

فصل السلطات وإشكالية صناعة القرار في النظام الفلسطيني
الناشئ

1994 - 2004

**The Separation of Authorities and problem of decision making
in the Emenging political system**

1994 - 2004

اعداد:

رائد محمود رضوان زيادة

8/6/2005

اشراف الدكتور:
عبد العزيز عياد

عضو لجنة المناقشة : د. جوني عاصي
عضو لجنة المناقشة : د. سمير عوض

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في برنامج الدراسات العربية من كلية

الدراسات العليا في جامعة بيرزيت

8 حزيران 2005

الإهداء

الى والدي الاعزاء.....

الى زوجتي التي اعانتني على إنجاز هذا العمل.....

الى طفلي ديالا

والى كل الحالمين بمستقبل افضل لفلسطين والوطن....

شكر وتقدير

كل الشكر والتقدير للدكتور عبد العزيز عياد الذي اشرف على إعداد هذه الدراسة، وقدم الكثير من الجهد المتواصل والمشورة العملية لإنجازها، واخراجها الى حيز الوجود، والشكر والعرفان ايضاً لعضوي النقاش الدكتور جوني عاصي والدكتور سمير عوض اللذان قدما الكثير من الملاحظات والآراء العملية لاثراء هذه الدراسة واسهما في إنجازها.

♦ الإهداء

♦ شكر وتقدير

♦ قائمة الجداول

◆ ملخص الدراسة باللغة العربية

◆ ملخص الدراسة باللغة الانجليزية

◆ المقدمة

الفصل الاول

الاطار النظري والعملية الاجرائية

- 4
- ◆ العملية الاجرائية
- 5
- ◆ معايير اختيار النخبة
- 6
- ◆ المداخل الرئيسية في دراسة صناعة القرار السياسي
- 10
- الفصل بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة
- 17
- ◆ الأنظمة السياسية العربية
- 19
- ◆ الحالة الاستثنائية للنظام الفلسطيني

الفصل الثاني

فصل السلطات في النظام السياسي الفلسطيني

- 28
- ◆ المبحث الاول: الشرعية السياسية
- 33
- ◆ الانتخابات الفلسطينية ونظام الحزب الواحد
- 39
- ◆ ازدواجية المرجعية الدستورية
- 44
- ◆ السمة الربعية للنظام الفلسطيني
- 48
- ◆ المبحث الثاني: اشكالية العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية
- 50
- ◆ السلطة التشريعية بعد اوسلو
- 54
- ◆ احتواء السلطة التشريعية وضعف دورها الرقابي
- 62
- ◆ المبحث الثالث: التعددية السياسية في النظام الفلسطيني
- 65
- ◆ خصائص التعددية الفلسطينية

الفصل الثالث :

صناعة القرار في النظام السياسي الفلسطيني

- 74
- ◆ المبحث الاول: دور القائد المهيمن والحزب الواحد.

79	◆ انفراد فتح وسيطرتها على مؤسسات النظام السياسي
84	◆ انقسام النخبة التاريخية وصراعها على القرار السياسي .
92	◆ موقع منظمة التحرير في صناعة القرار
95	◆ المبحث الثاني :المشاركة السياسية في النظام الفلسطيني
101	◆ الثقافة السياسية.
105	◆ دور الرأي العام الفلسطيني
112	◆ المبحث الثالث : اثر العوامل الخارجية على صناعة القرار
113	◆ البيئة العربية والاقليمية.
118	◆ اسرائيل والقوى الدولية
127	◆ الاستنتاجات
134	◆ قائمة المصادر والمراجع

قائمة الجداول

36	جدول رقم (1) يبين توزيع المقاعد البرلمانية في الضفة الغربية وقطاع غزة حسب المرسوم الرئاسي رقم 2 لسنة 1995	1.
38	جدول رقم (2) يبين نسبة الوزراء الذين جمعوا وظيفتين او ثلاث وظائف (تشريعية ، تنفيذية ، تنظيمية) حتى نهاية عام 2004	2.
57	جدول رقم (3) يبين نسبة الوزراء من المجلس التشريعي في حكومات السلطة حتى بداية عام 2005	3.
81	جدول رقم (4) يبين نسبة اعضاء الهيئات القيادية في حركة فتح (لجنة مركزية ومجلس ثوري) في	4.

	وزارات السلطة حتى نهاية عام 2004	
82	جدول رقم (5) يبين نسبة الوزراء من حركة فتح مقارنة مع الفصائل الأخرى والمستقلين حتى بداية عام 2005	.5
107	جدول رقم (6) يبين عدد الوفيات في سجون السلطة منذ عام 1994 وحتى بداية انتفاضة الأقصى	.6
109	جدول رقم (7) يبين ثقة الجمهور الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة في مؤسسات السلطة بين عامي 1997 و 2001	.7
110	جدول رقم (8) يبين نسبة رضا الجمهور الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة عن أداء السلطة في مجالات مختلفة بين عامي 1997 و 2001	.8

ملخص الدراسة

لم يمتلك الفلسطينيون من العوامل الذاتية ما يجعلهم يعتقدون ان نظامهم السياسي الناشئ بشكله الحالي واليات ادارة العملية السياسية داخل مؤسساته حاجة فلسطينية بحته ،اذ لم تكن الظروف التي رافقت المفاوضات السياسية بين منظمة التحرير والحكومة الإسرائيلية لصالح الفلسطينيين لا شكلاً ولا مضموناً ، فقد دخلت المنظمة الى ما اصبح يعرف بالعملية السياسية في الشرق الأوسط وهي تفتقد لادنى مقومات الندية أمام إسرائيل التي وجدت بنتائج حرب الخليج الثانية الفرصة الكافية لفرض شروطها السياسية ليس فقط على المنظمة بل وعلى الكثير من الدول العربية ، ولم تكن موافقة القيادة الفلسطينية آنذاك الدخول في هذه العملية الا رغبة منها في انقاذ نفسها من العزلة التي واجهتها بعد انهيار المعسكر الاشتراكي وقطع العلاقات الخليجية معها، وما رافق ذلك من أزمة مالية خانقة بعد

وقف المساعدات المالية التي اعتادت المنظمة عليها منذ منتصف الستينات. وأمام هذه الظروف فإن مؤتمر مدريد قد فرض معادلة سياسية جديدة كانت المنظمة اضعف أطرافها ، وهو ما يفسر قبولها بإعلان المبادئ المشترك الذي بدا وكأنه وجهة نظر إسرائيلية طرحت منذ عام 1978 وعام 1989 لم يتغير منها الا موافقة الحكومة الاسرائيلية على دخول قيادة المنظمة التاريخية الى الأراضي الفلسطينية بعد اعترافها بإسرائيل وتخليها عن الكفاح المسلح والعنف الثوري ، وبدخول هذه القيادة نشأ نظاماً فلسطينياً مأزوماً يحمل في بنيته السياسية جملة من الإشكاليات.

فلا استطاع إنجاز الاستقلال السياسي ولا استطاع الحفاظ على مقوماته الثورية كجزء مهم من الحركة الوطنية الفلسطينية التي ما زالت ترى بإسرائيل دولة محتلة وتنادي باستمرارية المقاومة ، واصبح مسرحاً تتجاذبه إسرائيل والقوى الدولية المؤثرة ، ودخل في إشكالية لم يستطع معها العامل الذاتي الفلسطيني من تقديم بدائل جديدة ، وبقي هذا النظام مرهوناً للمؤثرات الخارجية خاصة فيما يتعلق بالقضايا ذات الصلة بالشان السياسي العام والتي لها انعكاسات مباشرة او شبه مباشرة على إسرائيل ، أما فيما يتعلق بالسياسة الداخلية للمؤسسات الرسمية في هذا النظام فكانت انعكاس واضح لمجموعة من العوامل الذاتية ومن أهمها تأثير الإرث السياسي لمنظمة التحرير على علاقة المؤسسات الرسمية فيما بينها وطرق إدارة العملية السياسية داخلها ، فالقائد المهيمن والزعيم الفذ ظاهره لاصقت العمل السياسي الفلسطيني منذ الستينات ، وانتقلت عدواها الى النظام الناشئ مما أدى الى إفراز عملية سياسية غير نظامية لا تحتكم للنصوص القانونية واللوائح الدستورية ، وهذا ما بحثته هذه الدراسة التي تناولت النظام الفلسطيني كحالة غير ناضجة ما زالت معالمها في طور التبلور ، وهي الخصوصية التي تعطي الموضوع أهمية استثنائية باعتباره أحد المواضيع الهامة التي يمكن لها ان تستشرق مستقبل هذا النظام.

Abstract

This study, which searches in the separation of authorities and a problem of decision-making in the Palestinian system, contains three main chapters, besides to an introduction and consequences. The first chapter talks about a theoretical aspect and a performance process. The first section of this chapter also explains standards of choosing a sample of study, and a way of preparing a questionnaire, which was distributed about this sample. The second section explains patterns of modern political systems (presidential, Parlemental ones), it also makes a contrastive study between these systems and resemble ones in the Arab world.

The second chapter talks about a separation between authorities in the Palestinian political system, so as to know how much this system is committed with a principle of separation between legislative, executive and judicial authorities. It talks about the most external and internal effects on this relation, such as the Palestinian Israeli peace agreement. This agreement produced, political commitments, affected on the shape of this relation, it also paved the way to elite people to dominate on formal institutions of this newly Palestinian system. Besides the control of Fatih movement about the majority of the Palestinian legislative council , and the big interference between the membership of two authorities (legislative and executive once) or the interference between being a membership in leadership staff or being in a high executive position .

This chapter also explains the effects resulted from the absence of a unified Palestinian law, it also explains a work with a group of system and instruction which were inherited from foreign countries ruled Palestine before 1967. These laws contained many global contradictions affected human and political rights of Palestinians.

Finally this chapter shows a group of results, one of them is the domination of an executive authority upon legislative one, and it also ruined judicial authority, which was being absent during the last ten years, in addition to the control of Palestinian president upon the resources of Palestinian authority, and distributing these resources to the most closest people to him. While the third chapter is specialized in studying a mechanism of a political decision-making inside the Palestinian system, it explains the most important factors affected this process; one of them is that fatih movement takes over high positions at formal institutions of Palestinian authority. It also conserves more than 51% of the members of Palestinian ministry council, since 1994 till the present time. This chapter also explains the effect of external factors on the Palestinian decision-making, which on most cases are being imposed on a shape of economical and political pressures by regional and international powers on the leadership of this system, so as to push them to take some decisions, as it happened in 2003 to improve some political and financial issues. The creation of

the position of prime minister was one of these political improvements, which doesn't add any new democratic traits to the Palestinian system; on the contrary it is created a kind of conflict between a Palestinian president and his prime minister about decision- making.

Finally this study reveals a group of results, one of them was non-committing of the elite inside the Palestinian authority with the constitutional rules of the political decision-making so this decision-making remained in the hand of Palestinian president (Yasser Arafat), because he had a charismatic personality, and he was controlling all the resources of the Palestinian authority and the mechanisms of distribution of these resources.

Besides his conserving of his position as a national leader to Palestinians who had popularity and didn't need the legitimacy of formal institutions inside the Palestinian system, especially these institutions didn't have the trust of Palestinians, because of its administrative deterioration and financial corruption after the absence of real control.

لقد مثلت كتابات الكثير من مفكري وفلاسفة القرنين الثامن عشر والتاسع عشر من أمثال لوك مونتسكيو ورسو البداية الحقيقية للعصر الدستوري، الذي أسهم بشكل كبير في تطور الأنظمة السياسية الأوروبية بعد نجاحها في استيعاب مراحل التطور السياسي التي رافقت مجموعه من التحولات الاجتماعية والاقتصادية والتي أفرزت الكثير من المفاهيم الثقافية وأثرت على شكل الأنظمة السياسية وعلاقة الدولة بالمواطن، وأخذت تضع حد لنظام الحكم المطلق الذي استمد شرعيته من مصادر دينية باعتبار ان الحاكمية لله وان الحاكم ظل الله على الأرض، وقد عرفت الكثير من الدول الأوروبية بعد بروز مفهوم الدولة القومية الحديثة نصوص دستورية تنظم العلاقة بين الحاكم والرعية، وتوزع مهام الدولة ووظائفها على ثلاث سلطات (تشريعية، تنفيذية، وقضائية) ، تمارس صلاحياتها باستقلالية تامة مع حفظ العلاقة الرقابية المتبادلة فيما بينهما، وبالرغم من النجاح الذي حققته الدول الأوروبية في عصره أنظمتها السياسية، تمسكت في مقابل ذلك المجتمعات العربية في مرحلة ما بعد الاستقلال بالمفاهيم الثقافية التقليدية التي استمدتها من الموروث السياسي والثقافي، وعلى الرغم من وجود نصوص دستورية وقانونية تدعو من الناحية النظرية الى ضبط عملية اتخاذ القرار داخل الدولة ضمن إطار مؤسستي ينظم هذه العملية ويوزعها على مؤسسات النظام السياسي، الا ان النخب السياسية المتنفذة داخل الأنظمة السياسية العربية ما زالت تمارس تأثير واضح على مدخلات العملية السياسية وتتفرد بصناعة القرار خارج الإطار المؤسستي، ويسود هذا النمط في الكثير من الأنظمة السلطوية التي تحتكر فيها النخب المتنفذة العملية السياسية برمتها من خلال إقصاء دور المعارضة ومؤسسات المجتمع المدني واختزال كامل للعملية السياسية كفعل للسلطة التنفيذية.

أما في الحالة الفلسطينية فان النظام السياسي الناشئ والذي يعني شبكة التفاعلات والعلاقات والأدوار المرتبطة بالسلطة، فلم يكن بعيداً في أدواته السياسية عن ذات الحالة التي تمر بها الأنظمة السياسية

العربية الأخرى ، بالرغم من بعض الخصوصيات التي يمتاز بها هذا النظام بحكم ظروف نشأته، والتي جاءت في مرحلة انتقالية شهدت من الناحية النظرية بداية انحسار سلطة الاحتلال على المجتمع الفلسطيني وقواه السياسية ، لكنها ما زالت أحد أهم المؤثرات الخارجية التي فرضت حضورها في الكثير من مراحل اتخاذ القرار، والى جانب ذلك فقد عجز هذا النظام في استيعاب المتغيرات السياسية والاجتماعية داخل المجتمع الفلسطيني الذي اعتاد على وجود تنظيم نضالي وتحرري استمد شرعيته السياسية من شرعية الهدف (التحرر الوطني) ومشروعية الوسيلة (الكفاح المسلح والعنف الثوري)، فيما أصبح وبدفعه واحدة بعد عام 1994 أمام نظام سياسي يعتبر التجربة التي بدأت في أوسلو المصدر الرئيسي لشرعيته السياسية، وقد مثل هذا النظام في رأى الكثير من القوى والفصائل الفلسطينية نظام يفقد للسيادة ويخضع للكثير من القيود والالتزامات اتجاه إسرائيل ، حيث تبنت هذه الفصائل خطاب سياسي يقوم على الرفض المبدئي لوجود هذا النظام باعتباره فاقداً للشرعية السياسية والجماهيرية، وفي محاولة منها لمواجهة خطاب المعارضة، بحثت السلطة عن مصادر جديدة لشرعيتها السياسية بهدف تعزيز هيمنتها على المجتمع، ولم تكن الانتخابات الرئاسية والتشريعية التي جرت في عام 1996 إلا أحد الوسائل التي وفرت للسلطة شرعية سياسية لمواجهة الخطاب المضاد الذي تبنته القوى المعارضة لأوسلو، الى جانب ذلك لجأت السلطة باعتبارها الوحدة القانونية التي تمتلك حق استخدام العنف الشرعي الى تبنى مجموعة من السياسات الأمنية بهدف تثبيت أركان نظامها السياسي وتعزيز سيطرتها على المجتمع من خلال إقصاء دور المعارضة او احتوائها، وشكلت لهذا الغرض مجموعة من الأجهزة الأمنية التي مارست سياسة الملاحقة ضد رموز بعض التنظيمات المعارضة ، وارتكبت الكثير من الانتهاكات بحقها، مما أدى الى إظهار السلطة كمفهوم يحمل معاني سلطوية تهدف الى تعزيز السيطرة على المجتمع في ظل غياب استراتيجية فلسطينية لإظهارها أمام المواطن كمفهوم ذات دلالات سياسية يقوم على إبرازها ككيان سياسي يمهد لإقامة الدولة المستقلة.

أما بالنسبة للنخبة التاريخية في منظمة التحرير التي تحتويها تشكيلات السلطة الحديثة ، فقد ضمنت دورها السياسي داخل النظام الناشئ، إذا استفادت من المكانة المعنوية للمنظمة لدى الكثير من فئات الشعب الفلسطيني باعتبارها الممثل الشرعي والوحيد، إلى جانب اعتبار السلطة احد مؤسسات هذه المنظمة بموجب قرار المجلس الوطني في دورته المنعقدة في تونس عام 1993 ، والذي أصبحت المنظمة بموجبه المرجعية السياسية والتنظيمية العليا للسلطة، وقد أدى هذا القرار الى حالة من التداخل في صلاحيات كلا المؤسستين، حيث أصبح من الصعب في ظل غياب نصوص قانونية تضبط هذه العلاقة وتحكمها، معرفة الحد الفاصل بين صلاحيات المنظمة ومؤسسات النظام الناشئ، فالسلطة التشريعية في هذا النظام سلطة منتخبة وتمثل فقط فلسطيني الضفة الغربية وقطاع غزة، وبموجب قرار المجلس الوطني فأنها جزء من السلطة التشريعية للمنظمة والتي تمثل الشعب الفلسطيني في مناطق السلطة والشتات، إلا أنها تفتقد الى الشرعية الانتخابية وتخضع لمبدأ المحاصصه والكويتا الفصائلية، ولم تعدت على ممارسة الوظائف التشريعية والرقابية خلال تجربتها التاريخية، إلى جانب ذلك لم يصبح المجلس الوطني ولا مؤسسات المنظمة الأخرى موضع إجماع فلسطيني بسبب بروز قوى سياسية ذات ثقل جماهيري لا تعترف بالمنظمة ببنائها وهيكلها الحالية.

في ظل هذا التشابك الكبير بين صلاحيات المنظمة والسلطة من خلال عملهما المتوازي والمتداخل في الكثير من الأحيان، لجأت السلطة ومنذ بداياتها الأولى وبهدف تعزيز وجودها داخل المجتمع الفلسطيني الى تكريس المفاهيم الثقافية التقليدية التي سادت في هذا المجتمع ، والتي تقوم على الولاء والطاعة للقيادة التاريخية باعتبارها النخبة التي تجسد الحلم الفلسطيني، وهي ذات القيادة التي تتولى مهام إدارة السلطة، كما لجأت إلى تجسيد وتعزيز نمط العلاقات الاجتماعية في المجتمع الفلسطيني من خلال تشجيع بناء التقليدية كالحائلية والعشائرية على حساب دور الأحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني، ولم ينجح النظام الفلسطيني في إحداث تغييرات جوهرية في البنى المجتمعية التقليدية كاستجابة

ضرورية لفهم المتغيرات السياسية التي رافقت دخول السلطة، وبقيت المؤسسات الأهلية والأحزاب السياسية بعيدة عن التأثير في عملية اتخاذ القرار، الأمر الذي أدى الى بروز إشكالية كبيرة حول آليات إدارة العملية السياسية داخل هذا النظام، فبالرغم من كون النظام الفلسطيني من الناحية النظرية قد بُني على المأسسة وفصل السلطات وفق لوائح ونصوص تضمن إشراك مؤسسات السلطة كل وفق اختصاصها في آليات اتخاذ القرار، إلا أن السلطة التنفيذية تنفرد في الغالب بصناعة هذا القرار وتحتزل العملية السياسية من خلال إقصاء دور السلطات الأخرى التي اقتصر دورها على إضفاء الطابع القانوني على هذه العملية ومخرجاتها، وتتعلق هذه الدراسة من مجموعة من المسلمات والبداهيات الأساسية والتي من أبرزها تأثر النظام الفلسطيني الناشئ بتجربة منظمة التحرير وخاصة فيما يتعلق بوجود نخبة متنفذة تاريخياً داخل هذه المنظمة، وهي ذات النخبة التي وقفت على رأس مؤسسات النظام الناشئ من خلال استئثارها بمصادر القوة والمناصب السياسية العليا، وتحاول هذه الدراسة إثبات فرضية أساسية تتمثل باحتكار هذه النخبة للقرار السياسي من خلال توظيفها لمصادر قوتها المادية والمعنوية وإقصاء دور المؤسسات الرسمية والأحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني أو احتوائها، حيث يتخذ القرار داخل النظام الفلسطيني الناشئ خارج إطار النصوص الدستورية والقانونية التي تشكل القواعد الأساسية للقرار (decison rules).

ويقتضي التحقق من هذه الفرضية الإجابة أولاً على عدد من الأسئلة التي تتفرع عن الإشكالية الرئيسية للدراسة لفحص عدد من المؤثرات الداخلية والخارجية على القرار الفلسطيني، والية إدارة العملية السياسية داخل هذا النظام، ومن بينها اثر الاستحقاقات السياسية التي تنص عليها الاتفاقات الموقعة مع الجانب الإسرائيلي على طبيعة القرار الفلسطيني، الى جانب اثر غياب التعددية السياسية وسيطرة حركة فتح على مؤسسات النظام الناشئ في تعزيز هيمنة السلطة التنفيذية على سلطتي التشريع والقضاء، وأخيراً اثر الموروث السياسي الفلسطيني ما قبل السلطة على طبيعة النظام السياسي خاصة

فيما يتعلق بشخصنة العملية السياسية وتعزيز دور القائد الفرد الذي أصبح سمة تشترك فيها أطراف هذا النظام سواء كانت في السلطة او في المعارضة، الى جانب الإجابة على بعض الأسئلة الفرعية التي تتعلق بأثر بيئة النظام الخارجية والداخلية على آليات القرار الفلسطيني، وتمثل الإجابة على هذه الأسئلة المداخل الرئيسية للدراسة التي تهدف لمعرفة الكيفية التي يصنع من خلالها القرار الفلسطيني، ودور السلطات الثلاث في صناعته ، بما يفضي الى التعرف على طرق إدارة العملية السياسية ومدى التزام أطرافها بالنصوص الدستورية والقانونية التي تحدد القواعد الأساسية للقرار داخل النظام الناشئ، بما يمكننا من إيجاد آفاق بحثية مستقبلية تأسس لأبحاث جديدة من قبل المهتمين وأصحاب الشأن.

لقد تبنت السلطة الفلسطينية منذ قيامها مبدأ الفصل بين السلطات والذي بموجبه تم توزيع المهام والوظائف العليا على ثلاث سلطات تعمل من من الناحية النظرية ضمن نصوص قانونية تحفظ استقلالية كل سلطة عن الأخرى، وتضمن لها المشاركة الفاعلة في إدارة العملية السياسية واليات اتخاذ القرار، إلا أن العلاقة المتبادلة بين هذه السلطات وخاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية ، قد شهدت حالة من الجدل المتواصل بسبب سياسة السلطة التنفيذية التي حاولت الاستئثار بالقرار السياسي وإقصاء دور السلطة التشريعية، وعليه فان أعضاء هاتين السلطتين منذ عام 1994 وحتى عام 2004 قد مثلوا في هذه الدراسة العينية المبحوثة، وهي عينة قصدية وزعت عليها استبانة صممت لهذا الغرض وتهدف الى فحص مجموعة من المتغيرات التي تؤثر على آليات اتخاذ القرار داخل النظام الفلسطيني، ولتوضيح بعض القضايا لجأت هذه الدراسة الى استمارة تضم مجموعة من الأسئلة ووجهت الى نخبة محددة من كبار صناع القرار الفلسطيني وبعض المهتمين الأكاديميين لتوضيح ما قد يبدو غامضاً بعد تحليل بيانات الاستبانة، إلى جانب الإطلاع على أدبيات السلطة الفلسطينية من قرارات وقوانين وإصدارات منذ نشأتها وحتى الآن، وتوظيف عدد من الدراسات السابقة التي تناولت التحول

الديمقراطي في فلسطين أو دراسات أخرى لنخبة من المفكرين والمهتمين بآليات صناعة القرار داخل الأنظمة السياسية لتأسيس إطار نظري لهذه الدراسة التي تعتمد على المنهج المؤسسي الذي يركز على مؤسسات النظام السياسي من حيث أهدافها وتوزيع الأدوار داخلها، والعلاقة المتبادلة فيما بينها، بهدف معرفة مدى التزام النخبة السياسية بالنصوص الدستورية التي تحدد قواعد صناعة القرار، وذلك للوقوف على الفجوة الفاصلة بين النظرية والتطبيق، إذ تمارس الكثير من الدول في العالم الثالث الفعل السياسي داخل مؤسساتها الرسمية بطرق تنافي النصوص الدستورية التي تضبط هذا الفعل وتنظمه، وتغطي هذه الدراسة العملية السياسية في النظام السياسي الفلسطيني من خلال التركيز على ثلاث مستويات رئيسية، إذ يهتم المستوى الأول بدراسة بيئة النظام (الداخلية والخارجية) والتي تضم ثقافته السياسية وموقعه الجغرافي وعلاقاته الإقليمية والدولية وارتباطه بعلاقة جوار مع إسرائيل كدولة مستعمرة، أما المستوى الثاني فيهتم بدراسة القواعد الأساسية التي تنظم الحياة السياسية للدولة، من خلال التركيز على النصوص القانونية والدستورية التي تحدد علاقة المؤسسات الرسمية فيما بينها، فيما يهتم المستوى الأخير بالعملية السياسية داخل النظام الفلسطيني من خلال دراسة مخرجاتها التي تكون محصلة لتأثير الأيدولوجيا الحاكمة (المصلحة) ودور الأحزاب السياسية، والإطار الإقليمي والدولي.

لقد ارتبط مفهوم السلطة الفلسطينية لدى المواطن الفلسطيني بدلالات سياسية تتمثل في اعتبارها نواه الدولة المستقلة التي تمثل الحلم الفلسطيني منذ عشرات السنين، وإذا كانت هذه الدولة المنتظرة قد مثلت مطلباً شعبياً حمله الشعب الفلسطيني بمختلف فئاته وشرائحه، فإن شكلها وطبيعتها نظامها السياسي لم يكن بأقل أهمية من ضرورة إقامتها، إذ اعتبر الفلسطينيون أن خصوصية تجربتهم التاريخية وتميزها عن محيطها العربي، تقتضي إقامة دولة تتبنى النهج الديمقراطي في إدارة شؤونها الداخلية من خلال تبنيها نظام الفصل بين السلطات، واحترام سيادة القانون والتداول السلمي للسلطة من خلال آليات

ديمقراطية تتسجم مع الخصوصية الفلسطينية، ومن هنا فان أهمية دراسة النظام الفلسطيني وإشكالية صناعة القرار فيه تأتي كنتيجة طبيعية لمدى الاهتمام الشعبي والرسمي بهذا النظام ومحاولات عصرنته وتقويم مساره، من خلال تشخيص أوجه الخلل في طريقة إدارته للعملية السياسية، وإيجاد البدائل القانونية لضمان مشاركة شعبية أكثر فاعلية للتأثير على آليات اتخاذ القرار، وتفعيل دور المؤسسات الرقابية لتحقيق نظام مؤسساتي سليم تضبطه نصوص دستورية واضحة، كما أن هذه الدراسة تمثل أحد الإسهامات الجديدة حول طبيعة هذا النظام وطرق اتخاذ القرار فيه، وذلك لاستكشاف أهم المعوقات التي تواجه إمكانية تحوله الى نظام يقوم على الديمقراطية والانفتاح السياسي، ونظراً لأهمية هذا الموضوع فقد جاء الاهتمام بدراسته باعتباره قضية رأي عام لما له من اثر على حياة المواطن اليومية، وك محاولة جادة لاستشراف مستقبل هذا النظام ، بالإضافة لتوفير تراكم معرفي قد يفتح المجال أمام دراسات وأبحاث أخرى في جوانب لم تغطها هذه الدراسة لكنها تؤسس لها، وبالرغم من أهمية هذه الدراسة إلا أنها تواجه مجموعه من الصعوبات الإجرائية التي تتمثل بعدم توفر مراجع وأبحاث حول آليات اتخاذ القرار داخل النظام الفلسطيني، إلى جانب صعوبة الوصول إلى عينة الدراسة بسبب توزعها على مناطق جغرافية تتعرض للعزل والإغلاق، مما يسبب مضاعفة للجهد والوقت وذلك للوصول إليها.

وعلى ضوء مراجعتنا للأدبيات المتعلقة بموضوع فصل السلطات وإشكالية صناعة القرار في النظام الفلسطيني الناشئ يمكننا تقسيمها الى ثلاثة أقسام، حيث يغطي بعضها طبيعة الأنظمة السياسية الحديثة وأنماطها، فيما يتعلق بعضها بالأنظمة السياسية العربية واليات صناعة القرار فيما يتناول القسم الأخير بعض جوانب التحول الديمقراطي في فلسطين منذ عام 1994 وحتى عام 2004.

أما الدراسات المتعلقة بطبيعة السياسة الحديثة فهناك مجموعه منها لنخبة من المفكرين تحاول شرح وتبيان العلاقة المتبادلة بين المؤسسات الرسمية ومدى التزامها بقواعد العملية السياسية التي تنظمها

مجموعه من النصوص الدستورية والقانونية، حيث أشار غابرييل الموند في كتابه (السياسات المقارنة) إلى ثلاثة أنماط من الأنظمة السياسية المعاصرة من حيث اعترافها بالتعددية السياسية اذ توجد بعض الانظمة التي تتبنى نمط الأغلبية في الحكم (majoritarian) وهي أنظمة في الغالب تعتمد النمط الرئاسي، أما النمط الثاني فيتبنى التعددية السياسية (multiparty system) وتمثل الأنظمة البرلمانية وأخيراً فان النمط الثالث من الأنظمة السياسية ما يعتمد نظام الحزب الواحد، والتي يطلق عليها غابرييل الموند بالأنظمة الشمولية، وبرأيه فان آليات صناعة القرار تختلف من نظام الأخر، فالأنظمة الرئاسية أو البرلمانية هي أنظمة دستورية تتبنى قواعد محددة لصناعة القرار (decision rules) فيما يكون القرار في الأنظمة الشمولية أو السلطوية خاضع لاعتبارات النخبة الحاكمة التي لا تلتزم غالباً بالقواعد الدستورية، ولا يخضع قرارها السياسي في معظم الأحيان لأية ضوابط قانونية، ويشترك صاموئيل هانتجتون في كتابه (النظام السياسي لمجتمعات متغيرة) مع غابرييل الموند في سمات الأنظمة السياسية الحديثة، إلا انه يقسمها إلى نمطين، يتمثل الأول بالأنظمة السياسية الحديثة التي تعتمد على البناء المؤسساتي الاعتراف بمبدأ المشاركة السياسية في صناعة القرار، فيما يتمثل النمط الثاني بالأنظمة التقليدية التي تعتمد أما على نظام الحزب الواحد أو القبيلة والعشيرة أو الطائفة، وهي أنظمة لا تعترف بالتعددية السياسية أو تقبل المشاركة الشعبية بالتأثير على قرارها السياسي، ويربط هانتجتون بين شكل النظام السياسي وفاعلية المشاركة السياسية في القرار، ويعتبر أن الأنظمة التي لا تعترف بالمشاركة الشعبية في العملية السياسية إنما هي أنظمة عاجزة عن استيعاب التطور المتسارع لمجتمعاتها في ظل نمو بطيء أو جمود في تطور المؤسسات السياسية التابعة لهذه الأنظمة، الأمر الذي يزيد من الفجوة القائمة بين النظام والمواطن، ويعطل دور المؤسسات السياسية ويعزز هيمنة النخبة المتنفذة داخل هذه الأنظمة.

وقد قدم الكثير من المفكرين ومنهم محمد كامل ليلة ونعمان الخطيب إسهامات مهمة حول مبدأ الفصل بين السلطات والعلاقة المتبادلة فيما بينها حيث يرى نعمان الخطيب في كتابه (الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري) أن الأنظمة السياسية الحديثة التي تتبنى مبدأ الفصل بين السلطات تنقسم إلى أربعة أنماط تشترك جميعها باحترام الضوابط الدستورية والقانونية التي تحدد العلاقة بين النظام والمواطن وتضمن مشاركته السياسية من خلال حقه بالتأثير في من خلال العملية السياسية وتشترك الأنظمة الحديثة كما يراها محمد كامل ليلة في كتابه النظم السياسية بالفصل الأفقي بين السلطات الثلاث في ظل الرقابة المتبادلة فيما بينها وتقوم هذه الأنظمة بمراجعة قوانينها ولوائحها الداخلية في فترات متباعدة تبعاً للمتغيرات السياسية والاجتماعية بهدف استيعابها ضمن نصوص دستورية جديدة.

إلى جانب ما سبق من دراسات بحثت في جوانب مهمة من الأنظمة السياسية المعاصرة تتوفر مجموعه أخرى تناولت الأنظمة السياسية العربية من حيث مصادر شرعيتها السياسية وحقيقتة الفصل بين السلطات في هذه الأنظمة وفاعلية المشاركة الشعبية في القرار السياسي فيها فقد تناول علي الدين هلال ونيفين مسعد في كتابهم (النظم السياسية العربية) السمات العامة للأنظمة السياسية باللوائح والقوانين النظرية التي تنظم آليات اتخاذ لقرار وتحدد علاقة المؤسسات السياسية فيما بينها وتتطرق هذه الدراسة إلى التي تحكم بموجبها هذه الدول وفي بعض الدول الأخرى أو في حالات أخرى تتحكم النخب المنتفذه في طريقة إصدار الدساتير وتعديلها بما يتماشى مع مصلحتها بصفتها الفئة الحاكمة مما يفقد المؤسسة الرسمية القدرة بالتأثير في مداخلاتها والأخر لا يعترف أصلاً بأية تعددية سياسية خارج نطاق الحزب الواحد الذي يستمد شرعيته من مفاهيم ثورية نقلها معه من مرحلة التحرر الوطني وأصبحت احد أهم مصادر شرعيته السياسية. أما فيما يتعلق بالنظام السياسي الفلسطيني فقد صدرت مجموعة مهمة من الدراسات التي تناولت سمات النظام الناشئ وآفاقه المستقبلية ومن بين هذه الدراسات ما صدر عن المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية (مواطن) التي تتولى عقد مؤتمرات سنوية حول آليات

التحول الديمقراطي الفلسطيني إلى جانب بعض الأبحاث لنخبة موضوعية متخصصة في الشؤون الفلسطينية فقد تناول جميل هلال في كتابه (النظام الفلسطيني بعد اوسلو) أهم المعوقات الذاتية والموضوعية أمام التحول الديمقراطي الفلسطيني وبناء نظام سياسي يعتمد الفصل بين السلطات ويعترف بالتعددية السياسية وبالمشاركة الشعبية في صناعة القرار كما تناول سيطرة حركة فتح على مؤسسات السلطة واثار ذلك على تعزيز هيمنته السلطة التنفيذية على سلطتي التشريع والقضاء ويخلص هلال إلى أن هذا النظم قد عزز البنى التقليدية للمجتمع الفلسطيني مما أدى لبروز نمط العلاقات الزبائنية وعزز من دورها داخل مؤسسات السلطة ويشترك خالد الأزعر مع جميل هلال في تفسير سمات النظام الفلسطيني الذي حاول منذ بداية تشكله احتواء المعارضة والحد من دورها إلا بما يخدم مصلحة السلطة ويعزز سيطرتها وتناول الأزعر في كتابه (النظام السياسي الفلسطيني والتحول الديمقراطي) اثر الموروث السياسي وأنماط الثقافة السياسية السائدة على طبيعة وفاعلية المشاركة الشعبية في آليات اتخاذ القرار ويرى الأزعر لن الثقافة الفلسطينية بعد اوسلو ما هي إلا امتداد للموروث السياسي ما قبل ذلك.

واخيرا فإن هذه الدراسة تنقسم الى ثلاث فصول رئيسية، حيث يتطرق الفصل الاول لدراسة الإطار النظري والعملية الإجرائية، ويتناول أهمية فصل السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة، واليات اتخاذ القرار في هذه الأنظمة سواء كانت رئاسية أو برلمانية أو مختلطة، إلى جانب دراسة النظام الفلسطيني كنظام استثنائي يمثل جزء مهم من الأنظمة السياسية العربية المعاصرة التي تتميز ببعض الخصوصيات عن الأنظمة السياسية الاخرى. بالاضافة الى شرح العملية الإجرائية للدراسة من خلال توضيح منهج الدراسة وأدواتها وتعريف مجتمع الدراسة والعينة المبحوثة ومعايير اختيارها، اما الفصل الثاني فيتناول العلاقة بين السلطات الثلاث في النظام الفلسطيني الناشئ، ومدى انسجام هذه العلاقة مع النصوص القانونية والدستورية التي تضبطها، ويدرس هذا الفصل الأسباب

والمؤثرات التي تساعد في تعزيز هيمنة سلطة على أخرى والأدوات المستخدمة في إقصاء دورها، مما يساعدنا على فهم السمات الأساسية للنظام الفلسطيني الناشئ، فيما يختص الفصل الثالث بدراسة آليات صناعة القرار في النظام الفلسطيني من حيث التزامها بما يسمى بقواعد القرار ((decision rules، ودور المؤسسات الرسمية والأحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني بالتأثير على مدخلات العملية السياسية، إلى جانب دراسة اثر الموروث السياسي على طبيعة صناعة القرار، وتختتم الدراسة فصولها الثالث بأهم النتائج التي وصلت إليها من خلال تحليل بيانات الاستبانة المستخدمة لهذا لغرض، وأهم التوصيات التي تقدمها كأحد البدائل عن بعض السياسات المتبعة في النظام الفلسطيني الناشئ كإسهام حقيقي في تشخيص أوجه الخلل ومحاولة علاجها.

الفصل الاول

الاطار النظري والعملية الاجرائية

محتويات الفصل الاول:

3	** تمهيد
4	** العملية الاجرائية
5	** معايير اختيار النخبة
6	** المداخل الرئيسية في دراسة صناعة القرار السياسي
10	** الفصل بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة
13	* الأنظمة البرلمانية
15	* الأنظمة الرئاسية
16	* الأنظمة المختلطة
17	** الأنظمة السياسية العربية
19	* الحالة الاستثنائية للنظام الفلسطيني
32	** الخلاصة

تمهيد

لقد تعاملت هذه الدراسة مع العينة المبحوثة كعينة قصدية ، و مثلت الاستبانة التي وزعت عليها أحد أدوات الدراسة ، الى جانب الاستمارة التي ضمت مجموعة من الأسئلة الموجهة الى عينة أخرى من أصحاب القرار وذوي الشأن والمهتمين بالنظام السياسي الفلسطيني ، لذا فان هذا الفصل يتناول في قسمه الأول شرح العملية الإجرائية لهذه الدراسة ، من خلال توضيح معايير اختيار العينة، وطريقة تصميم الاستبانة وتوزيعها واهم المشاكل التي واجهت ذلك، فيما يتناول القسم الثاني من خلال هذا الفصل شرح الجوانب النظرية كمقدمة ضرورية لفهم النظام السياسي الفلسطيني واليات صناعة القرار في مؤسساته المختلفة، إذ يحاول هذا القسم التطرق الى تعريف النظام السياسي وأنماطه المختلفه، كالنظام الرئاسي والبرلماني كأقدم نماذج الأنظمة السياسية الى جانب الأنظمة المختلطة ونظام الجمعية الذي تبنته بعض الدول.

العملية الإجرائية

اهتمت الكثير من الدراسات السابقة التي بحثت في سمات وخصائص النظام الفلسطيني منذ نشأته وحتى الآن ، بالكثير من معوقات التحول الديمقراطي في هذا النظام، ألا أن الدراسات التي تناولت موضوع فصل السلطات وإشكالية صناعة القرار في النظام الفلسطيني كانت محددة، وبالرغم من اعتماد هذه الدراسة على وثائق السلطة الفلسطينية من قرارات سابقة و نشرات وإصدارات، ألا أن بعض الجوانب المهمة في موضوع دراستنا بقيت غامضة على اعتبار أن هذه الدراسة تتجاوز النسق القانوني لتبحث فيما وراء الشكل ، لذا صممت استبانته مغلقة خاصة بغرض فحص مجموعة من المتغيرات التي تؤثر آليات صناعة القرار داخل النظام الفلسطيني الناشئ، ويمتاز هذا النمط من الاستبيانات باحتوائه على أربع إجابات فقط، وذلك لسهولة تصنيف وتبويب وتحليل المعلومات، وجاءت أسئلتها واضحة ولا تحتمل الإجابة عليها أكثر من وجه واحد للتفسير، وقد ساعد تمتع عينة البحث بقدر كاف من الثقافة السياسية والخبرة الطويلة، ووضوح أسئلة الاستبانة الحصول على معلومات مهمة وظفت في تفسير بعض الجوانب التي لم تكن واضحة حول آليات اتخاذ القرار في النظام الفلسطيني الناشئ، كما أن هذه الاستبانة قد احتوت على بعض الأسئلة الفاحصة، وذلك لتأكيد بعض الإجابات أو نفيها، وقد عرضت قبل توزيعها على بعض المختصين بالدراسات الميدانية في جامعة بيرزيت واعتمدت الصيغة النهائية بعد إجراء مجموعة من التعديلات، ومن ثم تم توزيعها على أعضاء العينة عن طريق الاتصال المباشر، حيث تم جمع ما نسبته 70% من الاستبيانات الموزعة، وبعد إجراء تحليل لبياناتها صممت استمارة، احتوت على مجموعة من الأسئلة بهدف استيضاح بعض القضايا التي بقيت غامضة حيث تم مقابلة نخبة من المختصين واصحاب الشأن من مهنيين وأكاديميين لاستيضاح ذلك.

معايير اختيار عينة الدراسة

بما أن هذه الدراسة تتناول مبدأ الفصل بين السلطات وإشكالية صناعه القرار في النظام السياسي الفلسطيني الناشئ منذ عام 1994-2004، فإن العينة المبحوثة تشمل النخبة الفلسطينية في السلطتين التشريعية والتنفيذية (مجلس الوزراء والمجلس التشريعي)، حيث أن صراع هاتين السلطتين على القرار قد همش دور السلطة القضائية وعطل دورها، لذا فإن هذه الدراسة تختص بالبحث بأبعاد ومحددات هذا الصراع للوصول الى اوجه الخلل التي تعاني منها العملية السياسية داخل النظام الفلسطيني، وقد اعتمدت هذه الدراسة على جميع أعضاء هاتين السلطتين بالإضافة إلى كل من شغل منصب سابق في السلطة التنفيذية، و شملت هذه العينة ايضاً على أعضاء في قيادة حركة فتح ومنظمة التحرير تولوا مناصب تنفيذية سابقة، وقد بلغ عدد هذه العينة مائة وخمسة عشر عضواً تتاوبوا على عضوية السلطتين التنفيذية والتشريعية، وخلال مراجعة هذه الأسماء أسقط ثمانية منها بسبب الوفاة أو الاعتقال لدى سلطات الاحتلال الإسرائيلي، وقد تعاملت الدراسة مع أعضاء النخبة الفلسطينية كعينة قصدية، وذلك لمحدودية عددها وامكانية الوصول الى معظمها، اما بالنسبة للعينة التي أجرى معها مقابلات لتوضيح بعض القضايا والتي لم توضحها بيانات الاستبانة، فقد تم اختيارها بناءً على مجموعه من المعايير، أهمها الحيادية العلمية والقدرة المهنية والاهتمام بالنظام السياسي الفلسطيني، الى جانب بعض أعضاء النخبة الفلسطينية المهنيين والذين سبق لهم الاشتراك في عضوية السلطة التنفيذية، وآخرين ما زالوا يشغلون وظائف تشريعية، وقد واجهت الباحثة أثناء أعداد هذه الدراسة مجموعه من الصعوبات تتمثل بصعوبة الوصول إلى جميع أفراد العينة، أما بسبب إجراءات الاحتلال المتمثلة بإغلاق المناطق الفلسطينية ومنع بعض أعضاء هذه العينة من الوصول إلى مدينة رام الله، واما لعدم جديده بعض الأعضاء الذين تغيّبوا بشكل مستمر عن جلسات المجلس التشريعي، أو

عدم جديده البعض بتعبئة الاستبيانات لاعتبارات خاصة، وبالرغم من ذلك جمعت هذه الدراسة معظم الاستبيانات التي وزعت على العينه.

