداث محاكم صلح وبداية جديدة، ومضاعفة أعضاء السلك القضائي وزيادة رواتبهم، وإدخال نظام الحوسبة في كثير من المحاكم، وإصدار التشريعات الجديدة، وتدريب وتجهيز محضري المحاكم، المساهمة في حل هذه المشكلة أو التخفيف من حدتها، نظراً لإنتهاكها لحقوق المواطنين في الحصول على عدالة ضمن وقت معقول كما نصّ على ذلك القانون، ومما يخدم مصالح وحقوق القطاع الخاص، وبالتالي يساهم في التنمية الاقتصادية. إلا أن الملاحظ أنّ المشكلة ما زالت قائمة، حيث تتأخر المحاكم في إصدار قراراتها، وهناك قدرات طويلة بين الجلسات، وتغيير الهيئات القضائية التي تنظر في الملف الواحد أكثر من مرة، ويستغرق تبليغ الأوراق القضائية أوقاتاً طويلة.

إن أسباب التأخير في فصل القضايا كثيرة، فهناك أسباب تعود إلى طبيعة القوانين الإجرائية نفسها خاصة ما يتعلق منها بطول الإجراءات القانونية الواجب إتباعها، والعمل بنظام الهيئات القضائية المكونة من ثلاثة قضاة في محاكم البداية، والإكثار من العمل في نظام نقل أو ندب القضاة لمحاكم أو لدوائر أخرى داخل القضاء، كلجان

التفتيش والتدريب، أولمكتب الفني، بالإضافة لإساءة إستعمال إجراءات التقاضي من بعض المتقاضين وبعض ممثلهم. زد على ذلك أن هناك أسباباً مردّها تعدد بعض المحامين تعطيل سير العدالة إذا كان الحكم المتوقع صدوره لغير صالح موكله، كما في حالات المطالبات المالية أو إخلاء المأجور. وحالات ثالثة مردّها تباطؤ

القضاة. ورابعة مردّها النظام البدائي في تبليغ الأوراق القضائية الذي تتبعه المحاكم الفلسطينية. زد على ذلك كله عدم تمكن الكثير من القضاة والمتقاضين ومحاميتهم أو شهودهم من الوصول إلى أماكن عملهم أو إلى المحاكم بصورة منتظمة بسبب الأوضاع الأمنية الحالية، وبالتالي التشويش على سير إصدار القرارات القضائية.

العدالة المتأخرة إنكار للعدالة

مشكلة طول أمد النزاعات وتأخير العدالة باتت تقض مضجع القطاع الخاص الفلسطيني وجمهور المحامين على حد سواء؛ إذ ينذر أن يتم الفصل في أية قضية تعرض أمام محكمة البداية خلال عام واحد من تاريخ رفعها، وتستغرق معظم القضايا بضع سنوات للفصل بها. بل إن بعض القضايا، وعلى الأخص تلك المتعلقة بالأراضي، تستغرق في بعض الأحيان ما يزيد عن عشر سنوات لحين الفصل بالبات بها. هذا التأخير غير المبرر من شأنه تني المتخاصمين عن اللجوء للقضاء لحل نزاعاتهم، واللجوء بدلاً من ذلك لآليات غير قانونية لاستيفاء حقوقهم. بل إن هذه المشكلة باتت تثنى القطاع الخاص في كثير من الأحيان عن الاستثمار في فلسطين، إذ لا يستطيع المستثمر حجز أمواله وترك حقوقه معلقة لسنوات طوال، فيما إذا أصبح استثماره طرفاً في نزاع ما.

إن التأخير في البت في القضايا المنظورة في المحاكم وإطالة الفترة الزمنية المصاحبة لإصدار الأحكام، وتعثر عمليات تنفيذ القرارات الصادرة عن المحاكم، يؤثر سلباً على إداء ونشاط القطاع الخاص من كافة الجوانب المالية والإدارية والإنتاجية والاستثمارية، مما يؤدي في حال استمراره إلى الحد من توسيع الأعمال ووقف الاستثمارات الجديدة وتراجع الأداء الإقتصادي بشكل عام.

ومما لا شك فيه أنّ الضرورة ملحة لتعديل عدد من التشريعات بهذا الخصوص، وفي مقدمتها إعادة النظر في القوانين الإجرائية، بحيث يجري تبسيط الإجراءات دون الإخلال بحقوق المتقاضين، والعمل على حصر العمل في نظام الهيئة الثلاثية في محاكم البداية في أنواع محددة من القضايا، وتقليص استخدام النقل والذدب لنقص عدد القضاة في المحاكم الأخرى من خلال تعيين المزيد من القضاة، ووضع الضوابط المتعلقة بالحق في الاستئناف، وتحديد سقف زمني لأنواع من القضايا، وتعزيز سلطة القاضي في إدارة الجلسات، وتطوير وتسريع نظام التبليغ، ووضع الضوابط اللازمة للتأكد من تعزيز التوازن بين أطراف الدعوى، وخصوصاً الدعاوى بين الأفراد والشركات، وغيرها. وفي الجهة المقابلة، هناك واجب كبير على القضاة وعلى إدارة السلطة القضائية لضمان إنظام القضاة في العمل، وضمان إصدار الأحكام في وقت معقول.

