



الانتخابات الرئاسية الفلسطينية

بقلم ناثان ج. براون

متى تنتضي فترة ولاية محمود عباس كرئيس للسلطة الفلسطينية؟ فقد بدأت كل من حماس وفتح بمناقشة هذه المسألة في الفترة الأخيرة، وهو ما أحدث بلبله لدى كل من الفلسطينيين والمراقبين الأجانب. تمّ تصميم هذا الدليل من الأسئلة والأجوبة لتوضيح بعض هذه الشؤون، وكذلك لشرح كيف ان إمكانية توضيح بعض المسائل المتعلقة بها أمر عسير التحقيق.

1- متى ستُجرى الانتخابات الرئاسية الفلسطينية؟

عندما توافق فتح وحماس على إجراءاتها، وتسمح إسرائيل بذلك.

2- هل الأمر مسألة سياسية بحتة؟ أليست هناك أحكام دستورية تعين متى يجب ان تعقد هذه الانتخابات؟

هناك مادة في الدستور تنص بشكل واضح في هذا الشأن (مع انه تم إدخالها كفكرة تلوئية). إن "دستور" السلطة الفلسطينية وثيقة يُطلق عليها اسم "القانون الأساسي" وقد استغرقت صياغة بنوده عدة سنوات، ابتداءً من العام 1993. وتمّ إصداره في نهاية المطاف عام 2002، ثم جرى تعديله مرتين منذ ذلك الحين، في العام 2003، والعام 2005. وحيث أن القانون الأساسي لم يصدر سوى لتغطية المرحلة الانتقالية المحددة ضمن اتفاقيات أوسلو، وهي فترة كان من المُقدّر لها ان تنتهي في العام 1999، فانه لم يتضمن أي نص يتعلق بإعادة انتخاب الرئيس. فجلّ ما نص عليه القانون الأساسي (المادة 53) هو بكل بساطة ان مدة ولاية الرئيس سوف تستمر طوال فترة المرحلة الانتقالية (أنظر موقع الإنترنت www.palestinianbasiclaw.org للاطلاع على الترجمة الإنكليزية للوثائق ذات الصلة. أما الوثائق باللغة العربية، فيمكن الحصول عليها من النص الموجود على خط الإنترنت للوقائع الفلسطينية وهي الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية: <http://muqtafi.birzeit.edu/pg/>).

في العام 2005، أُدخلت على القانون الأساسي مجموعة من التعديلات تسمح بإجراء انتخابات برلمانية جديدة للمجلس التشريعي. حددت هذه التعديلات مدة ولاية المجلس التشريعي بأربع سنوات. وخلال هذه العملية، أُدخلت فقرة (المادة 36) تنص على أن "مدة ولاية رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية هي أربع سنوات."

3- وهكذا، بما أنه تم انتخاب محمود عباس في كانون الثاني/يناير 2005، فهذا يعني أن مدة ولايته سوف تنتهي في كانون الثاني/يناير 2009، أليس كذلك؟
نعم، هذا ما تنص عليه القراءة المنطقية للقانون الأساسي.

لكن هناك قانون آخر يحكم الانتخابات يشير إلى أن نهاية مدة ولاية الرئيس تنتهي بعد سنة واحدة في نفس تاريخ انتهاء مدة ولاية المجلس التشريعي، في كانون الثاني/يناير 2010. ان صياغة قانون الانتخاب هذا مُعدّ نوعاً ما، لكن نقطته الجوهرية واضحة. فمثله مثل نص القانون الأساسي، تستمر مدة ولاية الرئيس كما المجلس التشريعي لفترة أربع سنوات. لكن قانون الانتخاب ينص أيضاً على وجوب انتخاب الرئيس والمجلس التشريعي في وقت واحد. والواقع البسيط هو انه جرى انتخاب الرئيس والمجلس التشريعي بفارق سنة واحدة عن بعضهما البعض، أي ان الانتخابات الرئاسية جرت في كانون الثاني/يناير 2005، بينما جرت الانتخابات النيابية في كانون الثاني/يناير 2006.

