

الْبَحْثُ عَنِ الدَّوْلَةِ الفِلَسْطِينِيَّةِ:
الاثْعَاسَاتِ القَانُونِيَّةِ والسِّيَاسِيَّةِ
والاِقْتِصَادِيَّةِ

وقائع المؤتمر المنعقد في معهد الحقوق بتاريخ 25 تشرين الأول 2011

معهد الحقوق - جامعة بيرزيت

رام الله - فلسطين

2011

البحث عن الدولة الفلسطينية: الانعكاسات القانونية والسياسية والاقتصادية

معهد الحقوق- جامعة بيرزيت

بيرزيت، 2011

105 ص. 17×24 سم

بناء الدولة. فلسطين

© جميع الحقوق محفوظة

معهد الحقوق- جامعة بيرزيت

منسق المؤتمر: محمود دودين

ترجمة: ياسين السيد

تدقيق لغوي: عبد الرحمن أبو شمالة

نُشر هذا الكتاب بدعم من مؤسسة كونراد أديناور-رام الله

ISBN: 978-9950-318-32-8

Copyright © 2011 by Institute of Law, Birzeit University

The Quest for Palestine Statehood: Legal, Political and Economic Implications

This publication was supported by the Konrad Adenauer Stiftung.



Konrad
Adenauer
Stiftung

تقدير

اكتسب موضوع انضمام فلسطين للأمم المتحدة أهمية كبرى في الشهور الأخيرة في ظل تعقد المفاوضات ما بين الجانبين الاسرائيلي والفلسطيني. وازداد الوعي الفلسطيني والعربي بأن المدخل الحقيقي لفلسطين هو اللجوء للأمم المتحدة للإنضمام إليها وإلى المنظمات الدولية.

من هنا، أطلق معهد الحقوق في جامعة بيرزيت بتاريخ 25 / 10 / 2011 مؤتمراً دولياً بعنوان "البحث عن الدولة الفلسطينية: الانعكاسات القانونية والسياسية والاقتصادية" بدعم من مؤسسة كونراد أديناور وذلك بغية دعم عملية النقاش الأكاديمي بالإستناد إلى منهجيات علمية. وقد اختيرت ثلاثة محاور محددة للمؤتمر: القانون الدولي والقانون الدستوري والجانب الاقتصادي لفلسطين. يعتبر هذا الكتاب خلاصة الأوراق التي قدمت للمؤتمر.

في النهاية، يأمل معهد الحقوق أن يشكل هذا الكتاب خطوة صالحة نحو بناء تقاليد الرصد العلمي في فلسطين، ويتوجه بالشكر للخبراء الدوليين والوطنيين وفريق المؤتمر.

مدير معهد الحقوق

د. غسان فرمند

قائمة المحتويات

- 5 الأسس القانونية لبناء الدولة: المضيُّ قُدماً نحو إقامة الدولة الفلسطينية
- 13 دور الأمم المتحدة في تأمين عضويات الدول
- 17 ترسيخ الشرعية القانونية: الأدوار التي تضطلع بها المحاكم الدولية في إنجاز استقلال دولة فلسطين
- 29 صناعة الدستور وبناء الدولة: إعادة تعريف الشعب الفلسطيني
- 47 الاعتراف الدبلوماسي بالدول الناشئة: الحالة الفلسطينية
- 63 نحو نظام سياسي لدولة مستقرة وديمقراطية: بنية النظام السياسي الفلسطيني وطبيعة العلاقة بين السلطات
- 75 نحو مقاربات متقدمة لحماية حقوق الإنسان والحريات العامة وإنفاذها في فلسطين
- 79 الاستقلال الاقتصادي: ما هي الإمكانيات المتاحة أمام دولة صغيرة؟
- 93 إدارة الضرائب والجمارك في إطار سياسات مالية فلسطينية ملائمة

الأسس القانونية لبناء الدولة: الهضيّ قَدُماً نحو إقامة الدولة الفلسطينية

جون كويغلي (John Quigley)

ينطوي خليل التوجّه نحو إقامة دولة فلسطين على تعقيداتٍ، لأن الممارسات الدولية ذات الصلة لا تحدّد ماهية الشروط والمتطلبات التي يتوجّب استيفائها للإعلان عن إقامة الدولة على نحوٍ جليٍّ وواضح. ومع ذلك، يثير تحديد هذه الشروط والمتطلبات مسائل قانونية مهمة. فاشتراط قيام الدولة مطلوباً للانضمام إلى عضوية الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الدولية، وهو مطلوبٌ كذلك لكي يتمكّن الكيان المعنويّ من منح الاختصاص للمحكمة الجنائية الدولية للنظر في جرائم الحرب التي ارتكبت على إقليمه. وعادةً ما تشترط المؤسسات الدولية استيفاء هذه الشروط والمتطلبات على هديّ من مبادئ القانون العرفي. ولعلّ ما يسترعي انتباه المرء في هذا المقام، أن الأمم المتحدة لم تضع، بعد، معاهدةً متعددة الأطراف لتنظيم هذه المسألة. وربما يكمن أحد الأسباب التي تقف وراء ذلك في صعوبة الوصول إلى الإجماع المطلوب حولها. حيث يفترض في الكيان المعنويّ أن يبسط نفوذه على سكان إقليمه، لكي يتمكّن من التحوّل إلى دولة. ولكن ما هو الموقف إذا ما دخل جيشٌ أجنبيّ هذا الإقليم وفرض سيطرته عليه بالقوة؟ ومن جانب آخر، يفترض في الكيان الذي يرغب في الإعلان عن إقامة دولته، الحصول على اعتراف الدول الأخرى به بصفته دولةً مستقلة، ولكن أحداً لم يوضّح نطاق الاعتراف المطلوب لإقامة الدولة. فضلاً عن ذلك، فإذا كان النفوذ والاعتراف شرطين واجبيين لا بد من تحقّقهما لقيام الدولة، فما هو الموقف السائد في الحالات التي يتعارض فيها أحد هذين الشرطين مع الآخر؟ وماذا لو كان الكيان يتمتع باعترافٍ عامٍّ، ولكنه لا يمارس نفوذه على أرضه؟ وماذا لو كان هذا الكيان يمارس هذا النفوذ، ولكنه لا يحظى باعترافٍ عامٍّ بوجوده؟

هل الاستقلال شرطٌ مسبقٌ للإعلان عن إقامة الدولة؟ ماذا لو كانت دولةً أخرى تمارس سيطرتها على إقليم كيانٍ ما بموجب ترتيبٍ يمنحها صلاحياتٍ معينةً في إدارة هذا الإقليم؟ هل تنفي ممارسة هذه السيطرة وجود الدولة؟

يستطيع المرء أن يجد الإجابات عن هذه الأسئلة في الممارسات الدولية ذات الصلة. أكثر ما يجده في المنطق. وبالفعل، فالممارسات الدولية هي التي تحدّد الإجابة عن السؤال المتعلق بما إذا كان الكيان المعنويّ دولةً أم لا. وفي هذا السياق، تتبوأ فلسطين مكانةً مركزيةً في الممارسات الدولية المتصلة بمسألة تحديد وجودها كدولةٍ من عدمه. فقد انطوى إنشاؤها في أعقاب الحرب العالمية الأولى على تأسيس كياناتٍ إقليميةٍ لم يكن أيٌّ منها يملك السيطرة على شؤونه الخاصة. وقد اشترطت الدول الخلفاء في الحرب العالمية الأولى وعصبة الأمم، إنشاء ثلاثة كياناتٍ إقليميةٍ (أصبحت خمسة كيانات في مرحلةٍ لاحقة) من الأقاليم العربية التي كانت تقع تحت سيطرة الإمبراطورية العثمانية، وكان من المقرّر أن تشرف قوةٌ خارجيةٌ على كل كيانٍ من هذه الكيانات - حيث تتولى فرنسا الإشراف على سوريا، وتشرف بريطانيا على العراق وفلسطين. وقد نصّت عصبة الأمم في المادة (22) من ميثاقها على أن يتمتع كل واحدٍ من هذه الكيانات - وهي سوريا والعراق وفلسطين - بالاستقلال المؤقت إلى حين انقضاء ما كان مقرّراً أن يكون فترةً وجيزةً لفرض الإدارة الخارجية التي تمارسها فرنسا وبريطانيا، اللتان مُنحتا ما عُرف بصلاحيات «الانتداب» تحت رعاية عصبة الأمم.

1. للاطلاع على خليل شاملٍ وموثقٍ بالاستشهادات حول هذا الموضوع، انظر الكتاب التالي الذي نشره المؤلف:

THE STATEHOOD OF PALESTINE: INTERNATIONAL LAW IN THE MIDDLE EAST CONFLICT (Cambridge University Press, 2010).

Professor of International Law, Ohio State University.

ووفقاً لفكرة الانتداب، كان من المقرر أن تحصل كل من فلسطين والعراق وسوريا على استقلالها حينما يحين الوقت المناسب لذلك. وقد حَقَّق الاستقلال لهذه الأقاليم باستثناء فلسطين، حيث حصل العراق على استقلاله في العام 1932، وحظيت به سوريا بعد ذلك بسنواتٍ قليلة، ويشير مصطلح «الاستقلال» بحسب ما ورد في المادة (22) من ميثاق عصبة الأمم، إلى ممارسة السيطرة الفعلية بمعزلٍ عن أي دولةٍ أخرى. وهذا معنى من المعاني التي يجدها المرء في المواطن التي يُستخدم فيها هذا المصطلح. وفي هذا السياق، غالباً ما يقول أولئك الذين يفترضون بأن فلسطين دولةٌ، إنها دولة على الرغم من أنها لم تحصل على الاستقلال بعد.

ولغايات إقامة الدولة، لا يشترط حَقُّق الاستقلال بالمعنى الوارد أعلاه، فبالنسبة للدولة، يعني «الاستقلال» أن لا تكون هناك دولةٌ أخرى يقع إقليم الكيان المعنيّ تحت سيطرتها ونفوذها من ناحية الحق القانوني، وتعكس الممارسات الدولية المتعلقة بالانتداب هذا التمييز. ففرنسا وبريطانيا لم تسيطر سيطرةً على إقليم سوريا أو العراق أو فلسطين، بل كان دورهما وحقوقهما يستندان إلى الترتيبات التي عقدها مع عصبة الأمم في هذا الصدد.

وتفرّق الممارسات الدولية بين الإدارة والأهلية القانونية، فقد كانت سوريا والعراق وفلسطين، باعتبارها كيانات، تملك الأهلية القانونية، أمام الإدارة فكانت موكلةً لفرنسا وبريطانيا، ولذلك، ففيما يتصل بإبرام المعاهدات -التي أبرم الكثير منها إبان حقبة الانتداب- كانت الأهلية القانونية التي تخوّل الكيان المعنيّ الدخول في معاهدةٍ ما من صلاحيات هذا الكيان نفسه، فإذا كان هذا الكيان هو فلسطين مثلاً، ففلسطين هي الخوّلة بعقد المعاهدة في هذه الحالة، وذلك على الرغم من أن الحكومة البريطانية هي الجهة التي كانت تتولى التفاوض حول هذه المعاهدة بالنيابة عن فلسطين.

وقد اعتبرت فلسطين بمثابة دولة على الرغم من أن بريطانيا كانت تتولى إدارة شؤونها، ولا نجد هذه الفرضية مسوّغاً لها في المادة المشار إليها من ميثاق عصبة الأمم فحسب، وإنما من المعاهدة التي قرّرت وضعها في الوقت الذي كانت تتحوّل فيه إلى الانفصال عن الإمبراطورية العثمانية. فقد أشارت معاهدة لوزان (وهي معاهدة السلام التي وقّعت في العام 1923) إلى فلسطين، إلى جانب سوريا والعراق، باعتبارها «منفصلة» عن الإمبراطورية العثمانية، فما الذي انتهت إليه هذه الأقاليم بعد «الانفصال»؟ اتّسمت معاهدة لوزان بالوضوح في هذا الشأن، فقد كانت هذه الأقاليم دولاً. كما أشارت المعاهدة المذكورة، في عددٍ من بنودها، إلى سوريا والعراق وفلسطين على أنها «دول منفصلة». ولم تنتقص الإدارة الخارجية التي مارستها فرنسا وبريطانيا من هذه الصفة، فلم تكن أقاليم سوريا والعراق وفلسطين تقع ضمن إقليم فرنسا أو إقليم بريطانيا، وكان يُشترط حَقُّق الاستقلال من ناحية أن إقليم الكيان المعنيّ لم يكن يقع تحت سيادة دولةٍ أخرى. وفي هذا السياق، لم تكن فلسطين واقعةً تحت سيادة دولةٍ أخرى على الرغم من صلاحيات النفوذ التي مارستها بريطانيا عليها.

وقد انتابت الحيرة المحامين، في ذلك الوقت، حول هذا الوضع الجديد وغير الاعتيادي، وتوصّل العديد من هؤلاء المحامين، في سياق سعيهم إلى الوقوف على حالاتٍ مشابهةٍ لهذا الوضع، إلى فكرة الدولة الحميّة، وهي ممارسةٌ معروفةٌ في الممارسات الدولية، فبموجب نظام الحماية، تتم إدارة شؤون دولةٍ ما من قبل دولةٍ أخرى، سواء أكانت هذه الإدارة شاملةً أم جزئيةً، فممارسة النفوذ

من جانب دولةٍ أجنبيةٍ لم ينفذ. في أيِّ حالٍ من الأحوال، وجود الدولة. ولذلك، لم يكن الاستقلال ضمن المعنى الذي تؤدبه ممارسة هذا النفوذ بمثل شرطاً لقيام الدولة.