3. آثار التحكيم التجاري والمحاكم المتخصصة على فعالية القطاع الخاص

أمام التأخير القائم في إصدار الأحكام وتنفيذها، فإن القطاع الخاص الفلسطيني، كما هو الحال بالنسبة للعديد من قطاعات الأعمال في معظم الدول، يميل إلى فصل القضايا عن طريق التحكيم التجاري من قبل هيئات متخصصة ذات خبرة وخلفية قانونية وتجارية ومهنية، وذات اطلاع على البيئة الاجتماعية والاقتصادية الفلسطينية. فالتحكيم يساعد القطاع الخاص على الإسراع في حسم قضايا الخلاف، ويقلل من فترات الانتظار الطويلة أمام المحاكم، ويمكن القطاع الخاص، ومن خلال علاقاته الواسعة مع النقابات والجمعيات المهنية الأخرى، والغرف التجارية، من التوصل إلى صيغ مناسبة لوضع معايير وأسس التحكيم.

إن من شأن زيادة اللجوء إلى التحكيم التجاري تقليل القضايا المرفوعة إلى المحاكم وتخفيف الأعباء الملقاة على كاهلها، وتوفير الوقت والجهد والمال على الدولة والمنتازعين، وحل النزاعات بطرق أكثر ودية، الأمر الذي من شأنه حفظ العلاقات بين أصحاب الأعمال رغم الخلافات الطارئة. وبالنتيجة، فإن تبني هذا الأسلوب ومأسسته وتكريسه من شأنه مساعدة القطاع الخاص على توسيع أعماله وزيادة استثماراته.

وبدات الاتجاه فإن تشكيل محاكم متخصصة (مثل العمال والسير... إلخ) من شأنه التقليل من عدد القضايا المرفوعة أمام المحاكم النظامية، وتقليص الفترات الزمنية التي تستغرقها القضايا أمام المحاكم. فالقطاع الخاص يحدو ويفضل وجود محاكم متخصصة لتسهيل وتسريع إصدار الأحكام بغرض توفير الوقت والجهد والمال الناجم عن إبقاء القضايا عالقة لسنوات عدة في المحاكم دون البت فيها أو تنفيذ قراراتها. ويتطلب هذا الأمر بطبيعة الحال قضاة جدد يتمتعون بالتحخصص.

4. الآثار السلبية الناجمة عن التدخلات السياسية في أعمال القضاء على القطاع الخاص

التأثيرات السياسية على سير ونتيجة الدعاوى: قضية أحد البنوك الفلسطينية

باشرت السلطة الوطنية إجراءاتها القانونية ضد رئيس مجلس إدارة أحد البنوك الفلسطينية في العام 1999، بدعوى قيامه بمخالفات مصرفية تتعارض بشكل جوهري مع أحكام القانون. في حين نفى رئيس مجلس الإدارة المذكور هذه الادعاءات جملة وتفصيلاً، واعتبرها محاولة من قبل بعض الجهات في السلطة للسيطرة على البنك الذي أنشأه، والاستيلاء على أرصده. الأمر المثير للجدل في سير هذه الدعوى، والذي اعتبرته أوساط قانونية كثيرة وأقطاب المجتمع المدني تدخلاً سياسياً في مجرى القضاء، كان قيام رئيس مجلس القضاء الأعلى بتاريخ 11 كانون أول 2003، وقيل موعد إحدى الجلسات المقررة بأيام، بإصدار قرار بتغيير رئيس هيئة المحكمة التي تنظر في هذه القضية، بحيث جرى نقله إلى محافظة أخرى، في حين تم استقدام رئيس محكمة بداية أخرى ليحل محله في هذه القضية. ومما أثار حفيظة المشتغلين بالقانون والإصلاح بشكل أكبر حول هذه القضية بالذات، هو أن رئيس المجلس القضائي الذي أصدر القرار المذكور في حينه، شغل قبل ذلك منصب النائب العام في السلطة، وهو الذي قام بتحريك القضية ضد رئيس البنك.

من مصلحة القطاع الخاص أن تتوفر في القضاة والمدعين العامين ووكلاء النيابة ومساعدتهم... إلخ درجة عالية من الكفاءة والمؤهلات العلمية والعملية، لأن من شأن ذلك تجنب وقوع القضاة تحت تأثير التدخلات والابتزازات بأنواعها. وقد دأب كثير من السياسيين، وعلى الأخص خلال السنوات الأولى من عمر السلطة الوطنية، على التدخل في تعيين قضاة ومدعين عامين من مناطقهم، أو من المحسوبين عليهم سياسياً أو عشائرياً، أو نتيجة لمصالح شخصية وتجارية تربطهم معاً. ليس هذا فحسب، بل تدخلت السلطة التنفيذية أكثر من مرة لدى القضاء لإصدار قرارات منحازة لها، أو تعطيل البت في بعضها. فمثلاً، صدر قرار من السلطة التنفيذية بحل مجلس إدارة أحد البنوك الوطنية، وتعيين لجنة مؤقتة لإدارته. ولدى قيام رئيس مجلس الإدارة السابق للبنك في هذا القرار لدى المحكمة المختصة، تدخلت السلطة التنفيذية ومارست ضغوطاً سياسية على المحكمة لإصدار قرار باتجاه معين.

