المحور الثاني

الجوانب القانونية المتعلقة بتمديد مدة ولاية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية*

أخص بالشكر مركز دراسات الشرق الأوسط لإتاحته المجال لدراسة القضايا المهمة التي تمر بها المنطقة، وبداية لا بد من توضيح الجانب السياسي القانوني في المسألة، لدينا مجموعة من القواعد القانونية التي تحكم السلطة، حيث كانت محددة ضمن مدة انتقالية قبل تحديد مدة ولاية الرئيس.

في العام ٢٠٠٥م أصبحت المدة أربع سنوات ويجوز للرئيس الترشح لولايتين، ولا ضرورة بالتزامن بين الانتخابات التشريعية والرئاسية، ففي قانون الانتخابات نقطة مهمة حيث جرى اشتراط بعد أول انتخابات تشريعية ستكون الانتخابات مترافقة، الشروط التنظيمية يجب أن لا تتعارض مع القانون أو أنه تخالفه.

ولاية الرئيس تنتهي في ٢٠٠٩/١/٩م، الشروط التنظيمية تمدد ولاية الرئيس وهذا لا يجوز.

أما شرط التزامن ٢٠٠٥/٩م فإنه لا يحترم القانون الفلسطيني وعملية التنظيم يجب أن لا تتغير في الأحكام الدستورية. أكثر ما لفت انتباهي في تفسير المادتين من ٣٧/ من القانون الأساسي: يُعدّ

* **إعداد د. محمد الموسى**/ أستاذ الحقوق في جامعة الزيتونة- الأردن.

مركز رئيس السلطة شاغراً بقرار الأغلبية ، أما الممددون فيقولون بأن الموقع يشغر بالوفاة أو الاستقالة حيث أن مدة رئاسة الرئيس تنتهي في ٢٠٠٨/١/٩م.

فالقاعدة الأساسية في تفسير النصوص يجب أن تعتمد حسن نية.

المادة (٤٣/ القانون الأساسي: يحدد حالات الضرورة لرئيس السلطة لإصدار القرارات في حالات الضرورة إصدار قرارات لها مدة القانون وعرضها على التشريعي.

التمديد من الحالات التي تحتمل التأخير وليست ضرورة.

النقطة التالية أن السلطة مستقلة عن منظمة التحرير وإدارة الشؤون الداخلية بحسب القانون الأساسي لا يعطي المنظمة سلطات داخلية.

قانونياً فهيئات منظمة التحرير غير قانونية، بالإضافة إلى عدم قانونية تجديد أفرادها.

علاقة السلطة بالمنظمة

يقول زكلر- المستشار القانوني الإسرائيلي-: نحن استطعنا أن نوقع الفلسطينيين في فخ؛ فقبل أوسلو كانت السيطرة لمنظمة التحرير على الأرض، وبموجب أوسلو صار الشق الداخلي للسلطة والخارجي للمنظمة، وهذا الفصل سيمنع اكتمال عناصر السيادة.

أما المسألة الأخرى فهي مرتبطة بالمشروعية الدستورية، نحن نتحدث عن ديمقراطية ناشئة، أما التهديد فهو ضد الديمقراطية، وأي محاولة هي تراجع عن المرتكزات الدستورية والتنظيم القانوني والسياسي للكيان الفلسطيني.

ولاية عباس ستنتهي في ٢٠٠٩/١/٨م ولن يكون ممثلاً لإرادة الشعب الفلسطيني وسيكون متسلطاً على الشعب، وهذا سيعدم الثقة بين الطرفين وإلى تداعيات خطيرة والأفضل الارتكان إلى سيادة القانون والشرعية الديمقراطية بعيداً عن إملاءات أخرى.

مقدمة

تسعى الرئاسة الفلسطينية من خلال مجموعة من التدابير الواقعية و الحيل القانونية إلى تمديد مدة ولاية رئيس السلطة الفلسطينية محمود عباس، بحيث تنتهي ولايته حسب المأمول مع انتهاء ولاية المجلس التشريعي الحالي. ومؤيد وهذا التمديد يستندون-كما أوضحنا- إلى حيل قانونية في مقدمتها المادة(١/٢) من قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥م التي تأخذ بفكرة التزامن بين انتخاب رئيس السلطة الفلسطينية وانتخاب أعضاء المجلس التشريعي. وهم يستندون كذلك إلى المادة(١١١) من القانون ذاته التي تنص على إجراء الانتخابات الرئاسية القادمة بحلول نهاية الدورة التشريعية لأول مجلس تشريعي ينتخب بعد نفاذ هذا القانون المعدل. و قد جرى تكرار هذين الحكمين القانونيين في القرار الرئاسي بقانون الانتخابات العامة رقم (١) لسنة (٢٠٠٧)، وهو القرار الذي ألغى قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥م.