المداخل الرئيسية لدراسة صناعة القرار السياسي

اعتبرت الكثير من الدراسات التي بحثت في آليات اتخاذ القرار السياسي داخل الأنظمة السياسية المعاصرة أن هذا القرار هو محصلة لنشاط الدولة ومؤسساتها السياسية، وهي نظرية عرفها الكثير من علماء السياسة بالنظرية التقليدية التي ربطت القرار بالسلطة والدولة، ويتعلق الأمر في هذا الشأن بالدولة الاستبدادية في عهد الملكية المطلقة، إذ كان السلطان أو الملك يصدر قراراته بالاستناد إلى أهوائه الشخصية دون الأخذ بعين الاعتبار مصلحة الرعية ورغباتها، إلا أن النقلة النوعية التي شهدتها الأنظمة السياسية المعاصرة قد أفرزت اتجاهين في صناعة القرار، حيث يرى الاتجاه الأول أن بروز قوى فاعلة ومؤثرة على المستوى الشعبي قد ادى الى تقاسم صناعة القرار بدرجات متفاوتة مع السلطة ، و تجاوزت المشهد القانوني الذي يرسمه الفقهاء لصناعة القرار داخل الأنظمة السياسية المعاصرة، سواء كانت برلمانية أو رئاسية أو مختلطة، وفي هذه الحالة فان الدولة تستجيب في الغالب لتأثير هذه القوى وتأخذ توجهاتها بعين الاعتبار ، وقد برز هذا الاتجاه مع بدايات عصرنة الأنظمة السياسية الأوربية وما رافق ذلك من بروز لظاهرة الحزبية منذ نهايات القرن الثامن عشر وبدايات القرن التاسع عشر، وتنامي دور عدد من الفعاليات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية¹ ، أذ أصبحت هذه القوى التي نظمت نفسها في أحزاب سياسية ومنظمات مدنية شريك للدولة في صناعة القرار، أما الاتجاه الثاني، فيبرز بشكل واضح في دول تبنتى نظام الحزب الواحد، أو الحكم الفردي حيث تصبح مؤسسات الدولة في هذه الحالة مجرد هياكل تنظيمية بعيدة عن التأثير في العملية السياسية، إذ يتخذ القرار بعيداً عنها، ويحدد دورها فقط بإضفاء السمة القانونية على هذا القرار ، كما

¹ السليمي، منف: صناعة القرار في النظام السياسي الامريكي. ط 1" واشنطن ، مركز الدراسات العربي - الاردني، 1997. ص 103

حصل سابقا في الدول الشيوعية، التي اعتمدت على حزب سياسي واحد يختزل مؤسسات الدولة ويوجهها، ولفهم آليات صناعة القرار استخدم علماء الساسة ثلاث مداخل رئيسية وهي :

أولاً: مدخل المنهج الوظيفي.

يعتبر العلماء أن هذا المنهج من أهم المناهج الحديثة التي لم تغفل الإسهامات التقليدية في الفكر السياسي ، وينطلق من مبدأ فصل السلطات الذي يستند إلى نظرية مونتسكيو، ويرى هذا المنهج أن تنامي البيروقراطية في الأنظمة السياسية المعاصرة قد اثر على طريقة توزيع الوظائف على السلطات الثلاث، وأدى إلى تراجع السلطة التشريعية، ويرى ميركون أن هذا المنهج يعتمد على ما اسماه بالالة السياسية (politic machine) ، والمقصود بها جماعات الضغط التي تمارس تأثيرها على الدولة من اجل مصالح أفرادها الخاصة، وغالباً ما تكون طريقة عمل هذه المؤسسات غير مشروع، إلا أنها تسود في أنظمة دستورية، ويرى ميرون أن مثل هذا النمط من العلاقات الغير مشروعة يسود الولايات المتحدة التي تعتبر أحد أهم الأنظمة الرئاسية في العالم، وقد شهد المنهج الوظيفي إسهامات جديدة من قبل الكثير من علماء السياسة الذين استندوا على نظرية ميركون، إلا أنها تقاطعت جميعها بالتركيز على دور الجماعات الغير قانونية والتي تمارس تأثير كبير على مجريات العملية السياسية داخل أنظمتها.²

ثانياً: العملية السياسية أو العلبة السوداء

يقترح العالم الأمريكي دافيد ايستون مفهوم العلبة السوداء لشرح العملية السياسية داخل الأنظمة السياسية، ويميز ايستون بين النسق السياسي و القانون الدستوري، حيث يعتبر أن اعتماد المنهج القانوني في دراسة العملية السياسية داخل الأنظمة المعاصرة ينحصر في نطاق دراسة الأبعاد الشكلية والهيكلية للدولة والسلطات الثلاث وتوزيع الأدوار والوظائف فيما بينها، إما النسق السياسي فإنه يهدف الى دراسة ما وراء الشكل بما في ذلك القيم التي تضيف صفة الشرعية على القوة السياسية، فتحولها

² المصدر السابق ، ص 106- 107

إلى سلطة شرعية، وينتج عن ذلك قبول الجماعة بالقرارات الصادرة عن هذه السلطة، ويرى أن من أهم وظائف النظام السياسي هو تحويل المدخلات (input) والتي تعني مجموعة المطالب التي يتلقاها النظام السياسي إلى مخرجات (output)، وهو ما يصدر عن النظام من ردود أفعال يقوم بها لمواجهة المطالب والتأييدات التي يمكن أن تتحول مرة أخرى إلى مطالب جديدة قد تكون تعميق لمطالب سابقة أو احتجاجات على قرارات ، ويطلق على هذه العملية بالتأثر العكسي³ .

ثالثاً : مفهوم القدرة لغابريل الموند.

تعتبر نظرية غابريل الموند من أهم النظريات التي تناولت شرح وتفصيل العملية السياسية داخل الأنظمة السياسية المعاصرة، وبالرغم من اعتماده على نظرية دافيد أستون التي ترى ان وظيفة النظام الأساسية تتمثل بتحويل المدخلات إلى مخرجات ضمن عملية تفاعل واستجابة متبادلة أطلق عليها العملية السياسية، إلا انه يضيف بعداً تحليلياً جديداً يسميه مفهوم القدرة، الذي يمكن من خلاله تقييم أداء النظام اليات اتخاذ القرار السياسي فيه، ويرى أن مفهوم قدرة النظام يقوم على ست محاور رئيسية:

1. القدرة الاستخراجية: وهي قدرة النظام على التعامل مع الموارد المادية والبشرية المحيطة به والمتاحة له على المستويين المحلي والدولي، سواء كانت موارد اقتصادية أو اجتماعية.
2. القدرة التنظيمية: وهي ما يتعلق بالقدرة على ضبط النشاط الإنساني والسلوك الاجتماعي.
3. القدرة التوزيعية: ويقصد بها القدرة على توزيع الموارد الوطنية والدولية على المجتمع بطريقة مرضية، وتمنع بروز قوى سياسية أو اجتماعية تشعر بالغبين.

³ المصدر السابق، ص 112-114

4. القدرة الرمزية: ويقصد بها قدرة النظام على إيجاد رموز معنوية يستطيع من خلالها تعبئة الرأي العام وتعميق الطاعة والالتزام بقرارات الدولة وخاصة في فتره الأزمات التي يمر بها النظام ، كحالة الحرب مثلاً.
5. القدرة التكيفية: وهي قدرة النظام على الاستجابة للمدخلات المستجدة الناتجة عن سياسات أو قرارات سابقة ،ويمكن تحليل هذه المدخلات من ثلاث جوانب وهي حجمها ومضمونها ومصدرها (داخلي أو خارجي).
6. القدرة على التفاعل مع المحيط الدولي واستجابة النظام السياسي للمتغيرات التي تنشأ في محيطه الخارجي ،أو ما يسمى بيئة النظام الخارجية، باعتبار أن النظام السياسي متصل بعلاقة تأثير وتأثر متبادلة ودائمة⁴ ، ويرى غابريل الموند أن النظام الناجح هو الذي يستطيع توظيف هذه العناصر في إدارة العملية السياسية ، وان أي نظام يمتلك هذه القدرات سيكون قادراً على ممارسة وظائفه السياسية بنجاح.

⁴ المصدر السابق، ص 113-117

الفصل بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة

لقد شهدت أوروبا في نهايات القرن السابع عشر وبدايات القرن الثامن عشر حالة من الجدل بين مجموعة من الاتجاهات السياسية المتناقضة، خاصة بين دعاة الحكم المطلق الذي يعطي الحاكم أو الملك سلطة تنفيذية مطلقة على رعيته باعتباره الحاكم بأمر الله، وبين من دعوا إلى ضبط السلوك البشري ضمن مجموعة من النصوص السياسية التي تحدد علاقة الحاكم بالرعية، فقد ظهرت مجموعة من الكتابات لنخبة من الفلاسفة والعلماء الذي تبناوا ثورة فكرية ضد طبيعة الأنظمة السياسية السائدة، ونقضوا الكتابات السابقة التي دافعت عن الحكم المطلق ونظرت له، حيث مثلت النظريات الجديدة التي نادى بها هؤلاء الفلاسفة من أمثال لوك وروسو ومونتسكيو البداية الحقيقية لما أصبح يعرف بالعصر الدستوري، وتعتبر نظرية الفيلسوف الفرنسي مونتسكيو التي تدعو إلى ضرورة العمل بين السلطات الثلاث الأساس الفلسفي لهذا العصر الذي أخذت به أوروبا وتبنيته أنظمتها السياسية المختلفة، وقد دافع مونتسكيو عن نظريته الجديدة في كتابه روح القوانين الذي أصدره عام 1748، واعتبرها الإطار النظري الذي سيحدد طبيعة الأنظمة السياسية السائدة آنذاك⁵، وتحدد نمط العلاقة القائمة بين الحاكم والرعية وتمنع تفرد هيئة سياسية أو شخص معين بالسلطة، وذلك من خلال تفيد عمل السلطة الحاكمة بمجموعة من النصوص الدستورية والقانونية التي تضمن توزيع وظائف الدولة العليا على ثلاث سلطات (تشريعية وتنفيذية، وقضائية)، بهدف الحد من استبداد السلطة السياسية من خلال إقامة فصل مرن ومتوازن بين عمل هذه السلطات مع حفظ الرقابة المتبادلة فيما بينها، ويرى مونتسكيو أن من حق الشعوب اختيار ممثليهم لينوبوا عنهم بسن القوانين والتشريعات، وهو ما اصطلح على تسميته بالديمقراطية النيابية⁶، وذلك لضمان مشاركة المواطن في النظام السياسي من خلال المشاركة في انتخاب ممثليه في السلطة التشريعية، ويختلف شكل هذه السلطة من نظام لآخر

⁵ ليله، محمد كامل: النظم السياسية. بيروت، دار النهضة، 1999. ص 485

⁶ Batadat,leon: Political Ideologies. Prentic. Hall, Inc. N.J. 1979.p55

ويرتبط هذا الاختلاف بالظروف التاريخية لنشأة النظام السياسي وظروف تشكله، إذ تبني بعض الأنظمة العمل بنظام المجلس الواحد (**system unicameral**)، حيث يتشكل هذا المجلس في الغالب من ممثلين عن الشعب بطريقة الانتخاب المباشر وتتبنى أنظمة أخرى نظام المجلسين (**system bicameral**)، و تتناط السلطة التشريعية أليهما معا ، ويرتبط هذا الشكل من العمل التشريعي بالظروف التاريخية لهذه الدول، حيث تبنت الولايات المتحدة العمل بنظام المجلسين منذ عام 1787 كنوع من التوافق بين المنادين بمبدأ سيادة الإرادة الشعبية من خلال مجلس منتخب ، وبين دعاة الانفصال الذين رفضوا هيمنة الولايات الكبيرة على ولاياتهم الصغيرة ، وإذا كانت الولايات المتحدة أحد النماذج الرئاسية التي تبنت العمل بنظام المجلسين ، فان بريطانيا والتي تتبني النظام البرلماني تتكون سلطتها التشريعية من مجلسين ايضا ، أحدهما يمثل القوى الاجتماعية والسياسية الصاعدة ، ومجلس يمثل الطبقة الأرستقراطية و يعين من قبل الملك ، ويرى البعض أن نظام المجلسين يهدف إلى تنويع التمثيل السياسي والشعبي في الدولة لتحقيق المساواة بين جميع المواطنين، كما أن مرور مشاريع القوانين في المجلسين يضمن إصدار التشريعات بعد تمحيصها والاطمئنان على استجابتها لمتطلبات الحياة العامة في المجتمع ويحقق الاستقرار القانوني⁷ ، أما أنصار العمل بنظام المجلس الواحد، فيرون أن ازدواجية العمل البرلماني تؤدي إلى خلق أرستقراطيات جديدة تتصف عادةً بالجمود والمحافظة، فالمجلسان أما أن يتماثلا بنائياً ووظيفياً بحيث لا يكون مبرر لوجود أحدهما، وأما أن يختلفا من حيث البناء والوظيفة مما قد يتسبب في تصادم بينهما⁸ ويخلق إشكالية جديدة في علاقة طرفي السلطة التشريعية .

لقد عملت الكثير من الدول الأوروبية بعد الثورة الفكرية التي خاضها مجموعه من الفلاسفة ضد السلطان المطلق الذي كان سائد في تلك الحقبة، على عصرنه أنظمتها السياسية من خلال عملية متعددة

⁷ الخطيب ، نعمان. الوسيط في النظم السياسية. عمان ، دار الثقافة، 1993. ص 347

⁸ عزيز ، كايد: السلطة التشريعية بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، را مائه الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، 2001، ص 13

الجوانب تفترض تغييرات في كافة جوانب الحياة العامة ، سياسياً واجتماعياً واقتصادياً من اجل ضبط النشاط الإنساني وتحويل ولاء الفرد للمجتمع من خلال إحلال المواطنة محل التقسيمات العرقية والمذهبية، وأصبحت هذه المجتمعات منذ ذلك الحين مجتمعات يتمتع مواطنوها بشخصية متحركة تتكيف مع المتغيرات التي تحدث في بيئة النظام الداخلية والخارجية⁹، وقد عرف الفقه الدستوري أربعة أشكال للأنظمة السياسية المعاصرة على خلفية تبنيها لمبدأ الفصل بين السلطات ، وهي الأنظمة البرلمانية التي تجد بالنظام البريطاني أوضح نماذجها وأقدمها، والنظام الرئاسي التي عملت به الولايات المتحدة الأمريكية بموجب دستورها الأول الصادر في نهاية القرن الثامن عشر، إلى جانب الأنظمة المختلطة كما هو الحال في النظام الفرنسي وأخيراً نظام الجمعية والتي تبنته سويسرا وبعض الدول الأخرى.

صناعة القرار في الأنظمة البرلمانية

كانت إنجلترا أول الدول التي تبنت النظام البرلماني الذي يتميز بفصل مرن ومتوازن بين السلطات، حيث تمنح قواعد النظام البرلماني السلطتين التشريعية والتنفيذية وسائل متقابلة لتبادل الضغط بين المؤسسات الدستورية، وتحفظ الرقابة المتبادلة والتعاون الدستوري الذي تنظمه المعايير القانونية الواضحة، وتتكون السلطة التنفيذية في هذا النظام من رئيس الدولة أو الملك ورئيس الحكومة أو ما يسمى في بعض الأنظمة بالوزير الأول الذي يعهد إليه بتشكيل الحكومة ،والذي تتركز بيده السلطة التنفيذية ، في ظل صلاحيات رمزية لرئيس الدولة أو الملك انطلاقاً من القول الإنكليزي الشائع ، أن الملك يملك ولا يحكم،¹⁰ ، وعليه فان الحكم يجب أن يكون بيد شخص عرضة للمساءلة والمحاسبة، وتقتصر صلاحيات الرئيس في هذا النظام على تعيين الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية، وحق إصدار عفو عام، وحل البرلمان حلاً رئاسياً، أما الوزير الأول أو رئيس الحكومة فإنه يمارس السلطة

⁹ هانتنجتون، صاموئيل: الأنظمة السياسية لمجتمعات متغيرة . ترجمة (سمير فلو عبود)، بيروت ، دار الساق ، 1993. ص 45

¹⁰ هانتنجتون، المصدر السابق، ص 155.

10 الخطيب ، مصدر سابق ، ص 365

نيابة عن الرئيس بموجب ثقة البرلمان الذي يمتلك الوسائل القانونية في مراقبة عمل الحكومة ومحاسبتها، من خلال مراجعته للتقارير الدورية التي تقدمها له حول عملها، وتمتلك السلطة التشريعية في هذا النمط من الأنظمة السياسية أدوات رقابية تزيد من فاعليتها في ضبط السلطة التنفيذية، إذ يحق لها استجواب الحكومة ومسئولتها، باعتبارها مسؤولة مسؤولية فردية أو تضامنية امامها، ويعتبر مناقشة البيان الوزاري الأول للحكومة الذي تمنح بموجبه الثقة، شكل من أشكال الرقابة المسبقة على سياستها، كما أن معظم اللوائح والنصوص الدستورية قد أعطت الحق للسلطة التشريعية بتوجيه الأسئلة للحكومة أو أحد وزرائها بهدف شرح حقيقة موقف معين يثير اللبس والغموض أو موقف اتخذته الحكومة أو أحد وزرائها، ويعد الاستجواب أحد الأدوات الرقابية التي تمتلكها السلطة التشريعية، ويعتبر اللجوء إلى هذه الوسيلة مرحلة متقدمة من ناحية الإجراءات الرقابية، ويتم اللجوء إليها في حالة تأكد البرلمان ثبوت تجاوزات أو انحراف معين في أداء الحكومة، ويمكن أن يكون الاستجواب مقدمه لسحب الثقة بالحكومة¹¹، ومن بين الأدوات الرقابية التي تمتلكها السلطة التشريعية أيضاً، حق دعوة الحكومة إلى جلسات الاستماع لشرح سياستها حول قضية معينة إلى جانب حقها في تشكيل لجان تحقيق حول قضايا تتعلق بأدائها، وبالرغم من أهمية هذه الأدوات، إلا أن حق هذه السلطة بحجب الثقة يعتبر من أهم أدوات المسائلة، التي تضع حد لعمر الحكومة وتنتهي سلطتها التنفيذية. في مقابل ذلك تضمن بعض النصوص في الكثير من الأنظمة السياسية البرلمانية دور للسلطة التنفيذية من الناحية التشريعية، إذ يجوز لها مشاركة البرلمان في سن التشريعات من خلال التقدم بمشاريع قوانين قرارات، وإصدارها بعد المصادقة عليها من قبل البرلمان، كما يحق للسلطة التنفيذية بناءً على نصوص دستورية تستترك فيها معظم دساتير الأنظمة البرلمانية بحل البرلمان والدعوة لأجراء انتخابات مبكرة.

¹¹ مجدلاني، احمد. المجلس التشريعي الفلسطيني، منتدى ابحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية، رام الله، 2002، ص 132.

الأنظمة الرئاسية

تتبنى بعض الأنظمة السياسية المعاصرة النظام الرئاسي الذي تتركز فيه السلطة التنفيذية بيد الرئيس²، فالى جانب رئاسته للدولة، يرأس الحكومة ويدير جلساتها، وتعتبر هذه الحكومة مسؤولة أمامه، حيث أنها لا تخضع لرقابة السلطة التشريعية، أو تعمل بموجب ثقة البرلمان، و يمتاز النظام الرئاسي بفصل حاد بين السلطات الثلاث، ولا يجوز الجمع بين عضوية السلطتين التشريعية والتنفيذية، وفي مقابل ذلك تتمتع السلطة التشريعية بذات القدر من الاستقلالية النسبية التي تتمتع بها السلطة التنفيذية، إذ لا يحق للرئيس دعوة البرلمان للانعقاد في الظروف العادية وحله أو التدخل في انتخاب أعضاء لجانه، ويمكننا اعتبار النظام السياسي الأمريكي كنموذج أساسي للأنظمة الرئاسية منذ نشأته بشكله الدستوري الحالي منذ إقرار دستور عام 1776² وحتى الان، حيث لا يخضع الرئيس الأمريكي إلى استجواب أو سحب الثقة من الكونغرس الأمريكي، إلا أن حصول حزب الرئيس على أغلبية برلمانية تمكنه من ممارسة تأثير واضح في الكونغرس من خلال توجيه نواب حزبه نحو تقديم مشاريع معينه يراها ضرورية لعمل حكومته، ليصبح بصورة تدريجية محرك الكونغرس، وذلك بفضل تطور العرف على حساب الأحكام الدستورية، فقد جرت العادة أن يقدم الرئيس تقريراً سنوياً لمجلس النواب والشيوخ مجتمعين³، كما أن الرئيس يتمتع بحق الفيتو على بعض القوانين، وفي هذه الحالة يعاد القانون إلى الكونغرس للتصويت عليه بأغلبية ثلثي الأصوات، وفي مقابل ذلك يحق للبرلمان الأمريكي حق الاتهام الجنائي للرئيس ومعاونيه، حيث يستطيع الكونغرس توجيه اتهام جنائي له أو لاحد مساعديه بالخيانة أو الرشوة، ويؤدي هذا الاتهام في حال ثبوته للعزل من المنصب.

²¹ الخطيب، الوسيط في النظم السياسية. مصدر سبق ذكره، ص 365

²¹ السليمي، ص 20

³¹ حوريو، اندريه. القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الاهلية للنشر، بيروت، 1974، ص 161

الأنظمة السياسية المختلفة

إلى جانب الأنظمة السياسية السابقة، عرف القانون الدستوري نمط جديد من الحكم يعتبر مزيجاً بين الأنظمة الرئاسية والبرلمانية، حيث لجأت فرنسا للعمل بهذا النظام بعد عام 1958، إذ تميز الدستور الفرنسي في ظل الجمهورية الثالثة والرابعة بهيمنة البرلمان على السلطة التنفيذية، حيث أصبح رئيس الجمهورية بموجب دستور عام 1875 ودستور 1946 محدود التأثير في صنع سياسة الدولة، وكانت الجبهة الوطنية ومجلس الجمهورية يقومان بانتخاب الرئيس ويتوليان محاسناته، إلا أن التعديلات الدستورية التي شهدتها فرنسا في ظل الجمهورية الخامسة والاستفتاء الشعبي على دستور عام 1958، قد أعطت الرئيس سلطات قوية بهدف خلق نظام قوي ومستقر، و قد عززت هذه الصلاحيات بعد التعديل الدستوري عام 1962، و القاضي بانتخاب الرئيس مباشرة من قبل الشعب وليس من قبل هيئة ناخبة، وتمثل صلاحيات الرئيس بتعيين رئيس الوزراء و التسمية للوظائف المدنية والعسكرية العليا، وإبرام معاهدات خارجية، واعتماد السفراء في الخارج، وإصدار الأمر بتنفيذ القانون الصادر عن البرلمان في أجل لا يتجاوز الخمسة عشر يوماً من وصوله للحكومة، ويعتبر الرئيس الفرنسي القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة، وتتضاعف سلطة الرئيس الإدارية والسياسية والتشريعية في حالة الاستثناء، حيث تنفي السلطة الرقابية عليه، ويحدد القانون الفرنسي حالة الطوارئ بمجموعة من المحددات الأساسية ويضبط مدتها الزمنية³¹. أما صلاحيات رئيس الوزراء، فتتمثل باختيار أعضاء حكومته بالتشاور مع الرئيس، ويقوم بتنفيذ قرارات رئيس الدولة، ويعتبر الكثيرين من الفقهاء أن دستور عام 1958، قد قوى من صلاحيات ونفوذ الرئيس على حساب رئيس الوزراء، الذي أصبح حلقة الوصل بين الرئيس والجمعية الوطنية.

³¹ الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية. مصدر سابق ، ص 380

الأنظمة السياسية العربية .

وفي ظل تبني الكثير من الدول عملية عصره واضحة ومستمرة لأنظمتها السياسية، عجزت في المقابل الدول العربية في استيعاب هذه العملية والاستفادة من التجربة ، فبالرغم من تبني هذه الدول لمبدأ الفصل بين السلطات من الناحية النظرية فإن السلطة ما زالت حكراً بيد النخب السياسية الحاكمة، وهي ذات النخب التي وصلت إلى السلطة أما عن طريق انقلابات عسكرية أو نتيجة مواقعها السابقة في مرحلة التحرر الوطني بصفتها النخب التي قادت هذه المرحلة ، وأصبحت تعرف فيما بعد بأحزاب التحرير ، التي عمدت إلى إقصاء دور الأحزاب الأخرى ومؤسسات المجتمع المدني ومنعت أي عمل سياسي على مستوى الدولة أو دون ذلك ألا ضمن إشراف الحزب وتوجيهه وبما يتماشى مع مصلحته السياسية، و بما يضمن تعزيز سيطرته على السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، ليصبح الحزب ممثلاً بهيئاته العليا مصدراً أساسياً للسلطات العامة⁴ ، ويبدو أن معظم الأنظمة السياسية العربية تشترك فيما بينها بطبيعتها السياسية والقائمة على تفرد النخب الحاكمة بالقرار السياسي وإقصاء دور المؤسسات الرسمية ومنع المشاركة السياسية في هذه العملية من خلال القيود التي تفرضها على إنشاء أحزاب جديدة.

و يبدو من الصعب تميز الأنظمة السياسية العربية ضمن معيار الفصل بين السلطات، حيث أن الكثير منها ورغم تبنيها من الناحية الشكلية لأنظمة برلمانية، فإن السلطة التنفيذية تتركز بيد الرئيس، وتلجأ هذه الأنظمة لتبني نصوص دستورية تنظم العلاقة بين السلطات وتضبط آليات اتخاذ القرار، إلا أنها تفرغها من مضمونها ، وذلك بانفراد النخبة في السيطرة على العملية السياسية والتحكم بإدارتها ، ويمكن تميز هذه الأنظمة من حيث خبرتها الدستورية إلى ثلاث مجموعات يتمثل أولها بدول ما زالت بدون دستور ينظم العلاقة بين السلطات ويضبط العلاقة بين أطراف العملية السياسية ، مثل ليبيا التي

⁴¹ الخطيب، نعمان. التعددية السياسية ص 400

اصبحت آخر دولة عربية تفتقد إلى دستور بعد تبني السودان النظام الدستوري عام 1997، أما المجموعة الثانية فتتمثل بدول تعاني من ازدواجية دستورية، أي أنها تعرف إلى جانب دستورها وثائق تتازع الدستور قوته القانونية وتسمو عليه أحياناً، كما هو الحال في لبنان الذي يعتبر الميثاق الوطني المرجع الأساسي لتوزيع الصلاحيات السياسية، كما أن الجزائر ظلت حتى عام 1989 تعتبر الميثاق الوطني المرجع الأساسي لبناء المجتمع الجزائري في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية⁵⁵، وبالرغم من النصوص الدستورية التي تتبناها الدول العربية، إلا أن القرار السياسي يتركز بيد الرئيس أو الحزب الواحد، حيث يحتكر هذا الحزب العمل السياسي والإداري، ويبسط سلطته على أي نشاط عام يهدف للتأثير في الحياة السياسية للمجتمع، ويكون الولاء هو المعيار الأساسي في توزيع الوظائف العليا في الدولة، وينعكس المفهوم الشمولي لنظام الحزب الواحد على واقع الحياة السياسية ووسائل ممارستها، بحيث لا يسمح بإطلاق الحريات العامة وحرية الرأي أو تشكيل أحزاب قد تمثل منافسة حقيقية له أو خطر على مستقبله السياسي،⁶¹ إلى جانب ذلك فإن القرار في الأنظمة غير الديمقراطية يتخذ داخل أطر ضيقة تتكون من الرئيس وبعض المقربين، حيث يحل القائد أو الرئيس محل المؤسسة ويكون للقرار طابعه الشخصي، ويعتمد هذا الزعيم في الغالب على شبكة مغلقة من المقربين حوله، مما يعزز الولاءات الشخصية ويؤدي إلى تعطيل دور المؤسسات الرسمية والحد من فاعليتها.

الحالة الاستثنائية للنظام الفلسطيني.

⁵¹ هلال، علي الدين ونيفين مسعد : النظم السياسية العربية ببيروت، مركز الدراسات الوحدة العربية، 2000. ص 136

⁶¹ كارتر، جرنولين. نظم الحكم السياسية في القرن العشرين، دار الكرناك، القاهرة. ص 112

إذا كانت الأنظمة السياسية العربية لها من الخصوصية ما يجعلها تختلف من حيث الشكل والمضمون عن طبيعة الأنظمة الليبرالية المعاصرة، ويجعلها تشترك في الكثير من سمات وخصائص دول الجنوب⁷¹، فإن التجربة الفلسطينية قد مثلت حالة استثنائية في التجربة العربية بشكل عام، أوجدت نموذج جديد تتقاطع سماته وخصائصه في بعض جوانبها مع خصائص الأنظمة الليبرالية، كالانتخابات المباشرة للسلطين التشريعية والتنفيذية، فيما يشترك في الكثير من خصائصه مع الأنظمة العربية الأخرى، كسيطرة الحزب الواحد، وتركيز القرار في يد النخبة المنتفذه، وتغيب دور المؤسسات الرسمية، واختزال مؤسسات النظام السياسي في هيئات الحزب الواحد، إلى جانب ذلك فهناك من السمات والخصائص ما يجعل التجربة الفلسطينية نموذجاً فريداً على مستوى الأنظمة السياسية المعاصرة، سواء كانت في دول الشمال أو الجنوب، ومن أهمها نشأة هذا النظام تحت ظروف الاحتلال الذي ما زال يقوم بدور مؤثر في مدخلات العملية السياسية فيه، إلى جانب تأثير الدور الإقليمي والدولي على البنية السياسية والتنظيمية للنظام الفلسطيني باعتباره أحد الترتيبات الدولية الجديدة في منطقة الشرق الأوسط، لارتباطه المباشر بحاضر ومستقبل المنطقة، لما له من تأثير كبير على الأمن الإقليمي والدولي، وإذا كانت الأنظمة السياسية العربية تواجه أزمة حول شرعيتها السياسية، فإن النظام الفلسطيني قد واجه منذ نشأته أزمة هيمنة بعد إعلان معظم الفصائل والأحزاب الفلسطينية رفضها المبدئي للسلطة باعتبارها أحد إفرازات أوسلو، ومقيدة بالعديد من الاستحقاقات السياسية اتجاه إسرائيل، وقد رفضت هذه الفصائل دخول السلطة أو الاعتراف بها، وتبنت خطاب سياسي يقوم على اعتبار المرحلة التي أعقبت أوسلو كامتداد لمرحلة التحرر الوطني، واعتبرت الاتفاقات السياسية الموقعة مع الإسرائيليين بدائل مشوهة للخيار الوطني، وبذلك أعلنت هذه الفصائل نفسها بديلاً للسلطة، وأنها تسعى لإنهاء النظام الناشئ بموجب أوسلو أو إضعافه وإقامة نظام بديل،

⁷¹ اطلق هذا لمصطلح على دول العالم الثالث والدول الاشتراكية المستقلة حديثاً بعد انهيار الاتحاد السوفياتي لاشتراكها ببعض الخصائص المشتركة كالتبعية ومحدودية الموارد، وغيرها من السمات المشتركة

وفي محاولة منها لتعزيز شرعيتها السياسية والجماهيرية لجأت السلطة الفلسطينية والتي اعتبرت التجربة بمثابة مشروع وطني يمثل النواة الحقيقية للدولة، إلى الدعوة لإجراء انتخابات عامه، ورغم الدعوات المتكررة لقوى المعارضة الوطنية والإسلامية لمقاطعة الانتخابات، إلا أنها شهدت إقبال جماهيري تجاوز نسبته 80%، الأمر الذي اعتبرته السلطة استفتاء على شرعيتها، وبسبب تغييب قوى المعارضة لنفسها عن هذه العملية، فقد بدت وكأن الانتخابات قد جرت بين أعضاء ومناصري الحزب الواحد، وعلى الرغم من محاولة الرئيس الفلسطيني تمثيل القوى الصغيرة والتي تعتبرها حركة فتح شريكة في السلطة، إلا أن النتائج الرسمية للانتخابات لم تفرز إلا مرشح واحد من منظمة فدا المنشقة عن الجبهة الديمقراطية لتحرير فلسطين⁸، فيما حصلت فتح على الأغلبية الساحقة، إذ فازت بثمانين وستون مقعداً من أصل مقاعد المجلس الثمان والثمانون، فيما فاز تسعة عشر مرشح مستقل⁹، وقد كان من أهم الآثار المترتبة عن نتائج هذه الانتخابات خلق نظام سياسي يقوم على حكم الحزب الواحد، الذي احتكر العملية السياسية واختزلها في مؤسساته التنظيمية، حيث كان القرار يتخذ في الكثير من الأحيان من قبل النخبة المتنفذة في حركة فتح وي طرح على مؤسسات السلطة التي تسيطر عليها الحركة، لإضفاء الصفة القانونية والدستورية عليها، كما أن العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في النظام الناشئ وعلى الرغم من سيطرة ذات الحركة عليهما، لم تكن في الغالب علاقة تكاملية قائمة على الشراكة في صناعة القرار، إذ حاولت النخبة المتنفذة أو ما يسمى بالقيادة التاريخية بالاستئثار بالقرار وإقصاء دور المؤسسات الرسمية وخاصة المجلس التشريعي، الذي فشل بإرساء قواعد قانونية تضبط هذه العلاقة وتنتهي تفرد النخبة بالقرار، من خلال النظام الأساسي المؤقت الذي اقره بالقراءات الثلاث ورفع له لرئيس السلطة التنفيذية للمصادقة عليه عام 1997، أو أعادته إلى

⁸¹ المرشح الوحيد الذي فاز من الفصائل المشاركة في السلطة هو عزمي الشبيبي مرشح فدا عن دائرة رام الله والبيره والقضاء

⁹¹ مجدلاني، احمد. المجلس التشريعي: مصدر سبق ذكره، ص 12

المجلس مشفوعاً ببعض الملاحظات خلال المدة القانونية التي لا تتجاوز الثلاثين يوماً⁰²، وبالرغم من مطالبة المجلس المتكررة للرئيس الفلسطيني للمصادقة على هذا النظام بقيت السلطة بدون نظام أساسي حتى عام 2002، مما يعني أن السلطة عملت بموجب مجموعه من القوانين التي كانت سارية المفعول ما قبل الخامس من حزيران من عام 1967 بناءً على المرسوم الرئاسي رقم (1) لعام 1994، والذي يعتبر هذه القوانين القاعدة الدستورية التي تضبط وتنظم عمل السلطة إلى حين إصدار قانون فلسطيني جديد، فقد أصبح القانون الأردني الذي كان سارياً في الضفة الغربية إلى جانب القانون المصري لإدارة قطاع غزة وقانون الطوارئ البريطاني الذي ورثته الحكومة الأردنية عن حكومة الانتداب وعملت به في الضفة الغربية القاعدة القانونية التي تحكم علاقات السلطات الثلاث بعضها ببعض، وتنظم العلاقة بين المواطن والسلطة.

وفي ظل غياب القانون الفلسطيني فقد تعرضت الفصائل الفلسطينية لسياسة الملاحقة الأمنية والاعتقال السياسي، ولم يكن المجلس التشريعي الفلسطيني بمنأى عن هذه السياسة إذ تعرض بعض أعضاءه للاعتداء بالضرب من قبل عناصر أمنية بالرغم من الحصانة النيابية التي يتمتعون بها¹، وبالإضافة إلى العوامل السابقة والتي ساهمت في تعزيز هيمنة النخبة المتنفذة على السلطات الأخرى، والتي يمكن إجمالها تحت بند تأثير البيئة الداخلية، كان لبيئة النظام الخارجية دور فاعل ومؤثر في تعزيز سمات هذا النظام، ومن أهمها ما يتعلق بنصوص الاتفاقيات السياسية الموقعة مع الجانب الإسرائيلي بدءاً بإعلان المبادئ المعروف بأوسلو وما تلاه من اتفاقيات، فقد نصت المادة الثامنة عشر من الفصل الثالث في الاتفاقية الانتقالية الموقعة في الثامن والعشرين من أيلول عام 1995، على شطب أية تشريعات فلسطينية تتجاوز ولاية المجلس السياسية والجغرافية، أو تتعارض مع مضامين إعلان المبادئ أو أي اتفاق يجري التوصل إليه بين الطرفين، وتمنع الفقرة الثالث من نفس المادة رئيس

⁰² عبيدات، سناء. الأعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة الفلسطينية، مواطن، رام الله، ص 10

¹² تعرضت مجموعه من المجلس التشريعي للضرب من قبل أجهزة الامن الفلسطينية أثناء اعتصامها امام منزل الاخوين عماد وعادل عوض الله بتاريخ 25/8/1998، بهدف الاحتجاج على محاصرة المنزل لارغام العائلة بتسليم ابيها المطلوبين للقوات الاسرائيلية

السلطة الفلسطينية من المصادقة على أية تشريعات صادرة عن المجلس الفلسطيني المنتخب، تحتوي على نصوص تتعارض مع روح الاتفاقات المبرمة بين الجانبين²²، وبذلك فإن سقف التشريعات الفلسطينية لن يتجاوز ما نصت عليه هذه الاتفاقات ، لتضاف إلى القوانين الثلاث التي كانت سارية ما قبل عام 1967 ، وأصبحت تمثل القواعد القانونية إلى حكمت النظام الفلسطيني الناشئ.

إلى جانب احتكار النخبة المتنفذة تاريخياً في حركة فتح ومنظمة التحرير للفعل السياسي كان لبعض التشكيلات المنظمة وغير المنظمة تأثير واضح على مدخلات العملية السياسية والقرار الفلسطيني، منذ عام 1994، أقرت السلطة باعتبارها الوحدة القانونية التي تمتلك حق استخدام العنف الشرعي إنشاءً مجموعة من الأجهزة الأمنية التي تولت حفظ الأمن العام ووقف مظاهر التحريض ضد إسرائيل بناءً على التزامات مسبقة نصت عليها الاتفاقات الموقعة بين الطرفين²³، وقد لعبت قيادات هذه الأجهزة دور سياسي في الحياة العامة باعتبارها الجسم الذي يمتلك شرعية الحفاظ على المشروع الوطني.

²² الجرباوي، علي. البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين ، رام الله ،مواطن ، 1999،ص 38

³² هلال ، جميل. النظام السياسي الفلسطيني بعد اوسلوا: مواطن، رام الله ، ص 68

خلاصة

بغض النظر عن تعدد أنماط وأشكال الأنظمة السياسية المعاصرة، وتتنوعها بين الأنظمة برلمانية وأخرى رئاسية، أو بين الأنظمة المختلطة التي أخذت من كلا النظامين، إلا أنها تنقسم من حيث طبيعتها إلى نمطين، أولهما تلك الأنظمة الدستورية التي تمارس الفعل السياسي داخل مؤسساتها المختلفة بطرق نظامية، من خلال التزامها بنصوص دستورية وقواعد قانونية تضمن الفصل بين السلطات، و تقييم علاقة متوازنة بينها، وتسود هذه الأنظمة في الغالب في المجتمعات المتطورة التي تشارك في إدارة العملية السياسية وتؤثر في آليات القرار داخل المؤسسات الرسمية، أما النمط الآخر من الأنظمة السياسية المعاصرة، فهي تلك الأنظمة الشمولية أو السلطوية التي وبالرغم من تبنيتها نصوص قانونية تنظم من الناحية النظرية العلاقة بين السلطات الثلاث، إلا أنها تتفرد بإدارة العملية السياسية وتحتكر آليات اتخاذ القرار، وتستمد شرعيتها السياسي من طرق تقليدية قائمة على مفاهيم ثقافية تمنع المشاركة السياسية وتقيد الرأي العام وتمنعه من الاشتراك في التأثير على صناعة القرار في هذه الأنظمة، التي تمارس شتى أنواع الإقصاء بحق القوى السياسية الفاعلة من خارج الفضاء الموالي للسلطة أو منظمات المجتمع المدني ان وجدت أصلاً.

إلى جانب ذلك فإن لطريقة وصول النخبة السياسية إلى رأس السلطة علاقة مباشرة في طبيعة ممارستها للعملية السياسية داخل المؤسسات الرسمية المختلفة، إذ إن الأنظمة التي وصلت إلى رأس السلطة عن طريق انتخابات مباشرة تحاول في الغالب التقارب مع الرأي العام والاعتراف بدروه من أجل تجديد ثقته السياسية بها، حيث تكون في حالة من المنافسة الحقيقية مع قوى المعارضة التي تنافس السلطة في استقطاب الجمهور لصالح سياستها، بهدف الوصول إلى السلطة في الانتخابات القادمة، أما تلك النخب الحاكمة والتي وصلت إلى السلطة بطرق غير ديمقراطية كالانقلابات العسكرية أو تلك التي قادت مرحلة التحرر الوطني، فإنها تستمد شرعيتها من مصادر تقليدية، وتكون بغنى عن

الشرعية الانتخابية وتخشاها، وتلجأ الى اغلاق مجتمعاتها إمام أي تطور سياسي واجتماعي بحجة الحفاظ على منظومة القيم الثقافية الوطنية والأيدلوجية التي عززها النظام بهدف زيادة سيطرته على المجتمع.

الفصل الثاني

فصل السلطات في النظام السياسي الفلسطيني الناشئ

محتويات الفصل الثاني :

27	** تمهيد
28	** المبحث الاول :الشرعية السياسية
33	* الانتخابات الفلسطينية ونظام الحزب الواحد
39	*ازدواجية المرجعية الدستورية
44	* السمة الربعية للنظام الفلسطيني
48	** المبحث الثاني :اشكالية العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية
50	* السلطة التشريعية بعد اوسلو
54	* احتواء السلطة التشريعية وضعف دورها الرقابي
62	** المبحث الثالث :التعددية السياسية في النظام الفلسطيني
65	* خصائص التعددية الفلسطينية
69	** الخلاصة

تمهيد

يشرح هذا الفصل إشكالية العلاقة بين السلطات الثلاث في النظام الفلسطيني الناشئ، ويركز بالأساس على إشكالية العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، حيث ان السلطة القضائية في هذا النظام قد همتت وعطلت دورها ، ولم تعد صاحبة قرار في ظل سيطرة النخبة المتنفذة على السلطة ومواردها ، فقد دار الصراع في الغالب على القرار السياسي بين السلطتين التنفيذية التي هيمنت على العملية السياسية وانفردت بالقرار ، وبين السلطة التشريعية التي عاشت في حالة صراع مع هذه السلطة ، ولم تتجح في ممارسة الرقابة البرلمانية عليها ، ويحاول هذا الفصل تحديد طبيعة هذه العلاقة والوقوف على دور كلا السلطتين في صناعة القرار لمعرفة مدى التزامهما بالنصوص الدستورية التي تنظم هذه العلاقة وتوزع الوظائف والمهام فيما بينها، وتحديد الإشكاليات التي تواجه عمل هذه المؤسسات ، خاصة فيما يتعلق بعلاقة السلطتين التشريعية والتنفيذية ، بعد إقصاء السلطة القضائية وتهميش دورها ، إذ أن هذا النظام والذي نشأ كاستحقاق سياسي للاتفاقيات الموقعة بين الطرفين الإسرائيلي والفلسطيني لم يشهد استقرار في علاقة كلا السلطتين ليس فقط بفعل غياب القانون الدستوري أو تغيبه ، بل لوجود مجموعه من العوامل الخاصة ببيئة النظام الداخلية والخارجية والتي لعبت دور في ذلك ، ومن بينها سيطرة فتح على معظم مؤسساته الرسمية، وانفراد نخبتها التاريخية في إدارة العملية السياسية ، إلى جانب تأثير العوامل الخارجية على طبيعة العلاقة بين هذه المؤسسات ، وذلك لتحديد أهم المعوقات التي تأخر قيام نظام فلسطيني يعتمد على مأسسة مهامه ووظائفه ويتبنى مبدأ الفصل بين السلطات والشراكة في صناعة القرار .