5. أهمية القضاء في تنمية الاقتصاد

في الأدبيات الكثيرة للمسؤولين الفلسطينيين لدى تعاطيهم مع الشأن القضائي، وكذلك حتى للعاملين في حقل القانون والقضاء، كان الإهتمام في كثير من الأحيان ينصب على دور القضاء في تعزيز حقوق الإنسان وحماية حرياته الأساسية. ولم يتم التركيز على أهمية القضاء في تنمية القطاع الخاص والاقتصاد الوطني، مع ما يرافق ذلك من تنمية اجتماعية وصحية وتربوية وبيئية وثقافية. وبهذا الصدد، يقع جانب من المسؤولية على كاهل القطاع الخاص، خاصة المستثمرين وأصحاب الأعمال الفلسطينيين، الذين عليهم بذل جهد أكبر في العمل على تعزيز سلطة القضاء باعتباره الضامن لاستثماراتهم. وبهذا الصدد، كان حري بالقطاع الخاص الفلسطيني تبني بعض المؤسسات الأهلية التي تنفذ بعض النشاطات ذات العلاقة، وذلك بهدف رفع وعي المجتمع الفلسطيني لأهمية القضاء المستقل والفاعل في جوانب الحياة المختلفة. أضف إلى ذلك، أن أطراف القطاع الخاص، كان يمكنهم، وما يزال، العمل الجدي على توفير البيئة المناسبة لتفعيل وسائل التقاضي البديلة كالتحكيم والوساطة في القضايا التجارية.

6. أهمية استكمال إصدار رزمة التشريعات الاقتصادية وقوانين الأراضي

أصدر المشرع الفلسطيني رزمة من التشريعات الاقتصادية، ومنها: تشجيع الاستثمار، سلطة النقد، المصارف، المدن والمناطق الصناعية الحرة، هيئة سوق رأس المال، الأوراق المالية، التأمين، وغيرها. ولكن الضرورة ما زالت ملحة لاستكمال هذه التشريعات بحيث تشكل مع التشريعات الأخرى رزمة واحدة متكاملة. وفي مقدمة هذه الرزمة، يجب التركيز على تطوير القوانين الخاصة بالضرائب والوكلاء التجاريين والاتصالات، بالإضافة لقانوني الشركات والقانون التجاري، وبما يضمن التأكيد على خصوصية أية منازعات ذات طابع تجاري، وأن تنظر فيها محاكم نظامية متخصصة، وبأصول خاصة تتصف بالسرعة. كما ينبغي رسم سياسات تشريعية واضحة تهدف لجذب الاستثمارات وتعزيزها في فلسطين (فمثلاً لم يتم حتى الآن تبني سياسات واضحة فيما يتعلق بالمنافسة ومنع الإحتكار)، وتجعل من فلسطين بيئة آمنة لرؤوس الأموال، وتلتزم القضاء الفلسطيني بتجسيد مبادئ العدالة والإنصاف نحو المستثمرين، بل وتجعل من تشجيع رأس المال والاستثمار مصلحة حيوية وإستراتيجية يلزم القضاء بحمايتها وتعزيزها.

في هذا الإطار، وكما ذكر أعلاه، ينبغي على المحاكم الفلسطينية عند النظر في المنازعات التجارية، خاصة تلك المرفوعة من الأفراد ضد الشركات، الالتزام بنص وروح القانون دون تمييز، ودون محاباة جهة على حساب أخرى. فعلى المحاكم الفلسطينية إعادة النظر بشكل جدي في ما درجت عليه من إصدار غالبية أحكامها لصالح المدعين من الأفراد، بوصفهم "الطرف الأضعف"، ضد شركات التأمين والبنوك وغيرها، متأثرة بذلك بالثقافة السارية التي مفادها أن الشركات الكبرى لن يضيرها كثيراً لو دفعت مبالغ مالية لهذا المدعي أو ذاك، أكثر من

الإستناد إلى نصوص قانونية واضحة ومحددة تحدد المسؤولية والجزاء. إن هذا السلوك من قبل المحاكم الفلسطينية أضرّ بشركات كبيرة تدير قطاعات إقتصادية حيوية، وأثار لديها الشكوك بمدى نزاهة القضاء عندما يتعلق الأمر بالقضايا المرفوعة ضدها، فكيف بالوضع إذا كانت هذه الشركات هي المدعي ضد مواطنين؟ فلدى شركات الاتصالات والكهرباء مثلاً ديون على مواطنين تقدر بملايين الدولارات، تتردد كثيراً قبل اللجوء للقضاء لتحصيلها لهذا السبب. وقد تناست المحاكم أضرار ذلك، من إحتماالية هروب رأس المال إلى الخارج، أو التأثير على قدرة هذه الشركات في الإستمرار في تقديم خدماتها للمواطنين، وبالتالي إلحاق أضرار وخيمة على القطاعات التي تعمل عليها هذه الشركات.

كما ينبغي التأكيد بهذا الخصوص، أن تشكيل قوة شرطة قضائية أصبح أكثر إلحاحاً من أي وقت مضى، يكون من بين مهامها العمل على تنفيذ الأحكام القضائية، مما يعيد لرأس المال الفلسطيني والأجنبي ثقته بالنظام القضائي الفلسطيني، وهيبة قرارات المحاكم.

