

سلسلة الدراسات الإستراتيجية (2)



فلسطين بين دستور الدولة والحاجة إلى ميثاق وطني

مقاربات إستراتيجية في النظام السياسي الفلسطيني

عاصم خليل رشاد توام

المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الإستراتيجية (مسارات)

2014

فلسطين بين دستور الدولة والحاجة إلى ميثاق وطني

مقاربات إستراتيجية في النظام السياسي الفلسطيني

عاصم خليل ورشاد توام

شباط/ فبراير 2014

© جميع حقوق الطبع محفوظة

ISBN: 978-9950-8512-0-7

المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الإستراتيجية (مسارات)

البيرة، فلسطين

هاتف: +972 (2) 2973816

بريد إلكتروني: info@masarat.ps

الصفحة الإلكترونية: www.masarat.ps

صورة الغلاف: تمثال ميدان ياسر عرفات برام الله، بعدسة الصحفي سامر نزال.

الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبر بالضرورة عن اتجاهات وسياسات يتبناها
مركز مسارات أو المؤسسات التي يعمل فيها الباحثان.

قائمة المحتويات

5	مقدمة
13	المحور الأول: ضرورة الدستور وعلاقته بقيام الدولة أو التحضير لها
13	• المطلب الأول: الحاجة إلى دستور مكتوب في الدولة
15	• المطلب الثاني: الدساتير المكتوبة والسيادة
19	• المطلب الثالث: تسمية الوثيقة الدستورية
23	• المطلب الرابع: تحضير الدستور قبل الدولة
27	المحور الثاني: أبعاد العلاقات الشكلية – الوضعية بين الوثائق الدستورية للمنظمة والسلطة والدولة
30	• المطلب الأول: الوثائق الدستورية لمنظمة التحرير الفلسطينية
30	– الفرع الأول: مفردات النظام الدستوري للمنظمة
32	– الفرع الثاني: تعديل الميثاق الوطني بعد قيام السلطة الفلسطينية
34	• المطلب الثاني: الوثائق الدستورية للسلطة الفلسطينية
35	– الفرع الأول: الإشارة إلى منظمة التحرير الفلسطينية
37	– الفرع الثاني: الشؤون الخارجية والتمثيل الدبلوماسي
41	– الفرع الثالث: العلاقة بين السلطين التشريعيين في المنظمة والسلطة
43	– الفرع الرابع: تدخلات أخرى لتشريعات السلطة في شؤون المنظمة
45	• المطلب الثالث: الوثائق الدستورية للدولة الفلسطينية
45	– الفرع الأول: الإشارة إلى منظمة التحرير الفلسطينية
47	– الفرع الثاني: بين الجنسية والمواطنة، اللاجئون في مشروع الدستور: عائدون أم مرحب بهم؟
51	– الفرع الثالث: «المجلس الاستشاري»: هيئة مستحدثة أم إحلالية بديلة؟
52	– الفرع الرابع: مكانة وثيقة الاستقلال من دستور الدولة
53	– الفرع الخامس: قضايا الوضع الدائم وأحكام الدستور: خلاف حول النص أم مكانه؟

55	المحور الثالث: أبعاد العلاقات السياسية الواقعية بين كل من المنظمة والسلطة والدولة
56	• المطلب الأول: العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الفلسطينية
57	– الفرع الأول: رؤى نقدية وتحليلية في إشكاليات العلاقة
59	– الفرع الثاني: إشكاليات العلاقة على صعيد الممارسة
65	• المطلب الثاني: العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والدولة الفلسطينية
66	– الفرع الأول: الحاجة إلى ميثاق وطني معدل أو جديد
68	– الفرع الثاني: مقترح علاقة مستقبلية بين الدولة والمنظمة
71	– الفرع الثالث: مكمّن أثر الدولة على المنظمة في الممارسة وليس التشريع
72	– الفرع الرابع: تفعيل منظمة التحرير الفلسطينية
74	• المطلب الثالث: العلاقة بين الدولة الفلسطينية والسلطة الفلسطينية
75	– الفرع الأول: تعديل التسمية: «دولة فلسطين» بدلاً من «السلطة الفلسطينية»
76	– الفرع الثاني: الدولة والمنظمة: الاستفادة من تجربة السلطة والمنظمة
79	– الفرع الثالث: المركز المراقب لدولة فلسطين في الأمم المتحدة
81	خاتمة
87	قائمة المراجع

«... واستناداً إلى الحق الطبيعي والتاريخي والقانوني للشعب العربي الفلسطيني في وطنه فلسطين، وتضحيات أجياله المتعاقبة دفاعاً عن حرية وطنهم واستقلاله، وانطلاقاً من قرارات القمم العربية، ومن قوة الشرعية الدولية التي تجسدها قرارات الأمم المتحدة منذ العام 1947، وممارسة من الشعب العربي الفلسطيني لحقه في تقرير المصير والاستقلال السياسي والسيادة فوق أرضه؛ فإن المجلس الوطني يعلن، باسم الله، وباسم الشعب العربي الفلسطيني، قيام دولة فلسطين فوق أرضنا الفلسطينية، وعاصمتها القدس الشريف».

(مقتطفات من «وثيقة إعلان الاستقلال»، 15 تشرين الثاني/نوفمبر 1988)

شكل تاريخ إعلان الاستقلال مفصلاً جوهرياً في الحالة الكيانية الفلسطينية، وإن لم ينتج عنه دولة على الأرض؛ إضافة إلى جملة الوثائق الأساسية ذات الطبيعة الدستورية لمنظمة التحرير الفلسطينية، وأبرزها الميثاق الوطني والنظام الأساسي، جاءت وثيقة الاستقلال لترسم الملامح العامة للنظام السياسي-الدستوري للدولة الفلسطينية المنشودة، وليكون لهذا الحدث جملة من التبعات الرسمية كتشكيل الحكومة، وتسمية رئيس الدولة، والأهم من ذلك هو الشروع في صياغة دستورها.

حتى ذلك الوقت، لم يُشر نقاشٍ جدّي حول العلاقة المتوقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية (الكيان المعنوي) والدولة الفلسطينية (الكيان المنشود)، وكأن التعاطي مع هذا الأمر يأتي من باب الترف الفكري. زاد الأمر تعقيداً وجود كيان ثالث وسطي بين الكيان المعنوي والكيان المنشود، وذلك بقيام السلطة الفلسطينية (1994)، بموجب قرار المجلس المركزي لمنظمة التحرير (1993)، وبالاستناد إلى مرجعية تفاهمات السلام الموقعة بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي، كسلطة حكم ذاتي.

كان من شأن هذا الحدث توسيع مدى الإطار الدستوري لـ «الكيان الفلسطينية»؛ إضافة إلى الأحكام ذات العلاقة بالاتفاقيات الفلسطينية-الإسرائيلية التي ارتضاها الجانب الفلسطيني لحالته الكيانية، بشكل أقرب إلى الأحكام الدستورية، وإن كانت مؤقتة، كان لا بد للكيان الواسطي القائم على الأرض (السلطة الفلسطينية) أن تسن له وثيقة دستورية، ذات طبيعة سامية على التشريعات (القوانين) التي بدأ بسنها لتنظيم مختلف شؤون الحياة

العامّة على الأرض التي يحكمها؛ فأقر المجلس التشريعي «القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية» العام 1997، وتأخر إصداره خمس سنوات، حتى صدر في العام 2002، وصدرت نسخة معدلة له في العام 2003، ولحقها تعديل لبعض الأحكام في العام 2005.

في الإجمال، بات لدى الفلسطينيين إشكال واقعي أكثر تشبيكاً من السيناريوهات المتخيلة للحالات الدراسية المفترضة، بما يدعو إلى حسم طبيعة العلاقة بين ثلاثة أشكال من الكيانات: منظمة التحرير الفلسطينية كحركة تحرر وطني، وبما تمثله من كيان معنوي؛ السلطة الفلسطينية كسلطة حكم ذاتي، وما تمثله من حالة أو مرحلة انتقالية على خطى تقرير المصير؛ ودولة فلسطين بما تمثله من كيان منشود، كأحد أبرز أهداف تقرير المصير.

وللكيانين الأول والثاني نظامهما الدستوري (كل على حدة)، وأعدت لجنة خاصة للكيان الثالث (الدولة) مشروع دستور، صدرت له ثلاث نسخ (مسودات) حتى الآن، آخرها في آذار/مارس 2003. وفي سياق التحضير لتوجه القيادة الفلسطينية إلى الأمم المتحدة لطلب العضوية الكاملة في أيلول/سبتمبر 2011، شكلت لأجله لجنة خاصة من خبراء القانون الدستوري، لمراجعة مسودتها الأخيرة المنقحة.

يزيد من تخوفات الإشكال الناشئ عن قيام الدولة واقعاً على الأرض تجربة العلاقة بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية، فعلى الرغم من ولادة السلطة من رحم المنظمة، فإنه مع الوقت راح يُصهر «المعدن الضخم» للمنظمة لسكبه في «ال قالب الضيق» للسلطة. وعلى الرغم من حرص «المؤسسة الرسمية الفلسطينية» على التأكيد والتذكير دوماً بالتبعية الدستورية والقانونية من قبل السلطة للمنظمة، فإن الممارسة قد جعلت من كنه العلاقة بينهما أشبه بـ «الهرم المقلوب»، أو كما عبّر عنها مجازاً بـ «معضلة الابن الذي تبنى أباه»¹.

نتيجة الإشكال المُثار اليوم قد يقرأ فيما أشار إليه يزيد صايغ، فيما يتعلق بالسمات المميزة لخصوصية مفهوم الدولة في الحالة الفلسطينية، بقوله: «إن دينامية بناء الدولة لا تبدأ بعد الاستقلال فقط، بل هي تظهر أن السعي إلى الدولة يحدد عملية صوغ الأهداف ووضع الإستراتيجيات واختيار البنى التنظيمية وكيفية إدارة السياسة الداخلية في أثناء القسم الأعظم من النضال الذي يسبق إقامة الدولة»².

1. رشاد توم، «السلطة-المنظمة ومعضلة الابن الذي تبنى أباه: أي نظام سياسي-دستوري لدولة فلسطين؟»، ورقة غير منشورة مقدمة في المؤتمر الدولي عضوية فلسطين في الأمم المتحدة: الأبعاد القانونية والسياسية (الخليل: جامعة الخليل، نيسان/أبريل 2012). [استلقت أجزاء أساسية من الورقة في هذا الكتاب]

عبر جميل هلال عن هذه العلاقة بـ «المعادلة المقلوبة على رأسها». انظر: جميل هلال، «منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية: المعادلة المقلوبة على رأسها»، مجلة السياسة الفلسطينية، عدد 16/15 (1997).

2. يزيد صايغ، الحركة الوطنية الفلسطينية 1949-1993: الكفاح المسلح والبحث عن الدولة (بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية، 2003)، 3.

كتب صايغ هذه الكلمات في سياق تعليقه على التجربة الدولانية لمنظمة التحرير، وبالأخص في عصرها الذهبي، منتصف سبعينيات القرن المنصرم في لبنان. إلا أن لهذه الكلمات بعداً استشرافياً، يؤهلها لتصف الجهود الدولانية الفلسطينية المعاصرة.

فقد انشغل الفلسطينيون منذ إعلان الاستقلال العام 1988،³ في حراك تشريعي دستوري، بدءاً بـ «وثيقة إعلان الاستقلال» ذاتها، باعتبارها وثيقة دستورية؛ مروراً بتشكيل لجنة إعداد «مشروع دستور الدولة» (1988)، الذي تبدل مع الوقت إلى «مشروع النظام الدستوري للمرحلة الانتقالية» (حتى 1996)؛ وجهود المجلس التشريعي في إعداد مشروع «القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية» (1995-1997)؛ وجهود اللجنة الحالية في إعداد مشروع جديد لدستور الدولة (1999-2003)؛⁴ وانتهاؤاً باجتماعات لجنة خبراء خاصة (العام 2011) لمراجعة المسودة الثالثة لمشروع الدستور الذي أعلنت عنه اللجنة الأصلية في آذار/مارس 2003.

3. لوضع الفكرة في سياقها التاريخي، يشار إلى أن الأرض الفلسطينية قد شهدت، منذ عشرينيات القرن العشرين، نفاذ عدد من الوثائق الدستورية، ابتداء من مرسوم دستور 1922 إبان الانتداب البريطاني (1922-1948)، عقب فترة الاحتلال والانتداب غير الرسمي (1917-1922)؛ مروراً بدستور 1952 إبان اندماج الضفة الغربية في المملكة الأردنية الهاشمية (1948-1967)، مع استمرار الارتباط القانوني والإداري إلى العام 1988، حتى أعلن العاهل الأردني فك الارتباط في ذلك العام؛ إضافة إلى النظام الأساسي للعام 1955 في قطاع غزة المعدل بموجب الإعلان بالنظام الدستوري للعام 1962، وذلك إبان الإدارة المصرية لقطاع غزة (1948-1967). وإن تحديداً العام 1988 كإدائية للنطاق الزمني للدراسة لا يعني التنكر لشريعية استمرارية الدولة الفلسطينية التي أكدت عليها معاهدة لوزان العام 1923، وإنما هو يأتي في باب حقيقة أن مشاركة الفلسطينيين في مجمل الجهود التشريعية الدستورية التي سبقت العام 1988 كانت محض شكلية أو صورية بالأحرى، فيما هي واقعية وحقيقية منذ ذلك التاريخ (1988). انظر في نبذة تاريخية حول فكرة الدستور الفلسطيني: عبد الكريم البرغوثي وطلال عوكل، «المحددات والدلالات السياسية للدستور الفلسطيني»، في: الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية (رام الله: برنامج دراسات التنمية بجامعة بيرزيت، 2004)، 24-33.

4. هناك من يتعامل مع اللجنتين الأولى (1988)، والحالية (منذ 1999)، على أنهما اللجنتان ذاتهما، ويميز بينهما بقرار التشكيل، بمعنى أن اللجنة الحالية بمثابة إعادة تشكيل أو تجديد لتشكيل اللجنة الأولى، وبالتالي فإن عمل اللجنة الحالية هو استئناف لعمل اللجنة الأولى التي توقفت مبكراً من تاريخ تأسيسها في العام 1988. انظر: أحمد مجدلاني، «المرتكزات الاقتصادية في الدستور الفلسطيني»، في: الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية (رام الله: برنامج دراسات التنمية بجامعة بيرزيت، 2004)، 167؛ تيسير محيسن، «آليات الدعوة والتأثير في مجال إعداد الدستور وتطبيقه»، في: الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية (رام الله: برنامج دراسات التنمية بجامعة بيرزيت، 2004)، 280؛ جبهة النضال الشعبي الفلسطيني، «حول الدستور الفلسطيني»، في: الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية (رام الله: برنامج دراسات التنمية بجامعة بيرزيت، 2004)، 255.

يدعم هذا الاعتقاد تصريح للسيد نبيل شعث، رئيس لجنة الدستور السابق (نائب الرئيس حالياً)، يقول فيه: إن الرئيس عرفات قد كلفه في العام 1988 بتشكيل لجنة بهدف تحويل وثيقة إعلان الاستقلال الصادرة حينها إلى دستور، وإن معظم أعضائها موجودون الآن في اللجنة. كما يشير إلى أن اللجنة قد باشرت عملها بهذا الخصوص إلى أن توقف نشاطها مع بدء مفاوضات أوسلو، مؤجلة أمر الدستور إلى حين استكمال العملية التفاوضية، الأمر الذي استمر حتى قيام السلطة. انظر: عصام عابدين، سير العملية الدستورية وكيفية بناء الدستور الفلسطيني، تقرير (رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 2004)، 6. يشير المرجع إلى مصدر هذا التصريح الذي نشرته جريدة الأيام في عددها الصادر بتاريخ 2003/3/13، ص 7 (لم يتسن لنا الاطلاع على المصدر).

نتتبع فيما يلي هذه الجهود بمسارٍ عكسي (من 2011 إلى 1988):

ربيع العام 2011، بادر السيد سليم الزعنون، رئيس المجلس الوطني الفلسطيني ورئيس لجنة الدستور، بدعوة مجموعة من الخبراء القانونيين،⁵ إضافة إلى ممثلين عن بعض الأحزاب والقيادات الفلسطينية، لنقاش «مسودة الدستور الفلسطيني» في الفترة السابقة لتوجه الرئيس محمود عباس لتقديم طلب عضوية دولة فلسطين في الأمم المتحدة (أيلول/سبتمبر 2011). وبهذا كانت هناك شكوك -تبين فيما بعد صحتها⁶- بأن تلك خطوة تحضيرية، من بين خطوات أخرى كثيرة، اتخذتها القيادة الفلسطينية باتجاه دعم ملف طلب العضوية في الأمم المتحدة. ذلك على الرغم من إنكار الزعنون المستمر للعلاقة بين طلب العضوية والحاجة لمسودة دستور جاهزة حال قيام الدولة الفلسطينية.⁷

اتفق المجتمعون حينها على ضرورة البدء من حيث انتهت لجنة إعداد الدستور التي أعدت مسودات عدة للدستور، بموجب التفويض الذي حصلت عليه من قبل رئيس اللجنة التنفيذية في حينه، السيد ياسر عرفات، العام 1999،⁸ لتحضير مسودة دستور الدولة الفلسطينية، استعداداً لإعلان قيامها واقعاً على الأرض الذي كان متوقعاً العام 2000،⁹ والذي تم تمديده أكثر من مرة حتى تم تجاهل الفكرة في ظل الضغوطات الأمريكية والتهديدات الإسرائيلية المستمرة، التي كانت ترى في ذلك الإعلان خطوة أحادية الجانب ستتحمل السلطة الفلسطينية نتائجها. وقد نتج عن تلك اللجنة ثلاث مسودات

5. عاصم خليل: كنتُ من بين المدعويين لهذه اللقاءات، دون تحديد للمهام المطلوبة من هذه اللجنة، ودون تفويض صريح من قبل (م.ت.ف) أو السلطة الفلسطينية.
6. عاصم خليل: ذلك أنه لم تتم دعوة اللجنة للانعقاد بعد تقديم طلب العضوية وما آلت إليه الأمور بعد ذلك، عقب عدم تمكن القيادة الفلسطينية من حشد تأييد الأكتريية المطلوبة في مجلس الأمن لدعم الطلب.
7. عاصم خليل: جاءت تصريحاتي تلك خلال اللقاءات المختلفة التي شاركت بها.
8. تشكلت اللجنة بقرار صادر عن المجلس المركزي في ذلك العام برئاسة السيد نبيل شعث وعضوية مجموعة من السياسيين والخبراء القانونيين. ولحقها تشكيل لجنتين استشاريتين، الأولى عربية بقرار من جامعة الدول العربية، والثانية فلسطينية (محيسن)، «آليات الدعوة والتأثير»، (280). هذا ويشار إلى أن الرئيس محمود عباس أصدر قراراً صيف العام 2011 (يحمل الرقم 102 لسنة 2011) عدّل بموجبه تشكيل لجنة الدستور وبات سليم الزعنون رئيساً للجنة وشعث نائباً له. انظر قوائم أسماء لجنة الدستور ولجنة الصياغة فيها واللجان الاستشارية في مقدمة مشروع الدستور (آذار/مارس 2003).
9. أشار إعلان المبادئ إلى أن هدف المفاوضات هو إقامة سلطة فلسطينية انتقالية ذاتية، تكون مدة ولاية المجلس المنتخب فترة لا تتجاوز 5 سنوات، وتؤدي نهايتها إلى تسوية دائمة بالتأسيس على قراري مجلس الأمن 242 و338 (المادة 1)؛ كما أشارات إلى أن تعالج مفاوضات الوضع الدائم موضوعات أساسية من قبيل القدس واللاجئين والمستوطنات والترتيبات الأمنية والحدود... إلخ (المادة 5). وقد خلا الاتفاق من الإشارة إلى الدولة الفلسطينية. انظر: مضر قسيس و خليل نخلة (تحرير)، الإصلاح القانوني في فلسطين: تفكيك الاستعمار وبناء الدولة (بيروت: معهد الحقوق بجامعة بيرزيت، 2009)، 89.

مختلفة،¹⁰ تم نقاشها شعبياً وعلنياً، وكانت موضع بحث ودراسة ونقاش في مؤتمرات ولقاءات عدة مختلفة.¹¹ نشرت المسودة الثالثة العام 2003، ولحقها في شهر آذار/ مارس من العام ذاته نشر نسخة أخرى يُشار إليها بالنسخة الثالثة المنقحة، وهي النسخة التي تم تداولها ونقاشها في اللجنة التي تم تشكيلها العام 2011. وقد كان واضحاً مدى تأثير تسارع جهود الصياغة وتراجعها بتوافر المؤثرات السياسية الخارجية وغيابها.¹²

قبل ذلك، عند انتخاب المجلس التشريعي العام 1996، قامت اللجنة القانونية في المجلس التشريعي باحتكار عملية تحضير مشروع القانون الأساسي، حيث أقر المجلس التشريعي مشروع القانون الأساسي بالقراءة الثالثة في العام 1997، كما سبق وأشير، إلا أن الرئيس عرفات لم يصادق عليه حتى العام 2002؛ بداعي أن قضية الدستور مسألة تخص جميع الفلسطينيين الذين لا يمثلهم جميعاً المجلس التشريعي، وإنما المجلس الوطني.¹³ وجاءت مصادقته عليه العام 2002 (ضمن خطة المائة يوم الإصلاحية)

10. أُنجزت المسودة الأولى في شهر كانون الثاني/يناير 2000، ونشرت في شباط/فبراير 2001. فيما جاءت المسودة الثانية معدلة لصياغة المسودة الأولى، ونشرتها وزارة التخطيط والتعاون الدولي (بحكم كون وزيرها رئيس لجنة الدستور!) في شباط/فبراير 2003. انظر: عاصم خليل، «عملية تحضير الدستور الفلسطيني وطريقة تبنيه: لماذا؟ وكيف؟ ولماذا الآن؟». مجلة دراسات، مجلد 36، عدد 2 (2009)، 227؛ مجدلاني، «المرتكزات الاقتصادية»، 167.

فيما تشير مراجع أخرى إلى أنها نشرت في النصف الثاني من العام 2002. انظر في هذا السياق: ناثان براون، مسودة دستور دولة فلسطين: المسودة الثالثة (رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 2003)، 1. انظر أيضاً في مقارنة بين المسودات الثلاث لمشروع الدستور: عابدين، «سير العملية الدستورية»، 13-32.

11. عقدت العديد من ورش العمل لنقاش مسودات الدستور، يقدرها البعض بـ 200 اجتماع وورشة عمل (محيسن، «آليات الدعوة والتأثير»، 281)، إلا أن مثل هذه المناقشات عادة ما كانت مقتصرة على نخبة مختارة وبموجب دعوات خاصة. وهناك من يعزو عدم إبداء الجمهور اهتماماً ملحوظاً تجاه الدستور إلى عدم قيام الدولة على الأرض (البرغوثي وعوكل، «المحددات والدلالات»، 35). وقد تكون لذلك صلة بالتوقيت الذي جاءت به مناقشات المسودات الذي تزامن مع قيام واستمرار انتفاضة الأقصى، ومارافق ذلك من إرباكات في الشارع الفلسطيني بشكل عام، وبالأخص المسودة الأولى المنشورة العام 2001. انظر: رمزي رباح وأنور حمام، اللاجنون والدستور الفلسطيني. في: الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية (رام الله: برنامج دراسات التنمية بجامعة بيرزيت، 2004)، 217.

فيما أبدت مؤسسات المجتمع اهتماماً أكبر بالتعاطي مع موضوع إعداد الدستور، ولكن ليس بالمدى الذي يستحقه الموضوع، أما الفصائل السياسية (خلال مشاركتها في جلسات المجلس الوطني)، فهناك من يرى أنها لم تظهر اهتماماً ملحوظاً بالنقاش والجدل، «وكانت تكتفي بتسجيل ملاحظاتها ومواقفها العامة التي تجيب عن سؤال الدستور قبل أم بعد الدولة» (البرغوثي وعوكل، «المحددات والدلالات»، 35).

12. انظر تقرير حول مؤتمر «الدستور ومتطلبات التنمية البشرية الانعاقية» الذي نظمتها جامعة بيرزيت في أيلول/سبتمبر 2003: عائشة أحمد، «المؤتمر الفلسطيني حول الدستور ومتطلبات التنمية البشرية الانعاقية». مجلة الدراسات الفلسطينية، عدد 57 (2004): 137-145.

انظر: براون، «مسودة دستور»، 1-2؛ عابدين، «سير العملية الدستورية»، 8.

13. Feras Milhem, "The Constitutional System of the Palestinian National Authority". In: *Civic Education in Palestine* (PASSIA, 2006), 129

على الرغم من أنه ينصّ على سريانه في المرحلة الانتقالية (التي كان من المفروض أنها انتهت قبل سنتين أو ثلاثة من تاريخ المصادقة!)، ذلك في الوقت الذي تابعت فيه اللجنة المشكلة من الرئيس عرفات تحت لواء منظمة التحرير عملها في تحضير المسودة الثانية، ومن ثم الثالثة من مشروع دستور الدولة الفلسطينية، التي نشرت العام 2003 كما تمت الإشارة سابقاً.

إن فكرة «الدستور» للدولة أقدم من ذلك، وتعود إلى العام 1988، حيث كان القرار بتفويض اللجنة القانونية في المجلس الوطني بوضع مشروع دستور للدولة الجديدة من بين القرارات الأولى لـ «رئيس الدولة» التي أعلن استقلالها (حيث تم تعيين السيد ياسر عرفات، رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير، رئيساً لدولة فلسطين أيضاً)،¹⁴ وقُدّم للجنة التنفيذية عدد من المسودات التي حضرتها اللجنة المكلفة (كانون الأول/ديسمبر 1993، شباط/فبراير 1994، وكانون الأول/ديسمبر 1994).¹⁵ ومع الوقت، تحولت هذه الفكرة إلى مسودة النظام الدستوري للمرحلة الانتقالية، وقد تم تداولها مع نشأة السلطة الفلسطينية، نتيجة اتفاقيات أوسلو التي تشير إلى تسليم أجزاء من الأرض الفلسطينية المحتلة إلى مجلس سلطة الحكم الذاتي (أطلقت عليه الاتفاقية تسمية «المجلس الفلسطيني»).

وعلى الرغم من أن قرار المجلس الوطني الفلسطيني عشية إعلان الاستقلال كان يتحدث عن مشروع دستور للدولة الفلسطينية، فإن السيد أنيس قاسم، رئيس اللجنة القانونية في المجلس الوطني الفلسطيني، يسند مشروع النظام الدستوري للمرحلة الانتقالية إلى ذلك القرار. ويشير إلى أن اللجنة المعنية بإعداد هذه الوثيقة قد أعدت أربع مسودات لها ما بين 1993-1995، عرضت على اللجنة التنفيذية، ونوقشت في ندوات مختصة نظمها مؤسسات مجتمع مدني في القدس و نابلس ورام الله. وقد أعيد نشر النسخة الرابعة منه من قبل مركز القدس للإعلام والاتصال في شهر شباط/فبراير 1996، وكان يُنتظر من المجلس التشريعي (المرتقب آنذاك) أن يكون هذا النظام «من أول الأمور التي ينظر فيها».¹⁶

14. كان بداية بموجب قرار المجلس المركزي المنعقد في تونس بتاريخ 30 آذار/مارس 1989، وصدر لاحقاً قرار عن المجلس الوطني للترحيب بذلك القرار والتأكيد عليه. انظر نص قرار المجلس الوطني: معين البرغوثي ورشاد توم، النظام القانوني لمنظمة التحرير الفلسطينية: التشريعات النازمة للأمن والقضاء الثوري (رام الله: معهد الحقوق بجامعة بيرزيت، 2010)، 166.

15. خليل، «عملية تحضير»، 226-227.

16. انظر: أنيس القاسم، مسودة مشروع النظام الدستوري للمرحلة الانتقالية، سلسلة الوثائق (رقم 5) (القدس: مركز القدس للإعلام والاتصال، 1996)، 3-4.

تقع المسودة الرابعة من النظام المذكور في 122 مادة، موزعة على سبعة فصول: أحكام عامة، الحقوق والحريات العامة الأساسية، سيادة القانون، السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية، وأحكام ختامية وانتقالية. بالإمكان معاينة مواد النظام في المرجع السابق.

وبذلك، فقد بدا في تلك المرحلة (بداية التسعينيات) تخبط في مفاهيم الوثيقة الدستورية المنشودة، إلى جانب الخلاف حول الحاجة إلى «الدستور»، ومدى ضرورته في حالة عدم وجود كيان سياسي ذي حدود جغرافية معينة لإقليمه.¹⁷

في الطريق إلى الدولة الفلسطينية ذات السيادة، وعقب تطور وضع التمثيل الفلسطيني في الأمم المتحدة من كيان مراقب إلى دولة مراقب غير عضو، تثار جملة من الأسئلة المشروعة حول النظام الدستوري الفلسطيني القائم، والمرتبب لدولة فلسطين. ومن بين تلك الأسئلة التي تحاول الدراسة أن تقدم تصورا حولها وإجابات عنها: ماذا وراء الدعوة إلى وضع دستور الدولة؟ وما هي الأبعاد القانونية والسياسية لجدوى الدستور وما يتضمنه، في ظل التساؤلات حول القدرة على تحويل مشروع السلطة/الحكم الذاتي المحدود إلى دولة مستقلة؟ هل الفلسطينيون بحاجة إلى دستور أم ميثاق وطني جديد أم كليهما؟ وما هي العلاقة بين الميثاق والدستور، وبين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية في ضوء ذلك؟ ما هي تبعات وضع دستور للدولة قبل إنهاء الاحتلال؟ ما هي السياسات المثلى الواجب اتباعها في ظل الجدل بين الحاجة إلى دستور أو ميثاق وطني في مرحلة التحرر الوطني؟

تفرد الدراسة لتناول ذلك ثلاثة محاور رئيسة: الأول، ضرورة الدستور وعلاقته بقيام الدولة أو التحضير لها؛ والثاني، أبعاد العلاقات الشكلية - الوضعية بين الوثائق الدستورية للمنظمة والسلطة والدولة؛ والثالث، أبعاد العلاقات السياسية الواقعية بين كل من المنظمة والسلطة والدولة. وتعقب المحاور الثلاثة خاتمة بمثابة ملخص تنفيذي، يُجمل فيها أبرز النتائج والتوصيات، وبالأخص فيما يتعلق بالإشكاليات المرتبطة بتبني الدستور (ضمن سيناريوهات عدة).

17. انظر: مرسي حجير، «الدستور الفلسطيني»، مجلة الكاتب، عدد 143 (1992)، 26.

ضرورة الدستور وعلاقته بقيام الدولة أو التحضير لها

التساؤل الرئيس الذي تثيره عملية تحضير الدستور للدولة منذ العام 1988، وعملية تحضير مشاريع القانون الأساسي المختلفة، ومن ثم مسودات دستور دولة فلسطين (2001-2003)، في ظل وجود الميثاق الوطني الفلسطيني والنظام الأساسي لمنظمة التحرير، هو التالي: هل هناك «حاجة إلى دستور؟».

الحقيقة أن هذا السؤال ليس واحداً، بل يحمل في طياته تساؤلات عدة، وجب الإجابة عنها أولاً، للوصول إلى تصور حول «الحاجة إلى دستور» في الحالة الفلسطينية، بموجب المعطيات التاريخية المشار إليها سابقاً.

المطلب الأول: الحاجة إلى دستور مكتوب في الدولة

«للدستور معانٍ مختلفة، تبعاً للتعريف الذي يعطى له. فهو يشير، من حيث الموضوع، إلى ذلك النظام المتكامل للحكم، أما من حيث الشكل، فيشير الدستور إلى نصٍّ محدد يسمو على غيره من القوانين، وهو الذي ينظم سلطات الدولة».¹⁸ وفي هذه الدراسة سيتم التعرض (بشكل أساسي) للدستور بمعناه من حيث الشكل؛ كون الدراسة تبحث أساساً في تأثير صدور وثيقة دستور الدولة على وثيقة الميثاق الوطني للمنظمة.¹⁹

18. عاصم خليل، «الإطار الدستوري للدولة الفلسطينية القادمة». في: معالم الدولة الفلسطينية المستقبلية (رام الله: معهد الحقوق بجامعة بيرزيت، 2009)، 13.

19. مع ذلك، فإن الدراسة ستستوعب المعنى الموضوعي للدستور عند الحديث حول التشريعات العادية للسلطة الفلسطينية (ذات الطبيعة الدستورية من حيث الموضوع) وتضمنها إشارات لمنظمة التحرير أو أحكاماً تتعارض مع اختصاصات المنظمة.

ارتبط الدستور بالدول كونه يشير إلى ذلك القانون، أو تلك القوانين الذي/التي تحكم الدولة، وطريقة عمل الحكومة فيها، وتنظم سلطاتها المختلفة وعلاقتها فيما بينها، وتحكم علاقة الدولة برعاياها. إن وجود الدولة بحد ذاته يفترض وجود دستور، حيث يشير الدستور هنا بمعناه المادي إلى مجموع القواعد الناظمة لسلطات الدولة، ولا يشير إلى نص بذاته. بهذا المعنى، لا توجد دول بلا دساتير، حيث أن وجود دستور مفترض في أية دولة، وإلا لكانت الفوضى؛ والفوضى في ممارسة السلطة قد تشير إلى خبرات مختلفة من الهيمنة والسيطرة والقمع، ولكنها ليست رديفاً للدولة بمعنى الاستقرار والثبات والنظام.

إن وجود دستور في أية دولة، لا يعني أن الدول تختار أو تحتاج بالضرورة إلى وضع دستورها بنص مكتوب أو تجميعه بنص واحد - وإن كانت هذه الممارسة هي السائدة اليوم - فبعض الدول دساتيرها غير مكتوبة كما بريطانيا وإسرائيل على سبيل المثال، وغيرها تفضل أن تبني «قوانين أساسية» مختلفة، قد تشكل في المستقبل - ولكن لا توجد حتمية لذلك - فصولاً في الدستور الواحد المكتوب، كما هو الحال في إسرائيل. وما يميز هذه الدول التي تفضل الدساتير غير المكتوبة وغير الموحدة بنص وحيد، هو كونها تنتمي إلى نظام قانون العموم، الذي يمنح النص المكتوب مكانة أدنى من حيث خلق القواعد القانونية عن المكانة الممنوحة لما ينتج عن القاضي.

ولكن بعض الدول التي تنتمي إلى هذه العائلة القانونية، اتخذت دستوراً مكتوباً وموحداً أيضاً مثل الولايات المتحدة الأمريكية على سبيل المثال، ما يجعل من تلك الدول، التي ترفض تبني دستور مكتوب وموحد، الاستثناء، بعدما كان تاريخياً الوضع الأكثر شيوعاً.

وبما أن النظام القانوني السائد في الضفة الغربية وقطاع غزة هو أقرب إلى نظام «القانون المدني»، أو «القانون القاري»، الذي يمنح مكانة مميزة للقانون الصادر عن سلطة ما (تأسيسية في حالة الدساتير، وتشريعية في حالة القوانين واللوائح وما إلى ذلك)، فإن التوجه الفلسطيني نحو تبني دستور مكتوب وموحد للدولة «طبيعي» و«صحي» جداً، ولا يتعارض مع التوجهات الموجودة لدى الدول الأخرى الشبيهة بفلسطين لغوياً وثقافياً وتاريخياً ودينياً.

كما أن هذا التوجه ينسجم تاريخياً مع وضع الأراضي الفلسطينية تحت السلطات المختلفة التي حكمتها؛ فالدولة العثمانية في أواخر عقود حكمها تبنت فكرة الدستور المكتوب (1908/1876)، وتبني الانتداب البريطاني مرسوم دستور فلسطين (1922)، وتبنت الأردن إبان حكمها الضفة الغربية دستوراً مكتوباً وموحداً (1952)، وأعلن

الفلسطينيون في قطاع غزة دستوراً مؤقتاً لحكومة عموم فلسطين (1948)، وكذلك مصر، إبان إدارتها قطاع غزة، تبنت القانون الأساسي لقطاع غزة (1955)، ومن ثم الإعلان بالنظام الدستوري (1962). كما أن منظمة التحرير الفلسطينية تبنت الميثاق القومي (1964)، وعدلته إلى الميثاق الوطني (1968)، والقانون الأساسي لها (1964) وتعديله في (1968).²⁰ إذن، فكرة الدستور المكتوب والموحد الذي ينظم سلطات الدولة ويحكمها، فكرة قديمة ومألوفة بالنسبة للفلسطينيين، ولا جديد بوجود مثل هذا التوجه لدى الفلسطينيين.

