

CARNEGIE ENDOWMENT

FOR INTERNATIONAL PEACE

ماذا يستطيع أبو مازن عمله؟

بقلم ناثان ج. براون

كبير الباحثين، مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي

(ملاحظة 15 حزيران/يونيو 2007): في 14 حزيران/يونيو 2007، أقال الرئيس الفلسطيني محمود عباس الوزارة التي يرأسها رئيس الوزراء إسماعيل هنية. وفي 15 حزيران/يونيو، عين سلام فياض المستقل بدلاً عنه بصورة مؤقتة.

انضمت الحكومات الأوروبية إلى الولايات المتحدة وسارعت في إعلان تأييدها لعباس. واستخدم وزير الخارجية الألماني موقع بلاده التي ترأس الاتحاد الأوروبي للإعلان بأن "رئاسة الاتحاد الأوروبي تؤيد بشدة قرار الرئيس عباس، المتوافق مع القانون الأساسي الفلسطيني، في إقالة الحكومة وتعيين حكومة انتقالية للأراضي الفلسطينية"، وردت حماس باعتبار أنه لا يحق لعباس التصرف كما فعل، وأنه إذا أراد إقالة هنية، فإن الوزراء القائمين (بمن فيهم هنية) سوف يواصلون عملهم كحكومة انتقالية (تصريف الأعمال) إلى حين موافقة البرلمان الفلسطيني على الوزراء الجدد.

وبحسب الشرح الوارد في التحليل أدناه، يمكن القول بأن البيان الألماني على خطأ، فالقانون الأساسي لا يحمل أي التباس في مجال دعم موقف هنية.

وفي الوقت نفسه، فإن مدى احترام حماس للقانون يثير التساؤل بالقدر نفسه، فاستيلاء حماس على قطاع غزة لا يحمل أي مظهر من مظاهر الشرعية كونه حصل على يد الجناح العسكري للحزب بدلاً من قوات الأمن التي يسيطر عليها.

ومن المرجح أن تفضي النتيجة إلى وجود حكومتين غير شرعيتين؛ واحدة ستعمل بإمرة حماس في غزة، والأخرى بإمرة فتح في الضفة الغربية (على رأسها شخصية غير حزبية). لن تكون أي منهما مسؤولة أمام المجتمع أو المؤسسات الفلسطينية بأي حال، فالبرلمان عاجز عن الاجتماع وأجهزة الحكومة الأخرى في طور السبات، وبدلاً من الحصول على دولة مستقلة، يجد الفلسطينيون أنفسهم أمام حكومتين فاشلتين.

لكن ستحتضن حكومة الضفة الغربية ببعض التأييد الدولي؛ فالعقوبات الدولية القاسية المفروضة على المؤسسات الفلسطينية قد تُرفع، بسبب اليأس وليس استناداً إلى استراتيجية مدروسة، كما ان المجتمع الدولي قد يُعجل في إرسال الدعم المادي والدبلوماسي إلى عباس وفيات. وستكون النتيجة نوعاً غريباً من الوصاية الدولية من جميع الجوانب ما خلا الاسم للضفة الغربية، التي ستترأسها شخصيتان يترتب عليهما تفسير أعمالهما إلى المانحين وليس إلى الناخبين.

في التحليل أدناه، الذي كُتب العام الماضي، أُنْتُكشِفُ الصلاحيات الدستورية لعباس بموجب القانون الأساسي الفلسطيني وحالة الطوارئ ويظهر التحليل بشكل واضح ان السياسة الفلسطينية انتقلت الآن إلى خارج القنوات القانونية والدستورية القليلة التي نجت واستمرت.

28 سبتمبر/أيلول 2006

عندما فازت حماس بغالبية مقاعد المجلس التشريعي الفلسطيني في كانون الثاني/يناير 2006، تساءل الكثيرون عما إذا كان الرئيس محمود عباس (أبو مازن)، الرئيس المنتخب من الشعب، من حركة فتح المنافسة، سيكون قادراً على منع حماس من ممارسة السلطة. وعندما شكلت حماس الحكومة، تساءل الكثيرون عما إذا كان بمقدور عباس إقالتها أو استبدالها.