وفيما يتعلق بالأراضي، إتخذت السلطة الوطنية الفلسطينية خلال السنوات الماضية بعض الإجراءات الإدارية المهمة المتعلقة بتخفيض رسوم تسجيل الأراضي، وذلك في خطوة تهدف إلى تشجيع المواطنين على تسجيل أية بيوعات تتعلق بالأراضي، الأمر الذي يساهم في استقرار المعاملات، ويمكن أصحاب الأراضي من استخدامها كتأمين للاستئانة من البنوك و المصارف. إلا أن المشكلة الأساسية التي ما زالت قائمة بهذا الخصوص تتمثل بعدم إصدار المشرع الفلسطيني لأية تشريعات موحدة لأراضي السلطة الوطنية الفلسطينية. وما يزال هذا الأمر عائقاً رئيسياً أمام تنمية القطاع الخاص، وخاصة المصارف التي تعتمد إلى آليات الرهن كضمان لمنح القروض. أضف إلى ذلك أن القضايا المتعلقة بالأراضي كانت وما زالت تعتبر من أعقد القضايا أمام المحاكم الفلسطينية، نظراً لتنوع وتشنت القوانين ذات العلاقة، ولتشتت وتعدد الملاك وإختلاف أماكن إقامتهم، وعدم وجود خضوع الجزء الأكبر من الأراضي للتسوية.

ز. التوصيات

ما زالت السلطة القضائية التي أستثمر فيها الكثير من الوقت والجهد والمال تواجه المصاعب والتحديات. وما زالت هذه السلطة التي بذلت جهود كبيرة نحو إصلاحها وتطويرها بعيدة عن بلوغ الحد المطلوب من الإصلاح والتطوير المنشودين. وما انفكت العوامل الخارجية كالاحتلال، والفلتان الأمني، وضعف الإرادة السياسية للإصلاح القضائي أو عدم وضوحها، وعدم وضوح الرؤى حول نوع السلطة القضائية المطلوبة وحدود إختصاصاتها وصلاحياتها، وشكل العلاقة بينها وبين غيرها من الأطراف ذات العلاقة، تؤثر على مرفق العدالة في فلسطين. كما استمرت التحديات من داخل الجهاز القضائي ذاته تعصف بمرفق القضاء، ومنها عدم تمكن الجهاز القضائي من اتخاذ مبادرات وقرارات صعبة وحاسمة في الكثير من المسائل، وإستمرار إغراق القضاء في قضايا يفترض أنها حسمت منذ وقت طويل تتعلق بالمسؤولية عن إدارة السلطة القضائية، وضعف الإنتاج القضائي.

ومع إندلاع الإنتفاضة الثانية في العام 2000 وما رافقها من تدمير الجيش الإسرائيلي البنى التحتية لمختلف أركان السلطة (مقار أمنية ومدنية)، ضعفت السلطة المركزية في مناطق فلسطينية كثيرة، ونشأت مجموعات مسلحة ومراكز نفوذ عملت على ملء الفراغ بصورة قسرية. وقد تقافم هذا الوضع مع إندلاع الإقتتال بين حركتي حماس وفتح في العامين 2006-2007، وأعقبه إقالة الحكومة الحادية عشرة، وإعلان حكومة الطوارئ. هذه التطورات إنعكست سلباً على مختلف أجهزة السلطة، بما فيها السلطة القضائية، التي وجدت نفسها بدون حماية كافية ليس من الجيش الإسرائيلي فحسب، بل ومن المجموعات والتنظيمات الفلسطينية أيضاً. أضف إلى ذلك، حالة الإرباك والتشتت التي نجمت عن الإنفصال الواقعي بين الضفة الغربية وقطاع غزة مع سيطرة حركة حماس على قطاع غزة، وتشكيل حكومة الطوارئ، ومن ثم حكومة تصريف الأعمال في الضفة الغربية. فالظروف السياسية والأمنية التي تعمل السلطة القضائية في ظلها فاقمت من حالة الضعف التي كانت تعيشها، وقللت من إمكانيتها في تعزيز سيادة القانون بشكل عام، وتعزيز دور القطاع الخاص في التنمية الإقتصادية بشكل أشمل.

أبرز المعوقات التي تواجه عمل القضاء هي تلك الناجمة عن إستمرار الإحتلال وتقطيع أوصال الأراضي الفلسطينية. وعليه، فإن مسألة فرض السيادة الوطنية على كافة الأراضي الفلسطينية، بما في ذلك بسط نفوذ القوى الأمنية وأجهزة التنفيذ على كامل الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس الشرقية، تعتبر البداية العملية والجزئية لتفعيل دور القضاء على الصعد المختلفة. وبطبيعة الحال، فرض السيادة تلك سيتطلب إحياء المفاوضات السياسية بين الفلسطينيين والإسرائيليين، بدعم الأطراف الإقليمية والدولية الأخرى ذات العلاقة، بغية الوصول لحل نهائي

يجسد بناء الدولة الفلسطينية. ففي ظلّ الوضع القانوني للسلطة الفلسطينية المنشأة بموجب إتفاق إعلان المبادئ والإتفاقية المرحلية الموقعة في واشنطن في العام 1995. لا يمكن لأي قطاع من القطاعات أن يعمل بفعالية بدون تعاون الجانب الإسرائيلي. وإلى أن تعلن الدولة الفلسطينية كاملة السيادة، نوصي بضرورة تخفيف العوائق التي تحول دون حركة أعضاء السلك القضائي وتمكينهم من الوصول إلى أماكن عملهم، وكذلك ضرورة تسهيل حركة قوى الأمن في المسائل التي تتطلب مثل هذا التحرك كفضّ الخلافات خاصة في المناطق التي تقع خارج السيطرة الأمنية الفلسطينية المفترضة، وإعتقال المشتبه بهم، ونقلهم بحرية إلى السجون ومراكز التوقيف، وتنفيذ القرارات القضائية.