إذاً يستند مؤيدو التمديد على فكرة التزامن بين إجراء الانتخابات الرئاسية والتشريعية وفقاً لأحكام قانون الانتخابات العامة الفلسطيني.

وهو موقف يثير عدداً من الإشكاليات القانونية التي تجعل الأخذ به غير مقبول ولا معقول من الناحية القانونية. فالتيار الداعي إلى التمديد في مستنفع من المغالطات القانونية التي تجعله فاقداً لأي سند قانوني أو شرعي وفيما يلي بيان موجز بأهم المثالب القانونية التي تعتري الموقف المؤيد للتمديد.

أولاً: التمديد يخالف المقتضيات الدستورية

مما لا شك فيه أن النصوص القانونية التي يتضمنها قانون الانتخابات العامة الفلسطيني، والتي يرتكز عليها مؤيد التمديد، تخالف المبادئ والأحكام الدستورية الواردة في القانون الأساسي الفلسطيني.

فمن المعروف أن مدة ولاية كل من رئيس السلطة الفلسطينية والمجلس التشريعي كانت وفقاً للمادتين (٣٦) و(٣٧) تباعاً من القانون الأساسي الفلسطيني لعام ٢٠٠٢م المعدل لعام ٢٠٠٣م هي مدة المرحلة الانتقالية. وقد جرى تعديل هذه المادة لاحقاً بمقتضى القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٥م بتعديل بعض أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣م، فأصبحت مدة ولاية الرئيس والمجلس وفقاً للمادتين (٣٦) و(٣٧) المعدلتين بالقانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٥م أربع سنوات.

يترتب على ما سبق من الناحية العملية أن تكون مدة ولاية الرئيس عباس أربع سنوات تحتسب بحسب المادة (٣١٩٤) من قانون الانتخابات العامة الفلسطيني لسنة ٢٠٠٥م، بعد شهر من إعلان النتيجة النهائية. الأمر الذي يعني أن ولاية عباس تنتهي من الناحية العملية في ٢٠٠٩/١/٨م.

أما فيما يتعلق بمدة ولاية المجلس التشريعي، فإنها بحسب المادة (٣٧) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٥م، أربع سنوات تحتسب من تاريخ انتخاب أعضاء المجلس(٢٠٠٦/١/٢٦م) ؛ الأمر الذي يعني أن المجلس التشريعي الحالي تنتهي مدة ولايته في ٢٠١٠/١/٢٥م.

يستنتج مما سبق أن العمل بفكرة التزامن بين انتخاب الرئيس و أعضاء المجلس التشريعي ستفضي إلى تمديد ولاية الرئيس الحالي إلى العام ٢٠١٠م، وهو أمر يخالف تماماً صريح نص المادة (٣٦) من القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٥م التي جعلت مدة ولاية الرئيس أربع سنوات. ولم تنص على أي استثناء يسمح بتمديد المدة، أو بإضافة أية مدة إضافية. علاوة على أن القانون الأساسي فصل بين موعد انتخاب الرئيس وانتخاب أعضاء المجلس التشريعي، ولم ينص على الجمع بينهما.

ثانياً: عدم جواز تعديل النصوص الدستورية بنصوص أقل منها رتبة

يفضي القول بأن انتخابات الرئاسة ترتبط بانتخابات المجلس التشريعي؛ على أساس نصوص قانون الانتخابات العامة الفلسطيني الذي يشترط إجراءهما في آن واحد، إلى الإقرار بأن قانون الانتخابات، وهو قانون عادي، عدل أحكام القانون الأساسي وهو الدستور الفلسطيني. وهو قول يخالف الأصول والمبادئ القانونية المستقرة التي تجعل من القواعد القانونية داخل أي نظام قانوني متدرجة، فيسمو الدستور على القانون العادي، و يسمو الأخير على اللوائح و الأنظمة.

فتعديل القانون الأساسي الفلسطيني لا يكون إلا بقانون أساسي وليس بقانون عادي. وتشترط المادة (١٢٠) من القانون الأساسي الفلسطيني لتعديل أحكامه موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي.