إنها أسئلة طبيعية؛ فمن الولايات المتحدة إلى كوريا وبولندا، أثارت أول انتخابات نتج عنها تناوب السلطة أسئلة ونقاشات حول المعنى الدقيق لمختلف المواد والتعابير الدستورية، وعلى الرغم من التعليقات الواسعة النطاق لوسائل الإعلام المتعلقة بما يتضمنه "القانون الأساسي" الفلسطيني، أي الدستور المؤقت للسلطة الفلسطينية، من فجوات ونواقص فإن هذه الوثيقة تبدو في الواقع واضحة جداً في معظم المسائل. غير أنها لم تُختبر، كما ان محتواها ليس معروفاً على نطاق واسع. لهذا السبب، كان هناك التباس كبير حول أحكامها، زاد من حدته ميل مستشاري أبو مازن إلى الضغط على حماس بالتلميح ان الرئيس قد يستخدم سلطات دستورية لا يملكها في الواقع، علماً ان الترتيبات القائمة تعطي أبو مازن أدوات قليلة جداً للعمل بصورة أحادية، إذ أن أي تغيير تقريباً يتطلب موافقة حماس وإلا شكّل انتهاكاً للقانون الأساسي.

1- هل يستطيع أبو مازن إقالة رئيس الوزراء إسماعيل هنية (من حماس)؟
نعم. المادة 45 تفيد بوضوح ان الرئيس يستطيع " أن يقيله أو يقبل استقالته رئيس الوزراء.

2- كيف يمكن تشكيل الحكومة الجديدة؟

فقط بدعم من حماس.

بتعيين على أي حكومة جديدة نيل تأييد الأكثرية المطلقة للنواب (وليس مجرد أكثرية الذين يصوتون) وفقاً للمادة 67.

في ظل الظروف الحاضرة، سيكون من المستحيل تشكيل حكومة بمعزل عن تأييد حماس، لكن سيكون من المستحيل أيضاً في الوقت الحاضر أن تتجح حماس في تشكيل حكومة بمعزل عن تأييد الأحزاب الأخرى، علماً أن ثلث نواب حماس لا يستطيعون التصويت لأنهم مسجونون في إسرائيل.

وبالتالي، يتوجب على أي حكومة جديدة أن تنال تأييد كل من حماس وفتح للحصول على الأغلبية المطلوبة.

3- من سيحكم في حال أقال أبو مازن إسماعيل هنية، وفي حال لم تحصل أي وزارة على الأغلبية؟
وفقاً للمادة 78، ستواصل حكومة هنية العمل بصفتها حكومة تصريف أعمال.

4- هل بالإمكان تشكيل حكومة تكنوقراط؟
فقط إذا وافقت حماس.

كان يجري من وقت لآخر اقتراح تشكيل حكومة تكنوقراط مؤلفة من خبراء (تضم ربما بعض الذين لهم انتماءات حزبية لكن مع استثناء القادة الحزبيين على الأرجح) كخيار بديل لحكومة تترأسها حماس. يمكن طبعاً تشكيل وزارة كهذه، وقد تكون قادرة على تلبية شروط المجموعة الرباعية بغية إعادة إرسال المساعدات إلى السلطة الفلسطينية (والتعامل معها). غير أنها لا تستطيع ممارسة سلطاتها إلا إذا حازت على أصوات نواب حماس في المجلس التشريعي، أي بعبارة أخرى، قد تكون طريقة للتوصل إلى تسوية بين حماس وفتح، لكن لا يمكن فرض حكومة تكنوقراط على حماس.

5- هل بإمكان أبو مازن الدعوة إلى انتخابات مبكرة؟

كلا، لطالما لوحّ مساعدو عباس بهذا التهديد لكن لا يملك الرئيس سلطة اختصار مدة ولاية المجلس التشريعي بشكل مبكر. لقد زعمت معظم تغطيات وسائل الإعلام الغربية ان القانون الأساسي غامض حول هذا الموضوع، لكن القانون حاسم وشديد الوضوح، فالمادة 47 (بحسب تعديل سنة 2005) تنص على تحديد " أربع سنوات من تاريخ انتخابه". لا وجود لأي ثغرة، فبموجب الأحكام الدستورية القائمة، لا يملك أبو مازن أي أسس للدعوة إلى انتخابات مبكرة أكثر مما يملك الرئيس جورج دبليو بوش سلطة الدعوة إلى انتخابات جديدة للكونغرس في حال لم تعجبه النتائج. وبالتالي، يتطلب إجراء الانتخابات النيابية قبل سنة 2010 تعديل الدستور، وهو أمر مناط فقط بالمجلس التشريعي، الذي تسيطر عليه حماس.

6- هل بإمكان أبو مازن إعلان حالة الطوارئ؟

نعم. وفقاً للمادة 110، بإمكان الرئيس إعلان حالة الطوارئ لمدة 30 يوماً، بعد هذه المدة يمكن تجديدها فقط بموافقة ثلثي المجلس التشريعي.

7- ماذا يُسمح لأبو مازن القيام به بموجب حالة الطوارئ؟

القليل جداً من دون موافقة المجلس التشريعي، بحسب التوضيح الوارد أدناه. في ظل حالة الطوارئ، يحق لمجلس الوزراء الحصول على سلطات خاصة أكثر من الرئيس، وحتى إذا حاول الرئيس الإمساك بسلطات الطوارئ شخصياً، يملك المجلس التشريعي صلاحية إبطال أي من أعماله.