ومع الأخذ بعين الإعتبار الظروف غير الطبيعية التي تعيشها الأراضي الفلسطينية، والتي إنعكست سلباً على القضاء، وحددت من قدرته على تعزيز دور القطاع الخاص في التنمية الإقتصادية، ذرى أنّ هناك عدد من التوصيات التي يمكن الأخذ بها حتى في ظل الظروف الراهنة:

1. ضرورة التعامل بشكل حاسم مع مشكلة الفلتان الأمني، وضرورة إنهاء ظاهرة المجموعات المسلحة، التي باتت تقض مضجع كل فلسطيني اليوم، وباتت تؤثر بشكل مباشر على دفع عجلة التنمية إلى الأمام. فلا توجد مبررات مقنعة لعدم قيام أجهزة الأمن بردع المعتدين على القانون في الكثير من المناطق الفلسطينية.

2. في ضوء أوضاع القضاء الفلسطيني، تبدو الحاجة اليوم ملحة أكثر من أي وقت مضى لإيجاد وتجسيد إرادة سياسية واضحة تؤمن بأهمية وجود سلطة قضائية مستقلة وفاعلة، وصاحبة ولاية عامة للنظر في كافة المنازعات، وضرورة ترجمة هذه السياسات من خلال توفير الميزانيات الملائمة، وإصدار التشريعات الأولية والثانوية خاصة اللوائح التنفيذية، وتنفيذها على الأرض بشكل محايد وقائم على المساواة بين جميع المواطنين دون تمييز فصائلي أو وظيفي أو على أي أساس آخر.

3. ضرورة إتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لإضفاء المزيد من الشفافية والمأسسة على إجراءات تعيين وترقية أعضاء السلك القضائي، بما يضمن وجود قضاة وأعضاء نيابة عامة أقوياء وأكفاء وقادرين على أداء المهام الملقاة على كاهلهم، والتصدي لأي محاولات خارجية للتأثير عليهم أثناء نظرهم في النزاعات المعروضة عليهم، وبالتحديد الملفات الخاصة بالفساد بغض النظر عن المتهمين.

4. ضرورة تفعيل التفتيش القضائي بإعتباره الوسيلة لتقييم العاملين في السلك القضائي، وذلك من خلال تزويده بما يلزم من إحتياجات وأدوات لتمكينه من ممارسة صلاحياته في التفتيش على عمل المحاكم وعلى القضاة وعلى قراراتهم، وتنفيذ توصياته بهذا الخصوص، بما يشمل الإستغناء عن بعض العناصر غير المؤهلة والفاعلة، وربط أية عملية ترقية بنتائج التفتيش. وتفعيل التفتيش يجب أن يتم بالتوازي بتفعيل التدريب والتعليم المستمر لأعضاء السلك القضائي.

5. ضرورة إقرار وتبني المستوى السياسي لخطة عمل إستراتيجية للنهوض بالقضاء، يتم من خلالها تحديد الإحتياجات الأساسية للسلطة القضائية على الصعد القانونية والبشرية والمادية، على أن يرافقها تخصيص الميزانيات اللازمة. وفي هذا الإطار، ينبغي على وجه التحديد، توحيد جهود وزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى، بحيث ترسم لهما إستراتيجية موحدة لتطوير مرفق القضاء، وتعزيز هيئته واستقلاله.

6. ضرورة العمل على إنشاء قوة شرطة قضائية متخصصة بتنفيذ الأحكام القضائية، يكون من بين مهامها جلب المشتبه بهم أمام العدالة، وإجراء التبليغات اللازمة، وتأمين الحماية للمقار والعاملين فيها، وضمان تنفيذ الأحكام القضائية، حتى لو أستدعى الأمر استخدام القوة.

7. يجب أن يتم إيلاء القطاع الخاص، الذي لديه الكثير من المشاريع التنموية في أراضي السلطة، والذي يلعب دوراً أساسياً في تنمية الإقتصاد الفلسطيني، وتطوير البنية التحتية والبنية المجتمعية الفلسطينية، خاصة وأنّ هناك الآلاف من العائلات التي تعاش من خلال العمل في المشاريع العائدة للقطاع الخاص. إنّ الإهتمام والرعاية يجب أن تشمل، ضمن أمور أخرى، توفير الوسائل القانونية والقضائية الكفيلة بحماية القطاع الخاص وممتلكاته ومصالحه، خاصة ما يتعلق بما يلي:

- إنشاء محاكم أو دوائر متخصصة في إطار المحاكم النظامية للنظر في المنازعات التجارية، وبأصول خاصة تتسم بالسرعة والتبسيط.
- تفعيل وسائل التقاضي البديلة كالوساطة والتحكيم، على شاكلة الكثير من الدول، خاصة وأنّ من شأن ذلك حل المنازعات بسرعة وبتكلفة أقل.