المطلب الثاني: الدساتير المكتوبة والسيادة

مما سبق يبدو جلياً أن لا ضير بالتوجه الفلسطيني نحو تبني دستور مكتوب وموحد، ينظم الدولة وسلطاتها الثلاث، ويحكم علاقاتها فيما بينها، وعلاقتها بالمجتمع والأفراد. لكن السؤال الذي يطرح نفسه هو: هل ترتبط الدساتير بدول ذات سيادة؟ وهل يمكن الحديث عن دساتير لغير الدول؟

بما أن «الدولة»، كتنظيم سياسي يمارس القوة المشروعة تجاه الرعايا/المواطنين، هو التنظيم الرئيس -ويكاد يكون بلا منازع- لممارسة السلطة تجاه الأفراد والانخراط في العلاقات الدولية، ارتبطت الدساتير بالدول كونها تعنى بوضع الأسس القانونية التي تحكم النظام السياسي في الدول. ولكن الدساتير المكتوبة ليست حكراً على الدول ذات السيادة، بل يمكن أن تحكم أي نظام سياسي لكيان يشبه الدولة، من حيث وجود سلطات تحتاج لتنظيم علاقتها فيما بينها، وتنظم علاقتها بأفراد خاضعين لولاية القانون الصادر عنها؛ فالولايات (federated states)²¹ في الدولة الفيدرالية (federal state) لها دساتير مكتوبة، وتحكم السلطات الثلاث فيها وتنظم علاقة الولاية بالأفراد الخاضعين لها.

20. انظر حول «الخبرات الدستورية التي عرفتها الأراضي الفلسطينية»: خليل، «عملية تحضير»، 225-226.

باستثناء الدستور العثماني ودستور حكومة عموم فلسطين، بالإمكان الاطلاع على نصوص هذه التشريعات الدستورية عبر موقع منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتضي) بجامعة بيرزيت: <http://muqtafi.birzeit.edu>. هذا ولا بد من التنويه إلى أنه لا توجد معلومات كافية حول «دستور حكومة عموم فلسطين»، ولم يكن بالإمكان الوقوف على نص هذه الوثيقة، وقد أشير إليها هنا من باب تواتر ذكر بعض المؤرخين لهذا الحدث. كما بالإمكان معاينة نصوص الميثاق الوطني الفلسطيني والنظام الأساسي لمنظمة التحرير وجملة المواثيق والتشريعات الأخرى للمنظمة في كتاب: البرغوثي وتوام، «النظام القانوني»، 119 وما بعدها.

21. تسمى الولاية العضو في الدولة الاتحادية بطرق مختلفة بحسب الدول، فهي تسمى ولاية (state) في الولايات المتحدة الأمريكية، وكانتون (canton) في سويسرا، واللاندر (länder) في ألمانيا، وإمارة في دولة الإمارات العربية المتحدة، ... إلخ.

كما أن للمنظمات الدولية «دساتير» (موثيق أساسية) تنظم سلطات المنظمة وطريقة ممارستها اختصاصاتها، وبخاصة في التوجه الحاصل أحيانا بأخذ شكل شبيه بالدول كما في حالة الاتحاد الأوروبي، من حيث وجود سلطة تشريعية (اختصاص مشترك لمجلس الاتحاد الأوروبي والبرلمان الأوروبي)، وسلطة تنفيذية (المفوضية الأوروبية)، وسلطة قضائية (محكمة العدل الأوروبية ومحاكم أخرى متخصصة).²²

كما أن هناك خبرات تاريخية مختلفة تشير إلى تبني دساتير قبل الحصول على الاستقلال التام عن الدولة المستعمرة أو الدول الخاضعة للوصاية، ومن أهم الأمثلة على ذلك، الدستور اللبناني الساري حالياً الذي تم تبنيه قبل عقود من استقلال لبنان عندما كان تحت الوصاية الفرنسية.²³ حتى فلسطين تحت الانتداب البريطاني، فقد تم تبني دستور ينظم سلطات الحكم فيها (الخاضعة للمندوب السامي البريطاني) بإرادة ملكية سامية (بريطانية)، ولم يتناقض هذا أبداً مع عدم وجود سيادة فعلية أو استقلال سياسي. وبذلك نختلف مع من يستنكر منطقاً وقانوناً وجود دستور لدول ليست مستقلة، أو مستعمرة وفقاً لتعبيره،²⁴ فكما ذكرنا، هناك وفرة في السوابق التاريخية لذلك.

يضاف إلى ذلك كله، خبرات حركات التحرر الوطني في التشريع الدستوري، ومثالها الأبرز منظمة التحرير الفلسطينية، التي سنت لذاتها جملة من الوثائق الدستورية، إضافة إلى جملة من التشريعات العادية في المجالات المالية والإدارية، بل والجزائية.²⁵ وفي السياق الطبيعي لمسيرات حركات التحرر الوطني أو الثورات بشكل عام، ينظر إلى الدستور باعتباره العمل الأخير الذي تؤديه الثورة القائمة.²⁶

22. لقد فشلت الاتفاقية الخاصة بتبني دستور للاتحاد الأوروبي العام 2004، ولكن وجود دستور بهذا المعنى لا يتناقض مع كونها منظمة دولية بالأساس.

23. صدر الدستور اللبناني في العام 1927، وعدل أكثر من مرة بموجب قوانين دستورية كان آخرها في العام 1990 بما له صلة بإنفاذ اتفاق الطائف لتفاسم السلطات.

24. انظر: عادل سمارة، «دستور وخصخصة وليبرالية أم قانون أساسي وتمتية بالحماية الشعبية». مجلة كنعان، عدد 114 (2003)، 10-11.

25. انظر: رشاد توام، دبلوماسية التحرر الوطني: التجربة الفلسطينية (مقاربات في القانون الدولي والعلاقات الدولية) (رام الله: معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية بجامعة بيرزيت، 2013)، 96-98؛ البرغوثي وتوأم، «النظام القانوني»، 19-21، 36-65؛ رشاد توأم، نظام العدالة الثوري الفلسطيني: بين قواعد القانون وممكن السياسة (الإستمرارية والقطيعة في القضاء العسكري الفلسطيني). قيد التطوير لغايات النشر 2014.

26. U. K. Preuss, 'Constitutional Powermaking of the New Polity: Some Deliberations on the Relations between Constituent Power and the Constitution'. In: M. Rosenfeld (ed), *Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy Theoretical Perspectives* (Duke University Press, Durham-London 1994), 145.

وبذلك، نجد أن المسعى الفلسطيني في إعداد الدستور لا يشكل طفرة في «القانون العام» لحركات التحرر الوطني ومساعي المطالبة بتقرير المصير، وإنما يُعتبر «جزءاً من مجموعة من الشروط المسبقة التي يتعين استيفائها بغية إنجاز هذا العمل. وبعبارة أخرى، فقد بات العمل على إقامة الدولة الجديدة عن طريق فرضها كأمر واقع، إن لم يكن بإقامتها باستخدام القوة، أمراً يستحق النظر والدراسة».²⁷

يبرر بعض من يشترطون قيام الدولة الفلسطينية ذات السيادة لوجود الدستور، أن المرحلة الحالية تستدعي مناقشة مواضيع أكثر مناسبة من حيث التوقيت، من قبيل «الاستقلال وكيفية إنجازه وإعلان الدولة، والتأكيد على عناصر الدولة أو مكوناتها التي تشتمل على الإقليم والشعب والسلطة»، الأمور التي لا تعتبر منجزة حتى الآن، في ظل الخلاف على الحدود وفكرة مفاوضات الأراضي مع الجانب الإسرائيلي، إضافة إلى تعريف المواطن (الفلسطينيون أينما وجدوا، أم المقيمون على أرض الدولة).

وفي سبيل ذلك يستشهدون بالتجربة الألمانية بالقول إن التجربة الألمانية «لم تسمّ قانونها الأساسي دستوراً إلا بعد إنجاز توحيد الألمانيتين»، كما يستشهدون بالتجربة الإسرائيلية بعدم تسميتهم الوثيقة الدستورية الأسمى بالدستور، وإنما بقوانين أساسية. وبذلك فهم يرون في إعداد الدستور في السياق الفلسطيني ما يمثل «هروبا للأمام»، ويشكل «إرباكاً على مستوى النصوص أو القواعد الدستورية التي لم تميز ما بين هو برنامج سياسي، وما هو قانون، وما هو قاعدة دستورية».²⁸

كذلك، فإن بعض الفصائل الفلسطينية (الجهة الشعبية مثلاً) تصرح بعدم وجود ما يستدعي «التعجل في سن دستور فلسطيني»، في ظل وجود القانون الأساسي ووثيقة إعلان الاستقلال، وفي ضوء قناعتها بأن وجود الدستور بحد ذاته لا يشكل دليلاً على ديمقراطية النظام، ومشككة في الوقت ذاته بالسياق الذي يأتي فيه طرح إعداد هذا الدستور والأغراض التي يخدمها.²⁹

لا يدعو الباحثان إلى إصدار الدستور قبل قيام الدولة (في ظل وجود وثيقة دستورية تقوم بأعماله متمثلة بالقانون الأساسي، وليس من باب ارتباط «الدستور» بالدولة ذات

27. عاصم خليل، «صناعة الدستور وبناء الدولة: إعادة تعريف الشعب الفلسطيني». في: البحث عن الدولة الفلسطينية: الانعكاسات القانونية والسياسية والاقتصادية. وقائع المؤتمر المنعقد في معهد الحقوق بتاريخ 25 تشرين الأول 2011 (بيروت: معهد الحقوق بجامعة بيرزيت، 2011)، 29.

28. انظر: رباح وحماد، «اللاجئون والدستور»، 226-227.

29. انظر: الجهة الشعبية لتحرير فلسطين، «حول الدستور الفلسطيني». في: الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية (رام الله: برنامج دراسات التنمية بجامعة بيرزيت، 2004)، 262-263.

السيادة وحدها)، وإنما يحاولون تنفيذ أية إدعاءات من شأنها المساس بجدوى وإمكانية إعداد الدستور كإحدى الخطوات الأساسية لقيام الدولة، وهذا أحد السيناريوهات التي تعرض لها الدراسة وتجملها خاتمتها، إلى جانب سيناريو آخر يتمثل بالإبقاء على القانون الأساسي مع التعديل حتى بعد قيام الدولة؛ ذلك أن العبرة ليست بالتسمية، وإنما بجوهر الفكرة التي يحملها مفهوم الوثيقة الدستورية الأسمى، وهو ما سنعرض له بعد قليل في المطلب التالي.

ومن التعديلات الضرورية للقانون الأساسي، التي جاء مشروع الدستور لينظمها، هي الحدود والمواطنة. فقد خلا القانون الأساسي، بسبب طبيعة المرحلة الانتقالية التي نتجت عن اتفاقيات أوسلو، من أية إشارة لهذين الموضوعين. وقد فشلت جميع الجهود لتبني قانون الجنسية الفلسطينية بسبب الخلافات الحادة التي رافقت نقاشه. فحيث أن الإجماع الفلسطيني هو بالقبول بالحد الأدنى، أي بالأراضي الفلسطينية المحتلة العام 1967، فمن الضرورة بمكان أن ينص القانون الأساسي كدستور للدولة بما لا يقبل الشك على أن أي تفريط بالأرض بموجب هذه الحدود الدنيا سيكون مخالفاً للدستور. أما بالنسبة للمواطنة، فيجب على القانون الأساسي كدستور للدولة أن يشير بما لا يقبل الشك إلى أن المواطنة الفلسطينية حق لجميع الفلسطينيين أينما كانوا، وعلى أنها ليست بديلاً عن حق العودة، وأنها لا تنتقص من دور منظمة التحرير الفلسطينية بعد قيام الدولة، وبخاصة فيما يتعلق بتحقيق عودة اللاجئين إلى ديارهم.

أما فيما يتعلق بالاستشهاد بالتجربة الألمانية التي سنعرض لها بعد قليل، فإن ألمانيا («الموحدة») حتى اليوم لم تعدل تسمية قانونها الأساسي إلى دستور (القانون الأساسي باللغة الألمانية: Grundgesetz)،³⁰ وليس في ذلك أي انتقاص من قيمة هذه الوثيقة الدستورية. كذلك هو حال اعتماد التجربة الإسرائيلية لتسمية القوانين الأساسية. كما أنه ليس في إعداد الدستور خلال هذه المرحلة ما يشكل هروبا إلى الأمام، بل هو عملية من شأنها التحضير للدولة ودعم مشروعها، ويجدر أن يتوفر الوقت الكافي لوضع القواعد الدستورية وإشراك الرأي العام المحلي فيها.

خلاصة القول: إن الدساتير وإن ارتبطت بالدول من جهة، وبدول ذات سيادة من جهة أخرى، إلا أنها ليست حكراً على الدول بالمعنى القانوني، وليست حكراً على تلك الدول المستقلة سياسياً؛ أي التي تتمتع بالسيادة. فلا ضير إذن بالنسبة للفلسطينيين أن يكون لدولتهم (وإن ما زالت تحت الاحتلال) دستوراً يحكمها، ولا ضير أيضاً بالنسبة للسلطة

30. انظر نص القانون الأساسي الألماني (باللغة الألمانية):

www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/

الفلسطينية - كسلطة حكم ذاتي لها من الاختصاص ما يجعلها شبيهة بالدولة وإن كانت لا تتمتع بالاستقلال السياسي والسيادة الوطنية - أن يكون لها دستور يحكم السلطات فيها وينظمها، وينظم طريقة ممارسة الحكم تجاه الأفراد الخاضعين لولايتها.

المطلب الثالث: تسمية الوثيقة الدستورية

هل يحتاج أن يسمى الدستور «دستوراً»، أم أن للدساتير المكتوبة محتوى يجعلها دساتير وإن سميت بغير ذلك؟

نحتاج للإجابة عن هذا السؤال في ظل وجود أكثر من نص «دستوري» في الحالة الفلسطينية: فهناك القانون الأساسي الذي يحكم السلطة الفلسطينية بمثابة الدستور، وهو قابل للتعديل فقط بأكثرية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي، وهو يسمو على باقي القوانين الصادرة عن السلطة الفلسطينية، وهناك مشروع دستور الدولة الذي أشرنا إليه سابقاً وبشكل مطول، إضافة إلى الميثاق الوطني والنظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية. فما هي طبيعة القانون الأساسي الفلسطيني؟

تجدر الإشارة إلى أن القانون الأساسي ذاته يشير إلى أنه مؤقت، وسيبقى إلى حين دخول دستور الدولة حيز التنفيذ.³¹ وبما أن دستور الدولة سيحل محل القانون الأساسي للسلطة، فهذا يعني أن تغير وضع السلطة الفلسطينية القانوني والسياسي إلى دولة ذات سيادة، يقتضي دخول دستور مناسب لحالة الدولة، فيحل محل «دستور» السلطة الذي سمي «القانون الأساسي» انطلاقاً من هذه الحقيقة؛ كونه مؤقتاً.

الجدير ذكره هنا أن تسمية القانون الأساسي بهذا الاسم بدل الدستور لم يكن موضوع نقاش جدي بين أعضاء المجلس التشريعي. كان هناك بالمقابل نقاش وجب حسمه مع رئيس السلطة الفلسطينية في حينه،³² ألا وهو التوجه نحو نص دستوري موحد باسم القانون الأساسي، أم نصوص مختلفة كما ورد في اتفاقية المرحلة الانتقالية، «قوانين أساسية» (كما هو الحال بدولة إسرائيل)³³ وقد كان التوجه هنا بتبني قانون واحد ينظم

31. المادة (115): «يعمل بأحكام هذا القانون الأساسي مدة المرحلة الانتقالية، ويمكن تمديد العمل به إلى حين دخول الدستور الجديد للدولة الفلسطينية حيز التنفيذ».

32. تم ذلك برسالة (غير مؤرخة) موجهة من قبل رئيس المجلس التشريعي في حينه، السيد أحمد قريع، إلى رئيس السلطة الفلسطينية، السيد ياسر عرفات، مطالباً إياه بحسم هذه المسألة، وعليه تم حسم الموضوع بما لا يقبل الشك، بأن القانون الأساسي سيصدر بشكل موحد وليس على شكل قوانين أساسية منفصلة. للمزيد انظر: قسيس ونحلة، «الإصلاح القانوني»، 280 (الحاشية رقم 363).

33. خليل، «صناعة الدستور»، 37.

سلطات الدولة الثلاث، إضافة إلى احتوائه لائحة من الحقوق والحريات، وإشارة إلى إنشاء محكمة دستورية عليا، ووضع المبادئ العامة بالنسبة للمال العام، والأمن الوطني والداخلي، ... إلخ.³⁴

لا توجد معلومات لدى الباحثين إن كانت التجربة التاريخية الشهيرة لألمانيا الغربية، بعد الحرب العالمية الثانية، معروفة بالنسبة لأعضاء المجلس التشريعي. فألمانيا الغربية تبنت «القانون الأساسي»، الذي كان مؤقتاً، وإن كانت دولة ذات سيادة، ولكن سبب ذلك كان مرتبطاً بأن الجزء الشرقي منها كان منفصلاً عنها وخاضعاً للاتحاد السوفيتي. فجاءت التسمية للإشارة إلى كون القانون الأساسي مؤقتاً، إلى حين توحيدها مع ألمانيا الشرقية. لكن من يعرف هذا المثال التاريخي يعرف أيضاً أنه وعلى الرغم من نية واضعي القانون الأساسي، وما ورد في النص ذاته، فإن توحيد الألمانيتين لم يؤد إلى إلغاء القانون الأساسي المؤقت، بل ما حصل فعلياً هو أن القانون الأساسي ذاته، مع بعض التعديلات، أصبح سارياً على الجزء الشرقي من ألمانيا أيضاً، بعد أن توحدت أخيراً مع ألمانيا الغربية نتيجة انهيار الاتحاد السوفيتي.³⁵

كما أن تبني «قانون أساسي» من قبل المجلس التشريعي سيكون أكثر ملاءمة من تبني دستور، حيث أنه أقرب لما ورد في اتفاقيات أوسلو وإن اختلف التوجه (قانون أساسي واحد بدل قوانين أساسية على الطريقة الإسرائيلية). كذلك فإن استخدام تسمية القانون الأساسي بدل الدستور سيجعله أكثر قبولاً، وبخاصة أنه قد تم تبنيه من قبل المجلس التشريعي وليس من قبل المجلس الوطني، وفي ظل معارضة رئيس السلطة الفلسطينية (رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير) وغيره كثيرون ممن يرون أن وضع الدستور هو شأن منظمة التحرير، وشأن المجلس الوطني تحديداً. وفي سياق مغاير، نجد أن بعض من انتقدوا إصدار دستور لدولة فلسطين (قبل استقلالها التام) يحذون تسمية الوثيقة الدستورية الأسمى بالقانون الأساسي.³⁶

تجدر الإشارة (وهو ما سنعاود التطرق إليه لاحقاً) إلى أن القانون الأساسي الصادر عن المجلس التشريعي لا يشير إلى منظمة التحرير إطلاقاً، سوى في الديباجة التي تمت إضافتها بالنسبة للنسخة المعدلة العام 2003. كما لا توجد مؤشرات إلى تبني المجلس

34. استؤنس في صناعة مشروع الدستور، وفيما يتعلق بهذه المسألة خصوصاً، بمساهمات عدد من المؤسسات والخبراء المستقلين، مثل المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية (NDI)، منسق الأمم المتحدة الخاص بالشرق الأوسط، والمركز الفلسطيني للبحوث المسيحية، إضافة إلى مقترحات السيدتين أنيس القاسم ويوجين قطران. انظر: قسيس ونخلة، «الإصلاح القانوني»، 278.

35. المادة (146) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية.

36. انظر: سمارة، «دستور وخصخصة»، 11.

التشريعي لهذه الديباجة كجزء من القانون الأساسي، بل إن المقارنة بين النسخ التي عملت على تحضيرها اللجنة القانونية للمجلس التشريعي (والتي تم تبني آخرها من قبل المجلس التشريعي)، واللجنة القانونية لمنظمة التحرير، تُظهر، وبوضوح، تجنب المجلس التشريعي أي إشارة في مواده إلى منظمة التحرير.³⁷

هناك طريقتان لتفسير هذا التوجه لدى المجلس التشريعي (عدم الإشارة إلى منظمة التحرير): فإما أن يُنظر إلى ذلك على أنه تعبير عن محاولة المجلس التشريعي المنتخب شعبياً (في الضفة الغربية وقطاع غزة) الانعتاق عن المنظمة، والاستقلال في صنع القرار السياسي فيما يخص فلسطيني الضفة الغربية وقطاع غزة، وإما أن يُنظر إليه وعي المجلس التشريعي بأن ليس من مهام القانون الأساسي الصادر عنه تنظيم شؤون منظمة التحرير وعلاقة السلطة الفلسطينية معها؛ بحكم أن هذا من اختصاص منظمة التحرير ذاتها. يرجح الباحثان التفسير الأول، ويعتبرانه الأقرب للواقع؛ بموجب المؤشرات المختلفة التي حصلنا عليها من خلال تتبع عملية تحضير القانون الأساسي وطريقة إصداره.

ونذكر بهذا الخصوص أن وزير العدل في السلطة الفلسطينية قد أحال مشروع القانون الأساسي الذي أعدته اللجنة القانونية في المنظمة إلى المجلس التشريعي، ولكن المجلس رفضه، وأوكل لجنته القانونية بإعداد مشروع جديد.³⁸ وعلى الرغم من أن الصياغة النهائية التي قدمتها اللجنة القانونية في المجلس التشريعي شملت معظم مواد المشروع الذي أعدته اللجنة القانونية في المنظمة، فإن المسألة كانت تأخذ بعداً سياسياً يعبر عن صراع السلطات بين مؤسسات المنظمة ومؤسسات السلطة حول الجهة المخولة بتبني النص الدستوري.³⁹

تجدد الإشارة أخيراً إلى تناقض آخر في القانون الأساسي مرتبط بإصداره في العام 2002 من قبل رئيس السلطة، بنصه على سريانه في «المرحلة الانتقالية» في الوقت الذي كانت فيه هذه المرحلة قد انتهت نظرياً. ولكن هذا تناقض نظري فحسب، حيث أن المرحلة الانتقالية لم تنته على أرض الواقع (حتى تاريخ نشر هذا الكتاب!)، في ظل استمرار السلطة الفلسطينية في عملها كسلطة حكم ذاتي وسلطة انتقالية، وفي ظل استمرار الاحتلال الإسرائيلي لجزء كبير من الأرض الفلسطينية المحتلة العام 1967 (الجزغرافيا التي ستقوم عليها دولة فلسطين).

37. انظر: خليل، «الإطار الدستوري»، 17، 20.

38. Feras Milhem, *The Origins and Evolution of the Palestinian Sources of Law* (VUB, Ph.D. Thesis 2004), 184.

39. خليل، «صناعة الدستور»، 37-38.

وكما سبق وأشرنا، يشير القانون الأساسي أيضاً إلى أنه سيقى سارياً إلى حين دخول دستور الدولة حيز التنفيذ. هذا يعني أن قيام الدولة -وما يترتب عليه من انتهاء المرحلة الانتقالية- لا يعني نهاية العمل بالقانون الأساسي بالضرورة. بل يقبل القانون الأساسي ذاته أن يتم تمديد العمل به (دون تحديد الجهة المختصة بأخذ القرار بخصوص تبني دستور الدولة الجديد أو الاستمرار بالعمل بالقانون الأساسي؟) إلى حين القيام بالإجراءات القانونية الضرورية لتبني دستور الدولة الفلسطينية.

قد يبدو هذا توجهاً تكتيكياً وعملياً لتجنب الفراغ الدستوري في المرحلة الأولى بعد قيام الدولة. ولكنه مع ذلك يعبر عن وعي واضع القانون الأساسي بأن هذا النص سيكون كافياً كنص دستوري يحكم الدولة الفلسطينية، وإن مؤقتاً إلى حين تبني الدستور الفلسطيني. يعزز هذا الطرح توجه الرسمية الفلسطينية إلى الأمم المتحدة للاعتراف بها كدولة كاملة العضوية أولاً العام 2011، وكدولة غير عضو تالياً العام 2012 (بعد فشل طلب العضوية الكاملة)، وبالتالي إمكانية أن يبقى القانون الأساسي على حاله؛ كونه يرافق نشأة «الدولة الفلسطينية» على الورق، دون أن يشكل بذلك نهاية المرحلة الانتقالية من جهة، ونهاية الاحتلال من جهة أخرى.

خلاصة القول: القانون الأساسي هو «دستور» بكل ما للكلمة من معنى، وإن ارتبطت التسمية بكونه مؤقتاً إلى حين انتهاء المرحلة الانتقالية، وقيام الدولة، وتبني دستور جديد لها. لا يوجد ما يمنع نظرياً أو عملياً استمرار العمل بالقانون الأساسي بعد انتهاء المرحلة الانتقالية وحال نشأة الدولة، إلى حين تبني دستور للدولة يكون أكثر ملاءمة مع الحالة القانونية والسياسية الجديدة. ولا يوجد ما يمنع أن يكون دستور الدولة الجديد مجرد تعديل لما ورد في القانون الأساسي ليصبح أكثر ملاءمة، وهي عملية أبسط من عملية تبني دستور جديد كلية. بل إن إجراءات تعديل القانون الأساسي ستكون أكثر عملية من تبني دستور جديد؛ بحكم تجربة سريان القانون الأساسي وخبرتها، وفي ظل الخلاف الذي قد يظهر حول آلية تبني الدستور الجديد والجهة المخولة بذلك. وقد تشمل التعديلات أيضاً تعديل الاسم ليصبح «دستور دولة فلسطين» بدلاً من «القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية».

وفي ظل إمكانية قيام خلافات حادة حول آليات تبني الدستور الفلسطيني للدولة الفلسطينية، والمؤسسات المسؤولة عن تبنيه، وبخاصة في ظل إمكانية استمرار الوضع القائم على الأرض، والتوجه الفلسطيني الرسمي بالحصول على اعتراف بالدولة الفلسطينية على حدود 1967، باعتبارها دولة محتلة وليست أرضاً محتلة؛ فإننا نرى أنه يمكن تبني الموقف الألماني بعد التوحيد، بحيث يتم تعديل القانون الأساسي بحسب آليات التعديل المنصوص عليها في القانون الأساسي نفسه (أكثرية 3/2 المجلس التشريعي)، فيصبح:

«القانون الأساسي للدولة الفلسطينية» بدل «القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية» ويتم تعديل المادة (115) التي تنص على: «يعمل بأحكام هذا القانون الأساسي مدة المرحلة الانتقالية ويمكن تمديد العمل به إلى حين دخول الدستور الجديد للدولة الفلسطينية حيز التنفيذ»، لتصبح كالتالي: «يعمل بأحكام هذا القانون الأساسي إلى حين تبني الشعب الفلسطيني دستوراً جديداً للدولة»، أو بصياغة مشابهة لذلك.

يجب ألا يفسر هذا على أنه قبول بالدولة المؤقتة، وهو مفهوم له حيثياته وتبعاته التاريخية والسياسية، ولكنه قبول بالدستور المؤقت للدولة الفلسطينية (غير المؤقتة)، إلى حين توفر الظروف المناسبة لقيام الشعب الفلسطيني بالتعبير عن رأيه بحرية، لوضع دستوره الجديد (الذي يمكنه أن يبقى كتوجه ميثاق يقي أكثر منه إشارة إلى خبرة تاريخية سيعيشها الفلسطينيون في المستقبل القريب أو البعيد).

المطلب الرابع: تحضير الدستور قبل الدولة

تتبع عملية تحضير وتبني الدستور نشأة الدول، أو تعكس أو تعبر عن تغيير جوهري في دولة ما، نتيجة ثورة أو انقلاب أو تغيير جوهري في نظام الحكم في بلد ما. وعملية التحضير للدستور هي من أهم أعمال السيادة في الدول، وتعبر عن حق الشعوب في تقرير مصيرها من خلال اتخاذها القرار المناسب لنوع النظام السياسي الذي يحكمها، وللمبادئ العامة للنظام الدستوري في ذلك البلد.

ولكن عملية كتابة الدساتير لا تأتي من فراغ، بل تتبع في العادة نصوصاً قديمة عرفتھا الدولة المعنية تاريخياً، أو يتم تبني أحد نماذج الدساتير الناجحة في دول أخرى، تكون قريبة منها ثقافياً أو لغوياً أو تاريخياً أو سياسياً. وبالتالي، فإن عملية التحضير للدستور، قد تتم قبل تحقيق السيادة والاستقلال السياسي، بل إن تحضير دستور نموذجي يحتوي على بعض المبادئ، ويبنى لنظام سياسي بذاته، قد يشكل جزءاً من الاتفاق الذي يؤدي في المحصلة إلى قيام الدولة الجديدة، ويعتبر، في كثير من الأحيان، ضرورياً لاكتساب الشرعية الدولية، استعداداً للاستقلال السياسي.

بهذا المعنى، لا تشكل التجربة الفلسطينية خروجاً عن القاعدة العامة للتعاطي مع «الشعوب قيد التحرر»، أو «الدول قيد البناء»، حيث تشكل عملية تحضير دستور مناسب (ليس أي دستور مكتوب مقبولاً، بل يجب أن يحتوي على مبادئ ونظام حكم تكون مقبولة دولياً) جزءاً من عملية التحضير للدولة. فبموجب التطورات الحاصلة في العلاقات الدولية والقانون الدولي، لا تشكل نشأة دولة جديدة حقاً لمجموعة بشرية، أو إقليم له معالمه المميزة، بل هو استحقاق يجب إثبات وجوده. وبالتالي، فإن تحضير

دستور للدولة قبل قيامها يساعد الجهة القائمة على مشروع الدولة باكتساب شرعية دولية، وتعمل على تقديم تصور حول شكل الدولة والنظام السياسي في الدولة حال قيامها، وإن بقيت عملية تبني الدستور خطوة لاحقة لقيام الدولة.⁴⁰

ذلك أن وجود الدستور، إضافة إلى إصباح المشروعية على أجهزة الحكم داخلياً، يجسد السيادة في مظهرها الخارجي في العلاقات الدولية، «فضلاً عن كونه مسوغاً حضارياً لقبول الدولة في عضوية المنتظم الأممي».⁴¹ كما يدخل التنظيم الدستوري ضمن مشتملات مبدأ الفعالية الدولية.⁴²

ولكن هناك من يرى في طرح فكرة إعداد الدستور قبل قيام الدولة ما يجيء استجابة لضغوط دولية تمارس على الرسمية الفلسطينية، تتسارع بتزايد هذه الضغوط خطوات العمل على الدستور، وبالأخص استجابة لمتطلبات خارطة الطريق التي طرحت في العام 2003.⁴³ وهناك من يبرر هذه الضغوطات باستهدافها الكشف عن تعبير الشعب الفلسطيني من خلال أحكام الدستور عن الحد الأقصى من حقوقه الوطنية، ليتم إخضاعها لاحقاً لآليات التفاوض خلال مفاوضات الحل النهائي بين الجانبين الإسرائيلي والفلسطيني.⁴⁴

40. تحظى هذه الفكرة بدعم عدد من الفصائل الفلسطينية، فمثلاً نجد حزب الشعب الفلسطيني يصرح بأن من شأن صناعة الدستور صد الآثار السلبية للحملة الإسرائيلية في تشويه صورة القضية الفلسطينية ونضالاتها، إلى جانب مساعدته في «زيادة حافز قوى دولية مختلفة، شعبية ورسمية، على أن ترى في ولادة دولة فلسطين ودستورها العصري عملاً إضافياً في المسعى من أجل التضامن معها ودعم قيامها والاعتراف بها دون أدنى تردد وفي ظل شكل من أشكال المساهمة في ولادة نموذج ديمقراطي متميز في الشرق الأوسط في القرن الحادي والعشرين». انظر: حزب الشعب الفلسطيني، استثمار التقاطع من أجل المبادرة. في: الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية (رام الله: برنامج دراسات التنمية بجامعة بيرزيت، 2004)، 271.

41. أحمد مبارك الخالدي، «تقديم». في: مجموعة الأعمال التحضيرية لإعداد مسودة الدستور (رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 2001)، 7.

42. يقصد بمبدأ الفعالية الدولية في تعريفه العام، «قدرة السلطة الحاكمة على الممارسة الفعلية والمستمرة لكافة حقوق السيادة» [، ولجميع وظائف الدولة سواء منها التشريعية أو التنفيذية أو القضائية، على الإقليم الذي تسيطر عليه وعلى سكانه، وقدرتها على حفظ النظام العام واستتباب الأمن داخل الإقليم والدفاع عنه ضد أي عدوان خارجي، إضافة إلى قدرتها على الوفاء بالتزاماتها الدولية المترتبة على سيطرتها على هذا الإقليم وسكانه». اقتباس من: محمد شوقي عبد العال حافظ، الدولة الفلسطينية: دراسة سياسية قانونية في ضوء أحكام القانون الدولي (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1992)، 257.

43. انظر: هديل رزق-القرزاق، «الدستور الفلسطيني والتنمية البشرية». في: الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية (رام الله: برنامج دراسات التنمية بجامعة بيرزيت، 2004)، 181؛ ناصر الرئيس ورندة سنيرة، «مفاهيم أساسية حول الدساتير وأنواعها وطرق إنشائها وتعديلها». في: الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية (رام الله: برنامج دراسات التنمية بجامعة بيرزيت، 2004)، 43؛ البرغوثي وعوكل، «المحددات والدلالات»، 36-37؛ مجدلاني، «المرتكزات الاقتصادية»، 167؛ رباح وحمام، «اللاجئون والدستور»، 217، 225.

44. البرغوثي وعوكل، «المحددات والدلالات»، 34-35. وفي السياق ذاته: عياد البطيحي، «الصعوبات التي تواجه عملية وضع الدستور الفلسطيني». المجلة العربية للعلوم السياسية، عدد 27 (2010)، 112.

وفي الوقت ذاته، نجد هناك من يرى في تضمين مثل هذه الأفكار في مشروع الدستور (وقد وصفت باللغة القوية للدستور) ما من شأنه دفع إسرائيل «لإعطاء أكثر مما هي مستعدة حالياً لإعطائه».⁴⁵

قبالة ذلك، هناك وجهة نظر مؤداها عدم موضوعية استهجان مشاركة المجتمع الدولي في عملية التحضير للدستور الفلسطيني، واشتراط ذلك لقيام الدولة الفلسطينية؛ (إذ أنه من الطبيعي جداً أن يتم البحث عن أفضل الوسائل لضمان تطبيق ما يتفق عليه أطراف النزاع على أساس حل الدولتين لشعبين)). وبالتالي، فإن الدستور ضروري «للتثبيت حل سياسي دائم ينوي الإسرائيليون والفلسطينيون التوصل إليه من خلال محادثات ثنائية، وفي إطار الشرعية الدولية».⁴⁶

انطلاقاً من النظرية الديمقراطية، التي تنصّ على ضرورة مشاركة الشعوب في تحديد نظامهم السياسي، فإن تبني الدستور يجب أن يتم بعد قيام الدولة، ومن قبل الشعب أو من يمثله. لكن هذا لا يعني أن الدستور الذي لا يشارك الشعب أو من يمثله في تبنيه ليس دستوراً؛ بل يبقى دستوراً وإن تم تبنيه بطريقة غير ديمقراطية، ذلك أن الديمقراطية ليست شرطاً لوجود الدولة، وليست شرطاً لاعتبار الدستور دستوراً.⁴⁷ في جميع الأحوال، لا يوجد ما يمنع تحضير الدستور قبل قيام الدولة؛ فعملية تحضير الدستور قبل الدولة تخدم تقديم تصور عن شكل الدولة كما تمت الإشارة سابقاً، وإعطاء مؤشرات إيجابية للمجتمع الدولي حول الدولة القادمة. ولكنها تخدم أيضاً السلطة الانتقالية والقائمة على مشروع الدولة بتحديد ملامح الدولة الجديدة، بما يتناسب مع رؤيتها وتوجهاتها السياسية.

يتم تسليم عملية التحضير هذه إلى «مجموعة من الخبراء»، الذين يقومون بمهمتهم «التقنية» بناء على ما يقدم لهم من توجهات عامة، حول شكل الدولة، والمبادئ التي ستقوم عليها. هذه طريقة «التكنوقراط» (Technocrats) الحديثة التي استبدلت السياسة

45. براون، «مسودة دستور»، 4.

46. خليل، «عملية تحضير»، 224. انظر أيضاً حول «الآثار التي أفرزها المجتمع الدولي على النظام الدستوري الفلسطيني»: خليل، «صناعة الدستور»، 41-43.

47. يشار بهذا الخصوص إلى أن هناك مساحات من الجدل الدستوري الذي دار حول القانون الأساسي للسلطة، ومشروع دستور الدولة، قد ناقش هذا الموضوع من باب «إمكانية خلق مؤسسات ديمقراطية خلال عملية الكفاح الوطني من أجل الاستقلال؛ أي قبل انتهاء الاحتلال. بالإمكان رد هذا الجدل وتصنيفه إلى ثلاثة مواقف: (1) عدم إمكانية تحقيق الديمقراطية قبل انتهاء الاحتلال وبناء الدولة الفلسطينية، وبما أن السلطة الفلسطينية ليست دولة، فالديمقراطية مستحيلة بالنسبة لها؛ (2) التشكيك في تحقيق الديمقراطية الكاملة تحت الاحتلال مع استيعاب خضوع السلطة الفلسطينية للقانون، وبما معناه دعم وجود قانون أساسي للسلطة الفلسطينية في مقابل رفض فكرة تبني دستور للدولة قبل قيامها؛ (3) عدم ضرورة انتظار الدولة للتحوّل نحو الديمقراطية، والنظر للديمقراطية كمساعد لعملية التحرر الوطني، وبالتالي اعتبار تحقيقها ممكناً قبل إنهاء الاحتلال. انظر بهذا الخصوص: خليل، «الإطار الدستوري»، 17.