8- هل بإمكان أبو مازن استخدام حالة الطوارئ لحل المجلس التشريعي؟

كلا على الإطلاق، فالمادة 113 واضحة: "لا يجوز حل المجلس التشريعي الفلسطيني أو تعطيله خلال فترة حالة الطوارئ". ومن أجل منع أبو مازن من تعليق العمل بهذه المادة (على غرار ما قام به أمير الكويت أمام مادة مشابهة في الدستور الكويتي)، تنص المادة 113 على وجه التحديد عدم جواز تعليق العمل بالمادة نفسها.

9- هل يستطيع أبو مازن الدعوة إلى استفتاء عام؟

كلا. لقد حاول ذلك مرة، رغم ذلك، لكنه عاد فألغى الدعوة.

عندما تفاوضت الشخصيات القيادية المسجونة من فتح وحماس بشأن التوصل إلى تفاهم سياسي مشترك، طالب أبو مازن حماس بالمصادقة على "وثيقة السجناء". وعندما ترددت حماس، أصدر أبو مازن مرسوماً أمر بموجبه إجراء استفتاء حول الموضوع، ولم يكن هناك أساس قانوني للمرسوم. وقد جادل مناصروه ان خلو القانون الأساسي من نصوص تتناول المسائل المتعلقة بالاستفتاءات يسمح للرئيس بأن يتصرف كما يحلو له، وقد حاولوا تخفيف خطورة الانتهاك الدستوري بقولهم ان الاستفتاء سيكون "استشارياً" أكثر منه "مُلزماً".

هذه النظرة الموسّعة بشكل لافت للسلطة الرئاسية، والتي تمنح الرئيس صلاحية القيام بكل ما لم يحرمه الدستور بشكل واضح، تبدو غير مدعومة في القانون الأساسي الذي يؤكد (استناداً إلى المادة 38) أن الرئيس يمارس السلطة فقط وفقاً لأحكام الدستور. يضاف إلى ذلك، ان الاستفتاء يعتمد ليس على سلطة الرئاسة وحسب بل أيضاً على تعاون الهيئات التي ليست مسؤولة أمام الرئيس، ويطلب المرسوم للجنة المركزية المستقلة للانتخابات فقط إدارة العملية الانتخابية. إن إجراء انتخابات سليمة كانت ستتطلب تعاون الهيئات المسؤولة أمام الحكومة التي تقودها حماس، مثل وزارة الداخلية (المسؤولة عن الأمن) أو وزارة التعليم (لأن معظم أماكن الاقتراع متواجدة في المدارس).

وعندما اتفقت حماس وفتح على نسخة مُعدّلة "الوثيقة السجناء" أصبح الاستفتاء غير ضروري وتمّ تجنّب أزمة دستورية.

لكن، في المدة الأخيرة، أوحى أبو مازن انه قد يعيد إحياء فكرة الاستفتاء، ربما هذه المرة دعماً لحكومة تكنوقراط.

10- لماذا كُتِبَ القانون الأساسي على هذا النحو؟

للحدّ من سلطة الرئيس.

فقد أُدخلت معظم الأحكام التي تقيد أيدي أبو مازن في القانون الأساسي تحديداً وإرادياً بهدف سدّ الفجوات القانونية التي استغلها ياسر عرفات، علماً أن عرفات قاوم القانون الأساسي لكنه اضطر في نهاية المطاف إلى الخضوع لضغط قوي داخلي ودولي ووقع عليه في العام 2002. وبعد مرور سنة، فرض عليه التحالف نفسه سلسلة من التعديلات أفلت المزيد من الثغرات، وأنشأت منصب رئيس الوزراء، وعززت البرلمان ومجلس الوزراء على حساب الرئيس.

11- هل بإمكان أبو مازن حلّ السلطة الفلسطينية؟

يتوقف ذلك على منظار المرء.

تقول إحدى وجهات النظر، أن السلطة الفلسطينية نشأت إثر اتفاقات أوسلو، وهي سلسلة اتفاقيات بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، وبالتالي، لا يمكن حل السلطة الفلسطينية إلا عن طريق اتفاق بين إسرائيل ومنظمة التحرير.

ويصر معظم الفلسطينيين على أن السلطة الفلسطينية لا تستمد شرعيتها من قبول إسرائيل بل من منظمة التحرير الفلسطينية وحدها التي كلفت لجنتها التنفيذية سلطة حكم الضفة الغربية وغزة. ووفقاً لوجهة النظر هذه بإمكان أبو مازن، الذي يشغل أيضاً منصب رئيس منظمة التحرير الفلسطينية، حل السلطة الفلسطينية بموافقة اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية (وهي هيئة تسيطر عليها فتح)، وبالفعل فقد أشاع بعض قادة فتح هذه الفكرة.