- توفير الحماية الأمنية اللازمة للقطاع الخاص الفلسطيني، ومنع الاعتداءات عليه، ومحاسبة المسؤولين عنها بكل حسم وقوة.

8. ضرورة تطوير تطبيق الأحكام وتنفيذها، لأن العملية الراهنة بطيئة وغير شفافة. كذلك من الضروري تعيين قضاة تنفيذ مستقلين، لتفادي تنازع المصالح.

9. تبني قواعد السلوك المهني وأخلاقيات المهنة للقضاة، وتدريبهم على كيفية العمل في حال تناقض المصالح.

10. يجب دعم القطاع الخاص من قبل قضاة ومحامين أكفاء. كما يجب المضي قدماً في التعليم القانوني المستمر والمتقدم من أجل الارتقاء بالقضاء، وأيضاً لتقليل التكاليف التي يتكبدها القطاع الخاص نتيجة عدم فاعلية ومهنية القضاء والقانونيين. إن إنشاء معهد للتدريب القانوني والقضائي ضرورة لدعم نشاطات القطاع الخاص.

وفي الختام، يجب التأكيد على أنّ مسؤولية بقاء سلطة قضائية مستقلة وفاعلة، قادرة على أداء المهام المنوطة بها، وفي مقدمة ذلك التصدي لعشرات الآلاف من القضايا المتراكمة في المحاكم، وإصدار القرارات بالسرعة اللازمة، وتنفيذ هذه القرارات ضدّ من صدرت بحقهم بغض النظر عن انتمائهم أو موقعهم، هي مسؤولية القيادات السياسية للشعب الفلسطيني، وفي مقدمتهما مؤسستي الرئاسة والحكومة. بالإضافة إلى ذلك، هناك مسؤولية كبيرة تقع على الأحزاب السياسية وقوى المجتمع وثقافته وإعلاميه بضرورة القيام بدور أكثر فاعلية، حتى تصل فلسطين للمستوى المنشود من سيادة القانون.

التوصيات

تبين هذه الاوراق الثلاث التحديات التي تواجه السلطة الفلسطينية بسلطاتها الثلاث، الأمر الذي كان له آثاراً سلبية وخطيرة على النمو الاقتصادي وعلى تطور القطاع الخاص في الاراضي الفلسطينية. أن جمعية المستقبل للأبحاث والدراسات الاستراتيجية ندت ما زالت تتدد من عواقب استمرار الاحتلال الاسرائيلي لمناطق الضفة الغربية وقطاع غزة وأثره على عملية الاصلاح الاقتصادي والسياسي الفلسطيني وتعي مدى مساهمة ذلك في تفاقم الأزمة السياسية الفلسطينية الأخيرة، إلا أن تركيزنا في هذه الدراسة مبني على تحديد وسائل لتعزيز المسؤولية الداخلية (مثل المساءلة والرقابة المتبادلة والشفافية داخل الحكومة) والمسؤولية الخارجية (مثل الرقابة بين السلطات الثلاث بعضها على بعض، ومبدأ الفصل بين السلطات). لقد كرسنا اهتماماً خاصاً الى تعريف السبل التي يمكن من خلالها للقطاع الخاص تعزيز قدراته على مناصرة مصالحه ومن مسائلة المؤسسات الحكومية.

وفي هذه الإطار يمكن بلورة توصياتنا في الأوراق المقدمة أعلاه، على النحو التالي:

تعزيز المسؤولية الداخلية

1. ينبغي على المجلس التشريعي الفلسطيني دراسة جميع القوانين السارية التي تتعارض مع أحكام المادة (70) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، حيث نصت هذه المادة على أن مجلس الوزراء هو المسؤول عن وضع وتنفيذ السياسات العامة التي تدخل في نطاق الصلاحيات التي ينص عليها القانون الأساسي ضمن حدود البرنامج الوزاري الموافق عليه من قبل المجلس التشريعي، ولا سيما فيما يتعلق بإنشاء الهيئات والمؤسسات العامة، وتعيين رؤسائها.

2. ينبغي على كل من مجلس الوزراء ومكتب الرئيس اعتماد آلية أوضح للعمل وتنفيذ أحكام المادة (46) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.

3. يجب على رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ان يحترم المبادئ الدستورية العامة وأحكام القانون الأساسي عند ممارسته لسلطته في اصدار التشريعات وعدم تجاوزه السلطة التشريعية من خلال اصدار التشريعات الا في الحدود الدستورية.

4. يجب على جميع الوزارات ولجان المجلس التشريعي المتخصصة أن تكفل بأن تكون جميع مشاريع القوانين المقترحة على المجلس التشريعي مرفقة بملاحظات تفسيرية لتيسير المناقشات داخل المجلس التشريعي.

5. يجب أن يتحمل المجلس التشريعي مسؤولية الصلاحيات المسندة اليه بموجب القانون الأساسي من خلال ضمان تنفيذ التشريعات الاقتصادية الهامة لتنمية القطاع الخاص من قبل السلطة التنفيذية أو أية جهة أخرى.