وهكذا، فإن القانون، الذي صدر في صيف عام 2005، أي ما بين فترتي عمليتي الانتخاب، حاول ان يفصل في هذه المسألة. فهو ينص على ان الدورة الأولى للانتخابات، أي مدة السنوات الأربع لكل من الرئيس والمجلس التشريعي، يجب أن تبدأ مع بدء الانتخابات البرلمانية اللاحقة. ينسجم هذا الأمر مع نص المرسوم المتعلق بالانتخابات الرئاسية والبرلمانية السابقة، والتي كانت، من الناحية النظرية، عملية انتخاب واحدة عُقدت في تاريخين مختلفين تفصل بينهما مدة سنة واحدة. وهكذا، فإن قانون الانتخاب يوحى بأن فترة الأربع سنوات تبدأ من التاريخ اللاحق.

وواقع الأمر هو أن هناك نصين مختلفين لقانون الانتخاب، مع هذا ليس مهما لغرضنا الحالي. القانون الأول هو الذي صادق عليه البرلمان عام 2005، والثاني هو الذي أصدره عباس بموجب مرسوم في العام 2007. يملك الرئيس بالفعل سلطة إصدار مراسيم القانون في الحالات الطارئة عندما لا يكون المجلس التشريعي في حالة انعقاد. ويبدو ان لجنة الانتخابات المركزية وافقت على صلاحية القانون الصادر بمرسوم، رغم ان قانون 2007 لم يوضع قيد الاختبار حتى الآن.

لكن حماس لا تقبل بالظروف التي ألزمت ذلك والتي حصلت في العام 2007، عندما أصدر عباس ذلك المرسوم - القانون. وعليه، فإنها تصر على ان قانون عام 2005 لا زال نافذاً. والأبعد من ذلك، ان مراسيم القوانين التي لم تجر المصادقة عليها في الدورة التالية للبرلمان تصبح لاغية حكماً. لكن حماس تدّعي ان البرلمان عقد الدورة التالية اللازمة. إلا أن ذلك لم يتم إلا بالاستناد إلى وسيلة قانونية مشكوك جداً بصحتها (أي احتساب أصوات النواب الذين ألقوا إسرائيل القبض عليهم لتحقيق حصول النصاب القانوني). إن تشريعات القانونيين المختلفين تتناقض حول بعض الأمور الحرجة (إذ صُمم قانون عام 2007 بجزء منه، لإقصاء حماس من الانتخابات)، ولكن ذلك لم يشمل الأحكام المتعلقة بمدة ولاية الرئاسة والبرلمان.

4- حسناً، ينص قانون الانتخابات - أو بالأحرى قانونا الانتخابات - على انتهاء مدة ولاية الرئيس في العام 2010. لكن، وحتى لو كان ذلك صحيحاً، فألا يجب ان يسود القانون الأساسي على قانون الانتخاب؟ هذه حجة معقولة جداً.

ولكن هناك حجتان أخرتان تعتبران ان أحكام قانون الانتخاب الذي ينص على إجراء الانتخابات في العام 2010، لا تتعارضان مع أحكام القانون الأساسي. الحجة الأولى هي انه منذ كانون الثاني/يناير 2005 وحتى كانون الثاني/يناير 2006، لم يبدأ الرئيس عباس بتولي منصبه كرئيس بعد انتخابه في كانون الثاني/يناير 2005، بل كان يُكمل الفترة المتبقية من ولاية عرفات. ويدعى أنه لم يتسلم مهام منصبه الرئاسي لمدة أربع سنوات إلا بعد انتهاء الانتخابات البرلمانية في كانون الثاني/يناير 2006. وبما انه لم يكن حتى قد جرى تحديد مدة ولاية الرئيس بأربع سنوات إلا بعد انتخابات العام 2005، فقد يكون هناك أساس للدعاء بان مدة خدمته السابقة يجب أن لا تحتسب من ضمن مدة ولايته البالغة أربع سنوات. لكن هذا التفسير لم يكن معروفا مسبقا وظهر فجأة بعد الوقائع. فهو لا يفسر لماذا حلف الرئيس عباس اليمين الدستورية المنصوص عنها في الدستور في كانون الثاني/يناير 2005، وليس في كانون الثاني/يناير 2006، إذا كان هذا التاريخ هو بالفعل بداية مدة ولايته الأولى للرئاسة. أما الحجة الثانية فهي ان نفس البرلمان صادق على القانونين، وفعل ذلك في نفس الوقت (صادق على تعديلات القانون الأساسي وعلى قانون الانتخاب بفارق زمني يقرب من شهر واحد، والمفروض أن يكون القانون الثاني مستنداً إلى القانون الأول). علاوة على ذلك، وقّع الرئيس على كلا القانونين في نفس اليوم. وعليه، قد يبدو ان ذلك يُظهر نيّة واضحة في قيام قانون الانتخاب بتفسير كيف يتوجب تطبيق الأحكام الجديدة في القانون الأساسي.