حماس لا تقبل بسلطة اتفاقات أوسلو أو بمنظمة التحرير الفلسطينية (بحسب تكوينها الحالي)، وكانت حماس تنظر إلى السلطة الفلسطينية بحذر شديد إلى حين فوزها بالانتخابات. لكن من المرجح أن تعارض حماس حلّ السلطة، وهي تعتبر هذه الخطوة خدعة لإزاحة الحزب من السلطة.

لو كانت حماس مندمجة في منظمة التحرير الفلسطينية بعد إعادة تشكيلها، لكان موقفها مغايراً تماماً، إذ في حين انفتحت حماس وفتح على مبدأ ضم حماس إلى منظمة التحرير الفلسطينية، بدا من غير المحتمل أن يتوصل الطرفان إلى اتفاق حول شروط هذا الضم في وقت قريب.

12- هل القانون الأساسي مهم؟ وهل بإمكان أبو مازن تجاهله بكل بساطة؟

نعم، لكن من غير المرجح أن يفعل ذلك بسبب أسلوب زعامته ولأن الأكلاف ستكون عالية.

لغاية اليوم، قامت قيادة أبو مازن على الملاطفة أكثر منها على إصدار الأوامر، وما من شك بأن ثمة قادة كبار في فتح لا يرون في القانون الأساسي عقبة جدية، وقد ردّ أبو مازن وجهات نظرهم أحياناً لكنه لم يعمل دائماً وفقاً لها.

وما دام القانون الأساسي يضع عدداً كبيراً من الأوراق في أيدي حماس، فإن حماس ستري على الأرجح في أي إلغاء للقانون الأساسي (أو أي انتهاك أساسي لإحكامه) بمثابة انقلاب، بل حتى كإعلان حرب ضد الحركة.

وهكذا، وفي حين أن الحكم الفلسطيني نادراً ما أظهر ميلاً إلى احترام كل التفاصيل القانونية الدقيقة، إلا أن انتهاك القانون الأساسي سيزيد من تعميق خطورة النزاع السياسي بين حماس وفتح ما من شأنه إثارة شبح الحرب الأهلية.

وقد تتراجع حماس بوجه مثل هذا التحدي، فقادتها يدركون أنهم أمام أزمة سياسية، وانهم يرأسون حكومة عاجزة عن دفع رواتب موظفيها، ولطالما فاخرت حماس بأنها امتنعت عن اللجوء إلى العنف في مواجهة المجموعات الفلسطينية الأخرى (وسجلها حول هذه النقطة أكثر التباساً من خطابها، لكنها أظهرت بالفعل ضبط نفس حقيقي في عدة مناسبات).

لا يستطيع أبو مازن التأكيد من أن حماس سوف تتنازل عن مقاليد السلطة التي كسبتها في الانتخابات، كما أن سجله المعروف بالحنز يوحى بأنه لن يراهن، على الأرجح، أن حماس سوف تدعّن لإلغاء فوزها الانتخابي.

تحديث:

حالات الطوارئ بموجب القانون الأساسي الفلسطيني.

بقلم ناثان ج. براون

20 تشرين الأول/أكتوبر 2006

أدت الأزمة السياسية الحالية في السلطة الوطنية الفلسطينية إلى النظر في سلطة الرئيس في إعلان حالة الطوارئ، وإقالة رئيس الوزراء إسماعيل هنية، وحلّ البرلمان وتعيين وزارة طوارئ أو وزارة تكنوقراط. معظم هذه الافتراضات لا تستند إلى المعلومات الصحيحة وتتصور ان حالة الطوارئ تسمح لأبو مازن بالدعوة إلى انتخابات جديدة أو بتعيين حكومة جديدة. وكما أوضحنا أعلاه، القانون الأساسي واضح جداً: يجب ان يخدم البرلمان مدة ولايته كاملة، وهي أربع سنوات، وما من حكومة (أو حتى وزير) يمكنها العمل دون موافقة البرلمان. لا شيء في حالة الطوارئ يمكن ان يُغيّر هذه القيود على السلطة الرئاسية.

ما هي سلطة الرئيس في حالة الطوارئ؟ بإمكان الرئيس بالطبع إعلان حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً بقرار منه، لكن سلطته بعد إصدار هذا الإعلان محدودة (عملياً، كما سأوضح أدناه، قد لا يكون له سلطات إضافية طالما انه من المفترض ان مجلس الوزراء وليس الرئيس هو الذي يمارس سلطات الطوارئ). وقد لا يُعيّن الرئيس حكومة طوارئ دون موافقة منظمة التحرير الفلسطينية (علماً ان هناك سابقة قانونية مشكوك فيها كثيراً ومحدودة توصي بعكس ذلك).