اعتبر المحامون والزملاء السياسيون، بصرف النظر عن وجهة نظرهم بشأن ما سيؤول إليه مصير فلسطين بعد انسحاب بريطانيا منها في نهاية المطاف، أن فلسطين دولة. وفي هذا المقام، قال هنري قطان، وهو أحد المحامين الفلسطينيين البارزين في هذه الحقبة، أن فلسطين كانت تشكّل دولة. كما أخذ بهذا القول نورمان بنتويتش (Norman Bentwich)، النائب العام في فلسطين. وكان بنتويتش صهيونياً استشرافاً لفلسطين مستقبلاً يختلف اختلافاً كلياً عما كان قطان يتطلّع إلى تحقيقه.

وقد جرى إثبات وضع فلسطين باعتبارها دولةً في العام 1932، وذلك في موقفٍ اتصل بسياسة التعرف الجمركية التي كانت بريطانيا تفرضها. فقد اعتمدت بريطانيا مجموعةً جديدةً من الرسوم الجمركية التي تُفرض على البضائع التي تُورّد إليها من جميع أنحاء العالم. ولم تكن الحكومة البريطانية تريد فرض الرسوم المذكورة على البضائع التي كانت تُصدّر من فلسطين إلى بريطانيا للحيلولة دون تلفها وعطبها. ولكن مشكلتُ فرضت نفسها هنا، لأن بريطانيا كانت قد عقدت معاهدات تمنحها منتهى الرعاية والأفضلية مع العديد من الدول حول العالم. وكانت هذه المعاهدات تمنع بريطانيا من فرض رسومٍ إضافيةٍ على الصادرات التي تُوردها تلك الدول إلى بريطانيا بنسبةٍ تفوق الرسوم التي تفرضها على بضائعٍ ماثلةٍ تُصدّر إليها من أي دولةٍ أخرى. وكانت الحكومة البريطانية قلقاً من أنها لو سمحت للبضائع المصدّرة من فلسطين بالدخول إلى أراضيها دون فرض الرسوم الجمركية عليها، فقد ختجّ الدول المعنية الأخرى بالحقوق التي توجبها المعاهدات المبرمة معها. وتطالب بمعاملة بضائعها التي تدخل بريطانيا على نحوٍ مائلٍ، وإعفائها من الرسوم الجمركية.

ولذلك، توجّهت الحكومة البريطانية إلى عددٍ من تلك الدول لاستكشاف ردود أفعالها المحتملة حيال هذه المسألة. وكان من بين هذه الدول الولايات المتحدة الأمريكية، التي ردت بأنها سوف ختكم إلى المعاهدة بشأن معاملة الدولة الأكثر رعاية للمطالبة بدخول البضائع الأمريكية إلى بريطانيا دون فرض الرسوم الجمركية عليها. وفي هذا السياق، أخبرت الولايات المتحدة بريطانيا بأن فلسطين دولة. وأن لها (أي الولايات المتحدة) الحصول على الحقّ ذاته الذي تحصل عليه فلسطين بناءً على ذلك. كما كانت بريطانيا قد أبرمت مثل هذه المعاهدة مع إيطاليا. لذا توجّهت إليها للاستفسار عن موقفها في هذه المسألة أيضاً. وقد قدمت إيطاليا الإجابة الأمريكية نفسها لبريطانيا؛ فقد اعتبرت إيطاليا أن فلسطين دولة كذلك.

وحيث لم تكن الحكومة البريطانية راضيةً عن التخلي عن هذا الأمر بسبب الآثار السلبية التي يُحتمل أن تصيب اقتصاد فلسطين، فقد استشارت محاميها حول ما إذا كانت بريطانيا تملك القدرة على رفع دعوى أمام محكمة العدل الدولية الدائمة بغية استصدار حكمٍ يقضي بأن المعاملة التي تعفي البضائع المصدّرة من فلسطين من رسوم التعرف الجمركية لن تسمح لدولٍ أخرى، كالولايات المتحدة وإيطاليا، من المطالبة بهذه المعاملة نفسها. وهنا، أشار النائب العام في المملكة المتحدة إلى أنه من المرجح أن تصدر المحكمة المذكورة حكماً ضد بريطانيا. لأنها قد تقرّر بأن فلسطين دولة.

ولم تكن حادثة الرسوم الجمركية التي برزت في العام 1932 تمثل الحادثة الوحيدة التي سُلمَ فيها بفلسطين بصفتها دولةً في المجتمع الدولي. ففي عددٍ من الحالات الأخرى، كان يتعين البت في وضع فلسطين من قبل محكمةٍ أو هيئةٍ حكيمٍ دولية. حيث أجمعت هذه المؤسسات على أن فلسطين تعتبر دولة. وفي هذا السياق، طالبت إحدى الدعاوى القضائية التي رُفعت أمام محكمة العدل الدولية الدائمة، بتحديد وضع فلسطين وصفتها. وكانت اليونان قد أقامت هذه الدعوى بالنيابة عن إحدى الشركات اليونانية التي كانت تملك حق الامتياز للعمل في فلسطين. بموجب عقدٍ سبق أن أبرمته مع الحكومة العثمانية. وكان يتعين على محكمة العدل الدولية الدائمة أن تبت في وضع فلسطين من أجل التأكيد على المسؤولية التي يرتبها العقد المذكور عليها. ولذلك، حكمت المحكمة بأن فلسطين كانت تمثل دولة، باعتبارها خلقت الإمبراطورية العثمانية في إقليم فلسطين.

وفي الفترة ذاتها، أُقيمت قضيةٌ حكيمٍ لتحديد الكيانات التي تتحمل المسؤولية عن الديون غير المسددة المستحقة على الإمبراطورية العثمانية. فقد نصّت معاهدة لوزان على أن سوريا والعراق وفلسطين، بصفتها دولاً انفصلت عن الإمبراطورية العثمانية، تتحمل المسؤولية عن سداد هذه الديون. ولذلك، أُحيلت هذه القضية إلى التحكيم. وقرّر الحكم، وهو الفقيه السويسري يوجين بوريل (Eugène Borel)، أن الأقاليم التي كانت واقعةً تحت الانتداب الفرنسي والبريطاني، بما فيها إقليم فلسطين، كانت عبارة عن دول.

وفضلاً عما تقدم، تم توجيه الدعوة إلى المحاكم في عددٍ من الدول في جميع أنحاء العالم، للنظر في القضايا المتصلة بوضع فلسطين، ولاسيما القضايا التي تتعلق بمواطنة سكان فلسطين. وقد أجمعت المحاكم الأجنبية في إقرارها بفلسطين بصفتها دولةً في القضايا التي عُرضت عليها. كما قرّرت هذه المحاكم أن الأفراد المقيمين في فلسطين هم مواطنون من رعاياها. وذلك على نحو ما تنص عليه معاهدة لوزان والأنظمة الصادرة عن حكومة عموم فلسطين.

كما مارست عصبة الأمم الرقابة على إدارة بريطانيا من خلال هيئةٍ كانت تُسمّى لجنة الانتداب الدائمة. وفي العام 1937، أُتيحت الفرصة لبيير أورتس (Pierre Orts)، رئيس اللجنة، لمناقشة وضع فلسطين. حيث وصفها على النحو التالي: "لقد كانت فلسطين دولة، على الرغم من أنها كانت تخضع للوصاية بصفةٍ مؤقتة". وقد عنى أورتس بقوله "وصاية" الإدارة التي مارستها بريطانيا على فلسطين.

انسحبت بريطانيا من فلسطين في العام 1947، وتركته دون حكومة. وكان القائمون على صياغة ميثاق الأمم المتحدة يدركون بأنه ينبغي عليهم حماية الحقوق التي نصّ عليها ميثاق عصبة الأمم. ولذلك، أورد هؤلاء الصائغون المادة (80) في ميثاق الأمم المتحدة، التي تصون حقوق الدول والشعوب المشمولة بانتداب عصبة الأمم. وتشمل هذه الحقوق حق شعب فلسطين ودولة فلسطين في الاستقلال.

وبعد ذلك، دأبت الأمم المتحدة على التعامل مع وضع فلسطين تحت عنوان "القضية الفلسطينية". فقد كانت فلسطين تمثل دولةً حُرمت من ممارسة الحكم الطبيعي على إقليمها. وكانت أسرة المجتمع الدولي تقع تحت التزامٍ جهاها بموجب أحكام المادة (80) من ميثاق الأمم المتحدة.

وقد جرى تقسيم جزءٍ من إقليم فلسطين في العام 1948 ليشكل دولة إسرائيل. ومع ذلك، فلم يتمّ توضيح المساحة التي وقعت تحت سيادة إسرائيل من إقليم فلسطين. وفي العام 2006، قضت إحدى المحاكم في كندا بأنه لا يمكن اعتبار أن أراضي القدس الغربية تقع تحت سيادة إسرائيل.

تولّت مصر والأردن إدارة أجزاء من إقليم فلسطين بعد العام 1948، حيث قامت مصر على إدارة قطاع غزة على أساس أنه كان يشكل جزءاً من أراضي فلسطين. وتمّ تطبيق القوانين الفلسطينية التي سنّت إبان حقبة الانتداب البريطاني في محاكم القطاع. كما جرى نشر تشريعاتٍ جديدةٍ في الوقائع الفلسطينية - الجريدة الرسمية لقطاع غزة التي استمر العمل على نشرها. وكانت أحكام المحاكم تصدر باسم دولة فلسطين. وكانت مصر تعتبر دورها في قطاع غزة بمثابة وصيّ إلى حين إيجاد حلٍّ للقضية الفلسطينية. وفي هذا السياق، تنصّ المادة الأولى من إعلان النظام الدستوري لقطاع غزة، الذي صدر في سنة 1962، على أن "قطاع غزة جزء لا يتجزأ من أرض فلسطين".

وفي المقابل، ضمّ الأردن الضفة الغربية إلى إقليمه وطبّق تشريعاته عليها، دون أن يستبدل القوانين الفلسطينية التي كانت سارية فيها. واشترط البرلمان الأردنيّ بأن ضم الضفة الغربية قد تم دون المساس بـ"قضية فلسطين العادلة". ولذلك، اعتبر الأردن نفسه وصياً على الضفة الغربية إلى حين التوصل إلى حلٍّ للقضية الفلسطينية.

وفي العام 1967، احتلّت إسرائيل الأجزاء التي كانت تقع تحت إدارة مصر والأردن من إقليم فلسطين. ولم تدع إسرائيل بأن هذه الأراضي تقع ضمن إقليمها، وهو أمرٌ لا يجوز لها أن تُقدّم عليه في واقع الحال. فالاحتلال الحربيّ لا يفرز أثراً على وضع الدولة. غير أن إسرائيل، خرقت هذا الالتزام. حينما أعلنت إسرائيل أن القدس الشرقية وبعض المناطق التي تقع إلى الشمال والشرق منها تقع تحت سيادتها. وقد رفض المجتمع الدولي هذا الادّعاء الإسرائيلي باعتباره عملاً غير قانوني.

من المعروف أنه يُشترط لإقامة الدولة حقّق الأهلية لإدارة إقليمها. فلا تملك الدولة التي يقع إقليمها تحت الاحتلال الحربي القدرة على إدارته لأن الاحتلال يفرض سيطرته عليه بقوة السلاح. ولذلك، فلا تخضع فلسطين لهذا المعيار العادي. وبذلك، لا تمارس فلسطين نفوذها على الكثير من مجالات الإدارة في إقليمها.

لقد أعادت منظمة التحرير الفلسطينية التأكيد على قيام دولة فلسطين واستقلالها في العام 1988، وبأشرت إعداد ما يلزمها من آليات الحكم بصورة تدريجية. وأوفى الأردن بتعهده القاضي بالتنازل عن النفوذ الذي مارسه على الضفة الغربية. وأقرّت الجمعية العامة للأمم المتحدة، في أحد القرارات التي أصدرتها، بهذا الإعلان. وأكدت على وجوب تمكين الشعب الفلسطيني من ممارسة سيادته على الإقليم الذي احتلته إسرائيل في العام 1967، وقرّرت استخدام مسمى "فلسطين" للإشارة إلى هذا العضو المراقب في الأمم المتحدة منذ ذلك الحين. وسرعان ما أقام عددٌ كبير من الدول علاقات دبلوماسية مع فلسطين بعد ذلك، وفي هذا اليوم، تتمتع فلسطين بعلاقاتٍ دبلوماسيةٍ مع معظم دول العالم.

وفي العام 1989، سعت فلسطين إلى الانضمام لعضوية منظمة الصحة العالمية التي تقتصر العضوية فيها على الدول دون غيرها. ولكن المنظمة أرجأت البتّ في طلب فلسطين بعد أن هدّدت الولايات المتحدة بقطع التمويل عنها في حال قبلت بفلسطين عضواً فيها. وشهد العام نفسه سيناريو مشابهاً بعدما تقدّمت فلسطين بطلبٍ للانتساب لعضوية المجلس الاقتصادي والاجتماعي في الأمم المتحدة، الذي لا يقبل سوى الدول أعضاءً فيه. وكانت الولايات المتحدة، التي كانت قد انسحبت من المجلس في ذلك الوقت، تفكّر في إعادة الانضمام لعضويته، ولكنها قالت إنها لن تعود إليه إذا ما قبِلت فلسطين عضواً فيه. كما أُجِلت منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) النظر في الطلب الذي قدمته فلسطين بخصوص الانضمام لعضويتها. وفي الواقع، لم يخلف إحجام هاتين المنظمتين عن طلب فلسطين للانتساب إليهما، أثراً سلبياً على وضعها كدولة نظراً للسبب الذي كان يقف وراء ذلك.