والتمثيل في عملية صنع القرارات الهامة، لتضعه بيد مختصين (Professionals) يعلمون بالطريقة المناسبة، وليست بالطريقة التي تعبر بالضرورة عن اختيارات شعبية، أو قرارات سياسية حاسمة، وفي كل الأحوال لا تعبر عن حلول وسط ضرورية في أي مجتمع أو كيان سياسي ناشئ.

إن عملية التحضير للدستور الفلسطيني من قبل لجنة تم تشكيلها من قبل رئيس اللجنة التنفيذية للمنظمة، في حينه، السيد ياسر عرفات، بناء على قرار المؤسسات الدستورية فيها (المجلس الوطني العام 1988، والمجلس المركزي العام 1999)، لهو دليل على أن تحضير الدستور هو شأن منظمة التحرير، وليس السلطة الفلسطينية. ولكن مسودة الدستور تشير إلى آلية تبني الدستور! وهو أمر غريب بالنسبة للدساتير المعاصرة؛ فكيف يمكن لمسودة دستور غير ملزم أن تحتوي على إجراءات تبني الدستور تكون ملزمة لصناع القرار؟ فإذا كانت تلك المواد الخاصة بإجراءات تبني الدستور الموجودة في مسودة الدستور ملزمة، فالدستور لا يحتاج لأن يمر بإجراءات تبني وإصدار كونه ملزماً، وإذا لم تكن تلك المواد ملزمة، فلماذا نفترض التزام صناع القرار بها؟

لو فرضنا أن عملية تبني الدستور ستتم بموجب ما ورد في المادتين (185-186) من مسودة دستور الدولة المنقحة، فإن عملية تحضير مسودة الدستور تحتاج إلى تبني المجلس الوطني أو المجلس المركزي للمنظمة قبل قيام الدولة، وتحتاج إلى تبني مؤسسات الدولة الجديدة، إضافة إلى إمكانية عرضه على الشعب في استفتاء شعبي. لكن، كما أشير سابقاً، هذه إجراءات غير ملزمة كون تبنيها وإصدارها سيشكل مصدر الإلزام لمسودة الدستور الذي سيدخل حيز التنفيذ. وحينها، فإن إجراءات تبني الدستور لن يكون لها أهمية في نص دستوري دخل حيز التنفيذ.

وبالتالي، فإن الحل المقترح هو تبني ما يشبه الإعلان الدستوري من قبل منظمة التحرير ومشاركة الفصائل غير الممثلة فيها، حول التوجهات العامة بالنسبة للدستور والمبادئ التي ينبغي أن تكون موجودة في الدستور. وقد يكون ذلك من خلال مؤتمر المجلس الوطني الذي ندعو إليه لأغراض أخرى وفقاً لما سيرد لاحقاً.⁴⁸

خلاصة القول: لا ضير في تحضير الدستور قبل قيام الدولة. أما المشاركة الشعبية، وإن كانت ضرورية لإضفاء صفة الشرعية الديمقراطية، فإنها ليست لازمة لوجود دستور شرعي. هناك عيوب كثيرة لتبني مسودة الدستور من قبل لجنة من المختصين، ولكن لهذه الطريقة حسناتها أيضاً ما دام يتبع ذلك آليات تبني الدستور تضيف صفة الشرعية على هذا الدستور.

48. الفرع الرابع من المطلب الثاني من المحور الثالث.

أبعاد العلاقات الشكلية – الوضعية بين الوثائق الدستورية للمنظمة والسلطة والدولة

ارتبط مفهوم «الكيان» بالخصوصية الفلسطينية التي تمايزت عن باقي التجارب النضالية التي بقيت شعوبها تسكن أرضها المحتلة أو المستعمرة. ففي السياق الفلسطيني المشبع بالتهجير والشتات، كان للفلسطينيين أن يبتكروا لفظة «الكيان» كاصطلاح فلسطيني خاص؛ ليعبروا من خلاله عن الممثل الشرعي المنشود بداية، ومنظمة التحرير الفلسطينية كحركة تحرر وطني لاحقاً، وقد أخذ الفلسطينيون التخلي عن هذه اللفظة، عقب تثبيت موضع المنظمة، باتجاه مفهوم «الدولة».⁴⁹

في المحصلة، وكما سبق وأشار إليه في مقدمة الدراسة، بات الفكر السياسي الفلسطيني في مواجهة ثلاثة كيانات: منظمة التحرير الفلسطينية كحركة تحرر وطني، وبما تمثله من كيان معنوي؛ السلطة الفلسطينية كسلطة حكم ذاتي، وما تمثله من حالة وسطية، ومرحلة انتقالية على خطى تقرير المصير؛ دولة فلسطين بما تمثله من كيان منشود يعبر عن حق الشعب الفلسطيني في تقرير المصير.

خلال هذا المحور نعرض لأبعاد العلاقات الشكلية – الوضعية بين الوثائق الدستورية للمنظمة والسلطة والدولة، وفقاً لمقاربات المدرسة الشكلية – الوضعية في القانون، القائمة على التعامل مع النصوص ومنطق الربط القانوني بينها؛ ليعقبه المحور الثالث في

49. انظر: عاصم محمد علي، «من مفهوم الكيان الفلسطيني إلى الدولة المستقلة»، صامد الاقتصادي، مجلد 21، عدد 117 (1999)، 75-76.

يشير عصام سخيني إلى أن الحديث عن الكيان، قبل قيام المنظمة، «لم يكن يعني الهوية القومية للشعب الفلسطيني أو شخصيته الوطنية أو وحدته الكيانية، فقد كانت تلك مسلمات انطلقت منها القوى السياسية الفلسطينية للحديث عن الكيان، بمعنى الأطر والمؤسسات المعبرة عن كل ما سبق والمهمات الموكولة إلى تلك الأطر والمؤسسات وكيفية أدائها لمهامها بمختلف أبعادها». ويشير إلى أن النظرة إلى المنظمة ليس باعتبارها إحدى المؤسسات التي أوجدها الشعب، وإنما هي «الشعب في حالة التنظيم»، وبالتالي كانت المعادلة: «المنظمة = الشعب». انظر: عصام سخيني، «الكيان الفلسطيني: 1964-1974»، شؤون فلسطينية، عدد 41/42 (1975)، 55-57.

عرض لأبعاد العلاقات السياسية بين الكيانات الثلاثة وفقاً لمقاربات المدرسة الواقعية في القانون، التي ترى أهمية في عمل المؤسسات أكثر من النصوص التي تحكمها بشكل مسبق.

وبذلك يقوم هذا المحور على تساؤل رئيسي مؤداه: ما أثر النشاط التشريعي الدستوري على مستوى السلطة الفلسطينية والدولة الفلسطينية على الوثائق الدستورية لمنظمة التحرير؟ فيما يقوم المحور الثالث على جملة من التساؤلات التبعية ذات العلاقة بالشق الواقعي، ومؤداه: ما هي مكانة منظمة التحرير عقب تثبيت موضع الدولة واعتبارها فاعلاً دولياً؟ وما هو شكل العلاقة المنشودة بينهما؟ وما مدى أثر إرث تجربة العلاقة بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية بهذا الخصوص؟ وممن سترث الدولة (من منظمة التحرير أم السلطة الفلسطينية أم كليهما) من التزامات وواجبات بموجب القانون الدولي (الميراث الدولي)، ومؤسسات دولية ونظام سياسي-قانوني؟

بداية، لا بد من التأكيد على أن دستور الدولة الفلسطينية والقانون الأساسي للسلطة الفلسطينية يختلفان كلية عن الميثاق الوطني الفلسطيني؛ سواء من حيث سر يانه، أو طريقة تبنيه، وبالتالي طريقة نهايته وتعديله. فالميثاق يسري على جميع الفلسطينيين بغض النظر عن الجنسية التي يحملونها، وبغض النظر عن وجود الدولة الفلسطينية أو السلطة الفلسطينية أو عدمهما.

كما أن التعريف الذي يقدمه الميثاق للشخص «الفلسطيني» لا يشكل تعريفاً قانونياً لماهية المواطن الفلسطيني؛ لارتباط هذا الموضوع بالدولة الفلسطينية التي لم تقم بعد. فوفقاً للنظام الأساسي للمنظمة، فإن الفلسطينيين جميعاً «أعضاء» طبيعياً (وليسوا مواطنين بالمعنى الدستوري للكلمة) في منظمة التحرير الفلسطينية (مادة 4). بهذا المعنى، فإن تعريف «الفلسطيني» يشمل أولئك الذين تجنسوا أردنيين أو فرنسيين أو تشيليين وغيرهم. وهو يشمل أيضاً الفلسطينيين اللاجئيين وحتى عديمي الجنسية منهم من الناحية القانونية، ويشمل أولئك الذين بقوا ضمن حدود ما أصبحت تعرف بدولة إسرائيل، وحصلوا في مراحل لاحقة على الجنسية الإسرائيلية. وهو يشمل أيضاً جميع مواطني الدولة الفلسطينية في حال قيامها.

وبذلك الأصل أن تكون المعادلة كالتالي: إن مواطني الدولة الفلسطينية بموجب دستورها، هم أعضاء طبيعياً في منظمة التحرير بموجب ميثاقها الوطني ونظامها الأساسي، فيما يكون الفلسطينيون في الشتات أعضاء طبيعيين في المنظمة، ومرحبا بهم بموجب مشروع الدستور للحصول على المواطنة/الجنسية الفلسطينية، كما يمكنهم الإقامة ضمن حدود الدولة كمواطنين في الدولة الفلسطينية، إذا ما أرادوا، وتمكنوا من ذلك. ولما كانت

الجنسية هي علاقة قانونية بين الفرد والدولة، بعكس العضوية في المنظمة التي تكون العضوية فيها لكل الفلسطينيين، فإن الحصول على جنسية الدولة الفلسطينية يقتضي وجود رغبة الفرد المعني، واستيفاءه شروط المواطنة التي تضعها الدولة، وتنظمها بموجب الدستور و/أو القانون العادي، بما لا يضر في حقوق الأفراد الأساسية، ودون تمييز بينهم. وبهذا، فإن المادة التي تضمنت هذا الحكم في مشروع الدستور (المادة 13)، قد صيغت بشكل مجاني للصواب، على النحو الذي سنعلق عليه لاحقاً.

إن الميثاق الوطني تبناه المجلس الوطني الفلسطيني، وهو الوحيد صاحب الاختصاص قانوناً بتعديله أو إلغائه، بأغلبية ثلثي أعضائه في جلسة خاصة يدعى إليها من أجل هذا الغرض،⁵⁰ أما تعديل القانون الأساسي، فيحتاج لأغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي ومصادقة رئيس السلطة الفلسطينية. وبالتالي، فإن إجراءات تعديل القانون الأساسي تشبه إجراءات تبني القوانين العادية، وإن كانت الأكثرية المطلوبة هي أكثرية الثلثين (وهي الأكثرية نفسها المطلوبة في حال تجاوز اعتراض رئيس السلطة الفلسطينية على مشروع قانون أقره المجلس التشريعي). أما إجراءات تعديل الدستور بحسب ما ورد في مسودة الدستور الفلسطيني، فستكون محصورة بمؤسسات الدولة، ولا يوجد دور لمنظمة التحرير فيها، وإن كان لها دور في تحضير مسودة الدستور الذي سيتم تبنيه.

إن الميثاق الوطني الفلسطيني باق ما دامت منظمة التحرير الفلسطينية (التي ستبقى ما دامت لم تنه أهدافها، ولم تتحقق الأغراض التي قامت لأجلها)، ولا يؤثر عليه تبني قانون أساسي أو دستور للسلطة أو الدولة. وبقاء منظمة التحرير كحركة تحرر وطني فلسطينية مرهون ببقاء الاعتراف بها بهذه الصفة، وبقاء تمتعها بالصفة التمثيلية للفلسطينيين جميعاً.

التهديد الحقيقي لمنظمة التحرير ليس بتبني الدستور (أو القانون الأساسي)، بل بقيام الدولة بالحلول تدريجياً مكان منظمة التحرير في تمثيل الفلسطينيين، وبالتالي إدعاء دستور الدولة بسرئانه حتى على من هم ليسوا بمواطنين في الدولة (فلسطيني الشتات والـ48). وهنا يتحول السؤال من أثر الدستور على الميثاق، إلى أثر الدولة على المنظمة، وجميع الأجوبة ممكنة نظرياً. ولكن هذه التخوفات ليست كافية وحدها لتبرير الدعوة لعدم تبني دستور للدولة الفلسطينية خوفاً من أن يؤثر ذلك على الميثاق الوطني الفلسطيني، وبحجة أن الميثاق الوطني كاف للدولة الفلسطينية. فالميثاق غير كاف ليكون دستوراً للدولة، والدستور بذاته لن يؤثر على الميثاق الوطني للمنظمة، بل الدولة هي التي قد تؤثر على المنظمة قانوناً وواقعياً، وهو ما سنأتي على ذكره فيما بعد.

50. المادة (33) من الميثاق الوطني الفلسطيني.

من يدعي ذلك (أن الميثاق كاف للدولة، وأن دستور الدولة هو ميثاق المنظمة) يساهم عملياً بما نحذر منه، وهو الحلّول التدريجي للدولة بدل منظمة التحرير الفلسطينية. فيؤدي مقترحهم (عدم تبني دستور للدولة الفلسطينية واستخدام الميثاق الوطني للمنظمة) بالضبط إلى عكس الغاية منه.

يحاول هذا المحور تقديم معلومات من شأنها المساعدة (لاحقاً) في إثبات فرضية عدم تأثير صدور دستور الدولة على الإطار الدستوري للمنظمة، وبالأخص على الميثاق الوطني، وذلك من خلال رسم ملامح الأطر الدستورية لكل من المنظمة والسلطة والدولة.

المطلب الأول: الوثائق الدستورية لمنظمة التحرير الفلسطينية

قامت منظمة التحرير الفلسطينية ربيع العام 1964، بموجب وثيقة إعلان قيامها،⁵¹ «قيادة معبئة لقوى الشعب العربي الفلسطيني لخوض معركة التحرير، ودرعاً لحقوق شعب فلسطين وأمانيه، وطريقاً للنصر». لم تصدر منظمة التحرير الفلسطينية وثيقة دستورية شاملة متكاملة على النحو الذي تتسم به الدساتير في أغلب الأنظمة السياسية المستقرة، وإنما راكمت التجربة مجموعة من الوثائق الأساسية، تصدرها، زمنياً وقيماً، الميثاق الوطني والنظام الأساسي للمنظمة. وتبعهما جملة من الإعلانات والقرارات الصادرة عن المجلس الوطني والتعديلات التي تمت على بنية المنظمة السياسية والقانونية،⁵² شكلت بمجموعها «دستور» المنظمة، أي مجموع القواعد الناظمة لهذا الفاعل الدولي بوصفه حركة التحرر الوطني الخاصة بالشعب الفلسطيني.

الفرع الأول: مفردات النظام الدستوري للمنظمة

أورد الميثاق مجموعة من الأحكام التي تصنف ضمن المبادئ العامة في الدساتير، من قبيل الأحكام المتعلقة بهوية الكيان والشعب والعلاقة بينهما، والمطالبة بتقرير المصير، والعلاقة مع الأمة العربية، والموقف تجاه العدو، وأبعاد القضية الفلسطينية عربياً ودولياً، ورموز الكيان من علم ونشيد وقسم؛ فيما جاء النظام الأساسي لينظم اختصاصات السلطات وعلاقات بعضها ببعض.⁵³ ومما يدعم فكرة وحدة هاتين الوثيقتين وتكاملهما ما أشارت إليه المادة (32) من الميثاق، بأنه يلحق به «نظام يعرف

51. انظر نص الإعلان: البرغوثي وتوام، «النظام القانوني»، 119.

52. انظر: المجلس الوطني الفلسطيني، القرارات القانونية الصادرة عن المجلس الوطني الفلسطيني: 1964-1991 (عمان: دار الكرمل للنشر، 1996).

53. انظر: توام، «دبلوماسية التحرر»، 97.

بالنظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية، تحدد فيه كيفية تشكيل المنظمة وهيئاتها ومؤسساتها واختصاصات كل منها، وجميع ما تقتضيه الواجبات الملقاة عليها بموجب هذا الميثاق». إن هاتين الوثيقتين متصلتان مباشرة وحصرياً بالمنظمة، ولم تتضمناً أية إشارة إلى السلطة الفلسطينية أو الدولة الفلسطينية.

هذا وقد تضمن الإطار الدستوري للمنظمة تشريعين أساسيين تعلقا بالدولة الفلسطينية (كأحد أهداف المنظمة) والسلطة الفلسطينية (بوصفها ذراعاً تابعاً للمنظمة). أما الأول، المتعلق بالدولة الفلسطينية، فتمثل بوثيقة إعلان الاستقلال (1988)؛ فيما يمثل الثاني، المتعلق بالسلطة الفلسطينية، بقرار المجلس المركزي للمنظمة بإنشاء السلطة الفلسطينية (1993).⁵⁴ ومن الوثائق الأخرى التي بالإمكان تصنيفها بشكل جزئي في هذا السياق: وثيقة البرنامج السياسي المحلي (1974) الذي شملت إحدى نقاطه العشر هدف إقامة سلطة وطنية فلسطينية على أي أرض يتم تحريرها من الاحتلال الإسرائيلي. ومن تسمية هذا البرنامج السياسي «المحلي» وسياقه التاريخي، فإن هذا الهدف مرحلي وليس نهائياً؛ ومنها أيضاً قرار المجلس المركزي باختيار السيد ياسر عرفات رئيساً لدولة فلسطين (1989)، التي أعلن عنها في ذلك الوقت، ولم تقم حتى الآن على أرض الواقع.

صُدّرت مقدمة الدراسة بمقتطفات من وثيقة إعلان الاستقلال التي شكلت مفصلاً جوهرياً في الحالة الكيانية الفلسطينية، وإن لم ينتج عنه دولة على الأرض. إضافة إلى التأكيد على جملة من القضايا السياسية العليا التي تناضل من أجلها المنظمة، من قبيل شرعية القضية الفلسطينية، وحق تقرير المصير، وحق العودة، وعدم شرعية الاحتلال الإسرائيلي، قدم إعلان الاستقلال جملة من المبادئ العامة التي تؤمن بها «دولة فلسطين» المعلن عنها من قبيل: إن دولة فلسطين هي للفلسطينيين أينما كانوا، وإن نظام الحكم فيها هو نظام ديمقراطي برلماني، إضافة إلى التأكيد على المساواة وعدم التمييز، وسيادة القانون، واستقلال القضاء، واحترام حقوق الإنسان، وصيانة المعتقدات الدينية... وغيرها. وقد أشارت الوثيقة إلى أن تنظيم هذه المبادئ سيكون من خلال دستور الدولة.⁵⁵

54. انظر نص وثيقة إعلان الاستقلال وقرار المجلس المركزي المذكور: البرغوثي وتوام، «النظام القانوني»، 163-167.

55. انظر: البرغوثي وتوام، «النظام القانوني»، 47-48.

جاء في وثيقة إعلان الاستقلال: «إن دولة فلسطين هي للفلسطينيين أينما كانوا؛ فيها يطورون هويتهم الوطنية والثقافية، ويتمتعون بالمساواة الكاملة في الحقوق، وتضامن فيها معتقداتهم الدينية والسياسية وكرامتهم الإنسانية، في ظل نظام ديمقراطي برلماني، يقوم على أساس حرية الرأي وحرية تكوين الأحزاب ورعاية الأغلبية حقوق الأقلية، واحترام الأقلية قرارات الأغلبية، وعلى العدل الاجتماعي والمساواة وعدم التمييز في الحقوق العامة على أساس العرق، أو الدين، أو اللون، أو بين المرأة والرجل، في ظل دستور يؤمن سيادة القانون والقضاء المستقل، وعلى أساس الوفاء الكامل لتراث فلسطين الروحي والحضاري في التسامح والتعايش السمح بين الأديان عبر القرون».

أما البرنامج السياسي المرحلي، فقد تضمن 10 نقاط أساسية، وما يعيننا في هذا المقام النقاط (2، و3، و4، و8). تحدثت النقطة الثانية عن هدف المنظمة في «تحرير الأرض الفلسطينية وإقامة سلطة الشعب الوطنية المستقلة المقاتلة على كل جزء من الأرض الفلسطينية التي يتم تحريرها»، ولتمير فكرة إقامة السلطة جاءت النقطة الثالثة بالنص على أن «تناضل منظمة التحرير ضد أي مشروع كيان فلسطيني ثمنه الاعتراف والصلح والحدود الآمنة والتنازل عن الحق الوطني وحرمان شعبنا من حقوقه في العودة وتقرير مصيره فوق ترابه الوطني»؛ وتبعها النقطة الرابعة بنصها على أن «أية خطوة تحريرية تتم هي حلقة لمتابعة تحقيق إستراتيجية منظمة التحرير في إقامة الدولة الفلسطينية الديمقراطية المنصوص عليها في قرارات المجالس الوطنية السابقة»؛ ولاحقاً جاءت النقطة الثامنة بنصها على أن «تناضل السلطة الوطنية الفلسطينية بعد قيامها، من أجل اتحاد أقطار المواجهة في سبيل استكمال تحرير كامل التراب الفلسطيني [...]».

هذا وإن إحدى التوجهات القائمة ترى في هدف إقامة الدولة الفلسطينية، أو السلطة الوطنية الفلسطينية على الأجزاء التي يتم تحريرها، ما لا تعدى كونها أحد أهداف المنظمة إلى جانب هدف التحرير الكامل وتحقيق حق العودة، وبالتالي فإن قيام السلطة أو الدولة لا ينهي الأغراض التي قامت لأجلها منظمة التحرير، ليس في مرحلة التأسيس (بموجب الميثاق الوطني والنظام الأساسي) فحسب، وإنما أيضاً بموجب البرنامج السياسي المرحلي الذي يعتبر تحولاً أساسياً في الفكر السياسي الفلسطيني وفي إستراتيجية منظمة التحرير، وأيضاً بموجب إعلان الاستقلال الذي، وإن أعلن قيام الدولة الفلسطينية، فإنه لم يتنازل عن حق العودة، وهو أحد أغراض/أهداف منظمة التحرير التي قامت لأجلها.

الفرع الثاني: تعديل الميثاق الوطني بعد قيام السلطة الفلسطينية

في هذا السياق، حري بنا الإشارة إلى مسألة تعديل الميثاق الوطني من قبل المجلس الوطني في دورته الحادية والعشرين، ربيع 1996، وجلسته غير العادية نهاية العام 1998، القضية التي أثير بخصوصها الكثير من الإشكاليات حول ما إذا كان عدل بالفعل، أم أن الأمر لم يتجاوز «المشهد التمثيلي» (المقدم أمام الرئيس الأمريكي بيل كلينتون، الذي ألحّ في طلب ذلك؛ نزولاً عند رغبة إسرائيل)، وبالتالي يكون التساؤل فيما إذا كان الميثاق ما زال على النحو الذي سبق عقد هذه الاجتماعات أم لا. ذلك أنه هناك من شكك في سلامة نصاب الجلسات، وتحدث البعض عن مشاركة أشخاص من غير أعضاء المجلس واحتسابهم ضمن النصاب القانوني، في ظل تباين الإحصائيات حول

عدد المشاركين،⁵⁶ إضافة إلى مشاركة أعضاء المجلس التشريعي (المنتخبين حديثاً) الذين منحهم قانون الانتخابات (الصادر عن السلطة) العضوية التلقائية في المجلس الوطني (للمنظمة). وهناك من حسم رأيه صراحة، فوصف التعديل بغير الدستوري.⁵⁷

يشار في هذا الخصوص إلى قرار المجلس الوطني الصادر في 24 نيسان/أبريل 1996 بهذا الشأن، وعقب ديباجة مطولة تحدثت عن التزامات عملية السلام وحل الدولتين، لم يتضمن القرار سوى مادتين عاملتين فقط: تقضي الأولى بـ «تعديل الميثاق الوطني وإلغاء المواد التي تتعارض مع الرسائل المتبادلة بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل يومي 9 و10 سبتمبر/أيلول 1993». هكذا دون الإشارة إلى تلك المواد بشكل دقيق. أما المادة العاملة الثانية والأخيرة، فنصت على أن «يكلف المجلس الوطني الفلسطيني اللجنة القانونية إعادة صوغ الميثاق الوطني، ويتم عرضه على المجلس المركزي في أول اجتماع له».⁵⁸ وما من إشارة إلى قيام اللجنة القانونية بإعادة صياغة الميثاق، وبت المجلس المركزي فيها،⁵⁹ ذلك أن الأصل وفقاً لسابقة تاريخية، أن تصدر نسخة معدلة من الميثاق، تماماً كما حصل في العام 1968 عندما عدّل الميثاق وتبدل اسمه من «الميثاق القومي» إلى «الميثاق الوطني».⁶⁰

56. علق السيد عرفات حجازي (مستشار سابق للرئيس عرفات) أنه تفاجأ عندما دخل قاعة الاجتماع بأن عدد المشاركين في الجلسة هو ضعف عدد أعضاء المجلس، فمن 425 وصل إلى 850، ويرر ذلك بأن أعضاء المجلس الوطني كانوا معارضين لتعديل الميثاق، وبالتالي تم تعيين «مجلس فلسطيني آخر»، وتمت السطوة على مكاتب المجلس الوطني في غزة، ونقلت جميع ما يتعلق بالأوراق والملفات بتاريخ الشخصيات إلى مكتب الرئيس. انظر: جواد الحمد (محرر)، منظمة التحرير الفلسطينية: نحو مشروع لإصلاح بنيوي سياسي (عمان: مركز دراسات الشرق الأوسط، 2006)، 38.

كذلك هناك من يشير إلى السيد سليم الزعنون، رئيس المجلس الوطني، قد صرح بوجود سجلات متباينة ومتفاوتة لعدد وأسماء أعضاء المجلس الوطني المشاركين في تلك الجلسة، فهناك ثلاثة سجلات أحدها في غزة والآخر في رام الله والثالث في رئاسة المجلس الوطني في عمان، ولا يوجد تطابق بينها. انظر: محسن صالح، «المجلس الوطني الفلسطيني: إعادة التشكيل وعدالة التمثيل». في: منظمة التحرير الفلسطينية: تقييم التجربة وإعادة البناء (بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2007)، 57-58.

57. ناصر دمج، تحولات منهجية في مسار الصراع العربي الإسرائيلي (رام الله: مركز الدراسات الاستراتيجية، 2007)، 119.

58. انظر نص هذه الوثيقة: البرغوثي وتوام، «النظام القانوني»، 125. كما بالإمكان الاطلاع عليه وعلى البيان السياسي الختامي للدورة في: الحمد، «منظمة التحرير»، 205-209.

59. صرح القيادي في الجبهة الشعبية السيد ماهر الطاهر بأن الميثاق قد عدل وألغي عملياً، ولكن لم تتم إعادة صياغته. فيما أشار القيادي في حركة فتح السيد محمد الحوراني إلى أن فتح لم تجب عن سؤال حول اعتمادها التعديل الميثاق. وفي هذا السياق يشير السيد شاكر الجوهرري إلى أن الرئيس محمود عباس يعتقد أن الميثاق قد عدل فعلاً، فيما ينقل عن رئيس المجلس الوطني السيد سليم الزعنون أنه قد تم «اتخاذ قرار بالتعديل، ولكن لم يحدث تعديل قانوني ليقر في المؤسسات». انظر: الحمد، «منظمة التحرير»، 111، 133، 152.

60. انظر حول تعديل الميثاق في العام 1968: فيصل حوراني، «الميثاق الوطني وموقعه في سياق تطور الفكر السياسي الفلسطيني»، مجلة شؤون فلسطينية، عدد 97 (1979)، 9 وما بعدها.

فيما صدرت عن الاجتماع غير العادي للمجلس الوطني في 14 كانون الأول/ديسمبر 1998، المنعقد في غزة، وثيقة غير مرسّنة عن «أعضاء المجلس الوطني الفلسطيني في غزة» للمصادقة على إلغاء المواد (6-10، و15، و19-23، و30)؛ وحذف جُمل (تعديل) من المواد (1-5، و11-14، و16-18، و25-27، و29).⁶¹ وبذلك، فإن التصويت قد شمل إلغاء 12 مادة (من أصل 33 مادة حجم الميثاق ككل)، وحذف جُمل من 16 مادة، وبذلك فقط 5 مواد لم يجرَ عليها أي تعديل (المواد: 24، و28، و31-33). وفي غياب محكمة ذات طابع دستوري من بين مؤسسات المنظمة للفصل في هذا الأمر، فإنه يبقى من اختصاص المجلس الوطني ذاته أن يبت فيما إذا كان هذا النص المعدل هو نص الميثاق الوطني الجديد أم لا.

المطلب الثاني: الوثائق الدستورية للسلطة الفلسطينية

يقيم السلطة الفلسطينية أخذ مُشرعها (مجلس السلطة والرئيس، ومن ثم المجلس التشريعي والرئيس) يحث الخطى في نشاط تشريعي موسع، مطوراً ومعدلاً ومستكملاً بعض أوجه الفراغ أو القصور في مفردات الإطار التشريعي الذي ورثته السلطة الفلسطينية عن الحقب السياسية والقانونية التي تعاقبت على أرضها، منذ الحقبة العثمانية التي انتهت في العقد الثاني من القرن المنصرم. وقد تأخر إصدار القانون الأساسي للسلطة بوصفه الوثيقة التشريعية (الدستورية) الأسمى إلى العام 2002؛ نتيجة الخلاف بين المجلس التشريعي (في السلطة) والمجلس الوطني (في المنظمة) حول صاحب الصلاحية في إصداره، وعلى الرغم من أن السيد ياسر عرفات (رئيس السلطتين التنفيذيتين في السلطة والمنظمة) كان في صف المجلس الوطني، فإنه في النهاية أصدر النسخة التي سنّها المجلس التشريعي. وبذلك سجلت خبرة أو سابقة تاريخية للفصل في التشريع الدستوري بين السلطة والمنظمة.

ولكن مع ذلك، فقد أصدر القانون الأساسي بصفته رئيساً للجنة التنفيذية للمنظمة (أولاً)، ورئيساً للسلطة الفلسطينية (ثانياً). وهو حال جميع التشريعات الصادرة عن رئاسة السلطة في حقبتَي الرئيسين عرفات وعباس اللذين شغل كل منها كلا المنصبين في الوقت ذاته (كل في عهده)، وهو ما سنعلق عليه بعد قليل.

أشرنا سابقاً إلى أن الدراسة (انسجماً وفكرتها الأساسية والمتمثلة بأثر الدستور على الميثاق الوطني) تقوم على المعنى أو المفهوم الشكلي للدستور (الدستور بمعنى نص محدد يسمو على غيره من القوانين)، وليس المفهوم الموضوعي (الدستور بمعنى النظام

61. انظر نص هذه الوثيقة: البرغوثي وتوام، «النظام القانوني»، 126.

المتكامل للحكم). كما أشرنا في الموضوع ذاته إلى أن الدراسة ستستوعب المفهوم الموضوعي للدستور عند الحديث حول القوانين العادية للسلطة وعلاقتها بالمنظمة. وبذلك لن يقتصر هذا المطلب على التشريعات الدستورية للسلطة (بمفهومها الشكلي)، وإنما سنتطرق أيضاً إلى القوانين ذات الصلة بالمفهوم الموضوعي للتشريعات الدستورية ذات العلاقة بعمل السلطات الثلاث، ونظام الحكم، وما إلى ذلك من موضوعات ذات طبيعة دستورية؛ إذ نجد من المثمر تقديم عرض سريع لأبرز تشريعات السلطة (قوانين) التي تضمنت أحكاماً ذات علاقة بالمنظمة؛ للبحث في مدى تدخل هذه التشريعات في شؤون المنظمة، أو تربط بين مؤسسات السلطة ومؤسسات المنظمة.

الفرع الأول: الإشارة إلى منظمة التحرير الفلسطينية

إن الإشارة الأبرز للمنظمة في القانون الأساسي جاءت في تعريف مصدر التشريع، إذ - كما أشرنا قبل قليل - وقع السيد ياسر عرفات التشريع بصفته رئيساً للجنة التنفيذية للمنظمة ورئيساً للسلطة، وهي الملاحظة التي تسجل بحق جميع التشريعات التي أصدرت من قبل الرئيس عرفات وخلفه الرئيس محمود عباس (وفي بعض الأحيان أضيف إليها رئيس دولة فلسطين). والإشكالية المثارة هنا، تساؤل مؤداه: هل استلزم «الرئيس» تقلده تلك الصفتين مجتمعتين لإصدار القوانين؟ أم أصدرها بصفته الثانية (كئيس للسلطة)، وذكرت الصفة الأولى من باب التزديد، وربما للتأكيد على تبعية السلطة للمنظمة؟

الإجابة القانونية عن السؤال الأول هي بالنفي؛ فصفة رئيس السلطة وحدها كافية، والدليل العملي على ذلك أن السيد روجي فتوح (الذي لا يملك صفة تنفيذية في المنظمة)، خلال رئاسته الانتقالية المؤقتة للسلطة عقب رحيل الرئيس عرفات (وفقاً لأحكام القانون الأساسي، بحكم كونه كان يشغل رئاسة المجلس التشريعي)، قد أصدر جملة من القوانين وقعها جميعها تحت صفة «رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية» فقط.⁶²

في هذا السياق، لا بد من التأكيد على أن تضمين عبارة «رئيس دولة فلسطين» إضافة إلى «رئيس السلطة الفلسطينية» في ديباجة إصدار التشريعات، استند بخصوص الصفة الأولى (حتى وقت قريب)⁶³ إلى إعلان استقلال الدولة في العام 1988، وما ترتب

62. من ذلك على سبيل المثال لا الحصر: قانون الأوراق المالية رقم (12) لسنة 2004؛ وقانون دعم الأسرى في السجون الإسرائيلية رقم (14) لسنة 2004؛ وقانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005.

63. سنعقب في نهاية الدراسة كيف أن صفة «رئيس دولة فلسطين» مع مطلع العام 2013 باتت تؤسس على رفعة التمثيل الفلسطيني في الأمم المتحدة، متمثلاً بقرار منح «دولة فلسطين» مركز المراقب في الأمم المتحدة (تشرين الثاني/ نوفمبر 2012)، وقد تمثل سندها القانوني الداخلي بصدور المراسيم الرئاسية الثلاثة الأولى للعام 2013 ذات العلاقة بتعديل الاسم والشعار وإنشاء طابع وأوسمة جديدة بهذا الخصوص.

عليه من إقامة «كيان نظري» للدولة. إن هذه الصفة غير مرتبطة أتوماتيكياً بصفة رئاسة السلطة، إذ تقلد السيد ياسر عرفات صفة رئيس الدولة بموجب قرار للمجلس المركزي العام 1989، صادق عليه المجلس الوطني في العام 1991، فيما تقلد السيد محمود عباس الصفة بموجب قرار للمجلس المركزي في العام 2008؛ ولذلك نجد أن السيد روجي فتوح لم يستعمل هذه الصفة عندما تولى رئاسة السلطة لفترة انتقالية، ببساطة لأنه لا يحملها، وهي بالأصل غير ضرورية لإصدار تشريعات السلطة.

مسألة أخرى تثيرها حيثيات إصدار التشريعات من قبل رئيس السلطة، إضافة إلى ذكر صفته كرئيس اللجنة التنفيذية للمنظمة، وتمثل بتضمين ديباجة التشريع في كثير من الأحيان بأسماء تشريعات للمنظمة إما في معرض استناد أو إحالة، وبالأخص فيما يتعلق بالإشارة إلى التشريعات الجزائية الثورية للمنظمة (1979). كما نذكر أن هيئة القضاء العسكري في السلطة الفلسطينية (وهي بمثابة امتداد لجهاز القضاء الثوري للمنظمة) تطبق التشريعات الجزائية الثورية للمنظمة الصادرة في العام 1979. وقد ثار جدل واسع حول دستورية هذه التشريعات وسند تفعيلها في إطار السلطة، وكانت موضع أكثر من طعن دستوري، رد أغلبها شكلاً.⁶⁴

وفيما يتعلق بمضمون القانون الأساسي للسلطة وإشارته إلى المنظمة، سبق وأشرنا إلى أنها قد اقتصرت على الإشارة إليها في مقدمة نسخته المعدلة لسنة 2003، التي أضافها رئيس المجلس التشريعي آنذاك، السيد أحمد قريع؛ للتأكيد على شرعية المنظمة ووحداية تمثيلها للشعب الفلسطيني. كما أشير إلى المنظمة في المادة (8) المتعلقة بملامح العلم الرسمي ومواصفاته،⁶⁵ فيما أشارت المادة (35) منه إلى أداء رئيس السلطة اليمين الدستورية أمام المجلس التشريعي للسلطة بحضور رئيس المجلس الوطني، وبتقديرنا ليس في هذه الإشارات ما يشير أية إشكاليات تتعلق بالتعارض بين الموائيق الدستورية للمنظمة والسلطة، بل قد يرى البعض في هذه الإشارة ما يؤكد على تبعية السلطة للمنظمة.