المبحث الأول: الشرعية السياسية

لقد نجحت منظمة التحرير الفلسطينية منذ نشأتها في استغلال موازين القوى الإقليمية والدولية لصالح تجسيد شرعيتها السياسية ، باعتبارها الممثل الشرعي للشعب الفلسطيني، وقد انحازت منذ نشأتها للمعسكر القومي العربي الذي تزعمته مصر، وبالرغم من بعض الخلافات مع القيادة المصرية آنذاك، تعززت هذه العلاقة بعد سيطرة فصائل المقاومة على المنظمة وتحويلها لائتلاف يضم معظم هذه الفصائل ، وبالرغم من الأزمات المصرية التي تعرضت لها بعد ذلك في عامي 1970 و 1971من قبل النظام الأردني، وتورطها عام 1975 بالحرب الأهلية اللبنانية لم تواجه أزمة تستهدف وجودها وشرعيتها السياسية كمثل شرعي ووحيد للشعب الفلسطيني ، بل كانت دائماً أحد أهم أطراف المعادلة الإقليمية ، ووجدت من العرب ومن أصدقائها في المعسكر الاشتراكي من يقف الى جانبها، إلا أن تداعيات الموقف الفلسطيني من قضية الغزو العراقي للكويت، وانحيازها الواضح الى جانب النظام العراقي قد ادخلها في أزمة مصيرية ، تمثلت بفقدانها لاهم الممولين، بعد أن فقدت عمقها الاستراتيجي بانحياز المعسكر الاشتراكي وتعميق التصدعات البنائية في النظام العربي ، حيث تعرضت لهجمة منظمة تستهدف وجودها على المستويين الإقليمي والدولي، نتج عن ذلك حصار مادي وسياسي عاشت بموجبه منظمة التحرير في عزلة حقيقية، فبعد أن كانت أحد أهم الأطراف السياسية في أية معادلة شرق أوسطية، انشغلت بعد عام 1991 في معركة استهدفت النيل من شرعيتها وإقصائها عن أية ترتيبات جديدة في ظل ما يسمى بالنظام العالمي الجديد، ولم يكن قبولها بمؤتمر مدريد بالرغم من الشروط الإسرائيلية والأمريكية إلا رغبة منها بالبحث عن مدخل يعيدها كقوة فاعلة في المعادلة الإقليمية¹، وبدخلها الى هذه المفاوضات بوفد أردني فلسطيني مشترك مثلت المنظمة الطرف الأضعف في المفاوضات السياسية التي تلت عقد مؤتمر مدريد، و لم تكن تمتلك مقومات الندية أمام

¹ الجرباوي، المصدر السابق، ص 17

الطرف الإسرائيلي حيث كانت تبحث أولاً عن اعتراف دولي وإسرائيلي في شرعيتها السياسية قبل أية حلول أو اتفاقات سياسية، وعليه فإن نتائج هذه المفاوضات جاءت انعكاس واضح لموازن القوى الدولية والإقليمية والتي كانت في الغالب لمصلحة الطرف الإسرائيلي، ولم تكن السلطة الفلسطينية التي نشأت بموجب اتفاق اعلان المبادئ الا استجابة موضوعية لجملة من الظروف الدولية التي رافقت حرب الخليج الثانية، والتي انعكست بشكل مباشر على بنية النظام العربي ككل، ولم تكن منظمة التحرير بعيدة هي الاخرى عن ذات الحالة التي اصابته هذا النظام، ولم يكن قبولها بالمشاركة في مؤتمر مدريد الا احد المحاولات الهادفة الى انقاذ نفسها واعادة دورها السياسي والبحث عن اعتراف دولي بشرعية تمثيلها للشعب الفلسطيني، وفي مقابل هذا الاعتراف تخلت منظمة التحرير الفلسطينية عن الكفاح المسلح الذي اكسبها لعمق طويلة الشرعية الجماهيرية لدى معظم فئات وشرائح الشعب الفلسطيني، حيث افقدها الوضع الجديد مسوغات وجودها وانتشارها جماهيرياً، ولم تكن تمتلك برنامج اقتصادي واجتماعي يمكنها من إيجاد مسوغات بديلة في ظل التغيرات الجديدة على برنامجها السياسي، وبالرغم من نجاحها في إنقاذ نفسها من المحاولات الإسرائيلية والأمريكية بإقصائها عن الساحة الإقليمية بعد الاعتراف الإسرائيلي بها كمثل شرعي للشعب الفلسطيني، واجهت في الوقت ذاته ازمة داخلية تمثلت بالمعارضة المبدئية من معظم الفصائل الفلسطينية لنتائج المفاوضات التي شكلت فيما بعد جبهة الرفض الفلسطينية لأوسلو وافرزته السياسية، إلا أن القيادة المتنفذة استطاعت تمرير الاتفاق في مؤسسات منظمة التحرير القائمة أصلاً على نظام الكوتا والمحاصصه²، ولم يكن اليسار الفلسطيني الذي واجه هو أيضاً مجموعة من الأزمات التي أدت الى تراجع شعبيته أمام حركة فتح قد مثل معارضة حقيقية وفاعلة تؤهله لمنافسة هذه الحركة، إلا أن نجاح حركة حماس التي تأسست قبل ذلك بأقل من خمس سنوات في استقطاب قطاعات مهمة من الشعب الفلسطيني ادخل

² الازعر، محمد : النظام الفلسطيني والتحول الديمقراطي . رام الله، مواطن، 1996، ص 13

السلطة الفلسطينية في أزمة هيمنة، حيث رفضت هذه الحركة إلى جانب معظم الفصائل الوطنية الأخرى الاعتراف بالسلطة، وسعت بشكل علني لضعافها وإحراجها جماهيرياً ، ولم يكن كافياً للسلطة في ظل هذا الواقع الجديد، الاستناد فقط للشرعية الدولية التي منحتها إياها الاتفاقيات الموقعة مع إسرائيل ، وهذا ما جعلها تلجأ للبحث عن مصادر تعزز من شرعيتها السياسية والجماهيرية لمواجهة الخطاب المضاد الذي تبنته قوى المعارضة ، ومن بينها ديمقراطية مؤسساتها وتعزيز صفتها التمثيلية³ ، إلى جانب توظيفها للمكانة المعنوية لمنظمة التحرير لدى الشعب الفلسطيني باعتبارها المرجعية السياسية والتنظيمية العليا للسلطة التي تمثل نواه الدولة المستقلة وبداية تحقيق المشروع الوطني الفلسطيني.

ولم تكن السلطة بعيدة عن الحالة السياسية العربية التي عرفت أنظمتها ثلاث مصادر للشرعية، وهي الشرعية التقليدية والمتمثلة بمجموعه من التقاليد الدينية أو الأعراف التي تحاول القيادة السياسية كسب القبول الشعبي بسياساتها من خلال قدرتها على الحفاظ عليها، وإلى جانب هذه التقاليد تعتمد الكثير من الدول العربية في شرعية أنظمتها السياسية على نسب النخبة الحاكمة، ويسود هذا النمط الكثير من الدول العربية أما بعضها الآخر فيتمثل بوجود كرازما الزعيم أو القائد، والذي يسمى أحياناً بالشخصية التاريخية والتي تكون نتاجاً لازمة ما عصفت بالمجتمع فيلجأ حينها الشعب للبحث عن شخص قوي يلتف حوله للخروج من هذه الأزمة، ويرتبط معه بعلاقة مصيرية، وقد عرفت بعض الأنظمة الثورية هذا النمط، وتجلت أبرز مظاهره في مصر أبان فترة حكم الزعيم جمال عبد الناصر، ولدى الشعب الفلسطيني بعد بروز الرئيس الراحل ياسر عرفات وتشكيله لحركة فتح التي تبنت الكفاح المسلح ضد إسرائيل باعتبارها العدو للدود للشعب الفلسطيني، و باعتبار أن المصدرين السابقين قد مثلاً أهم مصادر الشرعية السياسية العربية، افتقدت معظم هذه الأنظمة للشرعية الجماهيرية التي تستمدتها من

³ هلال، جميل: (المجتمع الفلسطيني والتحول الديمقراطي) ، السياسة الفلسطينية ، العدد التاسع ، 1996 . ص 30 .

آليات ديمقراطية تقوم على حرية الانتخاب والترشيح⁴، ولم يكن النظام الفلسطيني الناشئ بعيداً عن الحالة العربية حيث لم تكن السلطة التي أنشأتها منظمة التحرير بموجب إعلان المبادئ وما انبثق عنه من اتفاقيات وترتيبات مرحلية، مع الجانب الإسرائيلي تمتلك الشرعية الكافية لمواجهة قوى المعارضة الأخرى، فبالرغم من وجود ياسر عرفات على رأس هذه السلطة وتمتعه بسمات أكسبته كاريزما وظفها لعقود طويلة في إدارة الشأن الفلسطيني، إلا أن انتقال الفلسطينيين من حركة مقاومة استمدت شرعيتها السياسية من مشروعية الهدف وشرعيته الوسيلة، إلى نظام سياسي حمل دلالات سلطوية قد أدى إلى انتقال بعض الفئات من الخط السياسي الذي تبنته السلطة وحركة فتح إلى خط المعارضة الذي قاده الحركات الإسلامية في ظل تراجع شعبية الفصائل الموالية للسلطة، أو التي تشترك فيها، ولم يكن كافياً للسلطة الاعتماد على الشرعية الدولية التي استمدتها من الاتفاقات السياسية مع الجانب الإسرائيلي واعتراف الكثير من الدول على المستويين الإقليمي والدولي بها، حيث لجأت إلى تعزيز وجودها داخل المجتمع الفلسطيني من خلال إعطاء نفسها دلالات سياسية ومعنوية باعتبارها البداية الحقيقية لتحقيق المشروع الوطني، إلا أنها عجزت في إيجاد سياسة جديدة تقوم على عصرنة المجتمع والسلطة، وهي (عملية متعددة الجوانب تفترض تغيرات في كافة جوانب الحياة العامة، سياسياً واقتصادياً واجتماعياً تؤدي إلى ضبط النشاط البشري ضمن معايير عصرية)⁵، فمن الناحية الاجتماعية أدت سياسة السلطة إلى تعزيز الولاءات العشائرية والقبلية، ولم تنجح في تحويل ولاء الفلسطينيين من ولاءات طائفية وعشائرية إلى ولاء للمجتمع من خلال إحلال المواطنة محل التقسيمات التقليدية، أما اقتصادياً فقد اعتمدت السلطة على الاقتصاد الريعي، والقائم على ريع خارجي

⁴ هلال، و مسعد. مصدر سابق ص 72

⁵ هنتجتون، مصدر سابق، ص 45

و يعتمد العون الخارجي، وتكون فيه الدولة في وضع يمكنها من شراء الإجماع الشعبي ، من خلال توزيع السلع والإيرادات دون الحاجة الى شرعية ديمقراطية⁶.

لقد أفرزت سياسة السلطة بعد أوصلو سمات قديمة جديدة للنظام الناشئ، حيث أدت سياسة البحث عن الشرعية التي اتبعتها السلطة إلى تفعيل دور التشكيلات التقليدية ، وساعدت في تعزيز العلاقات الزبائنية في المجتمع والسلطة ، إذ ساعد احتكار النخبة المنتفذة داخل النظام الفلسطيني للموارد المالية و توزيع المناصب العليا إلى تشكل فئة ترتبط بالنظام بعلاقة نفعية متبادلة، من خلال توزيع المناصب والإيرادات عليها، وبالرغم من ان الزبائنية في النظام الفلسطيني لم تكن منظمة ، إلا أن صورها تجلت في وجود شبكة معاونه الى جانب الرئيس الفلسطيني تمتعت بثروة السلطة واستغلت نفوذها، وأصبحت تمثل أحد أهم الأطراف المؤثرة في العملية السياسية داخل هذا النظام⁷، وهي ذات الفئة التي عملت الى جانب الرئيس الفلسطيني في منظمة التحرير ما قبل عام 1994 وانتقلت إلى الداخل بعد قيام السلطة ، الى جانب فئة بدأت تبرز من الداخل التقت مصالحها مع هذه الفئة، وتتكون هذه الشبكة من مجموعه من الأفراد التي تربطهم مصالح بالسلطة، أملاً بالحصول على مراكز سياسية أو نصيب من إيراداتها ، كما أن هذا النظام قد أعاد إنتاج الثقافة المجتمعية السائدة بطرق تقليدية، إذ لم يعمل على إعادة تأهيل الذات السياسية للمواطن الفلسطيني (political self) ، بل عمل على إبقاء القيم الثقافية السائدة ووظفها في تعزيز سيطرته على المجتمع من خلال إبراز الدور العشائري والطائفي في مقابل إقصاء دور الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني، ولم تكن المؤسسات السياسية التي نشأت بفعل سياسة هذا النظام قادرة على استيعاب التطورات السياسية والاجتماعية التي رافقت دخول السلطة إلى الداخل الفلسطيني ، فالتطور السليم للمؤسسة يهدف أولاً

⁶ لوتشيامي، جياكومو، الربيع النفطي والازمة المالية للدولة في ديمقراطية بدون ديمقراطيين، إعداد غسان سلامة، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ص 180.

⁷ للمزيد حول الزبائنية والمجموعات المتضامنة، انظر، اروا، اوليفيه، (الزبائنية والمجموعات المتضامنة) في ديمقراطية بدون ديمقراطيين، اعداد غسان سلامة، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2000، ص 365

إلى كبح الإفراط في الرغبات الشخصية والفئوية الضيقة، إذ أن المجتمعات السياسية تتميز بوجود صراع دائم بين الأفراد والجماعات المنظمة أو العشوائية ، ولا يمكن ضبط هذا النشاط وتنظيم العلاقة إلا من خلال مؤسسات قوية، بدونها لا يمتلك المجتمع الوسائل الكافية لتحقيق المصالح المشتركة لمختلف فئاته ضمن نصوص قانونية ودستورية واضحة.

الانتخابات الفلسطينية استحقاق سياسي يعزز نظام الحزب الواحد

تعتبر الانتخابات لدى المواطن السياسي في الأنظمة السياسية المعاصرة أحد آليات المحاسبة الدورية، حيث يقوم من خلالها بتفويض من ينوب عنه ويمثله في النظام السياسي، ثم يعيد تقييم تجربة ممثليه فأما أن يجدد ثقته بهم أو يحجبها عنهم⁸ ، وقد عرفت عدة أنظمة انتخابية معاصرة ،ومن أهمها نظام الانتخاب بالأكثرية (الأغلبية العددية)، حيث يقسم هذا النظام البلاد الى عدة دوائر انتخابية وتوزع المقاعد بناءً على نسبة السكان، ويكون الفائز هو الحاصل على الاغلبية العددية، ويرى المدافعون عن هذا النظام انه سهل ويضمن حد معين من التماسك داخل النظام السياسي ،ويجعله اكثر استقراراً، كما انه يفسح المجال للمستقلين بالترشح، أما معارضوه فيعتبرونه نظاماً يجسد العشائرية والعائلية ويعزز المناطقية إلى جانب إمكانية انفراد حزب دون غيره بالسلطة⁹ ، ويفرز نظام سياسي يختزل فيه الحزب الأكبر للفعل السياسي من خلال سيطرته على السلطتين التشريعية والتنفيذية، وقد بدأت بعض الدول وخاصة ذات الأنظمة البرلمانية بالعمل وفق برنامج التمثيل النسبي والذي يهدف إلى تحقيق التوازن النسبي في النظام السياسي للدولة، من خلال مشاركة معظم الأحزاب السياسية في البرلمان ، الأمر الذي يحد من سلطة الحزب الأكبر ويمنع تفرد السلطة، ويرى منتقدي هذا النظام انه يحد من مشاركة المستقلين والفئات الغير حزبية ، كما أن تشكيل الحكومة يقضي القيام بائتلافات سياسية بين

⁸ عودة، عدنان: النظام الانتخابي الفلسطيني وتأثيره على النظام السياسي والحزبي: رام الله ، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسبحية، 2004، ص 15

⁹ حرب، جهاد. (معد). تأثير النظام الانتخابي على الأداء الرقابي للمجلس التشريعي، رام الله، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، 2000، ص 5

مجموعه من الأحزاب المتنافرة سياسياً وأيدولوجياً مما يعرضها لحالة من عدم الاستقرار والابتزاز السياسي من قبل الأحزاب السياسية الصغيرة¹⁰، وفي محاولة للجمع بين النموذجين تبنت بعض الأنظمة ما يسمى بالنظام المختلط الذي جمع بين النموذجين السابقين، حيث تقسم فيه المقاعد الى قسمين أحدهما ينتخب حسب الاغلبية العددية والآخر حسب التمثيل النسبي.

لقد اعتبرت السلطة الفلسطينية أن الانتخابات التشريعية والرئاسية التي نظمتها في العشرين من كانون ثاني من عام 1996، أحد أهم مصادر شرعيتها السياسية، وبالرغم من دعوة المعارضة الإسلامية والوطنية لمقاطعتها، شهدت هذه الانتخابات إقبال شعبي كرهبة جماهيرية للمشاركة في أول التجارب الانتخابية باعتبارها إحدى القنوات الشرعية للتأثير الشعبي و المساهمة في تحديد ملامح النظام الناشئ، ولم تكن هذه الانتخابات بالرغم من مدلولاتها السياسية إلا أحد الاستحقاقات التي نصت عليها الاتفاقات الموقعة مع الجانب الإسرائيلي التي حددت صلاحيات المجلس المنتخب فقد نصت المادة الثامنة عشر في الفصل الثالث من الاتفاقية الانتقالية المعروفة (باتفاق طابا- واشنطن) والموقعة بتاريخ 28/أيلول من عام 1995 على حصر ولاية المجلس المنتخب جغرافياً وسياسياً بما لا يتجاوز سقف الاتفاقات الموقعة مع الجانب الإسرائيلي، وبموجب هذه المادة يتعهد الجانب الفلسطيني بإلغاء كافة القوانين والقرارات التي تعدل أو تشطب قوانين وأوامر عسكرية سارية المفعول أو تصدر قرارات لا تتوافق مع مضامين اعلان المبادئ أو الاتفاقات اللاحقة ، وتلزم الفقرة (ب) من نفس البند رئيس السلطة بعدم المصادقة على مثل هذه التشريعات، وعليه فان المرجعية القانونية للنظام الفلسطيني الناشئ تتمثل بالاتفاقات السياسية الموقعة مع الجانب الإسرائيلي ، وهي اتفاقات تنسف أية محاولة لإقامة نظام سياسي عصري.

¹⁰ المصدر السابق، ص 9

وقد خلقت هذه الاستحقاقات إشكالية حقيقية للنظام الفلسطيني، فمن ناحية قيدت هذا النظام وأفقده القدرة على استيعاب المتغيرات السياسية والتعاطي معها باعتبار بعضها لا يتناسب مع التزامات السلطة تجاه إسرائيل، ومن ناحية أخرى لا تستطيع إلغاء هذه الاتفاقات التي أعطت السلطة شرعيتها السياسية على المستوى الدولي، كما أن هذه الاتفاقات قد احتلت القيمة القانونية للمعاهدة الدولية التي تعتبر أعلى من قيمة التشريعات الداخلية، حيث تنص المادة رقم (46) من معاهدة فينا لقانون المعاهدات على ضرورة الالتزام بأية معاهدة دولية حتى وإن تعارضت مع القانون الداخلي للدولة الموقعة عليها¹¹، لذلك فإن قانون الانتخابات لم ينشأ من مصلحة فلسطينية مجردة، أو عبر صياغة تراعي الأهداف والمصالح المشتركة بين كافة الأطراف المؤثرة وذات الفاعلية في النظام الفلسطيني، إنما جاء كاستحقاق سياسي نصت عليه الاتفاقات السياسية في ظل غياب نصوص دستورية وقانونية تضبطه وتحدد معالمه، كما أن هذا القانون قد أعطى رئيس السلطة صلاحيات كبيرة تتمثل بتعيين رئيس لجنة الانتخابات وتحديد موعد إجراءها، حيث تشكلت هذه اللجنة بموجب مرسوم رئاسي من مجموعة من الحقوقيين وممثلي الأحزاب، وسلمت رئاستها لصائب عريقات أحد المحسوبين على حركة فتح ويشغل عضوية المجلس الثوري فيها، وصادق الرئيس الفلسطيني على قانون الانتخابات القائم على اللائحة المفتوحة في 13 كانون أول 1995، وقسمت الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس الشرقية إلى دوائر انتخابية وزعت مقاعد المجلس التشريعي عليها بناء على مرسوم رئاسي، إذ تنص الفقرة الثانية من المادة الخامسة لقانون الانتخابات الفلسطيني على تحديد عدد المقاعد لكل دائرة بصورة تتناسب مع عدد السكان فيها، وبما يضمن على الأقل مقعداً واحداً لكل دائرة إلى جانب تبنيه نظام الكوتا للأقليات الدينية في فلسطين¹²، ألا أن توزيع المقاعد على هذه الدوائر بناءً على المرسوم الرئاسي رقم 2 لسنة 1995، قد أجهف بحق بعضها أعطى أخرى أكثر من نسبتها السكانية،

¹¹ كابد، عزيز. (معد). الرقابة البرلمانية على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية، رام الله، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، 2002. ص 7

²¹ حرب، المصدر السابق. ص 9

انظر جدول رقم (1)،

الرقم	اسم الدائرة	عدد الناخبين المسجلين	عدد السكان لكل مقعد	عدد المقاعد المعتمدة	عدد المقاعد المفترضة	الانحراف
.1	القدس	800051	11436	7	7	0
.2	الخليل	133.97	13310	10	11	1-
.3	نابلس	113340	14168	8	10	2-
.4	رام الله	79108	11301	7	7	0
.5	جنين	80876	13479	6	7	1-
.6	طولكرم	57272	14318	4	5	1-
.7	قلقيلية	27804	13902	2	2	0
.8	بيت لحم	55134	13784	4	5	1-
.9	سلفيت	19191	19191	1	2	1-
1	طوباس	16170	16170	1	1	0
.0						
1	اريجا	13723	13723	1	1	0
.1						
1	شمال غزة "جباليا"	62614	8945	7	5	2+
.2						
1	دير البلح	51447	10289	5	4	1+
.3						
1	مدينة غزة	125964	10497	12	11	1+
.4						
1	خانيونس	74502	9313	8	6	2+
.5						
1	رفح	44951	8990	5	4	1+
.6						

--	--	--	--	--	--	--

جدول رقم 1 يبين توزيع المقاعد البرلمانية في الضفة الغربية وقطاع غزة حسب المرسوم الرئاسي رقم 2 لسنة 1995

حيث خصص مقعد واحد لكل ثمانية آلاف وتسعمائة وخمس وأربعون ناخب في دائرة شمال غزة، فيما خصص لدائرة طوباس في الضفة الغربية مقعد واحد لستة عشر ألف ومائة وسبعون ناخب، ويظهر من مراجعة المرسوم الرئاسي الذي وزع المقاعد على مختلف الدوائر أن بعضها قد حصل على مقاعد إضافية تراوحت بين مقعد ومقعدين فيما خسر البعض الآخر ذات النسبة تقريباً.

وقد استطاعت حركة فتح حسم نتيجة الانتخابات التشريعية الأولى في ظل السلطة الفلسطينية لصالح مرشحها، حيث حصلت على 68 مقعد من إجمالي مقاعد المجلس الـ 88، فيما حصلت فدا على مقعد واحد، ونجح تسعة عشر مرشحاً مستقلاً من الاتجاهين العلماني والإسلامي قريبين من الخط السياسي للسلطة، وبسبب مقاطعة الكثير من الفئات الفلسطينية لهذه الانتخابات كان معظم المرشحين من حركة فتح أو المقربين منها، حيث كانت النتائج في معظم الدوائر إفراز لموازن القوى الداخلية في هذه الحركة، بعد رفض الكثير من كوادر الحركة قرار اللجنة المركزية بتسمية بعض المرشحين في القوائم الرسمية للحركة، وخوضهم الانتخابات كمستقلين، وقد أظهرت النتائج الرسمية فوز 22 مرشحاً للحركة خارج القوائم أي ما نسبته 31% من مجموع أعضاء الحركة في المجلس التشريعي، وهي نسبة عالية تحمل دلالات تنظيمية وسياسية خاصة في الضفة الغربية، وتعكس تدمر واسع نسبياً في صفوف كوادر الحركة من بعض القضايا والمواقف السياسية والتنظيمية لقيادة فتح التاريخية، وقد ظهر ذلك في الموقف من تعديل الميثاق الوطني والموقف من اتفاق أوسلو ومنح الثقة للحكومة³¹، حيث أن ثلثي الذين صوتوا ضد تعديل الميثاق من حركة فتح هم من المرشحين خارج القوائم الرسمية. وبالرغم من الدلالات السياسية والوطنية التي حملتها نسبة الإقبال العالية للمشاركة الشعبية في الانتخابات، وفشل المعارضة من إقناع مختلف الفئات الفلسطينية لمقاطعتها، إلا أنها ونتيجة غياب المنافسة الحقيقية لحركة فتح قد أفرزت نظام سياسي يعتمد على حكم الحزب الواحد، ومع أن

³¹ هلال، النظام الفلسطيني بعد أوسلو، مصدر سابق، ص 180

الانتخابات قد أوجدت ولأول مرة حداً فاصلاً من الناحية النظرية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، إلا أن تفرد حركة فتح بالقرار السياسي وغياب الكتل البرلمانية داخل المجلس التشريعي، واحتكار النخبة التاريخية لموارد السلطة وثرواتها ، قد أوجد نظام سياسي تختزل فيه النخبة المتنفذة للفعل السياسي حيث حاولت هذه النخبة إقصاء دور السلطات الأخرى من خلال توظيفها لمجموعه من الأدوات الغير قانونية، كتوزيع المناصب العليا على الفئات الأكثر ولاءاً ، أو إلحاق الكثير من نواب حركة فتح إلى المؤسسات الحركية العليا، كالمجلس الثوري أو الحركية العليا في الضفة الغربية وقطاع غزة، مما شكل تداخل كبير بين عضوية هذه الهيئات وعضوية المجلس التشريعي وأحياناً عضوية مجلس الوزراء حتى اصبح الكثير منهم يشغلون ثلاث مناصب أو اكثر،

انظر جدول رقم (2)،

الوزارات	عددها	الذين جمعوا بين ثلاث وظائف		الذين جمعوا بين وظيفتين	
		النسبة المئوية	التكرار	النسبة المئوية	التكرار
الوزارة الاولى	17	11.8%	2	41.2%	7
الوزارة الثانية	24	33.3%	8	33.3%	8
الوزارة الثالثة	26	42.3%	11	46.1%	12
الوزارة الرابعة	20	25%	5	50%	10
الوزارة الخامسة	19	26.3%	5	52.6%	10
الوزارة السادسة	21	47.6%	10	33.3%	7
الوزارة السابعة الطوارئ	-	-	-	-	-
الوزارة الثامنة	24	37.5%	9	45.8%	11

جدول رقم (2) يبين نسبة الوزراء الذين جمعوا وظيفتين او ثلاث وظائف (تشريعية ، تنفيذية وتنظيمية) حتى نهاية 2004 ولم تشهد الحكومات الفلسطينية المشكلة منذ عام 1994 وحتى عام 2004 والبالغ عددها ثمانية وزارات أية تعديلات جوهرية على أسماء وزرائها ، حيث تم تدوير هذه النخبة وحصرها ضمن مجموعة محدودة من المولين لهذه السلطة .

ازدواجية المرجعية الدستورية في النظام الفلسطيني

يعتبر الدستور في الأنظمة السياسية المعاصرة من أهم الضوابط القانونية التي تحدد مجموعه من المسائل الرئيسية في هذه الأنظمة، كالعلاقة بين السلطات وعلاقة النظام بالمواطن من حيث واجباته وحقوقه المدنية، حيث يشمل على آليات قانونية تنظم عمل مؤسسات النظام منعا لأيّة تجاوزات تؤدي إلى هيمنة سلطة على أخرى، ويعود تاريخ الحركة الدستورية العربية إلى مرحلة ما قبل الاستعمار المباشر، حيث بدأت في مصر في أواخر عهد الخديوي إسماعيل، وذلك بصدور اللائحة التأسيسية التي أقامت مجلس شورى النواب، و تطورت هذه الحركة من خلال نجاحها في حمل خديوي مصر على إصدار دستور عام 1882 والذي تم إلغائه بعد الاحتلال البريطاني لمصر⁴، وفي مرحلة الاستعمار الغربي للوطن العربي استمرت الحركة الدستورية بالمطالبة في إصدار دساتير تضمن من خلالها الاستقلالية السياسية، حيث عرفت مجموعه من الدول العربية الدساتير في ظل الاحتلال كما هو الحال في العراق ولبنان والأردن، فيما عرفت دول أخرى بعد حصولها على الاستقلال مثل المغرب والجزائر واليمن والكويت والبحرين، وهناك بعض الدول لم تتبنى العمل بالأنظمة الدستورية إلا بعد مرحلة طويلة من العمل السياسي كالسعودية والسودان، ويمكن تصنيف الدول العربية من حيث طريقة إصدار دساتيرها إلى ثلاث فئات رئيسية، حيث أصدرت بعضها دساتيرها بمنحة من الملك أو الحاكم وبموجب أرائته، كالدستور العراقي الذي أصدره مجلس قيادة الثورة عام 1970، وهناك بعض الدول قامت بإصدار دساتيرها من خلال البرلمان كما هو الحال في تونس، أما الطريقة الثالثة فهي المزج بين الطريقتين السابقتين، حيث يكتب الدستور من قبل لجنة معينة من القيادة السياسية ثم تعرض على البرلمان أو للاستفتاء كما هو الحال في الدستور اليمني 1990 والموريتاني 1991⁵.

أما في الحالة الفلسطينية وبالرغم من تعاقب القوى الخارجية التي حكمت فلسطين أو أجزاء منها

⁴¹ هلال، مسعد. مصدر سابق، ص 132

⁵¹ المصدر السابق 134

بالاستناد إلى مجموعه من القوانين التي كانت تراعي بالدرجة الأولى مصالح هذه الدولة على حساب المصالح الوطنية إلا أن التجربة قد أفرزت وعياً سياسياً لدى الشعب الفلسطيني وقواه السياسية بأهمية القوانين⁶¹ ، وهذا ما جسده منظمة التحرير الفلسطينية من خلال الميثاق الوطني الفلسطيني الذي يحتوي على عدد من الضوابط القانونية للعملية السياسية داخل أطر ومؤسسات المنظمة، وحددت وظائف أعلى سلطتين داخلها ، والمتمثلة بالمجلس الوطني الذي اعتبر السلطة التشريعية واللجنة التنفيذية والتي مثلت أعلى سلطة تنفيذية، ولكن يجب الانتباه أن وجود الأنظمة واللوائح الدستورية التي تنظم العلاقة بين مؤسسات الدولة لا يعني بالضرورة الالتزام بها، فقد برعت الكثير من الدول بنسخ أنظمة قانونية تجاوزتها أثناء الممارسة الفعلية للعملية السياسية داخل مؤسساتها ، فقد كشفت الممارسة في الكثير من الأحيان عن فجوة كبيرة بين النظرية والتطبيق ، حيث احتكرت اقلية سياسية أو حزبية أو قبلية السلطة واتبعت سياسات التمييز ضد بعض الفئات أو القوى السياسية الأخرى⁷¹ ، ولم تكن التجربة الفلسطينية بعيدة عن ذلك، إذ سخرت الزعامة المنتفذة في المنظمة والسلطة القوانين واللوائح التي تنظم عمل مؤسساتها لخدمتها وتعزيز هيمنتها⁸¹.

إن أهمية وجود قوانين ولوائح دستورية في أي نظام سياسي تكمن في إيجاد ضوابط قانونية تمنع تفرد جهة معينة بإدارة العملية السياسية داخل هذه الأنظمة أو الاعتداء على الحريات الأساسية، وقد مثل اعلان الاستقلال الصادر عن المجلس الوطني عام 1988 أهم المبادئ الأساسية التي سيشملها دستور الدولة المستقلة ، ومن بينها وجود نظام برلماني يتمتع بصلاحيات تشريعية ورقابية والاعتراف بمبدأ التداول السلمي للسلطة ، من خلال وجود تعددية سياسية والالتزام بمبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق الإنسان وحماية حرياته العامة، وفي ظل عزوف الفلسطينيين عن التعاطي مع القوانين

⁶¹ الجرباوي، المصدر السابق ، ص 16

⁷¹ المصدر السابق ، ص 18

⁸¹ الازعر، النظام السياسي والتحول الديمقراطي في فلسطين، مصدر سابق ص 66

المفروضة عليهم من قبل الاحتلال تعززت بعض المفاهيم التي مثلت بديلاً عن هذه القوانين من خلال إعادة أحياء الأعراف التقليدية ، كالعرف العشائري الذي أصبح أحد أهم الأعراف الذي يفصل في النزاعات الداخلية سواء كانت نزاعات مدنية أو جنائية أو أخلاقية وأحياناً سياسية⁹ ، وبدخول السلطة الفلسطينية إلى الضفة الغربية وقطاع غزة وإعادة أحياء القوانين التي كانت سارية قبل عام 1967 واعتبارها المرجعية القانونية لعمل السلطة ، أصبح المواطن الفلسطيني أمام مجموعه من القوانين المتناقضة والتي أعطت النخبة المنتفذة صلاحية التشريع في ظل غياب مجلس منتخب ، حيث عملت بطريقة انتقائية، إذ صدرت مجموعه من القرارات التي اعتبرت القانون الأردني سندها القانوني، وأخرى استندت إلى القانون المصري وبعضها استوحى نصوصه من قانون الطوارئ البريطاني ، ومثلت الكثير من هذه القرارات مساً واضحاً بحقوق المواطن وحرياته الأساسية العامة، وفي ظل غياب نظام دستوري فلسطيني ينظم الحياة العامة غاب معه قانون السلطة القضائية التي عانت من حالة تهميش مقصودة واعتداء على صلاحياتها من قبل السلطة التنفيذية، فقد صدر في شباط من عام 1995 مرسوم رئاسي بتأسيس محكمة أمن الدولة التي يترأسها قضاة عسكريون، حيث لا تسمح أحكام هذه المحكمة باستئناف قراراتها²⁰، وقد حولت الكثير من القضايا الى هذه المحكمة التي كانت تصدر أحكامها بطريقة مزاجية، وخاصة تلك المتعلقة بنزاعات داخلية، فقد أصدرت مجموعه من الأحكام بالإعدام في وقت قياسي لم يتجاوز عدة ساعات وفي ساعات متأخرة من الليل، دون إعطاء المتهم أو من ينوب عنه الفرصة الكافية للدفاع، ومن خلال مراجعة أحكام هذه المحكمة يتبين أن سرعة اتخاذ القرار ومصادقة الرئيس عليه وتنفيذها ترتبط بحجم ردة الفعل الشعبية المصاحبة لهذه الحادثة، فقد نفذ حكم الإعدام لأول مرة بعد قيام السلطة بحق شقيقين من عائلة أبو سلطان في تاريخ 30/8/1998 على خلفية أحداث عنف في رفح في 27/8/1998 أودت بحياة شقيقين من عائلة أخرى ، حيث صدر

⁹¹ هلال ، ومسعد، مصدر سابق، 145،

⁹² هلال، جميل. النظام السياسي الفلسطيني بعد اوسلو. مصدر سبق ذكره، ص 234

هذا الحكم وتمت مصادقة الرئيس عليه وتنفيذه في أقل من ثماني وأربعين ساعة ، نتيجة الضغط الذي مورس على السلطة من قبل عائلة المغدورين ومطالبتها بإعدام المتهمين مقابل وقف مظاهر الاحتجاج التي أعقبت الحادثة .

أن قضية صياغة قانون أساسي فلسطيني تعد مسألة ذات دلالات هامة على صعيد التكوين القانوني والمضمون الديمقراطي لهذا التكوين ، إذ يصعب ضمان سيادة القانون بدون نظام دستوري يمثل الإطار العام الذي تتفرع عنه قوانين أخرى في كافة مجالات الحياة بهدف تنظيمها¹ ، وقد اعتبرت السلطة الفلسطينية أن وثيقة الاستقلال تمثل المبادئ التي يجب الاسترشاد بها في صياغة هذا الدستور ، وبالرغم من المطالب المتكررة لبعض القوى الفلسطينية بضرورة إصدار هذا الدستور من قبل المجلس الفلسطيني المنتخب كما ينص على ذلك الاتفاق المرحلي الفلسطيني - الإسرائيلي ، ألا أن السلطة التنفيذية رفضت المصادقة على هذا القانون ، وقد أدى غياب قانون أساسي ينظم الحياة السياسية الفلسطينية خلال أكثر من ثماني سنوات لإفراز نظام سياسي يعمل في ظل غياب مرجعية دستورية تحدد الضوابط التي تحكم العلاقة بين السلطات الثلاث في ظل وجود زعامة فلسطينية كرازماتية وسيطرة تاريخية لهذه النخبة على صناعه القرار الفلسطيني ، مما أدى إلى إبقاء عملية صناعه القوانين تتخبط بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بدون وجود آلية قانونية تقوم بضبط هذه العملية² .

وفي محاولة منه لإقرار نظام دستوري فلسطيني ، طلب المجلس التشريعي في جلسته الثانية من الفترة الأولى للدورة الأولى المنعقدة في رام الله يومي 3-4/4/1996 من السلطة التنفيذية تقديم مسودة هذا المشروع خلال مدة لا تتجاوز الثلاث أسابيع من تاريخه ، وبعد إدخال تعديلات جوهرية على مسودة المشروع المقدم من الحكومة أحيل القانون إلى اللجنة القانونية في الجلسة الرابعة من الدورة الأولى

¹² الأزرع ، محمد خالد. النظام السياسي والتحول الديمقراطي في فلسطين، مصدر سبق ذكره ص 67

²² الجرباوي، مصدر سبق ذكره، ص 101

بتاريخ 9/5/1996، لإبداء ملاحظاتها عليها وقد عمل المجلس بشكل متسارع لإقرار هذا القانون من أجل إيجاد ضوابط قانونية تنظم العلاقة بين مؤسسات السلطة، فقد أحيل هذا القانون بعد إقرار المجلس له إلى الرئيس للمصادقة عليه ونشره في الجريدة الرسمية خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً بعد الجلسة الثامنة عشر من الدورة الثانية المنعقدة بتاريخ 16-18/9/1997 بعد إقرار التعديلات المتعلقة بأحكام الطوارئ، ورغم مرور المدة القانونية لم تقم السلطة التنفيذية بالمصادقة على هذا القانون أو إعادته مشفوعاً ببعض الملاحظات، وبقي حبيساً في أدراجها حتى منتصف عام 2002، حيث صادق عليه الرئيس واعتبر أول قانون فلسطيني تعمل السلطة بموجبه²³، إلا أن البون بقي شاسعاً يبين ممارسة النظام الفلسطيني للعملية السياسية، وبين النصوص الدستورية التي تنظم هذه العملية، ولم تكن السلطة التشريعية التي تمتلك صلاحيات رقابية مهمة ألي جانب صلاحياتها في سن القوانين والتشريعات بعيدة عن هذه الحالة، فقد تجاوزت في عدة مناسبات النصوص القانونية التي تنظم علمها، ومن بينها تصديق المجلس التشريعي على البيان الوزاري للحكومة المعدلة التي قدمها الرئيس على خلفية تقرير هيئة الرقابة العامة الصادر عام 1997، حيث منح ثقته لهذه الحكومة في التاسع من آب من عام 1998 وحصلت على أغلبية مطلقة، بالرغم من أن هذه الوزارة ضمت ذات الوزراء الذين شملهم تقرير الفساد وتجاوز عددها الحد القانوني الذي نصت عليه المادة (65) من النظام الأساسي قبل تعديله والتي تحدد عددها بتسعة عشر وزيراً فقط، بالإضافة لبقاء عدد من الوزارات شاغرة²⁴، كما أن النظام الداخلي للمجلس يمنع أي عضو من أعضائه بممارسة أي وظيفة تنفيذية باستثناء العضوية في مجلس الوزراء، إلا أن العديد منهم قد تولوا وظائف تنفيذية كرئاسة هيئات حكومية أو العمل كمستشارين للرئيس ولم يلجا المجلس لمعالجة هذه المسألة التي ما زالت قائمة حتى الان .

³² لمراجعة القرارات الخاصة بإصدار نظام أساسي فلسطيني انظر: المجلس التشريعي الفلسطيني، القرارات ص 225

⁴² المجدلاني، المجلس التشريعي الفلسطيني، مصدر سابق، ص 110

السمة الريعية للنظام الفلسطيني

يلعب الاقتصاد دور فاعل ومؤثر في تحديد السمات العامة للأنظمة السياسية المعاصرة ، حيث أن الدول التي تحصل على جزء كبير من إيراداتها نتيجة ريع خارجي وهي الدول (الريعية) تمتاز بوضع سياسي تختلف عن تلك الدول التي تعتمد على فرض الضرائب على النشاط الاقتصادي المحلي وهي الدول الإنتاجية ،وقد ربط الكثير من المفكرين بين مسألة الإصلاح السياسي وبين الطبيعة الاقتصادية السائدة في مختلف الدول، ويرى البعض أن الأزمة المالية قد تكون حافزا مهماً للتحرك نحو الإصلاح السياسي ،إلا أن دول الريع تستمر في القيام بدور مركزي رغم الأزمات المالية التي تواجهها ،حيث تظهر هذه الدول قدرة على التكيف مع هذا الدخل دون اللجوء الى فرض ضرائب إضافية على مواطنيها ،وتحاول هذه الأنظمة شراء الإجماع السياسي عن طريق توزيع مواردها مقابل ولاء المواطن دون الحاجة إلى شرعية ديمقراطية، كما أن هذه الدول قد تشهد صراعات على السلطة او تشهد انقسامات فئوية على مستوى النخبة ، ولكن من غير المحتمل أن تشهد مطالبة شعبية بالإصلاح السياسي والديمقراطية ،ويكون هدف الصراعات التي تدور بين أعضاء النخبة المسيطرة هو توسيع نصيبها من الريع وليس المطالبة بإصلاحات سياسية و تمثيل المطالب الشعبية وال جماهيرية بذلك ،وقد ربط الكثير من المفكرين بين التنمية الاقتصادية والتحول الديمقراطي للأنظمة السياسية المعاصرة، فقد ورد في الإعلان العالمي للديمقراطية أن السلام والتنمية الاقتصادية هي أحد شروط التحول الديمقراطي في هذه الأنظمة، إذ أن الحكم الديمقراطي يزدهر في البيئة الاقتصادية التي توفر المناخ المناسب لهذا التحول .

