

المساعدات الخارجية للسلطة الفلسطينية
في قطاع سيادة القانون: التحديات المقبلة

المؤلفون

كرم عمر، جميل سالم، عاصم خليل

معهد الحقوق-جامعة بيرزيت

المساعدات الخارجية للسلطة الفلسطينية في قطاع سيادة القانون: التحديات المقبلة

معهد الحقوق - جامعة بيرزيت

بيرزيت، 2019

© جميع الحقوق محفوظة لـ: معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، فلسطين

نشرت هذه الورقة بدعم من مؤسسة كونراد أديناور

Copyright © 2018 by Institute of Law, Birzeit University, Palestine.

This Publication is supported by
Konrad Adenauer Stiftung



الآراء الواردة في هذا الورقة تعبر عن رأي كاتبها، ولا تعبر بالضرورة عن رأي معهد الحقوق، ويتحمل الكاتب المسؤولية الكاملة عن المعلومات الواردة في هذه الورقة وتوثيق مصادر معلوماتها.

المساعدات الخارجية للسلطة الفلسطينية في قطاع سيادة القانون: التحديات المقبلة¹

مقدمة

منذ ولادة السلطة الفلسطينية تعهد المجتمع الدولي بتقديم مساعدات كبيرة إلى الأراضي الفلسطينية المحتلة، في الواقع كان حجم المساعدات التي حصلت عليها الأراضي الفلسطينية المحتلة خلال السنوات الـ 25 الماضية غير مسبوقة مقارنة بالدول الأخرى. وتهدف هذه المساعدات الخارجية للسلطة الفلسطينية إلى دعم عملية السلام، والمساعدة في بناء المؤسسات لدولة فلسطين الديمقراطية في المستقبل، بحيث تم تخصيص جزء كبير من المساعدات الخارجية لدعم وتطوير حكم القانون في الأراضي الفلسطينية المحتلة.

ألمانيا واحدة من أكبر الجهات الثنائية المانحة

بشكل عام تعد [ألمانيا](#) واحدة من أكبر الدول المانحة للأراضي الفلسطينية المحتلة، حيث خصصت حتى الآن أكثر من [1.1 مليار](#) يورو للمشاريع الثنائية. بالإضافة إلى ذلك تمتد مساهمات ألمانيا في الأراضي الفلسطينية المحتلة لتشمل-من بين أمور أخرى- تمويل وكالات [الأمم المتحدة](#) وبرامجها التي تقدم الدعم للسلطة الفلسطينية وحوالي [20%](#) من مساعدات الاتحاد الأوروبي إلى الأراضي الفلسطينية المحتلة. أما فيما يتعلق بتقديم المساعدات لقطاع سيادة القانون يتمثل مجال [التركيز الرئيسي](#) في ألمانيا في دعم قوة الشرطة الفلسطينية من خلال تدريبها وتزويدها بالمعدات اللازمة لعملها.

¹ هذه ترجمة للمقالة الأصلية المنشورة باللغة الإنجليزية:

وينبثق هذا التركيز في دعم قطاع سيادة القانون من الاستراتيجية الحالية المعتمدة من [وزارة الخارجية الألمانية](#) والتي تقترض أن تعزيز سيادة القانون في البلدان النامية أو البلدان التي تمر في مرحلة ما بعد الصراع يؤدي إلى السلام والتنمية. وبالتالي تؤمن هذه الاستراتيجية بضرورة وجود آليات لفرض سيادة القانون مثل قوة شرطة مدربة ونظام قضائي محايد ومستقل وحقوق قابلة للتنفيذ. علاوة على ذلك يدعم [الإتحاد الأوروبي](#) مختلف البرامج الموجهة نحو إصلاح ودعم قطاع العدالة. ويشمل هذا الدعم تقديم المساعدة القانونية بالإضافة الى توفير الدعم والتدريب لمكونات أخرى في قطاع العدالة كقضاء الأحداث والتدريب القانوني والمراجعة القضائية.

منهج المساعدات الجزئية

تتمثل المشكلة الرئيسية الناتجة عن عدم بروز نتائج مرضية وطويلة الأمد من برامج المانحين الداعمة للسلطة الفلسطينية بشكل عام، وخصوصاً البرامج التي تدعم قطاع سيادة القانون، في أن المساعدات في معظم الأحيان مساعدات ذات طابع جزئي (micro-aid). [ويجزم](#) خبراء التنمية والاقتصاد أن التدخلات ذات الطابع الجزئي تميل الى تجاهل الصورة من نطاق أوسع، وبالتالي الدوافع الاقتصادية الكلية (macroeconomic)، السياسية والمؤسسية التي تسبب الفقر وتخلف التنمية.