وقد جرى التعامل مع فلسطين باعتبارها دولة على مدى سنوات ليست بالقليلة، وذلك بصفتها عضواً مراقباً في الأمم المتحدة. وفي هذا الإطار، يمنح مجلس الأمن والجمعية العامة فلسطين صفةً تنفرد الدول بها. ففي الجمعية العامة، حظى فلسطين بالحق في الردّ على التصريحات التي تدلي بها الدول الأخرى. وبموجب القواعد السارية في الجمعية، لا تتمتع سوى الدول بالحق في هذا الرد. وعندما تطلب فلسطين من مجلس الأمن، بصفتها كياناً غير عضوٍ فيه، المشاركة في نقاشٍ معين، فهي تُمنَح المزايا الكاملة التي تمكّنها من المشاركة في ذلك النقاش. ووفقاً لقواعد المجلس، فعندما يُطلَب إلى جهةٍ تتولى تمثيل كيانٍ ليس بدولة المشاركة، فإن تلك الجهة لا تتمتع بالمشاركة في النقاش.

كما تعترف الأمانة العامة للأمم المتحدة بدولة فلسطين من خلال قبول الاتفاقيات التي أبرمتها بشأن الالتزام بمعايير النقل البري والبحري والنقل عبر السكك الحديدية تحت رعاية لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، التي تُعتبر فلسطين دولةً عضواً فيها. وقد سلّمت الأمانة العامة بالاتفاقيات التي عقدها فلسطين على أساس أنها دولةً عضوٍ في تلك المنظمة. وفي العادة، لا تقبل الأمانة العامة للأمم المتحدة الالتزام بمثل هذه المعاهدات من كياناتٍ لا تعتبر أنها دول.

وتتعامل أوروبا مع فلسطين على أساس أنها دولة كذلك، حيث تتناول اتفاقية الشراكة المؤقتة الأوروبية متوسطة الموقعة في العام 1997 العلاقات الجمركية مع فلسطين. كما تقيم أوروبا معاهدات مع الدول فقط بموجب المادة (133) من المعاهدة بشأن إنشاء المفوضية الأوروبية. وقد استند المجلس الأوروبي في قراره بشأن إبرام اتفاقية الشراكة لسنة 1997 إلى أحكام المادة (133) باعتبارها الأساس القانوني الذي تركز عليه هذه الاتفاقية.

وفضلاً عما تقدم، اعترفت محكمة العدل الأوروبية بدولة فلسطين في قضية رُفعت أمامها خلال العام 2010، حيث سعت إسرائيل إلى الحصول على معاملةٍ جمركيةٍ تفضيليةٍ للبضائع المنتجة في المستوطنات الإسرائيلية المقامة على أراضي الضفة الغربية. فقد كان المصدرون الذين تعتمدهم إسرائيل يصدرن الإقرارات الجمركية بالبضائع المنتجة في الضفة الغربية. ويشترط البروتوكول الثالث من اتفاقية سنة 1997 المبرمة مع فلسطين، أن يتم تنفيذ الإقرار الجمركي من قبل "سلطات الجمارك في [الدولة] المصدرّة"، وذلك وفقاً لما جاء في قرار المحكمة.

وبما أن فلسطين كانت هي الدولة التي تعتبر سلطات الجمارك فيها هي المفوضة بتنفيذ تلك الإقرارات الجمركية في الحالات التي تخص الضفة الغربية، فقد وجدت المحكمة أن هذه الممارسة التي أقدمت عليها السلطات الإسرائيلية تخالف اتفاقية سنة 1997.

ومن الحُجج التي يسمعها المرء في سياق الاعتراض على الإعلان عن إقامة دولة فلسطين -ولاسيما من جانب حكومة إسرائيل والولايات المتحدة- أنه يجب التفاوض مع إسرائيل على إقامة هذه الدولة بناءً على اتفاقيات أوسلو. ولكن إسرائيل لا تملك حق النقض في هذا الأمر. فقيام الدولة ليس رهناً بإرادة دولةٍ مجاورة، بل إن قيامها يعتمد على قبول الكيان المعني في أسرة المجتمع الدولي. وعلاوةً على ذلك، لا تدرج مسألة إقامة دولة فلسطين ضمن اتفاقية أوسلو الموقعة في العام 1993 باعتبارها مسألةً تخضع للتفاوض مع إسرائيل. بل تنص هذه الاتفاقية على التفاوض على الحدود التي تُعنى بها الدول دون غيرها. وبالتالي، فإن اتفاقية أوسلو تفترض قيام دولة فلسطين دون أن تحيل النظر فيه إلى المستقبل. وقد اعترض رئيس الوزراء الإسرائيلي الحالي، بنيامين نتنياهو، على اتفاقية أوسلو بعد إبرامها في العام 1993، موجّهاً الانتقاد لها بناءً على هذه الأسباب ذاتها، التي عنت أن إسرائيل كانت تعترف بفلسطين باعتبارها دولة.

وعلى وجه التحديد، حُجج إسرائيل بأن الاتفاقية الانتقالية التي أُبرمت في العام 1995، وهي الاتفاقية الأساسية التي تنظم العلاقات بين إسرائيل وفلسطين فيما يتعلق بإقليم فلسطين، تقيد الاتصالات الدولية التي تقيمها فلسطين عن طريق إبقاء العلاقات الخارجية في يد إسرائيل. ولكن هذه الاتفاقية الانتقالية لا تعتبر ملزمة إلا للسلطة الفلسطينية، وليس لفلسطين بصفتها دولة، وفضلاً عن ذلك، تقرر الاتفاقية الانتقالية أن لا شيء فيها يمسّ المواقف التي يتبناها الطرفان بشأن القضايا الأساسية. وبذلك، لا تسعى هذه الاتفاقية إلى منع فلسطين من ممارسة دورها باعتبارها دولة كسائر الدول في المجتمع الدولي.

ومن المسائل الأخرى التي أُثيرت لنفي وضع فلسطين باعتبارها دولةً الانقسام الحالي الذي تشهده الإدارة بين قطاع غزة والضفة الغربية، ولكن من غير المعروف في الممارسات الدولية ما إذا كان يمكن إدارة أجزاء من الدولة من قبل هيكلية حكمٍ مختلفٍ نتيجةً للخلافات المحلية التي تسود فيها. ومن الأمثلة على هذه الحالة، ما حصل في فيتنام حتى العام 1975. ففي الواقع، لا يؤثر مثل هذا الانقسام على وضع الدولة وسمتها.

إن المجتمع الدولي يعامل فلسطين باعتبارها دولةً بطلبه منها التوصل إلى تسويةٍ مع إسرائيل. وكان من المفترض، بموجب عملية أوسلو التي انطلقت في العام 1993، الشروع في المفاوضات حول الحدود بين فلسطين وإسرائيل. وقد اعترفت فلسطين بإسرائيل باعتبارها دولة، واعترفت إسرائيل بمنظمة التحرير الفلسطينية بصفتها مثل الشعب الفلسطيني، حيث كانت المنظمة قد نصّبت نفسها في العام 1988 بمثابة السلطة الحاكمة في فلسطين، مع أنها لم تكن، بعدُ، في موقفٍ يؤهلها لممارسة هذه السلطة. وقد أصاب بنيامين نتنياهو، الذي كان أحد أقطاب المعارضة في البرلمان الإسرائيلي (الكنيست) في حينه، في توصيفه عندما قال إن اتفاقية أوسلو التي وُقعت في العام 1993 تشكل اعترافاً من جانب إسرائيل بدولة فلسطين.

وفيما يتعلق بالعوامل التي عادةً ما تؤخذ في الاعتبار بخصوص مسألة الدولة، تُعتبر فلسطين دولةً في الوقت الراهن. وبينما تُعتبر شروط إقامة الدولة ومتطلباتها بعيدةً كل البعد عن الوضوح، كما أُشِرنا إلى ذلك فيما تقدم من هذه الورقة، فإن فلسطين تخطى باعتراف معظم الدول في جميع أنحاء العالم. ويشكّل هذا الاعتراف دليلاً على قيام هذه الدولة ووجودها. ولكن الدول التي لا تعترف بفلسطين لا تُعتبر أنها دولة بالضرورة. وفي هذا السياق، لا يعترف عدد من الدول الأوروبية بدولة فلسطين. ولكن الدول التي تنضوي تحت راية الاتحاد الأوروبي تعامل فلسطين على أنها دولة. وعلى هذا المنوال، فلم يكن العديد من الدول الأعضاء في هيئة الأمم المتحدة، التي صوّتت لصالح قبول إسرائيل عضواً في هذه الهيئة، تعترف بإسرائيل بصفتها دولة. إن الإحجام عن الاعتراف لا يشير بالضرورة إلى أن دولةً ما لا تُعتبر أن دولةً أخرى هي دولةً في الواقع.

تمارس فلسطين سلطتها على السكان في إقليمها ضمن حدود الصلاحيات التي تنازلت عنها إسرائيل، بصفتها القوة القائمة بالاحتلال، لها. وهذا الاحتلال يعني أنه بصرف النظر عن متطلبات السلطة التي يشترطها القانون الدولي، فلا يمكن الاحتجاج بها للحيلولة دون الإعلان عن إقامة دولة فلسطين. ففي نهاية المطاف، يُعتبر قبول المجتمع الدولي بالكيان المعنيّ بصفته دولة هو النقطة الحاسمة في قيام الدولة. ونحن نسلّم بأن هذا التعريف لم يتبلور بعد، ولكن الممارسات الدولية لم تخرج بتعريف أقرب إلى الدقة منه.

ومن المعروف أن الانتساب لعضوية الأمم المتحدة يشكّل في بعض الحالات نوعاً من القبول الجماعي بكيان ما باعتباره دولة، ولكن لا يمكن التدرّج بغياب هذه العضوية لنفي وجود الدولة، ولا سيما في الحالات التي يُنحى فيها باللائمة على العوامل السياسية بسبب ذلك.

إن إقامة دولة فلسطين لا تحدّد مستقبل فلسطين بصورة مسبقة. فالجال لا يزال مفتوحاً أمام فلسطين للاندماج مع أي دولةٍ أخرى إن كانت تعتبر هذا الأمر أمراً مرغوباً، وإن كان له أن يُرتّب بناءً على اتفاق متبادل. ولا يعوق قيام الدولة الفلسطينية تمثيل الفلسطينيين الذين لا يقيمون في إقليمها. ففلسطين تملك الحق المطلق في تمثيل الفلسطينيين المقيمين في الشتات أمام المحافل السياسية والقضائية الدولية بغية إنجاز الحقوق الواجبة له، بما يشمل ذلك من إعادتهم إلى إسرائيل.

إن فلسطين بوصفها دولةً هي ببساطة حقيقةٌ لا يجوز التغاضي عنها لأي غايةٍ كانت. ففلسطين تستوفي مقومات الدولة كافة، التي تؤهلها للانتساب لعضوية الأمم المتحدة والانضمام للمعاهدات متعددة الأطراف المتاحة للدول. كما أن فلسطين تستوفي جميع متطلبات إقامة الدولة التي تمكّنها من منح الاختصاص للمحكمة الجنائية الدولية، كما هو حال الدول التي تعتبر طرفاً في نظام روما الأساسي الخاص بهذه المحكمة.

دور الأمم المتحدة في تأمين عضويات الدول

ريم البطيمة³

تقدم هذه الورقة مداخلة مختصرة عن دور الأمم المتحدة في الاعتراف بالدول. وهذا يتطلب أولاً: تحديد دور الأمم المتحدة فيما يتعلق بالاعتراف بالدول. وثانياً: توضيح النصوص القانونية المتعلقة بانضمام الدول إلى الأمم المتحدة والممارسات المتعلقة بذلك، وثالثاً: تحليل موقف محكمة العدل الدولية فيما يتعلق بقضايا العضوية.