أما فيما يتعلق بالشأن الفلسطيني فقد مهد مؤتمر المانحين الأول المنعقد في واشنطن في عام 1993 الى إيجاد سلطة ريعية تعتمد على المساعدات الخارجية ، وترتبط مع الغرب بعلاقة تبعية اقتصادية واضحة ،حيث لعبت المساعدات المقدمة من هذه الدول ألي السلطة الفلسطينية دور فاعل في النيل من

السيادة الوطنية لهذه السلطة وباستقلالية قرارها السياسي ، اذ ان الربيع السياسي على عكس الربيع النفطي يعتمد على أرادة وقرار المانح بالدرجة الأولى، و الذي يمكن وقفه أو ربط تقديمه باشتراطات سياسية معينة، وإذا لم يكن أمام أي نظام سياسي بدائل اقتصادية أخرى يستطيع من خلالها تغطية عجزه المالي ، فانه لا يجد مفر من الالتزام بشروط المانحين والالتزام بسياساته المختلفة ، خاصة فيما يتعلق بالمواقف السياسية ذات الصلة بالعلاقات المتبادلة بين أطراف الصراع في المنطقة ، وهو ما حصل في التجربة الفلسطينية التي لم تجد مفرأ من القبول باشتراطات الغرب مقابل الاستمرار بتقديم المساعدات المالية ،وبرأي الكثير من المهتمين بالشان الفلسطيني فان السمة الربيعية للنظام الناشئ قد ساعدت في تحكم النخبة المتنفذة على الموارد المادية التي وظفتها في تعزيز سيطرتها على المجتمع الفلسطيني، حيث أن أية دولة ريعية سواء كانت نفطية أو ذات ريع سياسي تتمتع فيها السلطة بنفوذ قوي ، ويكون اهتمامها بالسياسية الخارجية على حساب الشان الداخلي، وتكون هذه السلطة مستقلة عن الشعب من خلال رفضها اعتبار مجموع مطالبه كأحد مدخلات العملية السياسية، كما أن المطالبة الشعبية بالمشاركة السياسية داخل هذه الأنظمة لا تشكل مشكلة بالنسبة لهذه الدول ،حيث أن الهيئات التمثيلية تكون ضعيفة وتكون خاضعة للسلطة المتنفذه من خلال سياسة الاحتواء أو الإقصاء التي تمارسها هذه السلطة بحقها.

و يعد الاستقلال الاقتصادي ركيزة أساسية لأي استقلال سياسي ، وهو ما أدركته إسرائيل منذ أيام الاحتلال الأولى ، حيث كان من بين السياسات التي اتبعتها منذ ذلك الحين لمنع إمكانية قيام دولة مستقلة في المستقبل البعيد، العمل على إلحاق ودمج الاقتصاد الفلسطيني باقتصادها ومنع تنمية القطاعات الاقتصادية المهمة كالصناعة والزراعة والتجارة ، و ألحقت نسبة عالية من العمالة الفلسطينية في قطاعاتها الاقتصادية المختلفة ، مما أدى إلى خلق اقتصاد فلسطيني يعاني من حالة ركود كبيرة ،أصبحت بموجبه السوق الفلسطينية سوقاً استهلاكياً للمنتجات الإسرائيلية، ولم يكن

برتوكول باريس الاقتصادي الذي أبقى على جوهر العلاقة التبعية القائمة قبل أوسلو إلا خطوة إسرائيلية لتعزيز سياستها الرامية لمنع قيام اقتصاد فلسطيني مستقل ، وضمان تبعيته على الأمد البعيد ، حيث لم يحقق هذا الاتفاق أي شكل من أشكال الاستقلال والسيادة الوطنية على القرار الاقتصادي الفلسطيني، وبالرغم من النصوص النظرية التي احتواها هذا الاتفاق الموقع بين الطرفين والتي تنص على استقلالية السياسة الاقتصادية الفلسطينية ، إلا أن المؤشرات تدل على استمرار هيمنة إسرائيل على الاقتصاد الفلسطيني، من خلال سيطرتها على القرار الاقتصادي فيما يتعلق بالصادرات والواردات وعلاقات السلطة الاقتصادية مع الدول العربية الأخرى ، كما أن تنفيذ المشاريع التنموية في مناطق السلطة تحتاج الى موافقة الطرف الإسرائيلي، وقد التزم الجانب الفلسطيني قد بموجب بروتوكول باريس بفرض ضريبة القيمة المضافة بنسبة لا تقل عن 20% عن النسبة التي تفرضها إسرائيل على مواطنيها مما حرم المواطن الفلسطيني من إمكانية الاستفادة من تخفيض أسعار السلع الضرورية.⁵²

لقد ورثت السلطة الفلسطينية اقتصاداً فلسطينياً يعاني الركود الشامل والبطالة العالية بفعل السياسية الإسرائيلية التي انتهجتها منذ الأيام الأولى للاحتلال ، حيث عانى هذا الاقتصاد طوال سنوات الاحتلال من ضعف الإنتاجية بعد الاستهداف المتعمد لمصادر الدخل الفلسطينية المختلفة ، وفي ظل ضعف الإمكانيات المادية للسلطة لم يكن أمامها إلا الاعتماد على دعم الدول المانحة التي قدمت الدعم المتواصل للاقتصاد الفلسطيني من خلال المنح والقروض ، حيث عقدت هذه الدول مؤتمرها الأول في واشنطن بعد أقل من شهر من التوقيع على إعلان المبادئ المعروف باتفاق أوسلو، وتعهدت هذه الدول في مؤتمرها المنعقد في واشنطن أيضاً عقب التوقيع على اتفاق واي ريفر بتقديم ثلاثة مليارات وثمانمائة مليون دولار للسنوات الخمس القادمة 1998-2003 ، ألي جانب ذلك فقد تعهدت أكثر من

⁵² عورتاني، هشام: (العلاقات الفلسطينية-الإسرائيلية) ، السياسة الفلسطينية ، العدد الاول ، 1994 ، ص 49.

أربعين دولة ومؤسسة بتقديم أربعة مليارات دولار لتمويل عملية إعادة تأهيل البنيتين الاقتصادية والاجتماعية الفلسطينية خلال المرحلة الانتقالية، حيث تساهم أوروبا بنسبة 56.5% فيما تساهم الولايات ب 11%، في حين تقدم اليابان 7.5% من إجمالي المبلغ ويقدم البنك الدولي وجهات أخرى ما تبقى من المبلغ .

وقد كان الهدف الأساسي وراء المساعدات الدولية للنظام الفلسطيني الناشئ هو دعم تنفيذ الاتفاق الفلسطيني - الإسرائيلي حول الفترة الانتقالية، وإذا كانت هذه المساعدات قد ساعدت في مواجهة الأزمة الاقتصادية التي واجهت السلطة منذ دخولها، إلا أنها وفي الوقت ذاته قد خلقت مجموعة من الإشكاليات للنظام الناشئ، من بينها خلق اقتصاد ريعي استخدمته السلطة في شراء الولاءات السياسية من خلال تفردا بتوزيع إيراداتها على فئات ترتبط معها بمصلحة نفعية متبادلة، ألي جانب ذلك قام المانحون بخلق مؤسسات وابتكار آليات جديدة وتفعيل الموجود منها مما أدى ألي تعدد الجهات الفلسطينية التي تتولى مهمة التنسيق مع هذه الدول ، فقد اشتركت في هذه المهمة وزارة التخطيط والتعاون الدولي وبكدار وأنشئت علاقة بين الدول المانحة ومؤسسات المجتمع المدني ، أو بين بعض الدول وأجهزة تابعه للسلطة في ظل غياب مؤسسة مركزية تتولى هذه المهمة ، كما أن الدعم المالي المقدم للسلطة ارتبط في الغالب بمواقف سياسية تراعي اهتمامات وأولويات الدول المانحة .

المبحث الثاني : إشكالية العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية .

اصبحت فلسطين منذ انتهاء الحرب العالمية الأولى مسرحاً سياسياً تتجاذبه القوى الإقليمية والدولية ،حيث لم تشهد قيام نظام سياسي مستقل يتولى إدارة العملية السياسية داخل المجتمع، فقد خضعت مباشرة بعد انتهاء الحرب لحكم عسكري مباشر استبدل عام 1922 بانتداب بريطاني استمد شرعيته من قرار عصبة الأمم آنذاك ،باعتباره تفويضاً سياسياً لإدارة شؤون هذه المنطقة، وقد استندت بريطانيا في إدارتها للشؤون السياسية في فلسطين إلى إصدار قانون الطوارئ الذي مثل القاعدة القانونية لسياستها ، وقد منح هذا القانون المندوب السامي السلطة العليا في إصدار القوانين والقرارات ،ولم يكن للسكان الفلسطينيين أي دور منظم في إصدارها باعتبارها أحد أطراف معادلة الصراع العربي-اليهودي، رغم الاعتراف بالوكالة اليهودية كهيئة دولية لإسداء المشورة لإدارة الانتداب في القضايا التي تهمها .

وفور انتهاء الانتداب وحسم الحركة الصهيونية الحرب لصالحها، ألحقت الضفة الغربية بالأردن فيما ألحقت عزه بمصر، وقد مارست الأردن سلطتها في الضفة الغربية بناءً على نصوص الدستور الأردني الصادر عام 1952، الذي أصبح القاعدة القانونية لتنظيم العلاقة بين السلطات الثلاث وتحديد قواعد اتخاذ القرار، وبموجب هذا القانون تتألف السلطة التشريعية من مجلس الأعيان والنواب، ويعطي الدستور الملك سلطة تعيين أعضاء المجلس الأول الذي لا يتجاوز عدده نصف عدد مجلس النواب الذي ينتخب بطريقة مباشرة، ويقوم المجلس المشترك، والذي يسمى بمجلس الأمة بإقرار القوانين والتشريعات ورفعها للملك للمصادقة عليها و يلاحظ من نصوص هذا الدستور وجود هيمنة واضحة للسلطة التنفيذية التي يقف على رأسها الملك على السلطة التشريعية، إذ منح هذا القانون المجلس المعين سلطة تشريعية موازية لسلطة المجلس المنتخب، ويتشكل مجلس الأعيان عادة من كبار مستشاري الملك السابقين وبعض القيادات العسكرية السابقة ،وأشخاص مقربين من القصر الملكي، إما

في قطاع غزة الذي خضع لإدارة مصرية استندت ألي القانون المصري الصادر عام 1962 فقد تقاسم السلطة التشريعية كل من الحاكم الإداري الذي يمثل الحكومة المصرية ومجلس الحكم، ويعتبر هذا القانون الحاكم رئيساً للسلطة التشريعية ويقوم بتعيين عشرين عضواً من أعضاء المجلس التشريعي فيما يتم انتخاب اثنين وعشرين عضواً من قبل اللجان المحلية للاتحاد القومي العربي⁶²، وباحتلال الضفة الغربية وقطاع غزة عام 1967، خضعت هاتين المنطقتين لحكم عسكري مباشر، حيث عطلت إسرائيل نصوص القانونين الأردني والمصري، واعتمدت على قانون الطوارئ البريطاني الذي أصبح يمثل أحد الرجعيات القانونية للقوانين الإسرائيلية، واعتبر الحاكم العسكري الإسرائيلي السلطة العليا الذي يقوم بإصدار أوامره العسكرية بالتنسيق مع وزارة الدفاع، وقسمت المناطق المحتلة إلى منطقتين وأصبح لكل منها حاكم عسكري، و أصدر فور سقوط هاتين المنطقتين أصدر حاكميهما العسكريين، أول قراراتهما بإلغاء كافة القوانين والتشريعات التي كانت سارية المفعول قبل الخامس من حزيران من عام 1967، ومنح الحاكم العسكري كافة الصلاحيات التي كانت تتمتع بها السلطات الثلاث في ظل الحكم المصري والأردني.

⁶² هنود، حسين: التشريعات واليات سنها في السلطة الفلسطينية، رام الله، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، 1998. ص 14

السلطة التشريعية الفلسطينية بعد أوسلو

لقد شهد النظام الفلسطيني الناشئ حالة من التداخل والتشابك بين مختلف مؤسساته سواء تلك التي استحدثت بفضل السلطة، أو مؤسسات منظمة التحرير التي وبالرغم من تراجع دورها لصالح السلطة، بقيت الإطار المعنوي الذي يمثل الشعب الفلسطيني في الوطن والشتات، وقد مثلت المنظمة بموجب قرار المجلس الوطني عام 1993 المرجعية السياسية والتنظيمية العليا للسلطة الناشئة، وفي ظل غياب المرجعية القانونية لكلا المؤسستين (المنظمة والسلطة) شهدت العلاقة فيما بينها حالة من التداخل أدت ألي تغييب دور منظمة التحرير، وخاصة في ظل جمع الكثير من رموز السلطة لأكثر من وظيفة فيهما، فالمجلس الوطني الذي شكل عام 1994 لاعتبارات سياسية بهدف تمثيل الشعب الفلسطيني وتجسيد الهوية الوطنية وإبرازها أمام الرأي العام الدولي كمقدمة للدولة الفلسطينية لم يكن ذات طبيعة تشريعية أو رقابية على مؤسسات المنظمة الأخرى،²⁷ بسبب تغييب دوره، ليصبح بموجب ذلك مؤسسة تنهشها البيروقراطية وتخضع لمبدأ الكوتا والمحاصصه، وافتقاده لصفته التمثيلية في ظل وجود قوى سياسية فاعلة غير ممثلة فيه بعد بروز حركة حماس كقوة فاعلة على الساحة السياسية الفلسطينية، وفي الوقت ذاته لم يعتد هذا المجلس على ممارسة الوظائف التشريعية وإصدار القوانين خلال تجربته الطويلة.

أما البرلمان الفلسطيني الذي يتكون من 88 عضو فقد أفرزته عملية انتخابية حرة ومباشرة خاضها الشعب الفلسطيني في مناطق الضفة الغربية وغزه تنفيذا للاتفاقية الإسرائيلية- الفلسطينية الموقعة في واشنطن في الثامن من أيلول من عام 1995، ويتمتع هذا المجلس بصلاحيات تشريعية، ويحق له ضمن ولايته السياسية والجغرافية إصدار تشريعات وقوانين مقيدة بأسلو باعتباره سقف سياسي يحدد صلاحياته ويقيدها بما يتوافق مع مضامين الاتفاقات الموقعة بين الجانبين، وقد أصبح أعضاء

⁷² الازعر، محمد: المؤسسة التشريعية في فلسطين، ورقة عمل مقدمة الى مؤتمر، السلطة التشريعية في العالم العربي، القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية. ص 290.

المجلس المنتخب أعضاء في المجلس الوطني، في ظل غياب أي نصوص قانونية تضبط هذه العلاقة وتنظمها.

و قد حاولت السلطة منذ تسلمها المناطق التي انسحبت منها إسرائيل إيجاد نصوص قانونية لملء الفراغ الناتج عن غياب تشريعات وقوانين فلسطينية تمثل المرجعية القانونية للسلطة الناشئة، ولهذا الغرض أصدر الرئيس الفلسطيني قراره رقم (1) لسنة 1994 بإعادة العمل بالتشريعات التي كانت سارية المفعول قبل حزيران من عام 1967، وقد استند الرئيس الفلسطيني في إصدار هذا المرسوم إلى الصلاحيات التي خولتها له منظمة التحرير الفلسطينية بإنشاء وترأس السلطة الجديدة، إلى جانب صلاحياته كرئيس للسلطة التنفيذية التي لها الحق في إصدار القوانين في حالات الطوارئ، وفي محاولة منه لتوحيد آليات التشريع داخل النظام الفلسطيني ضمن قانون جديد، أصدر الرئيس الراحل مرسوم رئاسي يحمل رقم (4) لسنة 1995 ينظم هذه العملية ويضبطها لحين انتخاب المجلس التشريعي الذي سيتولى ذلك، و قد نص هذا القانون على تحديد آليات التشريع ضمن الأتي: (يقدم مشروع القانون من الوزارة أو الجهة الحكومية المعنية إلى ديوان الفتوى والتشريع الذي يقوم بإعداد صيغته النهائية ثم يقدمها إلى أمين عام مجلس الوزراء، الذي يتولى عرضها على مجلس الوزراء لإقرارها أو أعادتها مشفوعة ببعض الملاحظات إلى ديوان الفتوى والتشريع مرة أخرى، لإدخال تعديلات جديدة ومن ثم عرضها مرة أخرى على مجلس الوزراء لإقرارها ورفعها للرئيس للمصادقة عليها، ونشرها في الجريدة الرسمية²⁸، ويلاحظ من خلال هذا المرسوم انه لم يحدد المدة النافذة للقوانين التي تصدر في حالات الفراغ القانوني، وبالرغم من انتخاب المجلس التشريعي الذي يتحمل مسؤولية إعادة النظر بكافة التشريعات والقوانين التي صدرت قبل بدء ولايته، لم يصدر أي

قانون يلغي أو يعدل هذا المرسوم الذي جسد هيمنة السلطة التنفيذية على آليات التشريع الفلسطيني، من خلال إعطائها الحق في تقديم المشروع وإقراره ثم المصادقة عليه.

تعد عملية التشريع في الانظمة المعاصرة وظيفة مشتركة بين السلطين ، حيث تستطيع السلطة التنفيذية تقديم مسودة القانون إلى البرلمان الذي يقوم بإقراره من خلال التصويت عليه بالقراءات الثلاث ، ثم يعاد لرئيس هذه السلطة لإصداره خلال المدة القانونية والتي تحدد في كثير من الأنظمة بثلاثين يوماً، أو أعادته مشفوعاً ببعض الملاحظات²⁹ ، وبمراجعة القوانين التي ناقشها المجلس التشريعي يتبين أن معظمها قدمها مجلس الوزراء ، في مقابل القليل منها التي قدمها أعضاء أو لجان هذا المجلس ،وقد شهدت التجربة التشريعية الفلسطينية هيمنة واضحة للسلطة التنفيذية ، خاصة فيما يتعلق بسن القوانين ، حيث استمرت بالاعتداء على صلاحيات المجلس التشريعي، وصدرت الكثير من القوانين والتشريعات دون عرضها على هذا المجلس ، وفي محاولة منه لتحديد هذه العلاقة وتنظيمها أصدر البرلمان الفلسطيني نظاماً داخلياً أستمد الكثير من نصوصه من النظام الأساسي الذي تأخرت المصادقة عليه لأكثر من أربع سنوات بعد اقراره بالقراءات الثلاث ، إلا أن السلطة التنفيذية لم تلتزم باللاليات القانونية لعملية التشريع التي نص عليها هذا النظام ، حيث بعث الرئيس الفلسطيني برسالة إلى المجلس بتاريخ 23/6/1998 يعتبر أن هذا النظام غير ملزم له ،³⁰ وقد استمرت السلطة التنفيذية بإصدار القوانين بالاعتماد على القرار الرئاسي رقم (1) لعام 1994 والقرار رقم 5 لعام 1995، وإذا كانت القرارات التي صدرت عن الرئيس قبل انتخاب المجلس التشريعي قد وجدت سندها القانوني بصلاحياته كرئيس لمنظمة التحرير ، الى جانب ما تمنحه اياه الاتفاقات السياسية الموقعة بين الجانبين من صلاحيات ، فأنها لم تستند الى مرجعية قانونية بعد عام 1996 في ظل وجود سلطة مختصة بعملية التشريع، إذ لا يحق له إصدار أية قوانين تحمل الصفة التشريعية إلا في حالات

²⁹ المصدر السابق، ص 14

³⁰ عزيز ، الرقابة البرلمانية...، مصدر سابق، ص 10

الضرورة التي ينظمها القانون من خلال ما يعرف بالتشريع المؤقت، والتي يطلق عليها قرارات القوانين أو مراسيم بقوانين، حيث يكون لهذه القرارات قوة القانون في الحالات التي تحتمل التأخير، وذلك بسبب غياب السلطة التشريعية، وما ينشأ عن ذلك من فراغ تشريعي يقتضي اتخاذ تدابير ضرورية وملحة، على أن تعرض على المجلس التشريعي في أول جلساته لقرارها أو تعديلها أو إلغائها، وإلا فقد زال ما كان لها من قوة قانونية،³¹ وقد كانت العديد من القوانين التي صدرت عن السلطة التنفيذية قد استندت لنصوص دستورية مورثه من أنظمة حكمت فلسطين هدفت لإضفاء الصفة القانونية على سياساتها المختلفة، ومن بين هذه القوانين، قانون الطوارئ البريطاني الذي مثل مسأ واضحاً للحقوق المدنية للمواطن الفلسطيني، وكان قانوناً استثنائياً طبق في فتره استثنائية من تاريخ الشعب الفلسطيني بهدف إحكام السيطرة الأمنية عليه، ليمثل بعد دخول السلطة القاعدة القانونية لبعض القوانين والقرارات التي اتخذتها السلطة التنفيذية كما هو الحال بإنشاء محاكم أمن الدولة.

احتواء السلطة التشريعية وضعف دورها الرقابي

أن الحكم على مدى نجاح المجلس التشريعي الفلسطيني بالقيام بدوره الرقابي يتوقف على مدى نجاحه في ملاحظة ومراقبة اوجه الخلل في أداء السلطة التنفيذية، ونجاحه في معالجتها باستخدام الأدوات الرقابية التي يمتلكها عملاً بنصوص النظام الأساسي، إلا أن الممارسة الفعلية لهذه المهمة لم تكن ذات فاعلية، وافتقد للإطار الدستوري الذي ينظم سلطة، وبالتالي فإن إنجازاته في هذا المجال ما زالت منقوصة ومرهونة بارادة السلطة التنفيذية³²، وبموجب النظام الأساسي فإن البرلمان الفلسطيني يمتلك صلاحية مراقبة ومحاسبة هذه السلطة على أداؤها السياسي والإداري وفق برنامجها الذي منحت بموجبه الثقة، بهدف منع التفرد بالسلطة أو إساءة استخدام النفوذ السياسي، إلا أن عدة عوامل قد لعبت دور في الحد من فاعلية المجلس، خاصة فيما يتعلق بدوره الرقابي، ومن أهم هذه العوامل سيطرة فتح شبه المطلقة على غالبية أعضائه في ظل غياب الكتل البرلمانية المنافسة، الى جانب عملية الجمع بين عضوية المجلس و مناصب أخرى في الهيئات القيادية العليا للحركة، فمنذ عام 1996 لم يطرأ تغيير جوهري على هيئة رئاسة المجلس إلا في 6/10/2003 بعد تعيين رئيسه رئيساً للوزراء خلفاً لمحمود عباس، حيث انتخب النائب رفيق النتشه عضو المجلس الثوري وعضو اللجنة المركزية سابقاً لرئاسة المجلس خلفاً له، ليخلفه فيما بعد روجي فتوح عضو المجلس الثوري رئيساً جديداً للمجلس.

لقد أدت هيمنة طرف سياسي واحد على تركيبة المجلس وهو ذات الطرف الذي تتشكل منه الحكومة إلى ضعف فاعلية الدور الرقابي للسلطة التشريعية، وقد شهدت مختلف الحكومات الفلسطينية تداخل عضوي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وقد تجاهلت السلطة التنفيذية في الكثير من الأحيان السلطة التشريعية وحاولت احتوائها وتعطيل دورها الرقابي وقد ظهر في مواضيع عدة منها رفض الرئيس المصادقة على القانون الأساسي، والتأخير المستمر في عرض الموازنات العامة، وتجاهل

²³ الهيئة المستقلة لحقوق المواطن : التقرير السنوي الرابع، 1998، ص 64.

الحكومة للكثير من توصيات المجلس خاصة في قضايا تتعلق بأداء الحكومة³³، ويعتبر الفقه السياسي أن الرقابة المالية من أهم وظائف البرلمان في أي نظام سياسي يتبنى مبدأ الفصل بين السلطات، حيث تقدم الحكومة مشروع ميزانيتها للسنة الجديدة قبل بدايتها، كما أن الحكومة ملزمة بتقديم الحسابات الختامية عن السنة المالية المنتهية في بدء الدورة البرلمانية الجديدة، إلى جانب ذلك فإن فرض ضرائب جديدة أو الحصول على قروض عمومية للدولة تقتضي موافقة البرلمان إذ تنص المادة 83 من القانون الأساسي على إلزام الحكومة بتقديم أية مشاريع يترتب عليها إنفاق مبالغ من الخزينة العامة، وفي حال تأخر الحكومة عن تقديم مشروع موازنتها في مدة تتجاوز الشهر من دخول السنة المالية الجديدة، فإن المادة 81 من القانون الأساسي تشير إلى استمرار الصرف باعتمادات شهرية بنسبة 1/12 لمدة ثلاث شهور جديدة، وإذا لم يتم المصادقة على الموازنة خلال هذه الفترة تؤول أمور الصرف للجنة من المجلس التشريعي، وهو أمر لم يلجأ إليه هذا المجلس بالرغم من عدم إقرار الموازنة العامة عدة مرات، فقد أقرت موازنة عام 1997 في شهر أيار من نفس العام، ولم تكن موازنتي 98 و 99 بأفضل حال، إذ أقرتا بعد مدة تجاوزت الست شهور، ورغم ذلك استمرت وزارة المالية بالصرف بعيدا عن رقابة المجلس التشريعي³⁴، كما أن موازنة عام 2000 والتي كانت أول موازنة تقرر في موعدها قد أقرت على الرغم من عدم تنفيذ السلطة التنفيذية توصيات اللجنة المالية للمجلس والمتعلقة بعدم حسم مسألة العجز المالي المتراكمة من موازنة العام الذي سبقها، وبالغلة خمسين مليون دولار، ولم يستخدم المجلس صلاحياته في محاسبة الحكومة لحملها على احترام القواعد الدستورية، بل اكتفى بالتلويح بحجب الثقة عن وزير المالية.

وقد كان اخطر ما حدث فيما يتعلق بالرقابة البرلمانية الفلسطينية على الموازنة العامة كان في الدورة الرابعة، حيث عمدت رئاسة المجلس إلى تعطيل عرض لجنة الموازنة تقريرها على المجلس لعمله

³³ المصدر السابق، ص 67.

⁴³ المجدلاني، مصدر سابق، ص 140.

المسبق بما يحتوي من دعوى صريحة لحجب الثقة عن وزير المالية، الأمر الذي دفع رئيس هذه اللجنة إلى الاستقالة احتجاجاً على ذلك³⁵.

وبالرغم من النصوص الدستورية التي يحتويها القانون الأساسي حول مسألة عرض الاتفاقات السياسية الخارجية والمالية على المجلس، إلا أن السلطة التنفيذية تجاهلت ذلك بدواعي سياسية، حيث أن الاتفاقية الانتقالية المعروفة باسم طابا-واشنطن والموقعة في عام 1995 قد منعت السلطة من القيام بأي عمل دبلوماسي على المستوى الدولي، على أن يكون ذلك من اختصاص منظمة التحرير، ولم تقم السلطة بعرض أية قروض مالية على المجلس للمصادقة عليها، فقد وقعت السلطة حتى عام 2003 قروض قيمتها الإجمالية أكثر من مليار دولار لم يعرض منها على المجلس سوى اتفاقيتين عقدتا مع الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، الأولى بقيمة 11 مليون دينار كويتي عام 1997، والثانية عام 1999 بعشرة ملايين دولار، وتم عرضها بناءً على شرط من الصندوق الذي ربط موافقته على القروض بموافقة المجلس التشريعي عليها³⁶، كما أن الحكومة لم تلتزم بتقديم تقارير دورية إلى المجلس التشريعي حول سياستها المالية للتأكد من التزامها ببنود الموازنة العامة عملاً بنص المادة 52 من قانون تنظيم الموازنة العامة التي تلزم الحكومة بتقديم تقرير ربع سنوي يشرح اتجاهات وحركة الإيرادات والنفقات مقارنة مع التوقعات، ليقوم المجلس بمناقشة هذا التقرير لمعرفة مدى انحرافها عن برنامج عمل الحكومة، باعتبار ذلك أحد أشكال الرقابة الأولية والمنتظمة على سياسة الحكومة، ولم يلجأ المجلس لتحمل مسؤوليته حول ذلك واتخاذ إجراءات قانونية لحملها على الالتزام بتقديم هذا التقرير³⁷، وإلى جانب الرقابة المالية التي يمارسها المجلس على الحكومة تعتبر مسألة منح الثقة للحكومة من أهم وظائفه الرقابية، فموجب المادة (64

⁵³ المصدر السابق، ص 118.

⁶³ عزيز، كإيد: الرقابة البرلمانية على المعاهدات. الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، ص 15.

⁷³ المجدلاني، المجلس التشريعي....، مصدر سابق، ص 120.

(من النظام الأساسي والتي تتطابق مع المادة 10 من النظام الداخلي للمجلس ، يقدم رئيس السلطة حكومته إلى المجلس لمنحها الثقة ، و التي بدونها لا تستطيع مزاولة وظائفها ، وباستحداث منصب رئيس الوزراء عدلت المادة بحيث اصبح المكلف بتشكيل الحكومة هو الذي يقوم بتقديمها إلى المجلس في أول جلسة يعقدها بعد إقرار البيان الوزاري ، وتعتبر ثقة المجلس بالحكومة إحدى أدوات الرقابة المسبقة على عمل السلطة التنفيذية.

ورغم اشتراط النظام تقديم الحكومة لبرنامجها (بيانها الوزاري) قبل منحها الثقة إلا أن المجلس قد منح الثقة لحكومتين متتاليتين لم تقدم بيانها الوزاري³⁸، ولم تجد أي من الحكومات الفلسطينية منذ عام 1994 وحتى عام 2004 أية معوقات في منحها الثقة ، حيث كانت تحصل على ثقة المجلس بنسب متفاوتة لم تقل عن 55% من عدد أعضاء المجلس، ويعود السبب في ذلك لتفرد فتح بالسيطرة على غالبية أعضاء المجلس والتداخل العضوي بين عضوية السلطتين التشريعية والتنفيذية، انظر جدول رقم (3)،

الوزارة	عددها	عدد أعضاء المجلس	النسبة المئوية
حزيران 1996- اذار 1998	42	12	50%
اذار -1998-حزيران 2002	26	22	85%
حزيران 2002-تشرين اول 2002	20	11	55%
تشرين اول 2002-نيسان 2003	19	10	53%
نيسان 2003-ايلول 2003	21	14	67%
تشرين ثاني 2003-شباط 2005	24	18	75%

جدول رقم (3) يبين نسبة الوزراء من المجلس التشريعي في وزارات السلطة حتى بداية عام 2005.

وعدم التزام المجلس بالنصوص القانونية التي تنظم العلاقة بين السلطتين ، فقد منحت الثقة لحكومة آب/ 1998 بالرغم من مطالبته السابقة بضرورة تشكيل هذه الحكومة من ذوي الكفاءة والاختصاص على خلفية اتهام تقرير الرقابة العامة الحكومة المشكلة منذ عام 1996 بالفساد وسوء الإدارة ، حيث رفع المجلس توصياته الى رئيس السلطة بإبعاد الوزراء الذين شملهم هذا التقرير ، وضرورة

الالتزام بالعدد القانوني لمجلس الوزراء ، وبالرغم من تقديم هذه الحكومة بدون بيان وزاري وتجاوز عددها ما نص عليه النظام الأساسي³⁹ ، إلا أن المجلس التشريعي قد منحها الثقة ، وبمراجعة أسماء الوزراء اللذين تولوا حقائب وزارية في هذه الحكومة ، يتبين أن اثنين وعشرين وزير من اصل ثمانى وعشرون هم أعضاء من المجلس ، أي أن نصف الذين صوتوا للحكومة هم وزراء فيها.

أن سيطرة حركة فتح على المجلس والتزام معظم نوابها بتوجيهات قياده الحركة والتي تقف على راس النظام الفلسطيني وتنفرد بغالبية مؤسساته، قد زاد من إشكالية العلاقة بين هذه المؤسسات، خاصة العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، حيث لم تشهد السلطة التنفيذية استقرار سياسي، إذ شهدت العشر سنوات السابقة ثمانى حكومات متتالية ، شكلت ثلاث منها خلال سنة 2003 من بينها حكومة الطوارئ التي شكلها الرئيس بالاستناد إلى الباب الرابع من القانون الأساسي ، وقد شهد هذا العام تنازع بين مؤسسي الرئاسة ورئاسة الوزراء حول الصلاحيات ، فقد وافق الرئيس الفلسطيني على استحداث هذا المنصب بعد حملة منظمة من الضغوط الخارجية التي لعبت دور واضح في إجراء تعديلات جوهرية على النظام الفلسطيني ،من بينها سيطرة التكنوقراط على موارد السلطة المالية واستحدث منصب رئيس الوزراء ،واحالة جزء من الصلاحيات الإدارية الأمنية التي كان يتمتع بها الرئيس إلى رئيس الوزراء الجديد ،وفي ظل هذا التنازع بين مؤسستي السلطة التنفيذية لم يستطيع المجلس التشريعي حسم الخلاف بالرجوع الى نصوص النظام الأساسي ، فقد رفض الرئيس الفلسطيني اكثر من مرة إجراءات اتخذها مجلس الوزراء في ظل حكومة محمود عباس من بينها قانون التقاعد وبعض التعديلات في هيئات ومؤسسات السلطة ،بإضافة لإصدار مرسوم رئاسي في العشرين من أيار من عام 2003 نقلت بموجبه المسؤولية عن بعض المؤسسات من الحكومة إلى مكتب الرئيس، بالرغم من وجود مواد قانونية في النظام الأساسي تعتبرها من صلاحيات مجلس

³⁹ الهيئة المستقلة، التقرير الرابع، مصدر سابق، ص 20.

الوزراء، كسلطة النقد وديوان الموظفين العام والمحافظين ، وقد خلى هذا المرسوم من الإشارة إلى القانون الذي يحكم علاقة هذه المؤسسات مع مكتب الرئيس⁴⁰.

و لم يتخذ المجلس التشريعي أي خطوات جادة لتصويب مسار حكومة الطوارئ التي شكلت بتاريخ 5/10/2003 والتي لم تستند ألي النصوص الدستورية التي تنظم عملها أو تجيز تشكيلها، فقد شكلت حسب المرسوم الرئاسي بالاستناد إلى أحكام القانون الأساسي الذي يحدد مدتها بشهر واحد على أن يقوم فقد عدد من الإجراءات التي اتخذتها الحكومة لاقرار أو إلغاء بعض قراراتها إلا أن المجلس وبالرغم من تجاوز هذه الحكومة مدته القانونية لم يراجع قراراتها بعد انتهاء المدة واستمرت هذه الحكومة في عملها لحين تشكيل الحكومة العادية ونيلها الثقة من المجلس في 12/11/200. وبالرغم من إلحاق أجهزة الأمن الداخلية (الشرطة، الأمن الوقائي، الدفاع المدني) الى وزارة الداخلية ، إلا أن حكومة احمد قريع قد تنازلت طواعية عن صلاحياتها الأمنية حيث تم الاتفاق على تقاسم الصلاحيات الأمنية بين وزارة الداخلية ومجلس الأمن القومي الذي أعيد تشكيله في شهر تشرين أول 2003 وقد شهدت المناطق الفلسطينية في ظل حكومة أبو علاء حالة من الفوضى الأمنية تمثلت بزيادة عمليات القتل العمد على خلفيات نزاعات شخصية وعمليات اختطاف الرموز من السلطة وظهور حالة الجدل التي رافقت ما عرف (بملف الإسمنت المصري) واتهام بعض وزراء حكومة أبو علاء بتوريد هذا الإسمنت الى شركات إسرائيلية تتولى بناء الجدار الفاصل وفي ظل هذه الحالة لم يتخذ المجلس خطوات رقابية فاعلة لمسائلة الحكومة ومسائلتها إذ اكتفى بتشكيل لجنة تحقيق بتاريخ 31/12/2003 حول موضوع الإسمنت المصري الى القضاء⁴¹ ولم يلجأ ألي حجب الثقة بالحكومة أو حتى التهديد بحجبها رغم تحميله هذه الحكومة في جلستها المنعقدة في رام الله عن صلاحياتها الأمنية التي كفلها لها الدستور وطالب الرئيس بقبول استقالتها. الا ان وصول محمود عباس الى رأس السلطة الفلسطينية قد

⁴⁰ الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، التقرير التاسع ، رام الله، 2004، ص 106.

⁴¹ الملتقى الفكري. التقرير السادس، القدس. ايار 2005، ص 121

اوجد بعض التعديلات على طرق واليات ادارة العملية السياسية في النظام الفلسطيني ، وهي تعديلات ليست كافية للاعتقاد بأن هذا النظام قد بدأ يشهد تحولا ديمقراطيا ينبئ قريبا بقيام نظام ومجتمع ديمقراطيين ، الا انها تبدو مؤشرا نحو سياسة اصلاحية تهدف الى مأسسة العملية السياسية وضبط اليات اتخاذ القرار كمقدمة لانهاء الطابع الشخصاني للقرار الفلسطيني الذي لازم رأس النخبة المتنفذة تاريخيا ، ويبدو ان افتقار عباس للصفات الكراماتية التي كان يتمتع بها الرئيس الراحل ياسر عرفات قد دفعه للبحث عن وسائل جديدة لتعزيز شرعيته السياسية كرئيس جديد للسلطة ، من خلال تبنيه سياسة إصلاحية واعادة الاعتبار الى المؤسسة الرسمية وتفعيل دورها واشراكها بالقرار ، الى جانب اتخاذه لبعض القرارات الاصلاحية والتي تهدف الى اعادة تنظيم اجهزة ومؤسسات السلطة ،من خلال توحيد اجهزة الامن واصلاح المؤسسة المالية وتفعيل دور القضاء ، وهي ذات المطالب الشعبية والخارجية على حد سواء .

ويبدو ان التحول الابرز الذي دخل على الساحة الفلسطينية يتمثل بالنتائج المهمة للحوار الفلسطيني -الفلسطيني خاصة المتعلقة بموافقة حماس بالدخول في مؤسسات منظمة التحرير والمشاركة بالانتخابات التشريعية القادمة، حيث تحمل هذه التطورات مدلولات ايجابية وتنبئ ببعض التغيرات المهمة على طبيعة المؤسسات الرسمية ومنها المؤسسة التشريعية من خلال انتهاء هيمنة فتح عليها وانتقال المنافسة بين النخبة الواحدة الى تنافس سياسي حزبي يمكن له ان يفعل الدور الرقابي والتشريعي للبرلمان الفلسطيني ويجعل من حماس شريك اساسي في صناعة القرار .

المبحث الثالث: التعددية السياسية في النظام الفلسطيني .

تتميز الدولة الحديثة عن الدولة التقليدية بالمدى الواسع للمشاركة السياسية ، والتي تعتبر حق في للمواطن تكفله النصوص الدستورية مختلف الأنظمة الديمقراطية ، وتعتبر الأحزاب السياسية أحد أهم القنوات الشرعية للمشاركة داخل النظام السياسي ، حيث يعتبر الحزب السياسي⁴² الميدان المشترك لجماعات معينه لتحقيق تغيير سياسي واجتماعي واقتصادي معين ، ويكون الهدف الأساسي للحزب السياسي الوصول إلى السلطة منفرداً أو بالاشتراك مع أحزاب أخرى والاحتفاظ بها ، ويمارس الحزب السياسي إذا كان خارج السلطة دوراً رقابياً على السلطة التنفيذية باعتباره جزء من المعارضة، وبالرغم من معرفة الأحزاب السياسية بالمعنى الحديث والتي يكون هدفها الاستيلاء على السلطة وممارستها بالطرق الدستورية ، فقد ظهرت في نهاية القرن الثامن عشر ، ألا أن الفكر اليوناني والتجربة الإسلامية قد شهدتا جماعات سياسية لم تأخذ هذا المعنى، فقد نشأت الأحزاب الحديثة في أوروبا والولايات المتحدة ، وكان للبرلمانات دور مهم في نشأتها، حيث بدأت مجموعات تتكامل داخلها للدفاع عن مصالح ووجهات نظر مشتركة ، وكانت المصالح المهنية أحد أهم القواسم المشتركة بين هذه الجماعات ، وبدأت هذه الجماعات تأخذ أشكال منظمة بعد ظهور نظام الاقتراع العام والحملات الانتخابية⁴³ ، ولم يكن الدين عاملاً مغيباً في نشأة هذه الأحزاب، فقد لعب دور مهم وأصبح من العوامل المؤثرة في تشكيلها، كالأخوان المسلمين في مصر والحزب المسيحي في إيطاليا والحزب المسيحي الديمقراطي في ألمانيا، أو بعض الأحزاب الإسرائيلية .

لقد عرفت الأنظمة السياسية المعاصرة ثلاث أنماط من الحكم تتعلق بالتعددية السياسية فمنها من يعتمد نمط الأغلبية (majoritarian) حيث تحصل أحد الأحزاب على السلطة التشريعية والتنفيذية أو إحداها

²⁴ يعرف الفقيه الفرنسي (بنيامين كونستانت) الحزب بأنه جماعة من الناس تعتنق مذهباً سياسياً واحداً، أما د. سليمان الطماوي فيعرفه بأنه جماعة متحدة من الأفراد تعمل بمختلف الوسائل الديمقراطية للفوز الديمقراطية للفوز بالحكم أو التأثير فيه ، للمزيد انظر نعمان الخطيب- الاحزاب السياسية ، مصدر سابق ، ص 12 .
³⁴ المصدر السابق، ص 209

وغالبا ما يكون هذا النمط في الأنظمة ثنائية الأحزاب كما هو الحال في النظام السياسي الأمريكي ، كما أن أنظمة أخرى تعتمد على التعددية الحزبية (multi party system) حيث يصعب انفراد حزب معين بالسلطة إلا من خلال ائتلاف حزبي ، وفي مثل هذه الانظمة فان تأثير الأحزاب السياسية يبدأ قبل تشكيل الحكومة بهدف الوصول الى مكاسب سياسية مقابل ضمان الأكثرية لأكبر الأحزاب السياسية والتي تكلف بتشكيل الحكومة ، أما النمط الأخير من أنظمة الحكم المعاصرة فهو الأنظمة الشمولية (totalitarian party) ، وهي أنظمة سلطوية يسيطر فيها الحزب الواحد على العملية السياسية داخل النظام السياسي ويمنع مشاركة الأحزاب الاخرى فيها او تمنع نشاتها من الاساس . وتختلف الأحزاب عن جماعات الضغط (pressure groups) التي يعرفها الفقه الدستوري بأنها جماعات منظمة تهدف من وراء نشاطها التأثير على السلطة وليس الوصول إليها ، والضغط على صانعي القرار من اجل تحقيق مصالحها⁴⁴.