على الرغم من أن مشاريع المساعدات الجزئية قد تسفر عن نتائج بسيطة ومرضية إلى حد ما، إلا أنها تغفل في إحداث أي تغييرات للأنظمة التي تشكل مصدر المعضلة. وعلى هذا النحو يجب على المرء أن يعالج الأسباب الحقيقية، والتي بدأت في مساعدة المانحين في المقام الأول؛ أي باتخاذ المانحين سياسة دعم ذي طابع كلي (macro-aid).

في السياق الفلسطيني يعد الاحتلال الإسرائيلي -بالتالي عدم وجود دولة فلسطينية ذات سيادة وقضاء يتمتع بصلاحيات على كامل أراضي فلسطين المعترف بها دولياً- من أبرز العوامل الخارجية التي تشكل عائق لفرض سيادة القانون في الاراضي الفلسطينية المحتلة. علاوة على ذلك يشكل انعدام العملية الديمقراطية في نظام السلطة الفلسطينية من أبرز العوامل الداخلية التي تعيق فرض سيادة القانون، والتي أدت إلى:

(1) ترسيخ الإنقسام الفلسطيني والذي أدى إلى تشكيل سلطتين منفصلتين في الضفة الغربية وقطاع غزة.

(2) عدم وجود مجلس تشريعي فلسطيني فعال ومنتخب ديمقراطياً يمارس الرقابة على السلطة التنفيذية.

(3) تمركز القوة في أيدي السلطة التنفيذية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة.

(4) استخدام قطاع الأمن والقضاء كأدوات لشرعنة وحماية السلطة التنفيذية.

وبالتالي يتوجب على المانحين أن يتبنوا استراتيجية دعم كلية (macro-aid strategy) لدعم وتعزيز سيادة القانون في الأراضي الفلسطينية المحتلة تعالج العقبات المذكورة أعلاه بهدف إقامة دولة فلسطينية مستقلة وذات سيادة. في حين أن معالجة العوامل الداخلية يعتبر أمر بالغ الأهمية، إن العوامل الخارجية أيضاً بالغة الأهمية وبالتالي يجب معالجة كل العوامل بشكل مترام. في الفترة الإنتقالية يمكن أن تشمل هذه الاستراتيجية الضغط على سلطات الاستعمار لتوسيع نطاق صلاحية السلطة الفلسطينية لتشمل المنطقة (ج) في الضفة الغربية. على المدى الطويل سوف يشمل ذلك القيام بدور نشط في الضغط على الاحتلال الإسرائيلي لتحقيق سلام عادل ودائم يقضي بإقامة دولة فلسطينية ذات سيادة.

ستركز استراتيجية المساعدة المستقبلية لسيادة القانون في الأراضي الفلسطينية المحتلة على معالجة العوائق المذكورة أعلاه أولاً قبل الشروع في المساعدة في بناء وإنشاء مؤسسات سيادة القانون. وهذا يتطلب مساهمة المجتمع الدولي ككل من خلال وضع استراتيجية دولية مشتركة. من خلال هذه الاستراتيجية ستكون الأطراف المانحة قادرة على مساعدة سيادة القانون - بشكل منفصل وكذلك بشكل مشترك.

لا إرادة سياسية أو حافز للتغيير

إن أحد الأسباب الرئيسية لفشل برامج المانحين لدعم وتعزيز سيادة القانون في البلدان النامية هو التركيز الوحيد على مؤسساتها مثل إعادة صياغة القوانين وتدريب القضاء والقطاع الأمني. يعتمد هذا النهج على مفهوم يعتقد بأن سيادة القانون سوف تظهر ببساطة مع إنشاء المؤسسات "الصحيحة". ولكن العكس صحيح. فتدريب القضاء وإعادة صياغة القوانين لا طائل منهما ما لم يتم إنفاذ القوانين أو لو تم التحايل عليها بسهولة من قبل من هم في موقع السلطة. علفي جميع الاحوال و بالرغم من أن هذا النهج قد يخلق مؤسسات فعالة في بعض الأحيان، إلا

أنه يعجز عن إنشاء مؤسسات شرعية. على سبيل المثال في غياب المسائلة الديمقراطية (أي الشرعية) لم ينتج تدريب وتجهيز [قوات الأمن الفلسطينية](#) إلا في خلق أدوات للقمع.

إضافة لذلك يميل هذا النهج إلى [تجاهل](#) الجانب الثقافي والسياسي لمبدأ سيادة القانون، والذي يشكل العلاقة بين المواطنين والنخبة السياسية ومؤسساتهم القانونية وعلاقتهم جميعاً مع بعضهم البعض. كما يجب أن تكون هناك إرادة سياسية وحافز لإجراء التغيير. إن الوضع الراهن في الأراضي الفلسطينية المحتلة لا يساعد على خلق إرادة سياسية أو حافز للتغيير، فعلى سبيل المثال أدى غياب المجلس التشريعي إلى ترسيخ ثقافة الفساد وتقرده السلطة التنفيذية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة بإصدار [التشريعات](#) لتعزيز سلطتهم.