على صعيد التشريعات العادية (القوانين) للسلطة، فيما يتعلق بالإشارة إلى المنظمة، نشير إلى ما استحدثه قرار بقانون الانتخابات العامة رقم (1) لسنة 2007 (المعدل لقانون

64. انظر بهذا الخصوص: توام، «نظام العدالة الثوري».

65. المادة (8): «يكون علم فلسطين بالألوان الأربعة والأبعاد والمقاييس المعتمدة من منظمة التحرير الفلسطينية هو العلم الرسمي للبلاد».

كما جاءت المادة (1) من قانون حرمة العلم الفلسطيني رقم (22) لسنة 2005 والمعدل بالقانونين رقمي (5) و(6) لسنة 2006 بالنص ذاته أعلاه، ونظمت شكل العلم وألوانه وأبعاده.

أما المرسوم الرئاسي رقم (29) لسنة 2005 بشأن تحديد أبعاد العلم الفلسطيني، فنظمت المادة (1) منه شكل العلم وألوانه وأبعاده دون الإشارة إلى المنظمة. وقد كانت ديباجة المرسوم قد أشارت إلى موافقة اللجنة التنفيذية للمنظمة. علماً بأن هذا المرسوم قد صدر قبل حوالي 20 يوماً من إصدار القانون رقم (22) لسنة 2005 سابق الإشارة.

الانتخابات السابق)، بتضمين الشروط الواجب توفرها في المرشحين لمنصب رئاسة السلطة وعضوية المجلس التشريعي الالتزام «بمنظمة التحرير الفلسطينية باعتبارها الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني» (المادة 5/36، والمادة 6/45)، كما اشترط في مرفقات طلب الترشح للقوائم بإقرار كل مرشح فيها بالعبرة المذكورة (مادة 4/51).

لم ترد مثل هذه الأحكام في قوانين الانتخابات السابقة، ويعكس تضمينها معنى ومدلولاً سياسياً بحتاً، يتعلق بردة فعل مؤسسة رئاسة السلطة تجاه رفض حكومة حماس الإشارة إلى المنظمة في برنامجها السياسي الذي حصلت بموجبه على ثقة المجلس التشريعي.⁶⁶ وفي خارج البعد الغرضي لهذا النص ما يعبر عن مشروع إصلاحى للعلاقة بين المنظمة والسلطة، والتأكيد على تبعية الثانية للأولى.

الفرع الثاني: الشؤون الخارجية والتمثيل الدبلوماسي

الأصل وفقاً للاتفاقيات الثنائية بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي أن الشؤون الخارجية، وبالأخص الدبلوماسية منها، من اختصاص المنظمة؛⁶⁷ حيث أن السلطة بموجب الاتفاقيات المرحلية «ليس لها مكانة دولية ولا تستطيع التصرف كطرف دولي، فهي ممنوعة تحديداً من الانشغال بشؤون السياسة الخارجية أو التفاوض مع دولة أجنبية».⁶⁸ بل حتى إن السلطة نشأت بموجب مفاوضات قادت إلى اتفاقيات دولية مثل الجانب الفلسطيني فيها منظمة التحرير التي تتمتع بمكانة دولية تسمح لها بالانخراط في هذا النوع من الأعمال القانونية الدولية. وهكذا، فإن المنظمة بمثابة «وكيل» للسلطة في العلاقات الدولية.⁶⁹ فممنوعة التحرير هي التي تحظى بالشخصية القانونية وفق القانون الدولي، بصفتها حركة تحرر، وليس السلطة الفلسطينية، وبالتالي يحق للمنظمة وحدها عقد المعاهدات الدولية والتمثيل الدبلوماسي لدى الدول والمنظمات

66. طلب الرئيس عباس واللجنة التنفيذية من حكومة «حماس» الإقرار في برنامجها الحكومي بشرعية منظمة التحرير ووحدايتها في تمثيل الشعب الفلسطيني، وعقب سجال طويل ومعارضات ومناكفات، استجابت الحكومة بتعديل برنامجها. انظر: بيسان عدوان، «الفصائل الفلسطينية ومنظمة التحرير». في: منظمة التحرير الفلسطينية: التاريخ-العلاقات-المستقبل (بيروت: باحث للدراسات، 2009)، 66. نقلاً عن صحيفة الأيام بتاريخ 2006/3/26 (لم يتسنّ للباحثين الاطلاع على المصدر).

67. المادة (5/9) من اتفاقية المرحلة الانتقالية الموقعة في 1995/9/28.

68. خليل الشقاقي، «مستقبل الديمقراطية في فلسطين بالنظر إلى إشكالية العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية». مجلة السياسة الفلسطينية، عدد 16/15 (1997)، 60.

69. الشقاقي، «مستقبل الديمقراطية»، 60. انظر في سياق متصل: قسيس ونخلة، «الإصلاح القانوني»، 101.

وبذلك تجافي الصواب الفكرة التي دعا إليها البعض (مثلاً السيد جميل أبو بكر من حزب جبهة العمل الإسلامي في الأردن) لإصلاح المنظمة بدعوتها لتحمل السلطة تبعة والتزامات الاتفاقيات الموقعة مع الجانب الإسرائيلي بداعي أن السلطة هي التي وقعت على تلك الاتفاقيات. انظر: الحمد، «منظمة التحرير»، 108.

الدولية.⁷⁰ وفي هذا السياق، جاءت تسمية «وزارة التخطيط والتعاون الدولي» بهذا الاسم، إلى أن عدلت التسمية (والاختصاصات) إلى «وزارة الشؤون الخارجية».⁷¹

إلا أنه يلحظ أن القانون الأساسي للسلطة قد جعل من اختصاصات رئيس السلطة، بموجب المادة (40) منه، تعيين «ممثلي السلطة الوطنية لدى الدول والمنظمات الدولية والهيئات الأجنبية»، وإنهاء مهامهم، إضافة إلى اعتماد «ممثلي هذه الجهات لدى السلطة الوطنية الفلسطينية». وقد تم التأكيد على صلاحية رئيس السلطة بتعيين السفراء بموجب المادة (7/أ) من قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005.

قصر تعريف «الرئيس» في كل من القانون الأساسي وقانون السلك الدبلوماسي على رئيس السلطة الفلسطينية، دون ربطه (كما بعض التشريعات) بصفة رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير. فقد نصت المادة (41) من قانون السلك الدبلوماسي (ضمن الأحكام الانتقالية) على أنه «إلى حين ممارسة السيادة في دولة فلسطين فإن رئيس السلطة الوطنية، رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية يصادق على كافة قرارات الرئيس المنصوص عليها في هذا القانون.» ذلك في الوقت الذي اكتفت فيه مادة التعريفات بتعريف «الرئيس» بأنه رئيس السلطة الفلسطينية (مادة 1)!

وقباله الأحكام التي جاء بها التشريعين المذكورين آنفاً، نجد المادة (63/أ) من نظام الموظفين الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية قد جعلت قرارات تعيين مدراء مكاتب المنظمة (تطور عدد كبير منها من مكاتب إعلامية إلى مكاتب دبلوماسية وأحياناً إلى سفارات)⁷² تصدر بتوقيع رئيس اللجنة التنفيذية ورئيس الدائرة السياسية مجتمعين.⁷³

70. عاصم خليل، «صلاحيات السلطة التنفيذية وامتيازاتها وحدودها: السلطة الفلسطينية كحالة دراسية»، في: دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني. طبعة خاصة لطلبة مساق القانون الدستوري في جامعة بيرزيت (2013)، 28.

انظر حول الشخصية القانونية الدولية لمنظمة التحرير الفلسطينية وحرركات التحرر الوطني عموماً: توام، «دبلوماسية التحرر»، 110-115. وانظر في المرجع ذاته (بشكل عام) حول التجربة الدبلوماسية لمنظمة التحرير.

71. بتتبع قاعدة بيانات/ تطبيق «الحكومات المتعاقبة» على الموقع الإلكتروني لمجلس الوزراء

(www.palestinecabinet.gov.ps/ar/Govs/) يظهر أن الحكومة السادسة (أول حكومة بعد استحداث منصب رئيس الوزراء في العام 2003)، هي أول حكومة تضم وزيراً بصفة وزير الخارجية، وقد تقلدها السيد نبيل شعث.

72. عرف نظام مكاتب منظمة التحرير الفلسطينية «المكتب» في المادة (2) منه بـ «مكتب المنظمة في إحدى الدول وهو شخصية معنوية يشمل المكتب وموظفيه»، وبصياغة قريبة جاء تعريفه في المادة (2) من نظام الموظفين الأساسي. انظر في تشكيل وعمل البعثات الدبلوماسية الفلسطينية (المكاتب): توام، «دبلوماسية التحرر»، 149-153.

73. نصت المادة (63/أ): «تصدر قرارات تعيين موظفي الفئات الأولى والثانية والثالثة بتوقيع رئيس اللجنة التنفيذية ورئيس الدائرة المختصة مجتمعين». وتقرأ هذه المادة بدلالة المادة (12) من النظام ذاته التي حددت فئات الوظائف ودرجاتها ورواتبها وفقاً لجدول تضمنته هذه المادة، وقد جاء مدراء المكاتب ضمن الفئة الأولى. وربما يكون من المفيد الإشارة إلى أن المادة (132) من ذات النظام قد أنطقت صلاحية إصدار قرار «التسريح» بذات «الجهة التي تمارس حق التعيين». بالإمكان معاينة نص هذا النظام في: البرغوثي وتوام، «النظام القانوني»، 175-205.

هذا وقد جاءت المادة (3) من قانون السلك الدبلوماسي لتحديد مهام وزارة الشؤون الخارجية: «1- الإسهام في وضع السياسة الخارجية الفلسطينية وتنفيذها بما يخدم المصالح الوطنية العليا للشعب الفلسطيني؛ 2- تمثيل فلسطين خارجياً وتعزيز العلاقات الفلسطينية مع الدول والمنظمات الدولية والإقليمية عربياً وإسلامياً ودولياً؛ 3- الإشراف على جميع البعثات سياسياً وإدارياً ومالياً، بما في ذلك التعيينات والتنقلات وفقاً للقانون؛ 4- تنمية وتطوير التعاون الدولي مع فلسطين وتمثيل فلسطين لدى الجهات الخارجية؛ 5- رعاية مصالح الفلسطينيين في الخارج، وتعزيز العلاقة معهم وتعميق تواصلهم مع شعبهم ووطنهم؛ 6- اعتماد جواز السفر الدبلوماسي وفقاً لنظام يصدر عن مجلس الوزراء.»

وقبالة الأحكام التي جاء بها القانون المذكور، نصت المادة (7/أ) من نظام مكاتب منظمة التحرير الفلسطينية على أن «يقوم المكتب بأعمال المنظمة في القطر الذي يعمل فيه، ويسعى لتحقيق أهدافها ويشرف على شؤون الفلسطينيين المقيمين والعاملين في ذلك القطر».⁷⁴

وبذلك، هناك تعارض واضح ما بين القانون الأساسي وقانون السلك الدبلوماسي من جهة (تشريعات السلطة)، وصلاحيات اللجنة التنفيذية ودوائرها المختلفة (وبخاصة الدائرة السياسية) بموجب النظام الأساسي للمنظمة، من جهة أخرى.⁷⁵ هذا وسنعرض في المطلب الأول من المحور التالي لعدد من التطبيقات التي تعبر عن الأبعاد الإشكالية في العلاقة بين المنظمة والسلطة، فيما له صلة باختصاص التمثيل الدبلوماسي والعلاقات الدولية.

وقد حاول قانون السلك الدبلوماسي تلطيف جوهره على اختصاصات المنظمة بتضمين مقدمته ديباجات أدبية من شأنها التأكيد على تبعية السلطة للمنظمة،⁷⁶ فأشار إلى نشأة السلك الدبلوماسي الفلسطيني عبر الدائرة السياسية في المنظمة، وأكد على أن عمل السلك الدبلوماسي الفلسطيني سيكون «في إطار تكامل الأداء الفلسطيني، وبخاصة بين الدائرة السياسية في منظمة التحرير الفلسطينية ووزارة الشؤون الخارجية في السلطة الوطنية الفلسطينية».

كما جاء في مقدمة القانون نص استشرافي يتعلق بالدولة المستقلة: «إن إقرار المجلس التشريعي الفلسطيني لهذا القانون يعبر عن قناعته بضرورة تنظيم العمل الدبلوماسي الفلسطيني، واستشرافه إقامة مستقبل العمل الوطني الفلسطيني، وإدراكه حقيقة التحول

74. بالإمكان معانية نص هذا النظام في: البرغوثي وتوام، «النظام القانوني»، 169-174.

75. بالأخص المواد التالية من النظام الأساسي للمنظمة للعام 1968: (15، 16، 18، 19، 27).

76. جاء في مقدمة القانون: «إن إقرار المجلس التشريعي لقانون السلك الدبلوماسي الفلسطيني لا يشكل مساساً أو انتقاصاً من منظمة التحرير الفلسطينية باعتبارها الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني، وهي مرجعية السلطة الوطنية الفلسطينية، وذلك التزاماً بما ورد في مقدمة القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية».

الكامل نحو الدولة الفلسطينية المستقلة ذات السيادة على جميع الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ الرابع من حزيران/ يونيو 1967 وعاصمتها القدس».

هذا وهناك من يشير إلى أن المسودات الأولى لمشروع القانون الأساسي، وتحديدًا في الفصل الأخير منها، كانت تشمل أحكاماً تؤكد على «أن تطبيق القانون الأساسي يجب ألا يمس بالاختصاصات والسلطات المقررة لمنظمة التحرير الفلسطينية ومؤسساتها، بما في ذلك تمثيلها للشعب الفلسطيني في العلاقات الدولية والخارجية ومع الحكومات الأجنبية والمنظمات الدولية».⁷⁷ إلا أننا نجد هذه الأحكام قد أسقطت من المسودة التي تمت المصادقة عليها وإقرارها للنفاذ.

فيما يتعلق تحديداً باختصاص المنظمة في طرفية الاتفاقيات الدولية، والعمل كـ «وكيل» للسلطة بهذا الخصوص، فمن خلال البحث في النظام القانوني للسلطة إضافة إلى قانون السلك الدبلوماسي (سابق الإشارة)، نجد أن بعض التشريعات قد عكست اختصاص المنظمة بشكل سليم، فيما ذهب بعضها خلاف ذلك؛ فمثلاً نجد أن «قراراً بقانون رقم (9) لسنة 2007 بشأن مكافحة غسل الأموال» قد نظم تبادل المعلومات بين وحدة المتابعة المالية لمكافحة غسل الأموال مع الوحدات النظيرة لها في العالم «بناء على الاتفاقيات التي توقعها منظمة التحرير الفلسطينية بهذا الخصوص [...]» (مادة 45)؛ فيما نجد قرار مجلس الوزراء رقم (130) لسنة 2004 بشأن الترتيبات الأمنية ينص على اتخاذ «التدابير اللازمة لمنع وقوع أية مخالفة تتعارض مع التزامات منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية» (مادة 3).

في السياق ذاته، يضاف إلى هذه التشريعات عدد من المراسيم الرئاسية ذات العلاقة بأبعاد دولية، يُستشف منها توجه واضح من قبل رئاسة السلطة لتقديم السلطة «على أنها كيان سياسي شبيه بالدولة كاملة السيادة، من حيث الإشارة إلى اتفاقيات دولية أو قرارات أممية».⁷⁸

77. انظر: الشقافي، «مستقبل الديمقراطية»، 60.

78. خليل، «صلاحيات السلطة التنفيذية»، 28.

من هذه المراسيم، نقلاً عن هذا المرجع: المرسوم الرئاسي رقم (3) لسنة 2008: المصادقة على تعديل الفقرة (3) من المادة (1) من الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب التي وافق عليها مجلس وزراء العدل العرب بموجب قراره رقم (648-22-2006/11/29). | المرسوم الرئاسي رقم (24) لسنة 2005: الإشارة إلى قرار مجلس الأمن رقم (1325) بتاريخ 2000/10/31 الذي يقضي بتعزيز دور المرأة وإشراكها في الجهود الرامية لإحلال السلام. | المرسوم الرئاسي رقم (3) لسنة 1999: إنشاء اللجنة الوطنية العليا للوقاية من المخدرات والمؤثرات العقلية، وأشار إلى أنه يقع على عاتق اللجنة تنفيذ اتفاقيات الأمم المتحدة لسنوات 1961، 1971، 1988. | المرسوم الرئاسي رقم (15) لسنة 2003: إنشاء اللجنة الوطنية للقانون الدولي، والإشارة في ديباجة المرسوم إلى الإيمان بأهمية تعزيز احترام قواعد وأعراف القانون الدولي الإنساني، والانسجام مع توصيات المؤتمر الدولي السادس والعشرين للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر للعام 1995.

الفرع الثالث: العلاقة بين السلطتين التشريعتين في المنظمة والسلطة

من المواضيع الأخرى التي تثار على صعيد العلاقة بين المنظمة والسلطة في مواضع خلاف، السجال الذي دار بين المؤسستين التشريعتين في المنظمة (المجلس الوطني) والسلطة (المجلس التشريعي) حول قانون الانتخابات العامة، وتحديدًا فيما يتعلق باعتبار أعضاء المجلس التشريعي أعضاءً في المجلس الوطني.

جاء هذا الحكم للمرة الأولى في قانون الانتخابات الأول رقم (13) لسنة 1995، وحذف «بطريقة غريبة» عند تعديل هذا القانون بموجب القانون رقم (9) لسنة 2005. وهي الحادثة التي أثارها السيد سليم الزعنون رئيس المجلس الوطني وانتقدها في رسالة موجهة للرئيس محمود عباس، في شباط/فبراير 2006، عبر فيها عن استنكاره لإقدام المجلس التشريعي بما يمثله من برلمان للسلطة على تعديل تلك المادة؛ بحكم كونه غير مخول بذلك، كون القانون الذي تضمن هذه المادة صادر عن رئيس اللجنة التنفيذية قبل انتخاب المجلس التشريعي.⁷⁹ وقد نقل عن الزعنون خلال حديثه لحشد من أعضاء المجلس الوطني المتواجدين في الأردن، أن الرئيس عباس أكد له بأنه لم يكن يعلم بهذه «الفعلية»، التي مرتت خلصة عندما وقع على إصدار القانون.⁸⁰

لاحقاً، صدر خصيصاً القانون رقم (4) لسنة 2006 ليعدل القانون السابق لإضافة هذا الحكم.⁸¹ وختاماً صدر القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة؛ ليُلغى صراحة جميع القوانين السابقة ذات العلاقة، ومؤكدًا على هذا الحكم بموجب المادة (6/4).⁸²

ربما يكون في ظاهر مثل هذا التضمين تأكيد على تبعية السلطة للمنظمة، ولكن في الجوهر هناك تعدد من تشريع للسلطة على اختصاص المنظمة في تحديد من هم أعضاء

79. انظر: خليل، «الإطار الدستوري»، 21.

80. انظر: صالح، «المجلس الوطني»، 63-64.

81. المادة (1): «تعديل المادة الثانية من قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005م بإضافة الفقرة (5) على المادة (2)، وذلك على النحو التالي: -5 يكون أعضاء المجلس التشريعي المنتخبون أعضاء في المجلس الوطني الفلسطيني فور أدائهم القسم القانوني وفقاً لأحكام النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية».

82. المادة (6/4): «يكون أعضاء المجلس التشريعي المنتخبون خلال مدة ولايتهم أعضاء في المجلس الوطني الفلسطيني فور أدائهم القسم القانوني وفقاً لأحكام النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية».

عندما نتكلم عن «قرار بقانون»، فإننا نذكر بأنه يدور حول تشريع صادر عن رئيس السلطة في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي (بشرط توافر حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير)، يكون له قوة القانون إلى حين انعقاد المجلس التشريعي وعرضه عليه، فيقره فيبات قانوناً، أو يرفضه فيفقد صفة الإلزام. انظر حول «صلاحية الرئيس بإصدار قرارات لها قوة القانون»: خليل، «صلاحيات السلطة التنفيذية»، 21-22.

مجلسها الوطني، علماً بأن قانون الانتخابات الأول للعام 1995 (الذي تضمن هذا الحكم لأول مرة كما سبق وأشار) قد أشار في ديباجاته إلى «موافقة اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، بمشاركة رئاسة المجلس الوطني» (إضافة إلى موافقة مجلس السلطة) على إصدار القانون. بينما لم تحتوِ التشريعات المعدلة التالية على مثل هذه الإشارة بالموافقة.⁸³

وهنا تثار جملة من التساؤلات: هل من صلاحية اللجنة التنفيذية للمنظمة (وحدها) توسعة عضوية المجلس؟ وفي حال كانت الإجابة بالإيجاب، هل تكفي الإشارة في ديباجة تشريع للسلطة إلى موافقة الجهة ذات الاختصاص في المنظمة؟ وفي حال كانت الإجابة بالإيجاب، هل الإشارة في القانون الملغى لا تلزم التكرار في التشريعات اللاحقة وبالأخص الأخير؟ في الحقيقة، إن إجابة التساؤلات الثلاثة بالنفي، وإن كان نفي الأول يغني عن البحث فيما تلاه. ونعاود لنستذكر أن نصاب جلسة المجلس الوطني لتعديل الميثاق قد تشكل بدعم من هذا النص الذي وسع عضوية المجلس الوطني، بإضافة 88 عضواً إليه، هم أعضاء المجلس التشريعي للسلطة.

هذه التساؤلات تأتي في ظل إلحاح رئاسة المجلس الوطني، وربما جل أعضائه، للإبقاء على تلك المادة، وبالتالي فعلى ما يبدو أن المجلس الوطني يرى في حكم هذه المادة ما يعزز سلطته، وليس ما ينتقص منها!

83. يشار إلى أن هناك من يذهب إلى تأويل هذا المسلك/الفكرة بالقول إن انتخابات المجلس التشريعي (الخاص بالسلطة) هي بمثابة انتخابات مكملية لعضوية المجلس الوطني (الخاص بالمنظمة)، بالاستناد إلى المذكرة الإيضاحية لقانون الانتخابات الأول للعام 1996، وديباجته التي تضمنت إشارة بـ«الإطلاع على النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية»، والمادة (1/3) من القانون المذكور التي نصت على أن «يكون أعضاء المجلس الفلسطيني فور انتخابهم أعضاء في المجلس الوطني الفلسطيني، وذلك وفقاً للمادتين (5) و(6) من النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية»، وذلك في ضوء أن مصدر التشريع (القانون) هو ذاته رئيس اللجنة التنفيذية للمنظمة ورئيس السلطة الفلسطينية. انظر مثلاً: نايف جراد، «عضوية دولة فلسطين في الأمم المتحدة ومستقبل منظمة التحرير الفلسطينية». ورقة غير منشورة مقدمة في المؤتمر الدولي لعضوية فلسطين في الأمم المتحدة: الأبعاد القانونية والسياسية (الخليل: جامعة الخليل، نيسان/أبريل 2012). وفيما يلي نصوص الأحكام المشار إليها:

نصت المادة (5) من النظام الأساسي للمنظمة على أن «ينتخب أعضاء المجلس الوطني عن طريق الاقتراع المباشر من قبل الشعب الفلسطيني، بموجب نظام تضعه اللجنة التنفيذية لهذه الغاية»، لتتبعها المادة (6) لتنص على: «أ. إذا تعذر إجراء الانتخابات الخاصة بالمجلس الوطني، استمر المجلس الوطني قائماً إلى أن تنتهي ظروف الانتخابات؛ ب. إذا شغل مقعد أو أكثر في المجلس الوطني لأي سبب من الأسباب، يعين المجلس العضو أو الأعضاء لملء المقاعد الشاغرة».

فيما أن المذكرة الإيضاحية لقانون الانتخابات أشارت إلى المجلس الوطني في موضعين: الأول في سياق الإشارة إلى اعتبار «رئيس السلطة الوطنية وأعضاء المجلس الفلسطيني أعضاء في المجلس الوطني الفلسطيني» (وذلك في الفقرة الخامسة من المذكرة)؛ والثاني في سياق الإشارة إلى أن القانون يعالج «عدم الجمع بين الانتخابات والترشيح في أكثر من دائرة واحدة»، موضحاً أن هذا المبدأ «قد سحب» على أعضاء المجلس الوطني الفلسطيني «بحيث لا يجوز لعضو المجلس أن يرشح نفسه في إحدى الدوائر الست عشرة، إلا إذا ألغى قيده من دوائر المجلس الوطني الفلسطيني في الشتات» (وذلك في الفقرة الثامنة من المذكرة).

الفرع الرابع: تدخلات أخرى لتشريعات السلطة في شؤون المنظمة

مدت بعض مفردات الإطار القانوني للسلطة ولايتها إلى أجهزة المنظمة، ومن ذلك ما تضمنه القرار رقم (59) لسنة 1994 الذي قامت بموجبه «الهيئة الوطنية الفلسطينية العليا لحقوق الإنسان»،⁸⁴ بنصه على أن نطاق اختصاص الهيئة يشمل «مختلف الدوائر والأجهزة والمؤسسات في دولة فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية» (مادة 3). وكذلك ما تضمنه قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998، بنصه على اختصاص مجلس الوزراء في تحديد معادلة وظائف ودرجات كوادرات المنظمة ومؤسساتها بالفئات والدرجات المقابلة لها في القانون (مادة 106).

ومن ذلك أيضاً ما تضمنه قرار مجلس الوزراء رقم (244) لسنة 2006 بشأن نظام منح جواز السفر الدبلوماسي؛ إذ شمل أصحاب الحق بهذا الجواز «رئيس المجلس المركزي لمنظمة التحرير الفلسطينية وأعضاءه» (مادة 13/2). وللتوضيح، فإن هذه العبارة تشمل بحكم هيكلية المنظمة كلاً من رئيس المجلس الوطني (بحكم كونه هو ذاته رئيس المجلس المركزي)، إضافة إلى رئيس اللجنة التنفيذية وأعضائها (بحكم عضويتهم في المجلس المذكور).

وكذلك ما تضمنه قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (16) لسنة 2004 (المادة 2)، وقانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005 (مادة 8) بشمولهما لموظفي منظمة التحرير، والنص على انتفاعهم من الحقوق التي يربطها. وفي السياق ذاته، ولكن بشكل أكثر خصوصية، «قرار مجلس الوزراء رقم (79) لسنة 2004 بتشكيل لجنة التقاعد لمنتسبي منظمة التحرير الفلسطينية».

وفي سياق متصل، أسست، بموجب بعض تشريعات السلطة، هيئات جديدة تم ربطها بهيكلية المنظمة وموازنتها، ومن ذلك «الهيئة العليا لشؤون القدس» بموجب المرسوم الرئاسي رقم (5) لسنة 2003، و«الهيئة الإسلامية المسيحية لنصرة القدس والمقدسات» بموجب المرسوم الرئاسي رقم (12) لسنة 2008، و«المؤتمر الوطني الشعبي للقدس» بموجب القرار رقم (119) لسنة 2008؛ و«منتخب محافظة القدس» بموجب القرار رقم (103) لسنة 2009.

84. يطلق عليها الآن «الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المظالم)»، وقد أطلق عليها قبل ذلك «الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن».

وفي السياق ذاته نقل «مكتب لجنة البعثات والمنح» من أمانة سر الرئاسة إلى «دائرة التربية والتعليم العالي في منظمة التحرير الفلسطينية» بموجب القرار رقم (4) لسنة 2005.⁸⁵

وفي أحيان أخرى، أنشأ رئيس السلطة مؤسسات ولجاناً هي بالأصل من اختصاصات المنظمة، ليلحقها بالسلطة، ويعاود إلحاقها بالمنظمة، أو العكس. وهو ما ينطبق أيضاً، في كثير من الأحيان، بخصوص المؤسسات سابقة الإشارة. ومن المؤسسات الأخرى المستحدثة/المشكلة التي تندرج من حيث الموضوع في المنظمة: «لجنة المفاوضات» بموجب المرسوم رقم (6) لسنة 2005، و«اللجنة العليا لمتابعة معاناة اللاجئيين الفلسطينيين في العراق» بموجب المرسوم رقم (156) لسنة 2006.⁸⁶

وقد كان الأخرى أن يتم تنظيم مثل هذه الأمور في تشريعات على مستوى المنظمة، وليس على مستوى السلطة؛ ذلك أنه، وإن لا نجد أثراً على صعيد النشاط التشريعي الدستوري على مستوى السلطة على الوثائق الدستورية للمنظمة (باستثناء بعض الأحكام الدستورية والقانونية للتعارض مع اختصاصات المنظمة في التمثيل الدبلوماسي الفلسطيني)، فإننا نجد التشريعات العادية وما دونها من تشريعات ثانوية قد راحت تعدل في هيكلية المنظمة وحقوق كوادرها العاملين والمتقاعدين وواجباتهم.

إجمالاً، وفي سياق المزاوغات بين حركتي فتح وحماس حول تنازع الصلاحيات (عقب الانتخابات التشريعية الثانية العام 2006، بسيطرة فتح على رئاسة السلطة، وأغلبية حماس في المجلس التشريعي وتشكيل الحكومة)، نلاحظ أن التشريعات (مراسيم الرئيس وقراراته من جهة، وقرارات مجلس الوزراء وتعليمات الوزراء من جهة أخرى) قد وظفت في هذه المعارك السياسية. إضافة إلى الأمثلة السابقة، نذكر أن الرئيس عقب فوز حماس بالانتخابات قد ربط به إدارة المعابر والحدود بعدما كانت مرتبطة بوزارة الداخلية⁸⁷. كما أن حكومة حماس (الحكومة الفلسطينية العاشرة) قد أناطت بأحد وزراء الدولة فيها (السيد عاطف عدوان) شؤون اللاجئين، وهو الاختصاص الأصيل لمنظمة التحرير.⁸⁸

85. انظر جدول حول تشريعات السلطة ذات العلاقة بالمنظمة: البرغوثي وتوام، «النظام القانوني»، 97-110.

86. انظر في هذا السياق: خليل، «صلاحيات السلطة التنفيذية»، 29-30.

87. كان ذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم (16) لسنة 2006.

88. لم تكن هذه المرة الأولى التي تناط فيها بوزير دولة قضايا من اختصاص المنظمة، ومن ذلك تولي السيد صائب عريقات بصفته وزير دولة شؤون المفاوضات، في ثلاث حكومات متعاقبة (حكومة السيد محمود عباس، والحكومتان الأولى والثانية للسيد أحمد قريع)، وهي الحكومات السادسة والسابعة والثامنة.

المطلب الثالث: الوثائق الدستورية للدولة الفلسطينية

عند الحديث عن الوثائق الدستورية للدولة الفلسطينية، فإننا نقصد فيها أساساً مشروع الدستور (بنسخته الثالثة الأخيرة، آذار/مارس 2003)، يضاف إليه، بل ويسبقه، إعلان الاستقلال (1988) سابق الإشارة، الذي لن نعاود تناوله في هذا الموضوع تلافياً للتكرار. وقد سبق أيضاً الحديث عن المراحل والمحطات التي مرت بها عملية أو عمليات إعداد المشروع بشكل عكسي منذ العام 2011 وحتى العام 1988. وفي هذا الجزء سيتم التركيز على محتوى مشروع الدستور بما له صلة بموضوع هذا المحور، إذ يبحث في أبعاد التعارض والانسجام بين الوثائق الدستورية للدولة وكل من المنظمة والسلطة.

من حيث الشكل، يمثل مشروع الدستور وثيقة دستورية كاملة متكاملة، وفقاً لما هو متعارف عليه تقليدياً لشكل الدستور المكتوب، من حيث المبادئ (الأسس) العامة للدولة ونظام الحكم، وكفالة الحقوق والحريات، وتنظيم السلطات العامة (الثلاث) والعلاقة فيما بينها، والأحكام الختامية. وفي مقابلته للميثاق الوطني، نجد الثاني، كما سبق وأشير، يقتصر على المبادئ العامة للمنظمة ورسالتها وأهدافها والحقوق السياسية العامة، وبالتالي لا يشكل الدستور وثيقة مناظرة لتحل مكان الميثاق تلقائياً بمعنى الإلغاء الضمني، للاختلاف من حيث الشكل، والأهم من ذلك من حيث الجوهر؛ كون الميثاق خاصاً بمنظمة التحرير فيما يختص الدستور بالدولة الفلسطينية.

ويشكل الدستور، حال صدوره، لاغياً ضمناً للقانون الأساسي للسلطة الفلسطينية؛ لكونهما من ذات الطبيعة والشكل، ولاغياً صراحة لكون القانون الأساسي قد حدد مدة العمل بأحكامه خلال المرحلة الانتقالية مع إمكانية «تمديد العمل به إلى حين دخول الدستور الجديد للدولة الفلسطينية حيز التنفيذ» (مادة 115). وينسجم ذلك أصلاً مع فكرة أن السلطة الفلسطينية مشروع كيان/نواة للدولة الفلسطينية وبنية تحتية وخبرانية لها.

الفرع الأول: الإشارة إلى منظمة التحرير الفلسطينية

لم يتضمن مشروع الدستور أية إشارة إلى منظمة التحرير الفلسطينية باسمها، ولو بديجات أدبية من شأنها التأكيد على شرعية ووحداية تمثيل المنظمة للشعب الفلسطيني، وهو المسلك الذي اعتاده المشرع عند تعاطيه مع قضايا حساسة من هذا القبيل. إلا أن المشروع تضمن إشارة «يتيمة» للمؤسسة التشريعية في المنظمة، تعلقت بدور المجلس الوطني (أو المجلس المركزي في حال صعوبة

انعقاده) في آلية تبني مشروع الدستور قبل قيام الدولة، كخطوة سابقة على إقراره من قبل المجلس النيابي للدولة الذي تكون له صلاحية عرض الدستور على الاستفتاء (مادة 185).⁸⁹

وقد سبق وتطرقتنا في المحور الأول من هذه الدراسة للانتقادات التي تسجل بحق هذه الأحكام، وبالأخص فيما يتعلق بنص الدستور ذاته على آلية تبنيه ليصبح نافذاً بموجب نصوص لم تأخذ صفة الإلزامية بعد!⁹⁰

وبالمقاربة بين مشروع الدستور والقانون الأساسي فيما يتعلق بالبحث عن إشارات إضافية إلى منظمة التحرير، نجد أنه في الوقت الذي أحال فيه القانون الأساسي تنظيم العلم الرسمي إلى ما تعتمد عليه منظمة التحرير (كما سبقت الإشارة)،⁹¹ جاءت المادة (6) من مشروع الدستور لتتصّ على أن «علم فلسطين وشعارها وأوسمتها وشاراتها ونشيدها الوطني يحدد بقانون».

89. نص الفقرة (2) من المادة (185): «يتبنى المجلس الوطني الفلسطيني لمنظمة التحرير الفلسطينية هذا الدستور قبل قيام الدولة الفلسطينية المستقلة ذات السيادة. وفي حال تعذر انعقاد المجلس الوطني الفلسطيني يتبنى المجلس المركزي الفلسطيني هذا الدستور».

نص الفقرة (3) من المادة (185): «بعد قيام الدولة، وفور إجراء أول انتخابات عامة، يتولى المجلس النيابي المنتخب صلاحية إقرار هذا الدستور بشكله الحالي الذي تبناه المجلس الوطني الفلسطيني لمنظمة التحرير الفلسطينية أو المجلس المركزي الفلسطيني، على حسب الأحوال، وذلك بموافقة ثلثي مجموع أعضاء المجلس النيابي. وللمجلس أن يقرر، بأغلبية مجموع أعضائه، طرح الدستور للاستفتاء الشعبي العام لإقراره. فإذا وافقت أغلبية المشاركين في ذلك الاستفتاء على الدستور، اعتبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء».

90. أغفلت الصياغة عدداً من السيناريوهات المحتملة وأبرزها: (1) «ضرورة تثبيت 3/2 النواب للدستور بصيغته الحالية يعني أن عدم وجود أكثرية لتبني الدستور قد تتركنا في فراغ قانوني؟ عندها، هل سيحافظ المجلس الوطني الفلسطيني على حقه في تبني الدستور أولاً قبل عرضه على مجلس النواب؟»، (2) «إذا وافق مجلس النواب بالأغلبية المطلوبة على الدستور، ولم يتم تقديم الدستور للاستفتاء بسبب عدم وجود أكثرية مطلقة، فمتى سيغير الدستور نافذاً؟ هل سيحتاج إلى تصديق من رئيس الدولة؟ وهل سيُعتبر نافذاً بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، كما هو حال باقي القوانين بحسب المادة 80 من مشروع الدستور؟»، (3) «في حال تم التصويت على عرض الدستور للاستفتاء، هل يحتاج ذلك لموافقة رئيس الدولة والنشر في الجريدة الرسمية ليصبح نافذاً؟»، (4) «في حال تم عرض الدستور للاستفتاء، وفي حال لم يحصل الدستور على الأكثرية المطلوبة، فمن سيكون له الحق لتحضير دستور آخر؟ وما هي الإجراءات؟ هل سيبقى القانون الأساسي ساري المفعول حتى تتبنت الدستور الفلسطيني كما تنص المادة 115 من القانون الأساسي بصيغته المعدلة؟ هل تكفي «أكثرية المشاركين» دون تحديد الحد الأدنى للمشاركة الشعبية؟ هل يمكن لمجلس النواب إعادة صياغة الدستور أو تخصيص لجنة للقيام بذلك، وتقديم الدستور للاستفتاء من جديد؟ هل يمكن لمجلس النواب أن يعيد صياغة المشروع ويقرر في المرة الثانية ألا يقدم المشروع للاستفتاء؟». مقتبس من: خليل، «عملية تحضير»، مرجع سابق، 228-229. وانظر في المرجع ذاته حول طريقة تبني وتعديل الدستور: 228-230.