أما في الحالة العربية فيميز الكثير من المفكرين بين مجموعة من النظم فيما يتعلق بموقفها من التعددية السياسية ، فهناك أنظمة سياسية لاحزبية ترفض الاعتراف بالتعددية السياسية ، بحجة أن الأحزاب تشق وحدة الأمة وتمزقها ، وهي أنظمة لا تعترف بالتمايز الفكري، وتربط تاريخ الحزبية في العالم العربي والإسلامي ب بروز الفتن الداخلية التي خلقت حالات اصطفاة متناقضة ، أدخلت الأمة في حروب ونزاعات أهلية ، وان الإسلام لا يعترف إلا بحزب واحد وما سواه بدعه أدخلت الى المجتمع من قبل فئات خارجة عن الدين ، والى جانب هذه الحجج والذرائع تستخدم بعض الأنظمة السياسية العربية صيغ أخرى للالتفاف على التعددية السياسية من خلال استحداث الصيغ القبلية والعشائرية من خلال المجالس المحلية أو المؤتمرات الشعبية . أما النمط الثاني الذي يسود الأنظمة السياسية العربية فهو نظام الحزب الواحد المتزعم لمرحلة النضال الوطني والذي يرفع راية التنمية

⁴⁴ الموند، غابرييل: السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر. ترجمة (هشام عبد الله)، عمان الالهة للنشر، 1997. ص 50

بعد الاستقلال ، كما هو الحال في تونس حتى عام 1981 من خلال الحزب الدستوري وجبهة التحرير الجزائرية حتى عام 1989.⁴⁵ وهناك أنظمة عربية تستند في حكمها على الحزب القائد الذي استمد شرعيته السياسية من طبيعة اهدافه المتمثلة أما بالانقلاب على أنظمة سياسية فاسدة أو من أيديولوجيا سياسية معينة، وتلجأ هذه الأنظمة في بعض الحالات الى تشكيل جبهة وطنية تتألف من عدة أحزاب يقودها حزب طليعي ولا يسمح لها بالاختلاف الأيديولوجي معه، حيث تصبح هذه الأحزاب مجرد جماعات تابعة للحزب القائد أو أحد فروعها، وفي بعض الأنظمة التي تعتمد على حكم الحزب القائد يسمح من الناحية النظرية بتشكيل أحزاب ضمن شروط معينة كما هو الحال في مصر التي تعترف بالتعددية السياسية ، إلا أن لجنة الأحزاب لم تمنح أي تصريح منذ عام 1977 لأي حزب جديد . وفي ظل ما سبق من أنظمة سياسية تنفرد لبنان في نظام التعددية المطلقة حيث لا تشترط بتشكيل الأحزاب السياسية أية قيود تعيق من تنامي هذه الظاهرة أو تطورها ، إلا أن معظم الأحزاب اللبنانية تستند الى جذور عائلية أو مذهبية. ولم يكن لجوء بعض الأنظمة العربية للاعتراف بالتعددية السياسية إلا لإضفاء مسحة ديمقراطية على حكمها من خلال الشرعية الشعبية على نظامها ، واستخدمت هذه الأنظمة التعددية السياسية كمبرر في حالات كثيرة لاجتثاث المعارضة الحقيقية لها وإقصائها عن فضاء الدولة الداخلي⁴⁶ وإخراجها من المجتمع السياسي للنظام .

⁵⁴ هلال، ومسعد، مصدر سابق، ص 70

⁶⁴ محسن، سميج . (التعددية السياسية ونظام حكم الحزب الواحد)، تسامح: العدد الرابع، السنة الثانية، آذار 2004، ص 11.

خصائص التعددية السياسية الفلسطينية

أن من أهم سمات وخصائص التعددية السياسية الفلسطينية خضوعها لعوامل خارجية، ومن بينها وجود إسرائيل والدور الإقليمي وخاصة دور دول الجوار، إلى جانب الغرب والهيئات الأجنبية التي تلعب دور في تحديد مضمون هذه المفاهيم وكيفية ممارستها⁴⁷، فقد تشكلت معظم الأحزاب والفصائل الفلسطينية في سياق تاريخي وسياسي وجغرافي متشابه نسبياً، وجمعها مبدأ العمل على إنهاء الاحتلال، حيث كانت أهدافها وطنية بحتة ومثلت في ظل غياب السلطة الوطنية عن المجتمع الفلسطيني سلطة بديلة في محاول منها لتنظيم وخلق أعراف وطنية يحتكم إليها في حالات النزاع⁴⁸، ومثلت الكثير من هذه الأحزاب امتداد لأحزاب عربية أخرى، ولم تكن التعددية السياسية التي شهدتها الساحة الفلسطينية بالرغم من تأصلها في التراث السياسي الفلسطيني قادرة على التأثير بالقرار السياسي داخل منظمة التحرير بسبب هيمنة حركة فتح ومناصريها على أغلبية مؤسساتها التمثيلية، بصفتها أكبر فصائل المقاومة حيث بقي القرار السياسي محتكر بيد الزعامة الكارزمانية للمنظمة، التي وظفت التعددية السياسية أحياناً في إعطاء قرارها صبغة ديمقراطية ليس إلا⁴⁹، ولم تختلف طرق إدارة العملية السياسية وعملية اتخاذ القرار داخل المؤسسات التنظيمية للفصائل عن طرق أدارتها داخل منظمة التحرير، حيث سيطرت النخبة المتنفذة التي يقف على رأسها أمين عام الحزب أو مؤسسه على موارده المادية التي وظفها في تعزيز هيمنته على المؤسسات التنظيمية والحزبية التي عينت في الغالب برضاه أو بقرار منه، وبالرغم من وجود هيئات تمثيلية في منظمة التحرير كالمجلس الوطني والمركزي واللجنة التنفيذية، إلا أنه لم يكن تمثيلاً ديمقراطياً بالمعنى المتداول في الأنظمة السياسية الديمقراطية، فقد افتقر هذا التمثيل إلى الانتخابات المباشرة بسبب ظروف تشكل المنظمة وعملها، وقد اعتمد التمثيل داخل هذه المؤسسات على مبدأ الكوتا والمحاصصة

⁷⁴ أبو عمرو، زياد. (الأحزاب الفلسطينية بين الديمقراطية والتعددية)، المستقبل العربي، العدد 192، شباط 1995، ص 70.

⁸⁴ المصدر السابق، ص 72

⁹⁴ الجرباوي، مصدر سابق، ص 10.

، ولم تكن الممارسة السياسية داخل هذه المؤسسات نابعة من تعددية سياسية قادرة على أحداث تأثير فاعل على القرار داخلها ، وبمراجعة الكثير من قرارات منظمة التحرير يتبين بوضوح انفراد حركة فتح وبعض المحسوبين عليها من المستقلين بجل العملية السياسية داخلها ، ومن ضمنها القرارات التي تركت اثر واضح في أحداث تغييرات جوهرية على التوجه السياسي للمنظمة ، كالبرنامج السياسي الجديد الذي تبنيته عام 1974 والمعروف بالبرنامج المرحلي وقرار المجلس الوطني في عام 1993 بتشكيل سلطة وطنية كاستحقاق سياسي لاتفاق إعلان المبادئ المشترك . ولم تكن منظمة التحرير ومؤسساتها مسرح التنافس الوحيد بين الفصائل الفلسطينية ، بل خاضت فيما بينها منافسة قوية في الداخل الفلسطيني على المؤسسات الوطنية الأخرى والتي كانت جزء من المجتمع المدني التي كانت قائمة تحت الاحتلال⁵⁰، حيث أصبحت امتداد طبيعي لهذه الفصائل من خلال عمليات التسييس المتواصلة التي اتبعتها فصائل المقاومة في الاتحادات الشعبية والنقابية ، وقد مهد ذلك الى بروز علاقة تبعية بين مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني والفصائل المختلفة.

أن وجود تعددية سياسية في الساحة الفلسطينية نابع بالدرجة الأولى من موازين القوى السياسية السائدة في الساحة الفلسطينية والتي حكمت على قيادة المنظمة احترام هذا المبدأ لإضفاء السمة التمثيلية للمنظمة من خلال انضمام كافة هذه الفصائل اليها ، أي انه مرتبط بالظروف الموضوعية ومقتضيات الشرعية السياسية ، وفي ظل غياب قيادة مركزية منتخبة كانت التعددية السياسية الفلسطينية داخل المنظمة قائمة على التراخي كنتيجة حتمية للواقع القائم، وحتى بداية الانتفاضة الأولى عام 1987 ظلت التعددية السياسية محصورة في قوى علمانية ويسارية حتى بروز حركة حماس كقوة سياسية وتنظيمية فاعلة ، ومع أنها كانت حركة نضالية طرحت ذات المشروع الوطني القائم على إنهاء الاحتلال كبقية فصائل العمل الوطني الأخرى ، إلا أنها أثارت مجموعة من التساؤلات ومن بينها

⁵⁰ ابو عمرو، مصدر سابق، ص 77

علاقتها بمنظمة التحرير ومصير وحدانية تمثيلها ، وموقفها من طبيعة الصراع الفلسطيني الإسرائيلي الذي كان في طابعه حتى ذلك الحين صراع سياسي يهدف إلى إقامة الدولة الفلسطينية إلى جانب إسرائيل ، إلا إنها ومن خلال مراجعة برنامجها السياسي قد أعطت هذا الصراع بعداً دينياً تمثل باعتبار فلسطين من النهر الى البحر وقف إسلامي لا يسمح لأي جهة التفاوض عليه⁵¹.

وقد أدى ازدياد نفوذ هذه الحركة في الأراضي الفلسطينية إلى تغير واضح في موازين القوى في تجربة الحركة الوطنية الفلسطينية لم يعد بالإمكان تجاهلة⁵² ، وقد بدأت هذه الحركة نشاطها بتجاوز القيادة الموحدة للانتفاضة التي فوضت من منظمة التحرير بالمتابعة الميدانية للفعاليات الوطنية، ورفضت الاعتراف بمنظمة التحرير كممثل شرعي ووحيد للشعب الفلسطيني ، وبالتالي فإن الشرعية السياسية لهذه المنظمة تعرضت لهزة قوية من الداخل ، وقد حاولت قيادات الفصائل الفلسطينية وخاصة حركة فتح الوصول إلى صيغة تضمن تمثيل حماس في مؤسسات المنظمة في مقابل الاعتراف بوحدانية تمثيلها ، واعتبرت حركة فتح أن الخلاف مع المنظمة يعني الخلاف مع الوطن لأن المنظمة هي الدولة وليست جزءاً فيها ، وعليه فإن الخلاف يجب أن يكون داخل مؤسسات المنظمة وليس عليها ، وفي محاولة منها لاحتواء هذا الخلاف ، وجه رئيس المجلس الوطني الشيخ عبد الحميد السائح مذكرة إلى قيادة حماس لتسمية ممثلها في اللجنة التحضيرية لاعادة توليفة المجلس الوطني قبل انعقاده في دورته العشرين في عام 1991 ، إلا أن الحركة وفي مذكرة مؤرخة في السادس من نيسان من نفس العام قد أكدت على ضرورة اعتماد مبدأ الانتخابات كبديل لمبدأ المحاصصة ، ولم تطرح هذه الحركة الآلية المناسبة لإجراء مثل هذه الانتخابات في ظل وجود الاحتلال ومنع الدول العربية التي تضم تجمعات فلسطينية من اجرائها في بلدانها ، وقد تضمنت نفس

⁵¹ حيدري، نبيل. (منظمة التحرير وحركة حماس)، الدراسات الفلسطينية، العدد 13، شتاء 1993، ص 115

⁵² المصدر السابق، ص 118

المذكرة التي رفعت لرئيس المجلس الوطني مطالبة حماس بكونها تتراوح بين 40 و 50% من أعضاء المجلس في حال تعذر إجراء الانتخابات⁵³.

وفي أعقاب التوقيع على أوسلو تعرضت منظمة التحرير لهزة سياسية قوية أثرت على مكانتها المعنوية في الأوساط الشعبية والرسمية الفلسطينية ، وعانت من أزمة بنيوية وتنظيمية قوية خاصة بعد تشكيل ما يعرف بالفصائل العشرة التي حاولت خلق جسم موازي لها ، الا ان اختلاف البرنامج السياسي لهذه الفصائل واختلاف الموقف حول العلاقة مع منظمة التحرير أدى إلى إنهاء دور هذا الجسم واصبحت المعارضة منقسمة على ذاتها ، حيث تزعمت حماس الاتجاه الذي يرى بذاته بديلاً عن المنظمة في مقابل المعارضة اليسارية التي ما زالت تطالب بإصلاحات تنظيمية داخل مؤسسات هذه المنظمة، و بانتقال الثقل السياسي الفلسطيني الى الداخل ، حاولت بعض الأحزاب والفصائل التكيف مع الظروف الجديدة ، حيث بدأت بتبني برامج سياسية جديدة تقوم على خطاب اكثر شمولية من تلك التي كانت مطروحة في مرحل ما قبل أوسلو ك محاولة منها لتفعيل دور المعارضة داخل النظام الفلسطيني ، ألا إنها بقيت خارج المجتمع السياسي وانتقل نشاطها إلى المجتمع المدني الأمر الذي أدى إلى انفراد حركة فتح بالسلطة وغيب دور الفصائل و الأحزاب المعارضة المشاركة في العملية السياسية داخل النظام الناشئ.

خلاصة

لقد جاء تشكيل أول سلطة تشريعية فلسطينية مقيداً بمجموعة من الضوابط السياسية التي أفرزتها الاتفاقات الموقعة بين الجانبين ، والتي حددت شكل وعدد أعضاء هذا المجلس وقيدت العملية التشريعية بسقف سياسي لم يتجاوز المبادئ الرئيسية التي تضمنها اتفاق إعلان المبادئ وما تلاه من تفاهات سياسية، فقد انحصرت ولاية السلطة التشريعية الجغرافية والوظيفية بما ينطبق مع هذه التفاهات، ولم تكن الانتخابات التي جرت عام 1996 إلا أحد الاستحقاقات السياسية التي أفرزت سلطة تشريعية ذات لون واحد، حيث أدت مقاطعة الفصائل المعارضة لهذه الانتخابات الى سيطرة حركة فتح على الغالبية العظمى من مقاعد أول مجلس تشريعي منتخب، الى جانب انفرادها بالسيطرة على السلطة التنفيذية، الأمر الذي أدى إلي اختزال دور المؤسسات الرسمية للنظام الناشئ بمؤسسات فتح التنظيمية التي تسيطر عليها النخبة التاريخية وتحكم بموارد السلطة وتوظفها في زيادة هيمنتها على العملية السياسية داخل هذا النظام.

والى جانب الكثير من القيود التي فرضتها الاتفاقات السياسية الموقعة مع الجانب الإسرائيلي على شكل ومضمون النظام الفلسطيني وإخضاعه للرقابة الإسرائيلية الدائمة افتقد هذا النظام لنصوص قانونية تضبط العلاقة بين السلطات الثلاث ، حيث تعرضت السلطة القضائية لحالة من التهميش المتعد معها وغيب دورها في القضايا التي تتطلب الحلول القانونية سواء كان ذلك على مستوى العلاقة بين المؤسسات الرسمية فيما بينها، او حتى على مستوى النظر في فض المنازعات المدنية حيث لجأت النخبة المنتفذة من خلال تدخلها المستمر في عمل القضاء الفلسطيني وإنشاء محاكم امن الدولة التي أصبحت تنظر بمختلف القضايا السياسية والأمنية والجنائية إلى إفراغ هذه السلطة من مضمونها الحقيقي ومصادرة دورها ، أما فيما يتعلق بالعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فقد تراوحت بين حالة من الصراع في بعض الأحيان وبين حالة من التهميش في أحيان أخرى ، فلم تخضع هذه العلاقة

لنصوص دستورية وقانونية تعمل على تنظيمها وتضمن الحد من التشابك والتداخل في وظائفها فقد رفضت السلطة التنفيذية المصادقة على القانون الأساس الذي اقره المجلس التشريعي في عام ، 1997 واستمر العمل وفق مجموعه من القوانين الموروثة التي كانت سارية ما قبل عام 1967 وهي قوانين تحتوي على من النصوص المتناقضة تعاملت معها السلطة التنفيذية بانتقائية بما يخدم مصلحتها ويعزز من سيطرتها على السلطة التشريعية وقد واجهت هذه السلطة حالات كثيرة من اعتداء الرئيس الفلسطيني على صلاحياتها التشريعية من خلال إصداره لقوانين وقرارات تحمل الصفة التشريعية دون عرضها عليها وفي ظل غياب محكمة دستورية تنظر بأي خلاف هاتين السلطتين او تقوم بنفسير النصوص التي يكتنفها الغموض واصلت السلطة التنفيذية سياستها الرامية إلى إضعاف دور المجلس التشريعي الذي واجهته مجموعه من لعقبات الذاتية والموضوعية ادت الى ضعف فاعليته السياسية والوظيفية ومن بينها سيطرة اللون الواحد عليه وغياب الكتل البرلمانية والتداخل الحاد بين عضوية هذا المجلس وعضوية السلطة التنفيذية والهيئات التنظيمية لحركة فتح وغياب المرجعيات القانونية الموحدة لعمله بعد رفض الرئيس الفلسطيني المصادقة على القانون الأساسي والاعتراف بالنظام الداخلي للمجلس. لم يكن الدور الرقابي لهذا المجلس بأفضل حال من دور التشريعي اذ لم يلجا الى استخدام أدوات الرقابة القانونية التي يتمتع بها بطريقة فاعلة فقد منح الثقة للحكومة الفلسطينية في اكر من مرة بدون ان تقدم له برنامج عملها وكان يكتفي بخطاب الرئيس الفلسطيني أمام المجلس وعرضه لأسماء وزراءه بدون تقديم خطة عمل هذه الحكومة او ما يسمى بالبيان الوزاري ولم يمارس هذا المجلس حجب الثقة عن اية حكومة طوال تجرِبته البرلمانية ، بالرغم من حالات الفساد وسوء الإدارة التي أطاحت بعمل بعض الوزراء كما حصل مع حكومة عام 1998 والتي منحها الثقة رغم احتوائها على ذات الوزراء الذين شملهم تقرير هيئة الرقابة العامة لعام 1997 والتي طالب المجلس بتغييرهم وإحالتهم الى التحقيق وتشكيل حكومة من أصحاب الكفاءات المهنية.

الفصل الثالث

صناعة القرار السياسي في النظام الفلسطيني

محتويات الفصل الثالث

73	** تمهيد
. 74	**المبحث الاول :دور القائد المهيمن والحزب الواحد.
.79	* انفراد فتح وسيطرتها على مؤسسات النظام السياسي
.84	* انقسام النخبة التاريخية وصراعها على القرار السياسي .
.92	* موقع منظمة التحرير في صناعة القرار
95	** المبحث الثاني :المشاركة السياسية في النظام الفلسطيني
101	* الثقافة السياسية.
105	*دور الرأي العام الفلسطيني
.112	** المبحث الثالث : اثر العوامل الخارجية على صناعة القرار
.113	* البيئة العربية والاقليمية.
.118	* اسرائيل والقوى الدولية
. 125	** الخلاصة .

تمهيد

لقد أدت التحولات الاجتماعية والاقتصادية التي شهدتها المجتمعات المعاصرة الى إحداث تحول جذري على بنية أنظمتها السياسية وطبيعة العلاقة المتبادلة بينها وبين المواطن من جهة، وفيما بين مؤسسات النظام الرسمية بعضها ببعض من جهة أخرى، فالى جانب توزيع مهام النظام ووظائفه

العليا على مؤسساته الرسمية ضمن مجموعة من النصوص القانونية و الدستورية، التي منعت تفراد جهة دون غيرها بالعملية السياسية ، برز دور المجتمع من خلال دور الفرد أو الجماعة في صناعة القرار، ولم تعد السلطة الجهة الوحيدة التي تتحكم باليات اتخاذ هذا القرار وتتفرد بصناعته، بل اشتركت إلى جانبها مجموعة من الأطراف ، سواء كانت مرتبطة ببيئة النظام الداخلية كالرأي العام ودور المواطن ،أو تلك المتعلقة ببيئة النظام الخارجية كدور القوى الإقليمية والدولية، وقد تولت السلطة مهمة تنظيم مجموع المطالب التي تتلقاها من هذه الأطراف واخراجها على شكل قرار يعكس بالأساس الظروف التي اتخذ فيها،وفي الحالات التي يتم فيها اتخاذ القرار داخل انظمة سياسية تسمح بالمشاركة السياسية في مجتمعات تتمتع بثقافة سياسية مشاركة، فانه بالتأكيد لن ينتهي عند هذه المرحلة ، إذ تحاول هذه المجتمعات من خلال عمليات احتجاج منظمة إعادة صياغته بما يتماشى مع مصالحها ، أما إذا اتخذ هذا القرار من أنظمة سياسية تحرم المشاركة الشعبية ، فانه بالتأكيد لن يسمح لها بالاحتجاج عليه ومحاولة تعديله ، لان الرأي العام في مثل هذه الأنظمة لا يكون طرفاً مؤثراً على مدخلات العملية السياسية في كافة مراحلها.

في هذا الفصل سنحاول دراسة آليات اتخاذ القرار في النظام الفلسطيني من خلال شرح الظروف والعوامل التي تؤثر في ذلك، كدور القائد الفرد، والحزب المهيمن، ودور الرأي العام، والأخر يتعلق بالبيئة موازين قوى ما زالت تلعب دور فاعل في تحديد سماته.

المبحث الاول : دور القائد المهيم والحزب الواحد.

يقوم راس الهرم السياسي في الأنظمة البتريومنيالية باختزال العملية السياسية والتحكم بإدارتها، من خلال إفراغ المؤسسات الرسمية من مضمونها الحقيقي أو توظيفها في إضفاء السمة القانونية على فعله السياسي، وقلماً يؤمن الزعيم أو القائد المهيم في هذا النظام بتفويض العمل، وإذا لجأ إليه أحياناً، فإنه يشترط عودة المفوض سواء كان شخصاً أو هيئة إليه، وتكون النتائج المقدمة له مجرد توصيات لا تصبح قرار إلا إذا صادق عليها وأخرجها إلى حيز الوجود، ويعتمد هذا القائد في تفويض بعض الصلاحيات على مجموعه من المقربين له أو أكثر الأشخاص ولاءً سياسياً له، وتمتاز طريقة إدارته للسياسة العامة بانفراده الواضح وتحكمه في كل الأمور السياسية والإدارية والأمنية داخل حدود الدولة وتطلق بعض المجتمعات على هذا القائد تسمية الأب¹.

أن القائد المهيم أو الزعيم الفذ ظاهره لا تقصر على نظام دون غيره، فقد عرفت الكثير من الأنظمة السياسية في الدول النامية وخاصة العربية منها الكثير من القادة الذين اعتبروا في وجهة نظر المجتمع والنظام الأب الحاني، أو القائد الملهم الذي يمتاز بكاريزما تمكنه من تجسيد هذه المفاهيم وتعميمها داخل المجتمع، كما هو الحال في جمهورية مصر العربية أبان فترة حكم الرئيس الراحل جمال عبد الناصر، أو داخل الأنظمة الملكية كالمغرب والأردن والعربية السعودية أو داخل أنظمة الانقلابات العسكرية كالنظام الليبي والسوري والعراقي وغيره من الأنظمة، ويكون القائد في هذه الأنظمة فوق المحاسبة والمسائلة²، إذ هو الذي يقوم بهذا الدور على النخبة السياسية ومؤسسات النظام الرسمية، ويستمد في الغالب هذا الزعيم أو القائد المهيم نفوذه من مرحلة ما قبل الاستقلال، والتي كان خلالها في نظر مواطنيه الرمز (الذي يجسد تطلعات الشعب للحرية والاستقلال)، أو من الشعارات الوطنية والقومية ومنظومة القيم الأيدلوجية التي عمل على تجسيدها وتعزيزها في المجتمع

¹ نصار، وليام: مآزق البتريومنيالية الجديدة. رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بيرزيت، كلية الدراسات العليا، 2004، ص 43

² المصدر السابق، ص 43

بعد عملية الانقلاب العسكري على نظام مقبوت وفساد ، أما فيما يتعلق بالنظام الفلسطيني الناشئ فإنه لم يكن بعيداً عن هذه الحالة، فبالرغم من وجود مؤسسات رسمية ، فان العملية السياسية في هذا النظام في غالبيتها لم تكن ممأسسة، حيث أنها قامت على منطلقات شخصية وفردية، وكان الاقتراب من القائد أو الزعيم هو محدد التأثير السياسي، واصبحت القرارات تصنع بعيداً عن المؤسسات الرسمية وقد سيطر البعد السياسي على عمل معظم المؤسسات المدنية واختفت ظاهرة التخصص المهني والوظيفي ، اذ ساعدت تبعية المؤسسات المدنية (النقابية والطلابية والنسائية.. الخ) للأحزاب السياسية³ في تعزيز هيمنة السلطة والأحزاب السياسية على المجتمع المدني الذي أصبح تابعاً وليس شريكاً في القرار.

و في محاولة منه لتعزيز الشخصانية في إدارة العملية السياسية لم يكن الرئيس الفلسطيني الراحل معنياً بتحديد صلاحيات النخب الموالية له، وذلك لرفع حدة الصراع فيما بينها وذلك لضمان بقاءه بمنأى عن هذا الصراع ولضمان سيطرته المستمرة على النخب في كافة مستوياتها ، وقد مثل الرئيس الفلسطيني في الكثير من الحالات المرجعية التنظيمية والسياسية والإدارية لمؤسسات السلطة والمنظمة وحركة فتح وكان يتمتع بقدرة عالية في حل كافة الإشكاليات بين الأفراد والمؤسسات ، ولم تكن الحلول في غالبيتها العظمى تستند إلى أنظمة دستورية أو حتى عرف ما، بل خضعت إلى المزاج الشخصي للرئيس فقد استطاع في اكثر من مرة من وضع حد للإشكاليات التي كانت تبرز بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ،ومن بينها إعادته تشكيل الحكومة عام 1998 بالرغم من مطالبة المجلس التشريعي بتغيير الوزراء الذين شملهم تقرير هيئة الرقابة العامة بقضايا الفساد وسوء الإدارة وتهديده بحجب الثقة عنهم ،حيث استطاع تمرير حكومة لم تكن تستوفي شروط الثقة التي حددها المجلس ، وكان قبلها بعامين قد نجح في حمل المجلس الوطني بالتصويت على تعديل الميثاق الوطني،

³ الازعر، النظام السياسي مصدر سابق، ص 78

إلى جانب حسمه لخلافات أخرى حدثت داخل النخبة السياسية الموالية له، وقد أدت هذه السياسة إلى إفراغ المؤسسات الرسمية داخل النظام الفلسطيني من مضمونها الحقيقي ومصادرة دورها، ليقتصر في الكثير من الحالات على إضفاء الشرعية السياسية على القرار الشخصي للرئيس من خلال إضفاء السمة القانونية عليها، مما جعل هذه المؤسسات ترتبط بعلاقة عمودية مع الرئيس الفلسطيني، الذي امتاز خلال العشر سنوات التي قضاها على رأس السلطة بالعمل بمبدأ توزيع الثروة والنفوذ على الفئات الموالية له، وخاصة النخبة منها الأمر الذي أدى إلى تضخم بيروقراطية مؤسسات السلطة من خلال اكتظاظها بعشرات الموظفين من الفئات الوظيفية العليا، (وكلاء، وكلاء مساعدون ومدراء عامين)، إلى جانب توزيع المهام والصلاحيات بين أكثر من شخص في نفس المسمى، مثل قراره توزيع الأدوار بين كل من نبيل شعث وزير الشؤون الخارجية في السلطة وبين فاروق القدومي رئيس الدائرة السياسية في منظمة التحرير، من خلال تحديد المؤسسات الدولية والإقليمية لكل منهما⁴، ولم يكن هذا الصراع الذي نشأ بين مؤسستين من مؤسسات السلطة والمنظمة الأجزاء من صراع المصلحة الذي نشأ بين هاتين المؤسستين منذ قيام السلطة بهدف الاستئثار بالقرار السياسي في ظل غياب نصوص قانونية تحدد طبيعة العلاقة بينهما، حيث تصرفت اللجنة التنفيذية للمنظمة بموجب قرار المجلس المركزي كمرجعية عليا للسلطة، التي لم تعترف بها من الناحية الفعلية كمرجعية سياسية وتنظيمية رغم اعترافها نظرياً بذلك وقد أدت هذه الإشكالية إلى تهميش دور المنظمة ونقل النقل السياسي إلى السلطة في الداخل.

أن القيم الأبوية و(البطيركية) التي عززتها السلطة منذ دخولها كجزء من الموروث الثقافي العربي، قد بدأت تتراجع في عهد السلطة، ليس بفعل سياسة النظام العقلانية أو سياسة العصرنة التي اعتقد الكثيرون أن النظام سيعمل بها لإرساء نمط عصري في علاقة المواطن بالسلطة، وعلاقة المؤسسات

⁴ عباس، محمود. تجربة المائة والثلاثين يوماً لأول رئيس وزراء فلسطيني، رام الله، 2004، ص 15.

فيما بينها، بل نتيجة تراجع ثقة الجمهور الفلسطيني بمؤسسات السلطة وأدائها، وقد عززت القيادة التاريخية وخاصة راس الهرم السياسي علاقات الزبائنية القائمة على المنفعة المتبادلة التي تعتمد على تأمين الولاء السياسي مقابل ما يوفره النظام من موارد لمواليه⁵، ولم تقتصر العلاقات الزبائنية على علاقة راس الهرم مع أعضاء النخبة السياسية المنتفذة، بل امتدت لتشمل علاقة السلطة مع المجتمع، فبالرغم من غياب الدور السياسي للبنى التقليدية المجتمعية كالعشائرية والقبلية، إلا أن السلطة قد شجعت وعززت من دور هذه التشكيلات، ووفرت لها الحماية، إذ مارست وزارة الحكم المحلي التي تعنتي بالشؤون البلدية والقروية سياسة التعيين للمخاتير في بعض القرى بالرغم من وجود مجالس بلدية وقروية أنشأتها ذات الوزارة على أساس عشائري، وقد راعى الرئيس الفلسطيني وجود شخصيات من العائلات الكبيرة في فلسطين في معظم الحكومات التي شكلت منذ عام 1994، إلى جانب تعزيزها للقضاء العشائري والاعتراف بأحكامه في حل النزاعات العشائرية، كما أن العلاقات الزبائنية التي ظهرت منذ دخول السلطة لم تكن طارئة بل أرجعها البعض إلى الفترة العثمانية مروراً بالحكم الأردني والاحتلال الإسرائيلي وانتقلت فيما بعد إلى منظمة التحرير والحركة الوطنية الفلسطينية والتي عززت منها الطفرة المالية في عقد السبعينات، حيث أن ترسيخ هذا النمط من العلاقات يتطلب توفير موارد مالية ريعية، إلا أن الزبائنية التي تشهدها بعض الأنظمة المعاصرة، والتي يسميها البعض بالمحدثة، تمتاز عن الزبائنية التقليدية من حيث مزجها بين العلاقات الغير المأسسة لهذه الظاهرة، وبين البنى القانونية والإدارية للدولة أو السلطة، أي أنها توظف موارد الدولة لضمان الولاء السياسي الذي يضمن استقرار قاعدة السلطة أو الحكم الفرد⁶، وقد ساعد احتكار الرئيس للموارد المالية سواء كان ذلك في زمن المنظمة في عقدي السبعينيات والثمانينات أو في عهد السلطة، بالاستئثار بالعملية السياسية، من خلال توظيفه هذه الموارد في شراء الولاء السياسي دون الحاجة إلى

⁵ هلال، النظام السياسي بعد اوسلو. مصدر سابق، ص 195

⁶ المصدر السابق، ص 197

إجماع ديمقراطي ، الأمر الذي زاد من حدة الانقسامات والصراع داخل نفس النخبة بهدف الحصول على أكبر نسبة ممكنة من هذه الموارد ، وكان الولاء السياسي للرئيس في الكثير من الأحيان الشغل الشاغل لهذه النخبة التي تحولت في الغالب إلى أصحاب احتكارات تجارية، خاصة في أهم المرافق كالإسمنت والبتروول ..الخ ، إذ امتلك الكثير من أعضاء النخبة الفلسطينية وخاصة عدد من الوزراء الذين شغلوا مناصب وزارية في العشر سنوات السابقة شركات تجارية، فيما حصلت النسبة الكبرى من البقية على امتيازات مادية ، حيث أصبح مألوفاً لدى المواطن الفلسطيني رؤية الكتب الرئاسية التي تغطي الأجرة الشهرية لمسكن البعض، وأخرى تمنح البعض أراضي حكومية بهدف إنشاء مساكن وبيوت، وقد استفاد قادة بعض الأجهزة الأمنية من صلاحياتها شبه المطلقة التي منحها إياها الرئيس، والامتيازات الخاصة في استخدام المال العام في مصالح شخصية، حيث عملت هذه الأجهزة بموازنة خاصة بعيدة عن الرقابة كانت تسلم باليد للجهاز بعد تقديمه كشوف بمنتهيه، وقد وقفت قيادات هذه الأجهزة وبدعم من الرئيس الفلسطيني في وجه الإصلاحات المالية والتي هدفت إلى توحيد آليات الصرف عن طريق البنوك⁷.

وقد كان من أهم النتائج المترتبة على العلاقات الزبائنية داخل النظام الفلسطيني إلى جانب الموروث السياسي تعزيز الشخصية كسمة ملازمة للعملية السياسية داخل هذا النظام، فحجم الولاء السياسي للرئيس دفعه إلى الانفراد بالقرار، سواء كانت قراراته فردية أو حتى تلك الصادرة عن المؤسسات الرسمية، لذا لم يعد بحاجة لإجماع النخبة التي غاب تأثيرها على القرار، وأصبحت متلقي سلبي له دون إبداء معارضة حقيقية، خشية على مصالحها وامتيازاتها الخاصة ، و أصبح رأس الهرم يتصرف بالأمور العامة على أساس شخصي و اعتبار السلطة ومواردها ملكاً له يمنحها لمن يشاء من مواليه

السياسيين ، بهدف تحقيق الاستقرار السياسي لحكمه من خلال الحصول على الولاءات السياسية لشخصه أولاً⁸.

والى جانب توظيفه موارد السلطة في شراء الولاء السياسي فقد برع الرئيس الراحل في قدرته على استقطاب الجماهير من خلال مواقفه السياسية المبدئية فيما يتعلق بالصراع الفلسطيني الإسرائيلي ، حيث كان في نظر الفلسطينيين ما قبل أوسلو القائد الذي يجسد طموحات شعبه ويدافع عنها ، وظهر في السنوات الأولى التي عقيت قيام السلطة الزعيم الأوحده الذي سيقوم الدولة وينهي سيطرة الاحتلال ، وعاد للظهور في بداية الانتفاضة بمظهر القائد الثائر الذي وبالرغم من حصاره قد رفض تقديم تنازلات جوهرية للإسرائيليين ، حيث كان في نظر الكثير من أبناء شعبه ليس رئيساً لسلطة لم يعد فيها إلا الاسم بسبب الاجتياحات ، بل كان الملهم للانتفاضة وقائدها ، وفي مقابل زيادة ثقة الفلسطينيين برئيسهم المحاصر تراجعت ثقتهم بأعضاء النخبة التي لم تتضرر بفعل الاجتياحات ولم تمس مصالحها ، مما اضعف موقفها أمام الرئيس الذي عرف بشغفه بالجماهير التي كانت دائماً تؤم مقره المحاصر لتجديد ولأنها السياسي له.

انفراد فتح وسيطرتها على مؤسسات النظام .

تتبنى معظم البلدان العربية ذات الحزب الواحد نمط موحد من الممارسة السياسية ، تعبر عن هيمنة مؤسسات الحزب الحاكم على هياكل الدولة ، أما عن طريق تولي قيادة الحزب لقيادة الدولة وإدارة شؤونها ، وأما عن طريق سيطرته المطلقة على المؤسسات العليا للنظام و اختزال العملية السياسية داخل هيئاته الحزبية ، وتعتمد هذه الأنظمة إلى ضمان أغلبية حزبية في السلطة التنفيذية لتمرير سياسات الحزب ومصالحه بطريقة قانونية ، وتكون في الغالب الوزارات الهامة مثل المالية والخارجية والأعلام والدفاع وغير ها من الوزارات السيادية إلى جانب رئاسة الحكومة بيد اعضاء من النخبة

⁸ وليام، المصدر السابق، ص 44

المتنفذة في الحزب، مما يخلق تداخل كبير بين مؤسسات الدولة وهيئاته الحزبية، ويجعل من عملية المحاسبة عملية معقدة، خاصة إذا كان رئيس الحزب هو نفسه رئيس الدولة⁹.

كما أن الموروث السياسي العربي ما زال أحد أهم المؤثرات على مكونات الثقافة السياسية داخل المجتمعات العربية، إذ ما زالت هذه المجتمعات محكومة بمفاهيم وتقاليد المجتمع الأبوي، حيث أورت بنية النظام السياسي مفاهيمه ومفرداته الثقافية ليصبح صورة قريبة من طبيعة البنى المجتمعية، فالمجتمع العربي خضع تاريخياً لحكم العشيرة والقبيلة إلى الخلفية وولي الأمر، وبغض النظر عن التسمية فقد خلقت المفاهيم الثقافية العربية حالة من التبعية والولاء للسلطة، ومع ظهور الأحزاب السياسية في الأنظمة السياسية المعاصرة، اعتمدت الكثير من الأنظمة العربية على نظام سياسي يعتبر القبيلة السياسية أهم ركائزه¹⁰، وبدون إغفالنا لحجم التأثير العشائري التقليدي في المجتمع الفلسطيني، نستطيع تلمس بعض السمات الخاصة بنظامه السياسي واليات إدارته للعملية السياسية داخل مؤسساته العليا، فبالرغم من انفراد حركة فتح بالقرار داخل النظام، إلا أنها تختلف عن طبيعة الأحزاب الأخرى المنفردة في السلطة في بعض الأنظمة العربية، كحزب البعث العراقي والسوري، فهي حركة وطنية لا تلتزم بخطاب أيديولوجي معين أو تستند في حكمها على دعم طبقة أو شريحة اجتماعية محددة، فقد اعتمدت على خطاب سياسي جديد أفرزه الواقع السياسي ما بعد أوسلو، يقوم على اعتبارها صاحبة المشرع الوطني الذي سوق إلى المجتمع الفلسطيني كنواه للدولة المستقلة، واعتبرت أن حماية السلطة وتطوير أدائها السياسي على رأس أولوياتها، وأصبحت النخبة التاريخية وبعض المقربين منها بعد عام 1994 فئة ذات إمتيازات خاصة، وأدت حالة الجمع بين أكثر من وظيفة إلى حالة من التشابك والتداخل الواضح بين مؤسسات السلطة وهيئات فتح الحركية، وبمراجعة سريعة لأعضاء الحكومات الفلسطينية المتعاقبة منذ دخول السلطة وحتى عام 2004 نرى

⁹ الفيلاي، مصطفى. (الديمقراطية وتجربة الحزب الواحد في العالم العربي) في ازمة الديمقراطية في الوطن العربي، بيروت، مركز دراسات

الوحدة، 1984. ص 745

¹⁰ سميح/ مصدر سابق، ص 12

بوضوح أن نسبة الجمع بين وظيفتين وأكثر تراوحت بين 53% إلى 81% من مجموع الذين تولوا حقائب وزارية، كما أن نسبة أعضاء النخبة التاريخية في الحركة (لجنة مركزية ومجلس ثوري) الذين تولوا حقائب وزارية في نفس الحكومات تراوحت بين 41.2% و 58.3% ما نسبة الذين شغلوا هذه الحقائب انظر أيضا جدول رقم (4) .

النسبة المئوية	عدد النخبة التاريخية	عددتها	الوزارات
41.2%	7	17	الوزارة الاولى
41.7%	10	24	الوزارة الثانية
46.2%	12	26	الوزارة الثالثة
40%	8	20	الوزارة الرابعة
47.4%	9	19	الوزارة الخامسة
47.6%	10	21	الوزارة السادسة
-	-	-	الوزارة السابعة (الطوارئ)
41.7%.	10	24	الوزارة الثامنة

جدول رقم (4) يبين نسبة أعضاء الهيئات القيادية العليا في حركة فتح (لجنة مركزية ومجلس ثوري) في الوزارات الفلسطينية حتى نهاية عام 2004

والى جانب اعتماده على حركة فتح، فقد لعبت أجهزة الأمن دور فاعل ومؤثر في تعزيز سيطرة النظام الناشئ من خلال حسم ازدواجية السلطة في المجتمع الفلسطيني، خاصة بعد بروز المعارضة الإسلامية كقوة منافسة، وكانت فتح ومنذ الأيام الأولى لدخول السلطة قد حسمت الأجهزة الأمنية بمختلف مستوياتها القيادية والقاعدية، وذلك بسيطرة أعضائها على المواقع القيادية فيها، إلى جانب سيطرتها على مؤسسات السلطة السياسية الأخرى، فالرئيس الفلسطيني هو أيضا رئيس حركة فتح ورئيس منظمة التحرير، أما السلطة التشريعية فقد بدت وكأنها إحدى الأطر الحركية لفتح التي تسيطر على الأغلبية العظمى من أعضائها، ولم تكن المنظمة بعيدة عن سيطرة الحركة فرئيس المجلس الوطني منها، وغالبية أعضاء اللجنة التنفيذية والهيئات الأخرى هم أيضا من أعضائها وقياداتها التاريخية، كما أنها تسيطر بشكل مطلق على عملية التفاوض مع إسرائيل، والأهم من ذلك فأنها تسيطر على مصادر وموارد السلطة الفلسطينية، الأمر الذي مكنها من شراء الولاءات السياسية من

خلال عملية توزيع ثروات السلطة ومقدراتها على الفئات الموالية¹¹، وقد ظهرت شركات خاضه ذات طابع احتكاري تشارك في ملكيتها شخصيات عامة ذات نفوذ سياسي في السلطة، وظفته في مراكمة رأسمالها، وبالرغم من تقرير هيئة الرقابة العامة لعام 1996 والذي يدعو إلى التدقيق في أوضاع أجهزة الأمن والشركات المملوكة للسلطة أو التي تساهم فيها، إلا أن حالة استغلال النفوذ السياسي ما زالت مستمرة¹².

ويتبين من مراجعة أسماء الحكومات الفلسطينية منذ عام 1994، أن حركة فتح قد حافظت على أغلبية مطلقة فيها، فقد تراوحت نسبة الوزراء المحسوبين عليها بين 50% إلى 87.5%، فيما تراوحت نسبة الوزراء من الفصائل الأخرى بين صفر% و 23%، أما نسبة الكفاءات المهنية فتراوحت بين 12.5% و 28%، انظر جدول رقم (5)،

الوزارة	السنة	عدد الوزراء	فتح		الفصائل		المستقلين	
			النسبة المئوية	التكرار	النسبة المئوية	التكرار	النسبة المئوية	التكرار
الوزارة الاولى	نيسان 1994-حزيران 1996	17	52.9%	9	23.5%	4	23.5%	4
الوزارة الثانية	حزيران 1996-اذار 1998	24	50%	12	12.5%	3	37.5%	9
الوزارة الثالثة	اذار 1998-حزيران 2002	26	73.1%	19	3.8%	1	23.1%	6
الوزارة الرابعة	حزيران 2002-تشرين اول 2002	20	60%	12	15%	3	25%	5
الوزارة الخامسة	تشرين اول 2002-نيسان 2003	19	63.2%	12	15.8%	3	21%	4
الوزارة السادسة	نيسان 2003-أيلول 2003	21	61.9%	13	9.5%	2	28.6%	6
الوزارة السابعة	أيلول 2003-تشرين ثاني 2003	8	87.5%	7	0%	0	12.5%	1
الوزارة الثامنة	تشرين ثاني 2003	24	79.2%	19	8.3%	2	12.5%	3

جدول رقم (5) يبين نسبة الوزراء من حركة فتح والفصائل الأخرى والمستقلين حتى نهاية 2004

و إلى جانب سيطرتها على وزارات السلطة، تسيطر فتح أيضا على الأجهزة الأمنية الثمانية ويظهر نفوذ النخبة التاريخية في هذه الأجهزة أكثر من مؤسسات السلطة الأخرى، إذ يتولى قيادة ستة أجهزة من الثمانية أشخاص محسوبين على القيادة التاريخية لحركة فتح، وتمتد سيطرة هذه الحركة على غالبية موظفي مؤسسات وهيكل السلطة بمستوياتها الثلاث (العليا، الوسطى والدنيا)، وبمراجعة مجلة الوقائع الرسمية في اعدادها الصادرة في عامي 2003 و 2004، يتبين أن عدد كبير من المراسيم

¹¹ هلال، النظام السياسي الفلسطيني بعد اوسلو. مصدر سابق، ص 84

²¹ المصدر السابق، ص 192

الرئاسية التي رقت الكثير من الموظفين إلى درجات وظيفية عليا، ولم يكن يراعى في هذه الترقيات الحاجة الوظيفية أو المؤهلات العلمية، وقد أدت سياسة التعيينات القائمة على عناصر الولاء السياسي والطاعة إلى تضخم بيروقراطي كبير في مؤسسات هذا النظام.