خلق إرادة للإصلاح وتمكين المواطنين وتقوية المجتمع المدني

يجزم [توماس كاروتز](#) أن معالجة العنصر الثقافي أو السياسي لسيادة القانون يستلزم خلق بيئة ملائمة تشجع على خلق إرادة للحكومة والنخب السياسة للإصلاح. ففي السياق الفلسطيني يجب على مجتمع المانحين الدولي وتحديدًا ألمانيا إتخاذ خطوات أكثر صرامة من شأنها خلق هذه الإرادة للإصلاح. هذا هو الحال بالتحديد إذا كان للدعم الخارجي لقطاع سيادة القانون هدف عام يتمثل في إنشاء دولة فلسطينية ديمقراطية. يمكن أن تشمل هذه الخطوات مساعدة السلطة الفلسطينية في إجراء إنتخابات رئاسية وتشريعية حرة ونزيهة خلال فترة زمنية محددة.

إضافة لذلك يجب على ألمانيا الضغط على سلطات الاحتلال الإسرائيلية للسماح بإجراء الإنتخابات في القدس الشرقية. حيث بإمكان ألمانيا استغلال موقعها كعضو في كل من الإتحاد الأوروبي و[اللجنة الرباعية](#) حول الشرق الأوسط للتسيق والضغط على إسرائيل، كما قامت سابقاً اللجنة الرباعية بالتسيق مع كلا الطرفين [لتوسيع](#) النطاق الجغرافي لصلاحيات قوات الأمن الفلسطينية في الضفة الغربية.

كما يجب على الحكومة الألمانية أن تقوم [بالتزام](#) مع اتخاذ هذه الخطوات باتخاذ خطوات تهدف الى تمكين المواطنين وتعزيز منظمات المجتمع المدني من أجل تعزيز ثقافة سيادة القانون. فعلى سبيل المثال يمكن القيام بذلك عن طريق مساعدة منظمات حقوق الإنسان وكليات الحقوق في الجامعات في تنظيم البرامج التي تتقف العامة حول حقوقهم القانونية وحقوق الإنسان.

كما يجب على منظمات المجتمع المدني أن تشارك بنشاطات جدية في وضع خطط وطنية ذات أولوية وإصلاحات تشريعية موجهة نحو سيادة القانون. ففي ظل عدم اتخاذ المنهج المذكور أعلاه، فإن جميع المحاولات لإصلاح قطاع سيادة القانون في الأراضي الفلسطينية المحتلة لن تسفر عن أي نتائج حقيقية طويلة الأمد بسبب عدم وجود أي إرادة حقيقية للإصلاح، وبالتالي عدم وجود شرعية للسلطات التنفيذية والقضائية. إذاً من خلال اتباع نهج للمساعدات يكون ذو طابع كلي وحساس ثقافياً وسياسياً ستتمكن استراتيجية ألمانيا المانحة في مجال سيادة القانون من إحداث آثار أفضل على المدى الطويل.

إن التخطيط لدولة مستقبلية قائمة على سيادة القانون ومؤسسات فعالة وشرعية قد يكون أمر مروع ومخيب للأمال، خصوصاً في ضمن سياق يتسم بالمؤسسات المنهكة وشعب يعاني الكثير منه من صدمات نفسية ناتجة عن بيئة تقتصر الى الأمن والسلام والاستقلالية. ومع ذلك فإنه من الضروري معالجة الوضع القائم، والذي يشكل حالة اضطهاد خطيرة، من خلال طرق مشروعة ومدروسة. ويتوجب أيضاً تقديم الدعم في مجال سيادة القانون بما يتناسب مع الاحتياجات الحقيقية للشعب الفلسطيني.

كرم عمر باحث قانوني في معهد الحقوق في جامعة بيرزيت.

جميل سالم باحث قانوني في معهد الحقوق في جامعة بيرزيت.

عاصم خليل، أستاذ كرسي الشيخ حمد بن خليفة آل ثاني للقانون الدستوري والدولي، قائم بأعمال مدير معهد

الحقوق، ونائب الرئيس للشؤون المجتمعية، جامعة بيرزيت.

سلسلة أوراق سياساتية

تهدف هذه السلسلة لنشر أوراق ذات طابع سياسي للتأثير على صنع القرار بما في ذلك المؤسسات الرسمية الوطنية والدولية والتي تهتم وتعمل في مجالات مرتبطة ومؤثرة على سيادة القانون في فلسطين .