

## اضواء قانونية على ازمة سياسية: الرئاسة الفلسطينية

د. ايوب عثمان

القدس العربي

04/10/2008

لعلنا جميعاً – بفتحنا وحماسنا وباقي قوانا وفصائلنا ومؤسسات مجتمعنا المدني – نؤمن بأن الخلاف الدائر حالياً والآخذ في التصعيد والسعار والتوتر حول الولاية الرئاسية ليس خلافاً دستورياً أو قانونياً، وإنما هو خلاف سياسي بامتياز. لكنني على الرغم من ذلك، فسأتى على بعض الجوانب الدستورية والقانونية لأمسها مساً خفيفاً، بعد التأكيد على مبدأ قانوني ودستوري مفاده أنه لا مجال على الإطلاق لأي تغيير أو تعديل على النصوص الدستورية إلا بالطرق وعبر الجهة والشروط الدستورية، ذلك أن القانون الأساسي (الدستور) يُقعدُ به ولا يُقعدُ. بموجبه تُسنُّ القوانين وتصدر القرارات، وبمقتضاه تُسيرُ الأمور ولا يُسيرُ، فهو الأصل وغيره الفرع، ولا يمكن للفرع أن يعلو الأصل ويسمو عليه. ولكي يكون الكلام أكثر وضوحاً، فإنني أورد فيما يأتي ملاحظات دستورية وقانونية تشكل أهمية بالغة في سياق الخلاف الحالي الناشب في شأن مدة الولاية الرئاسية الحلية :

لا يمكن لمرسوم أو قرار أو قانون رئاسي أن يلغي أو يغير أو يعدل القانون الأساسي (الدستور). وعليه، فإن الاستناد على قانون الانتخابات رقم 2005/9 أو القانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات مع إدارة الظهر للدستور هو أمر يصل حد الانعدام في القانون. يضاف إلى ذلك أن الاستناد على قانون الانتخابات رقم 2005/9 هو استناد باطل ومرد البطلان فيه هو إلغاؤه من قبل سيادة الرئيس عباس ذاته في قراره بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة، والوارد فيه بموجب المادة (119) تحت عنوان 'الإلغاءات'، حيث جاء في البند رقم (1) منها ما نصه : 'يلغى القانون رقم 2005/9 بشأن الانتخابات!'

الأصل في الولاية الرئاسية لمن وُلِّي الحكم عبر الانتخاب أنها تبدأ من تاريخ الانتخاب ما لم ينص الدستور على ما يخالف ذلك، أو ما لم ينص على تفويض المشرع العادي (المؤسسة النيابية) بعمل ما يلزم من ترتيبات لذلك، وهو ما لم يتحقق في الحالة التي لدينا!

لتمديد الولاية الرئاسية، لا بد من توفر نوعين من المشروعية: الأولى هي 'المشروعية الديمقراطية'، أي 'المشروعية الانتخابية'، التي يكون الرئيس قد اكتسبها عبر الانتخاب المعبر عن إرادة الأمة. هذا النوع من المشروعية متوفر فقط حتى الساعة 12 من ليل 8 كانون الثاني (يناير) 2009، وحتى تتجدد أو تتمدد هذه المشروعية الديمقراطية، فلا سبيل إلا بالانتخاب. أما أن تُمدد ولاية الرئيس على غير إرادة الأمة ودون انتخاب، فمعناه حكم مطلق بعيد عن النظام الديمقراطي البرلماني الذي لدينا، وهو ما يفقد ولي الأمر الشرعية الديمقراطية التي يجب أن يتمتع بها. وعن تحديد مدة الولاية الرئاسية، فلا بد من انتخابات دورية منتظمة ومحددة، الأمر الذي يدفع الرئيس المنتخب إلى احترام الإرادة الشعبية التي اختارته، فلا يصادر هذه الإرادة ولا يقطع الطريق عليها، ولا يسمح لنفسه أن ينوب عنها، دون علم الشعب أو موافقته أو بتفويض منه .