صفوة القول في هذا الشأن أن شرط التزامن الوارد في قانون الانتخابات الفلسطيني ليس دستورياً، ولا يعد تعديلاً لأحكام القانون الأساسي ألبته لأنه أقل رتبة منه.

وحتى لو افترضنا بأن قانون الانتخابات جاء بشرط تنظيمي وليس بشرط أو بقيد موضوعي على مدة ولاية الرئيس، فإن الشرط بالحالة التي ورد فيها بقانون الانتخابات العامة يفضي إلى مخالفة دستورية لأن من شأنه أن يمدد مدو ولاية رئيس السلطة خلافاً لأحكام القانون الأساسي. علاوة على أن المشرع الدستوري لم يفوض المشرع العادي بإضافة مدة على مدة ولاية الرئيس المحددة بمقتضى القانون الأساسي.

ثالثاً: انتهاء ولاية رئيس السلطة الحالي نهاية طبيعية لا استثنائية

من المخاتلات القانونية التي يسوقها الداعون إلى تمديد ولاية رئيس السلطة الفلسطينية الحالي تفسيرهم لأحكام المادة (١/٩٧) من القانون الأساسي الفلسطيني تفسيراً شاذاً. فهم يفسرون النص المذكور الذي يحدد حالات شغور منصب الرئاسة بالوفاة، والاستقالة وفقدان الأهلية القانونية، على أساس أنه لا يجعل من انتهاء مدة ولاية رئيس السلطة سبباً من أسباب شغور منصبه.

إن هذه القراءة القانونية لنص المادة (١/٩٧) من القانون الأساسي

معيبة لأن المادة المذكورة تعالج حالات شغور منصب الرئيس لسبب استثنائي وقبل انتهاء مدة ولايته طبيعياً. فمن البدهي أن منصب الرئيس يشغر بانتهاء مدة ولايته المحددة بحكم القانون. وهي مسألة لا صلة للمادة(٩٧/١) بها، فهذه الأخيرة تتناول حالات شغور منصب الرئاسة قبل أوانه المحدد قانوناً بأربع سنوات. ولذلك لا مجال لتطبيق أحكام هذه المادة على ولاية الرئيس عباس التي ستنتهي طبيعياً خلال أشهر بانتهاء مدة ولايته كما حددها القانون الأساسي.

رابعاً: بطلان القرار الرئاسي بقانون الانتخابات العامة رقم (١) لسنة ٢٠٠٧م

أصدر رئيس السلطة الفلسطينية الحالي قراراً رئاسياً بقانون للانتخابات العامة ألغى قانون الانتخابات العامة لسنة ٢٠٠٥م. وقد تضمن هذا القرار نصوصاً تكراراً لشرط التزامن بين إجراء الانتخابات الرئاسية والتشريعية.

وبصرف النظر عن عدم قانونية هذا القرار، ومخالفته لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني، فيوجه له من الانتقادات القانونية كل ما ذكر أعلاه. فضلاً عن كونه بحد ذاته قراراً مخالفاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني، وذلك لأنه لا يتفق مع شروط إصدار مثل هذه القرارات الواردة في المادة (٤٣) من القانون الأساسي؛ فليست هناك ضرورة لا تحتمل التأخير تستوجب إصداره. وفي الأحوال جميعها، فإن الأحكام المدرجة فيه التي تتعلق بإجراء انتخاب رئيس السلطة أضافت شروطاً

لم يتضمنها القانون الأساسي، و لم يجز اعتمادها أو شنها من قبل أية جهة داخل السلطة الفلسطينية.

خامساً: استقلال مؤسسات السلطة الوطنية عن هياكل المنظمة

مما لا شك فيه أن أجهزة السلطة الوطنية الفلسطينية التشريعية والتنفيذية والقضائية مستقلة تماماً عن هيئات وأجهزة منظمة التحرير الفلسطينية، وهو أمر جلي وواضح من خلال أحكام القانون الأساسي الفلسطيني الذي لا يشير من قريب أو بعيد إلى منظمة التحرير الفلسطينية. فالقانون الأساسي هو وحده الذي يحكم حياة ووظائف أجهزة السلطة الوطنية الفلسطينية، وليس للمنظمة أية سلطة أو صلاحية معترف لها بها في مواجهة هذه الأجهزة.