وبسبب الخلط بين الشروط والادعاءات، سوف أقدم توضيحاً مختصراً حول "حالة الطوارئ" في القانون الفلسطيني.

يجب أن يدرك أولئك الذين يسعون لإيجاد ملجأ في إعلان الرئيس "حالة الطوارئ" انه في حين أن مثل هذا الملجأ موجود، لكن تاريخه الدستوري (في نظر الفلسطينيين) مشبوه جداً، يضاف إلى ذلك ان كاتبي القانون الأساسي، وانطلاقاً من إدراكهم لهذا التاريخ، حاولوا على ما يظهر تطويقه ببعض الأساليب الجديدة نسبياً ويبدو انهم نجحوا في مسعاهم.

الخلفية التاريخية

تعود حالات الطوارئ في الأنظمة الدستورية العربية إلى عاملين، وكلاهما لا يحمل أي صبغة شرعية بنظر العديد من سكان المنطقة: الإمبريالية الأوروبية والسلطوية العربية.

عندما فرضت الإمبريالية الأوروبية السيطرة المباشرة على المجتمعات في العالم العربي، فعلت ذلك بوجه عام عندما كانت هذه المجتمعات تمر في أزمة سياسية عميقة. فالأنظمة القائمة قبلاً كان قد أضعفها، بوجه عام،

الإفلاس، والهزائم العسكرية، و/أو الاضطرابات الداخلية، وعندما أرسى الحكم الإمبريالي دعائمه لم يكن غير ديمقراطي وحسب بل كان أيضاً معادياً للديمقراطية: فأى حركة محلية تسعى إلى إنشاء إجراءات وهيكلية ديمقراطية كانت تتعرض للقمع من السلطات الإمبريالية. لكن، وإن كان الحكم الإمبريالي معادياً للديمقراطية، إلا أنه لم يكن اعتباطياً؛ فقد حاولت السلطات الإمبريالية بناء هيكلية قانونية (أو في أغلب الأحيان إضافة على ما كان قائماً). أي بعبارة أخرى، وضعت السلطات الإمبريالية إجراءات واضحة، وقوانين، وهيكلية، ولكنها بنت، في الوقت نفسه، طرقاً وقائية للالتفاف عليها، عموماً بهدف الرد على الاضطرابات الداخلية أو الأزمات الدولية. وعلى سبيل المثال، يعود نظام قانون الطوارئ الحالي في مصر إلى الحرب العالمية الأولى عندما أعلنت السلطات البريطانية القانون العرفي للسماح للسلطات العسكرية بالعمل دون عائق خلال مدة النزاع.

وبشكل عام، وضع الحكام السلطويون العرب يدهم على هذه الآليات وقاموا بتوسيعها؛ فاستبدلت الفترات المؤقتة نظرياً للعمل بـ "القانون العرفي" بـ "حالات الطوارئ" الدائمة تقريباً، كما تم توسيع السلطات الممنوحة للحكومة. وقد منح القانون العرفي البريطاني في مصر "الحاكم العسكري" الذي كان بالطبع شخصية عسكرية سلطات استثنائية، ومال الحكام السلطويون العرب إلى وضع سلطات الطوارئ في أيدي كبار الشخصيات السياسية (عموماً رؤيس الوزراء)، لضمان استخدام السلطات لخدمة الأغراض السياسية العريضة (وليس لأغراض الأمن الضيقة).

وبشكل عام، تحظى حالات الطوارئ في العالم العربي بغطاء من خلال ثلاث وثائق قانونية: الدستور (الذي يقدم عادة أحكام محدودة وهزيلة في حالات الطوارئ)؛ وقانون الطوارئ (وهو مقطع تشريعي منتظم يغطي التفاصيل التي تُركت غامضة في الدستور؛ وإعلان حالة الطوارئ (الذي يفسر كيفية تطبيق الأحكام القانونية والدستورية).

إعلان حالة الطوارئ الفلسطينية

لدى الفلسطينيين تاريخ طويل من العيش في ظل أنظمة قانونية استثنائية مختلفة؛ فالحكام البريطانيون، والأردنيون، والمصريون، والإسرائيليون استخدموا جميعهم سلطات الطوارئ على نطاق واسع جداً. لذا لن يكون من المستغرب أن يأتي إطار العمل القانوني للسلطة الوطنية الفلسطينية، كما هو قائم، بمثابة ردة فعل ضد هذا التاريخ.