أولاً: هل هناك دور للأمم المتحدة فيما يتعلق بالاعتراف بالدول؟

برزت خلال الحديث عن عضوية الدولة الفلسطينية في الأمم المتحدة، وفرة من المصطلحات القانونية والمفاهيم مثل «اعتراف الأمم المتحدة بالدولة الفلسطينية»، و«إعلان استقلال الدولة في الأمم المتحدة» وغيرها. فهل فعلاً الأمم المتحدة هي الجهة التي تتولى الاعتراف بالدول وقيامها؟ وما هو دورها الرئيسي في هذا المجال؟

من المتعارف عليه في القانون الدولي أن مسألة الاعتراف بالدول هي مسألة ثنائية ما بين الدول ذاتها. فقيام الدولة ووجودها والاعتراف بها هي مسألة واقعية تخضع لبعض الاشتراطات القانونية مثل وجود إقليم، وشعب، وسيادة. ومسألة الاعتراف بالدولة هي مسألة تقوم على العلاقات الثنائية ما بين الدول وتبادل العلاقات الدبلوماسية. كما أن مسألة الاستقلال هي مسألة داخلية تتولى الشعوب والحكومات إعلانها تحقيقاً لحقها في تقرير مصيرها. وعلى هذا، فإن الأمم المتحدة، أو أية منظمة دولية أخرى، هي ليست الجهة المخولة بالاعتراف أو عدم الاعتراف بدولة ما، ولا هي مخولة بإعلان أو عدم إعلان الاستقلال. ولكن ذلك لا ينفي الدور الأساسي الذي قد تلعبه الأمم المتحدة أو أي منظمة دولية في مجال الاعتراف واستقلال الدول. فالأمم المتحدة المنظمة الدولية الأساسية تتألف عضويتها من دول قائمة وموجودة ومعترف بها من قبل أغلب دول العالم. وهذا يعني أن مسألة الانضمام إلى الأمم المتحدة قد يكون لها دور أساسي في قيام دولة والاعتراف بها. فالانضمام إلى الأمم المتحدة قد يشكل شهادة من المنظمة الدولية عن حالة الكيان المراد الانضمام إلى الأمم المتحدة وشهادة ولادة له. ولعل دولة البوسنة من الأمثلة المهمة على ذلك في هذا المجال. حيث أن عضوية الدولة في الأمم المتحدة قد أزالته الشكوك حول كيفية قيامها كدولة. كما أن من أحد الأهداف الأساسية للأمم المتحدة تطوير العلاقات الدولية ما بين الدول على أسس من الصداقة والمساواة واحترام حق تقرير المصير؛ ويرتب هذا الهدف على الأمم المتحدة مسؤولية المساهمة في تحقيق الشعوب حقها في تقرير المصير وإعلان استقلالها. ولذلك كله، وإن كان من الضروري التمييز ما بين العديد من المصطلحات القانونية المهمة، والقول إن الاعتراف إما يكون ما بين الدول، وإن العضوية والانضمام هي من مهام المنظمات الدولية، فإن هناك ارتباطاً فعلياً ما بين هذه المصطلحات على مستوى الممارسة القانونية الفعلية وليس النظرية.

ثانياً: الانضمام إلى الأمم المتحدة

تتولى المادة (4) من ميثاق الأمم المتحدة تنظيم مسألة الانضمام والعضوية للأمم المتحدة وتنص هذه المادة على أن:

1. العضوية في "الأمم المتحدة" مباحة لجميع الدول الأخرى المحبة للسلام، والتي تأخذ

3. باحثة قانونية في معهد الحقوق - جامعة بيرزيت.

4. ميثاق الأمم المتحدة 1945، المادة 1.

نفسها بالالتزامات التي يتضمنها هذا الميثاق، والتي ترى الهيئة أنها قادرة على تنفيذ هذه الالتزامات وراغبة فيه.

2. قبول أية دولة من هذه الدول في عضوية "الأمم المتحدة" يتم بقرار من الجمعية العامة بناءً على توصية مجلس الأمن.

تمثل الفقرة الأولى معايير القبول، وتوفر الفقرة الثانية آليات القبول وإجراءاته. فبينما تفتح الفقرة الأولى الباب أمام كل الدول للانضمام إلى الأمم المتحدة، حددت الفقرة الثانية الإجراءات القانونية التي يجب اتخاذها في هذا الشأن، والتي تضع المسألة تحت اختصاص كل من مجلس الأمن والجمعية العمومية. لذلك، فإن أهمية الفقرة الثانية تبرز كونها تضع المسائل في إطار قانوني، ولكن مع المحافظة على البعد السياسي الذي يبدو جلياً من خلال دور الهيئتين الأهم في المنظمة الدولية. فبينما تعتبر المادة (4) من الميثاق من المواد المهمة في تحديد غاية المنظمة الدولية وشكلها، فهي المادة التي يركز عليها إدعاء المنظمة بصفتها العالمية التي تركز على قدرتها على استيعاب الجميع.⁵ إلا أن هذه المادة أيضاً تمثل -كما غيرها- الجانب السياسي من عمل المنظمة، وهو خضوعها لتوازنات القوى داخل كل من مجلس الأمن والجمعية العمومية. لذلك، ومنذ البداية، وعلى مدى تاريخ الأمم المتحدة، كان دائماً هناك تعبير واضح عن هاتين الصفتين لمسألة العضوية في الأمم المتحدة، فعلى الرغم من عدم تعديل المادة أو تغييرها، اكتسبت الممارسة في كثير من الأحيان تغيرات مهمة وواضحة، واحتاجت المادة (4) تدخلاً قضائياً من قبل محكمة العدل الدولية لتفسير فقراتها، فبينما أثارت الفقرة الأولى الرأي الاستشاري المعروف بقضية القبول، جعلت الفقرة الثانية التدخل القضائي لمحكمة العدل الدولية في مسألة الاختصاص أوائل أيام عمل الأمم المتحدة، هذا ويمكن تقسيم تاريخ مسألة العضوية في الأمم المتحدة إلى ثلاث مراحل⁶:

الأولى: في السنوات الأولى لعمل المنظمة، وفي هذه الفترة تعطلت عملية الانضمام إلى الأمم المتحدة بسبب النزاع ما بين القطب الشرقي والغربي، الذي أدى إلى رفض كل قطب لعضوية دول القطب الآخر.

الثانية: مرحلة التحرر من الاستعمار في الستينيات والسبعينيات، التي شهدت عضوية عدد جديد وكبير من الدول الخارجة من الاستعمار.

الثالثة: في التسعينيات مع تفكك الاتحاد السوفيتي ويوغوسلافيا، وهذه الفترة التي أدت إلى عضوية عدد جديد من الدول إلى الأمم المتحدة.

ويظهر تاريخ العضوية في الأمم المتحدة أن مسألة العضوية هي مسألة في صميم عمل الأمم المتحدة ومصادقيتها كمنظمة عالمية، لذلك فمعظم الدول التي تم رفضها نالت القبول بعد سنوات قليلة⁷. كما يظهر التاريخ أهمية كل من البعد القانوني والسياسي في مسائل العضوية، وأن المادة 4 احتاجت إلى تدخل محكمة العدل الدولية لتفسيرها. وبالتالي على الرغم من عدم إمكانية مراجعة قرار العضوية، هناك دائماً إمكانية لمراجعة تفسير المادة (4).

5. Thomas Grant. *Admission to the United Nations, Charter Article 4 and the Rise of Universal Organization*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009. Pp-4-8

6. Ibid, PP. 23-27.

7. Ibid.

ثالثاً. محكمة العدل الدولية وقضية الانضمام إلى الأمم المتحدة

أثارت الفقرة الثانية تساؤلات عدة منذ إقرارها في العام 1945. وبخاصة فيما يتعلق بدور كل من مجلس الأمن والجمعية العمومية، وأثر ذلك على قرار العضوية. فبحسب الفقرة. فإن الاختصاص فيما يتعلق بقرار العضوية هو اختصاص مشترك ما بين مجلس الأمن والجمعية العمومية. وقد أثارت هذه المعادلة المشتركة تساؤلات حول ما هو أثر توصية مجلس الأمن على قرار الجمعية العمومية؟ هل على الجمعية العمومية أن تتبع قرار مجلس الأمن أم يجوز لها أن لا تأخذ به؟ التساؤلات كانت موضوع أحد الرأيين الاستشاريين المتعلقين بموضوع العضوية. وهو الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية المعروف بقضية الاختصاص.

كانت الجمعية العمومية قد توجهت في العام 1950 إلى محكمة العدل الدولية بطلب رأي استشاري حول إمكانية أن تنفرد الجمعية العمومية بقرار العضوية. كما وجهت الجمعية العمومية إلى المحكمة سؤالاً عن أثر توصية مجلس الأمن على قرار الجمعية العمومية. وهل يجب أن تكون هذه التوصية إيجابية؟ الرأي الاستشاري قال إن هذه التوصية يجب أن تكون إيجابية، وإنها لا بد لها أن تكون لصالح العضوية وليس رفضاً لها.⁸ إلا أنه من الضروري معرفة أن المحكمة في هذه القضية كما ورد في رأيها لم تنظر في كون قرار مجلس الأمن بالرفض كان نتيجة لفيتو، أم كان نتيجة لعدم الحصول على أغلبية الأصوات. فقد قالت المحكمة إن تساؤل كهذا لم يطرح على المحكمة. وبالتالي لم تنظر في هذه المسألة.⁹ لذلك. فإن من القضايا الأساسية التي ما زال من الممكن التوجه إلى محكمة العدل الدولية بشأنها هي قضية الفيتو. وتأثيره على توصية مجلس الأمن.

15

أما القضية الأخرى. فهي قضية معايير القبول وفقاً للمادة (4) الفقرة الأولى. وقد أثارت هذه القضية نقاش محكمة العدل الدولية في الرأي الاستشاري المعروف بقضية القبول العام 1948.¹⁰ وقد وجهت الجمعية العمومية تساؤلاً حول إمكانية أن تضع الدول شروطاً تتعلق بعضوية دولة أخرى. وهنا أجابت المحكمة -في محاولة منها للموازنة ما بين السياسي والقانوني، وما بين السلطة التقديرية للدول ونص المادة (4) الفقرة الأولى- أن المعايير التي أقرتها الفقرة الأولى هي المعايير التي على الدول الالتزام بها. ولكن ذلك لا ينفي حق الدول في اتخاذ قرارها بالشكل الذي تريده.¹¹ ويعتبر موضوع العضوية في الأمم المتحدة موضوعاً قانونياً سياسياً يشكل أساساً لعمل المنظمة الدولية. وهناك بعض المواضيع القانونية التي ما زال من الممكن إثارتها لتطوير دور الأمم المتحدة. إلا أنها. في الجمل. تخضع لسلطة الدول الأعضاء. وتوازن القوى داخل مجلس الأمن والجمعية العمومية.

8. Competence of the General Assembly for Admission of a State to the United Nations Advisory Opinion, ICJ Rep 1950 p. 4.

9. ICJ Rep 1950 at 10.

10. Advisory Opinion of the International Court of Justice Concerning Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations, Advisory Opinion, ICJ Rep 1948.

11. ICJ Rep 1948 pp. 57, 58.

المراجع:

- Competence of the General Assembly for Admission of a State to the United Nations Advisory Opinion, ICJ Rep 1950.
- Advisory Opinion of the International Court of Justice Concerning Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations, Advisory Opinion, ICJ Rep 1948.
- Thomas Grant. Admission to the United Nations, Charter Article 4 and the Rise of Universal Organization. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

ترسيخ الشرعية القانونية: الأدوار التي تطلع بها المحاكم الدولية في إنجاز استقرار دولة فلسطين

فالنتينا أزاروف (Valentina Azarov)¹²

1. مقدمة

يرتبط أحد الأسئلة التي تُثار أمامنا في هذه الأيام بالقيمة التي يضيفها تأكيد الأمم المتحدة على الحقوق غير القابلة للتصرف الواجبة للفلسطينيين، بما فيها الحق في تقرير المصير، من خلال قبول الطلب الذي قدمته فلسطين للقبول بها كدولة تحظى بالعضوية الكاملة في هيئة الأمم المتحدة. وللإجابة عن هذه المسألة، تستعرض هذه الورقة الموجزة التكتيكات والإستراتيجيات الممكنة التي يتيحها القانون الدولي لدولة فلسطين لكي تتمكن من الحصول على الوسائل التي تكفل لها إنجاز استقلالها وإخراجه إلى النور، وذلك عن طريق الاستفادة من الأدوار التي تؤديها محكمة العدل الدولية، والمحكمة الجنائية الدولية، وتوظيفها في هذا المسعى.¹³ وتشكّل المبادرة التي أطلقها الفلسطينيون، مؤخراً، للتوجه إلى الأمم المتحدة للقبول بفلسطين كدولة عضو فيها، جزءاً أصيلاً لا يتجزأ من هذه الإستراتيجية. وتُعبّر هذه المبادرة بحثاً المنظمات الدولية وكل دولة في أسرة المجتمع الدولي على الاعتراف بفلسطين باعتبارها دولة. وأن تتعامل معها على هذا الأساس، سواء أكان ذلك على نحو صريح أم ضمني.¹⁴ ومع الأخذ بعين الاعتبار الآليات الحالية التي يتيحها القانون الدولي لفلسطين في هذا الشأن، فلن تتطرق هذه الورقة إلى هيئات التحكيم، كالمحكمة الدائمة للتحكيم، أو الآليات شبه القضائية، كالآليات المعتمدة في التعامل مع الشكاوى القائمة بين الدول، التي تطبقها هيئات حقوق الإنسان المنشأة بموجب المعاهدات التي ترعاها هيئة الأمم المتحدة.¹⁵ ولا تدرس هذه

12. باحثة قانونية في مؤسسة الحق، ومحاضرة في حقوق الإنسان والقانون الدولي، ورئيسة برنامج حقوق الإنسان في كلية القدس - بارد (Al-Quds Bard College)، جامعة القدس.

13. وبسبب ملاحظة البروفيسور كويغلي، فليس يوسع المرء أن يتوقع أن تملك دولة ما السيطرة على إقليمها إذا كان إقليمها واقعاً تحت احتلال جيش تابع لدولة أجنبية، ولذلك، فلا تجري المطالبة بالاستقلال إذا كان الإقليم محتلاً، وما يعنيه اصطلاح 'الاستقلال' في سياق الاحتلال، أن تملك الدولة القدرة الفعلية على السيطرة على إقليمها بصورة مستقلة عن أي دولة أخرى، وبما أن السكان الخاضعين للاحتلال يحتفظون بحقوقهم السيادية (وهذه حقيقة قانونية أقرت إسرائيل بها على نحو ضمني وصريح من خلال ممارستها الفعلية، كما حصل في مطالباتها بالتنازل عن الأراضي الفلسطينية والنخلي عن ملكيتها وإبرام الاتفاقيات الانتقالية التي وقعتها مع منظمة التحرير الفلسطينية في العام 1995)، ولا بشكل الاستقلال الفعلي، شرطاً مسبقاً لإقامة الدولة، وذلك بخلاف الاستقلال الرسمي (الذي يقوم على أساس الحق المشروع). انظر في هذا الخصوص:

John Quigley, Palestine is a state: A horse with black and white strips is a zebra', *Michigan Journal of International Law* (Summer, 2011) 757 - 758.