كما انظر في سياق متصل: الرئيس وسنيورة، «مفاهيم أساسية»، 52-55؛ محيسن، «آليات الدعوة والتأثير»، 281-282.

91. نذكر بأن المشروع لم يرتكن إلى «ما تعتمد عليه منظمة التحرير»، فذهب إلى سن قانون خاص بذلك، القانون رقم (22) لسنة 2005 وتعديلاته، عقب مرسوم رئاسي حمل الرقم (29) لسنة 2005.

الفرع الثاني: بين الجنسية والمواطنة، اللاجئون في مشروع الدستور: عائدون أم مرحب بهم؟

أثارت الصياغة غير الموفقة للمادة (13) من المشروع،⁹² المتعلقة بـ «عودة اللاجئين»، جملة من الانتقادات؛ بحديثها عن حق عودة اللاجئين الذين هجروا من أرضهم العام 1948 إلى الدولة الفلسطينية (وليس إلى أراضيهم الأصلية)، بشكل أثار انتقادات المطالعين ووصفهم لهذه المادة أنها تنازل عن حق العودة إلى الموطن (البلد) الأصلي، واستبدالها بالعودة إلى أراضي الدولة الفلسطينية، الأمر الذي يعتبر في المحصلة النهائية مخالفة لأحكام الميثاق الوطني فيما يتعلق بحق العودة.

ولكن حقيقة الأمر غير ذلك كلية، ذلك أن الدولة الفلسطينية تقدم هذا الالتزام طواعية منها للفلسطينيين (اللاجئين)، باعتبارها كياناً ناشئاً، وبشكل رفع من قيمة الالتزام الأخلاقي بدعوة اللاجئين للحياة في الدولة الفلسطينية (كمواطنين) إلى مرتبة الحق الدستوري بموجب هذه المادة، وهي بذلك لن تتعارض مع كون «دولة فلسطين هي للفلسطينيين أينما كانوا» (كما نصت عليها وثيقة إعلان الاستقلال). فيما يبقى حق العودة مكفولاً بموجب القانون الدولي وبموجب الميثاق الوطني، وأيضاً بموجب وثيقة إعلان الاستقلال التي تعتبر السند الدستوري الأول للدولة الفلسطينية؛ إذ تدعي الدراسة أن صدور الدستور لا يؤثر على الميثاق الوطني ولا يعتبر لاغياً ضمناً له.

هذا وقد زاد الطين بلة الفقرة الثانية من المادة (13) ذاتها، التي تحدثت عن سعي الدولة الفلسطينية في متابعة «تنفيذ الحق المشروع للاجئين الفلسطينيين في العودة إلى ديارهم، والتعويض، من خلال المفاوضات والسبل السياسية والقضائية وفقاً لقرار الأمم المتحدة 194 لسنة 1948 ولمبادئ القانون الدولي»، ذلك أن هذا الاختصاص شأن خاص بالمنظمة وليس للدولة فيه سوى التنسيق مع المنظمة.⁹³

تعاطى البعض مع هذه المادة على أساس أن مكانها الدستور، وما يعيها فقط هو مضمونها،⁹⁴ فيما حذرت بعض الأدبيات من خطورة وضع مثل هذه المادة في مشروع

92. نص الفقرة الأولى من المادة (13): «للفلسطيني الذي هُجر من فلسطين أو نزع عنها نتيجة لحرب العام 1948 ومنع من العودة إليها، حق العودة إلى الدولة الفلسطينية وحمل جنسيتها، وهو حق دائم لا يسقط بالتقادم.»

93. ناهيك عن أن صياغة النص قد جانبت الصواب بإشارتها إلى القرار المذكور، فالأصل أن يشار إليه باسمه الرسمي متضمناً الجهة التي صدر عنها بالتحديد ضمن أجهزة الأمم المتحدة وهي الجمعية العامة.

94. من ذلك مثلاً ما ذهب إليه تصريح للجهة الشعبية لتحرير فلسطين التي انتقدت هذه المادة (أشارت إليها بالمادة رقم 17 على سبيل الخطأ المادي، والصواب هي المادة 13)، وأخذت عليها: «عدم تحديد بل وتعميم مفهوم حق العودة»، وأيضاً «تحديد وتكبير أدوات النضال والفعل لإنفاذ حق العودة بالمفاوضات والسبل السياسية والقضائية فقط». كما ذهبت إلى تقديم إعادة صياغة مقترح يتمثل بالنص التالي: «تعمل الدولة الفلسطينية على تنفيذ الحق المشروع للاجئين في العودة إلى ديارهم والتعويض وفقاً لقرار الأمم المتحدة 194 لسنة 1948

الدستور لما تعكسه من مصادرة لنتائج مفاوضات الحل النهائي؛ لإسقاطها الخيارات كافة سلفاً، وإبقائها على احتمالية واحدة هي «العودة» إلى أراضي الدولة (وليس إلى المواطن).⁹⁵ فيما تعاطت معها بعض الأدبيات على أنها تحمل مضمون تأجيل هذه القضية إلى ما بعد قيام الدولة.⁹⁶

إن التعاطي السليم مع هذه المادة هو الدعوة إلى إعادة صياغتها وفقاً لمقترحنا السابق (اللاجئون مرحب بهم للإقامة في الدولة الفلسطينية والتمتع بمواطنتها)، وعدم تطرقها إلى «حق العودة» كمفهوم له دلالاته الاصطلاحية؛ كونه من اختصاصات منظمة التحرير وليس الدولة، دون المساس بحق الدولة في تضمين دستورها إشارة صريحة وواضحة للجنسية وعناصرها وشروطها الأساسية.

وبذلك، فإن صياغة القانون الأساسي كانت أكثر حذراً من تجربة صياغة مشروع الدستور، حيث تم تجنب أية إشارة للمواطنة/الجنسية الفلسطينية، واكتفي بالإشارة إلى الفلسطيني بشكل عام، وأحال تنظيم موضوع الجنسية إلى قانون (لم يصدر بعد). وهو خيار تكتيكي مفاده تجنب نقاط خلافية ليتم حلها في المستقبل. إلا أن عدم النص في

ولمبادئ القانون الدولي» (انظر: الجبهة الشعبية لتحرير فلسطين، «حول الدستور»، 265). وفي تعبير قريب جاء مضمون ورقة لفرع جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني في لبنان. انظر: جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني - فرع لبنان، «مشاركة في نقاش الدستور المقترح»، في: حول الدستور الفلسطيني المقترح، وقائع ندوة، بيروت، تشرين الأول 2003 (د.م: هيئة تنسيق الجمعيات الأهلية العاملة في التجمعات الفلسطينية وبرنامج دراسات التنمية في جامعة بيرزيت، 2004)، 27.

فيما ذهب البعض للقول إن الصياغة قد جانبت الصواب فلم تشمل أصول وفروع الذين هجروا أو نزحوا. انظر: مرعي ناصر، «التعديلات المطلوبة في بنود الدستور». في: حول الدستور الفلسطيني المقترح، وقائع ندوة، بيروت، تشرين الأول 2003 (د.م: هيئة تنسيق الجمعيات الأهلية العاملة في التجمعات الفلسطينية وبرنامج دراسات التنمية في جامعة بيرزيت، 2004)، 30-31.

وكذلك اعتبرت جبهة النضال الشعبي الفلسطيني نص المادة المذكورة «التفافاً على القرار 194 وتناقضاً معه»، وشككت بمساعي الدولة بتنفيذ تعهد الدستور بمتابعة السعي إلى تنفيذ حق العودة (بعد أن يكون قد تم الاتفاق على كافة قضايا الحل النهائي). بل وذهبت إلى محاولة دحض أية إدعاءات من قبيل رؤية تنفيذ حق العودة على مرحلتين؛ الأولى إلى مناطق الدولة، ومن ثم إلى الأراضي الأصلية بقولها إنه إضافة إلى كونه (غير واقعي، فإنه في الوقت نفسه لا يستند إلى ضمانات دولية ملازمة) (انظر: جبهة النضال الشعبي الفلسطيني، «حول الدستور»، 256). وفي سياق قريب اعتبر البعض الصياغة التي جاءت عليها المادة المذكورة «تحايلاً على حق العودة حسب القرار 194، أي العودة إلى البيت، والأرض والممتلكات»، ووجد فيها مشروعاً للتوطين داخل دولة فلسطين. انظر: سهيل الناطور، «الدستور وحق العودة». في: حول الدستور الفلسطيني المقترح، وقائع ندوة، بيروت، تشرين الأول 2003 (هيئة تنسيق الجمعيات الأهلية العاملة في التجمعات الفلسطينية وبرنامج دراسات التنمية في جامعة بيرزيت، 2004)، 35.

فيما انتقد البعض درجة الإلزام التي عبرت عنها الصياغة فيما يتعلق بسعي الدولة إلى تنفيذ حق العودة، معلقاً بأنها نوع من الالتزام اللين الذي تعلن عنه دول صديقة للشعب الفلسطيني وليست الدولة الفلسطينية التي من واجبها النضال من أجل حق العودة. انظر: سمارة، «دستور أم خصخصة»، 15.

95. انظر: رباح وحماد، «اللاجئون والدستور»، 222.

96. انظر: البرغوثي وعوكل، «المحددات والدلالات»، 39.

القانون الأساسي على شروط الجنسية الفلسطينية لم يمنع السلطة، على أرض الواقع، من ربط الالتزامات الواردة في القوانين الفلسطينية «للمواطنين» بأولئك الفلسطينيين المقيمين في الضفة الغربية وقطاع غزة، الذين يتقاطعون بشكل كبير مع أولئك الذين يملكون رقم هوية صادر بموجب سجل السكان، الذي هيمنت عليه قوات الاحتلال الإسرائيلي منذ 1967، وشرعت بإحصاء السكان ومنحهم أرقام هوية، أو أولئك الذين سمحت لهم إسرائيل بالدخول، وحصلوا مع الوقت على رقم هوية بموجب ما يعرف بـ «لم الشمل»، بموافقة إسرائيلية، حتى ولو كانت الهوية صادرة عن وزارة الداخلية الفلسطينية، ومؤطرة بالعلم الفلسطيني.⁹⁷ إلا أن السلطة الفلسطينية قد اضطرت إلى تعريف «الفلسطيني» بشكل غرضي، لإنفاذ أحكام قانون الانتخابات.⁹⁸

إن قيام الدولة الفلسطينية، وتبني دستور لها، يبرران ضرورة حسم موضوع المواطنة في نص الدستور، وهو ما يفسر التوجه الفلسطيني بصياغة المادة (13) المشار إليها آنفاً. لدرجة أن عدم الاتفاق على المواطنة كان من بين الأسباب الموجبة لبعض الدول للامتناع عن تبني دستور مكتوب وموحد (مثلما حصل مع دولة إسرائيل، التي فضلت عدم تبني دستور للدولة التي أنشئت العام 1948 نتيجة الحرب، وسيطرتها بالقوة على أجزاء كبيرة من فلسطين التاريخية، وتحول أول «كنيست» من جمعية أو مجلس تأسيسي إلى أول برلمان إسرائيلي، مفضلين تبني قوانين أساسية مختلفة وبحقبة تاريخية مختلفة).⁹⁹

97. انظر حول هذا الموضوع:

Asem Khalil, *The Circulation of Palestinian Refugees and Migrants*. CARIM Analytical and Synthetic Notes 200833/, Circular Migration Series, Legal Module, 2008; Asem Khalil, *Irregular Migration into and through the Occupied Palestinian Territory*. CARIM Analytical and Synthetic Notes 200879/ - Irregular Migration Series, Legal Module. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, 2008.

98. فيما يلي نص الفقرة (2) من المادة (7) من قانون رقم (13) لسنة 1995 بشأن الانتخابات (الملغي)، ونص الفقرة (2) المناظرة من المادة (27) من قرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة:

«يعتبر الشخص فلسطينياً لأغراض القانون: أ. إذا كان مولوداً في فلسطين وفق حدودها في عهد الانتداب البريطاني، أو كان من حقه اكتساب الجنسية الفلسطينية بموجب القوانين التي كانت سائدة في العهد المذكور؛ ب. أو إذا كان مولوداً في قطاع غزة أو الضفة الغربية بما فيها القدس الشريف؛ ج. أو إذا كان أحد أسلافه تنطبق عليه أحكام الفقرة (أ) أعلاه بغض النظر عن مكان ولادته؛ د. إذا كان زوجاً لفلسطينية أو زوجة لفلسطيني حسبما هو معرف أعلاه».

كما جاء في المذكرة الإيضاحية للقانون الملغي (للعام 1995): «وإذ يأتي هذا القانون خاصاً بسكان قطاع غزة والضفة الغربية بما فيها القدس الشريف وفق ما تقتضيه الظروف وطبيعة المرحلة الانتقالية، فإن ذلك لا يقصد الإجحاف بحق فلسطيني الشتات، وبخاصة حق اللاجئ والنازح والنازح والمبعدين الذين سيكون بإمكانهم ممارسة حقوقهم في الانتخابات في وقت لاحق بعد عودتهم إلى الوطن».

99. Menachem Hofnung, "The Unintended Consequences of Unplanned Constitutional Reform: Constitutional Politics in Israel". *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 44, No. 4 (1996), 588-589.

بهذا المعنى، من الطبيعي أن يكون توجه من صاغوا مشروع الدستور الرغبة في تبني مادة واضحة المعالم بخصوص «المواطنة»، لكن السيئ في الموضوع هو أنهم فشلوا في ذلك؛ فجاءت المادة لتزيد الأمر تعقيداً من خلال الخلط بين حق العودة والمواطنة، وبين اختصاص الدولة من خلال الدستور، واختصاص المنظمة بموجب ميثاقها وبحكم كونها حركة تحرر وطني.

في الحقيقة، إن تحديد الجنسية الفلسطينية يمثل «تحدياً كبيراً من ناحية قانونية»، في ظل وجود العديد من التعريفات لمن هو الفلسطيني. ومن أبرز مصادر التعريفات تلك: قرار الجمعية العامة رقم (181) للعام 1947 (قرار التقسيم)، وكالة إغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا)، الميثاق الوطني الفلسطيني، واتفاقيات أو سلو.¹⁰⁰

وبذلك، فإنه في حال تم تجاوز تلك المادة بتعديلها وفقاً للمقترح السابق، لا نجد أي مبرر لخشية تجاوز حقوق اللاجئين أو الإدعاء بأن تنظيم الجنسية داخل الدولة الفلسطينية يعني التنازل عن حق اللاجئين الفلسطينيين بالعودة إلى ديارهم.

إن الدستور بريء من تلك التهم المتعلقة بالتنازل عن حق اللاجئين بالعودة، وإن بررت هذه الشكوك فيما ذهب إليه كثيرون بالربط بين صياغة الدستور من جهة، ومشاريع يتم تداولها أحياناً (من جهة أخرى) حول عودة اللاجئين إلى الدولة الفلسطينية، بدل العودة إلى الديار الأصلية، وهو ما يرفضه جمهور اللاجئين طبعاً.¹⁰¹

ولو فرضنا أن نص الدستور عكس هذه التوجهات، فيمكن حينها الإدعاء، وعن حق، بأنه ليس من مهام دستور الدولة الفلسطينية، بل ليس من مهام الدولة الفلسطينية أن تقرر مصير اللاجئين الفلسطينيين أو تتنازل عن حق العودة بدلاً عنهم، إذ تبقى هذه مهمة منظمة التحرير الفلسطينية، بموجب ما ورد في الميثاق الوطني والنظام الأساسي للمنظمة.

100. انظر بهذا الخصوص: قسيس ونخلة، «الإصلاح القانوني»، مرجع سابق، 141-142.

101. هناك من يعزو هذه التخوفات لدى جمهور اللاجئين أنهم يعتقدون أن مشروع الدستور هو بمثابة أحد المشاريع أو الأفكار التي من شأنها التنازل عن حق العودة، ويزيد تخوفهم كما يحلل السيد رمزي رباح والسيد أنور حمام أن عملية إعداد الدستور تأتي «من قبل أفراد وشخصيات شاركوا سابقاً في مفاوضات ومباحثات حول اللاجئين، ولهم مواقف مسبقة في حل القضية ضمن أحد السيناريوهات السابقة [يقصدان: العودة إلى الدولة الفلسطينية، مبادلة اللاجئين بالمستوطنين، تبادل الأراضي، عودة رمزية (لم شمل العائلات)، التوطين في الخارج]، بالتالي الدستور هنا يأتي منسجماً مع أطروحاتهم ومواقفهم التي بالضرورة ستتناقض مع مواقف اللاجئين أنفسهم». كما يشير إلى استنكار اللاجئين لعدم استشارتهم في إعداد الدستور. انظر: رباح وحمام، «اللاجئون والدستور»، 218-220، 226.

الفرع الثالث: «المجلس الاستشاري»: هيئة مستحدثة أم إحلالية بديلة؟

استحدث مشروع الدستور هيئة جديدة أطلق عليها «المجلس الاستشاري»، وقد نظم اختصاصاتها وشؤونها ضمن الفصل الأول (السلطة التشريعية) من الباب الثالث (السلطات العامة)، وتحديدًا في المواد (109-111)، بحيث يُنشأ هذا المجلس بموجب الدستور كهيئة ذات شخصية مستقلة، تتكون من 150 عضواً يراعي فيهم تمثيل نسب التوزيع السكاني للفلسطينيين في داخل فلسطين وخارجها، تاركا تنظيم آلية الانتخاب أو التعيين لقانون يصدر بهذا الخصوص (مادة 109).

جاء من بين اختصاصات هذا المجلس في مشروع الدستور جملة من الاختصاصات ذات العلاقة بشؤون الفلسطينيين في الخارج (اللاجئين)، على نحو يثير الشك بأن المراد من هذا المجلس هو الحلول مكان منظمة التحرير، أو بشكل أدق مكان المجلس الوطني (بصفته برلمان المنظمة)، وبخاصة كون المسودات الأولى من مشروع الدستور كانت تشير إلى هذه الهيئة باسم «المجلس الوطني»¹⁰² وربما جاء تعديل الاسم نتيجة التخوفات التي أثّرت حول نية استبدال المجلس الوطني للمنظمة عن طريق مؤسسات الدولة القادمة.¹⁰³

يأتي ذلك في ظل فضاءية تلك الاختصاصات ومجافاتها للصواب أحياناً في الصياغة التشريعية.¹⁰⁴ إذ من غير الواضح لماذا يُعنى المجلس بتقديم الاقتراحات ذات العلاقة بحماية «التراب الفلسطيني»، بدل الإشارة إلى الإقليم الفلسطيني (براً وبحراً وجواً)؟ وبتقديرنا، إن استعمال هذا المصطلح يأتي في باب «الفذلكة الاصطلاحية»، ليس أكثر!

وجود مثل هذه الهيئة ضمن السلطة التشريعية لا يعتبر مثلباً بحد ذاته، فمن المتصور تعدد الهيئات التشريعية في ظل تنظيم واضح للصلاحيات والتنسيق والتكامل بينها، ولكن نظراً لما يثيره وجود مثل هذا المجلس من تخوفات للإحلال مكان المجلس الوطني (في ظل الفرضية القوية بـ «طغيان» الدولة على المنظمة، بموجب الممارسة، وهو ما

102. براون، «مسودة دستور»، 36.

103. خليل، «الإطار الدستوري»، 21.

104. المادة (110): «يختص المجلس الاستشاري ب: دراسة القضايا الإستراتيجية العامة، وتقديم المقترحات بشأنها؛ تقديم الاقتراحات في كل ما يتعلق بالحقوق الوطنية وسلامة التراب الفلسطيني وحقوق الفلسطينيين في الخارج؛ مناقشة التعديلات الدستورية وإبداء الرأي بصدد ما يقترح منها؛ ما يحيله رئيس الدولة إلى المجلس من موضوعات تتعلق بالسياسة العامة في الشؤون العربية والدولية لدولة فلسطين؛ مشروعات القوانين التي يحيلها رئيس الدولة إليه المتعلقة بالفلسطينيين في الخارج؛ ما يقرر أعضاء المجلس طرحه للنقاش في جدول أعماله».

المادة (111): «يرسل المجلس الاستشاري توصياته إلى رئيس الدولة الذي يقرر نشرها في الجريدة الرسمية، ورئيس مجلس الوزراء ورئيس المجلس النيابي».

نصفه بالأمر الطبيعي أو «الشر» الذي لا بد منه!)، فمن الممكن إذن أن يكون التراجع عن فكرة هذا المجلس وإغائها من مسودة الدستور هي الفكرة الأسلم.

فإذا ما أخذنا بعين الاعتبار عدد السكان ومساحة الأرض، في ضوء الخبرات المقارنة، قد لا يكون ضرورياً وجود مثل هذا التعدد للهيئات «التشريعية»، وبالأخص في ظل ضعف الدور الذي يضطلع به المجلس الاستشاري الذي لا يتعدى الاقتراحات، علماً أن البعض ذهب للقول إن نشر مقترحات المجلس في الجريدة الرسمية وفقاً لما نص عليه الدستور قد يمنحها صفة القانون!¹⁰⁵ كذلك من المتوقع أن تكون التعيينات فيه (حال اعتماد القانون أسلوب التعيين وليس الانتخاب أو كليهما) باباً للزبائنية والمراعاة السياسية، وبالأخص في حالة تعذر إجراء الانتخابات في الخارج، كما كانت تجربة المجلس الوطني منذ تأسيسه في العام 1964.

الفرع الرابع: مكانة وثيقة الاستقلال من دستور الدولة

سبق وأشير إلى وثيقة إعلان الاستقلال (1988)، وإن كانت تصنف ضمن الوثائق الدستورية لمنظمة التحرير، فإن لها صلة مباشرة بالدولة. وانطلاقاً من هذه الحقيقة، نرى أن على الدستور أن يتعاطى مع هذه الوثيقة الدستورية بشكل أكثر تكاملية وارتباطاً. ويكون ذلك من خلال قيام الدستور بعكس المبادئ العامة التي جاءت في هذه الوثيقة ذات الإجماع الوطني فصائلاً وشعبياً. إضافة إلى ذلك، فإن فكرة تضمين نص الوثيقة في مسودة الدستور كمقدمة له (وهي الفكرة التي دعا إليها البعض كبديل عن المقدمة التي ظهرت في المسودة الأولى،¹⁰⁶ واختفت لاحقاً من المسودتين الثانية والثالثة¹⁰⁷)، من شأنها جلب وثيقة إعلان الاستقلال إلى الإطار الدستوري للدولة، علماً أن أفراد مقدمة للدستور (في اعتقاد كثيرين) لا يضيف لنص الدستور ولا ينتقص منه.¹⁰⁸

105. البرغوثي وعوكل، «المحددات والدلالات»، 40.

106. انظر: الجبهة الشعبية لتحرير فلسطين، «حول الدستور»، 263.

107. عابدين، «سير العملية الدستورية»، 13. في سياق متصل علق ناثن براون على المسودة الثالثة مشيداً بعدم إسهابها في الأحكام العقائدية (الأيديولوجية) العامة كما هي القاعدة، وقد ربط ذلك مع عدم وجود مقدمة لمشروع الدستور. انظر: براون، «مسودة دستور»، 2.

108. هناك من يدعو إلى عدم تضمين مسودة الدستور بمقدمة، معتبراً إياها «تدخل في باب ما لا يلزم في الصيغة الدستورية»؛ فبرأيه أن «الدستور يبدأ فوراً بمواده، دون مقدمات أدبية أو شروحات عن الأوضاع التاريخية التي أدت إلى وضع الدستور؛ فالدستور ضرورة قانونية وأخلاقية، بلا ضرورة لشرح ذلك. انظر: وليم نصار، الدستور الذي نريد لفلسطين (رام الله: المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية - مواطن، 2004)، 16.

ذلك في الوقت الذي تبني فيه البعض توجه بعض فقهاء القانون الدستوري حول القوة القانونية الإلزامية للمقدمة ومعادلتها بالإلزامية أحكام الدستور ذاته. انظر: عابدين، «سير العملية الدستورية»، 13.

الفرع الخامس: قضايا الوضع الدائم وأحكام الدستور: خلاف حول النص أم مكانه؟

برأي ناثن براون الذي قدم تعليقاً وافياً على مشروع الدستور إنه لا داعي لتناول هذه القضايا (يقصد قضايا الوضع الدائم بشكل عام) التي لا تتضمنها معظم الدساتير عادة. ونجده يعزو تضمينها (في السياق الفلسطيني) إلى «التشديد على أن الدستور ليس وثيقة لتنظيم شؤون الدولة فحسب، بل أيضاً لبيان القيم والمبادئ الأساسية للمجتمع». ونجده كذلك يحذر من تضمين «نصوص لغوية» حول هذه القضايا التي سيكون من الصعب سياسياً تعديل المواد التي تضمنتها، إضافة إلى دلالة هذا التعديل على التراجع.¹⁰⁹

نحذّر من توسع نطاق أحكام مسودة دستور الدولة بتناول أمور من اختصاصات المنظمة من قبيل مسألة اللاجئين، ودور المنظمة بعد قيام الدولة، بل وحتى حدود الدولة، فإن كان يجب تضمين الحدود في الدستور وفقاً لما هو دارج في محتوى الدساتير التقليدية، فإنه ما من شرط يوجب ذلك؛ فالإقليم، وليس حدوده، شرط لقيام الدولة، وهناك العديد من الأمثلة الواقعية لذلك كإسرائيل، وعدد من الدول حديثة الاستقلال التي لم تضمن وثائقها الدستورية حدوداً لإقليمها، وبالتالي بالإمكان تأجيل هذه المسألة إلى ما بعد قيام الدولة؛ مناط هذا التحذير خشية اعتبار مثل هذه التصريحات الحساسة أو الاستنتاجات المبكرة بمثابة تنازل مسبق قبل الخوض في مفاوضات الحل النهائي التي على أساسها ستحدد معالم هذه الأمور.

109. براون، «مسودة دستور»، 3.

أبعاد العلاقات السياسية الواقعية بين كل من المنظمة والسلطة والدولة

على الرغم من بعض التخوفات التي تثار أحياناً حول أثر قيام الدولة على منظمة التحرير الفلسطينية، فإنه لا يوجد ما يبرر التخوف من تحضير أو تبني دستور مكتوب للسلطة الفلسطينية أو للدولة الفلسطينية على الميثاق الوطني الفلسطيني أو النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية، ولا يوجد ما يبرر الخلط ما بين منظمة التحرير من جهة والدولة أو السلطة من جهة أخرى.

فمنظمة التحرير موجودة قبل قيام السلطة والدولة، وقيام السلطة أو الدولة لا ينتقص من حركة التحرر شيئاً ما دامت عملية التحرر قائمة، وما دامت مكانة المنظمة كممثل شرعي لجميع الفلسطينيين، بمن فيهم أولئك الموجودون داخل مناطق السلطة أو، فيما بعد، داخل حدود الدولة، وخارجها.

منظمة التحرير الفلسطينية هي حركة التحرر الوطني الخاصة بالشعب الفلسطيني، تمثله وتقدم له خدمات في الوطن والشتات، ولها مكاتب تدير ما يشبه مرافق الدولة، وتضع سياسات عامة تحكم توجهاتها كما يحصل في الدول.¹¹⁰ إن المنظمة، وبعكس السلطة الفلسطينية والدولة الفلسطينية، ليست كياناً سياسياً يقوم على السيادة الإقليمية، بل يكتسب فعاليته الدولية كونه حركة تحرر في الشتات، تمثل شعباً تم الاعتراف له

110. انظر تحت عنوان «حركات التحرر الوطني: من الداخل وفي النظام الدولي» (متخذاً من منظمة التحرير الفلسطينية حالة دراسية): توم، «دبلوماسية التحرر»، 73 وما بعدها.

يشار إلى أن بعض فقهاء القانون الدولي ذهبوا في معرض محاجتهم في شخصانية حركات التحرر الوطني، باتجاه القول إن هذه الحركات تستبدل عنصر الإقليم والسيطرة عليه بالانضال لاسترداد الأرض المحتلة فيما يعد تطبيقاً، وبخاصة لمبدأ الفعالية والسيطرة على الإقليم في الأحوال العادية. انظر بهذا الخصوص: توم، «دبلوماسية التحرر»، 111.

دولياً وعربياً بحق تقرير المصير.¹¹¹ ولعل التاريخ لم يشهد خبرة لقيام كيان وسطي بين حركة التحرر الوطني والدولة المستقلة سوى خلال التجربة الفلسطينية، وبالأخص بالمقاربة بينها والتجارب التحررية في فيتنام والجزائر وناميبيا التي لطالما كانت في موضع مقارنة مع التجربة الفلسطينية.¹¹²

يحاول هذا المحور إثارة جملة من الأبعاد الإشكالية في العلاقة بين الكيانات الثلاثة، في ضوء المعطيات التي قدمها المحور السابق، وفي السياق ذاته الذي تجيء فيه هذه الدراسة، المتمثل بمحاولة إثبات فرضية عدم تأثير صدور دستور الدولة على الإطار الدستوري للمنظمة، وبالأخص الميثاق الوطني.

المطلب الأول: العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الفلسطينية

أشارت مقدمة الدراسة كيف أن السلطة التي انبثقت كذراع «محلية» للمنظمة، سرعان ما أخذت تقلب المعادلة لصالح طغيان نفوذها على حساب المنظمة، فباتت السلطة بمثابة المتبني للمنظمة (على عكس العلاقة السليمة بينهما)، أو كما عبر عنها البعض بزحف الكيان الوليد على الكيان الأم؛¹¹³ فدمجت العديد من أجهزة المنظمة في السلطة (مثل جيش التحرير - قوات الأمن الوطني وجهاز القضاء الثوري - هيئة القضاء العسكري)، وراحت السلطة تدرج المؤسسات المتبقية للمنظمة كبنء على موازنتها السنوية.¹¹⁴ ناهيك عن مقابلة وتشابه عدد من الأجهزة ضمن هيكلية المنظمة والسلطة كالدائرة السياسية للمنظمة قبالة وزارة الشؤون الخارجية في السلطة (كان يطلق عليها بداية «وزارة التخطيط والتعاون الدولي»)، وما ترتب على ذلك من تنافس في الاختصاصات.¹¹⁵

111. إبراهيم غوشة في: الحمد، «منظمة التحرير»، 122.

112. محمد خالد الأزعر، «جدل منظمة التحرير وبدائلها». مجلة القدس، مجلد 11، عدد 123 (2009)، 7.

113. هاني المصري، «مستقبل منظمة التحرير الفلسطينية». مجلة فلسطينيات، عدد 2 (2007)، 92؛ توام، «السلطة - المنظمة».

114. برر عضو المجلس التشريعي السابق السيد محمد الحوراني هذه المسألة بأنه «ليس لمنظمة التحرير مصادر دخل، والدعم يتوجه الآن إلى السلطة، والسلطة بالطبع رئيسها هو رئيس منظمة التحرير، فمن الطبيعي أن تحول السلطة جزءاً من الأموال؛ سواء من الدعم أو من الضرائب التي تجبها والتي وصلت إلى مليار دولار عشية بدء الانتفاضة، ويحول جزء من هذه الميزانية لتستمر في عملها». انظر: الحمد، «منظمة التحرير»، 118.

115. البرغوثي وتوأم، «النظام القانوني»، 33.

من السجلات على هذا الصعيد، المناورات السياسية بين رئيس اللجنة السياسية في المنظمة (السيد فاروق القدومي)، ووزير التخطيط والتعاون الدولي، حول اختصاصات التمثيل الدبلوماسي، التي شهدت أكثر من مرة استعانة القدومي في خضم هذه المناورات (حول من هو وزير الخارجية الفلسطينية) باتفاقية أو سلو التي حرمت السلطة من التمثيل الدبلوماسي. انظر: عدلي صادق، «مستقبل منظمة التحرير وآفاق تفعيلها». في: منظمة التحرير الفلسطينية: التاريخ-العلاقات-المستقبل (بيروت: باحث للدراسات، 2009)، 282-283.

كما كان من شأن جمع بعض الشخصيات لعدد من المناصب السياسية في هيئات المنظمة والسلطة أن يفاقم من هذا الإشكال.¹¹⁶

وربما كانت بداية هذا الإشكال بثغرة تضمنها قرار المجلس المركزي بتشكيل السلطة، بتحويل اللجنة التنفيذية للمنظمة باختيار أعضاء مجلس السلطة من بين أعضائها أو من خارجها (في الداخل والخارج).¹¹⁷ ولاحقاً بات واضحاً تفضيل بعض الشخصيات لمنصب وزاري في السلطة على عضوية اللجنة التنفيذية للمنظمة.¹¹⁸

الفرع الأول: رؤى نقدية وتحليلية في إشكاليات العلاقة

من الكتابات المبكرة حول معضلة العلاقة بين المنظمة والسلطة ما كتبه السيد ممدوح نوفل (العام 1995) معلقاً على تجربة الشهور العشرة الأولى من عمر السلطة، فتحدث عن تجاهل «أعضاء السلطة» للجنة التنفيذية للمنظمة في تعاطيهم مع مسألة المفاوضات، التي هي بالأصل من اختصاص المنظمة وليس السلطة. وخلص إلى استنتاج مؤداه أن السلطة، «بغض النظر عن النيات، حلت محل منظمة التحرير وسلبتها معظم مهماتها وشلت حركتها».¹¹⁹

ومن الكتابات المبكرة الأخرى دراسة للسيد جميل هلال (العام 1998) جاء فيها: إن «من أبرز التغييرات التي دخلت الحقل السياسي الفلسطيني بعد اتفاق أوسلو، انتهاء

وغالباً ما كانت تحسم هذه السجلات لصالح القدومي إلى أن تولى الوزارة (بات اسمها وزارة الشؤون الخارجية) السيد ناصر القدوة، فحسم السجل لصالحه أكثر من مرة بدعم من الرئيس عباس. وما أن شكلت حكومة حماس وتولى الوزارة أحد قيادات الصف الأول فيها (السيد محمود الزهار)، تفاقمت السجلات، وفي اجتماع دول عدم الانحياز، المنعقد بماليزيا في أيار/مايو 2006، وصل هناك وفدان رسميان لتمثيل فلسطين: وفد برئاسة القدومي وآخر برئاسة الزهار، فحسم الأمر لصالح القدومي، وانسحب الزهار محتجاً. انظر: أشجان مسعود، «منظمة التحرير والجامعة العربية». في: منظمة التحرير الفلسطينية: التاريخ-العلاقات-المستقبل (بيروت: باحث للدراسات، 2009)، 122.

116. الشقافي، «مستقبل الديمقراطية»، 61؛ البرغوثي وتوام، «النظام القانوني»، 34.

117. انظر: خليل، «الإطار الدستوري»، 19.

118. كتب عدلي صادق: «إن إطار السلطة لم يكتف باستيعاب معظم هياكل المنظمة، بمفاعيل القدرة المالية للأولى، وانسداد كل قنوات الموارد المالية بالنسبة للتانية؛ وإنما جعل هذا الإطار (أي إطار السلطة) من فرضية أن المنظمة مرجعية سياسية له، أمراً هلامياً لا قيمة عملية له. وليس أدل على ذلك، من تعليق أحد أعضاء اللجنة التنفيذية للمنظمة، ذات يوم، حول اعتراضات البعض، على تمسكه بالعمل كوزير لإعلام السلطة، بالقول في صيغة الاستفهام التقريرية: هل ترون أن اللجنة التنفيذية للمنظمة، هي -فعلاً- القيادة السياسية للشعب الفلسطيني؟! إن كانت اللجنة التنفيذية، قيادة فعلية، فلن أقبل العمل كوزير في حكومة السلطة». انظر: صادق، «مستقبل منظمة التحرير»، 282.

119. انظر: ممدوح نوفل، «إشكالية العلاقة بين السلطة الفلسطينية ومنظمة التحرير وسبل حلها». مجلة الدراسات الفلسطينية، عدد 22 (1995)، 53-56.