وبما أن السلطة قد تم إسنادها إلى الرئيس بالانتخاب، فإن ولايته يجب أن تكون محددة البداية والنهاية، كي نبتعد عن الوسائل غير الديمقراطية كالحكم الملكي بالوراثة أو الحكم بالانقلاب والقوة. فحينما تنص المادة (36) من الدستور على ولاية رئاسية مدتها 4 سنوات، فإن ذلك يعني 4 سنوات بدءاً من تاريخ الفوز في الانتخابات واستلام المهام الرئاسية بعد أداء اليمين واستكمالاً للمشروعية الديمقراطية للرئيس، فإن عليه - بصفة المتصرف الوحيد في الحق الدستوري - أن يدعو إلى انتخابات رئاسية قبل نهاية ولايته بثلاثة أشهر على الأقل، وذلك تجنباً لنشوء فراغ دستوري رئاسي تكون له تبعات قانونية من أهمها ما يتصل بالولاية الرئاسية المؤقتة من انعكاسات سلبية كبيرة وخطيرة .

أما بخصوص المشروعية الثانية، وهي 'المشروعية الدستورية' المتصلة بتمديد الولاية الرئاسية، فإن القول بتمديد الولاية الرئاسية حتى نهاية الولاية التشريعية استناداً إلى القرار الرئاسي بقانون رقم (1) لسنة 2007، بشأن الانتخابات العامة، فهو مخالف للدستور الذي لم ينص على ذلك، و لو أراد المشرع الدستوري ذلك لنص عليه، فضلاً عن عدم جواز التقييد بما هو أدنى من قرارات أو قوانين والتفقت مما هو أعلى وأسمى من مبادئ و نصوص دستورية واضحة.

على الرغم من انعدام الدستورية في القانون الانتخابي رقم 2005/9 الذي يستند عليه المدافعون عن تمديد الولاية الرئاسية وكذلك انعدام دستورية القانون 2007/1 ( الانعدام يستند على نص المادة 120 من الدستور والتي تقضي بعدم جواز التعديل إلا بثلثي أعضاء التشريعي وهو ما لم يتحقق )، إلا أن القانون الانتخابي 2007/1 قد قضى بإلغاء القانون الانتخابي رقم 2005/9 بموجب البند (1) من المادة (119).  
خلافاً لما يكتب أو ما يقال عن أن الولاية الرئاسية لم تُحدّد بدايتها تحديداً صريحاً، فإننا نشير إلى نقطتين مهمتين وفارقتين وداحضتين : الأولى، أن البند (1) من المادة (3) من القانون (4) لسنة 2004 الصادر عن رئيس السلطة المؤقت السيد/ روجي فتوح في 2004/12/1 قد نص على ' أن تكون ولاية الرئيس المنتخب 4 سنوات تبدأ من تاريخ إعلان النتائج النهائية'، والثانية أن البند (3) من المادة (94) من القانون رقم 2005/9 بشأن الانتخابات العامة قد نص على ' أن يتولى الفائز بمنصب الرئيس رئاسة السلطة بعد شهر من إعلان لجنة الانتخابات النتائج النهائية، ويقوم بممارسة صلاحياته بعد أداء القسم وفقاً لأحكام الدستور. وبما أن سيادة الرئيس قد تم انتخابه في 2005/1/9، فإن ولايته تكون قد بدأت من التاريخ الذي مارس فيه صلاحياته الرئاسية، لا سيما وأنه حلف اليمين في 2005/1/15، الأمر الذي ينهي ولايته باختتام السنوات الأربع التي حددها الدستور في مادته (36).