أثارت الحجتان الشكاوى من جانب بعض الفلسطينيين الذين أكدوا انهما وُضعتا لتجنب الالتزام بنص دستوري واضح. ولكن صادق عليهما رئيس ديوان الفتوى والتشريع، وهي هيئة تساعد الحكومة في إعداد نصوص القوانين. تفسير الديوان هذا غير ملزم قانونياً، لكنه تفسير يستطيع الرئيس ان يستند إليه لكي يعطي وزناً قانونياً لوجهة نظره. أما الأمر الذي يزيد من تعقيد الأمور فهو انقسام الديوان نفسه. فالرئيس الذي اصدر الحكم، كان في السابق وزيراً للعدل ورئيساً للجنة القانونية في المجلس التشريعي. لكن هناك مسؤول رئيسي في الديوان قام بتحديده، ذلك لأن هذا الأخير لا يتبع السلطة الفلسطينية في رام الله بل السلطة الفلسطينية الخاضعة لسيطرة حماس في غزة.

5- هل جرى إعداد مسودة القانون بمثل هذا القدر من اللامبالاة وعدم العناية؟

نعم

6- وهكذا، هل سوف تصر حماس على التاريخ الابقر بينما تؤكد فتح على التاريخ الأبعد؟

حماس تصر الآن على التاريخ الابقر بشدة. لكن قادة فتح أنفسهم كانوا اقل تماسكاً في آرائهم. فقد أشاروا في السابق إلى كلا التاريخين، وذكروا أحياناً التاريخ الابقر كطريقة للتأكيد إلى العالم الخارجي مدى ضرورة العمل بسرعة باتجاه التوصل إلى تسوية تفاوضية، أي انهم كانوا يشيرون إلى ان مدة ولاية الرئيس باتت

قريبة من نهايتها، أملى بذلك استعجال العملية الدبلوماسية. أما الآن، وبعد ان اقترب تاريخ انتهاء ولاية الرئيس، فيبدو انهم أصبحوا يفضلون التاريخ الأبعد.

7- إنداءً، هل ستجري الانتخابات بوجود مثل هذا الوضع القانوني والسياسي المحفوف بالمخاطر؟ وماذا ستفعل لجنة الانتخابات؟

سوف تحول المسؤولية إلى غيرها. وليس ذلك بسبب الجبن: اللجنة لا تستطيع بالفعل عمل أي شيء آخر. وكمسألة قانونية، يستند موقف أعضاء اللجنة إلى أنهم ملزمون بتطبيق القانون وليس إصدار الأحكام في النزاعات الدستورية الأساسية. لذلك، سوف ينفذون ما تمليه عليهم المؤسسات الدستورية الرسمية. وقد يفضلون حكماً غير ملتبس من محكمة في غياب أي إجماع دستوري واضح. لا يستطيع أعضاء اللجنة من الوجهة العملية إجراء انتخابات ما لم تتعاون معهم إدارات حكومية أخرى كدوائر الأمن ووزارة التعليم (التي تؤمن الكثير من أقلام الاقتراع). تقع مسؤولية مراقبة هذه الأماكن في الضفة الغربية على واحدة من الحكومتين، وفي قطاع غزة على الحكومة الأخرى. بكلمات أخرى، يجب ان توافق كل من حماس وفتح على إجراء الانتخابات.

8- وهكذا، سوف يكون على المحاكم ان تتخذ القرار؟

كلا، فالمحاكم منقسمة بنفس القدر أيضاً. كان من المفروض إنشاء محكمة دستورية، أي هيئة قد تكون مائة نموذجياً لتفسير مدى انتهاك قانون الانتخاب أو حتى مجرد تفسير القانون الأساسي. ولكن القانون الذي يمكنه إنشاء هذه المحكمة أصبح يعاني من غموض قانوني بسبب بعض الإجراءات المشكوك بصحتها التي اتخذت عندما تمّ تبنيه. بإمكان المحكمة العليا ان تعمل بمثابة محكمة دستورية عند غياب محكمة كهذه، لكن المحكمة العليا ليست بجريئة بوجه عام، كما أنه من المحتمل أن لا تقبل حماس بها كهيئة شرعية (بسبب نزاع حول مجلس القضاء الأعلى، الهيئة التي تشرف على النظام القضائي ككل).