دور م. ت. ف. التي هيمنت على ذلك الحقل، وتولي السلطة الفلسطينية التي قامت، وفقاً للاتفاق المذكور، بدور محوري في ترتيب الأوضاع الداخلية للحقل. صحيح أن المنظمة بقيت قائمة، لكنها بقيت عنواناً، واقتصر دورها على مشاركة إحدى هيئاتها (اللجنة التنفيذية) في اجتماعات المجلس الوزاري، في إطار تشكيلة القيادة الفلسطينية. كما بقي المجلس الوطني الفلسطيني لكن كهيئة احتياطية، إن جاز التعبير».¹²⁰

وبتحليل السيد هاني المصري، فإنه «عندما أصر أبو عمار بعد أوصلو على الجمع ما بين رئاستي المنظمة والسلطة، فإنه لم يفعل ذلك للتحكم والاستئثار وحده بالقرار فقط، وإنما لأنه كان يخشى من أن يؤدي قيام السلطة إلى القضاء نهائياً على المنظمة قبل تحقيق أهدافها. لذلك تماهى مع عملية إضعاف المنظمة دون التفريط بها كلياً». وبرأيه، فإن الرئيس عرفات «حاول في أكثر من مرة أن يستعمل المنظمة كلما واجهت السلطة مصاعب مع إسرائيل»، وأبدى قناعته بضرورة «الحفاظ على المنظمة والسلطة معاً، والتجارب مع المساعي العربية والدولية والإسرائيلية لدعم السلطة وإضعاف المنظمة ولكن إلى حدود».¹²¹

وبرأي البعض أن النقاش في ذلك الوقت لم يكن يدور حول الإبقاء على المنظمة أو حلها، وإنما آليات إصلاحها؛ لتقوية الموقف الفلسطيني في المفاوضات مع إسرائيل.¹²² إلا أننا نستبعد ما أشار إليه البعض من وجود اعتقاد لدى القيادة الفلسطينية بعدم الحاجة لاستمرار المنظمة بعد قيام الدولة الذي كان متوقفاً مع نهاية العام 1999.¹²³ فمن وجهة منظمة التحرير على الأقل، لم يُقصد بإقامة السلطة الفلسطينية أن تحل محل المنظمة ما لم يتم تحقيق جميع الحقوق المشروعة لأبناء الشعب الفلسطيني.¹²⁴

120. جميل هلال، النظام السياسي الفلسطيني بعد أوصلو: دراسة تحليلية نقدية (بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية، رام الله: المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية - مواطن، 1998)، 75-76. انظر في سياق متصل: خليل، «الإطار الدستوري»، 19.

121. المصري، «مستقبل منظمة التحرير»، 99.

122. انظر: خليل، «الإطار الدستوري»، 18؛ وأيضاً:

Jamil Hilal, "PLO Institutions: The Challenge Ahead". *Journal of Palestine Studies*, Vol. 23, No. 1 (1993), pp. 4660-.

123. أحمد مصليح، «منظمة التحرير الفلسطينية بين ضرورات الإصلاح وإعادة البناء». مجلة سياسات، عدد 23 (2013)، 33.

124. أحمد مبارك الخالدي، «علاقة منظمة التحرير بالسلطة الوطنية: إشكالية تدرج سلطات، أم تداول وإحلال». مجلة السياسة الفلسطينية، عدد 16/15 (1997)، 98.

والى جانب هذا النقاش السياسي المسؤول، وصلت بعض الانتقادات حداً دنت فيه إلى تخوين مؤسسة السلطة والقائمين عليها، معتبرة إياها شريكاً للاحتلال، ومقاربة بينها وبين تجربة «مكتب الشؤون الهندية، الذي أقامته الإدارة الأمريكية في مطلع القرن العشرين لتمثيل الهنود الحمر، أهل البلاد الأصليين»، الذي ضم مناضلين هنوداً مفسدين، قدموا للعلن على أنهم ممثل شرعي ووحيد للشعب. انظر: سعادة ارشيد، «منظمة التحرير الفلسطينية: إشكالية المبتدأ والمنتهى». مجلة كنعان، عدد 145 (2011)، 63-64.

لن تسترسل هذه التفرعة إسهاباً في هذا الموضوع، وما استجد بخصوصه بفوز حركة حماس في الانتخابات التشريعية وتشكيلها للحكومة، وما تبع ذلك من إشكاليات وصولاً إلى الانقلاب/الحسم العسكري صيف 2007 في قطاع غزة، وما ترتب عليه من انقسام وطني؛ كونها كانت موضع بحث العديد من الدراسات والأدبيات السابقة التي نحيل إليها،¹²⁵ ولكن في الوقت ذاته ننبه إلى ضرورة الاستفادة من تجربة التفاعل بين المنظمة والسلطة في مرحلة قيام الدولة وعلاقتها مع المنظمة. بل بالإمكان الاستفادة كذلك من خبرة ممارسة الإدارة والحكم التي وفرتها السلطة بقيامها في المرحلة التي تلي قيام الدولة على الأرض.¹²⁶

الفرع الثاني: إشكاليات العلاقة على صعيد الممارسة

من بين الأدوار «الاحتياطية» (محاكاة لتعبير هلال سابق الإشارة) التي وظفت لأجلها مؤسسات المنظمة على الصعيد الداخلي (على مستوى السلطة)، كان ما شهدته حقبة النزاع بين حركتي فتح وحماس داخل النظام السياسي للسلطة قبيل الانقسام (مؤسسة

125. انظر مثلاً: الخالدي، «علاقة منظمة التحرير»، 47-53؛ هلال، «النظام السياسي الفلسطيني»، 75 وما بعدها؛ تيسير قبعة، «في إشكاليات العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية»، *السياسة الفلسطينية*، عدد 16/15 (1997)، 68-80؛ ممدوح نوفل، «النظام السياسي الفلسطيني بين الداخل والخارج: نشوء النظام السياسي الفلسطيني وتطوره». في: ما بعد الأزمة: التغيرات البنوية في الحياة السياسية الفلسطينية وآفاق العمل، وقائع المؤتمر السنوي الرابع لمؤسسة مواطن (رام الله: المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية - مواطن، 1999)، 40-45؛ الشقاقي، «مستقبل الديمقراطية»، 59-62؛ خليل، «صناعة الدستور»، 31-36؛ صلاح عبد العاطي، «المجتمع الفلسطيني بين التقليد والحداثة: الإمكانات والمحددات لدستور ديمقراطي تنموي». في: *الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية* (رام الله: برنامج دراسات التنمية بجامعة بيرزيت، 2004)، 83-86؛ أيمن دراغمة، «حماس ومنظمة التحرير الفلسطينية وآفاق المستقبل». *مجلة تسامح*، عدد 22 (2008)؛ العبدالله، حميدي، «إعادة إحياء منظمة التحرير: هل من أفق لبناء حركة وطنية جديدة؟». *مجلة دراسات باحث*، عدد 14/13 (2006)؛ نوفل، «إشكالية العلاقة»؛

Ali Jarbawi, Palestinian Politics at a Crossroads. *Journal of Palestine Studies*, Vol. 25, No. 4 (1996), pp.2939-.

126. كتب السيد ممدوح نوفل: «(لا أحد يستطيع إنكار أن تشكيل السلطة شكل امتحاناً لفكر الفلسطينيين وخبراتهم وقدرتهم على إدارة شؤونهم بأنفسهم، وبناء أول سلطة لهم على أجزاء من أرضهم». انظر: نوفل، «النظام السياسي الفلسطيني»، 41.

انظر حول تجربة حركة حماس في الحكم وصراع الصلاحيات مع مؤسسة الرئاسة وأبعاد العلاقة مع منظمة التحرير: محمد حجازي، «مدخل لقراءة تجربة حماس في الحكم». *مجلة أوراق فلسطينية*، عدد 2 (2008)، 99-116؛ محمد رشاد الشريف، «حماس في السلطة ومستقبل منظمة التحرير الفلسطينية». *مجلة دراسات باحث*، عدد 14/13 (2006)، 211-229؛ محسن صالح (تحرير)، *قراءات نقدية في تجربة حماس وحكومتها: 2007-2006* (بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2007)؛ مريم عيتاني، *صراع الصلاحيات بين فتح وحماس في إدارة السلطة الفلسطينية: 2006-2007* (بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2008)؛ باسم الزبيدي، *حماس والحكم: دخول النظام أم التمرد عليه؟* (رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 2010)؛ خالد الحروب، «حماس في الحكم: جدل الديني والسياسي والصراع على الشرعية الفلسطينية». *مجلة سياسات*، عدد 2 (2007)، 9-18.

الرئاسة قبالة الحكومة و«أغلبية» المجلس التشريعي)، وبما تعبر عنه هذه الظاهرة من محاولة حركة فتح لمراوغة حركة حماس التي سيطرت على مؤسسات السلطة (بحكم أغليبتها في المجلس التشريعي) من خلال الاستنجد بمؤسسات المنظمة التي ما زالت تسيطر عليها حركة فتح (بحكم أغليبتها في مجمل هيكلها).¹²⁷ وهو ما عبر عنه البعض باضطراب حركة فتح «لإعادة اكتشاف المنظمة وإحيائها من جديد للالتفاف على نتائج الانتخابات»،¹²⁸ ووصفته حركة حماس بلجوء الرئيس عباس «للاستخدام ورقة المجلس الوطني واللجنة التنفيذية وقيادة المنظمة لمواجهة انتصار حماس»، وتراجع «قيادة المنظمة عن الوفاء باتفاق القاهرة القاضي بإعادة إصلاح م.ت.ف.». ¹²⁹

وفي خضم هذه المراوغات، لم تتوان حركة حماس عن التصريح على لسان رئيس مكتبها السياسي، السيد خالد مشعل، بالدعوة إلى إنشاء مرجعية للحركة النضالية الفلسطينية، في سياق وبنبرة صوت يسرت فهم الدعوة إلى تأسيس كيان بديل لمنظمة التحرير الفلسطينية. وهو ما اعتبره السيد محمد خالد الأزعر نتيجة «لاستصغار البعض لمقام المنظمة وقيمتها، هبوطاً إلى درك الدعوة إما إلى هجرانها وإزاحتها من المشهد الفلسطيني بالكلية، وإما إلى تصنيع بديل كيان مواز لها أو بديل منها». ¹³⁰

إن الخلافات بين مؤسستي رئاسة السلطة وحكومتها لم تكن طارئة بتشكيل حماس للحكومة، وإنما وجدت في تجارب الحكومات السابقة منذ استحداث منصب

127. خليل، «صناعة الدستور»، 32-33.

128. ارشيد، «منظمة التحرير»، 63. وفي سياق متصل: أحمد منصور إسماعيل، «المراحل الرئيسية في مسيرة منظمة التحرير». في: منظمة التحرير الفلسطينية: التاريخ-العلاقات-المستقبل (بيروت: باحث للدراسات، 2009)، 39. انظر حول الخلافات بين مؤسستي الرئاسة والحكومة في السلطة إبان حكومة حماس: عدوان، «الفصائل الفلسطينية»، 65-67.

129. دراغمة، «حماس ومنظمة التحرير»، 132. انظر في سياق متصل: العبدالله، «إعادة إحياء»، 235-237.

اتفاق/إعلان القاهرة: إعلان صادر عن مؤتمر الحوار الوطني الفلسطيني المنعقد في آذار/مارس 2005 في القاهرة، بمشاركة 12 فصيلاً فلسطينياً على رأسها حركة فتح وحماس، اتفق خلاله على جملة من الموضوعات، أبرزها: تشكيل لجنة من الأمراء العاميين للفصائل وأعضاء اللجنة التنفيذية للمنظمة، برئاسة الرئيس عباس (بصفته رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير)، للاتفاق على آلية لإعادة بناء المنظمة؛ وعقد الانتخابات التشريعية والمحلية؛ والالتزام باستمرار التهدئة مع الاحتلال. انظر النص الكامل للإعلان كما ينشره مركز المعلومات الوطني الفلسطيني - وفا:

www.wafainfo.ps/atemplate.aspx?id=4894.

انظر بهذا الخصوص أيضاً: العبدالله، «إعادة إحياء»، 232-235؛ عدوان، «الفصائل الفلسطينية»، 68-69.

130. الأزعر، «جدل منظمة التحرير»، 5، 8.

رئيس الوزراء وفصل رئاسة الحكومة عن رئاسة السلطة في العام 2003.¹³¹ ونتيجة لتلك الخلافات، لم تستمر الحكومة الأولى، حكومة السيد محمود عباس، أكثر من شهرين، كذلك هدد السيد أحمد قريع بالاستقالة أكثر من مرة (ترأس ثلاث حكومات في سنتين ونصف)؛ وفي كلتا التجربتين السابقتين على تجربة حكومة حماس، كانت تحسم الخلافات داخل أطر «البيت الفتحاوي»، بحكم انتماء الرئيس ورئيس الوزراء لحركة فتح.¹³² وهناك من يشير إلى أن الرئيس عرفات قد استعان باللجنة التنفيذية للمنظمة لعرقلة حكومة عباس (التي أرغمها، وفقاً لتعبير الكاتب، لأداء اليمين أمامها)، و«سرعان ما أعاد أعضاء اللجنة التنفيذية للمنظمة إلى حجمهم بمجرد نجاحه في إسقاط عباس!».¹³³

وبالقدر الذي تعتبر فيه تلك المسالك التفافاً ومراوغةً على المستوى السياسي الداخلي، بقدر ما عبرت عن محاولة تصويب لشكل العلاقة القويمة بين المنظمة والسلطة التي تم تجاهلها سابقاً، حين كانت كلتاها تحت سيطرة حركة فتح؛ ولكن في الفترة التي تلت اقتسام النفوذ في مؤسسات السلطة بين أكبر فصليين فلسطينيين، بات هناك «داعٍ مصلحي» في تصويب العلاقة بين السلطة والمنظمة.¹³⁴

وقد يكون المفيد الإشارة إلى أن صوت تفعيل دور المنظمة سرعان ما خفت من قبل مؤسسة الرئاسة بإقالة «حكومة الوحدة الوطنية» التي شكلتها وترأستها حماس (عقب الانقلاب/الحسم العسكري صيف 2007 في قطاع غزة)، وتشكيل حكومة طوارئ برئاسة السيد سلام فياض. وعقب ذلك لم يدر الحديث عن إصلاح المنظمة وتفعيلها إلا ضمن أجندات مشاريع المصالحة الوطنية أو التحضير للعمل الدبلوماسي على مستوى

131. الحكومات هي: السادسة، برئاسة السيد محمود عباس (2003/4/30-2003/10/7)؛ والسابعة والثامنة والتاسعة، برئاسة السيد أحمد قريع (2003/10/7-2006/3/27). انظر التطبيق الذي ينشره الموقع الإلكتروني لمجلس الوزراء حول الحكومات الفلسطينية المتعاقبة، من حيث رقمها ومدة ولايتها ووزرائها:

www.palestinecabinet.gov.ps/ar/Govs/

132. أحمد سعيد نوفل، «نحو علاقة صحيحة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الفلسطينية». في: منظمة التحرير الفلسطينية: تقييم التجربة وإعادة البناء (بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2007)، 78. انظر في الصفحات التالية من المرجع ذاته حول الخلافات بين حكومة حماس ومؤسسة رئاسة السلطة.

133. إسماعيل، «المراحل الرئيسية»، 38.

134. للمزيد حول الصراع في النظام السياسي الفلسطيني وأثر ذلك على القانون الأساسي، وأثر القانون الأساسي في تعزيز هذا الصراع بدل حله، انظر:

Asem, Khalil, "Beyond the Written Constitution: Constitutional Crisis of, and the Institutional Deadlock in, the Palestinian Political System as Entrenched in the Basic Law," 11 (2013) *International Journal of Constitutional Law* 3473-.

الأمم المتحدة. وبالتالي، يتم التعامل مع إصلاح المنظمة كأحد الملفات الملحقة بأي من المشروعات. وهو ما سنعاود التطرق إليه لاحقاً.

وكما قلنا، إن الخلافات بين مؤسستي رئاسة السلطة وحكومتها، وإن بلغت أشدها في عهد حكومة حماس وحكومة الوحدة الوطنية (التي ترأستها حماس)، فإنها كظاهرة كانت سابقة لهذا الحدث (كما سبق وأشرنا)، بل ولا حقة له؛ فحكومات السيد سلام فياض (الثلاث) التي تلت حكومة الوحدة الوطنية (حزيران/يونيو 2007 - حزيران/يونيو 2013)، وعلي الرغم من صمودها (بالأحرى صمود رئيسها) لست سنوات، فإنها استقالت أخيراً على أثر خلافات بين رئيس الحكومة ورئيس السلطة فيما تعلق باستقالة وزير المالية السيد نبيل قسيس (نتيجة خلافه مع رئيس الوزراء)، التي قبلها رئيس الحكومة (ورفضها الرئيس).

خلال العمل على هذه الدراسة، توفر مثال آخر، تمثل باستقالة رئيس الحكومة الخامسة عشرة، السيد رامي الحمد الله، بعد حوالي أسبوعين على تشكيلها؛¹³⁵ نتيجة خلاف مع الرئيس حول الصلاحيات، وقد أشارت بعض وكالات الأنباء إلى أن الخلاف كان على أثر تكليف الرئيس نائب رئيس الوزراء للشؤون الاقتصادية (وهي التسمية المستحدثة في هذه الحكومة) السيد محمد مصطفى بتوقيع اتفاقية اقتصادية مع البنك الدولي، الأمر الذي اعتبره الحمد الله تجاوزاً له واعتداءً على اختصاصاته.¹³⁶

كما أوردت وسائل إعلام أخرى أن رد الرئيس عباس كان بأن توقيع الاتفاقيات من اختصاصات منظمة التحرير،¹³⁷ بمعنى أنه يمكن الاستنتاج أن الرئيس عباس قد كلف مصطفى بتوقيع الاتفاقية المذكورة بصفته رئيساً للجنة التنفيذية لمنظمة التحرير (يشار في هذا الخصوص إلى أن مصطفى يشغل إضافة إلى منصبه الوزاري رئاسة صندوق

135. استمرت الحكومة بصفحتها حكومة تسيير أعمال نحو ثلاثة أشهر، إلى أن تشكلت «حكومة جديدة»، منتصف أيلول/سبتمبر 2013، لم يطرأ في تشكيلها أي تغيير، بما دفع السيد جهاد حرب لیتساءل: هل هي «حكومة رقم 16 أم 15 مكرر»؟! انظر مقالته بالعنوان ذاته (استرجعت بتاريخ 2013/10/15):

<http://shasha.ps/more.php?id=78630#.Ul20HNLtZ2g>

136. انظر مثلاً، خير لـ «وكالة فرانس برس» (24)، وآخر لـ «وكالة وطن للأبناء» على التوالي (استرجعنا بتاريخ 2013/6/24):

<http://www.france24.com/ar/node/873815>:

http://www.wattan.tv/new_index_hp_details.cfm?id=a4989501a9388428&c_id=1

137. انظر مثلاً، خير لـ «وكالة معا الإخبارية»، وآخر لـ «صحيفة المستقبل» (اللبنانية) على التوالي (استرجعنا بتاريخ 2013/6/24):

<http://www.maannnews.net/arb/ViewDetails.aspx?ID=607531>؛

<http://www.almustaqbal.com/storiesv4.aspx?Storyid=576473>

الاستثمار الفلسطيني).¹³⁸ وهو المدخل ذاته الذي استعمله الرئيس عباس سابقاً لصالح فياض (وهو رئيس للحكومة) بتخويله توقيع اتفاقيات دولية، والمشاركة في المفاوضات مع الجانب الإسرائيلي، وهما الاختصاصان الأصيلان بالمنظمة.

ومن السوابق الأخرى فيما يتعلق بإشكاليات العلاقة بين السلطة والمنظمة على صعيد الممارسة، فيما يتعلق بالعلاقات الدولية والتمثيل الدبلوماسي، وبخاصة (الموضوع الذي عرضنا له بالشق التشريعي في المحور السابق وأحلنا فيه التطبيقات إلى هذا الموضوع)، تنازع الاختصاص بين السلطة (المجلس التشريعي تحديداً) والمنظمة بخصوص مناقشة اتفاق الخليل لإعادة انتشار القوات الإسرائيلية في المنطقة (1997) والمصادقة عليه، الذي حسمته المنظمة لصالحها.¹³⁹

إلا أنه في المقابل استطاع المجلس التشريعي (معتبراً ذاته برلماناً لدولة مستقلة) أن يشرع في أغلب المجالات، متجاهلاً وجود اتفاقيات تلزم السلطة الفلسطينية بمحددات تشريعية أو سواها.¹⁴⁰

ومن تلك السوابق أيضاً ما أشار إليه البعض فيما يتعلق بتصريح لوزير الخارجية الفرنسية الأسبق السيد برنار كوشنير، فيما يتعلق بإعلاء الوضع الدبلوماسي الفلسطيني في فرنسا، جاء فيه على أن يحمل «رئيس بعثة فلسطين رسالة من رئيس السلطة الفلسطينية إلى رئيس الجمهورية [الفرنسية] خلال احتفال تقديم أوراق الاعتماد».¹⁴¹ وكما يلاحظ، استعملت صفة رئيس السلطة، وليس رئيس اللجنة التنفيذية للمنظمة، بل حتى إن الصفة الثانية لم ترافق الأولى بحكم كونه الشخص ذاته الذي يشغل المنصبين.

138. الطريف في الأمر ما أشارت إليه جريدة السفير اللبنانية، في عددها الصادر يوم 2013/6/24، نقلاً عما وصفته بمصدر مسؤول، بأن قرار الرئيس بقبول الاستقالة صدر مساء السبت 2013/6/22، إلا أنه أرجى الإعلان عنه لليوم التالي؛ كي لا ينغص على الفلسطينيين الذين كانوا يتابعون تلك الليلة بشغف الحفل الختامي لبرنامج مسابقات غنائي للهواة، يشارك فيه شاب فلسطيني. وقد فاز فعلاً باللقب، وليقلد في الليلة ذاتها بموجب مرسوم رئاسي صفة سفير للنوايا الحسنة مع امتيازات دبلوماسية.

كما أوردت صحيفة السفير تعليقاً للسيد هاني المصري حول الاستقالة وظروفها جاء فيه: «هذه الاستقالة تؤكد حالة المهزلة التي وصلنا إليها، حيث نتخاصم على صلاحيات في سلطة ضعيفة واقعة تحت الاحتلال»، إن الاستقالة «أطلقت رصاصة الرحمة على النظام السياسي المنهار الذي نعيش فيه»، وبالتالي هناك ضرورة «لإعادة النظر في كل الحالة الفلسطينية التي وصلت إلى انهيار تام وغير مسبوق»، انظر الخبر:

www.assafir.com/Article.aspx?EditionId=2494&ChannelId=60117&ArticleId=2038&Author=

139. الشقاقي، «مستقبل الديمقراطية»، 61.

140. انظر: قسيس ونخلة، «الإصلاح القانوني»، 146-147.

141. انظر: محمد أبو دقة، «قرار الجمعية العامة بشأن مركز فلسطين في الأمم المتحدة». مجلة سياسات، عدد 22 (2012)، 47.

ومن الشواهد الأخرى في هذا السياق، قيام اللجنة الرباعية الدولية، في العام 2003، بتقديم خارطة الطريق (التي يدخل موضوعها في اختصاص منظمة التحرير) إلى رئيس وزراء السلطة الأول السيد محمود عباس آنذاك،¹⁴² بصفته هذه، علماً أنه كان يشغل أمين سر اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير. ومن ذلك أيضاً اتفاقية الشراكة الأوروبية الفلسطينية الموقعة مع السلطة الفلسطينية.¹⁴³

وربما بالإمكان رد ذلك إلى ما تحدث عنه البعض بوجود ميل متزايد لدى المجتمع الدولي للتعامل مع السلطة بدل المنظمة،¹⁴⁴ ليعتبره البعض مؤامرة،¹⁴⁵ ويرى فيه آخرون تطوراً طبيعياً بحكم صلاحيات السلطة وسلطاتها على أجزاء من الأرض والشعب، دون الإخلال بمكانة المنظمة بعد قيام الدولة، بحكم عدم استنفاد أهدافها التي قامت لأجلها، وبالأخص قضية اللاجئين.¹⁴⁶

وقد يكون من المناسب في هذا السياق التطرق إلى وثيقة خطة «فلسطين: إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة» (التي أعلن عنها السيد سلام فياض، رئيس وزراء السلطة، في آب/أغسطس 2009 بصفتها مشروعاً للحكومة خلال السنتين التاليتين)،¹⁴⁷ فيما يتعلق بإشارتها لمنظمة التحرير وتقاطعها مع اختصاصاتها. بداية، لا بد من التأكيد على أن موضوع هذا المشروع هو من اختصاص منظمة التحرير وليس مجلس وزراء السلطة الفلسطينية، وهو الانتقاد الذي اعتبره فياض انتقاداً شكلياً وليس جوهرياً (بمعنى أنه انتقاد يتعلق بألية إعداد وإصدار الوثيقة من قبل الحكومة دون التنسيق مع المنظمة)، وقال: «هذا انتقاد غير مبرر، لأننا حكومة تقوم بالإعداد للدولة، والعمل الذي نقوم به

142. انظر في سياق متصل: خليل، «صناعة الدستور»، 34.

143. انظر بخصوص هذه الاتفاقية وبخصوص خارطة الطريق: قسيس ونخلة، «الإصلاح القانوني»، 148-149.

144. قبة، «في إشكاليات العلاقة»، 68، 73.

145. الشقائي، «مستقبل الديمقراطية»، 61. وأيضاً: البرغوثي وتوام، «النظام القانوني»، 34.

146. يزيد صايغ، «بين الدولة في المنفى والدولة المنقوصة في الوطن». مجلة السياسة الفلسطينية، عدد 16/15 (1997)، 67. للمزيد انظر: خليل، «الإطار الدستوري»، 19-20.

147. بالإمكان الاطلاع على نص الوثيقة الرسمية كما ينشرها مجلس الوزراء على موقعه الحكومي على الرابط التالي: <http://pmo.gov.ps/Upload/Reports/Files/GOV13Plan.pdf> (استرجعت بتاريخ 2013/6/24).

جاء في مقدمة الوثيقة: «تعرض هذه الوثيقة برنامج عمل الحكومة الفلسطينية الثالثة عشرة. ويستهدف هذا البرنامج، وما يتضمنه من أهداف وطنية وسياسات وبرامج حكومية، بناء مؤسسات الدولة الفلسطينية القوية والقادرة على تلبية احتياجات المواطنين، وتنمية إمكانياتهم، وتعزيز قدرتهم على الصمود، وتقديم الخدمات الأساسية لهم على الرغم من الاحتلال وممارساته، وذلك في إطار سعي السلطة الوطنية إلى بناء مؤسسات الدولة الفلسطينية، التي سيسهل النجاح في إنجازها رافعة أساسية لإنهاء الاحتلال الإسرائيلي، ونيل استقلالنا الوطني. نعم، علينا أن نعمل على استكمال بناء الدولة على الرغم من الاحتلال لتعجيل في إنهائه».

يشكل رافعة للعمل السياسي الذي تقوده منظمة التحرير الفلسطينية). وقد أشار إلى أن الموضوع قد طرح على طاولة اللجنة التنفيذية للمنظمة أثناء تكليف الحكومة «كوسيلة لتحقيق التكامل ما بين دور السلطة في البناء والإعداد لقيام الدولة، وبين دور اللجنة التنفيذية للمنظمة كمرجعية عليا».¹⁴⁸

المطلب الثاني: العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والدولة الفلسطينية

ناقشت الدراسة سابقاً الفرق بين مؤسسة المنظمة ومؤسسة الدولة انطلاقاً من مناه وجود كل منهما، أو الغرض الذي قامت لأجله المنظمة وستقوم لأجله الدولة؛ فمنظمة التحرير وفقاً لمبادئها - كما سبق وأشير - قامت لتحرير الأرض الفلسطينية وتمثيل الشعب الفلسطيني أينما وجد، ورعاية شؤون لاجئيه في الشتات، أما الدولة الفلسطينية مستفيدة من البنية التحتية للسلطة ومن خبرتها في الحكم، فستقوم لممارسة أعمال السيادة والحكم وتقديم الخدمات للشعب الذي يشغل الحيز الجغرافي ضمن حدودها، وفقاً لمفهوم المواطنة.

وفي النتيجة النهائية تدعي الدراسة أن المؤسستين مختلفتان من حيث مناه الوجود، وبالتالي يتوجب ألا يؤثر قيام المؤسسة التالية (الدولة) على المؤسسة الأولى (المنظمة)، وهو ما كان موضع إشكال وتخبط في تجربة العلاقة والتفاعل بين المنظمة والسلطة، باعتبار الأخيرة نواة للدولة.

وبذلك نشكك في صمود التخوفات التي يديها البعض من عدم تجاوب المجتمع الدولي مع فكرة الإبقاء على المنظمة بعد قيام الدولة، ودعوته إلى حلها بداعي فقدانها للهدف الذي قامت لأجله؛¹⁴⁹ ذلك أن هدف المنظمة لا يقتصر على إقامة الدولة بل التحرر الوطني، وحل قضية اللاجئين، وما إلى ذلك من أهداف إستراتيجية. ومع

148. جاءت هذه التصريحات خلال مقابلة أجريت معه من قبل مؤسسة الدراسات الفلسطينية (في رام الله بداية أيلول/ سبتمبر 2009)، ونشرت في مجلة الدراسات الفلسطينية، مجلد 20، عدد 79، ص 5-20.

فيما يتعلق بالإشارة إلى المنظمة في هذه الوثيقة، ففي سياق الإقرار بمكانتها الحقيقية قبالة مؤسسة السلطة (التي وصفتها الوثيقة «بالامتداد الطبيعي») للمنظمة «في إدارة مجمل الشؤون الفلسطينية في قطاع غزة والضفة الغربية»، كما وصفتها إحدى العبارات بـ «سلطانها الوطنية» في ضمير متصل يعود إلى المنظمة، فقد أكدت الوثيقة على جملة من المبادئ، أبرزها: الالتزام بالبرنامج السياسي للمنظمة؛ مساعدة الحكومة للمنظمة في تعزيز وتوطيد قدرتها على «إدارة الكفاح السياسي من خلال بناء جبهة وطنية داخلية قوية ومتحدة»؛ التأكيد على عهدة اختصاص المنظمة بملف اللاجئين. ذلك في مقابل تضمين الوثيقة جملة من الالتزامات التي تأخذها الحكومة على عاتقها، هي بالأصل من اختصاص المنظمة، ومن ذلك: التزام «الحكومة باستمرار الإسهام في ضمان التوصل إلى تسوية سياسية عادلة وتحقيق السلام في منطقتنا [...] بقيادة منظمة التحرير الفلسطينية الممثل الشرعي والوحيد لشعبنا».

149. رأي لمصطفى علوي، انظر: الحمد، «منظمة التحرير»، 128.

ذلك، هناك مدخلان محتملان لحسم هذه المسألة ارتباطاً بمنطلقات كل من المدرسة الوضعية والمدرسة الواقعية في القانون، وهو ما سنعقب عليه في الخاتمة.

كما ننتقد ما ذهب إليه البعض،¹⁵⁰ في معرض دعوتهم إلى «إحياء البرنامج الوطني الفلسطيني» القائم على أهداف التحرر والاستقلال، باعتبار دستور الدولة بمثابة «ميثاق وطني جديد»؛ ذلك أن هذا الطرح يتنافى من حيث الجوهر مع الهدف الذي نادوا ونادى به (إحياء البرنامج الوطني الفلسطيني)، ومن شأنه أن يأتي بنتائج عكسية.

ومن هذا المنطلق، فإن كل مؤسسة هي صاحبة الاختصاص الأصيل بتعديل الإطار القانوني لها، بشكل لا يؤثر على الأخرى، وإن كان يتوجب أن يكون هناك نوع متقدم من التنسيق بين المؤسساتين، يترجم في إطاره التنظيمي على شكل «مذكرة تفاهم»، أو «اتفاقية» بين المؤسساتين، تصاغ مسودتها من قبل خبراء في القانون الدستوري، ويصادق عليها طرفاها فور قيام الدولة. وهو الأمر الذي يتطلب، على صعيد الممارسة، الحذر من جمع المناصب بين المؤسساتين لدى أشخاص معينين، وبالأخص على مستوى السلطة التنفيذية؛ ليصار بالإمكان تمييز الصفة التي تمارس «السلطة التنفيذية» من خلالها اختصاصاتها.

وهكذا، فإن إصدار الدستور بشأن الدولة الفلسطينية وحدها، وفي الوقت ذاته يتوجب ألا تتجاوز أحكام الدستور نطاق مناطق قيام الدولة وأهدافها، ويتوجب عليه أيضاً ألا يخل بمكانة منظمة التحرير الفلسطينية، تصريحاً أو تلميحاً (ضمنياً).

الفرع الأول: الحاجة إلى ميثاق وطني معدل أو جديد

ومن المنطلق ذاته السابق، يبقى تعديل الميثاق الوطني الحالي، أو الإبقاء عليه، والتصريح الرسمي بشأن حالته بعد اجتماع المجلس الوطني في دورته الـ(21) ربيع 1996، وجلسته غير العادية نهاية العام 1998 لتعديله، مناطاً بالمجلس الوطني ذاته، في ظل عدم وجود سلطة مختصة بتعديل الميثاق أو محكمة ذات اختصاص (ضمن المنظمة) للنظر في «دستورية» هذه التعديلات.

بعد حسم حالة الميثاق الوطني، فإن الحاجة إلى تعديل الميثاق الآن، أو إصدار ميثاق جديد يختلف كلية عن ربط هذا التعديل أو وصفه كمطلب لقيام الدولة؛ ذلك أن قيام الدولة لا يتطلب من حيث المبدأ تعديل الميثاق الوطني الفلسطيني أو إصدار ميثاق

150. حزب الشعب الفلسطيني، «استثمار التقاطع»، 268-269.

وطني جديد. إلا أنه في حال بت المجلس الوطني بقانونية التصويت على تعديل الميثاق في دورته الأخيرة، فإن ذلك بحد ذاته يتطلب إصدار نسخة معدلة و مترابطة من الميثاق. كما أن إصلاح المنظمة وتفعيلها يتطلبان تعديل أو إصدار ميثاق وطني جديد.¹⁵¹ وبالتالي فإن تعديل أو إصدار ميثاق جديد هو ذو أهمية بالمقام الأول للمؤسسة التي يصدر عنها.

وقد أثبتت التجربة أن منظمة التحرير وحدها صاحبة الاختصاص ببحث وتنفيذ أي تعديل على نظامها الدستوري (ومن ضمنه الميثاق الوطني)، وأن صدور القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية في العام 2002 والتعديلات اللاحقة عليه، لم يؤثر بحد ذاته على النظام الدستوري للمنظمة. يكون التأثير من خلال الممارسة والتجربة وليس بحكم النصوص الدستورية (وإن كان يتوجب تضمينها بجملة من المحددات التي من شأنها ضبط هذا الموضوع)، ومن ذلك مثلاً ما حصل بخصوص توسع صلاحيات السلطة الفلسطينية في العلاقات الدولية والتمثيل الدبلوماسي على حساب المنظمة، وما هو متوقع تكراره في تجربة العلاقة بين الدولة والمنظمة.

كما بإمكان المنظمة أن تشرع الآن، قبل قيام الدولة (ذات السيادة)، بتعديل ميثاقها وتحديد مهامها بشكل يتناسب ودورها التاريخي والغرضي، وربما يكون ذلك الآن أسهل من مرحلة ما بعد قيام الدولة على حد اعتقاد البعض،¹⁵² الأمر الذي سينعكس أيضاً على إصلاح المنظمة وتصويب علاقتها بالسلطة بوصفها نواة للدولة، أو «الدولة الجينية» كما وصفها السيد هاني الحسن، الذي دعا إلى الحيلولة دون أن تقوم المنظمة بدور الإنابة عن السلطة؛ «كي تفتح الطريق أمام قيام (السلطة-الدولة) لتحل مكان (السلطة-السيطرة)».¹⁵³

وفي باب انتقاد أي مسلك من شأنه أن يحدد العلاقة بين المنظمة والدولة بموجب دستور الدولة، هناك من يقترح أن يحدد ذلك بموجب ميثاق المنظمة،¹⁵⁴ ولكن، ولما كنا نتحدث عن شخصيتين دوليتين متميزتين (المنظمة والدولة)، فيفضل أن يكون ذلك بموجب مذكرة تفاهم بينهما وفقاً للمقترح الذي سنعرض له فيما يلي.

151. انظر في بعض الأفكار المقدمة بخصوص الميثاق: نبيل الرملاوي، «استحقاقات ما بعد قرار الجمعية العامة رقم 19/67». مجلة سياسات، عدد 22 (2012)، 23-24.

152. رأي لمصطفى علوي، انظر: الحمد، «منظمة التحرير»، 127-128.

153. هاني الحسن، «موقع منظمة التحرير الفلسطينية في صناع النظام السياسي الفلسطيني». مجلة شؤون تنمية، مجلد 8، عدد 4/3 (1999)، 33-34.

154. رباح وحمام، «اللاجئون والدستور»، 225.