أورد القرار الرئاسي بقانون رقم 2005/9، بشأن الانتخابات العامة، نصاً لم يورده الدستور، وهو ما جاء في البند (1) من المادة (2) والذي نص على 'أن يتم انتخاب الرئيس وأعضاء المجلس التشريعي في آن واحد'. وهنا مطعنان : الأول، أنه لا يجوز للقانون الأساسي أن يعدل بقرار أو قانون فرعي، وإنما العكس هو الجائز بل الواجب. والثاني، هو استحالة هذا الإيراد أو هذه الإضافة لهذه المادة، وكذلك استحالة تحقق التزام الانتخابي في وجود نص المادة (36) من الدستور والبند (3) من المادة (47) والتي تنص على ' أن مدة التشريعي 4 سنوات من تاريخ انتخابه وتجرى الانتخابات مرة كل 4 سنوات بصورة دورية'. وباختصار، فإن مواد القانون الانتخابي يجب أن تتماشى مع نصوص مواد القانون الأساسي وليس العكس، ذلك أن القانون الأساسي هو

الأولى بالاتباع لسمو منزلته وعلو مرتبته.

أما إذا أريد توحيد موعد الانتخابات الرئاسية مع النيابية، فإن ذلك يتطلب تعديلات في النص الدستوري، على أن تعديل النص الدستوري يتطلب الوفاء بما حددته المادة (120) من الدستور، وهو موافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه، وإلا فإن التعديل الذي جاء به قانون 2005/9 الانتخابي هو تعديل باطل وسبب البطلان فيه هو انعدام دستوريته.

أما القرار بالقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات، والصادر في 2007/9/2، فهو قرار معدوم لتجاوزه على صلاحيات المجلس التشريعي وانتهاكه لمبدأ الفصل بين السلطات، لاسيما وإن الدستور يقضي في مادته (2) بأن الشعب هو مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، دون أن ننسى أو نتناسى أن الدستور قد حدد في المادة (43) صلاحية الرئيس في التدخل في مجال التشريع على نحو مؤقت باتخاذ قرارات لمواجهة الضرورات وليس بمنح نفسه صلاحيات تشريعية كاملة، علماً أن مثل هذه الصلاحية التي منحها الدستور للرئيس لمواجهة الضرورات هي صلاحية محددة ومقيدة ومؤقتة ومسقوفة بالصلاحية الرقابية للمجلس التشريعي، حيث: (1) عارض وطارئ لا يحتمل التأجيل أو (2) ضرورة ملحة جاءت في غير انعقاد التشريعي أو (3) أن ما ينبغي للرئيس اتخاذه لمواجهة الضرورات هو قرارات لا قوانين أو (4) أن هذه القرارات التي يتخذها الرئيس لمواجهة الضرورات هي ملزمة ولها قوة القانون وإلزامها وقوتها محددتان حتى أول انعقاد للمجلس التشريعي ليتم عرضها عليه ليرى فيها ما يشاء ويزال ما كان لها من القوة والإلزام. وبما أن هذا القرار بالقانون رقم (1) لسنة 2007 لا يتمتع بالشروط الأربعة التي أوردناها طبقاً لنص المادة (43) من الدستور، فإنه لا ضرورة ملحة وقت صدور القرار في 2007/9/2، لاسيما وقد انقضى على القرار خمسة عشر شهراً دون أي معرفة لسقفه أو دون تحديد لنهاية سريان مفعوله، الأمر الذي يعني أن الضرورة التي لا تحتل التأخير التي نصت عليها المادة (43) ليست متوفرة وإن كان المجلس التشريعي موجوداً على الرغم مما يعتريه من مباحكات سياسية في الانعقاد والحضور والمقاطعة والتعطيل .