9- ألا يستطيع المجلس التشريعي توضيح ذلك من خلال إقرار قانون يتوافق بوضوح أكبر مع القانون الأساسي؟

نعم، إلا أن مجلس النواب لا يمكنه الاجتماع، فلحماس أغلبية واضحة من النواب ولكنها لا تستطيع تأمين النصاب القانوني بسبب احتجاز إسرائيل للعديد من نوابها. في حال حصول اتفاق بين إسرائيل وحماس حول إطلاق سراح السجناء، فقد تستطيع حماس دعوة البرلمان للانعقاد وتأمين نصابه القانوني. وقد تتمكن عندئذٍ بسهولة من إلغاء كافة مراسيم القوانين التي أصدرها عباس، ولكنها لن تتمكن من تأمين عدد كافٍ من الأصوات لإقرار قوانين جديدة تتجاوز الفيتو الرئاسي.

10- **إذًا ما الذي سوف يحصل في حال عدم حل النزاع؟**

من وجهة نظر الحكومة القائمة في رام الله، من المحتمل ان يعتبر عباس على انه ما زال رئيساً بعد كانون الثاني/يناير 2009، وربما حتى بعد كانون الثاني/يناير 2010، في حال ثبت ان إجراء الانتخابات مسألة غير متاحة عملياً. وكما تم شرحه أعلاه، هناك أساس معقد، لكنه محتمل، قد يتيح له البقاء في منصبه للسنة الواقعة بين هاتين الفترتين. لكن لن يكون هناك أي أساس قانوني أو دستوري لاستمراره في منصبه بعد كانون الثاني/يناير 2010، إلا في حال عدم وجود أي شخص آخر يحلّ محله.

من وجهة نظر الحكومة القائمة في غزة، فإن نص القانون الأساسي هو الذي يحكم الوضع. فبموجب تشريعات هذا القانون، يصبح منصب الرئاسة شاغراً في كانون الثاني/يناير 2009. تؤكد حماس ان منصب الرئاسة ينتقل عندئذ مرحلياً إلى رئيس المجلس التشريعي، عبد العزيز دويك، المحتجز حالياً لدى إسرائيل. من الممكن أن يتولى دويك هذا المنصب (حتى لو كان في السجن) لمدة سنتين يوماً بينما يتم تنظيم عملية الانتخابات. ولا يذكر القانون الأساسي أي شيء في حال عدم إجراء الانتخابات.

ولكن حتى هذا التفسير يواجه مشاكل بسبب الصياغة الخاطئة وحالات الالتباس القانونية. أولاً، لا ينص القانون الأساسي على أن يخلف رئيس المجلس التشريعي الرئيس إلا في حال وفاة أو استقالة هذا الأخير، أو إذا اعتبره المجلس التشريعي والمحاكم غير مؤهل لتولي هذا المنصب. لم يتم تحديث شرط الخلافة عندما حددت فترة ولاية الرئيس بأربع سنوات. ثانياً، يعترض بعض النواب من أعضاء فتح على تولي دويك منصب رئيس المجلس التشريعي لأنهم يعتبرون أن ولاية دويك قد انتهت منذ وقت طويل، نظراً لوجوب قيام المجلس التشريعي بإعادة انتخاب رئيسه كل سنة. (وإذا كان الأمر كذلك، فإن رئاسة المجلس تعود إلى العضو الأكبر سناً في المجلس النيابي، أي عبد الفاتح دوخان، الذي لا ينتمي إلى حركة حماس وحسب، بل انه أيضاً أحد مؤسسي تلك الحركة).

11- **أليس كل هذا مجرد التباس قانوني خال من المعنى؟**

ليس تماماً. ففي حين تلاعب الجانبان بالقانون، لكن لم يرفضه أي جانب. وإذا كان من المحتمل حصول مصالحة بين فتح وحماس، فإنها سوف تأخذ على الأرجح شكل إحياء لتشريعات القانون الأساسي.