6. يجب أن تكون آلية إقرار القوانين بسيطة وواضحة من أجل تطوير قوانين تدعم الاستقرار الاقتصادي. وقد اقترحت مؤسسة المستقبل للأبحاث والدراسات أن يتم دمج آلية إقرار القوانين الى أربع خطوات، وهي مفصلة أعلاه بصفحة 56-58.

7. يجب أن يتطور المجلس التشريعي الفلسطيني في المجالات الفنية لاتاحة الفرصة لتحليل اقتراحات السلطة التنفيذية بشكل ملائم، وتحقيقاً لهذه الغاية يجب المبادرة بالتدريب المنتظم وبتحسين قاعدة الموارد البشرية في المجلس التشريعي بهدف تعزيز قدرة المجلس التشريعي على اجراء البحوث والتحليلات القانونية.

8. يجب على مجلس القضاء الأعلى أن يتخذ التدابير والاجراءات اللازمة لتشجيع المزيد من الشفافية والعمل المؤسساتي فيما يتعلق بتعيين وترقية الموظفين القضائيين وضمان أن القضاة وأعضاء النيابة العامة يقومون بالواجبات المسندة اليهم وفق القانون. بالإضافة الى ذلك، يجب كبح جماح أي محاولات خارجية للتأثير على مدولاتهم ودراساتهم للمنازعات المعروضة أمامهم وخصوصاً ملفات الفساد، إذ يجب مواجهتها وحظرها بغض النظر عن هوية الأشخاص المتهمين.

9. يجب على مجلس القضاء الأعلى أن يفعل دائرة التفتيش القضائي وذلك بتوفير المفتشين القضائيين وتزويدهم بالأدوات اللازمة لتمكينهم من ممارسة صلاحياتهم في التفتد على سير أعمال المحاكم وعلى عمل القضاة واصدار القرارات، بحيث تكون التوصيات المقدمة من المفتشين القضائيين قابلة للتنفيذ بما في ذلك فصل الموظفين غير الفعالين أو إعادة تأهيلهم وفق برامج التدريب والتعليم المستمر للموظفين القضائيين. أضف الى ذلك، يجب أن تكون ترقيات موظفو المحاكم وفق القانون وبناء على توصيات تقارير التفتيش القضائي.

10. يتوجب على الجهاز القضائي أن يدرك بأن مبدأ الاستقلالية ليس مطلقاً بل مقيد ويخضع لمسائلة الجهاز التشريعي، وهو أمر دقيق كون أن الجهاز القضائي مرتبط بالرئيس وبحالات محددة. وبالتالي من الضروري أن يدخل المجلس التشريعي تعديلات على قوانين السلطة القضائية ذات العلاقة بحيث يتم انتخاب القضاة بل التعيين.

11. تجنيد المزيد من الكوادر البشرية والمادية بما يتناسب وطبيعة الأعباء الملقة على كاهل المحاكم.

تعزيز المسؤولية الخارجية

12. يتوجب على المجلس التشريعي وبالسرعة الممكنة حال انعقاده ان يقوم بسن مشروع قانون الحق في الحصول على المعلومات، اذ أنه من حق كل مواطن فلسطيني أو مقيم فيها الحصول على الوثائق التي تحتفظ بها الهيئات العامة بالإضافة الى تلك التي تحتفظ بها المؤسسات الخاصة. كما يجب أن يعالج مشروع القانون الزامية الافصاح من المؤسسات العامة فيما يتعلق بعدد من المسائل منها: معلومات عن سير العمل والشؤون الداخلية للمؤسسات، والحسابات التي تؤثر على مصالح الجمهور المدققة، والأنظمة، والأنشطة، الاجراءات التي من خلالها يمكن للأفراد الحصول على معلومات عن المؤسسات التابعة للسلطة وسياساتها ومشاريعها.

13. وعلى الرغم من ان جلسات التشريعي مفتوحة، ينبغي على القطاع الخاص البحث عن فرص للمشاركة في العملية التشريعية، ونقترح في هذا الجانب أن تكون احدى الوسائل هي خلق آليات التنسيق الرسمي مع الوزارات الأساسية، مثل اجتماع ممثلي القطاع الخاص أثناء المراحل الأولى من تطوير السياسة الوطنية، فضلاً عن عقد الدورات المفتوحة الخاصة خلال مناقشات المجلس التشريعي الفلسطيني حول مشاريع القوانين بالإضافة الى ذلك، وبمجرد اصدار القوانين، فيجب ايجاد وسائل لمشاركة القطاع الخاص في اليات تنفيذ فعالة لهذه القوانين.