انقسام النخبة التاريخية وصراعها على القرار السياسي

لقد اتجه النظام السياسي الفلسطيني الناشئ منذ عام 1994 إلى تركيز السلطة بيد الرئيس، الأمر الذي أدى إلى تهميش دور المؤسسات الرسمية لصالح تفرد النخبة السياسية المتنفذة بالقرار السياسي، والتي كان يقف على رأسها رئيس السلطة، وقد ساعدت عوامل عدة في استمرار مركزية القرار بيد الرئيس الراحل، ومن بينها تأثير النظام الناشئ بتجربة منظمة التحرير التي مثلت الموروث السياسي الذي لعب دور فاعل في طبيعة العلاقة الأفقية والرأسية بين مؤسسات النظام الفلسطيني، حيث امتازت العملية السياسية داخلها في مرحلة ما قبل أوسلو بالطابع الشخصي وسيطرة النخبة التاريخية عليها من خلال توظيفها لمكانتها المعنوية وتحكمها بموارد المنظمة المالية، إلى جانب ذلك فقد عمل اتفاق أوسلو وما تلاه من اتفاقيات سياسية على تعزيز هيمنة وتفرد هذه النخبة على إدارة العملية السياسية من خلال منحها صلاحيات تنفيذية وتشريعية في أن واحد، واعطائها صلاحية إبطال كافة القرارات التي تتخذها مختلف مؤسسات النظام الفلسطيني إذا ثبت تعارضها مع روح الاتفاقات الموقعة بين الجانبين¹³، وقد استمرت هذه النخبة بالتفرد بالقرار السياسي على الرغم من انتخاب السلطة التشريعية والتي من بين مهامها مراقبة أداء السلطة التنفيذية وملاحظة أوجه الخلل في أدائها والعمل على محاسبتها، إلا أن التغيير الأبرز الذي جاء على بنية النظام الفلسطيني الناشئ تمثل باستحداث منصب رئيس الوزراء الذي جاء نتيجة الضغوط الخارجية التي رافقت الإعلان الأمريكي عن خارطة الطريق في الرابع من نوفمبر من عام 2002، والتي تضمنت الإشارة إلى إقامة دولة فلسطينية في نهاية عام 2005، والمشروطة بإدخال إصلاحات سياسية جذرية في بنية السلطة الفلسطينية، من بينها إجراءات فعلية في إصلاح أجهزة الأمن والمؤسسات المالية، إلى جانب استحداث منصب رئيس الوزراء¹⁴، ولم يكن الإصلاح السياسي واستحداث هذا المنصب مطلباً خارجياً بالدرجة الأولى، إنما

³¹ كابد، عزيز. خارطة حكومة اول رئاسة وزراء فلسطينية، رام الله، مركز البحوث، 2003، ص 10.

⁴¹ المصدر السابق، ص 11.

سبق وتبنت ذات المطالب أصوات فلسطينية قبل اندلاع الانتفاضة بهدف تفعيل الدور الرقابي للمجلس التشريعي على السلطة التنفيذية ، من خلال تسمية رئيس وزراء يعمل بثقة البرلمان وتحت مراقبته، بعد أن فشل عن ممارسة هذا الدور على رئيس السلطة الذي كان يقوم بتشكيل الحكومة إلا انه لم يكن يخضع لمحاسبة هذا المجلس لاعتبارات متعددة ، من بينها الجمع بين المناصب الثلاث المهمة (رئاسة السلطة والمنظمة وحركة فتح)، إلى جانب تمتعه بشرعية انتخابية حصل بموجبها على تفويض سياسي مباشر من الشعب ، إلا أن اندلاع الانتفاضة قد خلق واقعاً سياسياً مغايراً تمثل بمحاولة إقصاء الرئيس الفلسطيني عن الحياة السياسية ، وبالرغم من معارضة إسرائيل قبل الانتفاضة على استحداث منصب رئيس الوزراء بحجة تعارضه مع روح الاتفاقات الموقعة بين الجانبين ، إلا انه قد أصبح بعد عام 2000 أحد أهم المطالب الإسرائيلية ، بهدف خلق قيادة بديلة مستعدة لإجراء مفاوضات سياسية ووقف المظاهر المسلحة للانتفاضة، وليس دقيقاً اعتبار أن ما جرى في منتصف عام 2003 بعد إدخال تعديلات على النظام الأساسي سمحت باستحداث هذا المنصب ، بمثابة تحولاً ديمقراطياً على بنية النظام الفلسطيني وشكل العلاقة بين سلطاته الثلاث، إذ لم يكن هذا التغير نتيجة طبيعية لمجموعة المطالب الإصلاحية التي نادى به الكثير من القوى السياسية الفلسطينية ، وبعض أعضاء المجلس التشريعي المنتخب، إنما كانت استجابة موضوعية للمتغيرات السياسية التي رافقت موجة الضغوط المنظمة التي مارستها قوى دولية وإقليمية مؤثرة، والهادفة الى إقصاء الرئيس الفلسطيني عن العليمة السياسية أو التأثير فيها، بهدف تهميش دورة السياسي بعد رفضه الاستجابة للمطالب الإسرائيلية بوقف الانتفاضة وتفكيك البنى العسكرية لفصائل المقاومة، ومع أن الاتفاقات السياسية الموقعة بين الجانبين منذ عام 1993 قد حددت شكل النظام الفلسطيني كنظام شبه رئاسي يتمتع فيه الرئيس بصلاحيات واسعة، وضمنت له قاعدة قانونية وظفها في تعزيز هيمنته على السلطات الأخرى باعتباره الشخص الوحيد القادر على توقيع اتفاق نهائي ينهي حالة الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي، إلا أن الضغوط

الخارجية التي جندتها إسرائيل قد نجحت في إحداث تغيير واضح على طبيعة النظام الناشئ، حيث أصبحت السلطة التنفيذية مكونة من مؤسستين هما مؤسسة الرئاسة التي كانت إلى وقت قريب تتفرد بالقرار السياسي وتهيمن على مؤسسات النظام، ومؤسسة رئاسة الوزراء التي استحدثت بالأصل من أجل مقاسمة الرئيس سلطاته السياسية، وبالرغم من احتواء الحكومة الأولى التي شكلت من قبل أول رئيس وزراء لمجموعة من الوزراء القدامى والمحسوبين على رئيس السلطة (بعضهم ممن شملهم تقرير هيئة الرقابة العامة الخاص بالفساد وسوء الإدارة) ، إلى جانب احتكار فتح للتشكيلة الوزارية وتمتع هذه الحكومة بصلاحيات دستورية كفلها لها الدستور، إلا أن علاقتها مع رئاسة السلطة لم تكن علاقة قائمة على توزيع المهام وتكاملية الدور، إنما كانت في الغالب علاقة يشوبها تنافس حقيقي على صناعة القرار السياسي داخل مؤسسات النظام الفلسطيني.

وقد احتدت هذه المنافسة منذ الأيام لتولي محمود عباس رئاسة الوزراء ، ووصلت إلى حد الاتهامات المتبادلة بين المؤسستين ، خاصة فيما يتعلق بالاستحقاق الدستوري ، الذي جاء في أعقاب قرار الرئيس الفلسطيني استحداث منصب رئيس الوزراء، وما رافق القرار من إدخال تعديلات قانونية على النظام الأساسي، حيث لم تكن هناك نصوص قانونية في هذا النظام تحدد مهام رئيس الوزراء أو طريقة اختياره¹⁵، وقد اعتبرت مؤسسة الرئاسة أن التعديلات الجديدة ستعمل على سحب بعض الصلاحيات من الرئيس إلى رئيس وزراءه، وقد ظهر اتجاه القوى في المجلس التشريعي يدعو إلى تعزيز سلطة رئيس الوزراء على حساب سلطة الرئيس، ومن بين التعديلات التي أدخلت على النظام الأساسي، حق رئيس الوزراء بتشكيل الحكومة ، ورفض المجلس إضافة عبارة (بعد التشاور مع الرئيس) التي اقترحها بعض المقربين منه ، وقد احتدم الخلاف على هذا البند وأصر الرئيس إضافة هذه العبارة ضمن التعديلات المطلوبة، إلا ان رئيس المجلس التشريعي آنذاك احمد قريع بادر إلى

تسوية الأمر من خلال مذكرة حملت اسمه، تنص على ضرورة عرض هذه الحكومة على الرئيس قبل مصادقة المجلس التشريعي عليها ، وقد أصبحت هذه المذكرة عرفاً احتكماً إليه كل من الرئيس ورئيس الوزراء ولم يكن نصاً دستورياً في النظام الأساسي، وقد أعطى هذا النظام للحكومة في المادة (63) من الباب الخامس صلاحيات تنفيذية وإدارية عليا ، وحدد اختصاصاتها في المادة (70) في إحدى عشر نقطة تمثلت بحقها في وضع السياسات العامة لتنفيذ بيانها الوزاري الذي منحت بموجبه الثقة ، والإشراف على عمل الوزارات والمؤسسات الحكومية وإنشاء وإلغاء هيئات أخرى وتعيين رؤسائها¹⁶، وفيما بعد انتقلت حدة المنافسة التي رافقت إشكالية العلاقة بين الرئيس ورئيس وزراءه إلى مشاورات تشكيل الحكومة ، حيث استمر الخلاف بين المسؤولين حول أسماء الوزراء الجدد مدة الخمس أسابيع التي يمنحها الدستور لرئيس الوزراء لعرض حكومته على المجلس التشريعي، حيث كانت الخلافات قد بدأت تأخذ أشكال جديدة بين تيارين مركزيين في حركة فتح والتي تشكل الغالبية المطلقة من مؤسسات السلطة، أحدهما يقوده الرئيس والأخر يتزعمه رئيس وزراءه، وباعتبار أن المؤسسة تنشأ بهدف إيجاد ضوابط واليات معينة لتنظيم التنافس السياسي الذي ينشأ بين طرفين أو أكثر ، فإن المؤسسة الرسمية الفلسطينية لم تنجح بتفعيل دورها وفرض تسوية دستورية استنادا الى نصوص القانون الاساسي ، الامر الذي ادى الى انتقال دور هذه المؤسسة الى المستويات العليا في النخبة الفلسطينية التي فشلت هي الاخرى في ايجاد اليات محددة لتنظيم ومأسسة هذه العلاقة ، ولم تحل هذا الإشكالية إلا بعد التدخل الخارجي والضغط التي مارستها مصر عن طريق مدير مخابراتها عمر سليمان الذي نجح في إقناع كلاهما بضرورة تقديم بعض التنازلات للأخر¹⁷ ، ولم تكن هذه المساعي بالرغم من نجاحها في إخراج الحكومة إلى حيز الوجود كافية لإنهاء الإشكالية التي رافقت عمل رئيس الوزراء بعد نياله ثقة المجلس التشريعي، وذلك لاستمرار غياب دور المؤسسات الرسمية، او

⁶¹ القانون الاساسي المعدل، المجلس التشريعي، رام الله، 18/3/2003

⁷¹ عزيز، خارطة اول...، مصدر سابق، ص 16.

انقسام اعضائها بين الرئيس ورئيس وزراءه، وقد أصدر الرئيس الفلسطيني مجموعة من القرارات الرئاسية بهدف نزع سلطة الحكومة عن بعض مؤسسات السلطة وهيئاتها الفاعلة، ومن بينها ما عرف بالمرسوم الرئاسي الخاص بالمحافظين الذي نزع مسؤولية وزارة الداخلية عن المحافظات المختلفة والحقها مباشرة بمكتبه دون تحديد آلية واضحة للأشراف على عملهم، إلى جانب رفضه لمجموعة من القرارات التي صدرت عن مجلس الوزراء، باعتبار ذلك من اختصاص منظمة التحرير، ومن بينها رفضه لقرار الحكومة بإحالة الموظفين الحكوميين الذين تجاوزت أعمارهم الستين عام إلى التقاعد، حيث استصدر قراراً من اللجنة التنفيذية يعتبر أن هذه المسألة من اختصاص المنظمة وليس غيرها، إلى جانب رفضه لقرار الحكومة بإقالة رئيس ديوان الموظفين العام والإيعاز لمجموعة من نشطاء فتح بمنع تطبيق القرار بقوة السلاح، أما فيما يتعلق بإدارة المفاوضات السياسية مع الجانب الإسرائيلي والتوقيع على اتفاقات سياسية جديدة، فهي لم تكن بموجب قرار المجلس الوطني عام 1993 من اختصاص السلطة الفلسطينية، واقتصرت أدارتها على منظمة التحرير، وهو ما كان يعنيه رئيس الوزراء الذي اعتبر في تقريره للمجلس التشريعي المعروف بتقرير المائة يوم بتاريخ 4/9/2003، أن المرجعية العليا للمفاوضات هي القيادة السياسية في المنظمة، وإن مهمته الأساسية محاولة تنفيذ ما اتخذته هذه القيادة في هذا الشأن من قرارات، ومن ضمنها قرار المنظمة الموافقة على خطة خارطة الطريق¹⁸، إلا أن حالة التداخل التي شهدتها مؤسسات النظام الفلسطيني سواء كانت على صعيد السلطة أو المنظمة، وغياب المحكمة الدستورية المكلفة بالفصل في أي خلاف بين المؤسسات السياسية في تفسير بنود القانون الأساسي، قد عكست نفسها على علاقة هذه المؤسسات ببعضها ببعض، وفي ظل غياب المعالجات الدستورية للإشكاليات التي أحاطت بهذه العلاقة، حاولت بعض الرموز من النخبة معالجة الأمر كنوع من المصالحة الشخصية بين رئيس السلطة ورئيس وزراءه، وشكّلت

⁸¹ من خطاب محمود عباس امام المجلس التشريعي بتاريخ 4/9/2003، للمزيد انظر صحيفة القدس والايام والحياه الجديده في اعدادها الصادرة في 5/9/2003.

لجنة ضمت في عضويتها بعض المقربين منهما بهدف تضيق الفجوة وإيجاد آلية عمل مشتركة بين المؤسساتين¹⁹ ، ولم تكن الاقتراحات التي تقدمت بها هذه اللجنة منسجمة مع نصوص القانون الأساسي ، وكانت تهدف إلى تقاسم القرار بين كلا المؤسساتين ومن بين هذه الاقتراحات تشكيل لجنة مصغرة للمفاوضات ومجلس أمن مصغر ، يكون رئيس الوزراء عضوا فيهما تحت رئاسة رئيس السلطة، والاتفاق على عقد اجتماع شهري لما يسمى بالقيادة الفلسطينية ، وهو الجسم الذي أوجده الرئيس الفلسطيني منذ عام 1996 والذي يضم بعض قيادات منظمة التحرير ومجلس الوزراء وبعض المقربين منه، وبرغم ذلك فإن استحداث منصب رئيس الوزراء قد اثر بشكل ملموس في تفعيل دور المؤسسات الرسمية التي كانت حتى ذلك الحين بعيدة عن التأثير في القرار السياسي الفلسطيني ، اذ استفادت هذه المؤسسات من حالة الصراع التي نشأت بين الرئيس ورئيس وزراءه ، فقد حاول الرئيس الراحل البحث عن بدائل جديدة عوضا عن تلك التي فقدتها بموجب التعديلات الدستورية التي أدخلت على النظام الأساسي ، وذلك لتوظيفها في ادارة الصراع مع رئيس الوزراء الذي بحث هو الآخر عن آليات جديدة لتوظيفها في ذات الصراع ، مما أدى الى إعادة تفعيل دور المنظمة التي اعادها الرئيس كلاعب رئيس في المعادلة السياسية الجديدة ، فيما اتجه رئيس الوزراء الى تفعيل دور المؤسسة التشريعية التي عانت من حالة الاقصاء والتهميش طوال الفترة السابقة .

فحتى امد قصير لم تكن منظمة التحرير في مرحلة ما قبل استحداث منصب رئيس الوزراء تمتلك التأثير الواضح على آليات القرار داخل النظام الفلسطيني، وذلك لغياب أي منافسة حقيقية لرئيس السلطة الفلسطينية من النخبة على هذا القرار ، إلا أن التعديلات الدستورية التي أدخلت على النظام الأساسي والتي نزع الكثير من صلاحيات الرئيس لصالح رئيس الوزراء قد أعادت المنظمة إلى الواجهة من خلال توظيفها في الكثير من الأحيان لحسم الصراع لصالح مؤسسة الرئاسة ، حيث

⁹¹ عباس ، محمود المصدر السابق، ص 17.

أصبحت أحد الأطراف المؤثرة في موازين القوى الجديدة التي ظهرت في أعقاب استحداث منصب رئيس الوزراء، وما رافقه من صراع داخل حزب السلطة بين تيار ليبرالي يؤمن بضرورة إجراء إصلاحات سياسية على النظام الفلسطيني وبين التيار التقليدي الذي جمع بين يديه مقاليد السلطة وسيطر على مقدراتها واستأثر إلى وقت قريب بالسلطة واتهم بالتفرد بالقرار، وقد امتلك هذا التيار الكثير من الوسائل والإمكانيات التي استغلها في حسم صراعه مع منافسيه، فبالرغم من انتزاع الكثير من صلاحياته إلا أنه استطاع من خلال مكانته في منظمة التحرير وسيطرته شبه المطلقة على مؤسساتها الحفاظ على دوره التقليدي، وذلك بإعادة تفعيل هذه المؤسسات كلاعب رئيس في إدارة الصراع مع مؤسسة رئاسة الوزراء،²⁰ فقد كان جوهر الخلاف الذي حدث بين قطبي السلطة التنفيذية له علاقة برغبة كل منهما بالتمتع بصلاحيات كبيرة، وبالرغم من كون هذا الصراع قد نشأ بين مستويين في النخبة الواحدة، إلا أن تأثير البيئة الخارجية للنظام الفلسطيني قد بدت حاضرة في هذا الصراع من خلال مجموعة المطالب التي قدمت للتيار الليبرالي والمتمثلة بالقيام ببعض الإصلاحات السياسية داخل مؤسسات السلطة، خاصة فيما يتعلق بالجهاز المالي والامني، وقد تمثلت قدرة البيئة الخارجية بالتأثير في هذا الصراع من خلال الاستعداد لتقديم مساعدات مالية لدعم السياسة الإصلاحية لرئيس الوزراء آنذاك والاستعداد الدولي بإعادة الاتصالات السياسية وحياء عملية السلام عبره، وقد اعتبر الرئيس الفلسطيني أن محاولة أبو مازن ومناصريه في المجلس التشريعي نزع الكثير من صلاحياته التي تهدف إلى إقصاءه عن مواقفه السياسية أو إفراغها من مضمونها الحقيقي إنما هي معركة تستهدف وجوده السياسي، وليس كما يصورها البعض مجرد إصلاحات سياسية تهدف إلى ديمقراطية النظام الفلسطيني، وهذا ما دفعه لتخوين رئيس وزراءه ووصفه (بكارازي فلسطين) في إشارة منه إلى الطريقة التي تم من خلالها تنصيب الرئيس الأفغاني حامد كارازي في أفغانستان في أعقاب هزيمة

²⁰ من الامثلة الواضحة في توظيف منظمة التحرير في الصراع الذي نشب بين مؤسسة الرئاسة ورئاسة الوزراء، قرار اللجنة التنفيذية الغاء قرار التقاعد الذي اتخذته محمود عباس، وابطال قرار تغيير رئيس ديوان الموظفين العام، ورفض قرار الحكومة القاضي باعتبار وزير الشؤون الخارجية في السلطة مسؤولاً عن العلاقات الخارجية وتمثيله في بع المؤسسات الاقليمية والدولية، للمزيد انظر: عباس، مصدر سابق، ص 13.

حركة طالبان، انظر رسالة الاستقالة التي بعث بها محمود عباس إلى الرئيس الفلسطيني في السادس من أيلول من عام 2003، وقد وظف الرئيس الفلسطيني بعض المواقف التي اتخذها رئيس وزراءه في محاولة لتأجيج الموقف الشعبي منه كخطابه في العقبة بتاريخ 4/6/2003 خاصة فيما يتعلق بالحديث عن معاناة اليهود وتجاهل معاناة شعبه، واعتبره بعيداً عن مستوى المسؤولية وأنه يتصرف كمبتدئ²¹، وقد أمضى محمود عباس الفترة القصيرة التي تولى فيها رئاسة الوزراء في أجواء من التشكيك السياسي والوطني مارسها بحقه الرئيس وبعض المقربين منه، حتى قدم استقالته في السادس من أيلول من عام 2003، في أعقاب اتهامه بالخيانة من قبل حشد جماهيري أمام المجلس التشريعي أثناء توجهه لتقديم تقرير المائة يوم، واتهم في حينها الرئيس الفلسطيني بتحريضهم على ذلك²².

¹² ناصيف، فيفيان. (سقوط حكومة ابو مازن ومستقبل التسوية)، السياسة الدولية، العدد 154، التحرير، 2003، ص 174.
²² انظر خطاب محمود عباس امام المجلس التشريعي، مصدر سابق.

موقع منظمة التحرير في صناعة القرار الفلسطيني .

لم تكن وحدها الضغوط الخارجية التي تعرضت لها منظمة التحرير بعد عام 1990، وما رافقها من أزمة مالية هددت استمرارية منظمة التحرير ككيان فلسطيني وحدها الاسباب التي اثرت على توجه منظمة التحرير ومواقفها السياسية ، فالى جانب اثار حرب الخليج وانهيار المنظومة الاشتراكية واثار ذلك على اختلال موازين القوى الدولية والاقليمية وبروز الهيمنة الامريكية على العالم وخاصة في منطقة الشرق الاوسط، كان لخسارتها لفضائها الشعبي الذي تستمد منه قوتها الجماهيرية اثر في هذا التحول، فقد خسرت هذه المنظمة قواعدها الشعبية في الاردن و لبنان ،³ وانتقلت الى مواقع بعيدة عن خط المواجهه والتجمعات الفلسطينية التي احتضنت مختلف الفصائل الوطنية وانخرطت في صفوفها ، وبخسارتها لهذه التجمعات ، لم يبقى امامها الا فضائها الشعبي في الضفة الغربية وقطاع غزة الذي كان يزداد تمسكا بها . وقد اعادت المنظمة خلال السنوات الثلاث الاولى من اندلاع هذه الانتفاضة حضورها الاقليمي القوي، باعتبارها المرجعية السياسية لقوى العمل الوطني الفلسطيني التي تقود الفعاليات الميدانية ضد الاحتلال، الا ان تسارع الاحداث التي رافقت الغزو العراقي للكويت وموقف المنظمة منها ، ادخلها في ازمة سياسية ومالية هددت وجودها كمثل شرعي ووحيد للشعب الفلسطيني ، وكان من أهم افرازات هذه الازمة قبول المنظمة بمؤتمر مدريد ثم بالاعتراف باسرائيل مقابل اجراء مفاوضات مباشرة لم تكن متكافئة ، الامر الذي اوجد سلطة ضعيفة تفتقد للمعالم الحقيقية للسيادة الوطنية، وقد اقر المجلس الوطني عام 1993 تشكيل السلطة كاحد مؤسسات منظمة التحرير التي تمثل مرجعيتها السياسية والتنظيمية، وقد دار صراع آنذاك في أروقة المنظمة حول افضل الطرق لتشكيلها، حيث ظهر اتجاه يدعو لتشكيلها من أعضاء من الداخل و الفصل بين عضوية مؤسسات المنظمة عن عضوية السلطة بحيث لا يشارك أي عضو من اعضاء اللجنة التنفيذية فيها، وذلك للحفاظ

³² هلال ، جميل : (منظمة التحرير الفلسطينية : المعادلة المقلوبة على رأسها) . السياسة الفلسطينية ، العدد 15 ، 1997 ، ص 90.

على مكانة هذه المنظمة ومنع تدويرها في السلطة، اما الاتجاه الاخر فقد نادى بضرورة تشكيلها من قيادات داخل مؤسسات المنظمة وشخصيات من الداخل على ان يرأسها ابو عمار وذلك لاعطائها دلالات سياسية معينة، وبتشكيل السلطة الجديدة بالمزج بين رموز تاريخية وبعض الشخصيات المحسوبة عليها من الداخل وتسمية رئيس اللجنة التنفيذية رئيسا لها ، فان مكانة المنظمة قد تراجعت امام هذه السلطة مما ادى الى تهميش دورها السياسي وتراجع مكانتها في الاوساط الشعبية والرسمية.⁴²

وفي ظل غياب النصوص القانونية والدستورية التي تنظم العلاقة بين السلطة والمنظمة عملا بقرار المجلس المركزي ، وتداخل صلاحيات كلا المؤسستين من خلال الجمع بين اكثر من منصب، فإن اشكالية العلاقة القانونية والتنظيمية قد اخذت ابعاد جديدة ، فالى جانب تهميش دور المنظمة وتعزيز هيمنة النخبة المتنفذة في السلطة على القرار الفلسطيني ، لجأت هذه النخبة الى استحداث ما اصبح يعرف بالقيادة الفلسطينية وهو جسم جديد ضم في عضويته المفتوحة كل من اعضاء اللجنة التنفيذية المتواجدين في الداخل واطراف الحكومة وبعض المقربين من الرئيس ، وبذلك اصبح القرار يختزل في هذا الجسم الذي يسيطر عليه رئيس السلطة ، وعليه فان الاستحداث الغير قانوني لما يسمى بالقيادة الفلسطينية قد ادى الى زيادة في حالة التهميش التي تعيشها اللجنة التنفيذية في منظمة التحرير وخاصة تلك المنتمية لفصائل المعارضة ، او تلك التي ما زالت في الشتات، واعتبار السلطة التنفيذية في النظام الفلسطيني الناشئ مجرد اعضاء في هذا الجسم الذي يستمد شرعيته السياسية من العرف الذي استحدثه الرئيس الفلسطيني ، وبالتالي فان مرجعيتهم السياسية والتنظيمية لم تكن مؤسسات المنظمة التمثيلية، او حتى السلطة التشريعية المنتخبة التي يضمن لها النظام الاساسي ممارسة الرقابة الادارية والسياسية والتنظيمية عليها، وقد ادى تداخل عضوية السلطة والمنظمة الى غياب مبدأ المسائلة والمحاسبة عن النظام الناشئ، حيث اصبحت هذه النخبة قادرة على حماية نفسها من ذلك باعتبارها

⁴² نوفل ، ممدوح: (نشوء وتطور اشكالية العلاقة بين السلطة ومنظمة التحرير)، السياسة الفلسطينية ، العدد 15 ، صيف 1997 . ص 82.

مرجعية البرلمان الفلسطيني بموجب قرار المجلس المركزي عام 1993²⁵، و لم تكن اشكالية العلاقة بين السلطة والمنظمة العامل الوحيد الذي ادى الى تهميش دور المنظمة، وتراجع مكانتها، فقد غاب عن هذه المنظمة بعد عام 1993، معظم الفصائل الفلسطينية التي رفضت الاعتراف بشرعية اتفاق أوسلو، إذ علقت الكثير منها لعضويتها داخل اللجنة التنفيذية، بحيث أصبحت مؤسساتها مقتصرة على حركة فتح وقله من الفصائل الصغيرة التي تفتقد للقاعدة الجماهيرية وبعض الشخصيات المستقلة المحسوبة على الرئيس الفلسطيني، فقد رفضت الفصائل اليسارية المشاركة في اجتماعات المنظمة وطالبت بإعادة هيكلية مؤسساتها وصياغة خطاب سياسي جديد يعيد التأكيد على الثوابت الفلسطينية. ويعيد دور المنظمة كممثل شرعي ووحيد للشعب الفلسطيني، وإزاء هذا الموقف انفردت النخبة المتنفذة في حركة فتح بإدارة العملية السياسية من خلال انفرادها بالسيطرة على النظام الفلسطيني ولجؤها الى توظيف المكانة المعنوية للمنظمة في تعزيز احتكارها للقرار الفلسطيني .

المبحث الثاني: المشاركة السياسية في النظام الفلسطيني .

⁵² الشافعي ، فتحى : مستقبل الديمقراطية في فلسطين (السياسة الفلسطينية ، العدد 15، صيف 1997، ص 59

ترتبط طبيعة السلوك السياسي للمواطن في الأنظمة السياسية المعاصرة بالمتغيرات النابعة من التحولات الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع الذي يعيش فيه ، وقد بدأت أوروبا تشهد تزايد في دور المواطن السياسي بعد الحرب العالمية الثانية وما رافقها من تحولات اجتماعية واقتصادية عززت من دور الفرد في التأثير على طبيعة الأنظمة السياسية واليات اتخاذ القرار فيها ،حيث ساعدت الثورة التقنية والعلمية وحماية الدولة لحقوق المواطن وحياته العامة في إيجاد تجمعات اكثر تنظيماً وحدائثاً، حيث أصبحت المشاركة السياسية في عملية اتخاذ القرار داخل هذه الأنظمة أحد أهم الوسائل المتاحة لتحقيق جملة من المطالب التي تمس حياة الفرد والمجتمع، ويزداد تأثير المواطن في العملية السياسية إذا كان القرار يمثل مسأً واضحاً لحقوقه الفردية ، ويمكن التعبير عن الرغبة في المشاركة السياسية من خلال مجموعه من النشاطات التقليدية وغير التقليدية كالمشاركة في الانتخابات تصويتاً وترشحاً ،والعضوية داخل أحزاب سياسية وجماعات منظمة والاجتماعات السياسية... الخ، بهدف التأثير في الحياة السياسية العامة ويمكن أن تكون المشاركة السياسية من خلال عمل فردي ، جماعي ، منظم عفوي، متواصل،منقطع،سلمي،أو عنيف، وترتبط شكل هذه المشاركة السياسية ببنية النظام السياسي²⁶ ، فالنظام القائم على مأسسة حقيقية يستطيع استيعاب المطالب الشعبية والتعامل معها، وبالتالي فإنه يوفر الحماية والشرعية لأي نشاط يقترن بإحداث تغير معين ، أما تلك الأنظمة التي ترفض المشاركة السياسية فأنها تقمع أي نشاط يهدف للتأثير في الحياة العامة، وبالتالي فأما أن يلجأ المواطن إلى المشاركة بطرق غير شرعية قد تصل أحياناً إلى العنف ، وأما أن يتجه نحو الأعراض عن هذه المشاركة من خلال ما يسمى بالاغتراب السياسي ، كنتيجة للإحساس بعدم فاعلية العمل السياسي ، وهو في حد ذاته مشاركة سياسية سلبية²⁷ .

⁶² دالتون، رسل جيه. دور المواطن السياسي في الديمقراطيات الغربية، ترجمة، (احمد المجذوبه)، عمان، دار البشير، 1996، ص 24.

⁷² البيج، حسين علون. (المشاركة السياسية في الدول النامية)، المستقبل العرب، العدد 223، ايلول 1997، ص 17.

أن أية عملية سياسية داخل الأنظمة المعاصرة أما أن تكون عن طريق التفاعل السياسي داخل مؤسسات منظمة وهو ما تمتاز به الدول الديمقراطية ، وإما أن تنتج عن طريق الاحتكار السياسي لهذه المؤسسات من قبل نخبه منتفذة أو حزب مهيم كما هو الحال في الكثير من الدول التقليدية ، ويرى الكثير من المفكرين أن التنظيم المؤسسي للعملية السياسية يعكس القيم و المبادئ للممارسة السياسية داخل الأنظمة الديمقراطية، والتي تمتاز بمجموعة من الخصائص من بينها قانونية العملية وعموميتها ، حيث يراعي في تولي المناصب السياسية الكفاءة المهنية وليس الولاء السياسي ، لضمان استمرارية العملية السياسية و عدم تأثيرها نتيجة لتغير ما في شاغلي المواقع والمناصب المختلفة²⁸ ، أما فيما يتعلق بالمشاركة السياسية فيمكن تقسيم المشاركين على المستوى الفردي من حيث النشاط والفاعلية إلى ثلاث دوائر رئيسية ، وهي دائرة المنخرطين في السياسة ودائرة المؤثرين، إلى جانب دائرة المساندين والتي تكون في الغالب من الناخبين الذين تقتصر مشاركتهم بالتوجه إلى صناديق الاقتراع أو الاستفتاء، والتي يمكن من خلالها التخلص من بعض القادة واستبدالهم بأخرين أكثر كفاءة في نظر منتخبهم، أما دائرة المنخرطين في الأنشطة السياسية فهم في الغالب من أصحاب السلطة وصناع القرار وهي نخبه محددة تختلف آليات تجنيدها من نظام لأخر، وبين هاتين الدائرتين تقع دائرة المؤثرين وهي في الغالب تشمل الأحزاب السياسية والجماعات المنظمة التي تقف وراء تنظيم مجموع المطالب و التأييدات بهدف التأثير على صانع القرار أما بهدف اتخاذ بعض القرارات أو التراجع عن أخرى²⁹ ، ويسود المجتمعات المتقدمة في الغالب قيم شاملة تمثل المعايير التي توجه سلوكيات ومواقف الرأي العام، وتكون هذه القيم أما مادية كحاربة ارتفاع الأسعار ومحاربة الفساد والمحافظة على اقتصاد متطور.. الخ ، وأما أن تكون ما وراء المادية كحماية حرية الرأي والفكر وحماية حقوق الإنسان وحياته العامة ، والعمل على إيجاد مجتمع منظم تقوده سلطة شرعية تتعال

⁸² المصدر السابق، ص 25.

⁹² احمد، سيد ابو ضيف: المشاركة السياسية في الفقه السياسي المعاصر، عالم الفكر، العدد 3، 2002، ص 156.

رضى الجمهور وتأييده، ويرى غابرييل الموند أن ظاهره السلطة في المجتمع تخلق منظومة من القيم والأفكار والمعتقدات المرتبطة بها، والتي تمثل محصلة تفاعل الخبرة التاريخية والوضع الجغرافي والمعتقدات والظروف الاجتماعية والاقتصادية، ويعتبر التراث الشعبي والموروث السياسي من أهم العناصر التكوينية لهذه الثقافة، وبرأيه فإن للثقافة السياسية ثلاث أنماط مختلفة، إذ يسود بعض المجتمعات ثقافة سياسية ضيقة (parochial) حيث يكون المواطن مجرد متلقي لمخرجات النظام السياسي مع غياب واضح لتأثيره، وذلك بسبب جهله بما يدور داخل النظام ومؤسساته المختلفة، أما الثقافة التابعة (subject) فيكون صاحبها على دراية تامة بالنظام السياسي وطرق إدارته للمجتمع، إلا أنه يعزف عن المشاركة السياسية بسبب المعرفة المسبقة بعدم إمكانية إحداث تغيير فيها، ويسود هذا النمط المجتمعات التسلطية التي تحكمها أنظمة تقليدية، أما الثقافة المشاركة (participant) فتسود المجتمعات الديمقراطية التي تعترف بحق المواطن بمشاركة السلطة في إدارة العملية السياسية، وتوفر له الحماية القانونية من خلال تشريعات وقوانين معينة، ويكون المواطن في هذه المجتمعات على علم ووعي بحركة النظام السياسي وقواعده ومؤسساته الرسمية، ويكون مؤثراً على مداخلته، سواء كان بطرق فردية أو منظمة من خلال الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني أو جماعات الضغط السياسية والمهنية³⁰.

وقد مكنت المؤسسات السياسية في الأنظمة الديمقراطية مواطنيها من المشاركة في عملية صنع السياسات العامة والقرارات السياسية أو التأثير فيها، فيها إلا أن المشاركة الجماهيرية داخل الأنظمة العربية تختلف اختلافاً جوهرياً عن مثيلاتها في هذه الأنظمة، فالعملية السياسية للدول النامية بوجه عام إما أن تكون مغلقة أو مقيدة أمام المطالب الشعبية المختلفة، وبالرغم من بعض التحولات الديمقراطية التي شهدتها بعض الأنظمة العربية منذ بداية التسعينيات والتي دخلت في طور جديد بعد

³⁰ الموند، المصدر السابق، ص 71.

احتلال العراق وإعلان الولايات المتحدة ما بات يعرف بالشرق الأوسط الكبير ، إلا أن هذا التحول لم يسفر عن وصول القوى الشعبية إلى مستوى يمكنها من التأثير على آليات اتخاذ القرار ، وبقيت مسألة تأسيس الأحزاب السياسية والمشاركة في الحملات الانتخابية والصحافة الليبرالية مسألة نظرية ليس إلا مع مراعاة بعض الخصوصيات كما هو الحال في التجربة اللبنانية القائمة على التوزيع الطائفي في مؤسسات النظام السياسي، ويبدو أن توازنات القوى الطائفية في هذا النظام قد أوجدت نوعاً من المشاركة السياسية التي لا تقف عند حد المشاركة السياسية التقليدية، كالمشاركة في الانتخابات والانخراط داخل الأنظمة السياسية ، بل تعدتها إلى مشاركة غير تقليدية وصلت إلى إجبار حكومة عمر كرامي على الاستقالة من خلال الاحتجاج المنظم على سياستها في أعقاب اغتيال رئيس الوزراء السابق رفيق الحريري في شباط من عام 2005، وبحسب تصنيف الموند والذي يتفق معه الكثير من المختصين ، فإن النمط الغالب الذي يسود المجتمعات العربية يبدو قريباً من الثقافة التابعة ، حيث يعزف المواطن العربي عن المشاركة السياسية ليس لجهله بما يدور حوله ، بل لقناعاته المسبقة بعدم جدوى هذه المشاركة وفعاليتها في نظر صاحب القرار ، او انها ستعرضه لملاحقة أجهزة النظام المختلفة، وما يدعونا الى تأكيد صحة هذا الاعتقاد ما حصل فعلاً في بعض الأنظمة العربية التي شهدت بعض التحولات الديمقراطية المحدودة والتي رافقها زيادة الثقة السياسية لدى المواطن بالتأثير على صانع القرار ، خاصة فيما يتعلق بالقضايا التي تمسه بشكل مباشر كما حصل في الاردن بعد عام 1989، او ما يحصل حالياً في مصر من خلال الازدياد الملحوظ لعدد المواطنين المطالبين بضرورة القيام ببعض الإصلاحات السياسية ، ويمكن الاستنتاج من بعض التجارب التي بدأت تظهر بعد عام 2003 كجزء من السياسة الأمريكية في المنطقة والضغطات المرافقة على بعض الأنظمة السياسية العربية لحملها على اتخاذ بعض الخطوات الإصلاحية ان قطاعات مهمة من المجتمعات العربية قد وجدت في ذلك فرصة مناسبة للتحرك نحو المشاركة السياسية والقبول بالديمقراطية كألية حكم سياسية

تسمح بتداول السلطة وتوفر الحماية للحريات العامة في المجتمع ، بالرغم من تحفظات الكثير منها على الجوانب الثقافية والفكرية التي تلازم الديمقراطية الغربية والاعتقادات السائدة باعتبارها احد الشعارات الجديدة الهادفة الى تجسيد الهيمنة الامريكية على العالم .

كما أن العملية السياسية داخل معظم الأنظمة العربية منافية للمبادئ والمناهج والممارسات الديمقراطية، حيث لا تتم ضمن الأطر المؤسسية ولا تجري وفقاً للقواعد الدستورية والقانونية ، وتخضع لهيمنة السلطة الشخصية للرؤساء ، بحيث تصبح المؤسسات مجرد هياكل عديمة الفاعلية خاصة المؤسسات التمثيلية التي تمتاز بضعف البناء التنظيمي وعجزها عن تمثيل مختلف الشرائح والفئات، في مقابل إبراز دور المؤسسات السلطوية ونمو دورها الفاعل و المؤثر في عملية اتخاذ القرار ، مما يعطل آليات المحاسبة والمراقبة على النخبة المنتفذة التي تحنكر موارد النظام وتوظفها في تعزيز مكانتها وتحرم المشاركة الشعبية سواء كانت فردية أو منظمة في صناعه القرار³¹ ، كما أن الثقافة السياسية التي تسود المجتمعات العربية تختلف في جوهرها عن تلك التي تسود المجتمعات الديمقراطية، حيث أن (الاتجاهات القيمة التقليدية هي التي تسود المجتمع العربي وتشكل العائلة أهم مصدرا لها)³² * ، ولم تتمكن هذا المجتمعات من فهم واستيعاب المتغيرات السياسية التي حدثت في الأنظمة الأوروبية والاستفادة منها، لذا لم تنجح هذه المجتمعات من إحداث قطيعة مع ماضيها السياسي، الذي ما زال حتى هذه اللحظة يمثل أهم الروافد الثقافية التي تقف عائقاً أمام عصرنه طرق إدارة العملية السياسية داخل أنظمتها المعاصرة ، وقد عملت هذه المجتمعات بتشجيع من النخبة المنتفذة على إبراز بعض القيم التقليدية التي تضمن الولاء والطاعة لأصحاب القرار، فما زالت الكثير من الأنظمة العربية تستمد شرعيتها السياسية من هذه القيم التي تضمن إبقاء المجتمعات العربية مغلقه

¹³ البيج، مصدر سابق، ص 30.

²³ ميعاري، محمود: الثقافة السياسية في فلسطين، جامعة بيرزيت، معهد ابراهيم ابو لغد، 2003، ص 22.

ومنعزلة عن بيئتها الخارجية، فقد استخدمت بعض هذه الأنظمة تفسيرات نمطية لقيم دينية ترفض ديمقراطية الحكم باعتباره غزو ثقافي يستهدف الإسلام، كما هو الحال في الكثير من أنظمة الخليج، فيما حاولت بعضها تعزيز قيم أيديولوجيا كمحاربة الإمبريالية والرأسمالية وإقامة أنظمة اشتراكية بهدف قطع الطريق أمام بروز قيم جديدة للانفتاح والإصلاح السياسي، ويرى الكثير من الباحثين أن الثقافة التي تسود المجتمعات العربية غير ديمقراطية وتعيق التحول الديمقراطي، إذ يرى فواز جرجس أن من أهم معوقات التحول الديمقراطي في المجتمعات العربية هو غياب الثقافة الديمقراطية والتفسير الخاطئ للثقافة الموروثة، وهو ما يؤكد برهان غليون الذي يرى أن قيم المجتمعات العربية التقليدية تميل إلى الانطواء على الذات والأسرى والعائلة والقبيلة والطائفة، فيما يرى خالد الأزعر أن الثقافة السياسية العربية تركز قيم الطاعة والولاء وهي بالتالي تفتقد لعدة عناصر ذات صلة بمسألة الديمقراطية، كالتسامح الفكري والاستعداد للمشاركة الشعبية في القرار والثقة السياسية، الأمر الذي يؤدي إلى تكريس التسلط السياسي في هذه الأنظمة³³.