وبالإجمال، في الحالة الفلسطينية، لا تُوفّر الأحكام القانونية إرشادات كافية حول السلطة الرئاسية في ظل حالة الطوارئ، وهي مسألة تم تناولها في المواد 110 إلى 114 من القانون الأساسي، وتسمح هذه المواد للرئيس بإعلان حالة الطوارئ فقط في ظروف مُعيّنة: "عندما يكون هناك تهديد للأمن القومي بسبب الحرب، الغزو، العصيان المسلح، أو في وقت الكوارث الطبيعية، ولمدة لا تتعدى ثلاثين يوماً". أما الإعلان عن حالة الطوارئ "يجب أن

ينص مرسوم إعلان حالة الطوارئ بوضوح على الهدف والمنطقة التي يشملها والفترة الزمنية، وهي فترة يمكن تمديدها فقط بموافقة المجلس التشريعي الفلسطيني، كما ان كافة الأعمال التي تمارس في ظل حالة الطوارئ تخضع لإشراف المجلس التشريعي الفلسطيني.

ليس هناك أي تشريع آخر (أو "قانون طوارئ") لوضع اللحم على هذه العظام الدستورية القليلة. والواقع ان التشريع الوحيد المدون الذي له صلة بالأمر تمّ إبطاله بوضوح بموجب القانون الأساسي، ما يظهر بوضوح أنه كُتِبَ كردّ على سوء الحكم البريطاني والمصري والأردني والإسرائيلي، بدلاً من كونه تمكين للحكام الفلسطينيين، وتتص المادة 114 ان "كل الأحكام التي تنظم حالات الطوارئ التي طبقت في فلسطين قبل تطبيق القانون الأساسي يجب إبطالها، بما في ذلك قوانين الدفاع المدني أيام الانتداب (الطوارئ) الصادرة بعد العام 1945".

وعلى الرغم من هذه الخلفية غير الواعدة، يبدو واضحاً أن أبو مازن، بصفته رئيس، يستطيع إعلان حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً، أما تمديد هذه الحالة فيحتاج إلى تصويت وموافقة المجلس التشريعي. وفي الوقت الحاضر، ومع وجود القوات الإسرائيلية في المناطق التابعة للسلطة القانونية الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة، يبدو ان شرط الغزو الذي ينص عليه القانون الأساسي متوفراً.

كما يستطيع أبو مازن ذكر العنف الجاري بين الفلسطينيين كمُبرّر لإعلان حالة الطوارئ، رغم أن مثل هذه الخطوة سوف تتطلب درجة من الجراءة، لأن البعض يرى بأن حزبه هو الذي يحرض على الجزء الأكبر من هذا العنف.

السلطات في ظل حالة الطوارئ

ماذا يمكن لحالة الطوارئ أن تُحقق؟ أقل بكثير مما يأمل المتحمسون لها. هناك عمالان محظوران بوضوح:

- حلّ المجلس التشريعي الفلسطيني
- إبطال أو تعليق العمل بحق الموقوفين في الحصول على محام.

الأحكام الأخرى توضح إلى حدّ بعيد ان الرئيس لا يستطيع استخدام حالة الطوارئ لتشكيل حكومة، كما تم شرحه أعلاه.

إذاً، ما الذي يمكن عمله؟ صياغة القانون الأساسي تلحظ نوعين من التدابير: الاعتقال وفرض القيود على الحقوق والحريات.

بالنسبة للاعتقالات، يتطلب القانون الأساسي ان "يراجع من قبل النائب العام أو المحكمة المختصة خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ التوقيف"، بالإضافة، كما ذكر أعلاه، إلى حق الموقوف في تعيين محام.

قد يتم الحدّ من الحقوق والحريات في ظل حالة الطوارئ "إلا إلى المستوى الضروري لتحقيق الأهداف المعلنة في المرسوم الذي يعلن حالة الطوارئ".

ضمنياً إذا، بإمكان السلطة المناسبة إصدار أوامر بالاعتقال وإصدار مراسيم طالما بقيت هذه الممارسات ضمن تلك الحدود، وهدفت بوضوح إلى معالجة الوضع المُحدّد في إعلان الطوارئ.

ويتمتعّ الرئيس بسلطة إصدار المراسيم بموجب القانون دون إعلان حالة الطوارئ في حال لم يكن المجلس التشريعي في دورته العادية، لكن فقط في حال كان الوضع لا يتحمل أي تأخير. وعليه ان يعرض هذه المراسيم – القوانين على البرلمان خلال اجتماعه القادم (المادة 43).