الفرع الثاني: مقترح علاقة مستقبلية بين الدولة والمنظمة

فيما يتعلق بتنظيم ممارسة اختصاصات التمثيل الدبلوماسي والعلاقات الدولية من قبل المنظمة والدولة، ولما كنا في صدد الحديث عن تجربة فريدة لم يخبرها تاريخ القانون الدولي المعاصر (على حد اطلاقنا، وفي ضوء استبعادنا لمحاكاة تجربة العلاقة بين الوكالة اليهودية ودولة إسرائيل؛ نظراً لما آل إليه مصير الوكالة من تلاش، الأمر الذي لا نجده لمنظمة التحرير)، وبالتالي الحاجة إلى «التفكير خارج الصندوق»، وما يترتب عليه من أفكار ومقترحات قد تبدو للوهلة الأولى غير ممكنة من الناحية التطبيقية، نقترح أن يتم تضمين مذكرة التفاهم/الاتفاقية بينهما (سابقة الإشارة) أحكاماً من شأنها تنظيم علاقة الاختصاص والتعاون بين المؤسستين.

وبالإمكان الاستفادة في هذا السياق من تجربة العلاقة القائمة بموجب العرف الدولي بين دولة الفاتيكان والكرسي الرسولي (شخص «البابا» أو أسقف روما بصفته رئيساً للكنيسة الكاثوليكية)، مع بعض التعديلات. فمنظمة التحرير سابقة للدولة الفلسطينية كما الكرسي الرسولي سابق لقيام دولة الفاتيكان بداية القرن العشرين. وقيام دولة الفاتيكان وتحليلها بالشخصية القانونية بموجب القانون الدولي، لم يؤثر على شخصية الكرسي الرسولي، ولم تضع حداً لها، حيث أن شخصية الكرسي الرسولي لم تكن مرتبطة بوجود دولة إقليمية؛ فهي تسبقها، وبقيت بعد قيامها، وستبقى حتى في حال انتهاء وجودها.¹⁵⁵

وكذلك منظمة التحرير من حيث المبدأ على الأقل؛ فمنظمة التحرير الفلسطينية حركة تحرر، وتمثل شعباً يسعى إلى تحقيق المصير. وقيام دولة فلسطينية على جزء من فلسطين التاريخية ومنح الجنسية الفلسطينية لمواطني تلك الدولة لن يتقص من أسباب وجود ومبررات بقاء منظمة التحرير كحركة تحرر وطني. وكما أن قيام الدولة الإقليمية في حال الكرسي الرسولي (دولة الفاتيكان) لم يؤدّ إلى انتقاص في شخصية الكرسي الرسولي (بل عززها في كثير من النواحي) فمن غير المتوقع أن يؤثر قيام الدولة الفلسطينية على مكانة منظمة التحرير الفلسطينية وشخصيتها الاعتبارية كفاعل دولي معترف له بالشخصية القانونية الدولية.

كما أن الكرسي الرسولي هو الذي يوقع الاتفاقيات الدولية، التي تلزم دولة الفاتيكان أيضاً، كون الكرسي الرسولي هو الحكومة الدائمة لدولة الفاتيكان الإقليمية - التي تدخل بحكم مكاتنها الإقليمية في اتفاقيات دولية ذات طابع إقليمي أيضاً (مثل الاتفاقيات

155. انظر حول هذه التجربة ومكانة الكرسي الرسولي في القانون الدولي:

Kunz, Josef. "The Status of the Holy See in International Law". *The American Journal of International Law*, Vol. 46, No. 2 (Apr., 1952), pp. 308314-

المنظمة للبريد على سبيل المثال). وهنا يكمن الاختلاف الرئيس الذي يجعل من التعايش بين الكرسي الرسولي ونشأة دولة إقليمية ممكناً وقابلاً للبقاء في الوقت الذي سيشكل فيه قيام الدولة الإقليمية في الحالة الفلسطينية بداية النزاعات والمنافسات بين شخصين من أشخاص القانون الدولي - إلا إذا تم التعامل، وبشكل مسبق، مع هذه الإشكاليات ووضع نظام دستوري يضمن تعايشاً ممكناً بين شخصي القانون الدولي (منظمة التحرير الفلسطينية ودولة فلسطين).

ففي حال الكرسي الرسولي، فإن كل مساحات الصراعات الممكنة والتنافسات والازدواجيات في التمثيل الخارجي، لكل من الكرسي الرسولي ودولة الفاتيكان قد تم تجاوزها، وللأبد، من خلال الحل الذي تمت الإشارة إليه مسبقاً (أي أن الكرسي الرسولي/البابا هو الحكومة الدائمة لدولة الفاتيكان). أما في الحالة الفلسطينية، فسيكون هذا مستحيلاً (أن تكون منظمة التحرير الحكومة الدائمة للدولة الفلسطينية)، وبالتالي فإن مساحات المنافسة على الصلاحيات، وبخاصة تلك المرتبطة بالتمثيل الخارجي وعقد الاتفاقيات، والعضوية في المنظمات الدولية، وما إلى ذلك.

وعليه، فإن قيام الدولة الإقليمية دون التعامل مع هذه الازدواجية، بحسب رأي الباحثين، سيؤدي لا محالة إلى تهميش منظمة التحرير التدريجي وزوال الشخصية الاعتبارية عنها تدريجياً، كونها مرتبطة بالأساس بتمثيل شعب يسعى إلى تحقيق المصير في الوقت الذي سيُعتبر فيه قيام دولة إقليمية نوعاً من التحقيق لذلك الحق في تقرير المصير، وبالتالي تصبح الدولة تدريجياً مثلاً شرعياً (بموجب المجتمع الدولي) للمطالب الفلسطينية وليست منظمة التحرير.

ومن الأفكار الأولية التي يطرحها الباحثان بهذا الخصوص، فيما يتعلق بالمقاربة بين تجربة الكرسي الرسولي ودولة الفاتيكان من جهة، والعلاقة المستقبلية بين الدولة الفلسطينية ومنظمة التحرير، هو ما يلي:

أولاً: إن قيام الدولة الفلسطينية كدولة إقليمية دون حسم العلاقة مع منظمة التحرير سيؤدي إلى خلق مساحات من الصراعات والمنافسات بين المنظمة والدولة، ستنتهي حتماً - نتيجة المكانة المركزية للدول الإقليمية من جهة، وكون الشخصية الاعتبارية لحركات التحرير ينظر إليها على أنها مؤقتة مقابل الدول الإقليمية التي يكون بقاؤها من بين المبادئ المتفق عليها عرفاً في القانون الدولي - لصالح الدولة الإقليمية.

وعليه، يجب على الفلسطينيين قبل قيام الدولة حسم العلاقة بين المنظمة والدولة، وليس بالضرورة من خلال تبني النظام المقترح، المعتمد بالنسبة للكرسي الرسولي والفاتيكان، الذي قد يعتبر بحسب المعايير المقبولة عالمياً بأنه حل غير ديمقراطي.

ثانياً: يمكن أن تشترك كل من المنظمة والدولة في الحيز المكاني للسفارات والممثلات الفلسطينية في الخارج، مستفيدين مما طوّره العرف الدولي، وأكدت عليه اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية (1963)،¹⁵⁶ فيما يتعلق بإمكانية انضواء القنصليات في السفارات؛ بما معناه في سياق المقاربة أن تضطلع منظمة التحرير بالتمثيل الدبلوماسي بمعناه العام، فيما تضطلع الدولة بالأعمال القنصلية، إضافة إلى بعض أعمال التمثيل الدبلوماسي، وبخاصة تلك المرتبطة بالدولة الإقليمية. أما الاتفاقيات الدولية والعمل الدبلوماسي الذي يهتم الفلسطينين أجمع، سواء داخل الدولة أو في الدول المضيفة للاجئين والشتات، فسيبقى من بين اختصاصات العمل الدبلوماسي لمنظمة التحرير الفلسطينية.

وبذلك يُعنى الممثل الدبلوماسي للمنظمة وفريقه بالأهداف الأساسية للمنظمة، وبأخذون على عاتقهم شحذ الدعم والتأييد الدوليين للقضية والدولة الفلسطينية، وليس فقط الاقتتصار على دور المنظمة كـ «وكالة فلسطينية مسؤولة عن عودة الفلسطينيين إلى وطنهم»، كما يخمن البعض،¹⁵⁷ وإن كانت رعاية شؤون اللاجئين والدفاع عن حقوقهم بالعودة إلى ديارهم من أبرز مهام المنظمة واختصاصاتها.

أما الممثل الدبلوماسي للدولة الفلسطينية (السير) وفريقه، فيمارسون ما حدد من اختصاصات للدولة في التمثيل الدبلوماسي التقليدي للدول، إضافة إلى الأعمال القنصلية، على أن يكون لكل من ممثل الدولة وممثل المنظمة مرجعية مختلفة؛ فتتبع سفارات دولة فلسطين إلى وزارة الخارجية فيها، فيما تتبع مكاتب المنظمة إلى الدائرة السياسية فيها.

ثالثاً: لنجاح مثل هذا المقترح، يتوجب أن تحدد مذكرة التفاهم/الاتفاقية، بشكل دقيق، اختصاصات كل من المؤسستين، سواء على صعيد العلاقات الدولية أم سواه. أما اقتراح أن يكون من اختصاص الدولة عقد الاتفاقيات الإقليمية كما هو الحال بالنسبة للفايتيكان، فهذا ممكن، علماً بأن هذا التحديد قد يفسر مع الوقت تفسيراً واسعاً لتضع أي اتفاقية تنوي دولة فلسطين عقدها من بين تلك التي تصنفها على أنها إقليمية.

كما نقترح أن تتم الإشارة في المذكرة/الاتفاقية إلى آليات ملزمة لحل الخلافات حول تفسير أحكامها وما يعرض من مستجدات. ومن الأدوات المقترحة بهذا الخصوص، الاتفاق على هيئة تحكيم إلزامية، تشكل من بين أعضاء المجلس الوطني للمنظمة والمجلس

156. المادة (3) من الاتفاقية المذكورة. انظر حول التمييز بين التمثيل الدبلوماسي والأعمال القنصلية: توم، «دبلوماسية التنحر»، 142-144.

157. انظر: المصري، «مستقبل منظمة التحرير»، 99.

النيابي للدولة (وفقاً للتسمية التي يستعملها مشروع الدستور للسلطة التشريعية)، بنسبة الثلث لكل منهما، فيما يشغل الثلث الثالث خبراء وأكاديميون في القانون (الدستوري والدولي خصوصاً) والعلوم السياسية، يرشحون وفقاً لمعايير موضوعية، ويختارون وفقاً لنظام «القرعة» تبعاً لإجراءات تفصيلية واضحة تنصّ عليها مذكرة التفاهم.

إلا أنه بقيام الدولة الفلسطينية مع استمرارية وجود المنظمة ما يثير إشكالية حسم مسألة التوارث الدولي (التزامات المنظمة وواجباتها وفقاً للقانون الدولي)، إن كانت ستبقى للمنظمة بحكم استمرارية وجودها أو تنتقل للدولة أو تتقاسمها معها. ومن ذلك، على سبيل المثال، مكانة المنظمة (1964-1988)، وفلسطين (1988-2012)، ودولة فلسطين (منذ تشرين الثاني/ نوفمبر 2012) في الأمم المتحدة.

الفرع الثالث: مكن أثر الدولة على المنظمة في الممارسة وليس التشريع

محاولة منا لإثبات أن مكن الخطورة، في العلاقة بين الدولة والمنظمة، يعود إلى الممارسة وليس التشريع، نذكر بأن السلطة الفلسطينية قد دخلت في تطور دولاني تجاوز حدود الاتفاقيات الثنائية مع الجانب الإسرائيلي؛ فمن «مجلس فلسطيني» (التسمية التي جاءت في الاتفاقيات) محدود الهيكلية (سلطة تشريعية تنبثق عنها سلطة تنفيذية)، توسعت هيكلية السلطة الفلسطينية طويلاً وعرضاً، أحياناً بموجب اتفاقيات جديدة معدلة وأحياناً أخرى بحكم الممارسة (الواقع).¹⁵⁸ وبذلك ذهبت أدراج الرياح المقاربات النظرية (المبكرة) بين هيكلية المنظمة والسلطة القائمة على أساس محاولة توريث السلطة لشكل النظام السياسي للمنظمة (المحاكي لنظام الجمعية في سويسرا)؛¹⁵⁹ وذلك من خلال تطور هيكلية السلطة بحكم الممارسة أو لاقبل القانون الذي جاء في مرحلة تالية.

مثال آخر على فعالية الممارسة على التشريع، التطور الذي شهدته «المؤسسة الأمنية الفلسطينية»، فمن جهاز للشرطة الفلسطينية استحدثت في البدايات زهاء الـ15 جهازاً أمنياً أغلبها دون سند تشريعي ناظم، إلى أن صدرت بعض التشريعات بداية العقد الثاني من عمر السلطة لتقصرها على ثلاثة أجهزة رئيسية تتفرع عنها أجهزة ثانوية. وربما في هذا ما يؤشر على أن التطور الدولاني الذي شهدته السلطة؛ سواء على حساب السلطة أو مخالفة للاتفاقيات الثنائية، كان، في البداية، بموجب الممارسة وليس التشريع، الذي جاء في مرحلة متأخرة.

158. انظر في تطور هيكلية السلطة الفلسطينية: قسيس ونخلة، «الإصلاح القانوني»، 91-95.

159. انظر: خليل، «الإطار الدستوري»، 18. وانظر حول المقاربة بين النظام السياسي لمنظمة التحرير الفلسطينية ونظام حكومة الجمعية: توام، «دبلوماسية التحرر»، 83-84.

وبالتالي، يتوجب أن يكون الحذر من ممارسات الدولة على مكانة المنظمة، وليس من دستور الدولة على ميثاق المنظمة. وهكذا نجد أن صياغة مذكرة تفاهم رصينة ومتكاملة بين مؤسستي الدولة والمنظمة من شأنها لجم تغول مؤسسة الدولة على مؤسسة المنظمة.

الفرع الرابع: تفعيل منظمة التحرير الفلسطينية

إن مجمل ما سبق لا يعني عن المطلب الوطني الأساسي (وليس التبعية) بإصلاح منظمة التحرير وتفعيلها، والكف عن التعامل مع هذا الأمر كأحد متطلبات المصالحة الوطنية وإنهاء الانقسام بين الضفة الغربية وقطاع غزة؛ ذلك أن إصلاح المنظمة لا يقل أهمية عن إنهاء الانقسام. وقد جاءت بخصوص آليات إصلاح المنظمة جملة من الدراسات السابقة وأوراق رؤى للفصائل الفلسطينية التي نحيل إليها.¹⁶⁰

إن من شأن ربط إصلاح المنظمة بالمصالحة أن يكون الإصلاح على الطريقة التقليدية، بإعادة المحاصصة وفقاً لنظام الكوتا الذي ورثه النظام السياسي الفلسطيني الحديث عن حقبة المنظمة في عهد الثورة. وبرأينا، فإن الصيغ التي تضمنتها جملة مشاريع الإصلاح المرتبطة بالمصالحة الوطنية (إعلان القاهرة، وثيقة الوفاق الوطني، اتفاق مكة، المبادرة اليمنية، ورقة المصالحة المصرية، إعلان الدوحة وغيرها) لم تقدم قاعدة صلبة للبناء عليها في سبيل المشروع الوطني لإصلاح المنظمة.

ومن المنطلق ذاته، فإن ربط إصلاح المنظمة باستحقاق المركز المراقب لدولة فلسطين في الأمم المتحدة (وإن كان تحقق فعلاً)، كما ذهب البعض،¹⁶¹ لا يزيد أهمية على ضرورة الإصلاح، ذلك أن إصلاح المنظمة كان منذ منتصف التسعينيات مطلباً وطنياً رئيساً تعاضت أهميته مع الوقت بحكم تفاقم ضعف المنظمة.

وتنفق مع من ينادي بأن تكون بداية إصلاح المنظمة من خلال إجراء حوار وطني حول الميثاق الوطني، باعتباره «حجر الزاوية الذي تركز عليه المنظمة، وكعب أخيلها الذي إذا انهار تنهار المنظمة برمتها»، وعلى اعتبار تأجيل البحث في موضوع الميثاق «استعداداً مضمراً للمساومة وللواقعية والوصول إلى اتفاق حوله إذا تم الاتفاق على الحصاص التي هي القضية الأهم».¹⁶²

160. انظر مثلاً: محسن صالح (تحرير)، منظمة التحرير الفلسطينية: تقييم التجربة وإعادة البناء (بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2007) [يتضمن هذا الكتاب عدداً من الأوراق الأكاديمية والرؤى الفصائلية حول الموضوع]. انظر أيضاً: المصري، «مستقبل منظمة التحرير»؛ مسعود، «منظمة التحرير».

161. الرملاوي، «استحقاقات ما بعد»، 22-23.

162. المصري، «مستقبل منظمة التحرير»، 98.

وفي هذا السياق، وبحكم ربط إصلاح المنظمة بالمصالحة الوطنية، ودخول حركتي حماس والجهاد الإسلامي إلى المنظمة، لا بد من التنويه إلى إشكالية حقيقية تتمثل بخطوات إصلاح المنظمة، وبالأحرى السؤال المحوري حول ما يكون أولاً: انتخابات المجلس الوطني أم تعديل الميثاق الوطني؟

الإجابة عن هذا السؤال ليس بالأمر اليسير؛ فمن جهة، وفي ظل الخلاف حول شرعية المجلس الوطني الحالي الذي لا يضم ممثلين عن حركتي حماس والجهاد الإسلامي، فإن تعديل الميثاق يتطلب وجود مجلس وطني جديد لإقراره، تمثل فيه جميع الأطراف، وليكون بوابة الدخول لحماس والجهاد الإسلامي إلى المنظمة. وعلى الرغم من وجود نص تشريعي ناظم لهذا الموضوع، ويتمثل بـ «نظام انتخاب المجلس الوطني الفلسطيني» للعام 1965،¹⁶³ وبحكم رفض الفصائل من خارج المنظمة (في ظل إضعاف النص التشريعي لصالح مبدأ التوافقات الفصائلية)، فقد تطلب الأمر الاتفاق على وثيقة تشريعية (قانون) منظمة لهذه الانتخابات.

وبهذا الخصوص، شرعت «اللجنة القيادية لتفعيل المنظمة» المشكلة بموجب إعلان القاهرة (2005)،¹⁶⁴ بإعداد «مشروع قانون» خاص بانتخابات المجلس الوطني، وبنهاية أيار/مايو 2013، طفا على السطح خلاف بين حركة فتح وفصائل المنظمة الأخرى من جهة، وحركتي حماس والجهاد الإسلامي من جهة أخرى، حول صاحب الصلاحية بإقرار هذا «القانون»؛¹⁶⁵ فذهب الفريق الأول لإقرار التشريع من قبل اللجنة التنفيذية للمنظمة، بداعي أن إقرار تشريعات المنظمة من اختصاصات اللجنة التنفيذية وفقاً للنظام الأساسي للمنظمة. وهذه قضية إشكالية عميقة تتعلق بممارسات اللجنة التنفيذية منذ منتصف السبعينيات في توسيع تفسير نص المادة (16/ج) من النظام الأساسي.¹⁶⁶

فيما اعترض الفريق الثاني على هذه الخطوة معتبراً إياها تجاوزاً لما هو متفق عليه في القاهرة، وأن صاحب الاختصاص هو اللجنة القيادية ذاتها التي تشكلت بموجب إعلان القاهرة؛ كون حماس والجهاد ممثلتين فيها، فيما أنهما غير ممثلتين في اللجنة التنفيذية

163. انظر نص هذه الوثيقة: البرغوثي وتوام، «النظام القانوني»، 144-155.

164. تضم الأمناء العامين للفصائل الفلسطينية، بما فيها «حماس» والجهاد الإسلامي، إضافة إلى اللجنة التنفيذية للمنظمة.

165. انظر نص الخبر كما نشرته وكالة معاً الإخبارية:

<http://maannews.net/arb/ViewDetails.aspx?ID=600379> (استرجعت بتاريخ 2013/6/24).

166. نص المادة (16): «تتولى اللجنة التنفيذية [...] «ج- إصدار اللوائح والتعليمات واتخاذ القرارات الخاصة بتنظيم أعمال المنظمة، على ألا تعارض مع الميثاق أو النظام الأساسي».

انظر في الإشكاليات المتعلقة بالاختصاصات التشريعية للجنة التنفيذية لمنظمة التحرير: توام، «نظام العدالة الثوري». [الصفحات غير محددة كون الكتاب لم ينشر بعد].

للمنظمة. يضاف إلى هذه الإشكالية، التي ربما قد تُحل تراضياً، إشكالية مادية خارجية تتمثل بصعوبة إجراء الانتخابات في الخارج،¹⁶⁷ وهي الإشكالية التي لم تغادر تجربة المجلس الوطني منذ تأسيسه العام 1964.¹⁶⁸

مرة أخرى، نستذكر السؤال: أيهما أولاً انتخابات المجلس الوطني أم تعديل الميثاق الوطني؟ وهو ما يعود بنا إلى المربع الجدلي الأول، وربما يكون الحل بالعودة إلى مربع السلطة الدستورية التأسيسية/المعدلة من خلال عقد مؤتمر وطني على غرار مؤتمر المجلس الوطني الأول (أيار/مايو 1964)، ولكن بما لا يخل بمكانة المنظمة، أو الإيحاء بأن المؤتمر سيخلق كيانياً جديداً، وليس إحياء كيان موجود أصلاً. ويكون ذلك من خلال الإبقاء على المرتكزات الفلسطينية التي نجدها في الميثاق الوطني وفي قرارات المجلس الوطني المختلفة اللاحقة، والاكتفاء بأن يخرج المؤتمر بالمصادقة على مشروع «قانون» لانتخابات المجلس الوطني،¹⁶⁹ الذي يأخذ على عاتقه، بدوره، إعداد وإقرار وثيقة ميثاق وطني جديد بصياغة إبداعية ومستتيرة، أو كما وصفها السيد محمد خالد الأزعر «صيغة إبداعية فقهية قانونية وسياسية وأيديولوجية تجمع بين أفضل ما في الميثاق المهجور، وأنسب ما في مستجدات الحال الفلسطينية».¹⁷⁰

المطلب الثالث: العلاقة بين الدولة الفلسطينية والسلطة الفلسطينية

سبق وأشرنا في سياق المقارنة بين كل من المنظمة والسلطة والدولة، من حيث مناط وجود كل من هذه المؤسسات الثلاث، إلى أن الدولة والسلطة من الطبيعة الواحدة ذاتها؛ لقيامها بغرض ممارسة «السيادة» على الحيز الجغرافي وتنظيم المرافق العامة، على خلاف المنظمة التي تعتبر حركة تحرر وطني لها أهداف أوسع من الدولة وممارسة الحكم.

167. انظر بهذا الخصوص: العبدالله، «إعادة إحياء»، 237-238.

168. انظر بهذا الخصوص وفي تفعيل المنظمة انطلاقاً من المجلس الوطني: محمد خالد الأزعر، «المجلس الوطني الفلسطيني وتفعيل منظمة التحرير». مجلة القدس، مجلد 9، عدد 102 (2007).

169. يشير رئيس المجلس الوطني، السيد سليم الزعنون، إلى أن «أول تشريع قام المجلس الوطني الفلسطيني بوضعه في دورته الأولى المنعقدة بالقدس سنة 1964م، هو مشروع قانون الانتخاب». انظر: المجلس الوطني، «القرارات القانونية»، 5.

170. الأزعر، «المجلس الوطني»، 61.

كحل جزئي، في حال إستحالة عقد المؤتمر المقترح، ربما بالإمكان توسيع اللجنة التنفيذية للمنظمة لتضم ممثلين عن حركة حماس، وذلك عن طريق الإستفادة من «فرضية» كون عدد من كوادرها أعضاء في المجلس الوطني بحكم عضويتهم في المجلس التشريعي، وبالتالي إنتخاب عدد منهم من قبل المجلس المركزي (بصفته هيئة منابة عن المجلس الوطني)، ليشغلوا عضوية اللجنة التنفيذية. ويشمل هذا السيناريو سن المجلس المركزي لمشروع القانون المذكور، لتقوم اللجنة التنفيذية الجديدة بإصداره. وكما ذكر سابقاً فهذا حل جزئي ولا ينطبق على حركة الجهاد الإسلامي.

ونتيجة للتشابه الغرضي بين مؤسستي السلطة والدولة، فإن قيام الدولة يعني بالضرورة الإحلال مكان السلطة، مستفيدة من بنيتها التحتية وتجربتها في الحكم، وكذلك ميراثها في التزاماتها وواجباتها في العلاقات الدولية، وبقا لما يعرف بالتوارث الدولي في القانون الدولي. وهذا الأمر سيثير عظيم الإشكالية إذ ما استذكرنا أن الأصل بالسلطة الفلسطينية ألا ترتبط بعلاقات دولية وتمثيل دبلوماسي إلا من خلال المنظمة، وبالتالي سيستعصى تقسيم ميراث السياسة الخارجية الفلسطينية بين الدولة (الناشئة) والمنظمة (القائمة).

وبالإمكان رصد فكرة إحلالية الدولة مكان السلطة من خلال النصوص التشريعية (وإن كانت بصفتها قواعد كاشفة أكثر مما هي منشئة)، بنص المادة (115) من القانون الأساسي على بقاء نفاذ القانون الأساسي إلى حين دخول الدستور حيز التنفيذ، الأمر الذي يفهم منه ضمناً أن القانون الأساسي والدستور لا يسعهما نظام واحد، تماماً كما لا تتسع البقعة الجغرافية للنظام أكثر من كيان سياسي إقليمي واحد (السلطة أو الدولة)؛ في المقابل، وبما يدعم هذا التفسير نص المادة (190) من مشروع الدستور بإلغاء القانون الأساسي بشكل صريح. وفي السياق ذاته تأتي المادة (187) من مشروع الدستور، بنصها على إبقاء التشريعات المعمول بها قبل بدء العمل بالدستور، لتؤكد فكرة الإحلالية، وأن السلطة نواة للدولة وبنية تحتية لها.¹⁷¹

إلا أنه يتوجب على المنظمة أن تخلص ذاتها من الأحكام التي «ترتبط» بموجبها في النظام القانوني للسلطة القائم حالياً، الذي سترته الدولة حال قيامها، ومن ذلك الأحكام ذات العلاقة في القوانين سابقة الإشارة في المطلب الثاني من المحور السابق؛ ذلك أن بعضها وإن أكدت على سمو المنظمة على السلطة (بموجب ديباجات سياسية عامة)، إلا أن الجزء الأكبر منها يتدخل دون وجه حق في تعديل هيكلية المنظمة، وبسط سلطان تشريعات السلطة على موظفي المنظمة وبعض أجهزتها.

كذلك، فإن وراثه الدولة الفلسطينية للسلطة الفلسطينية سينقل مستوى العلاقة بين الكيان السياسي الدولاني (الدولة عقب السلطة) من علاقة تبعية رسمية تجاه المنظمة إلى علاقة ندية بين الدولة والمنظمة؛ باعتبار أنه سيكون لكل منهما شخصية قانونية دولية مستقلة.

الفرع الأول: تعديل التسمية: «دولة فلسطين» بدلاً من «السلطة الفلسطينية»

فيما يتعلق بتشريعات السلطة، سترتب على قيام الدولة وإحلالها مكان السلطة، أن كل إشارة أو مصطلح للسلطة في أي من التشريعات ستعني ضمناً الدولة، ولا يشكل قيام

171. انظر في سياق متصل: قسيس ونخلة، «الإصلاح القانوني»، 140-141.

الدولة بحد ذاته داعياً لتعديل مجمل التشريعات التي وردت بها لفظة السلطة؛ ذلك أن تعديل اسم الدولة لا يتطلب تعديل جميع التشريعات الصادرة قبل التعديل، ومن ذلك مثلاً التسمية السابقة لجمهورية مصر العربية (الجمهورية العربية المتحدة).

كذلك، وبحكم خصوصية النظام القانوني الفلسطيني، باحتوائه على تشريعات من حقب سياسية مختلفة، فإن الإشارات التي تتضمنها تلك التشريعات إلى الباب العالي (العهد العثماني) أو المندوب السامي (عهد الانتداب البريطاني) أو المملكة الأردنية الهاشمية (عهد الحكم الأردني للضفة الغربية) وغيرها، فإن قيام السلطة وتطبيقها لهذه التشريعات لم يستلزم تعديلها، وإنما مورست الاختصاصات من قبل المؤسسات المناظرة المعاصرة في السلطة.

ولا تتعارض هذه الفكرة مع المبادرة إلى تعديل التسمية والشعار رسمياً في الترويسات والأوراق والمعاملات الرسمية والأختام والياطات، كما رسم بذلك الرئيس عباس عقب تطور التمثيل الفلسطيني في الأمم المتحدة إلى دولة بمركز مراقب، بموجب المرسومين رقم (2) و(3) لسنة 2013؛ وإنما نشير إلى إمكانية تجنب تعديل التسمية في التشريعات السابقة نظراً للتكلفة المترتبة عليها، علماً بأننا نؤمّن بحاجة النظام القانوني الفلسطيني إلى مشروع إصلاح تشريعي ضخم، تُستبدل بموجبه مجمل مفردات الإطار التشريعي الفلسطيني، وتوحد التشريعات بين شقي الدولة، وتعالج التعارض القائم بين العديد منها، وبالأخص التشريعات من الموروث القديم. وهو مشروع أشبه بـ «إعادة تهيئة-Format» للنظام القانوني الفلسطيني (في استعارة مجازية لمصطلح حوسبي).¹⁷² وعلى الرغم من ذلك، فإننا لا نقدم هذه التوصية كأحد متطلبات الدولة أو ما يترتب على قيامها، وإنما هي الحاجة إلى هذا المشروع الإصلاحي بحد ذاته.

الفرع الثاني: الدولة والمنظمة: الاستفادة من تجربة السلطة والمنظمة

من الدروس المهمة التي يتوجب الاستفادة منها في مرحلة الدولة، من مرحلة السلطة، تطوير النص الدستوري (سواء بتعديل القانون الأساسي للسلطة ليصبح دستوراً أو قانوناً أساسياً للدولة، أم بإصدار دستور متمايز للدولة) ليستوعب سنياريوهات الخلافات التي قد تنشأ مستقبلاً على هدى إرهابات وإفرازات تجربة الخلاف بين حركتي فتح وحماس، عقب الانتخابات التشريعية الثانية، التي قادت إلى انقلاب/سيطرة حماس عسكرياً على قطاع غزة، لتخط السطر الأول في فصل مشؤوم من تاريخ الحركة الوطنية الفلسطينية، طال حتى اليوم، وعنون بـ «الانقسام».

172. توام، «السلطة-المنظمة».

خلال هذه التجربة (الخلافاً وما تلاه من انقسام ومشاريع مصالحة)، اتفق الطرفان على عنوان المرجعية ممثلاً بالقانون الأساسي، إلا أنهما اختلفا في تفسير نصوصه في محاولة كل طرف منهما توظيف القانون الأساسي لتحديد صلاحياته (فتح بخصوص مؤسسة الرئاسة، وحماس بخصوص المجلس التشريعي والحكومة). وفي النتيجة ذهب الطرفان للبحث عن حلول للأزمة «خارج إطار القانون» والترتيبات الدستورية؛ فظهرت مرجعيات من قبيل «الوحدة الوطنية»، و«التوافق الوطني»، إضافة إلى مشاريع مصالحة أشبه بـ «الصلحات العشائرية» (وفقاً للتعبير العامي) رعتها عدد من الحكومات العربية (سبق الإشارة إليها) التي لم تُجد أداء دور «رجل الإصلاح».¹⁷³

كذلك، فإن من شأن رصانة أحكام «الوثيقة الدستورية» الخاصة بالدولة (أيًا كانت طبيعتها أو تسميتها) ومذكرة التفاهم/الاتفاقية المقترحة، من خلال صياغة تشريعية جامعة مانعة، أن تلجم أية استنجاجات من النص الدستوري للدولة للنصوص الدستورية للمنظمة في حال نشوب أي خلاف على مستوى الدولة. ويجب أن ندرك تماماً أنه بقيام الدولة واستمرار المنظمة سنكون أمام شخصيتين دوليتين متميزتين (الدولة والمنظمة).

الفرع الثالث: المركز المراقب لدولة فلسطين في الأمم المتحدة

في ختام هذا المطلب، نجد أن نعرج ببعض من التوضيح فيما يتعلق برفعة التمثيل الفلسطيني، مؤخراً، في الأمم المتحدة، وعلاقة ذلك بالأبعاد والأفكار التي ناقشتها الدراسة. تتمثل هذه الرفعة بصدور قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (67/19) في العام 2012، الذي منحت بموجبه دولة فلسطين مركز المراقب كدولة غير عضو، عقب مركز المراقب الذي كانت تتمتع به «فلسطين» (منذ 1988) بوصفها كياناً غير دولة، الذي هو أصلاً امتداد لمركز المراقب الذي شغلته منظمة التحرير الفلسطينية (منذ 1974) بوصفها حركة تحرر وطني (وكانت الأولى من غير الدول التي تحظى بهذا المركز)، وكل ما جرى في العام 1988 هو تبديل لاسم «فلسطين» مكان «منظمة التحرير الفلسطينية»، مع عدم الإخلال بمركز المراقب.

بداية، لا بد من التأكيد على أن هذا الإنجاز هو بالتأكيد مهم، ولكن ليس إلى الحد الذي قدم فيه للعامة من خلال وسائل الإعلام المحلية، وبالأخص قبالة الإدعاء القائم على أن هذا الإنجاز قد تأخر 24 عاماً؛ إذ كان بالإمكان تحصيله في العام 1988 ببذل مزيد

173. انظر: خليل، «صناعة الدستور»، 30-31.

من النباهة والإصرار.¹⁷⁴ إن هذا القرار لم يُقم، ولم يكن متوقعاً منه أن يُقيم، دولة على الأرض، ولم تصرح الرسمية الفلسطينية (على مستوى الرئاسة خصوصاً) أو تعد الشعب بقيام دولة عقب عودة الوفد الرسمي من الأمم المتحدة؛¹⁷⁵ ذلك أن الدول لا تمنح بموجب قرارات، وإنما تقوم واقعاً ويؤكد عليه من خلال الممارسات.

فقد سبق وأشرنا إلى أنه بموجب التطورات الحاصلة في العلاقات الدولية والقانون الدولي، لا تشكل نشأة دولة جديدة حقاً لمجموعة بشرية، أو إقليم له معالمه المميزة، بل هو استحقاق يجب إثبات وجوده. الحقيقة التي عبرت عنها وثيقة إعلان الاستقلال بالنص التالي: «... ففي الوقت الذي كان فيه العالم المعاصر يصوغ نظام قيمه الجديدة، كانت موازين القوى المحلية والعالمية تستثني المصير الفلسطيني من المصير العام، فاتضح مرة أخرى أن العدل وحده لا يسير عجالات التاريخ».

وفي سياق رفعة التمثيل هذا، أصدر الرئيس محمود عباس مرسومين رئاسيين يحملان الرقمين (2) و(3) لسنة 2013،¹⁷⁶ رسم بموجبهما تعديل تسمية الكيان وشعاره، كما سبق وأشير. واستبدل خلالهما (وفي التشريعات التي لحقتها) صفته كرئيس للسلطة الفلسطينية بـ «رئيس دولة فلسطين»، مع الإبقاء على صفة رئيس اللجنة التنفيذية للمنظمة. وبما أنه استغنى عن صفة رئاسة السلطة التي كان يرفقها، هو وسلفه الرئيس الراحل ياسر عرفات، أسفل صفة «رئيس دولة فلسطين»، بالتأسيس على إعلان الاستقلال وتعيينهما من قبل المجلس المركزي للمنظمة بهذه الصفة (كما سبق وأشير)، فيتقديرنا أنه بات يؤسس صفة الدولة على القرار الأممي المذكور، وبالأخص أنه أشار إليه في ديباجة هذين المرسومين.

174. انظر: توام، «دبلوماسية التحرر»، 174-175.

175. «التقدير السليم لهذا الحدث لا بد أن ينطلق من حقيقة اتصافه بالإنجاز القانوني من حيث الشكل، وبالبعد السياسي من حيث الرسالة، إذ أرادت الرسمية الفلسطينية من خلاله مناورة إسرائيل على المستوى الدولي؛ عقب فشلها المطول في العلاقات التفاوضية الثنائية وبوساطات أطراف ثالثة. أما القيمة القانونية لهذا الإنجاز، فلا تعدو استحقاق «المفهوم الإجرائي» للدولة، للاستفادة منه في طرفية الاتفاقيات الدولية (اتفاقيات جنيف الأربع خصوصاً)، وعضوية المنظمات الدولية المتخصصة. كما أن من شأنه تمكين الفلسطينيين من اللجوء إلى القضاء الدولي كأحد أشكال المقاومة السلمية، من خلال طرفية ميثاق روما التأسيسي للمحكمة الجنائية الدولية، والمخاصمة أمام محكمة العدل الدولية». انظر: توام، «دبلوماسية التحرر»، 174؛ انظر أيضاً حول أهمية هذا الإنجاز فيما يتعلق بالمقاومة السلمية عن طريق القضاء الدولي: رشاد توام، «دبلوماسية التظلم والتشهير: القضاء الدولي في المقاومة السلمية: نحو نموذج فلسطيني»، مجلة سياسات، عدد 20 (2012).