12- **إذًا أنها بالفعل مسألة سياسية؟**

لقد عدنا الآن إلى نقطة البداية. فلن تجرى الانتخابات الرئاسية إلا إذا وافقت كل من فتح وحماس على إجرائها، وسمحت إسرائيل بذلك.

13- لكن لماذا ينبغي على إسرائيل ان تسمح بإجرائها؟

كمسألة واقعية، قد يكون من الصعب إجراء انتخابات بدون ان تسمح إسرائيل بشيء من حرية التحرك بين المناطق التي يحكمها الفلسطينيون. وإسرائيل لا تسيطر على الحركة بين المناطق الفلسطينية وحسب، بل وتسيطر أيضاً مباشرة على القدس الشرقية، كما على بعض المناطق في الضفة الغربية. فالانتخابات الفلسطينية الثلاثة السابقة أجريت بتنسيق واسع مع إسرائيل.

ربما تصلبت المواقف الإسرائيلية تجاه مشاركة حماس في الانتخابات خلال السنتين الماضيتين. في عام 2006، تمكن عباس من إقناع الولايات المتحدة ان مشاركة حماس مرغوب بها، وتمكنت الولايات المتحدة من إقناع إسرائيل (تحت حكم أرييل شارون، كان انقسام القيادة الفلسطينية أمراً ليس مرفوضاً، بل مرغوباً به إلى حد كبير. وفي أي حال من الأحوال، لم يكن العديد من قادة إسرائيل يرى حينذاك وجود اختلاف واسع بين حماس وفتح). ولقد حصل جهد لم يدم طويلاً من جانب البعض في إسرائيل والولايات المتحدة للإصرار على إقصاء حماس من الانتخابات القادمة، ولكن مثل هذه الخطوة قد تكون صعبة سياسياً ولا تستند إلى أي أساس قانوني (أحد الأسباب الرئيسية لعدم إمكانية إقصاء حماس هو أنها لم تشارك رسمياً في الانتخابات بل شارك مرشحوها تحت راية قائمة "التغيير والإصلاح"). أعطى مرسوم القانون الذي أصدره عباس في العام 2007 أساساً قانونياً أقوى نوعاً ما لإمكانية استبعاد حماس، ولكن المرسوم بحد ذاته لا يستند إلى أسس قانونية ثابتة، ويمكن إلغاؤه من جانب المجلس التشريعي عند انعقاده، كما يمكن التحايل عليه بدون الكثير من الصعوبة، علاوة على أنه يعتبر أمر غير عملي من الوجهة السياسية.

وهكذا، قد يكون من الضروري التوصل إلى اتفاق ثلاثي الأطراف بين كل من حماس وفتح وإسرائيل. وحتى في حال تم تحقيق ذلك، فقد يتوجب على الفلسطينيين ان ينتظروا إلى ما بعد 2009 أو 2010، للإدلاء بأصواتهم في الانتخابات.

نathan ج. براون كبير الباحثين غير مقيم بمؤسسة كارنيغي وأستاذ علوم سياسية وشؤون دولية ومدير برنامج دراسات الشرق الأوسط في جامعة جورج واشنطن. تركّز عمله السابق على السياسة الفلسطينية وعلى سيادة القانون والأنظمة الدستورية في العالم العربي.

© 2008 مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي. جميع الحقوق محفوظة.

مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي هي منظمة خاصة لا تتوخى الربح تسعى إلى تعزيز التعاون بين الدول وترويج التزام الولايات المتحدة الفاعل على الساحة الدولية. المؤسسة التي تأسست عام 1910 غير حزبية، وتسعى إلى تحقيق نتائج عملية. من خلال الأبحاث والمنشورات وعقد الاجتماعات، وأحياناً إنشاء مؤسسات جديدة وشبكات دولية، يصوغ الباحثون في المؤسسة مقاربات جديدة حول السياسات. تشمل اهتماماتهم مختلف المناطق الجغرافية والعلاقات بين الحكومات والأعمال والمنظمات الدولية والمجتمع الأهلي مع التركيز على القوى الاقتصادية والسياسية والتكنولوجية التي تحرك التغيير العالمي.