سابقة مشكوك في أمرها بالنسبة لحكومة طوارئ

لم ترد في القانون الأساسي أية أحكام تتعلق بـ "حكومة الطوارئ" في حال كانت التسمية تشير الى وزارة مُعيّنة من قِبَل الرئيس دون موافقة المجلس التشريعي، علماً أن الرئيس مخول صلاحية إقالة رئيس الوزراء الحالي سواء كانت هناك حالة طوارئ أم لا، لكن تواصل الحكومة المقالة عملها إلى حين نيل الحكومة الجديدة ثقة البرلمان، وما من شيء في أحكام الطوارئ يوحي بأي استثناء.

من جهة أخرى، ينص القانون الأساسي (المادة 78) على "عند انتهاء ولاية رئيس الوزراء وأعضاء حكومته يستمرّون في ممارسة أعمالهم مؤقتاً باعتبارهم حكومة تسيير أعمال، حيث لا يجوز لهم أن يتخذوا من القرارات إلا ما هو لازم وضروري لتسيير الأعمال التنفيذية لحين تشكيل الحكومة الجديدة". وتشير عبارة "انتهاء ولاية" الى اقالة رئيس الوزراء بالإضافة الى استقالته، فلذا لا يوجد مفر من استمرار الحكومة المقالة كحكومة تسيير أعمال. كما لا يوجد أي تبرير دستوري لاستبدال الحكومة بحكومة جديدة – أو حتى بحكومة مؤقتة، بعد اقالة رئيس الوزراء.

وثمة شرط واضح وقاطع ينص على وجوب ان يفوز أي مجلس وزراء (وبالواقع أي وزير فردي) في التصويت على الثقة من مجلس النواب قبل ممارسة سلطاته؛ وتحديداً، تُشدّد المادة 79 على عدم السماح للوزراء الجدد بممارسة مهامهم قبل نيلهم ثقة البرلمان. وكانت هذه المادة قد أُدخلت سابقاً (سنة 2002) لأن

عرفات عيّن حكومة وسمح لها بالعمل طيلة أشهر قبل حصولها على تصويت الثقة من البرلمان، وقد سعى الإصلاحيون إلى منع الرئيس من تعيين وزراء بالوكالة.

لكن ثمة سابقة تاريخية مشكوك كثيراً بأمرها بالنسبة لحكومة الطوارئ، فقبل ثلاث سنوات، تولى أبو مازن رئاسة مجلس الوزراء خلال رئاسة ياسر عرفات، واستقال أبو مازن من رئاسة الوزراء في 6 أيلول/سبتمبر 2003، وطلب إليه البقاء في منصبه لتصريف الأعمال وقام فعلاً بذلك.

بعدها، طلب عرفات من رئيس المجلس التشريعي، أحمد قريع، تشكيل الحكومة، لكن تبين بأن هذه المهمة صعبة للغاية بسبب الضغوط المتضاربة من جانب الرئيس (الذي كان يريد استرداد بعض السلطات التي فقدتها لصالح رئيس الوزراء)، والإصلاحيين في البرلمان (الذي وجدوا في بعض الوزراء أشخاصاً فاسدين)، وحاول قريع إيجاد توازن بين الفصائل المختلفة في فتح لكنه لم ينجح إلا عن طريق تعيين المزيد من الوزراء حتى زاد عددهم عن العدد المسموح به، كما حاول أيضاً الاستفادة من الولايات المتحدة فطالب بضمانات من الإسرائيليين بعدم إيذاء عرفات. وعندما انتهت مدة تكليفه القانونية، لم يكن لدى قريع وزارة يعرضها على المجلس.

وهكذا، أعلن عرفات في 5 تشرين الأول/أكتوبر 2003، حالة الطوارئ لمدة 30 يوماً، وكان الإعلان مبهماً من حيث عدم دستوريته، واتخذ عرفات أيضاً خطوة غير قانونية لدى تعيينه قريع رئيساً لحكومة الطوارئ.

وفي 30 تشرين الأول/أكتوبر، وبينما كانت حالة الطوارئ لا تزال سارية المفعول، (والحكومة غير الشرعية لا تزال في السلطة)، كلف عرفات قريع، بصورة رسمية، تأليف حكومة نظامية للحلول محل هيئة الطوارئ، ولم ينجح قريع في إنجاز هذه المهمة إلا في 12 تشرين الثاني/نوفمبر، حين وافق المجلس التشريعي على تسلم الحكومة مهامها. كان هذا بعد أن انقضت مدة حالة الطوارئ (التي دامت فقط 30 يوماً ابتداءً من 5 تشرين الأول/أكتوبر)، وحصل بالتالي فراغاً قانونياً دام أسبوع تقريباً.