الثقافة السياسية الفلسطينية

ليس من الحكمة فصل الثقافة الفلسطينية عن الثقافة العربية التي تشكل جزءاً أصيلاً منها، وتتشترك معها في مكوناتها الرئيسية كالدين واللغة والشعور بالانتماء الموحد، إلا أنها وبدون شك لها خصوصية نابعة من الظروف التي عاشها الفلسطينيون منذ بدايات القرن التاسع عشر وحتى الآن، والمرتبطة بوجود قوى أجنبية مسيطرة على مجتمعه المحلي، وقد تركت فتره الاحتلال الإسرائيلي أثر واضح في تعزيز بعض السمات الخاصة بالثقافة الفلسطينية، فمن جهة حاول الفلسطينيون إبراز قيمهم الثقافية أمام الاحتلال على اعتبار أن من بين أهدافه تهويد هذه الثقافة، إلا أنهم لم يخفوا إعجابهم بطرق إدارة العملية السياسية داخل المجتمع الإسرائيلي، وقد اجتمعت الكثير من الدراسات التي تناولت الثقافة السياسية الفلسطينية على أثر الاحتلال في بلورة بعض المفاهيم الثقافية والتي أعطت هذه الثقافة سمة استثنائية عن تلك السائدة في المجتمعات العربية، إذ يرى باسم الزبيدي أن الاحتلال قد حاول منذ أيامه الأولى السيطرة على المجتمع الفلسطيني وتقييد حركة تطوره بما يضمن إبقاء السيطرة الإسرائيلية عليه، (حيث تركت سنوات الاحتلال عبئاً نفسياً ثقيلاً تمثل بالإحساس بالضعف والمهانة والإحباط انعكس على قناعتهم وقدراتهم وألقى بظلاله على سلوكهم السياسي)³⁴، وقد حاول الفلسطينيون التأكيد دائماً على هويتهم الثقافية والسياسية، حيث بدأت تظهر ثقافة الرفض لسلطة الاحتلال باعتباره قوة قمعية تستهدف وحدة الشعب وهويته، ويمكن اعتبار الانتفاضة الفلسطينية الأولى التي اندلعت في عام 1987 أحد أهم مظاهر الرفض الشعبي لهذا الاحتلال، الذي لم يعد هذا الرفض مقتصرًا على فصائل المقاومة والتي وصفتها إسرائيل بالأقلية في صفوف الشعب الفلسطيني، ومن أهم المدلولات السياسية لهذه الانتفاضة زيادة ثقة الجمهور الفلسطيني بقواه السياسية التي وفر لها الدعم المعنوي وظهر التزام كبير بتوجيهاتها الميدانية، إلا أنها في الوقت ذاته قد عززت بعض

⁴³ الزبيدي، باسم: الثقافة السياسية الفلسطينية. رام الله، مواطن، 2003. ص 25.

المفاهيم التقليدية التي تمثل جزء أصيل من المنظومة القيمية العربية بشكل عام ، فقد تعزز دور العائلية من خلال القضاء العشائري والدور التقليدي لوجهاء العشائر والعائلية في فلسطين ، وهذا ما يراه ايضا محمود ميعاري الذي حاول ايجاد علاقة بين الانتفاضة الاولى عام 1987 وبين بعض التحولات في علاقة النخبة داخل الفصائل الفلسطينية مع التشكيلات القاعدية التابعة لها ، حيث يرى ان هذه الانتفاضة قد عززت ثقة المواطن بذاته وبقدرته على التأثير في القرار داخل الفصائل الفلسطينية ، حيث تقلصت هيمنة القيادات التقليدية من خلال تشكيل اللجان الشعبية لتأمين أوسع مشاركة في النشاط السياسي³⁵ ، وبالرغم من واقعية الربط بين الانتفاضة الفلسطينية وبين ما يعتبره ميعاري تحولا في علاقة الفصائل بتشكيلاتها الميدانية ، الا ان هذا التطور قد اقتصر على النخبة السياسية داخل الفصائل الفلسطينية كأحد ضرورات المرحلة الجديدة والمتمثلة باحداث الانتفاضة التي ساعدت مستويات جديدة من هذه النخبة في فرض حضورها داخل فصائلها ، وذلك من خلال التشكيلات الجديدة التي رافقت الانتفاضة كالقيادة الموحدة واللجان الشعبية ، حيث لم تصل هذه المشاركة الى حد تقاسم القرار السياسي الذي بقي بيد النخبة التاريخية التي استمرت بتوجيه هذه التشكيلات من خلال مركزية القرار التنظيمي ، وذلك بدواعي العمل السري في ظروف الاحتلال الاسرائيلي .

ولم تكن مركزية القرار وشخصانية العملية السياسية مقتصرة على فصيل دون الاخر ، اذ اصبحت جزء من ثقافة سياسية عمت منظمة التحرير ومؤسساتها وفصائلها مجتمعة ، حيث اسهم الارث الثقافي العربي في تشكل هذه الثقافة ، فالظروف والبيئة التي شكلت فيها المنظمة في منتصف الستينات لم تكن الا امتداد للسياسة العربية ، ولم تكن تمتلك الإمكانيات المعنوية والمادية لتحدي هذه الظروف والخروج عنها ، ولم تكن ايضا في تركيبها أو سياستها ونمط اتخاذ القرار بعيدة عن الحالة العربية التي نشأت فيها³⁶، ولم تنجح القيادة الجديدة التي وقفت على رأسها في أعقاب هزيمة حزيران 1967

⁵³ ميعاري ، المصدر السابق ، ص 31.

⁶³ الزبيدي ، المصدر السابق ، ص 30.

وسيطرة فصائل المقاومة عليها في إحداث نقلة نوعية في طبيعة وسياسة المنظمة ، وخاصة فيما يتعلق بطبيعة العملية السياسية واليات صناعة القرار داخل مؤسساتها، اذ استمر ذات الحال واستشرت عقلية المحاصصة على حساب الآليات الديمقراطية في اختيار أعضاء المؤسسات التمثيلية داخلها، وقد احتكمت الكثير من الفصائل إلى قوة السلاح في حل بعض القضايا بين فصيل وآخر، وظهر مفهوم الحركة الطليعية والتي ترى بنفسها البوصلة السياسية والوطنية لغيرها من الفصائل.

لقد استطاعت منظمة التحرير في مرحلة ما قبل اوسلو التأثير على نمط الثقافة السياسية للفلسطينيين، اذ يعتبر الزبيدي ان (الكثير من القيم والتقاليد المأزومة قد شقت طريقها وفرضت نفسها على الداخل كالعفوية والارتجال وضعف التنظيم والإغراق في الرمزيات والشخصانية)³⁷ ، حيث نجحت القيادة المتنفذة في فصائل المقاومة الفلسطينية من استخدام الترميز في الكثير من القضايا التي واجهتها ، وأعطت لقرارها قدسية تمنع بموجبها معارضتها، فالخلاف في هذه الفصائل يصبح أكثر تحريماً كلما اقترب من الهيئات العليا او رأس الهرم التنظيمي ، وقد رسخت الفصائل الفلسطينية بغض النظر عن توجهاتها الايدلوجية تقاليد واعراف يعتبرها الكثير من المختصين احد العقبات الاساسية التي منعت بروز تقاليد ديمقراطية ، وساعدت في تركيز القرار في الغالب بيد عدد محدود من القيادات المتنفذة³⁸ و قد عكست هذه المفاهيم فيما بعد لدى المواطن شعور بعدم الاقتدار السياسي، حيث شعرت قطاعات واسعة من الشعب الفلسطيني بأنها عاجزة عن التأثير في النظام السياسي وصناعة القرار فيه، بل وعدم الجدوى من النقد مهما كان ذو قيمة، ويرتبط مفهوم القدرة على التأثير بطبيعة النظام وإمكانية تحوله نحو النهج الديمقراطي³⁹، ولم يكن هذا الشعور مقتصرأً فقط على الحالات التي تتطلب معارضته

⁷³ المصدر السابق ، ص 33

⁸³ الازعر ، المصدر السابق ، ص 46

⁹³ المصدر السابق ، ص 72.

لبعض قرارات السلطة، فقد تعززت مفاهيم عدم القدرة السياسية لدى المواطن منذ السنوات الأولى التي أعقبت قيام هذه السلطة، ومع أن الانتخابات التي جرت في عام 1996 وما حملته من دلالات سياسية ومعنوية أدت إلى زيادة نسبة المشاركة فيها، إلا أن تدني نسبة المشاركين في الانتخابات الرئاسية التي جرت في مطلع عام 2005 وانتشار الشائعات بين المواطنين بان نتائجها محسومة، يعطينا مؤشرات واضحة على انخفاض الشعور بإمكانية التغيير أو التأثير في النظام الفلسطيني .

أما خلال سنوات انتفاضة الأقصى فقد بدأت تبرز أشكال جديدة من المشاركة السياسية الغير منظمة، والتي أخذت في الغالب طابع العنف لإرغام السلطة على إجراء تغييرات في بعض المؤسسات، فبعد التراجع الواضح في سيطرة هذه السلطة نتيجة الإجراءات الإسرائيلية التي استهدفت أجهزة الأمن وما رافق ذلك من حالة فوضى أمنية، تحركت مجموعات مسلحة ترتبط بحركة فتح لاختلف بعض رموز السلطة الفلسطينية أو إحراق بعض مقراتها بهدف إجبارها على إجراء تغييرات على هياكل هذه الأجهزة والمؤسسات، وبالرغم من استجابة الرئيس الفلسطيني للمطالب التي رفعتها هذه المجموعات، إلا أن ذلك لم يكن مرتبط بتغيير واضح في الثقافة السياسية الفلسطينية القائمة على الولاء السياسي للسلطة وضعف التأثير فيها، إذ كانت هذه المشاركة في الغالب تخضع لموازن القوى داخل حركة فتح باعتبارها الحزب الحاكم الذي عمل منذ عام 1994 على تعزيز مفاهيم ثقافية تضمن استمرار يته على رأس السلطة، كمفاهيم الحركة الرائدة والقائد الحكيم، وتخوين الأصوات التي دعت إلى الإصلاح السياسي واعتبارها ذات امتداد أمريكي وإسرائيلي، واعتبار أية محاولة لمحاسبة رأس الهرم السياسي ومسائلته إنما تستهدف رمزيته بما يمثله من دلالات سياسية.

دور الرأي العام الفلسطيني .

لقد عرف الفلسطينيون قبل عام 1993 مجموعة من القوانين والأنظمة الدستورية التي احتوت من الناحية النظرية على نصوص تحفظ حق الفرد في المشاركة في الحياة العامة ، إلا أن البون الشاسع بين هذه النصوص والممارسة الفعلية للسلطة غيبت دور المواطن وأفقدته القدرة على التأثير من خلال جملة من الإجراءات البوليسية التي استخدمتها السلطة، سواء كان ذلك في الضفة الغربية أو قطاع غزة ، فبالرغم من بعض البنود التي احتواها الدستور الأردني و المصري والتي تضمن حق الفرد في ممارسة هذا الدور ، إلا أن طبيعة نظامي الحكم قد منعت ممارسة أي سلوك سياسي يهدف الى التأثير على آليات صنع القرار السياسي ، أو حتى المشاركة فيه، إذ منع إصدار الصحف التي تتعارض مع الخط السياسي الرسمي ، والترخيص للتجمعات السياسية سواء كانت أحزاب أو منظمات مدنية ، وقمع اية مظاهر شعبية منظمة او عفوية تعبر عن الرغبة في المشاركة في العملية السياسية ، الأمر الذي أبقى هذه العملية داخل هذين النظامين بعيدة عن تأثير المواطن، وفور احتلال إسرائيل لما تبقى من الأراضي الفلسطينية عام 1967 ، سارعت الحكومة الإسرائيلية إلى إصدار مجموعة من القرارات العسكرية التي تحظر تداول الأفكار المعادية أو تشجيعها، فبموجب الأمر العسكري رقم 101 لسنة 1967 أصبح أي موقف علني يعارض الاحتلال وسياسته ، بمثابة أعمال تحريض ودعاية عدائية تهدف للتأثير على الرأي العام ، و تعرض صاحبهما للسجن لمدة عشر سنوات ودفع غرام مالية أو كلاهما معا⁴⁰ ، وقد مارست السلطات العسكرية الإسرائيلية شتى أنواع الملاحقة والتعذيب بحق المواطنين الذين اشهروا معارضتهم للاحتلال أو بعض ممارساته القمعية، مما أدى إلى بروز العمل السري من خلال الانتماءات السياسية للفصائل الفلسطينية التي تبنت العنف الثوري لإزالة هذا الاحتلال وأثاره، وبإقامة أول سلطة فلسطينية على الأرض بموجب الاتفاقات السياسية الموقعة بين

⁴⁰ ايوب ، نزار : حرية الرأي والتعبير في مناطق السلطة . رام الله ، مؤسسة الحق ، 2001. ص 25.

منظمة التحرير والحكومة الإسرائيلية ، ألغيت كافة الأوامر العسكرية التي صدرت في مرحلة الحكم العسكري واستبدلت بذات القوانين التي كان سارية ما قبل عام 1967 بموجب المرسوم الرئاسي رقم (1) لسنة 1994 ، وقد أعلنت قيادة السلطة الفلسطينية آنذاك ، أن وثيقة الاستقلال ستمثل أحد أهم مرجعيات النظام السياسي الناشئ والذي سيكون من بين مهامه حماية المواطن وممتلكاته وحقوقه الفردية وحفظ الحريات العامة وضمان حقه بالتعبير عن رأيه ، باعتبار ذلك أحد إشكال المشاركة السياسية ، وقد لقيت السلطة الفلسطينية ترحيباً شعبياً واسعاً من مختلف فئات الشعب الفلسطيني باعتبارها نواة الدولة المستقلة التي ستزيل أعباء الاحتلال عن كاهل المواطن وتعمل على تحريره ، إلا أن الولادة المقيدة لهذه السلطة قد أوجدت معها إشكالية سياسية و قانونية جعلتها سلطة فاقدة لمظاهر السيادة الوطنية، إذ التزمت قيادة منظمة التحرير بموجب رسائل الاعتراف المتبادلة مع إسرائيل واتفق إعلان المبادئ المشتركة بمكافحة مظاهر التحريض التي تمارسها الكثير من الفصائل والمنظمات الفلسطينية التي رفضت الالتزام بقرارات السلطة بهذا الخصوص ، الأمر الذي عرضها لملاحقة أمنية من قبل أجهزة السلطة لإجبارها على وقف سياسة التحريض ووقف مظاهر المقاومة المسلحة ، وكنتيجة للضغوط الخارجية أنشأت السلطة محاكم أمن الدولة التي أصدرت مجموعة من الأحكام السريعة بحق بعض النشطاء السياسيين وأصحاب الرأي ، ولم تقتصر الملاحقة على الفصائل المعارضة بل شملت أيضاً بعض نشطاء المجتمع المدني والصحفيين المحليين ، وقد أطلقت يد هذه الأجهزة في الاعتقال والتعذيب بدون ضوابط قانونية ، واعتبرت نفسها فوق القانون في ظل غياب هيكلية موحدة لها ، ففي أقل من سبع سنوات توفي في سجون هذه الأجهزة أكثر من ثلاث وعشرون سجيناً انظر جدول رقم (6).

السنة	غزة	الضفة الغربية	المجموع
-------	-----	---------------	---------

1	0	1	1994
9	5	4	1995
3	2	1	1996
6	4	2	1997
2	2	0	1998
1	1	0	1999
1	1	0	2000
5	2	3	2001
3	0	3	2002
0	0	0	2003

جدول رقم (6) يبين عدد الوفيات في سجون السلطة منذ عام 1994.

وفي عام 1998 أصدر الرئيس الفلسطيني مرسوم رئاسي يحظر التحريض بموجب البند 3 (أ) من اتفاقية واي بلانتيشن ، وقد استند في إصداره إلى قانون العقوبات الفلسطيني (البريطاني) لسنة 1936 وتعديلاته، وقانون العقوبات التابع لمنظمة التحرير لعام 1978 ، وقد تضمن هذا المرسوم معاقبة أي شخص يرتكب عملاً تحريضياً من شأنها التشجيع على أعمال العنف أو الإخلال بعلاقة السلطة مع الدول الشقيقة والأجنبية ، أو محاولات خرق الاتفاقات الموقعة مع أطراف أخرى⁴¹ ، وقد بقى نص هذا المرسوم غامضاً دون الإشارة إلى تعريف المصطلحات التي وردت فيه ، وكأنه موجهاً بالأساس إلى فصائل المعارضة التي رفضت اعتبار الدعوة إلى المقاومة نوعاً من التحريض على العنف الداخلي.

لقد بقيت مشاركة الرأي العام في الحياة السياسية العامة مقتصرة على المشاركة التقليدية التي لم تنجح في إحداث تأثير واضح على صانع القرار داخل النظام الفلسطيني ، كالمشاركة في الانتخابات التشريعية والرئاسية الأولى في عام 1996 التي شهدت إقبال جماهيري واسع بالرغم من دعوات المعارضة لمقاطعتها ، أو الانتماء إلى فصائل وأحزاب سياسية غابت عن التأثير في القرار السياسي، سواء كان ذلك بسبب إقصائها أو احتوائها. أما أشكال المشاركة السياسية الأخرى فقد تعرضت لقمع

⁴¹ المصدر السابق ، ص 28.

السلطة وأجهزتها الأمنية ، حيث تعرضت جامعة النجاح في عام 1996 لاقتحام الشرطة الفلسطينية لقمع مظاهرة للمعارضة، فيما اعتقل عدد من قادة إضراب المعلمين في العام نفسه بهدف إجبارهم على إنهاء إضرابهم النقابي لتحسين شروط عملهم، واعتقل العديد من الشخصيات الوطنية والإسلامية التي أبدت مواقف متعارضة مع خط السلطة الرسمي ، ومن بينهم شخصيات دينية كاعتقال رئيس محكمة الاستئناف الشرعية في عام 1998 ، ووقفه عن العمل على خلفية انتقاده لاتفاق واي بلانتيشن ، وفي عام 1999 انتقدت مجموعه من الشخصيات السياسية والأكاديمية ظاهره الفساد الإداري والمالي في السلطة، وطالبت القيادة الفلسطينية اتخاذ إجراءات عملية لإنهائها وقد كان من بين هذه الشخصيات بعض نواب المجلس التشريعي، إلا أن الأجهزة الأمنية اعتقلت العديد منهم وأخضعت بعضهم للإقامة الجبرية ، فيما تعرض البعض الآخر للضرب بالرغم من تمتعه بحصانة نيابية، وأغلقت العديد من محطات التلفاز والإذاعات المحلية⁴².

و قد اظهر الرأي العام الرغبة الكبيرة في المشاركة في النظام الفلسطيني منذ الأيام الأولى لدخول السلطة الفلسطينية ، حيث انتظم الكثير من الفلسطينيين في مظاهرات حاشدة، أظهرت التأيد الكبير للنظام الناشئ واعتبرته النواة الحقيقية للدولة المستقلة ، وهذا ما يفسر الإقبال الجماهيري الكبير للمشاركة في الانتخابات التشريعية والرئاسية التي نظمت في عام 1996 ، والى جانب ما حملته السلطة من دلالات سياسية كمقدمة للخلاص من الاحتلال، إلا أنها لم تكن مشاركة منظمة و بدأت بالتراجع التدريجي بعد تعزيز الطابع السلطوي للسلطة الفلسطينية وأجهزتها المختلفة ، وتراجع ثقة الجمهور بمؤسساتها المختلفة، انظر جدول (7) .

2001	1997	الجهة / المؤسسة
50.9	60.9	مكتب الرئيس
41.9	53.5	الشرطة الفلسطينية

45.0	53.3	قوات الأمن الأخرى(المخابرات والأمن الوقائي
41.5	50.2	المجلس التشريعي الفلسطيني
39.6	46.9	المحاكم الفلسطينية
33.0	32.2	الوزراء

جدول رقم (7)

يبين ثقة الجمهور الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة بمؤسسات السلطة الفلسطينية بين عامي 1997 و 2001⁴³.

حيث كانت السلطة التنفيذية والقضائية اقل المؤسسات التي حصلت على ثقة الجمهور وهذا يفسر

انخفاض الرضا الفلسطيني عن أداء السلطة في مختلف المجالات الحيوية

انظر جدول رقم (8).

³⁴ الجدول نقلا عن : ميعاري ، المصدر السابق ، ص 55.

النسبة المئوية	السنة	
2001	1997	مجالات الأداء
39.0	65.1	توفير الأمن والنظام في المناطق التي تسيطر عليها السلطة
45.8	50.1	توفير الخدمات العامة (تعليمية ، صحية واجتماعية)
32.5	42.5	تعزيز الديمقراطية والمحافظة على حقوق الإنسان
20.9	31.8	خلق فرص عمل جديدة
--	41.0	أداء السلطة في المفاوضات مع إسرائيل
25.2	37.1	أداء السلطة بشكل عام

جدول رقم (8) يبين نسبة رضا الجمهور الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة عن أداء السلطة في مجالات مختلفة بين

عامي 1997⁴⁴ و 2001.

وبالرغم من انخفاض نسبة الذين يتقون بمؤسسات النظام الفلسطيني ويرضون عن أدائه في مختلف المجالات الحيوية، غابت الأشكال الحقيقية للمشاركة السياسية للرأي العام الفلسطيني وذلك لوجود قناعة مسبقة بالعجز عن إحداث تغيير حقيقي في أداء السلطة ، إلى جانب ملاحقة أجهزة الأمن لبعض نشطاء الفصائل المعارضة وشخصيات من المجتمع المدني والخوف من إظهار مواقف سياسية خشية الاعتقالات والملاحقة الأمنية، ولم تكن الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني بأفضل حال من المواطن العادي ، فقد انعدم تأثيرها في القرار الفلسطيني، خاصة إذا كان لهذا القرار صبغة سياسية ترتبط بالعلاقة الفلسطينية - الإسرائيلية ، وإلى جانب السياسة السلطوية لأجهزة السلطة الفلسطينية لعبت عدة عوامل في التأثير على وتيرة المشاركة السياسية للرأي العام الفلسطيني وقواه السياسية ومنظمات المجتمع المدني ،ومن بينها تراجع ثقته بالفصائل السياسية التي لم تستطيع تقديم برامج بديله عن تلك التي تبنتها السلطة الفلسطينية ، إلى جانب معاناة هذه الفصائل من ذات الإشكاليات التي واجهت السلطة، فقد عاشت معظم الفصائل الفلسطينية في حالة من الجمود السياسي والتنظيمي ولم تسمح النخبة داخلها بالمشاركة بصناعة القرار داخل أطرها التنظيمية ، فالكثير من هذه الفصائل

⁴⁴ المصدر السابق ، ص 58.

خضعت لسيطرة نخبه من الجيل المؤسسي الذي ما زال يحتكر صناعة القرار، ويختزل دور المؤسسات التنظيمية، الى جانب ذلك فان الكثير من مؤسسات المجتمع المدني خضعت وما تزال لهيمنة بعض التنظيمات السياسية التي ارتبطت بأحزاب سياسية منذ مرحلة ما قبل أوسلو والتي كانت تمثل مسرح للتنافس بين هذه الأحزاب ، وعاشت هي الأخرى في حالة من الجمود وانفردت نخبة محدده العدد بمقدرتها ، اذ لم تجرى حتى الان انتخابات حرة ومباشرة في الكثير من منظمات المجتمع المدني والاتحادات الشعبية ، وارتبط الكثير من قياداتها بمصلحة نفعية متبادلة مع السلطة، عن طريق تبوئها وظائف عليا في المؤسسات الرسمية.

المبحث الثالث : اثر العوامل الخارجية على صناعة القرار الفلسطيني .

أن دراسة أي نظام سياسي كوحدة سياسية مستقلة عن بيئتها الخارجية، يغفل بالضرورة أحد أهم المؤثرات الخارجية التي تلعب دور فاعل في تحديد ملامح وسمات هذا النظام ، ويجمع علماء السياسة و المختصين ان أي نظام سياسي لا يعيش في حالة من العزلة و الفراغ ، بل يرتبط مع بيئته الخارجية بعلاقة تأثير وتأثر، خاصة في عالمنا المعاصر الذي ظهرت فيه بعض القوى المهيمنة، وما أفرزته من تقسيمات جديدة تتمثل بوجود أمم مهيمنة وأخرى تابعة ، ويرى البعض ان الثورة التكنولوجية التي شهدتها العالم وظهور القوى الرأسمالية ، قد أفرزت ما يسمى بمفهوم الاعتمادية الدولية⁴⁵ (International interdependence)، وهذا ما ينطبق على وصف العلاقة القائمة بين الأنظمة السياسية في العالم الثالث ومثيلاتها في الغرب ، وهي علاقة بين طرفين تلعب موازين القوى عند طرف منهما دور في فرض سياسته على الطرف الآخر ، وهذا ما نجده بوضوح في علاقة قوى الهامش (العالم الثالث) وقوى المركز (الغرب) ، وقد أفرزت التبعية ما يسميها البعض بالدولة الطرفية التي تدور في فلك مركز يقع خارجها، حيث تكون هذه الدولة مستقلة عن مجتمعها المحلي بحكم تبعيتها لقوى خارجية تستمد قوتها السياسة منها،⁴⁶ الأمر الذي يجعلها تقوم بإقصاء أو احتواء المجتمع المدني من خلال القيام بوظائفه ومصادرة دوره.

البيئة العربية و الإقليمية.

⁵⁴ الموند ،المصدر السابق . ص 44

⁶⁴ هلال ، المصدر السابق .ص 18

لقد بدأ التأثير الإقليمي المتبادل منذ بداية الخمسينيات من القرن الماضي على صناعة القرار في الأقطار العربية ،⁴⁷ حيث يختلف وزن التأثير الإقليمي من دولة لأخرى بحسب الوزن السياسي لها في النظام العربي ، ولم تغب مصر عن لعب دور فاعل ومؤثر على الساحة العربية منذ أكثر من خمسين عاماً وحتى الآن، حيث كان لها تأثير على الكثير من القرارات القطرية والقومية لما تمتلكه من ثقل سياسي على صعيد النظام الإقليمي العربي، كما لا يمكن إهمال التأثير السعودي باعتبارها القوة الاقتصادية الأولى في هذا النظام، وخاصة بعد عام 1973. وفي ظل الانقسام العربي قادت مصر المعسكر التقدمي فيما واجهتها المملكة السعودية بقيادة المعسكر المحافظ، وقد خضعت مجموعة من الدول المختلفة لتأثير كلا النظامين والذان دخلا في منافسة حقيقية في الكثير من الحالات بهدف فرض تأثيرهما على قرار غيرهم من العرب، ويمكن اعتبار ما حصل في اليمن إبان الثورة اليمنية في مطلع ستينيات القرن الماضي ، أحد أهم نماذج الصراع بين هاتين الدولتين ، إذ دعمت مصر هذه الثورة واستطاعت التأثير فيما بعد بالقرار السياسي داخل النظام اليمني ، وحملتها على تبني مواقف تقدمية قريبة من الموقف الرسمي المصري ، ومن بينها قطع علاقاتها مع ألمانيا الغربية وبريطانيا⁴⁸، إلا انه وفيما بعد استطاعت السعودية التأثير على الجمهورية اليمنية وحملها على إعادة هذا العلاقات مع هاتين الدولتين في ظل تحسن ملحوظ في العلاقة اليمنية - السعودية ، وفي ظل التجاذبات العربية -العربية لم يغيب تأثير البيئة الإقليمية والدولية على النظام الفلسطيني سواء ما قبل أو بعدها، فمنذ نشأتها ارتبطت منظمة التحرير خاصة في عهد مؤسسها بعلاقة من التبعية الواضحة للقوى الإقليمية التي تزعمت الخط القومي العربي والتي كانت في مقدمتها مصر في عهد رئيسها الراحل جمال عبد الناصر، وقد التزمت هذه المنظمة في علاقاتها الإقليمية والدولية بالتوجه المصري ، وبدخول فصائل المقاومة في مؤسساتها وإعادة تشكيلها على مبدأ التعددية السياسية والفكرية ، لم

⁷⁴ سعد الدين ، ابراهيم واخرون : (مصادر الشرعية في انظمة الحكم العربية)، المستقبل العربي ، السنة السادسة ، العدد 62 ، نيسان 1984

ص 32.

⁸⁴ المصدر السابق. ص 31

يحدث تغير جوهري في طبيعة علاقة منظمة التحرير مع بيئتها الخارجية ، فكثير من الأحزاب التي دخلتها ارتبطت بالأساس بعلاقات تبعية مع أنظمة عربية أخرى كالفصائل التي تبنت الفكر البعثي والتي انقسمت في علاقاتها مع قطبي البعث في بغداد ودمشق ، أو فصائل اليسار التي كانت تعتبر المنظومة الاشتراكية الدولية وعلى رأسها الاتحاد السوفيتي عمقها الاستراتيجي ، وفي مطلع السبعينات شعرت المنظمة وخاصة بعد أحداث أيلول وجرش في الأردن ومحاولات القصر الملكي للقضاء على التواجد العسكري لها على أراضيها ، بالحاجة إلى حماية عربية رسمية كالتالي وفرها لها عبد الناصر في عام 1970 ، حيث لجأت إلى تعزيز علاقاتها مع المعسكر التقدمي في حين شهدت العلاقة مع الأنظمة العربية التي كانت تسميها بالرجعية تراجع كبير .

لقد مارست الكثير من الدول العربية تأثيرها على عملية صناعة القرار في منظمة التحرير من خلال بعض التنظيمات الفلسطينية التي ارتبطت بها ايدولوجياً ، ووفرت لها الدعم المالي وحمت وجودها التنظيمي على أراضيها ، مما أوجد علاقة تبعية تمثلت بالالتزام هذه الفصائل بالخط السياسي الرسمي لأنظمتها السياسية⁴⁹ ، حيث كانت هذه الأنظمة تمارس تأثيرها على هذه الفصائل لتجنيدها كأوراق ضغط على القيادة المتنفذة داخل منظمة التحرير ، فمنذ منتصف السبعينات حاولت سوريا استمالة منظمة التحرير من خلال محاولتها السيطرة على حركة فتح كبرى فصائل هذه المنظمة، حيث حاول النظام السوري انذاك تعزيز دوره كأحد زعماء المعسكر القومي من خلال احكام قبضته على بعض التشكيلات القومية والوطنية ومن بينها التشكيلات السياسية الفلسطينية، وقد استخدم القوة العسكرية كأحد أدوات الضغط على قياده المنظمة لفرض معادلة سياسية على الساحة اللبنانية تضمن استمرار السيطرة السورية على أطرافها المختلفة، وعادت لتمارس ذات الدور في عام 1983 من خلال تشجيع أوساط من النخبة داخل حركة فتح على الانشقاق عن الفصيل الأم وتشكيل منظمة تحرير بديلة

⁹⁴ .Ashor,Sasseh,double Jeopardy :plo straegy to ward Israel and Jordan . p.sa

مع بعض الفصائل الموالية لها، حيث شنت حملة سياسية و اعلامية منظمة ضد الرئيس الفلسطيني الراحل واتهمته بالتفريط بالثوابت الوطنية الفلسطينية ، وقررت وضع جميع ممتلكات فتح تحت الإشراف السوري وطرد عناصرها من أراضيها او إجبارهم على الانضمام للمنشقين⁵⁰ ، وبالرغم من نجاح المنظمة في تلك الفترة في المواجهة مع النظام السوري والحفاظ على بنيتها التنظيمية، إلا انها وقعت في ذات الوقت تحت التأثير السياسي لبعض الأنظمة العربية الأخرى ، حيث شهدت العلاقات الفلسطينية الاردنية والفلسطينية المصرية تحسن ملحوظ رافقه ضغوطات من هذين النظامين على منظمة التحرير لتبني مواقف أكثر اعتدال اتجاه بعض القضايا المتعلقة بالصراع العربي الاسرائيلي ،فقد ادى خروج المنظمة من لبنان منهكة القوى لانتهاج سياسية التقارب مع بعض الانظمة العربية وعلى رأسها مصر التي قام بزيارتها ياسر عرفات بالرغم من المقاطعة العربية واشترط عودتها الى الجامعة العربية بتراجعها عن اتفاقية كامب ديفيد، وقد بدأ يتبلور عقب هذه الزيارة محور عربي فلسطيني جديد ضم كل من مصر والأردن والمنظمة ، حيث مارس مبارك والملك حسين ضغوط سياسية على القيادة الفلسطينية لاقناعها بالموافقة على قراري مجلس الامن رقم 242 و 338 ، واستطاعت الأردن إعادة دورها فيما يتعلق بالقضية الفلسطينية من خلال التوصل الى اتفاق فلسطيني ووافقه على حل سياسي للقضية الفلسطينية يقوم على قرارات الأمم المتحدة⁵¹.

وقد اعترف فاروق القدومي بان تغير الموقف الفلسطيني من قراري مجلس الأمن ناتج عن ضغط مصري اردني مشترك، ادى الى اتهام عرفات بالمسؤولية عن تأخير عملية السلام .

ولم تكن الضغوطات السياسية العربية الوسيلة الوحيدة للتأثير على القرار الفلسطيني ، فقد طرأت مجموعة من التحولات السياسية على موقف منظمة التحرير بعد عام 1974 وطبيعة علاقتها مع

⁰⁵ Kirisci, Kemal, The Plo and word politicis, fraamces, pinter, london, 1986.p83

⁵¹ الحسن، خالد : الاتفاق الاردني للفلسطين للتحرك المشترك ، ص 53

محيطها الإقليمي ، بعد بروز الدور المالي لدول الخليج في مساعدة المنظمة وتوفير الامكانيات المادية لها ، وقد ادى ذلك الى إعادة الاعتبار لدورها السياسي فلسطينيا وعربيا ، حيث اتجهت المنظمة نحو تحسين علاقاتها مع هذه الدول بهدف الحصول على دعمها المالي ، وقد انعكست العلاقات الخليجية - الفلسطينية على الموقف السياسي لمنظمة التحرير وعلى طبيعتها وبنيتها السياسية ، حيث بدأت تتبنى مواقف أكثر ليبرالية من قبل ، وظهرت أصوات عديدة دعت إلى ضرورة عقد لقاءات سياسية مع الإسرائيليين بعد أن كان الكفاح المسلح بنظرها الطريق الوحيد للتعامل لحل الصراع العربي الإسرائيلي ، ولأول مرة أصبحت المنظمة تطرح الحلول المرحلية للقضية الفلسطينية من خلال ما أطلقت عليه المشروع المرحلي والقاضي بإقامة الدولة الفلسطينية على أي جزء يتم تحريره من الاحتلال ، ولم يغب التأثير الخليجي عن البنية التنظيمية لمنظمة التحرير او على قرارها السياسي ، فقد بدأت البيروقراطية بالتضخم ، وزادت هيمنة رأس الهرم التنظيمي على مؤسسات المنظمة من خلال توظيف موارد المنظمة المالية في شراء الولاءات السياسية ، وقد ادى ذلك الى تعزيز هيمنته على القرار في هذه المؤسسات .

لقد أسهمت البيئة الإقليمية بشكل واضح في طبيعة المنظمة وموقفها حيث كانت الطرف الأضعف في اية معادلة إقليمية ، وشعرت بالحاجة الدائمة للعرب ، أما طمعاً بدعمهم المالي أو أملاً بالحصول على موطأ قدم للحفاظ على تشكيلاتها السياسية والعسكرية ، او للحصول على اعترافهم بها كمثل شرعي للشعب الفلسطيني ، ويرى البعض أن الدول العربية لم تكن معنية بأي توجه ديمقراطي فلسطيني حاضراً او مستقبلاً منعاً لخرج هذه الأنظمة أمام شعوبها ،⁵² وحتى لا تمثل هذه التجربة عدوى سياسية قد تتأثر بها هذه الشعوب ، وهو السبب الذي وقف وراء تشجيع مركزية السلطة داخل منظمة التحرير منذ نشأتها.

²⁵ الازعر ، النظام السياسي الفلسطيني، المصدر السابق ص 86.

إسرائيل والقوى الدولية .

لم تكن نشأة السلطة إلا أحد الاستحقاقات السياسية للاتفاقات الموقعة بين الجانبين والتي استمدت منها شرعيتها السياسية على المستوى الدولي ، وهي ذات الاتفاقات التي قيدها بمجموعة من القيود وفرضت عليها التزامات انتقصت من سيادتها الوطنية، و خلقت سلطة منقوصة السيادة ، تتحمل أعباء الالتزامات المسبقة اتجاه إسرائيل ، فقد جاء إعلان المبادئ الفلسطيني -الإسرائيلي وما تلاه من اتفاقيات نتيجة طبيعة لعملية تفاوضية غير متكافئة في ظل موازين قوى تميل بشكل واضح لصالح إسرائيل ، أفرزت اتفاق اعتبره البعض وثيقة تمثل المواقف السياسية للحكومة الإسرائيلية³⁵ ، وليس للفلسطينيين أي دور فاعل فيها ، او كما عبر عضو الوفد الإسرائيلي يوتيل زنيغر في معرض رده على كتاب زميله في الوفد المفاوضات اوري سافير، ان هذه المفاوضات لم تكن إلا تسوية بين أراء⁵ كلاهما ، وقد ادخل هذا الاتفاق منظمة التحرير ومعها الحركة الوطنية الفلسطينية برمتها في مرحلة جديدة تمثلت بوقف آمال المقاومة التي بدأت قبل ذلك بعقود عدة دون أن تحقق الحد الأدنى من مطالبها ، وبالرغم من مواقفها المسبقة اتجاه الولايات المتحدة الأمريكية إلا أن المنظمة قد تنازلت عن مطالبها السابقة بضرورة رعاية الأمم المتحدة للمفاوضات وعملية الصلح مع إسرائيل ، لتصبح واشنطن والتي مارست الكثير من الضغوط على هذه المنظمة وحليفة إسرائيل الاستراتيجي الراعي الرئيس لهذا العملية.

لقد امتلكت إسرائيل من ادوات الضغط السياسي والاقتصادي والعسكري ما يمكنها من فرض حضورها في المؤثر في حاضر ومستقبل النظام السياسي الفلسطيني، فقد نجحت منذ الأيام الأولى بعد حرب الخليج الثانية في جر منظمة التحرير للموافقة على دخول المفاوضات السياسية في مؤتمر مدريد بوفد اردني فلسطيني مشترك، وبدون اشراك سكان القدس او اعضاء من المنظمة التي بدأت تتبنى ما

³⁵ الجرباوي ، المصدر السابق ، ص 23.

⁴⁵ المصدر السابق ، ص 24.

تسميه بالنظرية الواقعية نتيجة المتغيرات السياسية التي رافقت انهيار المعسكر الاشتراكي الذي كان يشكل احد اطراف التوازن الدولي ، وكانت تقوم هذه النظرية على ضرورة التخلص من ضريبة المكان الذي دفعته المنظمة للدول العربية التي كانت تستضيفها على أراضيها ، و ايجاد مواطىء قدم محرر على الارض الفلسطينية ، ولم يكن هذا الموقف الا نتيجة لضعف المنظمة التي قبلت حلاً مرحلياً دون الوصول الى حل دائم⁵⁵ ، وأبقت القضايا الجوهرية في الصراع الفلسطيني الاسرائيلي الى مرحلة المفاوضات النهائية ، التي واجهت سياسة اسرائيلية تقوم على فرض سياسة الامر الواقع ، من خلال فرض حقائق على الارض تضعف الموقف التفاوضي للفلسطينيين لوضع حد للنظرية الفلسطينية القائمة على الايمان بمبدأ (الخطوة خطوة) في تعزيز معالم السيادة الوطنية للنظام الفلسطيني على المزيد من الارض والسكان ، وامام هذا الوضع فان السلطة الفلسطينية وجدت نفسها امام استراتيجية اسرائيلية موحدة بين اليمين واليسار بالرغم من الاختلافات في شكل السياسة التي يتبناها كلا الاتجاهين للحفاظ على هذه الاستراتيجية ، و التي تقوم على تجريد الجانب الفلسطيني من عوامل قوته تمهيداً لفرض الرؤية الاسرائيلية في المرحلة النهائية من المفاوضات، وذلك من خلال استبعاد أي دور سياسي للامم المتحدة او الاتحاد الاوروبي واقصار ذلك على الدور الامريكي المنحاز بشكل واضح الى المواقف الاسرائيلية ، الى جانب اضعاف الدور العربي من خلال مواصلة التطبيع مع الدول العربية واقامة علاقات سياسية او تجارية معها⁵⁶ ، ونجحت هذه السياسة في خلق نظام فلسطيني لم تكن تحتل فيه الارادة الفلسطينية الا مساحة صغيرة على الهامش السياسي لهذا النظام، اذ امتلكت اسرائيل زمام المبادرة في فرض الكثير من القيود على طبيعته وبنيتة السياسية، وذلك بتوظيفها مجموعه من ادوات الضغط السياسي والعسكرية والاقتصادية على صانع القرار في هذا النظام الذي

افتقد لادوات مقابلة تمكنه من مواجهة هذا الضغط .

⁵⁵ شعث، نبيل. (مأزق العلاقات الفلسطينية الاسرائيلية) ، السياسة الفلسطينية- العدد 14 - 1997 ، ص 154.
⁶⁵ ابو عمر ، زياد: الدور الامريكي والاروبي في المفاوضات، وقائع مؤتمر القدس حول مستقبل العملية السياسية في ظل لمتغيرات السياسية، المركز الفلسطيني لقضايا السلام والديمقراطية، القدس 1998، ص 76

لقد ميزت بعض الدراسات التي تناولت صناعة القرار داخل الأنظمة السياسية المعاصرة بين القرارات التي تتخذ في إطار السيادة الوطنية للنظام ، وبين التي تشترك في مراحل صناعتها أكثر من جهة والتي يكون النظام احيانا الطرف الأضعف بينهما ، وترى هذه الدراسات أن القرارات التي تعتنى بالشأن الداخلي للدولة سواء كانت اقتصادية أو إدارية أو اجتماعية والتي لا تحمل انعكاسات خارجية ، تتمتع بقدر من الاستقلالية ويكون النظام السياسي لهذه الدولة صاحب الدور الفاعل في صناعتها ، فيما تخضع نفس العملية لتأثير خارجي في الحالات التي تمس بعض القضايا ذات الصلة ببيئة النظام الخارجية ، إلا أن هذه المفارقة تصبح في الحالة الفلسطينية ليست ذا معنى ، فالقرار الفلسطيني سواء كان في أمور داخلية أو في الشأن السياسي انما يخضع لتأثير القوى الخارجية على المستويين الدولي والإقليمي ، ويكفي مراجعة سريعة لسياسة السلطة الفلسطينية بهذا الشأن لمعرفة مدى التداخل بين هذه القرارات ، حتى أصبحت لا تعرف الحدود الفاصلة بين القرارات الداخلية التي تهدف لمعالجة شؤون فلسطينية داخلية ، وبين تلك التي تعتبرها القوى الدولية وإسرائيل ذات علاقة بالمحيط الخارجي للسلطة الفلسطينية ، فحتى الانتخابات الفلسطينية التي جرت في عام 1996 لم تكن شأنا فلسطينيا خاصا ، بل خضعت من حيث الشكل والمضمون والتوقيت لتأثير القوى الخارجية وخاصة إسرائيل ، وينطبق ذات الحال على الكثير من القرارات التي اتخذتها السلطة في أمور داخلية، ومنها استحداث منصب رئيس الوزراء أو حتى اختيار بعض الوزراء وأعضاء الوفود التفاوضية .