14. تستند هذه الورقة في طرحها إلى وجهة النظر التي تقول إن الاختبار الذي يحدّد ما إذا كانت الدولة قائمة أم لا في القانون الدولي، هو اختبار واقعي ونسبي في أساسه. انظر في هذا الشأن التحليل الذي أعدته مؤسسة الحق في دراستها 'المبادرة التي أطلقتها السلطة الوطنية الفلسطينية للتوجه إلى هيئة الأمم المتحدة لنيل الاعتراف بإقامة دولة فلسطين، ومسألة تمثيل حقوق الشعب الفلسطيني: الأسئلة المثارة حول هذه المسألة وإجابات مؤسسة الحق عنها'. الجزأين الأول والثاني، موجز قانوني، الحق، تموز/يوليو 2011، وهذه الدراسة منشورة بجزأها على الموقع الإلكتروني للمؤسسة:

<http://www.alhaq.org/advocacy/targets/united-nations/453-palestines-un-initiatives-questions-and-answers-on-the-representation-of-the-rights-of-the-palestinian-people>.

15. من ذلك، مثلاً، الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، التي تُعتبر إحدى الاتفاقيات المعنية بحقوق الإنسان، والتي تلزم جميع الدول بالاحتكام إلى الآليات المقررة في النظر في الشكاوى القائمة بين الدول دون اشتراط التوقيع على أي بروتوكول اختياري، وقد رفعت إسرائيل مخفضاتها بشأن المادة (22) من هذه الاتفاقية، التي تتيح إحالة الخلاف الذي ينشأ بين دولتين بشأنها إلى محكمة العدل الدولية للبت فيه.

الورقة. كذلك، ما إذا كان يمكن النظر إلى قبول فلسطين كدولة كاملة العضوية في هيئة الأمم المتحدة باعتباره وسيلة عملية تعين الشعب الفلسطيني وتيسر له ممارسة حقه في تقرير مصيره، وهو الحق الذي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالتصويت الفعلي على قبول فلسطين من قبل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

كمقدمة منطقية يقوم عليها التحليل الذي تستعرضه هذه الورقة، نقترح المسار الإستراتيجي التالي الذي يحظى بقبول واسع النطاق بغية اعتماده في الوصول إلى إنجاز الاستقلال. ويشتمل هذا المسار على المقومات التالية: (1) وضع حد للانتهاكات التي تُوقعها إسرائيل على القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان. من خلال توظيف آليات المساءلة التي يتيحها القانون الدولي، بما فيها المحكمة الجنائية الدولية، من جملة آليات أخرى. (2) الحصول من هيئة قضائية دولية على توصيف قانوني يحدد وضع النظام غير القانوني الذي تفرضه إسرائيل على إقليم الأراضي الفلسطينية المحتلة. (3) فرض العقوبات ونظام الأمن الجماعي الذي ترعاه هيئة الأمم المتحدة. (4) الانتقال من حالة النظام الذي يخالف القانون إلى مرحلة إنهاء الاحتلال. بما يشمل ذلك من انسحاب القوات الإسرائيلية وإزالة المستوطنات اليهودية المقامة في الأراضي الفلسطينية المحتلة. وتمثل نقطة الافتراق عن النظام الإقليمي غير القانوني¹⁶ في اللحظة التي يمارس الشعب فيها حقه في تقرير مصيره، عبر ترجمته إلى استقلال فعلي على أرض الواقع. وهذا يستند أيضاً إلى حقيقة مؤداها أن حل العناصر الجوهرية التي تؤلف الحق في تقرير المصير، بما فيها الحدود، والجنسية، واللاجئون (وهي القضايا التي يشار إليها، في العادة، بقضايا الوضع النهائي في سياق النزاع الفلسطيني-الإسرائيلي) لا يمكن أن يتحقق إلا في اليوم الذي ينتهي فيه الاحتلال.¹⁷

وبعبارة مبسّطة، بوسع المرء أن يفهم الدور الذي تضطلع به المحاكم الدولية في إنجاز استقلال فلسطين على أساس التسلسل الذي استعرضناه أعلاه بطريقتين: أولاً الدور الإجرائي الذي تؤديه محكمة العدل الدولية في توفير التوصيف القانوني فيما يتصل بالسلوك الذي تنتهجه إسرائيل، وهو ما يفضي إلى تحديد الإطار اللازم لمواجهة النظام غير القانوني الذي تطبقه في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وثانياً الدور الموضوعي الذي تضطلع به محكمة العدل الدولية والمحكمة الجنائية الدولية في إنفاذ الحقوق التي يستتبعها الاستقلال، وذلك من خلال ملاحقة إسرائيل جنائياً، وفرض العقوبات عليها بسبب حالات الخرق التي أوقعتها على أحكام القانون الدولي وقواعده، ولاسيما ما تقوم به من الممارسات الاستعمارية وممارسات الفصل العنصري. وفي هذا الخصوص، فللمرء أن يتوقع أن التوصيف الذي تقرره محكمة العدل الدولية، مثلاً، قد يمهّد الطريق أمام الدول والحافل الدولية لاتخاذ الإجراءات المطلوبة، بما تشمله من تفعيل نظام الأمن الجماعي الذي تنفذه الأمم المتحدة والمحكمة الجنائية الدولية، وفضلاً عن

16. وينطوي إنشاء هذا النظام على مخالفة الحظر المفروض على استخدام القوة أو الالتزام القاضي باحترام حق الشعوب في تقرير مصيرها. انظر:

Yael Ronen, *Transition from Illegal Regimes under International Law* (Cambridge University Press, 2011).

17. يكفل المبدأ القائل إنه 'ليس للأفعال غير القانونية أن تنشئ القانون' (وهو المبدأ المعروف باللاتينية - *ex injuria non jus*) وحظر الاستيلاء على الأراضي بالقوة الجيولولة دون التنازل عن الأراضي خلال النزاعات المسلحة والاحتلال. وبذلك، يضمن هذا المبدأ الحماية للطرف الأضعف في هذا النزاع القائم.

ذلك. فقد تتيح النتيجة الطبيعية التي تفضي إليها القرارات المتصلة بتحديد وضع دولة فلسطين في القانون الدولي، وانتفاء الصفة القانونية لنظام الاحتلال الجاثم على أراضيها¹⁸ للفلسطينيين، إنفاذ حقوقهم في بسط سيادتهم على إقليمهم في مواجهة إسرائيل والدول الأخرى والمنظمات الدولية، وذلك عن طريق تأمين المزيد من الدعم والمساندة لهم في سعيهم ومطالبتهم بسحب جميع القوات الإسرائيلية، وإزالة المستوطنات اليهودية المقامة على أرضهم.

2. الدور الذي تضطلع به محكمة العدل الدولية في تعريف 'النظام غير القانوني'

تتولى محكمة العدل الدولية دوراً مزدوجاً يشوبه التناقض. فهذه المحكمة ليست مجرد الأداة القضائية الرئيسية للأمم المتحدة فحسب¹⁹ بل هي «أيضاً هيئة قضائية مستقلة تقوم على وظيفة تطبيق القانون الدولي على الخلافات القائمة بين الدول التي تُعرض عليها»²⁰. ولذلك، يتألف الدور الذي تؤديه محكمة العدل الدولية من شقين: أولهما حل الخلافات الدولية، وثانيهما توصيف المسائل القانونية الدولية وتسويتها في الفتاوى التي تصدرها، ويجوز للجمعية العامة ومجلس الأمن أن يطلبوا إلى محكمة العدل الدولية إفتاءهما فيما يعرض لهما من المسائل القانونية بصرف النظر عما إذا كانت هذه المسائل تقع ضمن نظام النشاطات التي يؤديانها أم لا²¹.

تمثل الممارسة التي دأبت عليها محكمة العدل الدولية في توصيف 'الأنظمة التي تخالف القانون'، مثلما جاء بها قضاؤها في قضيتي ناميبيا والصحراء الغربية، مجالاً آخر من المجالات التي تؤدي فيه هذه المحكمة دورها في تقرير انتفاء الصفة القانونية عن الاحتلال الإسرائيلي، وهي صفة تنشأ عن طبيعته الاستعمارية وأعماله التي تستهدف ضم الأراضي الفلسطينية بحكم الواقع. كما يرتبط دور المحكمة ارتباطاً وثيقاً بضرورة إعادة التأكيد على تقرير وضع قضية فلسطين في القانون الدولي وتحديد -بمعنى ما إذا كانت فلسطين تشكل دولة أم لا- وهي مسألة تُركت دون تسوية في 'أذهان' بعض الدول والمؤسسات الدولية. وبسبب الطبيعة النسبية التي تبين وضع الدولة في القانون الدولي، تكتسب الدول والمنظمات الدولية وضع الحكم النهائي لمسألة ما إذا كان كيان ما يشكل دولة أم لا، وذلك على أساس المفاهيم والسياسة الذاتية التي تتبناها هذه الدول والمنظمات. ويفترض البعض أن تسوية هذه المسألة

18. تنطوي الممارسات والسياسات التي تُعملها سلطات الاحتلال الإسرائيلي في غالبيتها، على مخالفة القواعد القطعية التي تقضي بحظر الاستيلاء على الأرض بالقوة، وغيرها من الخلافات الجسيمة الواقعة على القواعد القطعية الأخرى التي يملها القانون الدولي. انظر: 'احتلال أم استعمار أم فصل عنصري؟ إعادة تقييم ممارسات إسرائيل في الأراضي الفلسطينية المحتلة في ضوء القانون الدولي' (مجلس أبحاث العلوم الإنسانية، 2009)، وهذه الدراسة منشورة على الموقع الإلكتروني: www.hsrb.ac.za/Document-3227.phtml. وانظر كذلك المادة (41) من مشاريع المواد التي أعدتها لجنة القانون الدولي بشأن المسؤولية الدولية عن الأفعال غير المشروعة دولياً، 2001.

19. بموجب أحكام المادة (92) من ميثاق الأمم المتحدة.

20. بموجب أحكام المادة (38) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، وللتوسع في هذا الخصوص، انظر: Vera Gowlland-Debbas, 'The Relationship Between the International Court of Justice and the Security Council in the Light of the Lockerbie Case', 88 *American Journal of International Law* 4 (October 1994), 643-677.

21. وهذا يعني أنه إذا كان من المستحيل من الناحية السياسية تأمين الأغلبية التي تلزم أحد هذين الجهازين لأن يطلب فتوى من المحكمة بشأن الأعمال التي يؤديها، فمن الممكن من الناحية القانونية للجهاز الآخر أن يطلب مثل هذه الفتوى.

أمام محكمة العدل الدولية يمثل أقرب طريق للوصول إلى تحديد موضوعي ورسمي جدير بالاعتماد والقبول، ويكتسب طابعاً عاماً «يُنظر إليه على أنه مصدر من مصادر القانون». بحيث يساند طلب فلسطين المذكور في «أوضاع ماثلة»²².

يشكّل التقرير الذي نشره مجلس أبحاث العلوم الإنسانية في جنوب أفريقيا بعنوان 'احتلال أم استعمار أم فصل عنصري؟' في العام 2009، إضافة لا يستهان بأهميتها في بيان مبادئ القانون الدولي الذي يحتكم إليه الفلسطينيون. ويشتمل هذا التقرير على تحليل قانوني للوضع القائم في فلسطين، بحيث يتخطى القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان ويتجاوزها إلى سبر غور مسألة الطبيعة القانونية للاحتلال باعتباره نظاماً قانونياً. ويستند التقرير، في ذلك، إلى المبادئ الدولية التي حرّم الاستعمار والفصل العنصري.²³ وتشتمل التوصيات التي خرج بها هذا التقرير على رفع هذه المسائل أمام محكمة العدل الدولية.²⁴

ومن المسائل الأخرى التي اقترحت محكمة العدل الدولية دراستها والوقوف عليها. الوضع القانوني الذي تتبوأه فلسطين، ومسألة ما إذا كانت حالة الاحتلال الذي أقامته إسرائيل في العام 1967 يعتبر قانونياً أم لا. فمن الناحية التاريخية، تضمنت المسائل التي تصدت لها المحكمة في فتاوها الصفة القانونية التي تكتسبها 'خطة التقسيم'، والقرار (181) الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، ووضع الأراضي التي أعلن هذا القرار أنها تشكل جزءاً من الدولة الفلسطينية، والتي كانت، مع ذلك، تقع على الجانب الإسرائيلي من خط الهدنة الذي أُقرّ في العام 1949.²⁵ وللأسف، فقد حال تصويت الدول الأعضاء في الجمعية العامة دون عرض هذه المسائل على المحكمة، وتشارك مؤسسة الحق، وهي إحدى كبرى منظمات حقوق الإنسان

22. Oscar Schachter, 'The Quasi-Judicial Role of the Security Council and the General Assembly', 58 *American Journal of International Law* (1964) 960, 964.