176. مرسوم رقم (2) لسنة 2013 بشأن استخدام اسم دولة فلسطين وشعارها على الأوراق الرسمية والأختام وفي المعاملات ذات العلاقة؛ ورسوم رقم (3) لسنة 2013 بشأن اعتماد شعار دولة فلسطين؛ وقد سبقهما في هذا السياق: مرسوم رقم (1) لسنة 2013 بشأن إنشاء أوسمة وطوابع جديدة تخليداً للذكرى رفع مكانة فلسطين إلى دولة مراقب في الأمم المتحدة.

لإثبات هذه الفرضية، عدنا إلى العدد الذي صدرت فيه هذه المراسيم من الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية)، وهو العدد (99) الصادر في شباط/فبراير 2013، وقد وجدنا أن المراسيم السابقة على هذه المراسيم (ذوات الأرقام 1، 2، و3 لسنة 2013) تضمنت إلى جانب صفة رئيس الدولة (التي كانت تؤسس على إعلان الاستقلال) صفة رئيس السلطة.¹⁷⁷ ذلك فيما جاءت التشريعات التالية زمنياً لهذه المراسيم (التي صدرت كرزمة واحدة بتاريخ 3 كانون الثاني/يناير 2013)، وبالأخص المرسوم رقم (2) بديباجة إصدار وتوقيع «رئيس دولة فلسطين، رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية»، فقط.¹⁷⁸

وبذلك نجد أن التأسيس على رفعة التمثيل في الأمم المتحدة قد أغنى مصدر التشريع عن ذكر صفة رئيس السلطة، باعتبار صفة رئيس الدولة قد حلت مكانها، ولم تزامنها كما كان سابقاً بالتأسيس على إعلان الاستقلال.

وفي التعليق على المرسوم رقم (2)، في ضوء الملاحظات التي أبديناها حول العلاقة بين السلطة والمنظمة والدولة، وفيما يتعلق بالتمثيل الدبلوماسي خصوصاً، نجده عقب المادة الأولى التي نصت على تعديل الاسم،¹⁷⁹ قد خصّ البعثات الدبلوماسية الفلسطينية بمادة خاصة (المادة 2)، جاء فيها النص على «إبقاء اسم «دولة فلسطين» وشعارها دون غيره ثم اسم «البعثة»، وتكليف وزارة الخارجية بتطبيق ذلك، وتراعى كيفية معالجة ذلك مع الدول غير المعترفة بدولة فلسطين». وجاءت المادة الثالثة من المرسوم ذاته لتتصّ على أن «لا يتم أي تعديل على الاسم والشعار في الأوراق الرسمية والأختام والمعاملات والياфطات الخاصة بمؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية».

بتقديرنا، إنه بإيراد عبارة «دون غيرها»، في المادة الثانية، معناه الاستغناء عن اسم «منظمة التحرير الفلسطينية» أو «PLO»، التي كانت تعلق يافطات تلك الممثلات وأوراقها، هذا أولاً. أما ثانياً، فقد أكدت المادة على تبعية تلك الممثلات لوزارة الخارجية (وليس

177. السابقين على إصدار المراسيم الثلاثة الأولى للعام 2013: مرسوم رقم (11) لسنة 2012 بشأن إنشاء هيئة المنظمات الأهلية؛ ومرسوم رقم (10) لسنة 2012 بشأن تشكيل مجلس الإفتاء الأعلى. انظر أيضاً: قرار رئاسي صادر قبل يوم من تاريخ إصدار رزمة المراسيم: قرار رقم (1) لسنة 2013 (تعيين مساعد للنائب العام).

178. انظر في التشريعات الصادرة بعد تاريخ إصدار رزمة المراسيم المذكورة (2013/1/3)، مثلاً: قرار بقانون رقم (1) لسنة 2013 بشأن تعديل قانون الأسرى والمحربين رقم (19) لسنة 2004؛ مرسوم رقم (4) بشأن الأوسمة والأنواط والميداليات المدنية والعسكرية لدولة فلسطين.

179. المادة (1): «يتم التعديل في الأوراق الرسمية والأختام والياфطات والمعاملات الخاصة بمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية الرسمية والوطنية، باستبدال اسم «السلطة الوطنية الفلسطينية» حيثما يرد باسم «دولة فلسطين»، واعتماد شعار دولة فلسطين فيها، وتكلف الجهات المعنية بمتابعة تطبيق هذا المرسوم، مع مراعاة مقتضيات الاستخدام».

منظمة التحرير)؛ وهكذا تأتي المادة الثالثة للتأكيد على أمر مفروغ منه أصلاً، بل إن مكانه ليس في هذا المرسوم، وليستشف بأن المقصود هو أية مؤسسات أو مكاتب أخرى لمنظمة التحرير، من غير ذات العلاقة بالتمثيل الدبلوماسي.

وبقراءة هذه المعطيات في ظل الأفكار السابقة حول العلاقة المنشودة بين المنظمة والدولة، نجد أن «رمزية الدولة» بدأت بالطغيان على كيانية المنظمة، من خلال نصوص تشريعية كشفت طبيعة العلاقة التي ربطت مؤسسة السلطة بالمنظمة فيما مضى.

«لم يفقد الشعب العربي الفلسطيني إيمانه الراسخ بحقه في العودة، ولا إيمانه الصلب بحقه في الاستقلال [...]؛ فلقد واصل نضاله الملحني، وتابع بلورة شخصيته الوطنية من خلال التراكم النضالي المتنامي، وصاغت الإرادة الوطنية إطارها السياسي، منظمة التحرير الفلسطينية، ممثلاً شرعياً ووحيداً للشعب الفلسطيني، باعتراف المجتمع الدولي...».

«إن دولة فلسطين هي للفلسطينيين أينما كانوا؛ فيها يطورون هويتهم الوطنية والثقافية، ويتمتعون بالمساواة الكاملة في الحقوق، وتضان فيها معتقداتهم الدينية والسياسية وكرامتهم الإنسانية، في ظل نظام ديمقراطي برلماني، يقوم على أساس حرية الرأي وحرية تكوين الأحزاب [...] في ظل دستور يؤمن سيادة القانون والقضاء المستقل وعلى أساس الوفاء الكامل لتراث فلسطين الروحي والحضاري في التسامح والتعايش السمح بين الأديان عبر القرون».

(مقتطفات من «وثيقة إعلان الاستقلال»، 15 تشرين الثاني/نوفمبر 1988)

استطاعت وثيقة إعلان الاستقلال أن تقدم رسماً مبكراً للملامح العامة للنظام السياسي - الدستوري للدولة الفلسطينية المنشودة، التي لا يعني قيامها الاستغناء عن منظمة التحرير الفلسطينية ما لم تستنفذ الأغراض التي قامت لأجلها، وبالأخص حق العودة. وبموجب هذا الإعلان، تعهد المجلس الوطني (مصدره) بـ «مواصلة النضال من أجل جلاء الاحتلال، وترسيخ السيادة والاستقلال». وبذلك تعتبر هذه الوثيقة أساساً صلباً ومتيناً لتأسيس عليها في العلاقة المنشودة بين المنظمة والدولة، كما سبق وأوضحت الدراسة.

قامت الدراسة أساساً على البحث في إشكالية أثر صدور دستور الدولة الفلسطينية على الميثاق الوطني لمنظمة التحرير الفلسطينية، في ضوء مدى حاجة النظام السياسي الفلسطيني لأي من هاتين الوثيقتين أو كليتهما. وفي الطريق إلى الإجابة عن هذا السؤال المركزي المركب، طرحت الدراسة عدداً من الأسئلة الثانوية - سواء المتعلقة بالنظام السياسي القائم أو المرتقب لدولة فلسطين حال قيامها - التي أجيب عنها، كل في موضعه، ونحاول في هذه الخاتمة إجمال أبرز النتائج التي توصلت إليها بهذا الخصوص.

في النظام السياسي الفلسطيني

ميزت الدراسة بين المؤسسات الرئيسية للنظام السياسي الفلسطيني، القائمة منها والمنشودة (المنظمة، والسلطة، والدولة)، وأوضحت أن الحاجة لأيٍّ منهما مناط بالأهداف التي قام أو سيقوم لأجلها، ومدى استنفاذها لها؛ فمنظمة التحرير الفلسطينية حركة تحرر وطني قامت لتمثيل الشعب الفلسطيني في كفاحه لتقرير المصير والدفاع عن حق اللاجئيين في العودة إلى ديارهم، وهي بهذه الصفة استحققت الشخصية القانونية الدولية، وكانت أولى حركات التحرر الوطني التي تحظى بمركز المراقب في الأمم المتحدة. وبالتالي، فإن قيام السلطة الفلسطينية كسلطة حكم ذاتي انتقالي، قاصرة الشخصية الدولية، لم يكن سوى خطوة على درب تقرير المصير، بما استلزم الإبقاء على المنظمة، صاحبة الشخصية والحضور الدوليين، وإن كانت الممارسة السياسية في مؤسسات السلطة قد أضعفتها، ناهيك عن حالة الترهل التي وصلت إليها بحكم ثقل الزمن مع بداية التسعينيات.

وبقيام الدولة الفلسطينية، مطورة المستوى الدولاني للسلطة الفلسطينية وحالة مكانها (بحكم كون الثانية نواة للأولى، ومشروع «بنية تحتية» لها)، دون حل قضايا الوضع النهائي، وبالأخص قضية اللاجئيين، فإن النظام السياسي الفلسطيني سيبقى بحاجة إلى منظمة التحرير، الأمر الذي سترتب عليه وجود شخصيتين دوليتين مستقلتين (المنظمة والدولة). وقد قدمت الدراسة مقترحها بخصوص العلاقة المنشودة بين المنظمة والدولة حال قيامها، وبالأخص فيما يتعلق بالعلاقات الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، مؤسسة ذلك على مقارنة تجربة العلاقة بين دولة الفاتيكان والكرسي الرسولي.

وعلى الرغم من «ابتكارية» تلك المقاربة، فإن مدى نجاحها على أرض الواقع يحتمل النظر إليه من مدخلين مختلفين: يدخل الأول ضمن «المدرسة الوضعية»، التي ارتكزت عليها الدراسة بالأساس (انسجاماً وفكرتها الأساسية بالنظر إلى أثر تبني دستور مكتوب وموحد قبل قيام الدولة)، من حيث التعامل مع النصوص ومنطق الربط القانوني بينها. فكانت النتيجة أنه من غير المفروض أن تؤثر الدولة على المنظمة، وقد بينا في الدراسة، وبالإشارة إلى خبرات مقارنة، ما يعزز هذه الفكرة.

أما المدخل الثاني، فيقوم على منطلقات «المدرسة الواقعية» التي ترى القانون أنه مرتبط بعمل المؤسسات الرسمية أكثر منه ما ورد في النصوص التي تحكمها بشكل مسبق. وبذلك، فيمكن أن يؤدي عمل المؤسسات وتوجهاتها إلى عكس ما ورد في النصوص، بل وإلى عكس الغايات التي بررت تلك النصوص (بمعنى التأثير السلبي والمحتمل لقيام الدولة بحكم الواقع على مكانة المنظمة). والدليل على ذلك ما حدث مع السلطة من

تهدميش متزايد للمنظمة والعودة لها عند الحاجة. وقد جاء المحور الثالث من الدراسة تأسيساً على مقاربات هذه المدرسة.

وقد أكدت الدراسة على ضرورة تفعيل منظمة التحرير، ليس ارتباطاً بأي استحقاق أو مشروع وطني آخر كالمصالحة أو رفعة التمثيل الدبلوماسي الفلسطيني، بل وحتى قيام الدولة، فأصلاح منظمة التحرير وتفعيلها، وبالتأسيس على مناط وجودها الذي لم يستنفذ بعد، مطلب ومشروع وطني قائم بحد ذاته، وإن من شأن ربطه بأية مشاريع أخرى (مهما بلغت أهميتها) ما يترتب عليه إما تراجعاً عنه بفشل المشروع الآخر، وإما تقديمه بصورة قائمة على فكرة المحاصصة والزبائنية، وبالتالي يفقد قيمته ونعود إلى مربع الإشكالية الأول.

وبما يترتب على ذلك، فإن الحاجة إلى وثيقة دستورية للدولة (دستور) أو المنظمة (سواء بتعديل الميثاق الوطني أو إصدار ميثاق جديد) منطوية بكل مؤسسة على حدة (إرادتها وحاجتها)، وقد وضحت الدراسة أنه ليس هناك خطر من إصدار دستور الدولة على ميثاق المنظمة؛ ذلك أن مكنم الخطورة ليس بالنصوص التشريعية، وإنما في الممارسة. بمعنى، أن الدستور لن يؤثر على الميثاق، ولكن الدولة ستؤثر على المنظمة من خلال الممارسة. ومع ذلك، يجب أن تصاغ الأحكام الدستورية بشكل من شأنه أن يلجم، قدر المستطاع، التداخل بين المؤسستين.

لكن، هل نحن كفلسطينيين بحاجة لدستور؟ الجواب عن هذا السؤال ممكن الآن بعد أن أجبنا عن الأسئلة الفرعية المختلفة التي أفردتها الدراسة، حيث توصلنا إلى أنه لا يوجد ما يبرر قيام الفلسطينيين بالخروج عن التوجه العام بتبني دستور مكتوب وموحد. كما لا يوجد ما يمنعهم من تبني دستور حتى قبل قيام الدولة. ولا يوجد كذلك ما يمنعهم من تحضير دستور للدولة حتى قبل قيامها. السؤال إذن يبقى حول مدى الحاجة لذلك، فلسطينياً؟ القضية الأساسية هنا تتحول من قضية قانونية تشير إلى مشروعية أو إمكانية شيء أم عدمه، إلى قضية سياسية بحتة (مؤداها الحاجة والإرادة).

إن التوجه الفلسطيني نحو تبني دستور مكتوب وموحد للدولة طبيعي و«صحي»، ولا يتعارض مع التوجهات الموجودة لدى المجتمعات الأخرى الشبيهة بفلسطين لغويًا وثقافيًا وتاريخيًا ودينيًا، وينسجم تاريخياً مع تجارب التشريع الدستوري التي شهدتها الأراضي الفلسطينية تحت ظل السلطات الأجنبية التي تعاقبت على حكمها منذ عهد العثمانيين. ولكن ما يميز الحالة الفلسطينية خصوصيتها بوجود منظمة التحرير (كحركة تحرر وطني لم تستنفذ أغراضها) والسلطة الفلسطينية (كسلطة حكم ذاتي شغلت صفة

القائم بأعمال الدولة)، والتشريعات الدستورية لكل منهما (الميثاق الوطني للمنظمة، والقانون الأساسي للسلطة)؛ وما نتج عن ذلك من إرباك وخلط في الأوراق. وهو ما عبرت عنه مقدمة الدراسة بالإشكال الواقعي الأكثر تشبيكاً من السيناريوهات المتخيلة للحالات الدراسية المفترضة.

كذلك، فإن الدساتير وان ارتبطت بالدول ذات السيادة، فإنها ليست حكراً على الدول بالمعنى القانوني، وليست حكراً على تلك الدول المستقلة سياسياً، وبالتالي لا ضير بالنسبة للفلسطينيين أن يكون لدولتهم (وإن ما زالت تحت الاحتلال) دستور يحكمها. ليست هذه توصية بإصدار دستور الدولة تحت الاحتلال، بقدر ما هي خيار ممكن من بين خيارات/سيناريوهات أخرى، نعرض لها فيما يلي:

سيناريو هان للحاضر: إصدار دستور الدولة الآن بالاستناد إلى رفعة التمثيل الفلسطيني في الأمم المتحدة إلى مركز دولة مراقب، أم الإبقاء على القانون الأساسي؟

قد ترتقي الرسمية الفلسطينية إصدار دستور الدولة في هذه المرحلة، في ممارسة أو تأكيد منها على لقب «الدولة» الذي أكدت عليه الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها الأخير، نهاية العام 2012، وهو الحدث الذي جاء في ضوئه، وبالتأسيس عليه، تعديل اسم «السلطة الفلسطينية» إلى «دولة فلسطين» بموجب مرسوم الرئيس رقم (2) لسنة 2013 سابق الإشارة. وهو الحدث ذاته الذي نادى كثيرون انطلاقاً منه بتكريس «رموز السيادة»، وبالأخص فيما يتعلق بالدعوة إلى إصدار عملة فلسطينية!

برأينا، لا نجد حاجة في هذا الظرف لإصدار دستور، في ظل وجود تشريع دستوري بدرجة سمو القانون الأساسي، وسده لدور «القائم بأعمال الدستور». ونجد أن في هذا السيناريو ما يثير عظيم الإشكالية لدى جمهور واسع ينكرون حاجة النظام السياسي القائم إلى دستور، انطلاقاً من اسمه (دستور)، واعتقادهم بأن الدستور لا يصلح إلا للدول ذات السيادة وحدها. نشاركهم الموقف تجاه رفض هذا السيناريو، ولكن ليس من منطلق مدى توافر شروط إصدار الدستور، وإنما من منطلق عدم الحاجة له، ولكن من حيث الإمكانية هو ممكن، ولا يوجد، «قانوناً»، ما يمنع ذلك.

وبالمقارنة بين القانون الأساسي الحالي ومشروع دستور الدولة، كما سبق وأشير تفصيلاً في الدراسة، نجد أن القانون الأساسي جاء بأحكام أكثر حذراً وتوفيقاً مما جاء به مشروع الدستور فيما يتعلق بشؤون منظمة التحرير الفلسطينية وقضايا الوضع الدائم. ومع ذلك، يتوجب تحرير المنظمة من أية أحكام ربطت بها (بشكل غير دستوري) من قبل القانون الأساسي، والتشريعات السارية حالياً، التي أشير إليها في الدراسة.

سيناريو هان للمستقبل: إصدار دستور للدولة بعد قيامها على أرض الواقع، أم تطوير القانون الأساسي الحالي وتعديل اسمه إلى «القانون الأساسي لدولة فلسطين»؟

ولما انتهى المانع القانوني من إصدار الدستور قبل قيام الدولة المستقلة، فمن «باب أولى» أنه لا يوجد ما يمنع إصدار الدستور بعد قيام الدولة، في ضوء حقيقة عدم تأثيره على النظام الدستوري لمنظمة التحرير التي ستبقى للاضطلاع بدورها الذي قامت لأجله، وبالأخص رعاية ومتابعة شؤون اللاجئين والدفاع عن حقهم في العودة. بل إن من شأن إصدار الدستور (في ضوء التوصيات والتعديلات التي قدمتها الدراسة، وبالأخص فيما يتعلق بعدم التدخل في اختصاصات المنظمة وإناطتها بالدولة) ما يساعد في رسم حدود وطبيعة العلاقة بين الدولة والمنظمة، ليس عن طريق النص على اختصاصات المنظمة، وإنما النص على حدود اختصاصات الدولة.

وفيما يتعلق بترسيم العلاقة بين المؤسستين، اقترحت الدراسة إعداد «مذكرة تفاهم»/ «اتفاقية»، انسجاماً مع تمتع كلتا المؤسستين بالشخصية الدولية التي يستوعب منطقتها تنظيم شؤون إحداهما من قبل تشريعات صادرة عن الأخرى. إضافة إلى ذلك، نرى في إصدار الدستور ما يتفق وما هو دارج من حيث الشكل بربط الدستور بالدولة.

قبالة ذلك، بالإمكان الإبقاء على القانون الأساسي، وتطويره حال قيام الدولة، وتعديل اسمه إلى «القانون الأساسي لدولة فلسطين»، ذلك أن العبرة ليست في التسمية (القانون الأساسي أم الدستور)، وإنما في مرتبة سمو هذا التشريع بين بقية التشريعات. وقد أشرنا إلى أن هذا المقترح سيكون إنفاذه أخف وقعاً على المتابعين ممن يتخوفون من إصدار الدستور على مكانة المنظمة ووثائقها الدستورية، ناهيك عن أن تعديل القانون الأساسي أكثر يسراً وإجماعاً من الاتفاق على مسودة دستور، إضافة إلى الخبرة السابقة في تطبيقه، وقياس أثره الفعلي وليس المتوقع.

قائمة المراجع

أ) المراجع باللغة العربية:

- أبو دقة، محمد. «قرار الجمعية العامة بشأن مركز فلسطين في الأمم المتحدة». مجلة سياسات، عدد 22 (2012): 48-31.
- أحمد، عائشة. «المؤتمر الفلسطيني حول الدستور ومتطلبات التنمية البشرية الانعاقية». مجلة الدراسات الفلسطينية، عدد 57 (2004): 145-137.
- ارشيد، سعادة. «منظمة التحرير الفلسطينية: إشكالية المبتدأ والمنتهى». مجلة كنعان، عدد 145 (2011): 66-63.
- الأزعر، محمد خالد. «المجلس الوطني الفلسطيني وتفعيل منظمة التحرير». مجلة القدس، مجلد 9، عدد 102 (2007): 61-56.
- الأزعر، محمد خالد. «جدل منظمة التحرير وبدائلها». مجلة القدس، مجلد 11، عدد 123 (2009): 8-5.
- إسماعيل، أحمد منصور. «المراحل الرئيسية في مسيرة منظمة التحرير». في: منظمة التحرير الفلسطينية: التاريخ-العلاقات-المستقبل. بيروت: باحث للدراسات، 2009.
- براون، ناثن. مسودة دستور دولة فلسطين: المسودة الثالثة. رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 2003.
- البرغوثي، عبد الكريم، وطلال عوكل. «المحددات والدلالات السياسية للدستور الفلسطيني». في: الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية. رام الله: برنامج دراسات التنمية بجامعة بيرزيت، 2004.
- البرغوثي، معين، ورشاد توام. النظام القانوني لمنظمة التحرير الفلسطينية: التشريعات الناظمة للأمن والقضاء الثوري. رام الله: معهد الحقوق بجامعة بيرزيت، 2010.
- البطنجي، عياد. «الصعوبات التي تواجه عملية وضع الدستور الفلسطيني». المجلة العربية للعلوم السياسية، عدد 27 (2010): 122-110.

- تماري، سليم وكميل منصور وخالد فراج. «مقابلة: سلام فياض يشرح مشروعه لبناء الدولة ويرد على الانتقادات». مجلة الدراسات الفلسطينية، مجلد 20، عدد 79 (2009): 5-20.
- توام، رشاد. «التحرر الوطني وحل الصراع بالطرق السلمية: قراءة في التجربة الفلسطينية». مجلة سياسات، عدد 18/17 (2011): 37-62.
- توام، رشاد. «السلطة-المنظمة ومعضلة الابن الذي تبنى أباه: أي نظام سياسي-دستوري لدولة فلسطين؟». ورقة غير منشورة مقدمة في المؤتمر الدولي عضوية فلسطين في الأمم المتحدة: الأبعاد القانونية والسياسية. الخليل: جامعة الخليل، نيسان/أبريل 2012.
- توام، رشاد. «دبلوماسية التظلم والتشهير: القضاء الدولي في المقاومة السلمية: نحو نموذج فلسطيني». مجلة سياسات، عدد 20 (2012): 33-55.
- توام، رشاد. دبلوماسية التحرر الوطني: التجربة الفلسطينية (مقاربات في القانون الدولي والعلاقات الدولية). رام الله: معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية بجامعة بيرزيت، 2013.
- توام، رشاد. نظام العدالة الثوري الفلسطيني: بين قواعد القانون وممكن السياسة (الاستمرارية والقطيعة في القضاء العسكري الفلسطيني). قيد التطوير لغايات النشر 2014.
- الجبهة الشعبية لتحرير فلسطين. «حول الدستور الفلسطيني». في: الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية، 262-267. رام الله: برنامج دراسات التنمية بجامعة بيرزيت، 2004.
- جبهة النضال الشعبي الفلسطيني. «حول الدستور الفلسطيني». في: الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية، 255-261. رام الله: برنامج دراسات التنمية بجامعة بيرزيت، 2004.
- جراد، نايف. «عضوية دولة فلسطين في الأمم المتحدة ومستقبل منظمة التحرير الفلسطينية». ورقة غير منشورة مقدمة في المؤتمر الدولي عضوية فلسطين في الأمم المتحدة: الأبعاد القانونية والسياسية. الخليل: جامعة الخليل، نيسان/أبريل 2012.

- جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني (فرع لبنان). «مشاركة في نقاش الدستور المقترح». في: حول الدستور الفلسطيني المقترح (وقائع ندوة، بيروت، تشرين الأول 2003)، 27-28. د.م: هيئة تنسيق الجمعيات الأهلية العاملة في التجمعات الفلسطينية وبرنامج دراسات التنمية في جامعة بيرزيت، 2004.
- حافظ، محمد شوقي عبد العال. الدولة الفلسطينية: دراسة سياسية قانونية في ضوء أحكام القانون الدولي. [القاهرة]: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1992.
- حجازي، محمد. «مدخل لقراءة تجربة حماس في الحكم». مجلة أوراق فلسطينية، عدد 2 (2008): 99-116.
- حجير، مرسي. «الدستور الفلسطيني». مجلة الكاتب، عدد 143 (1992): 26-31.
- الحروب، خالد. «حماس في الحكم: جدل الديني والسياسي والصراع على الشرعية الفلسطينية». مجلة سياسات، عدد 2 (2007)، 9-18.
- حزب الشعب الفلسطيني. «استثمار التقاطع من أجل المبادرة». في: الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية، 268-271. رام الله: برنامج دراسات التنمية بجامعة بيرزيت، 2004.
- الحسن، هاني. «موقع منظمة التحرير الفلسطينية في صناع النظام السياسي الفلسطيني». مجلة شؤون تنمية، مجلد 8، عدد 4/3 (1999): 29-35.
- الحمد، جواد (محرر). منظمة التحرير الفلسطينية: نحو مشروع لإصلاح بنيوي سياسي. عمان: مركز دراسات الشرق الأوسط، 2006.
- حوراني، فيصل. «الميثاق الوطني وموقعه في سياق تطور الفكر السياسي الفلسطيني». مجلة شؤون فلسطينية، عدد 97 (1979): 9-32.
- الخالدي، أحمد مبارك. «تقديم». في: مجموعة الأعمال التحضيرية لإعداد مسودة الدستور، 7-9. رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 2001.
- الخالدي، أحمد مبارك. «علاقة منظمة التحرير بالسلطة الوطنية: إشكالية تدرج سلطات، أم تداول وإحلال». مجلة السياسة الفلسطينية، عدد 16/15 (1997): 47-53.

- خليل، عاصم. «الإطار الدستوري للدولة الفلسطينية القادمة». في: معالم الدولة الفلسطينية المستقبلية، رام الله: معهد الحقوق بجامعة بيرزيت، 2009.
- خليل، عاصم. «صلاحيات السلطة التنفيذية وامتيازاتها وحدودها: السلطة الفلسطينية كحالة دراسية». في: دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني. طبعة خاصة لطلبة مساق القانون الدستوري في جامعة بيرزيت، 2013.
- خليل، عاصم. «صناعة الدستور وبناء الدولة: إعادة تعريف الشعب الفلسطيني». في: البحث عن الدولة الفلسطينية: الانعكاسات القانونية والسياسية والاقتصادية (وقائع المؤتمر المنعقد في معهد الحقوق بتاريخ 25 تشرين الأول 2011)، 29-46. بيرزيت: معهد الحقوق بجامعة بيرزيت، 2011.
- خليل، عاصم. «عملية تحضير الدستور الفلسطيني وطريقة تبنيه: لماذا؟ كيف؟ ولماذا الآن؟». مجلة دراسات، مجلد 36، عدد 2 (2009): 223-242.
- دراغمة، أيمن. «حماس ومنظمة التحرير الفلسطينية وآفاق المستقبل». مجلة تسامح، عدد 22 (2008): 129-133.
- دمج، ناصر. تحولات منهجية في مسار الصراع العربي الإسرائيلي. رام الله: مركز الدراسات الإستراتيجية، 2007.
- رباح، رمزي، وأنور حمام. «اللاجئون والدستور الفلسطيني». في: الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية. رام الله: برنامج دراسات التنمية بجامعة بيرزيت، 2004.
- رزق-القرزاز، هديل. «الدستور الفلسطيني والتنمية البشرية». في: الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية. رام الله: برنامج دراسات التنمية بجامعة بيرزيت، 2004.
- الرملاوي، نبيل. «استحقاقات ما بعد قرار الجمعية العامة رقم 19/67». مجلة سياسات، عدد 22 (2012): 20-30.
- الرئيس، ناصر، ورندة سنيورة. «مفاهيم أساسية حول الدساتير وأنواعها وطرق إنشائها وتعديلها». في: الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية. رام الله: برنامج دراسات التنمية بجامعة بيرزيت، 2004.
- الزبيدي، باسم. حماس والحكم: دخول النظام أم التمرد عليه؟. رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 2010.

- سخيني، عصام. «الكيان الفلسطيني: 1964-1974». مجلة شؤون فلسطينية، عدد 42/41 (1975): 46-73.
- سمارة، عادل. «دستور وخصخصة ولبالية أم قانون أساسي وتنمية بالحماية الشعبية». مجلة كنعان، عدد 114 (2003): 10-22.
- الشريف، محمد رشاد. «حماس في السلطة ومستقبل منظمة التحرير الفلسطينية». مجلة دراسات باحث، عدد 14/13 (2006)، 211-229.
- الشقافي، خليل. «مستقبل الديمقراطية في فلسطين بالنظر إلى إشكالية العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية». مجلة السياسة الفلسطينية، عدد 16/15 (1997): 59-62.
- صادق، عدلي. «مستقبل منظمة التحرير وآفاق تفعيلها». في: منظمة التحرير الفلسطينية: التاريخ-العلاقات-المستقبل. بيروت: باحث للدراسات، 2009.
- صالح، محسن (تحرير). قراءات نقدية في تجربة حماس وحكومتها: 2006-2007. بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2007.
- صالح، محسن (تحرير). منظمة التحرير الفلسطينية: تقييم التجربة وإعادة البناء. بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2007.
- صالح، محسن. «المجلس الوطني الفلسطيني: إعادة التشكيل وعدالة التمثيل». في: منظمة التحرير الفلسطينية: تقييم التجربة وإعادة البناء. بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2007.
- صايغ، يزيد. «بين الدولة في المنفى والدولة المنقوصة في الوطن». مجلة السياسة الفلسطينية، عدد 16/15 (1997): 63-67.
- صايغ، يزيد. الحركة الوطنية الفلسطينية 1949-1993: الكفاح المسلح والبحث عن الدولة. بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية، 2003.
- عابدين، عصام. سير العملية الدستورية وكيفية بناء الدستور الفلسطيني، تقرير. رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 2004.
- عبد العاطي، صلاح. «المجتمع الفلسطيني بين التقليد والحداثة: الإمكانيات والمحددات لدستور ديمقراطي تنموي». في: الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية. رام الله: برنامج دراسات التنمية بجامعة بيرزيت، 2004.

- العبد الله، حميدي. «إعادة إحياء منظمة التحرير: هل من أفق لبناء حركة وطنية جديدة؟». مجلة دراسات باحث، عدد 14/13 (2006): 241-232.
- عدوان، بيسان. «الفصائل الفلسطينية ومنظمة التحرير». في: منظمة التحرير الفلسطينية: التاريخ-العلاقات-المستقبل. بيروت: باحث للدراسات، 2009.
- علي، عاصم محمد. «من مفهوم الكيان الفلسطيني إلى الدولة المستقلة». مجلة صامد الاقتصادي، مجلد 21، عدد 117 (1999): 91-75.
- عيتاني، مريم. صراع الصلاحيات بين فتح وحماس في إدارة السلطة الفلسطينية: 2007-2006. بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2008.
- القاسم، أنيس. مسودة مشروع النظام الدستوري للمرحلة الانتقالية، سلسلة الوثائق (رقم 5). القدس: مركز القدس للإعلام والاتصال، 1996.
- قبعة، تيسير. «في إشكاليات العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية». مجلة السياسة الفلسطينية، عدد 16/15 (1997): 80-68.
- قسيس، مضر، و خليل نخلة (تحرير). الإصلاح القانوني في فلسطين: تفكيك الاستعمار وبناء الدولة. بيرزيت: معهد الحقوق بجامعة بيرزيت، 2009.
- مجدلاوي، أحمد. «المرتكزات الاقتصادية في الدستور الفلسطيني». في: الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية، 158-172. رام الله: برنامج دراسات التنمية بجامعة بيرزيت، 2004.
- المجلس الوطني الفلسطيني. القرارات القانونية الصادرة عن المجلس الوطني الفلسطيني (1964-1991). عمان: دار الكرمل للنشر، 1996.
- محيسن، تيسير. «آليات الدعوة والتأثير في مجال إعداد الدستور وتطبيقاته». في: الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية. رام الله: برنامج دراسات التنمية بجامعة بيرزيت، 2004.
- مسعود، أشجان. «منظمة التحرير والجامعة العربية». في: منظمة التحرير الفلسطينية: التاريخ-العلاقات-المستقبل. بيروت: باحث للدراسات، 2009.
- المصري، هاني. «مستقبل منظمة التحرير الفلسطينية». مجلة فلسطينيات، عدد 2 (2007): 102-91.

- مصلح، أحمد. «منظمة التحرير الفلسطينية بين ضرورات الإصلاح وإعادة البناء». مجلة سياسات، عدد 23 (2013): 33-51.
- ناصر، مرعي. «التعديلات المطلوبة في بنود الدستور». في: حول الدستور الفلسطيني المقترح (وقائع ندوة، بيروت، تشرين الأول 2003)، 30-33. د.م: هيئة تنسيق الجمعيات الأهلية العاملة في التجمعات الفلسطينية وبرنامج دراسات التنمية في جامعة بيرزيت، 2004.
- الناطور، سهيل. «الدستور وحق العودة». في: حول الدستور الفلسطيني المقترح (وقائع ندوة، بيروت، تشرين الأول 2003)، 35-37. د.م: هيئة تنسيق الجمعيات الأهلية العاملة في التجمعات الفلسطينية وبرنامج دراسات التنمية في جامعة بيرزيت، 2004.
- نصار، وليم. الدستور الذي نريد لفلسطين. رام الله: المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية (مواطن)، 2004.
- نوفل، أحمد سعيد. «نحو علاقة صحيحة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الفلسطينية». في: منظمة التحرير الفلسطينية: تقييم التجربة وإعادة البناء. بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2007.
- نوفل، ممدوح. «إشكالية العلاقة بين السلطة الفلسطينية ومنظمة التحرير وسبل حلها». مجلة الدراسات الفلسطينية، عدد 22 (1995): 52-70.
- نوفل، ممدوح. «النظام السياسي الفلسطيني بين الداخل والخارج: نشوء النظام السياسي الفلسطيني وتطوره». في: ما بعد الأزمة: التغيرات البنيوية في الحياة السياسية الفلسطينية وآفاق العمل (وقائع المؤتمر السنوي الرابع للمؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية؛ مواطن)، 27-51. رام الله: المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية (مواطن)، 1999.
- هلال، جميل. «منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية: المعادلة المقلوبة على رأسها». مجلة السياسة الفلسطينية، عدد 16/15 (1997): 90-97.
- هلال، جميل. النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو: دراسة تحليلية نقدية. بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية، رام الله: المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية (مواطن)، 1998.

- Jarbawi, Ali. "Palestinian Politics at a Crossroads". *Journal of Palestine Studies*, Vol. 25, No. 4 (1996): 29-39.
- Khalil, Asem. "Irregular Migration into and through the Occupied Palestinian Territory". *CARIM Analytic and Synthetic Notes 2008/79* - Irregular Migration Series, Legal Module. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, 2008. Available at: http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/10617/1/CARIM_AS%26N_2008_79.pdf
- Khalil, Asem. The Circulation of Palestinian Refugees and Migrants. *CARIM Analytical and Synthetic Notes 2008/33*, Circular Migration Series, Legal Module, 2008. Available at: http://cadmus.iue.it/dspace/bitstream/1814/8354/1/CARIM_AS%26N_2008_33.pdf
- Khalil, Asem. "Beyond the Written Constitution: Constitutional Crisis of, and the Institutional Deadlock in, the Palestinian Political System as Entrenched in the Basic Law." 11 (2013) *International Journal of Constitutional Law* 34-73.
- Milhem, Feras. "The Constitutional System of the Palestinian National Authority". In: *Civic Education in Palestine*, 117-151. PASSIA, 2006.
- Milhem, Feras. *The Origins and Evolution of the Palestinian Sources of Law*. VUB, Ph.D. Thesis 2004.
- Hilal, Jamil. "PLO Institutions: The Challenge Ahead". *Journal of Palestine Studies*, Vol. 23, No. 1 (1993): 46-60.
- Kunz, Josef. "The Status of the Holy See in International Law". *The American Journal of International Law*, Vol. 46, No. 2 (1952): 308-314.

- Hofnung, Menachem. “The Unintended Consequences of Unplanned Constitutional Reform: Constitutional Politics in Israel”. *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 44, No. 4 (1996): 585-604.
- Preuss, U. K. “Constitutional Powermaking of the New Polity: Some Deliberations on the Relations between Constituent Power and the Constitution”. In: M. Rosenfeld (ed), *Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy Theoretical Perspectives*. Duke University Press, Durham-London 1994.