وقد اعتبرت إسرائيل ومعها حلفائها من الغرب وعلى رأسهم الولايات المتحدة الأمريكية أن أمن المنطقة واستقرارها مرتبط بوجود نظام فلسطيني براغماتي محاط بمجموعة من القيود ، وهذا ما أعطى السلطة الفلسطينية أهمية استثنائية في نظر هذه الأطراف ، وهو أيضا ما يفسر اهتمام الغرب خلال العقود الخمسة الماضية بوجود أنظمة عربية قوية خاصة في الدول التي تجاور إسرائيل لضمان الهدوء والاستقرار على حدودها. وقد غضت الطرف عن انتهاكات حقوق الإنسان التي مارستها بعض

هذه الأنظمة ضد مواطنيها، وتعاونت مع أنظمة شمولية مقابل استمرار هذا الاستقرار⁵⁷، وكان من مصلحة إسرائيل وجود أنظمة كالتالي سادت في الوطن العربي وما زالت تسود حتى وقتنا الحاضر، فقد ادركت ان من فائدتها التفاوض مع حكام لا يقيمون لموقف شعوبهم وزناً سياسياً قد يؤثر على مستقبل العلاقة بين الطرفين⁵⁸ ⁵⁸، فهي تعي تماماً أن الرأي العام العربي ما زال يكن لها العداوة المستفحل، وان أي تأثير قد يمنع الأنظمة العربية من التوقيع على أي اتفاقية سياسية معها.

ولم تكن إسرائيل ومعها الولايات المتحدة معنية بأي حال من الأحوال بنظام فلسطيني ديمقراطي يؤمن بمبدأ التداول السلمي للسلطة، وبمشاركة الرأي العام وقواه السياسية في عملية صنع القرار، وذلك لوضع حد لتأثير القوى المعارضة للعلمية السياسية بين الطرفين، وحين بدأ حلفائها من الغرب بالحديث عن ضرورة الإصلاحات السياسية والديمقراطية في النظام الفلسطيني بعد اندلاع الانتفاضة الفلسطينية، فأنهم لا يعنوا بذلك إجراء تحول جوهري في طبيعة هذا النظام واعتماد الديمقراطية السياسية كآلية حكم فيه، فهي لم تكن تعترف بحق القوى التي تتخذ مواقف تراها معادية لها بالمشاركة السياسية في هذا النظام، الا بعد تخليها عن هذه المواقف والتزام خط التسوية السياسية ونبذ كافة مظاهر العنف، ولم يكن غريباً ان يصبح ياسر عرفات الذي أعطته الاتفاقات الموقعة مع إسرائيل صلاحيات تنفيذية واسعة مكنته من فرض سيطرته شبه المطلقة على مؤسسات السلطة والذي لاقى ترحيباً أكثر من مرة في البيت الأبيض والعواصم الأوروبية، ليس ذو صلة بالعملية السياسية التي بدأها بنفسه، وذلك بعد رفضه الاستجابة للضغوط الخارجية التي تستهدف إنهاء عسكرة الانتفاضة والتوقيع على اتفاق صلح نهائي مع إسرائيل، وطالبت بإقصائه بالرغم من تمتعه بشرعية ديمقراطية واستبداله بقيادة معينة مستعدة لإنهاء الانتفاضة والدخول بمفاوضات جديدة، ولم يتوانى الغرب (الديمقراطي) في إعلان

⁷⁵ الازعر، النظام السياسي الفلسطيني.....، المصدر السابق . ص 88.

⁸⁵ المصدر السابق، ص 80.

استعداده لتقديم الدعم والمساندة لتشجيع تمرد النخبة السياسية الفلسطينية على زعيمها التاريخي ، و
اشترطت إقصاء هذه القيادة كمقدمة ضرورية لإعادة الحياة للعملية السلمية بين الطرفين الإسرائيلي -
الفلسطيني .

لقد جاءت احداث 11 سبتمبر لتعطي معادلة الشرق الاوسط ابعاد سياسية جديدة، نجحت اسرائيل في
توظيفها لمصلحتها السياسية ، فقد استطاع الإعلام الغربي والمفكرين الاستراتيجيين في واشنطن
تحميل العرب مسؤولية هذه الاحداث ، وبدت وكأنها المعركة التي هزم بها العرب دون ان يخوضوها
ان حتى يعلموا بها ، وقد جاءت هذه الأحداث في ظل هجمة مسبقة شنتها اسرائيل على القيادة
الفلسطينية وعلى رأسها الرئيس الراحل ياسر عرفات والتي صورتها كعقبة حقيقية امام السلام في
المنطقة ، وكراعي للإرهاب من خلال تشجيعه للعناصر الناشطة في التنظيمات الفلسطينية بشن هجمات
ضد اهداف اسرائيلية ، وقد حاولت اسرائيل ومعها الكثير من حلفائها في الغرب ربط ما يجري في
نيويورك وواشنطن بما يجري في المنطقة، واعتبرت ان الإرهاب مفهوم لا يتجزأ ولا يخضع
لاستثناءات ، ولم تعد هي الدولة الوحيدة التي تدفع ثمن ما تسميه بالارهاب العربي ، ولم تعد بحاجة
لقوة اقناع اضافية لتميرير هذه النظرية على اصحاب القرار في البيت الابيض ، ونجحت في تحقيق
مكاسب سياسية على اكثر من مستوى ، فقد اصبحت برأي القوى الدولية المؤثرة وعلى رأسها
الولايات المتحدة الامريكية احد اطراف الحلف الدولي الجديد في مكافحة الارهاب ، وهذا ما جعلها
تتحرك في قمع الانتفاضة الفلسطينية وحصار السلطة دون اية قيود او محاذير دولية، حيث أعادت
احتلال المدن التي سلمتها للسلطة الفلسطينية ، وفرضت حصار سياسي على ياسر عرفات ، وعزلته
عن محيطه الخارجي وضربت المؤسسة الامنية الفلسطينية ، وجمدت ألا رصده المالية المستحقة
للسلطة مما ادى ذلك الى إضعاف نفوذ القيادة الفلسطينية التقليدية، وبرز مستوى جديد من النخبة
داخل النظام الفلسطيني بتشجيع من إسرائيل وبعض القوى العربية والدولية، التي مارست تأثيرها

السياسي من خلال الوعود السياسية بتحريك عملية السلام المجمدة وتقديم المساعدات المالية لأية قيادة بديلة تؤمن بالنهج اللبرالي في قضايا الصراع الاسرائيلي-الفلسطيني ، وقد ادت هذه السياسة الى اضعاف النفوذ التقليدي لياسر عرفات ووفرت المناخ الملائم للنخبة البديلة من خلال استحداث منصب رئيس الوزراء الذي جاء نتيجة الضغوطات الخارجية التي مارستها إسرائيل وقوى إقليمية ودولية ذات حضور سياسي في المنطقة .

لقد أرادت إسرائيل خلال جولات المفاوضات التي سبقت التوقيع على إعلان المبادئ عام 1993، إعطاء النظام الفلسطيني الناشئ مسحة ديمقراطية تمكنه من مواجهة خصومة السياسيين في المعارضة الفلسطينية ، ومن بين الاهداف الاسرائيلية من وراء الموافقة على اجراء الانتخابات العامة التي نصت عليها هذه الاتفاقات هو تعزيز مكانة هذا النظام وقيادته التي كانت تعتقد ان انتخابها سيمكنها من تقديم تنازلات في المفاوضات النهائية، وتقوية أي اتفاق يتم التوصل اليه باعتبارها قيادة منتخبة من الشعب⁵⁹ ، وقد مارس الغرب ومعه إسرائيل في العمليتين الانتخابيين اللتان حصلتا في عام 1996 وعام 2005، ضغوط مباشرة وغير مباشرة لتوجيه الشعب الفلسطيني نحو انتخاب قيادة براغماتية ، وهددوا بوقف التعاون مع أي قيادة جديدة تتبنى مواقف (راديكالية)، خاصة في القضايا السياسية المتعلقة بقضايا الصراع مع الطرف الاسرائيلي ، كما ان ذات الأطراف قد اشترطت في ما يسمى بخارطة الطريق استحداث منصب رئيس الوزراء ومنحه صلاحيات فعلية تمكنه من اجراء اصلاحات جذرية في اداء السلطة الفلسطينية كشرط أساسي لاقامة الدولة المزعومة في عام 2005. ولم يكن اداء السلطة الفلسطينية الذي اصبح في نظر إسرائيل وحلفائها بعد عام 2000 اداءً فاسداً الا ذاته الاداء الذي غضت عنه الطرف وشجعتة ، فمنذ عام 1994 طالبت العديد من القوى السياسية ومنظمات المجتمع المدني بضرورة إصلاح مؤسسات السلطة وتعزيز مبدأ الرقابة والمسائلة ، وتعزيز المشاركة

الشعبية في القرار السياسي ، الامر الذي عرضها لقمع اجهزة السلطة دون إبداء معارضة خارجية لذلك ، وبالرغم من مظاهر الفساد التي سادت مؤسسات النظام الفلسطيني أثناء هذه الفترة ، لم تعترض الولايات المتحدة وحلفائها على هذه المظاهر والتي تمثلت بالفوضى الإدارية واستغلال النفوذ والمحسوبية ، او اقامة ادنى وزن للمطالب الشعبية المنادية بالإصلاح ، اذ لم تحتج على التعددية الأمنية لأجهزة امن السلطة ولا على انفراد الرئيس الفلسطيني باحتكار موارد السلطة المالية ، او على إنشاء محاكم امن الدولة التي تخالف ايسر معايير حقوق الإنسان ، ولم يكن هذا وغيره الكثير من مظاهر الفساد مهمة للغرب في ظل استمرار القيادة الفلسطينية بتقديم تنازلات سياسية لإسرائيل ، الا ان هذه السياسة هي ذاتها التي أصبحت السلاح الذي وجهه الغرب ضد الرئيس الفلسطيني بعد اندلاع انتفاضة الأقصى عام 2000 بهدف إقصاءه عن السلطة.

خلاصة.....ة:

لم يكن النظام الفلسطيني الناشئ قادراً على استيعاب المتغيرات السياسية التي رافقت قيام أول سلطة فلسطينية على الارض، وعجز منذ ولادته المأزومة في إيجاد نظام مؤسساتي وسلطة ذات دلالات

وطنية تراعي المصلحة الفلسطينية وتجسد آمال وطموحات شعبها ، الذي رفض الحكم السلطوي بأي

ثوب كان أو تحت أي مسمى ، فلم يكن طموح هذا الشعب الذي عانى من هذا الحكم على مدار

القرن السابق بأقل من سلطة تجسد طموحه بنظام ديمقراطي يحترم المواطن ويراعي حقوقه

الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، ويعترف بدوره في المشاركة السياسية المشروعة في التأثير على

آليات صناعة القرار ، ألا أن نشأة هذا النظام في ظل ظروف إقليمية ودولية تمثلت بهيمنة الولايات

المتحدة على العالم الجديد والانقسامات الحادة في النظام العربي ، قد أوجدت مجموعة من

الإشكاليات التي لم يستطيع النظام الناشئ تجاوزها، وعكست نفسها على سماته وخصائصه العامة.

كما ان العملية السياسية داخل هذا النظام قد تأثرت بهذه الظروف إلى جانب تأثرها بالموروث السياسي

الفلسطيني الذي نقلته منظمة التحرير إليه بعد عام 1994 ، ويتبين من دراسة آليات اتخاذ القرار في

السلطة الفلسطينية ومؤسسات منظمة التحرير، أن هذه العملية تخضع لمجموعة من المؤثرات الخارجية

والداخلية ، إذ يرتبط النظام الفلسطيني بفضائه الخارجي الذي ما زال يحتفظ بدور فاعل ومؤثر في

تحديد سماته الأساسية ، حيث جاءت ولادته كاستحقاق سياسي لاعلان المبادئ الموقع في الثالث

عشر من أيلول من عام 1993، وما تلاه من تفاهات مرحلية قيده بمجموعة من الالتزامات السياسية

التي منعت قيام نظام فلسطيني يعتمد على مبدأ الفصل بين السلطات ، ويتعرف بمشروعية المشاركة

السياسية وتداول السلطة ، وقد وفر هذا الاتفاق غطاء قانوني لهيمنة النخبة المتنفذة في منظمة التحرير

وخاصة راس الهرم السياسي على مؤسسات النظام الناشئ ، من خلال منح رئيسة سلطات تشريعية

وتنفيذية في ان واحد ، ومنحه صلاحية إبطال أي قرار أو تشريع يصدر عن جهات الاختصاص

يتعارض مع نصوص الاتفاقات الموقعة بين الجانبين، والى جانب ذلك فان الممارسة السياسية للسلطة

الفلسطينية لم تكن تخضع لقانون فلسطيني موحد ينظم عملها ويضبط آليات اتخاذ القرار في مؤسساتها

المختلفة ، فحتى عام 2002 استمرت هذه السلطة بإدارة العملية السياسية داخل هذه المؤسسات

بالاستناد إلى مجموعة من النصوص الدستورية التي كانت سارية ما قبل عام 1967 ، كالقانون العثماني والبريطاني والقانونين المصري والأردني ، ورفضت المصادقة على القانون الأساسي الذي اقره المجلس التشريعي في عام 1997 ، والذي ينظم هذه العملية بقانون موحد ، وقد احتوت القوانين الموروثة التي استندت عليها السلطة على مجموعة من التناقضات الجوهرية ، وكانت الكثير من نصوصها تمثل في مضمونها سياسات سلطوية هدفت إلى إخضاع الشعب الفلسطيني للحكم الأجنبي ، ولم تراعي حقوق المواطن وحياته الأساسية ، وقد تعاملت النخبة المتنفذة مع هذه القوانين بانقائية تقوم على توظيف النصوص التي تعزز من هيمنتها على مؤسسات النظام الأخرى.

كما السلطة لم تعترف بدور الرأي العام الفلسطيني في عملية صناعة القرار ولم تقم وزناً سياسياً له، فغابت منظمات المجتمع المدني والأحزاب السياسية عن هذه العملية بسبب سياسة الإقصاء التي مارستها السلطة بحقها ، ولم تكن حركة فتح التي تسيطر على معظم مؤسساتها صاحبة القرار من خلال مؤسساتها التنظيمية ، أو حتى منظمة التحرير التي أنشأت هذه السلطة رغم توظيفها أحياناً قي تعزيز شرعية القرار، بل انفردت النخبة السياسية الموالية لراس الهرم السياسي بالتفرد بهذا القرار بما تمتلكه من إمكانيات مادية ومعنوية تمكنها من احتكار هذه العملية دون العودة إلى المؤسسات الرسمية ، حيث يصنع القرار بعيداً عن هذه المؤسسات وينقل إليها بهدف إضفاء السمة القانونية عليه.

الاستنتاجات

لقد كانت نشأة النظام الفلسطيني عام 1994 أحد الترتيبات الإقليمية والدولية الجديدة التي لم يقصد بها إيجاد حل عادل للقضية الفلسطينية ، وإقامة الدولة المستقلة التي مثلت الحلم القديم الجديد للشعب الفلسطيني ، الذي رفض الحلول المجزأة منذ عام 1997. ولم تكن المفاوضات التي بدأت في أعقاب مؤتمر مدريد الا جزء من سياسة ألا ملاءات الأمريكية بعد انهيار الاتحاد السوفيتي وتوجيه ضربة عسكرية ناجحة لرأس معسكر الرفض العربي الذي رفض الاعتراف حتى ذلك الحين بإسرائيل كأمر واقع حيث جرت هذه المفاوضات ضمن موازين قوى غير متكافئة ومالت بشكل واضح لصالح الطرف الإسرائيلي الذي وجد في الظروف الدولية والإقليمية فرصته في فرض شروطه السياسية والأمنية على الطرف الفلسطيني ، وخلق كيان مهمته الأساسية في نظر الإسرائيليين توفير الأمن لهم ، وقمع قوى المعارضة التي رفضت الاعتراف بأوسلو وإفرازاته السياسية ، لذا فان النظام الفلسطيني قد حمل منذ الأيام الأولى لنشأته الكثير من الأزمات والإشكاليات الحقيقية التي بدأت تبرز بشكل واضح من خلال الممارسة الفعلية لوظائفه السياسية والإدارية ، ولم تقتصر هذه الإشكاليات على شكل النظام بل امتدت لتشمل العلاقة بين مختلف المؤسسات الرسمية التي أفرغتها النخبة المنتفذة من مضمونها الحقيقي ، ومن العوامل الرئيسة التي أثرت على شكل النظام الفلسطيني وطبيعة العلاقة بين سلطاته الثلاث الاتفاقات السياسية الموقعة مع الجانب الإسرائيلي والتي جاءت على شكل مجموعة من القيود السياسية التي منعت إمكانية قيام دولة فلسطينية عصرية تتبنى مبدأ الفصل بين السلطات ، وتؤمن بالتداول السلمي للسلطة ، فقد أعطت هذه الاتفاقات السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة داخل النظام الفلسطيني مكنتها من فرض هيمنتها على السلطة التشريعية والقضائية ، والى جانب ذلك فقد أثرت البيئة الخارجية على سمات هذا النظام وخصائصه العامة ، فمنذ عام 1994 مارست القوى الاقليمية والدولية ضغوط متواصلة لم تقتصر فقط على آليات وقواعد اتخاذ القرار ، بل تعدتها بالتأثير على شكل النظام

وبنيته السياسية ، حتى لم يعد بالإمكان تصنيفه ضمن الأنظمة الرئاسية أو البرلمانية أو حتى المختلطة ، إذ عاش النظام الفلسطيني حتى عام 2003 بذات الشكل الذي حددته الاتفاقات السياسية الموقعة مع الجانب الإسرائيلي وخاصة اتفاق طابا واشنطن الذي منح الرئيس الفلسطيني صلاحيات تشريعية وتنفيذية على حساب دور المؤسسات الرسمية الأخرى ، وركزت الصلاحيات السياسية بيده ونصت على انتخابه بشكل مباشر من الشعب ، ليصبح هذا النظام أشبه بالأنظمة الرئاسية مع مراعاة الكثير من الاختلافات بين النظام الفلسطيني وهذه الأنظمة ، ومن بينها اعتبار الرئيس الفلسطيني العضو الثامن والثمانون في المجلس التشريعي ، وإلزامه بتقديم حكومته الى هذا المجلس والتي تكون مسؤولة مسؤولية فردية أو تضامنية إمامه ، بموجب الثقة البرلمانية التي حازت عليها من قبل ممارسة وظائفها التنفيذية ، إلا أن استحداث منصب رئيس الوزراء الذي جاء في أعقاب حملة منظمة من الضغوط الدولية والإقليمية قد غير من السمات الشبه رئاسية للنظام الفلسطيني ، ولم يعطيه من سمات الأنظمة البرلمانية ما يجعله نظاما برلمانيا ، اذ ما زال الرئيس يحتفظ بالكثير من الصلاحيات بالرغم من نزع بعضها لصالح رئيس وزراءه ، ولم تكن التعديلات الدستورية التي ادخلها المجلس التشريعي على النظام الأساسي في عام 2003 وموافقته على استحداث منصب رئيس وزراء بمثابة تحول ديمقراطي في النظام السياسي الفلسطيني ، او حتى إرساء قواعد المشاركة الحقيقية في القرار بين مؤسستي السلطة التنفيذية (رئاسة الوزراء والرئاسة) ، كما أن العملية السياسية داخل هذا النظام حتى نهاية عام 2004 لم تكن ذات طابع مؤسسي ، ولم تخضع آليات صناعة القرار في مؤسساته المختلفة لنصوص دستورية وقانونية موحدة ، واستمرت النخبة المتنفذة بالتفرد بصناعه القرار بطرق غير نظامية والاعتداء على دور السلطات الأخرى ، فقد اتخذت الكثير من القرارات خارج المؤسسات الرسمية ونقلت إليها بهدف إضفاء السمة القانونية عليها ، و كانت هذه المؤسسات آخر من يشترك في صناعة القرار حيث كان الرئيس الراحل يلجا لعرض ما يتخذه من قرارات على مؤسسات فتح

التنظيمية للمصادقة عليها قبل نقلها الى مؤسسات السلطة الرسمية ، وفي بعض الأحيان لم يلجأ لعرضها على أي من المؤسسات الرسمية او حتى التنظيمية ، وقد أدى رفض الرئيس المصادقة على النظام الأساسي بعد إقراره بالقراءات الثلاث من قبل المجلس التشريعي عام 1997 واستمرار العمل وفق المرسوم الرئاسي رقم 1 لسنة 1994 ، الى وجود تعددية دستورية في النظام الفلسطيني من خلال العمل وفق القوانين الموروثة التي كانت سارية ما قبل عام 1967 ، والتي احتوت على الكثير من التناقضات الجوهرية التي وظفتها النخبة المنتفذة في تعزيز هيمنتها على السلطتين التشريعية والقضائية ، الأمر الذي جعل من العملية السياسية داخل هذا النظام عملية غير نظامية يغلب عليها الطابع الشخصي، حيث استمر الرئيس الفلسطيني بالتفرد في إدارة هذه العملية والهيمنة على المؤسسات الرسمية الأخرى ، بفضل مجموعة من العوامل ، من أهمها الكاريزما التي كان يتمتع بها و توظيفه لمكانته المعنوية التي استمدها من مرحلة النضال الوطني التي سبقت أوصلو ، باعتباره القائد الأعلى للثورة الفلسطينية الذي استطاع إيصال القضية إلى الرأي العام العالمي وخاض الكثير من المعارك في سبيلها ، وبالرغم من تراجع هذه الاعتبارات في السنوات الست التي تلت دخوله إلى المناطق الفلسطينية ، وبداية تحوله من قائد حركة وطنية الى رئيس سلطة ، إلا أنها عادت لتحتل ذات المكانة وربما أكثر من ذي قبل بعد اندلاع الانتفاضة ومحاصرته في مقره الكائن في رم الله ، ورفضه التعاطي مع التهديدات الإسرائيلية أو الاستجابة للضغوط الخارجية بضرورة وقف المظاهر المسلحة للانتفاضة ، وتفكيك البنى العسكرية للفصائل الفلسطينية. وقد أدت الصلاحيات الواسعة التي كان يتمتع بها الرئيس الراحل كرئيس لمنظمة التحرير وحركة فتح والسلطة الفلسطينية ومجلس الوزراء إلى إضعاف هيكل المؤسسات الرسمية في النظام الفلسطيني ،حيث ألحقت الكثير من المؤسسات التنفيذية بمكتبه مباشرة مما أدى إلى خلق مؤسسه رئاسية وأسعه تفتقد للنصوص القانونية التي تحكم علاقاتها مع المؤسسات الأخرى ، وعدم التزامه آليات محده وواضحة في صناعة القرار ،

حيث لجأ في أحيان كثيرة لتبديل آليات بأخرى لضمان استمراره بالتفرد بالقرار ، فقد كان يتخذ القرار بصفته رئيساً للسلطة لتمتعه بشرعية انتخابية مباشرة ، إلا أنه عاد لتفعيل مؤسسات منظمة التحرير بعد استحداث منصب رئيس الوزراء الذي تقاسم الصلاحيات التقليدية للرئيس ، وقد أدى الطابع اللامؤسسي والغير نظامي للعملية السياسية داخل النظام الفلسطيني إلى إفراز مؤسسات تمثيلية صورية و غير فاعلة ، إذ لم يكن المجلس التشريعي المنتخب قادراً على فرض نفسه شريكاً أساسياً في عملية صناعة القرار إلى جانب السلطة التنفيذية ، التي هيمنت بشكل شبه مطلق على هذه العملية داخل النظام الفلسطيني بعد نجاحها في إقصاء السلطتين التشريعية والقضائية ، وقد ساعدت عدة عوامل في تعزيز هيمنة السلطة التنفيذية على هاتين السلطتين ، ومن أهمها ، التداخل والتشابك بين مؤسسات فتح التنظيمية والمؤسسات التمثيلية في منظمة التحرير والسلطة ، وسيطرة النخبة على موارد السلطة ومقدراتها ولجؤها إلى عملية توزيع هذه الثروة على الفئات الموالية لها مما ساعد في تعزيز العلاقات الزبائنية في النظام الفلسطيني ، من خلال إيجاد شبكة من العلاقات القائمة على المنفعة المتبادلة والتي أصبح من خلالها الولاء السياسي لهذه النخبة مرتبط بشكل أساسي بالحفاظ على المصالح الشخصية لهذه الشبكة.

وبالرغم من ذلك ومما لا شك فيه ، فإن السلطة الفلسطينية وبالرغم من ظروف نشأتها قد مثلت البدايات الأولى لتشكيل نظام سياسي حديث التجربة، لم يعلن القطيعة مع الإرث السياسي الفلسطيني الذي انتقل مع منظمة التحرير إلى مؤسساته وبنائه السياسية، ولم يغفل في الوقت ذاته القضايا الجوهرية في صراعه مع إسرائيل ، حيث حاول إقامة توازن سياسي بين وظائفه الأساسية في المجتمع الفلسطيني على مختلف المستويات الاقتصادية والاجتماعية ، وبين الحفاظ على تشكيلاته السياسية التقليدية القائمة على وجود فصائل وطنية بهدف استكمال المراحل المتبقية في عملية الصلح النهائي مع إسرائيل، و حاول التوفيق بين الجدلية الثنائية التي نشأت في أعقاب التوقيع على أوسلو

وإقامة السلطة ، والتي تتمثل بأيهم أولاً التحرير أم البناء ، وهي الجدلية التي بدأت قوى المعارضة تفهمها والتوفيق بينها في بداية عام 2005، لتصبح السلطة ولأول مرة منذ عام 1994 مسألة إجماع فلسطيني بعد موافقة معظم الفصائل على الدخول فيها مع احتفاظها ببرامجها الوطنية المتمثلة بشرعية استكمال الهدف الوطني باستعادة ما تبقى من الأرض الفلسطينية وإنجاز الاستقلال السياسي ، وفي ظل هذا التطور في العلاقات الفلسطينية - الفلسطينية فإن المهمة الأساسية لهذه الفصائل يجب أن تتركز على إعادة ترتيب النظام الفلسطيني بما يتلاءم مع المصلحة الفلسطينية البحتة ، خاصة في ظل تجاوز الكثير من القيود التي فرضها اوسلو وما تلاه من اتفاقيات ،ويمكن أن تمثل التوصيات التي خلصت إليها هذه الدراسة مساهمة في تقديم بعض المقترحات الضرورية في عملية إصلاح مؤسسات النظام الفلسطيني الناشئ ، بهدف ديمقراطية طرق إدارة العملية السياسية داخل مؤسساته ، ومأسسة آليات اتخاذ القرار ،وهي كالتالي :

اولا : تعزيز دور منظمة التحرير باعتبارها المرجعية التنظيمية والسياسية العليا للسلطة، من خلال إعادة هيكلة مؤسساتها التنظيمية على أساس إشراك كافة القوى الفلسطينية في عضوية مؤسساتها التمثيلية، على أسس ديمقراطية يعتمد الانتخابات الحرة والمباشرة و القائمة على مبدأ التمثيل النسبي في الداخل والخارج ،على أن تتولى هذه المنظمة الإشراف على المفاوضات السياسية مع إسرائيل، وتعمل على صياغة خطاب سياسي فلسطيني موحد اتجاه كافة القضايا المحورية المتعلقة بالقضية الفلسطينية، أما فيما يتعلق بالسلطة ، فأنها وبموجب قرار المجلس المركزي عام 1993 إحدى مؤسسات المنظمة، وهي بالتالي بناء إداري وتنظيمي يتولى مهمة إدارة الشأن العام الفلسطيني داخل حدود فلسطين، وتقوم بتنفيذ الاتفاقات السياسية الموقعة مع إسرائيل ، وليس من صلاحياتها التوقيع على اتفاقات سياسية تتعلق بقضايا الصراع الإسرائيلي إلا بتحويل من منظمة التحرير .وهذا يتطلب ضرورة تحديد العلاقة بين هذه المنظمة والسلطة، على اعتبار ان كلا المؤسساتين وتفرعاتهما السياسية

أحدى المكونات الأساسية للنظام السياسي الفلسطيني ،وعليه فإنه من الضروري إعادة النظر في هذه العلاقة والتحصير لعلاقة مستقبلية من خلال مجموعة من الضوابط الدستورية،التي يجب أن تراعي وظائف كل مؤسسه للحد من إشكالية التداخل والتشابك بين هاتين المؤسستين من خلال الفصل بين قياده السلطة وقيادة المنظمة وهو ما بات يتجه ليكون عرفاً فلسطينياً بعد تكرار تجربة الرئيس الراحل ياسر عرفات من قبل خلفه الرئيس الجديد محمود عباس ،الى جانب ذلك فإنه من المهم خلق حالة من التواصل السياسي بين الداخل الفلسطيني والشتات من خلال إيجاد مؤسسات تمثيلية موحدة باعتماد العمل بمبدأ المجلسين وذلك لإضفاء شمولية التمثيل لهذه المؤسسات .

ثانياً: العمل بمبدأ الفصل بين السلطات الثلاث في النظام السياسي الفلسطيني الناشئ وتعزيز دور القضاء الذي عطل منذ الأيام الأولى لولادة هذا النظام، بحيث تكون السلطتين التشريعية والتنفيذية خاضعتا لمسؤولية السلطة القضائية في الحالات التي تتطلب الحكم القضائي،على ان تكون المسؤولية على المستويين الفردي والجماعي، وهذا يتطلب إلغاء محاكم امن الدولة وعدم العودة إليها، وإعادة النظر في الكثير من القرارات التي صدرت عن السلطة التنفيذية والتي تنتهك حقوق المواطنة وتمس الحريات العامة في المجتمع الفلسطيني.

ثالثاً: إعادة النظر في مواد النظام الأساسي الفلسطيني التي لم تحدد طبيعة النظام السياسي الناشئ وتصنيفه ضمن الأنظمة السياسية المعاصرة (الرئاسية، البرلمانية، المختلطة) إذ أثبتت التجربة السابقة ان وجود رئيس وزراء يقاسم الرئيس صلاحياته التنفيذية في ظل غياب النصوص القانونية التي تنظم العلاقة بينهما ، قد افرز حالة من الصراع الداخلي للاستتثار بالقرار السياسي ، فيما اوجدت طبيعة النظام التي سبقت استحداث منصب رئيس الوزراء حالة من الشخصية والتفرد بالقرار السياسي من قبل الرئيس وبعض المقربين منه ، على حساب دور المؤسسات الرسمية الاخرى، لذا فان تعزيز السمات الرئاسية للنظام الفلسطيني قد يساعد في

تجسيد الطابع الشخصي للعملية السياسية، خاصة في ظل وجود ارث سياسي امتد لأكثر من اربعة عقود ، لم يعرف خلالها الفلسطينيون حكم المؤسسة الرسمية، في ظل وجود ظاهره القائد الفرد او الزعيم الملهم ، وللتغلب على هذه الظاهره ومنعاً لتركيز القرار بيد شخص الرئيس ، يجب تعزيز السمات البرلمانية للنظام الفلسطيني، لضمان تعزيز مبدأ المسائلة والمحاسبة البرلمانية للسلطة التنفيذية.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب

1. ابراهيم، حمادة بسيوني: **الرأي العام وأهميته في صنع القرار**. ابو ظبي، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية ، 2001.
2. ابو عمرو، زياد: **الدور الامريكى والاوروبى في المفاوضات**، وقائع مؤتمر القدس حول مستقبل العملية السياسية في ظل المتغيرات السياسية. المركز الفلسطيني لقضايا السلام ، ومركز الجيل للابحاث الاجتماعية ، 1998.
3. الازعر، محمد خالد: **النظام السياسي والتحول الديمقراطي**. رام الله ، مواطن، 96.
4. ____: **المؤسسة التشريعية في فلسطين**. ورقة عمل مقدمة الى مؤتمر المؤسسة التشريعية في العالم العربي ، القاهرة ، مركز البحوث السياسية .
5. الموند، غابرييل: **السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر**. ترجمة (هشام عبد الله)، عمان، الأهلية للنشر، 1997.
6. ايوب، نزار: **حرية الرأي والتعبير**. دراسة في مناطق السلطة الفلسطينية. رام الله، مؤسسة الحق، 2001.
7. بارون، جيروم: **الوجيز في القانون الدستوري**. ترجمة (محمد غنيم)، القاهرة، الجمعية المصرية للنشر، 1998.
8. الجرباوي، علي: **البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين**. رام الله، مواطن، 1999.
9. حرب ، جهاد: **تأثير النظام الانتخابي على الاداء الرقابى للمجلس التشريعي**، رام الله ، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن ، 200.

10. الخطيب، نعمان احمد : الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة. جامعة مؤتة، 1994.
11. ____ : الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري. عمان، دار الثقافة للنشر، 1999.
12. دالتون، رسل جيه: دور المواطن السياسي في الديمقراطيات الغربية. عمان، دار النشر، 1996.
13. دالي، خميس: اشكالية الشرعية في الانظمة السياسية العربية. بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2003.
14. ديفرجيه، موريس : الأحزاب السياسية. ترجمة (علي مقلد)، بيروت، دار النهار، 1983.
15. ____ : المؤسسات السياسية والقانون الدستوري . بيروت، المؤسسة الجامعية للنشر، 1992.
16. رباط، ادمون: الوسيط في القانون الدستوري. بيروت، دار العلم للملايين، 1971.
17. روا، اوليفيه: الزبائنية والمجموعات المتضامنة في ديمقراطية بدون ديمقراطية. غسان سلامة (محرر)، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2000.
18. الزبيدي، باسم: الثقافة السياسية الفلسطينية. رام الله ، مواطن، 2003.
19. سباين، جورج: تطور الفكر السياسي . القاهرة، دار المعارف، 1980.
20. السليمي، منصف: صناعة القرار السياسي الامريكى . واشنطن، مركز الدراسات العربي- الاوروبي، 1997.
21. عباس ، محمود: تجربة المائة والثلاثين يوم . رام الله ، 2004.
22. عبيدات، سناء: الاعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة الفلسطينية . رام الله، مواطن، 2002.

23. عزت، نادر وريما حمامي : دراسات للتوجهات السياسية والاجتماعية في فلسطين. نابلس ، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، 1997.
24. عزيز، كايد : الرقابة البرلمانية على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية . رام الله، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن ، 2002.
25. _____ : السلطة التشريعية بين نظام المجلس الواحد ونظام المجاسين . رام الله ، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن ، 2002.
26. _____ : خارطة حكومة اول رئاسة وزراء فلسطينية ، رام الله ، مركز البحوث ، 2003.
27. عودة ،عدنان: المجلس التشريعي الفلسطيني نحو تأسيس حياه برلمانية. ابو ظبي، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، 2004.
28. _____ : النظام الانتخابي الفلسطيني وتأثيره على النظام السيائي والحزبي. رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحجية، 2004.
29. _____ : (محرر)، وقائع مؤتمر الانتخابات الفلسطينية العامه. رام الله ، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحجية ، 2002.
30. الفيلاي، مصطفى: الديمقراطية وتجربة الحزب الواحد ، في ازمة الديمقراطية في الوطن العربي. بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 1984.
31. قدورة، جمال: الاحزاب السياسية الفلسطينية. بيروت، مكتبة الحياه، 1998.
32. تواكو، جان: الشرعية السياسية. عمان، المركز العالمي للدراسات، 2001.
33. كارتر، جزدلين: نظم الحكم والسياسة في القرن العشرين. القاهرة، دار الكرنك.
34. كمال، محمد مصطفى: صنع القرار في الاتحاد الاوروبي. مركز دراسات الوحدة الاوروبية.

35. لوتشيانى، حياكومو: **الريع النفطي والازمة المالية للدولة والتحرك نحو الديمقراطية، في** ديمقراطية بدون ديمقراطيين: بيروت ، مركز دراسات الوحدة العربية.
36. ليهات،ارنت: **الديمقراطية في مجتمع متعدد**. دراسة مقارنه، ترجمة (افلين مسرة)، بيروت: المكتبة الشرقية،1984.
37. ليله، محمد كامل: **النظم السياسية**. بيروت، دار النهضة، 1966.
38. مركز دراسات الوحدة العربية. **الجيش والسلطة في الوطن العربي**: بيروت، 2002.
39. مجدلاى، احمد: **المجلس التشريعي الفلسطيني**. رام الله: منتدى ابحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين، 2002.
40. مجدلاى، احمد، وطالب عوض: **دراسة تحليلية حول اثر النظام الانتخابي على تركيبة المجلس القادم**. رام الله، مواطن 2003.
41. ميعاري، محمود: **الثقافة السياسية في فلسطين**. جامعة بيرزيت، معهد ابراهيم ابو لغد، 2003.
42. نافعه، حسن: **معجم النظم السياسية الليبرالية**. بيروت، دارا لنهار.
43. هانتجتون، صاموئيل: **النظام السياسي لمجتمعات متغيرة**. ترجمة (سمير فلوعبود)، بيروت، دار الساق، 1993.
44. هنود ، حسين :**التشريعات والية سنها في السلطة الفلسطينية**. رام الله ، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن ، 1998.
45. هلال، جميل: **النظام السياسي الفلسطيني بعد اوسلو**. رام الله، مواطن، 1998.

46. __ : المجتمع الفلسطيني واشكالية الديمقراطية. نابلس، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، 1999.
47. __ . تكوين النخبة الفلسطينية. رام الله، مواطن، 2001.
48. __ : (معد) نحو نظام انتخابي لدولة فلسطين الديمقراطية. رام الله: مواطن، 2001.
49. هلال، علي الدين دينفين مسعد: النظم السياسية العربية. بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2000.
50. هورو. اندريه: القانون الدستوري. بيروت ، الاهلية للنشر: 1977.
51. الشقائي، خليل (محرر) : الانتخابات الفلسطينية الاولى. نابلس، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، 1997.
52. __ : (محرر) الانتخابات والنظام السياسي الفلسطيني. نابلس، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، 1995.

ثانياً: الدوريات

1. ابراهيم، سعد الدين: (مصادر الشرعية في انظمة الحكم العربية). المستقبل العربي، السنة 6، العدد 62، نيسان 1984.
2. ابراش، إبراهيم: (النظام السياسي الفلسطيني ولد مأزوماً ولا يزال). السياسة الدولية، العدد 155، 2004.
3. __ : (فتح الانطلاقة بين الأمس واليوم) رؤية، العدد، 2004.
4. __ : المجتمع المدني الفلسطيني من الثورة الى التأسيس). رؤية، العدد 9، 1996.

5. ____ : (مفهوم الدولة الفلسطينية في الفكر السياسي لمنظمة التحرير). الوحدة، العدد 53، 1989.
6. أبو عزيه، عبد الرحمن: (المعارضة الفلسطينية بين الجمود السلبي والتفاعل الايجابي). شؤون تنمية: العدد 4، 1998.
7. أبو عمرو، زياد: (الأحزاب السياسية الفلسطينية بين الديمقراطية والتعددية). المستقبل العربي: العدد 192، 1995.
8. الازعر، محمد خالد: (التعددية السياسية الفلسطينية) الدراسات الفلسطينية، خريف 1994.
9. البيج، حسين علوان: المشاركة السياسية والعملية السياسية في الدول النامية) . المستقبل العربي، عدد 223، ايلول 1997.
10. جمال، امل : (تشكيل الدولة وامكانات الديمقراطية في فلسطين) . الدراسات الفلسطينية، العدد 40، 1999.
11. الحوت، شفيق: (أزمة الحركة الوطنية الفلسطينية) المستقبل العربي، العدد 214 ، 1996.
12. حيدري، نبيل: (منظمة التحرير الفلسطينية وحركة حماس)، الدراسات الفلسطينية، العدد 13، 1993.
13. الحوراني، فيصل: (منظمة التحرير والاتجاه نحو التسوية). شؤون فلسطينية، العدد 99، 1990.
14. الخالدي، احمد مبارك: (علاقة منظمة التحرير بالسلطة الوطنية). السياسة الفلسطينية، العدد 15، 1997.
15. الزين، خليل: (العلاقة بين منظمات المجتمع المدني والسلطة الفلسطينية) . السياسية الفلسطينية ، العدد 24، 1999.

16. سلام، محمد شكري: (معوقات المجتمع المدني في التجربة العربية). ابواب، العدد 16، 1998.
17. شعبان، ابراهيم: (الآثار القانونية لإقامة الدولة الفلسطينية). السياسة الفلسطينية، العدد 24، 1999.
18. شعث، نبيل: (مأزق العلاقات الفلسطينية الاسرائيلية: الخيارات والبدائل). السياسة الفلسطينية، العدد 14، 1997.
19. صايح، يزيد: (بين الدولة في المنفى والدولة المنقوصة في الوطن). السياسة الفلسطينية، العدد 10، 1996.
20. عبد الجواد، صالح: (دراسة في قيادة حركة فتح). قضايا، العدد 4، 1990.
21. عثمان، زياد: (قراءة وتحليل أنشطة المجتمع المدني الفلسطيني). السياسة الفلسطينية، العدد 26، 2000.
22. __: (التعددية السياسية والنظام السياسي العربي). تسامح، العدد 24، السنة الثانية، آذار، 2004.
23. عطالله، اكرم: (التعددية السياسية في منظمة التحرير الفلسطينية). تسامح: العدد 4، 2004.
24. فارس، عبيد: (ازمة الحزب السياسي الفلسطيني). السياسة الفلسطينية، العدد 9، 1996.
25. فياض، علي: (الدولة الفلسطينية في الفكر السياسي الفلسطيني) صامد الاقتصادي، العدد 117، 1999.
26. قبعه، تيسير: (اشكالية العلاقة بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية) السياسة الفلسطينية: العدد 15، 1997.
27. كمال، زهيره: (المرأه وعملية اتخاذ القرار في فلسطين). شؤون تنموية: العدد 4، 1998.
28. محسن، سميح: (التعددية السياسية للنظام الحكم الواحد). تسامح: العدد الرابع السنة الثانية، آذار 2004.
29. نوفل، ممدوح: (نشوء إشكالية العلاقة بين السلطة ومنظمة التحرير). السياسة الفلسطينية: العدد 15، 1997.
30. __: (العلاقة بين السلطة والمنظمة) الدراسات الفلسطينية، العدد 2، 1995.
31. هلال، جميل: (منظمة التحرير والسلطة، المعادلة المقلوبة). السياسة الفلسطينية، العدد 15، 1997.
32. __: (المجتمع المدني الفلسطيني والتحول الديمقراطي في فلسطين). السياسة الفلسطينية: العدد 9، 1996.

33. __ : (إشكالية التغيير في النظام الفلسطيني) .الدراسات الفلسطينية: العدد 15 ، 1993 .
34. هوكنز، جوليا: (المجتمع المدني الفلسطيني) .السياسة الفلسطينية: العدد 9، 1999 .

ثالثا: القرارات والوثائق.

1. النظام الاساسي للسلطة الفلسطينية .
2. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.
3. القرارات الصادرة عن المجلس التشريعي الفلسطيني من عام 1996 وحتى عام 2004، الدائرة الاعلامية ، 2004.
4. وثيقة الاصلاح المقدمة من المجلس التشريعي الى السلطة التنفيذية ، 2002
5. خطاب محمود عباس امام المجلس التشريعي الفلسطيني ، 2004.

رابعاً: رسائل جامعية:

1. عزام، جابر احمد: (مؤسسات المجتمع المدني في فلسطين)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بيرزيت، كلية الدراسات العليا، 2001.
2. يعقوب، نصر عمر: (دور العوامل الخارجية في تحديد صبغة النظام السياسي الفلسطيني الجديد). 94-98، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة بيرزيت، لكلية الدراسات العليا، 2001.

خامساً: مراجع باللغة الانجليزية:

1. Ashor,Sasseh,double Jeopardy :plo straegy to ward Israel and Jordan
2. Batadat,leon: Political Ideologies. Prentic. Hall, Inc. N.J . 1979
3. Kirisci, Kemal, The Plo and word politicis, fraamces, pinter, london, 1986