23. 'احتلال أم استعمار أم فصل عنصري؟ إعادة تقييم ممارسات إسرائيل في الأراضي الفلسطينية المحتلة في ضوء القانون الدولي' (مجلس أبحاث العلوم الإنسانية، 2009)، وانظر أيضاً المؤلف التالي الذي يتناول القيود المفروضة على الخطاب القانوني الذي استقر عليه القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان:

Orna Ben-Naftali et al, *International humanitarian law and international human rights law: pas de deux* (Oxford University Press, 2011).

24. من الجدير بالملاحظة أن محكمة العدل الدولية أصدرت أحكاماً محددة لا تتسم بالانسجام والتوافق فيما بينها بخصوص وضع فلسطين باعتبارها كياناً دولياً في القانون الدولي. فعلى وجه التحديد، يشير القاضي هيغينز (Higgins) إلى أنه 'لا يمكن أن تكون فلسطين كياناً دولياً بما يكفي لدعوته لهذه الإجراءات، والاستفادة من القانون الإنساني، ولكنها ليست كياناً دولياً بما يكفي لتطبيق الحظر على هجوم مسلح على آخرين'. وتتعامل المحكمة، في مواضع أخرى من فتاوها، مع وضع فلسطين باعتبارها كياناً دولياً لم ينشأ بعد، وذلك على اعتبار أنها 'دولة لم تزل في طور النشوء'. انظر: الأثار القانونية الناشئة عن تشييد جدار في الأرض الفلسطينية المحتلة، الفتوى، محكمة العدل الدولية، 2004، الرأي المستقل للقاضي هيغينز، الفقرة 34.

25. من الجدير بالذكر في هذا المقام، أن قضية رُفعت في العام 1947 أمام محكمة العدل الدولية للنظر في الصفة القانونية التي تسبب 'خطة تقسيم' فلسطين. فقد أوصى تقرير اللجنة الخاصة بشأن فلسطين، التي أنشأتها الجمعية العامة للأمم المتحدة، برفع ثماني مسائل إلى محكمة العدل الدولية حول قضايا تنطرق إلى ما إذا كانت الأمم المتحدة أو أي من الدول الأعضاء فيها، تملك الصلاحية التي تخولها فرض، أو التوصية بفرض، أي مقترح بشأن دستور فلسطين وحكومتها المستقبلية، وعلى وجه الخصوص أي خطة تقسيم تتعارض مع رغبات سكان فلسطين أو جرى اعتمادها دون موافقتهم عليها. انظر:

Nabil Elaraby, 'Some Legal Implications of the 1947 Partition Resolution and the 1949 Armistice Agreements', *Law and Contemporary Problems*, Vol 33, No 1 (1968), 97.

العاملة في الأراضي الفلسطينية المحتلة، في هذه الآونة في رفع المسائل المتعلقة بحقوق الأسرى الفلسطينيين المعتقلين في السجون الإسرائيلية، التي تقع خارج حدود الأراضي الفلسطينية المحتلة، أمام المحكمة.

ويتمثل أحد الأدوار الإضافية الذي تستطيع الإستراتيجية الفلسطينية الاستفادة منه أمام محكمة العدل الدولية في إعداد الإطار القانوني الذي يفسح المجال أمام فلسطين للدفع بإنهاء الاحتلال الإسرائيلي. من خلال المصادقة على عقوبات تُفرض على إسرائيل بسبب الانتهاكات التي لا تفتأ توقعها على أحكام القانون الدولي وقواعده. وتبين المقالة الأخيرة التي نشرتها المؤلفة سوزان أكرم الوسيلة التي يجب أن توظفها الإستراتيجية الفلسطينية في الأمم المتحدة لتعلّم الدروس من التجربة التي خاضتها ناميبيا²⁶ في هذا الشأن. وتستذكر هذه المقالة كيف أن المجتمع الدولي أنشأ إطاراً قانونياً خاصاً بوضع ناميبيا من خلال سلسلة من الطلبات التي رفعها مجلس الأمن والدول الأخرى وجنوب أفريقيا نفسها إلى المحكمة للحصول على فتاوى بشأن هذه الدولة.²⁷ وقد مكّن هذا الإطار الأمم المتحدة من الإعلان عن حق ناميبيا في نيل استقلالها، وفرض العقوبات على جنوب أفريقيا، وإعداد الآليات الكفيلة بتنفيذ هذا الاستقلال وإجازه. وقد تمكنت ناميبيا، من خلال هذه الآليات، من إرساء القواعد اللازمة لاستقلالها قبل عشرين عاماً من إنجاز هذا الاستقلال على أرض الواقع. وذلك على الرغم من أن مجلس الأمن لم يستخدم الصلاحيات التي يخولها الفصل السابع له بغية إجبار جنوب أفريقيا على الانسحاب من أفريقيا الجنوبية الغربية. وقد رأى الكثير من هذه التطورات النور بفضل إستراتيجية قانونية محكمة تألفت من الأعمال التمهيدية التي نفذتها ناميبيا داخل إطار الجمعية العامة للأمم المتحدة. ومن الطلبات العديدة التي رفعتها إلى محكمة العدل الدولية.

وفي سياق مراجعة الأعمال التي تؤدها أجهزة الأمم المتحدة الأخرى، يتوجب على محكمة العدل الدولية دراسة الطريقة التي يتعامل بها مجلس الأمن مع المسائل القانونية التي تُعرض عليه.²⁸

Susan Akram, 'The Palestinian Statehood Strategy in the United Nations: Lessons from Namibia', *Jadaliyya*, 3 October 2011.

<http://www.jadaliyya.com/pages/index/2797/the-palestinian-statehood-strategy-in-the-united-n>.

وانظر كذلك:

Michla Pomerance, 'The ICJ and South-West Africa (Namibia): A Retrospective Legal/Political Assessment', 12 *Leiden Journal of International Law* 426 (1999).

27. المركز الدولي لأفريقيا الجنوبية الغربية، الفتوى، محكمة العدل الدولية، 1950؛ وإجراءات التصويت بشأن المسائل المتعلقة بالتقارير والالتماسات الخاصة بإقليم أفريقيا الجنوبية الغربية، الفتوى، محكمة العدل الدولية، 1955؛ والسماح بالإدلاء الشفوي بالأراء أمام اللجنة الخاصة بأفريقيا الجنوبية الغربية، الفتوى، محكمة العدل الدولية، 1956؛ والآثار القانونية المترتبة بالنسبة للدول على استمرار وجود جنوب أفريقيا في ناميبيا (أفريقيا الجنوبية الغربية) رغم قرار مجلس الأمن 276 (1970)، الفتوى، محكمة العدل الدولية، 1971؛ وقضيتا أفريقيا الجنوبية الغربية (إثيوبيا ضد جنوب أفريقيا، وليبيريا ضد جنوب أفريقيا)، الفتوى، محكمة العدل الدولية، 1966.

28. يتضمن النظام الداخلي لمجلس الأمن أحكاماً تخوله إحالة المسائل القانونية التي تعرض له إلى محكمة العدل الدولية. ولكن لم يلجأ المجلس إلى توظيف هذه الآلية إلا في حالات نادرة، لأن الممارسة التي يعتمدها في تسوية الخلافات المعروضة عليه تركز على الاعتبارات السياسية، وليس على المعايير القضائية. وبذلك، يؤدي مجلس الأمن أعماله بموجب القانون المرعي، وليس بموجب القرارات والأحكام التي تكون بموجب هذا القانون.

ففي الوقت الذي تحترم فيه المحكمة الحقائق السياسية القائمة، تضمن المحكمة بذلك تفوقها وصدارتها باعتبارها 'الوصية على الصفة القانونية' التي تسم منظومة الأمم المتحدة.²⁹ وعلى الرغم من أن الأثر الذي ترتبه القرارات الصادرة عن محكمة العدل الدولية قد يتفاوت على نحو واسع، فقد تغير الأحكام التي تصدرها هذه المحكمة المفاهيم السائدة، وتضفي السلطة على منهجية محددة لإعمالها في تناول مشكلة قانونية والنظر فيها، بحيث تصبح هذه المنهجية مقبولة باعتبارها وجهة النظر الغالبة.³⁰ ومع ذلك، تُعتبر محكمة العدل الدولية، على الرغم من كل الصعاب التي تواجهها، الجهاز القضائي الرئيسي في الأمم المتحدة، الذي يتبوأ دوراً وسيطاً في السياسة التي تعتمدها الجمعية العامة ومجلس الأمن. وفي هذا السياق، يؤكد القاضي ألفاريز (Alvarez) على أهمية الدور الذي تضطلع به محكمة العدل الدولية في رأيه المعارض في قضية شركة النفط الأنكلو-إيرانية التي رُفعت أمامها، حيث يعقب على قرارها بقوله: "إذا كانت القضية التي تُرفع أمام المحكمة تشكل تهديداً للسلام الدولي، يجوز لمجلس الأمن أن يتولى هذه القضية بنفسه، وأن يضع حداً لاختصاص المحكمة".³¹ وتستطيع القرارات التي تتخذها محكمة العدل الدولية أن تساعد في تعزيز هذه الإستراتيجيات والتوفيق فيما بينها، بحيث تدفع في اتجاه إعداد آليات وإجراءات محددة ضمن منظومة الأمم المتحدة وخارجها من أجل مساندة مطالبات الشعب الفلسطيني بإنفاذ الحقوق الواجبة له.³²

وعلى الرغم من أن محكمة العدل الدولية لا تضمن اتخاذ الإجراءات المطلوبة من قبل أجهزة الأمم المتحدة الأخرى، بما فيها مجلس الأمن نفسه،³³ فقد مهد الإعلان الصادر عن المحكمة بشأن انعدام الصفة القانونية للسلوك الذي تسلكه إسرائيل، الطريق نحو اعتماد إستراتيجية جديدة في الأمم المتحدة، بحيث تدفع الدول إلى تبني موقف تشعُر فيه الدول أنها مضطرة لحماية أنظمتها القانونية وكفالة نزاهة النظام القانوني الدولي عن طريق إجبار إسرائيل

29. مسائل تفسير اتفاقية مونتريال للعام 1971 وتطبيقها الناشئة عن الحادث الجوي في لوكربي (الجمهورية العربية الليبية ضد المملكة المتحدة)، الاختصاص والقبول، محكمة العدل الدولية 1992، 138، الرأي المؤيد للقاضي لاجس (Lachs).

30. المصدر السابق.

31. قضية شركة النفط الأنكلو-إيرانية (المملكة المتحدة ضد إيران)، 1952، محكمة العدل الدولية، 93 (22 تموز/يوليو)، الرأي المعارض للقاضي ألفاريز.

32. فضلاً عن ذلك، فيما أن أي دولة تملك الحق في الاحتجاج بمسؤولية دولة أخرى تستطيع أن تطالب بوقف الفعل غير المشروع دولياً، وتسعى إلى الحصول على تميمات وضمائم تقضي بعدم تكرار هذا الفعل وجبر الأضرار المتمخضة عنه، يمكن حينئذ إقامة دعوى مخاصمة ضد إسرائيل إذا ما اعتبر المجتمع الدولي أن فلسطين تمثل دولة. انظر النقاش الذي يورده فيكتور قطان في هذا الشأن:

Victor Kattan, 'Litigating "Palestine" Before International Courts and Tribunals: The Prospects of Success and Perils of Failure,' 35 *Hastings International and Comparative Law Review* 1 (2011) 134-135.

33. Kathleen Renee Cronin-Furman, 'The ICJ and the UN SC: Rethinking a complicated relationship,' 106 *Columbia Law Review* 2 (March 2006) 435-463. See also, Dapo Akande, 'The ICJ and the SC: Is there room for judicial control of decisions of the political organs of the UN?', 46 *International and Comparative Law Quarterly* (April 1997) 309-343.

على الامتثال لأحكام القانون الدولي وقواعده.³⁴ وبذلك، فإن الاحتجاج بالدور القضائي القائم على الخصومة، وهو الدور الوحيد من نوعه في النظام الدولي، يشكل مساراً مهماً من مسارات الإستراتيجية الشاملة التي تُعملها هيئة الأمم المتحدة لإنجاز استقلال فلسطين، حيث تستطيع حث أطراف عدة على المشاركة في هذا المسعى. إن القرار التي تتخذه محكمة العدل الدولية الذي تؤكد فيه أن فلسطين تمثل دولة، وأن إسرائيل تنتهك الحقوق السيادية التي تتمتع بها فلسطين - بما يشمل ذلك من مخالفة الحظر الدولي الذي يحرم الاستيلاء على الأرض بالقوة وحق الشعب الفلسطيني في تقرير مصيره - قد يتحول إلى قاعدة مهمة تكفل اتخاذ التدابير المادية التي تكفل إنجاز الاستقلال الفعلي لفلسطين على أرض الواقع.

3. الدور الذي تؤديه المحكمة الجنائية الدولية في إنجاز استقلال فلسطين

يلقى الكثيرون آمالاً عظيمة على الدور الذي تضطلع به المحكمة الجنائية الدولية فيما يتصل بالنزاع القائم بين فلسطين وإسرائيل. ولا يخفى على أحد أن المملكة المتحدة (التي عدلت تشريعاتها المتعلقة بالاختصاص القضائي الدولي مؤخراً) كانت آخر دولة تخضع للضغوط التي تناهض استخدام الولاية القضائية الدولية، والتي تمنع الضحايا وتردعهم عن اللجوء إلى العدالة والانتصاف من المظالم الواقعة عليهم من خلال السماح لسياسة الملاحقة القضائية بأن تتحول إلى معيار تعمل به معظم الدول. وفي ضوء هذه القيود، فقد بات اختصاص المحكمة الجنائية الدولية في هذه الآونة يوفر مجالاً مهماً يستطيع الفلسطينيون من خلاله الانتصاف واللجوء إلى العدالة. وعدا عن أن هذا التوجه لم يزل غير مقين بعد، فلم يجز العمل على استكشافه ودراسته. ومن جانب آخر، لم تبذل القيادة الفلسطينية سوى النزر اليسير من المحاولات التي تستهدف تأمين الدعم والمساندة لطلباتها بإحالة الوضع القائم في فلسطين إلى المحكمة عن طريق دول أخرى، وتعزيز مصادقة فلسطين على نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، من جملة أمور أخرى.