14. تفعيل دور اكبر لمشاركة المؤسسات الصغيرة في العملية التشريعية وذلك من خلال تطوير الآليات الرسمية للحوار بين القطاعين العام والخاص. ومن شأن ذلك أن يساعد في بلورة جودة أعلى للقوانين التي تؤثر على القطاع الخاص وتزيد من مشاركة أصحاب المصلحة في اصدار القوانين مما يتيح نضوج بيئة العمل وبمكثها من النمو والأزدهار. وتحقيقاً لهذه الغاية فان انشاء لجنة وطنية "شراكة تنافسية" بين القطاعين الخاص والعام سيكون بمثابة اداة فعالة لمعالجة الاصلاح التشريعي لاحتياجات المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

بناء مقدرة القطاع الخاص

15. إن بناء مقدرة القطاع الخاص على التعامل والامام بابعاد نصوص واحكام التشريعات الاقتصادية مهم للغاية. وقد يتم ذلك من خلال عقد ورشات عمل توعية هدفها توضيح طبيعة هذه القوانين وتطوير مقدرة القطاع الخاص من التعامل الصحيح معها. ويقترح توفير الدعم المالي والمهني لمؤسسات القطاع الخاص لتمكين من تنمية مقدراتها على استخدام وسائل الضغط لتوصيل رسالتها وملاحظاتها على نصوص القوانين قيد التشريع. فالغرض هو خلق كفاءات محلية تتمتع بمهارات عالية تمكنها من التعاطي مع نصوص معقدة وصعبة وبلورة نصوص مقترحة او تفعيل سياسات بهدف تعديل او تغيير النصوص بما يتلائم واحتياجاتها. ومثال ذلك تنمية مقدرة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على الخوض في الحوار البناء مع السلطة التشريعية. وقد يؤدي هذه الى فتح الحوار على الصعيد الوطني ضمن برامج متخصصة كالحوار حول السياسات التجارية الوطنية وتقوية العلاقة بين مؤسسات القطاع الخاص والعام بشكل خاص.

16. يقترح ان تشمل موازنات مؤسسات القطاع الخاص اشارة محددة الى نشاطات المناصرة التي ستقوم بها هذه المؤسسات وتفصيل تكاليف النشاطات المالية، وذلك عند تقديم العروض للتمويل. وذلك لتدريب كوادر هذه المؤسسات على ممارسة الضغط على السلطة التشريعية بشكل فعال ومجدي.

تطوير الاصلاح الموضوعي

17. من الضروري ان يعتمد مجلس الوزراء أجنده تشريعية وطنية متجانسة لدعم الاصلاح الإقتصادي وبالتنسيق مع المجلس التشريعي.

18. للتأكد من تجانس الاصلاح في التشريعات الاقتصادية وحتى تكون السياسات والاهداف متنسقة، من الضروري لمؤسسات القطاع الخاص ان تقف على مستجدات التشريعات للتأكد من كونها تشريعات تلبى احتياجاته. وقد يتم انجاز ذلك من خلال تأسيس هيئة الاصلاح القانوني والتي تعنى بتقليص التعارض بين القوانين وتقوم بمراجعة شاملة للقوانين السارية والمقترحة ومشاريع القوانين بغرض تحديد الفجوات في التشريعات.

ويقترح ان تشمل عضوية هذه الهيئة ممثلين عن القطاع الخاص وخبراء في الصياغة القانونية على ان تقدم هذه الهيئة كذلك بعقد لقاءات عامة تتناول مواضيع لاجراء التشريعات بما يخدم القطاعين العام والخاص ويحقق التنمية الاقتصادية بأقل المعوقات القانونية.

19. من الضروري ان يتبنى مجلس الوزراء خطة عمل استراتيجية هدفها دعم الجهاز القضائي. وتقوم هذه الخطة بتعريف الاحتياجات الاساسية لاحتياجات الجهاز القضائي على مستويات عدة تشمل الاحتياجات المالية والموارد البشرية والادارية والمعرفة والتعليم المستمر. وفي هذا السياق من الضروري مراجعة الاحتياجات سويًا مع وزارة العدل ومجلس القضاء الاعلى ومحكمة العدل العليا بصفتها الادارية وذلك لتقادي الازدواجية في العمل وللتأكد من ان الاصلاح يسير في نسق متكامل.

20. ليتمكن القطاع الخاص من الوصول الى مؤسسات الجهاز القضائي نقترح الخطوات التالية:

- أ. انشاء دوائر لدى المحاكم القائمة مهمتها النظر في المسائل التجارية بصفة الاستعجال.
- ب. تفعيل وسائل حل النزاع البديلة كالتحكيم أسوة بالدول الاخرى.
- ت. توفير الوقاية اللازمة لمصالح القطاع الخاص والتعامل معه بندية ومساءلة كل من يتجاوز حدود الصلاحيات العامة.
- ث. تحسين الاجراءات الكفيلة بتنفيذ الاحكام بما فيها اداء دوائر الاجراء. يجب ان يكون قضاة الاجراء مستقلين تماماً ولا يجوز ان يكونوا اعضاء في الهيئات القضائية والنظر في القضايا لتقادي تضارب المصالح.

21. ينبغي على السلطة القضائية أن تتبنى مدونة لقواعد السلوك المهني وأخلاقيات المهنة، ويجب أن تطور نظام التدريب والتعليم المستمر للقضاة وغيرهم من المسؤولين الإداريين. ومن شأن معهد تدريب القضاة أن يساهم في هذا الصدد.

22. دعم وتفعيل الرقابة المتبادلة والمساءلة بين السلطات الثلاث وخلق بينه تقسم بالشفافية لخلق المصادقية بين المواطن والاجهزة الرسمية لبناء الاستقرار ودعم التنمية الاقتصادية واحترام سيادة القانون. ويتم هذا بالفعل بين السلطات الثلاث.