من يمارس سلطات حالة الطوارئ؟

إن الثغرة الغامضة في الأحكام الدستورية هي التقصير في تحديد من يمارس سلطات الطوارئ؛ ففي حين تستند كافة المناقشات حول حالة الطوارئ في السياق الفلسطيني على فرضية أن الرئيس هو الذي يمارس سلطات الطوارئ، ثمة حجة أقوى بكثير تشير إلى أن الوزارة أو رئيس الوزراء هم المخولون بممارسة هذه السلطات وليس الرئيس. فالسماح للمسؤول الرسمي المكلف إعلان حالة الطوارئ بممارسة سلطات الطوارئ غير المحددة بدقة في القانون يثير مشاكل واضحة بالنسبة لتضارب المصالح وفصل السلطات.

أما الأهمّ فهو أن نص القانون الأساسي يساند مجلس الوزراء ورئيس الوزراء على حساب مجلس النواب من خلال نص غير حاسم تماماً: إن مجلس الوزراء، وليس الرئيس، هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا في البلاد (المادة 63) ويتولى مجلس الوزراء، وليس الرئيس، مسؤولية الحفاظ على النظام العام والأمن الداخلي (المادة 69) ويخول الرئيس ممارسة سلطته فقط وفقاً لأحكام القانون الأساسي (المادة 38) الذي لا يشير أبداً إلى أية سلطة طوارئ.

وبالتالي، بإمكان الرئيس إعلان حالة الطوارئ، لكن متى فعل ذلك، يجب ان يسلم السلطة الناتجة عن هذا الإعلان إلى مجلس الوزراء، ومن الصعب فهم كيف يمكن للرئيس الادعاء بممارسة سلطة الطوارئ على ضوء هذه الأحكام. إلا أنه، وفي غياب أي نص واضح يحظر عليه منح نفسه سلطة الطوارئ، يمكن لأبو مازن أن يصدر مرسوم لحل المسألة لصالحه (على افتراض أنه أعلن حالة الطوارئ).

وخلافاً لتجربة السلطة الوطنية الفلسطينية السابقة مع حالة الطوارئ، (وهي السابقة المشكوك بأمرها المشار إليها أعلاه)، من المرجح هذه المرة أن تبرز معارضة صريحة ومتيقظة ضد هذه الخطوة، ما من شأنه إجبار الرئيس الحالي على الاهتمام عن كثب بالتفاصيل القانونية الدقيقة أكثر مما فعل سلفه الذي تجاهلها. لذلك، من المرجح أن يحمل إعلان حالة الطوارئ تفاصيل أكثر من مرسوم عرفات المقتضب وغير الدستوري الذي صدر في العام 2003، وقد يوضح بالتحديد أية سلطات يطالب بها الرئيس وكيف ستتم ممارستها.

والجدير ذكره أن كل التفاصيل في العالم لن تمنع قيدين مفروضين على سلطة الطوارئ؛ أولاً، بإمكان المجلس التشريعي الفلسطيني إبطال أي إجراء مُتخذ (من المفترض بالأكثرية فحسب، وان كان من الضروري الإشارة إلى ان حماس سوف تجد صعوبة في حشد الأصوات مع وجود عدد كبير من النواب في السجن)؛ ثانياً، أي تمديد لحالة الطوارئ إلى ما بعد الثلاثين يوماً يتطلب موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني، وهذه المرة سيكون أبو مازن هو الذي سيجد صعوبة في حشد الأصوات إذ أنه سيحتاج إلى ثلثي أصوات أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني. لقد دأب المجلس، منذ أول مرة قامت إسرائيل باعتقال النواب (قبل الانتفاضة الحالية) على احتساب النواب المسجونين على أنهم ممتنعين، وبعبارة أخرى، ان التواجد في السجن يساوي الامتناع عن التصويت في أي اقتراح معروض أمام كامل المجلس.

لا يبدو من المحتمل أن يكون للمحاكم دوراً في أية خلافات حول سلطات الطوارئ؛ أولاً، ان المحاكم العربية (وبالطبع معظم المحاكم في أرجاء العالم) كانت دائماً تتبالغ في احترام السلطة التنفيذية عندما يتعلق الأمر بإعلان حالة الطوارئ معتبرة إياها، بوجه عام، "عمل نابع من السيادة" وغير خاضع لإعادة النظر فيه من جانب القضاء، وقد أصرت بعض المحاكم العربية (في مصر، والأردن، وحتى في سوريا) على التمسك بصلاحيه إبطال الأعمال المتخذة التي تستند على حالة الطوارئ في حال عدم وجود علاقة معقولة بين حالة

الطوارئ المعلنة والعمل المتخذ حتى وان كانت لا تستطيع إعادة النظر في إعلان حالة الطوارئ. لكن المحاكم الفلسطينية لم تكن جازمة تحديداً، ولا يبدو أنها ستكون متعاطفة مع التحديات الصادرة عن حماس.