أما إحالة الدستور من خلال مادتيه (34) و(36) إلى قانون الانتخابات فهي إحالة تهدف إلى تحقيق أغراض تنظيمية إجرائية لجميع الأمور المتصلة بمنصب الرئاسة، ذلك أن وظيفة القانون الأساسي (الدستور) هي وضع المبادئ الأساسية والأحكام العامة، وكذلك الإحالة إلى القوانين الفرعية لتنظيم الجوانب الإجرائية بهدف تنظيم المبادئ والأحكام والنصوص الواردة في الدستور، دون إضافة أي مبادئ أو أحكام أو قواعد أساسية إليها أو حذف منها. أما القوانين (ومنها القانون الانتخابي)، فوظيفتها تنظيم الأمور الإجرائية على نحو يعمل على تسهيل وضع هذه المبادئ الأساسية والأحكام العامة موضع الأعمال والتنفيذ العملي، دون أدنى تجاوز عليها، ودون أدنى إضافة إليها أو حذف منها. فنص المادة (34) من القانون الأساسي (الدستور) والتي تقضي بأن ' ينتخب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية انتخاباً عاماً ومباشراً من الشعب الفلسطيني وفقاً لأحكام قانون الانتخابات الفلسطيني' له دلالة ووظيفة تتمثل في الإحالة الدستورية إلى قانون الانتخابات بهدف التنظيم الإجرائي فقط مع عدم السماح بابتداع أحكام جديدة أو وضع أي إضافة على القانون الأساسي (الدستور).

## القانون اول ضحايا الانقسام

وعليه، فإذا سلمنا – ولا بد أن نسلم – أن الخلاف ليس دستورياً وليس قانونياً، بل هو سياسي سياسي بامتياز، فلماذا لا نختصر المشوار لنجد الحل السياسي، بعيداً عن المماحكة السياسية والتوتير بعلّة المحافظة على القانون الذي هو أول ضحايا الانقسام. ليس لفتح أو حماس أن تحاول تركيع الأخرى بحجة الدفاع عن القانون فيما تتبارى الحركتان في توظيفه، كل لصالحها، دون اهتمام بما يعانيه الشعب، وبما يتراكم عليه وعلى قضيته الوطنية من مخاطر. لماذا لا ندرك، حتى اللحظة، أننا وصلنا إلى هذه النقطة الخلافية الحادة حول ولاية الرئيس، لأننا لم نتحاور حتى اليوم. لو كنا قد تحاورنا لانهى الانقسام بيننا أو لضاق نفاثه وانحسر اتساعه على الأقل، ولما ظهر مثل هذا الجدل حول ولاية الرئيس. أعيد إلى الأذهان أن مجموعة من الأكاديميين كانت منذ اللحظات الأولى للانقسام قد أطلقت على نفسها 'مجموعة الحوار الوطني' وعقدت عدة مؤتمرات صحافية كان أولها بعد أسبوعين اثنين فقط من الحسم العسكري الحمساوي، وتحديدًا في 2007/7/1، حيث ناشدنا فيه كلا من فتح وحماس وسيادة الرئيس عباس التقاط اللحظة وإدراك خطورتها وحراجتها قبل فوات الأوان. ناشدناهم الاستفادة من قصة شهيرة مفادها ادعاء امرأة أمومتها لطفل ليس لها فذب النزاع على الطفل إلى أن ذهبت القضية إلى ذلك القاضي المتمرس الحصيف الذي حكم بقسمة الطفل بين المرأتين فصرخت الأم الحقيقية متوسلة عدم قسمة طفلها وتسليمه إلى الأم الأخرى كي يبقى سليماً معافى بلا قسمة. ناشدناهم قبل أن يتنازلوا، بل أن يتسابقوا في التنازل والنزول إلى الحوار ليثبتوا أن من يتنازل هو أب الطفل (الوطن) وأمه. وها نحن ناشدهم اليوم. وإضافة إلى ذلك فكما ناشدنا سيادة الرئيس منذ خمسة عشر شهراً الحضور إلى غزة، فإننا ناشده اليوم أيضاً، أن يفعل، فهل يفعل؟!