وعلى الرغم من القيود المتأصلة التي تواجهها المحكمة الجنائية الدولية في عملها ودورها الذي يلفه الغموض في ردع الجناة عن ارتكاب جرائمهم،³⁵ تتمتع المحكمة بالضمانات التي تتيح لها

34. من شأن الفتوى الصادرة عن محكمة العدل الدولية مساعدة الدولة على المضي قدماً نحو رفض بقايا سيادة الدولة التي يظهر أنها تسمح للدول بالخروج بتفسيرها الذاتي للالتزامات التي يوجبها القانون الدولي عليها، وإجامل النصيحة التي تقدمها محكمة العدل الدولية، انظر في هذا الخصوص:

Richard Falk, 'Toward authoritativeness: The ICJ ruling on Israel's Security Wall', 99 *American Journal of International Law* 52 (2005).

ولذلك، فقد تضفي مثل هذه الفتوى ثقلاً سياسياً على هذه الادعاءات على نحو ما تؤكد عليه فتوى الجدار الصادرة عن محكمة العدل الدولية، ويرى شو (Shaw) أنه "بينما يعتبر القانون الموضوعي الذي تطبقه المحكمة مُحكماً وشاملاً، فليس هناك ما يجانب الصواب في أن تبقى الحاجة قائمة للنظر في نطاق منظم من سبل الانتصاف التي يمكن توفيرها على نحو تكتسب قدر أكبر من التركيز والتعمق". انظر:

Malcolm Shaw, 'The International Court of Justice: A Practical Perspective', 46 *International and Comparative Law Quarterly* 4 (October 1997), 831- 865.

35. تتخطى دراسة الإمكانيات التي تملكها هذه المحكمة في منع الجرائم وردع مرتكبيها نطاق هذه الورقة، وتغطي دراسات أخرى هذه المسألة على نحو أعمق وأشمل. انظر مثلاً، النقاش الذي دار مؤخراً في منتدى القانون بجامعة كاليفورنيا في لوس أنجلوس: 'Prevention debate - How can the ICC maximize its crime prevention impact?', *Human Rights and International Criminal Law Online Forum*, September 2011 <<http://uclalawforum.com/>>.

تغيير العوامل التي حرك النزاع المعروف عليها. فعلى أضعف التقديرات، يُتوقع من اختصاص المحكمة التخفيف من حدة انتهاكات القانون الدولي التي ترتكبها إسرائيل وتقليص عددها. ما يؤدي إلى انخفاض مستوى العنف. وما لا شك فيه أن المخاطر الظاهرة التي واجهها المسؤولون الإسرائيليون مؤخراً، والتي عرّضتهم للملاحقة القضائية والتهديد بمعاقبهم على المخالفات التي ارتكبوها، قد أفرزت أثراً مهماً على خطاب طرفي النزاع وعلى الأفعال التي تصدر عنهما. وتتعزيز هذه الفرضية بالبيان الكلاسيكي الذي صدر عن محكمة نورمبرغ العسكرية الدولية، والذي صرّح بأن أحكام القانون الدولي لا يمكن أن تنفَّذ إلا من خلال معاقبة الأفراد الذين يقترفون مثل هذه الجرائم.

من الناحية النظرية، تكتسب المحكمة الجنائية الدولية -بحكم الصفة الشرعية العامة التي تتمتع بها- القدرة على النظر في القضايا كافة التي تنطوي على جرائم ذات طابع دولي. ويُعتبر هذا الاختصاص أداة عقابية يُقصد بها إفراز أثر الردع المطلوب على الأشخاص الذي يرتكبون جرائم دولية.³⁶ ومع ذلك، يفترض الكثيرون بأن المحكمة تعمل على إقامة 'العدالة' وترسيخها ضمن مفهوم ضيق، وهي ما يشار إليها على أنها العدالة الجزائية والرمزية التي يحققها المنتصر. ومع أن المحكمة الجنائية الدولية يجب ألا تشكل قبلة القانون الجنائي الدولي ومحط الأنظار فيه، يستعرض النزاع الإسرائيلي-الفلسطيني مثلاً على الدور الذي تؤديه هذه المحكمة في سد الثغرات التي تعترى إنفاذ المساءلة والمحاسبة على المستوى الدولي، وذلك في ظل حالة الإفلات من العقاب المترسخة في إسرائيل، والتي تدفعها إلى الإصرار على الإحجام عن التحقيق في الجرائم الدولية التي تقع في الأراضي الفلسطينية المحتلة وملاحقة مرتكبيها.³⁷ وعلاوةً على ذلك، فقد تعزز الأدوار المنوطة بالمحكمة الجنائية الدولية إنفاذ الحقوق الدولية التي يستتبها الاستقلال الفعلي بصورة غير مباشرة، وذلك من خلال التشديد على الطابع الاستعماري الذي يسم النظام الذي تفرضه إسرائيل في الأراضي الفلسطينية المحتلة. وفضلاً عما تقدم، تضطلع المحكمة الجنائية الدولية بدور مهم في تعزيز السلم والأمن الدوليين واستعادتهما، وذلك على الرغم من أن نظامها الأساسي لا يركز على هذا الدور بعينه. وفي هذا السياق، يُعدّ الدور الذي لعبته المحكمة الجنائية الدولية الخاصة بيوغسلافيا السابقة في إنهاء الحرب في هذا البلد، مثلاً بارزاً على الأثر الذي يفرزه نظام العدالة الدولية على صعيد تعزيز الحل السلمي للنزاعات القائمة، فالسلم والأمن لا يستثنى أحدهما الآخر. ولكن التفريق بين هذين المفهومين في النزاع الإسرائيلي-الفلسطيني جعل من العدالة رهينة للسياسة التي يحتكم إليها طرفا النزاع، ناهيك عن تعريض عمل نظام العدالة الجنائية الدولية للخطر بسبب المنطق المتناقض والسياسة المشوهة التي تحكم ذلك النزاع.

وعلى خلاف محكمة العدل الدولية، فلم يكن دور المحكمة الجنائية الدولية ينحصر في تقرير ما إذا كانت فلسطين دولة أم لا، وإنما يتمحور دور هذه المحكمة على تحديد ما إذا كان يمكن اعتبار فلسطين دولة لغايات نظام روما الأساسي. وفي إطار دراسة الإعلان الذي قدمه وزير

³⁶ تنص المواد (6) إلى (8) من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية على هذه الأداة.

³⁷ Sharon Weill, Valentina Azarov, 'The ICC should not however be the cynosure of international criminal law', *International Federation for Human Rights (FIDH)*, September 2011 <<http://www.fidh.org/Shielded-from-accountability>>.

العدل الفلسطيني في شهر كانون الثاني/يناير 2009 بموجب أحكام المادة (3/12) من نظام روما الأساسي، فإن المحكمة الجنائية الدولية ملزمة بموجب وثيقتها التأسيسية، وهي نظام روما الأساسي، باعتماد منهجية وظيفية تستند إلى سياق نظامها الأساسي وهدفه وغاياته، والإقرار بالنطاق الواسع من الوقائع التي تثبت أهلية فلسطين للانتقال إلى كيان دولي. وعلى هذا الأساس، فمما لا شك فيه أنه ينبغي على المحكمة أن تقبل إعلان فلسطين، بحيث تتيح الفرصة أمام نظام العدالة الجنائية الدولي لتحقيق الأهداف التي أنشئ من أجلها، ولاسيما الجبلولة دون اقرار المزيد من الجرائم الدولية على إقليم فلسطين في المستقبل وردع مقترفيها. وفي الوقت الذي لا يزال هذا الإعلان قيد النظر في مكتب المدعي العام، فيجب أن نستذكر أن احتمال رفضه لا يتعارض مع غاية نظام روما الأساسي نفسه، بل إنه سوف يقوّض الدور العام الذي تؤدّيه المحكمة في كفالة المساءلة والمحاسبة وتحقيق الردع المطلوب عن اقرار الجرائم الدولية.

وبالنسبة للوسائل العملية المتاحة أمام فلسطين لكي تستفيد من اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، بالإضافة إلى الإعلان الذي لم يزل قيد النظر حتى هذه اللحظة، تستطيع فلسطين أن تقيم اختصاص المحكمة من خلال قناتين أخريين، أولاهما الانضمام إلى نظام روما الأساسي عن طريق المصادقة عليه، وثانيتهما إحالة الوضع القائم في فلسطين إلى المحكمة عن طريق دولة أخرى، وهو أمر لم يسبق أن حصل في أي قضية أخرى على مدى التاريخ القصير الذي عاشته المحكمة.³⁸ وفي هذا الخصوص، يشير مكتب المدعي العام في المحكمة الجنائية الدولية والخبراء القانونيون إلى أنه من المرجح أن يسهم قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة نفسه، والذي صُمم ليكون جزءاً من المبادرة التي أطلقها الفلسطينيون للتوجه إلى الأمم المتحدة لقبول بفلسطين كدولة كاملة العضوية فيها، في تعزيز تطبيق اختصاص المحكمة على الحالة الفلسطينية.³⁹

وفي نهاية المطاف، فمن شأن القرار الذي تتخذه محكمة العدل الدولية، أو أجهزة الأمم المتحدة الأخرى، التي يكون من أبرزها إصدار قرار من الجمعية العامة تؤكد فيه على الحقيقة القانونية الراسخة، التي تثبت الوضع الذي يحظى بقبول واسع النطاق بفلسطين بصفتها دولة، إلى جانب دعوة فلسطين إلى الانضمام إلى المعاهدات والمنظمات الدولية، تعزيز فرص الإعلان بقبولها إلى حد كبير. ومن الواضح أن المسارات التي تفضي إلى محكمة العدل الدولية والمحكمة الجنائية الدولية، تشكل عناصر أصيلة يكمل بعضها البعض ضمن إستراتيجية شاملة تستهدف الخروج بقرار مُحكم ومتوافق وموضوعي بشأن حقوق فلسطين بصفتها دولة في منظومة القانون الدولي.

38. من الناحية القانونية، تكفل الأحكام التي توردها المادة (2 / 11) بشأن الانضمام إلى النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لأي دولة، تقديم الإعلان إلى المحكمة بموجب أحكام المادة (3/12)، وذلك بالتوازي مع طلب الانضمام إلى النظام الأساسي الذي تقدمه الدولة نفسها.

39. وذلك بحسب المشاورات التي أجراها باحثون في كلية لندن للاقتصاد (London School of Economics)، تموز/يوليو - آب/ أغسطس 2011.

4. ما القيمة التي يضيفها فصل القضاء في إنجاز الاستقلال؟

دون مشاركة محكمة العدل الدولية والمحكمة الجنائية الدولية وغيرهما من آليات إعداد القوانين. كالألية التي أتاحت لناميبيا إقامة دولتها في الوقت ذاته الذي كانت تفتقر فيه إلى الاستقلال الفعلي. فسوف تواجه فلسطين صعوبة بالغة في الحصول على المزايا التي يضمنها وضع الدولة حتى بعد أن حصل على الاعتراف الرسمي بها كدولة من خلال قبول عضويتها في هيئة الأمم المتحدة. ومن شأن اعتماد منهجية قانونية أصيلة، تنطوي ولو على قدر قليل من الحصافة والتعقل. حث إسرائيل على 'إقامة علاقات طيبة مع جيرانها'، ما يدفعها إلى تعديل سلوكها السياسي عبر استكشاف فرع مختلف من فروع 'شجرة صنع القرار' على الأقل. وبالمقارنة مع الإستراتيجية التي انتهجتها ناميبيا، فلم تحصل فلسطين إلا على فتوى واحدة من محكمة العدل الدولية، وهي الفتوى التي لم توظفها على نحو إستراتيجي حتى هذه اللحظة، ولم تبذل سوى قدر ضئيل من الجهود للحصول على فتاوى أخرى حول قضايا مهمة من القضايا التي تهمها.

إن الأنتقال الحالية التي يعتمدها الفلسطينيون من مبادئ القانون الدولي، والتي برزت مؤخراً في المبادرة التي أطلقتها السلطة الوطنية الفلسطينية للتوجه إلى الأمم المتحدة لقبول بفلسطين كدولة كاملة العضوية فيها، وهي المبادرة التي أعادت إحياء النقاش القانوني الدولي حول 'القضية الفلسطينية'، لم تتوصل بعد إلى تحديد عام وموضوعي بشأن الصفة القانونية التي يكتسبها النظام غير القانوني الذي تنفذه إسرائيل في الأراضي الفلسطينية. وعلى وجه التحديد، تنتفي الصفة القانونية عن الأفعال التي تصدر عن إسرائيل -والتي تتبع من إصرارها على حرمان الشعب الفلسطيني من حقه في تقرير مصيره- بسبب ما تقوم به من مؤسسة نظام ينطوي على التمييز العنصري وادعائها بامتلاك السيادة على إقليم يقع خارج حدودها، وبذلك، ينبغي في الإستراتيجية الفلسطينية أن تحتج بالالتزامات التي نهمّ الجمع، والتي تتبع من الطبيعة القانونية لمخالفات القانون الدولي التي ترتكبها إسرائيل⁴⁰، وهو ما يعيد إلى الذاكرة أهمية التقيد بالحفاظ على مصالح الدول التي يصونها النظام القانوني الدولي.