وبصرف النظر عن الجدل القائم حو طبيعة العلاقة بين السلطة الوطنية الفلسطينية و منظمة التحرير الفلسطينية، فمن غير المتصور قانوناً أن تتدخل هذه الأخيرة في مدة ولاية رئيس السلطة أو في تنظيم إجراء الانتخابات الرئاسية أو التشريعية الخاصة بالسلطة الوطنية الفلسطينية. فهي من الموضوعات المحددة بمقتضى القانون الأساسي الفلسطيني.

سادساً: التمديد افتئات على إرادة الشعب الفلسطيني

لا جزم أن تمديد مدة ولاية رئيس السلطة الفلسطينية، وعدم إجراء انتخابات رئاسية عامة ومباشرة وحرة، يشكل افتئاتاً على إرادة الشعب الفلسطيني، وعلى مقتضيات المشروعية القانونية. فالأصل هو الرجوع بعد انتهاء مدة ولاية الرئيس إلى لشعب، خاصة وأن القانون الأساسي

الفلسطيني يؤكد على سيادة القانون، وأن الأمة هي مصدر السلطات.

ولذلك فإن تمديد ولاية الرئيس عباس دون سند قانوني؛ وخلافاً للمبادئ الدستورية، يخرق أسس ومرتكزات المشروعية الديمقراطية. ويمثل انتهاكاً واضحاً للمرتكزات الدستورية الأساسية للنظام السياسي الفلسطيني.

خاتمة

لا مندوحة أن تمديد ولاية الرئيس عباس ينطوي على تداعيات قانونية هائلة، ليس أقلها أنه يصبح رئيساً فاقداً للشرعية من الناحية القانونية. علاوة على أنه سيغدو كذلك فاقداً لأية صفة تمثيلية سواء بالنسبة للسلطة الوطنية الفلسطينية أم بالنسبة للشعب الفلسطيني. ومن التداعيات الأخرى نشوء فراغ قانوني في منصب رئيس السلطة الفلسطينية، الأمر الذي سيلقى بظلال مخيفة من الناحيتين القانونية و السياسية.

والسؤال الذي يثار في هذا الصدد هو ما الحل إن لم يشرع الرئيس في غضون الأشهر الثلاثة الأخيرة من ولايته بالدعوة إلى إجراء انتخابات رئاسية واستمر بالرئاسة إلى عام ٢٠١٠م؟

من المحتم أن الرئيس عباس بانتهاء مدة ولايته الدستورية سيفقد صفته الدستورية و الرئاسية بحكم القانون، وسيفتقر لأي سند قانوني يسمح له بالتصرف أو بممارسة الصلاحيات الرئاسية. و إذا كان القانون الأساسي الفلسطيني و قانون الانتخابات العامة يعالجان الحالة التي يشغر فيها منصب الرئاسة لسبب استثنائي و قبل فوات مدة الرئاسة؛ فيحل رئيس المجلس التشريعي محل الرئيس السابق إلى حين

انتخاب رئيس جديد.

فإن القانونين المذكورين لم يتناولا الحالة التي تنتهي فيها مدو ولاية الرئيس بفوات الأربع سنوات، ويستمر مع ذلك في منصبه. وهو أمر طبيعي لأن الرئيس في هذه الحالة ليس رئيساً، ومن غير المنطقي أن يعالج القانون حالة كهذه؛ فالأصل إجراء انتخابات لانتخاب رئيس جديد. وعلى أي حال، فيظهر لنا أن رئيس المجلس التشريعي يملك أن يحل محل الرئيس عباس بعد انتهاء مدة رئاسته، و ذلك لأن الأصل هو عودة الأمر إلى صاحبه الأصيل وهو المجلس التشريعي الذي يمثله رئيسه طبعاً. ويقوم هذا الأخير بتنظيم إجراء الانتخابات وتسليم السلطة إلى الرئيس الجديد المنتخب. فليس متصوراً ألبتة من الناحية القانونية العمل بحالة الفراغ الدستوري أو القانوني، إذ إن إرادة الأمة العامة قادرة على ملء هذا الفراغ من خلال المجلس التشريعي ممثلاً برئيسه حتى انتخاب رئيس جديد.

لهذا كله من الصائب ألا يتخذ الرئيس عباس قراراً بالاستمرار في منصبه بعد انتهاء ولايته، وأن يبادر إلى الدعوة لإجراء انتخابات رئاسية وفقاً لأحكام القانون، فذلك أدعى لاستقرار الأمور وللحفاظ على مؤسسات ومرافق السلطة، وعلى مكتسبات الشعب الفلسطيني ومن أهمها الديمقراطية وسيادة القانون.