إن الضمير الوطني الفلسطيني يطالب حماس بعدم التسرع في اتخاذ أي خطوات ولو تعبيرية أو لفظية تجاه شرعية الرئيس اعتباراً من 9 كانون الثاني/يناير 2009، ذلك أن مثل هذا الأمر سيدفع إلى تعيين رئيس في غزة ليكون لشعبنا المضيع المجوع المهان رئيسان، بالإضافة إلى حكومتين وسلطتين ومجلسين نيابيين، وهو ما يعمق الانقسام، الأمر الذي قد يدفع إلى إعلان غزة إقليمياً متمرداً! كما أن الضمير الوطني الفلسطيني يطالب السيد الرئيس وحركة فتح عدم التعجل في دفع الأمور إلى المزيد من التعقيد والتفاهم، وذلك بعدم إصدار أي قرارات أو مراسيم أو قوانين متعجلة سواء بإعلان غزة إقليمياً متمرداً، أو بتمديد الولاية الرئاسية تدرعاً بالقانون 2007/1 الذي يقضي بإجراء انتخابات رئاسية وتشريعية متزامنة، دون أن ننسى أو نتناسى أن القانون الأساسي هو في مرتبة أعلى وأسمى من قانون الانتخاب أو غيره من القوانين، ذلك أن القانون الأساسي (الدستور) – كما قلنا – يُقَعَدُ به ولا يُقَعَد. نقول هذا ونحن ندرك يقيناً أن الخلاف السياسي من الطراز الأول، الأمر الذي يجب أن يدفعنا إلى الحوار والمصالحة. وعليه، فإنني أدعو حماس وفتح إلى العمل على عقد جلسة تشريعية مع باقي الكتل النيابية للتوافق ليس على تمديد الولاية الرئاسية انطلاقاً من حسابات دستورية أو قانونية، وإنما للتوافق على مطالبة الرئيس بالاستمرار في موقعه بغية العمل من أجل الحوار وإنهاء الانقسام وتدشين المصالحة. إن على الجميع – وفي الصدارة فتح وحماس – أن يجتهد لتحقيق الحوار ثم لإتجاحه أو على الأقل لتحقيق خطوات إيجابية ملموسة ولو ضئيلة قبل انتهاء موعد الولاية الرئاسية، مثل: التوافق على

إنهاء التصعيد الميداني الذي يرافقه تصعيد سياسي عند كل من فتح وحماس في كل من الضفة وغزة، وذلك توطئة للتوافق على تأجيل الانتخابات الرئاسية ليس إعمالاً لقانون الانتخابات الذي نرى انعدام دستوريته، وإنما تحقيقاً للتوافق الوطني الذي يحقق للشعب كسباً ومصالحة لا يختلف عليها اثنان. إن علينا جميعاً أن نسلم أن التوافق ضرورة وذلك لصعوبة – إن لم نقل استحالة – إجراء انتخابات رئاسية في ظل الظروف الحالية، اللهم إلا إذا كانت الانتخابات ستجرى في الضفة دون غزة أو في غزة دون الضفة، فيكون الانقسام ساعتها قد رسم – وبكل وضوح – أبعاده .

وبعد فإن كل ما يدور الآن من خلاف يتصاعد ويزيد الأجواء سعارةً وتوتيراً يمكن بالتوافق إنهاؤه. فإما أن يتم التوافق على إجراء الانتخابات في موعدها، أي في 9 كانون الثاني/يناير 2009، أو على تأجيلها إلى كانون الثاني/يناير 2010، ومن ثم يتم عرض نتيجة التوافق على المجلس التشريعي، فإن فاز بأغلبية الثلثين أصبح قرار التوافق حكماً دستورياً، وبذلك نكون قد قمنا بصيانة حياتنا الديمقراطية واحترمانها واحتكنا إلى مبدأ سيادة القانون وشكلنا سياج حماية قوياً وحصيناً لمصلحتنا الوطنية العليا.

أما آخر الكلام، فإنني أقول اليوم ما كررت قوله سابقاً لكل من سيادة الرئيس عباس ولكل من فتح وحماس : تنازلوا، وإلى الحوار من أجل المصالحة أو التوافق انزلوا حتى لا تكونوا من الأخسرين أعمالاً ممن ضل سعيهم في الحياة الدنيا وهم يظنون أنهم يحسنون صنعاً.

'كاتب وأكاديمي فلسطيني جامعة الأزهر بغزة  
عضو مجموعة الحوار الوطني من الأكاديميين والمثقفين الفلسطينيين