وفي ضوء الأهمية التي تكتسبها هذه الآليات، فمن الأهمية بمكان بذل جهود حثيثة للاستعانة بصلاحيات الأجهزة القضائية الدولية كجزء من إستراتيجية دولية منسقة وشاملة، تنفذ داخل أروقة الأمم المتحدة وخارجها من أجل إنجاز الاستقلال الفعلي لفلسطين. وينبغي أن ينحصر الهدف الرئيسي الذي تسعى هذه الإستراتيجية إلى تحقيقه في إنهاء الاحتلال الإسرائيلي⁴¹، وقد أشار كريستوفر غرينوود (Christopher Greenwood)، وهو أحد

40. وتثور هذه المسألة لأن سلوك إسرائيل يشكل انتهاكاً للقواعد القطعية التي يملها القانون الدولي. انظر المادتين (40) و(41) من مشاريع المواد التي أعدتها لجنة القانون الدولي بشأن المسؤولية الدولية عن الأفعال غير المشروعة دولياً، 2001.

41. انظر المذكرة التي نشرتها وحدة الشفافية في قناة الجزيرة الفضائية (كشف الجزيرة) حول الإجراءات التي يمكن اتباعها قبل اللجوء إلى المحكمة الجنائية الدولية والدبلوماسية الأمية، 15 تشرين الأول/أكتوبر 2009، وهذه المذكرة منشورة باللغة الإنجليزية على الموقع الإلكتروني: <http://transparency.aljazeera.net/files/4883.pdf>. وانظر أيضاً المذكرة التي قدمتها وحدة دعم المفاوضات إلى القيادة الفلسطينية حول الإستراتيجيات القانونية التي يجب تقديمها للمحكمة الجنائية الدولية من أجل حماية الإستراتيجية الفلسطينية العامة، وإنجاز الحقوق والمصالح الفلسطينية، 25 آذار/مارس 2009، وهذه المذكرة منشورة باللغة الإنجليزية كذلك على الموقع الإلكتروني: <http://thepalestinepapers.com/files/4494.pdf>.

القضاة الحاليين في محكمة العدل الدولية، إلى ضرورة تدارك القيود التي تفرضها الممارسات القانونية الدولية على تنظيم حالات الاحتلال عن طريق إعادة التركيز على الأهداف التي نصب على إنهاء الاحتلال، وليس توسيع نطاق الصلاحيات والمسؤوليات التي تحظى بها القوة القائمة بالاحتلال.⁴² ولا تنفك هذه المنهجية عن إعداد وتعميم تحليل قانوني ينظر إلى الاحتلال باعتباره نظاماً مشتركاً يتخطى سلسلة الانتهاكات الفردية التي تمس القانون الدولي بشأن الاحتلال الحربي. كما تتيح هذه المنهجية إدراج إطار زمني وتشريعي يأخذ بعين الاعتبار الحقوق الفلسطينية كافة، إلى جانب تاريخ فلسطين ضمن القانون الدولي.⁴³

وفي مواجهة الطريق المسدود الذي قد تصل إليه مساعي الفلسطينيين في الأمم المتحدة، فلا يفتأ القانون الدولي يحتمل الدول الأخرى المسؤولية الدولية عن الإخلال بالالتزامات التي تهم الجميع، والتي تقضي على الدول كافة كفالة احترام القواعد القطعية التي يملكها القانون الدولي. ومن جملة ما تنص عليه هذه القواعد إلزام الدول بواجبها بالامتناع عن الاعتراف بالأوضاع والأفعال التي يُقَدِّم عليها النظام غير القانوني، والحيلولة دون حصولها على صفة سياسية تضي الصفة الشرعية عليها. ويبرز هذا الأمر باعتباره تأكيداً جديداً وتعبيراً أصيلاً عن المبدأ العام الذي يتضمنه القانون الدولي، والذي يقضي بأنه 'ليس للأفعال غير القانونية أن تنشئ القانون'. فضلاً عن وضع فلسطين الذي يحظى بقبول واسع بصفتها كياناً دولياً، فلا يجوز التقليل من شأن تسوية هذه المسألة القانونية ضمن سياق الأمم المتحدة. فمن بين الأهداف العامة التي تسعى هذه الإستراتيجية إلى تحقيقها، تعزيز إنفاذ القانون الدولي من خلال ضمان مشاركة أطراف دولية أخرى، وهو ما يؤدي إلى 'تدويل' النزاع القائم.

27

ويشكل الوضع الإيجابي الذي يتيح القانون الدولي وسيلة أخرى تكفل تنظيم السياسة الدولية التي تسري حالياً على فلسطين. فهذا القانون يدفع الدول والمنظمات الدولية إلى نقطة يصبح فيها من العسير عليها الإبقاء على الواقع الراهن الذي نشهده من الإحجام عن اتخاذ الإجراءات المطلوبة على حساب مشروعية النظام القانوني الدولي ونزاهته (مع الأخذ في الحسبان المخاطر الناجمة عن التقاعس عن إنفاذ هذه الإجراءات). ومن الأهمية بمكان أن نلاحظ أن هذا الوضع لا يسمح للدول بالامتناع لأنظمتها القانونية المحلية في حالات ليست بالقليلة. ولذلك، فمن شأن الوظائف التي تُعْمَلُها محكمة العدل الدولية والمحكمة الجنائية الدولية وغيرهما من الهيئات الدولية غير القضائية التي تملك سلطة عامة، تعزيز فرض الالتزامات الحالية الواقعة على المجتمع الدولي، ما يدفعه إلى التصدي لتقاعس إسرائيل عن الامتناع لأحكام القانون الدولي وقواعده. وقد يفرض هذا الإجراء الذي تتخذه المؤسسات الدولية إلى إمالة اللثام عن حالة الإقصاء التي أبقت فلسطين على هامش القانون الدولي، وإعانة الشعب الفلسطيني على ممارسة حقه في تقرير مصيره على المدى البعيد.

42. وذلك عن طريق مطالبتها بالامتناع للالتزامات الدولية الواقعة عليها. انظر في هذا الخصوص:

Christopher Greenwood, 'The Administration of Occupied Territory in International Law', in E. Playfair, *International Law and the Administration of the Occupied Territories* (Oxford University Press, 1992).

43. Michael Kearney, 'Why Statehood Now: A reflection on the ICC's impact on Palestine's engagement with International law', in C. Meloni et al. *Is there a court for Gaza?* (T.M.S. Asser Press, The Hague, 2011).

صياغة الدستور وبناء الدولة: إعادة تعريف الشعب الفلسطيني⁴⁴

عاصم خليل⁴⁵

1. مقدمة

لقد بات «الدستور» يُعتبر في العصر الحديث، أنسب الأدوات القانونية التي تكفل استدامة التوافق السياسي بين الهيئات والجماعات والأفراد الذين يشكلون الدولة. ويسعى الدستور إلى ضمان احترام هذا «العقد الاجتماعي» الذي يتمسك به الأفراد والجماعات من أجل وضع حدٍّ للتوجّه القائم على استعادة الحقوق عن طريق العنف والعمل على تحصيلها واستردادها من خلال القانون. ولذلك، يُنظر إلى الدستور الحديث في حالاتٍ كثيرةٍ باعتباره العمل الأخير الذي تؤدّيه الثورة القائمة.⁴⁶

ولا تشكل صياغة الدستور، في السياق الفلسطيني، نتيجةً مترتبةً على إقامة الدولة، وإنما تُعتبر جزءاً من مجموعةٍ من الشروط المسبقة التي يتعين استيفائها بغية إنجاز هذا العمل. وبعبارةٍ أخرى، فقد بات العمل على إقامة الدولة الجديدة عن طريق فرضها كأمرٍ واقع، إن لم يكن بإقامتها باستخدام القوة، أمراً يستحقّ النظر والدراسة. وتثبت الحالة الفلسطينية مدى أهمية التعاطي مع هذه المنهجية في إعداد الدستور وإقامة الدولة والمخاطر المتمخضة عنها في الوقت ذاته. ويتوجّب على الفلسطينيين، لكي يتمكنوا من إقامة دولتهم، أن يثبتوا لأسرة المجتمع الدولي أنهم يتوخّون الجديدة في توجّههم نحو تبني الديمقراطية الليبرالية وسياسة السوق الحر. ويجب عليهم كذلك أن يثبتوا إرادتهم وجدّيتهم في مساعي الإصلاح التي ينقذونها. وبعبارةٍ أخرى، ينبغي على الفلسطينيين إثبات استحقاقهم للدولة وجدارتهم بها، وهو ما لم يُعدّ يُعتبر جزءاً من حقّهم في تقرير المصير.

لقد كان العمل على صياغة «الدستور» يرتبط في بادئ الأمر بـ«الدولة الفلسطينية» التي أعلن الفلسطينيون إقامتها في العاصمة الجزائرية في العام 1988. ومع ذلك، فلم تُظهر المسودات الأولى من الدستور الفلسطيني إلا بعد إبرام اتفاقيات أوسلو مع إسرائيل، وهو ما أدّى إلى بروز القيود التي فرضتها هذه الاتفاقيات في نص هذا الدستور، إلى جانب الوقائع الجديدة التي تولدت عنها. ومن ناحيةٍ أخرى، لا يشكّل القانون الأساسي دستوراَ لدولةٍ تتمتع بالسيادة على إقليمها، بل إنه يُعتبر قانوناً مؤقتاً سوف يتمّ استبداله بالدستور حالما (وإذا ما قُدّر أن) تُقام الدولة.⁴⁷ ومع ذلك، يعتبر إعداد الدستور خطوةً على صعيد العمل على إقامة الدولة. وقد تمّ إعداد ثلاث مسودات من الدستور الفلسطيني وعرضها للنقاش العام (في العامين 2001 و2003). وقد كان هذا «الدستور» والدور المتوخّى منه وتوقيته والأهداف التي يسعى إلى تحقيقها مناهج هذا النقاش العام.

44. أصل هذه الورقة البحثية مقالة نُشرت باللغة الإنجليزية في:

Rainer Grote & Tilmann J. Röder (eds.), *Constitutionalism in Islamic Countries: Between Upheaval and Continuity* (Oxford: Oxford University Press, 2011).

45. أستاذ مساعد في القانون العام، ومدير معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية - جامعة بيرزيت.

46. 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.

47. تنصّ المادة (115) من القانون الأساسي المعدّل لسنة 2003 على ما يلي: «يُعمل بأحكام هذا القانون الأساسي مدة المرحلة الانتقالية، ويمكن تمديد العمل به إلى حين دخول الدستور الجديد للدولة الفلسطينية حيز التنفيذ».

وبعد انعقاد الانتخابات التشريعية الثانية في العام 2006 وفوز حركة حماس فيها، دأبت الأطراف السياسية على الإشارة إلى «الدستور» (أو، بعبارة أدق، إلى القانون الأساسي) والاحتكام إليه، وعندما احتدم النزاع بين هذه الأطراف، جرى توظيف القانون الأساسي باعتباره معياراً لتحديد السلطات والصلاحيات التي تتولاها تلك الأطراف وتوضيحها، ولكن لم يكن هناك من إجماع حول الأحكام الملزمة التي احتكمت إليها الأطراف المتنازعة. وفي الحالات التي رجعت فيها هذه الأطراف إلى الأحكام نفسها التي جاء بها القانون الأساسي، فهي لم تكن تتقاسم التفسير ذاته لتلك الأحكام في أغلب الأحوال. وأتياً كان الأمر، فقد كان هناك أمراً واحداً لا لبس فيه، وهو أن الحاجة كانت مُلِحَّةً لإيجاد حلٍّ لهذا النزاع الداخلي عن طريق الحوار. ومن خلال المؤسسات التي تمارس عملها على الوجه المطلوب، من أجل خاشي المواجهات بين الأفراد والجماعات التي قد تتبنّى أيديولوجيات وأولويات ومصالح متباينة.

وفضلاً عن ذلك، كانت الحاجة تفرض نفسها لإيجاد مخرج من المأزق السياسي الذي جُمع عن الأجنحة المختلفة التي تبتأها المجتمع الدولي والشعب الفلسطيني على حد سواء. وفي الواقع، فقد أثبت اختيار الناخبين الفلسطينيين الذي جاء بحركة حماس على رأس سدة الحكم في مؤسسات السلطة الفلسطينية هشاشة التوازن القائم بين الشرعية الدولية والداخلية التي تيسم الزعماء السياسيين. كما برزت، في هذا المقام، حاجة ماسّة للعثور على حلٍّ يكفل الحد الأدنى من الصفة القانونية لهذه الحركة التي باتت تمسك بزمام السلطة، وهي صفة لم تكن تستند بصورة حصرية إلى اختيار الأغلبية من جمهور الناخبين فحسب، وإنما إلى الطريقة التي سيحكم بها الشعب كذلك، وذلك من خلال احترام حقوق الأفراد والأقليات. ومن خلال تشجيع التعايش السلمي بين الشعوب والدول على وجه التحديد.

بعد إبرام اتفاق مكة بين الفصائل الفلسطينية الرئيسية في شهر شباط/فبراير 2007، اختار الفلسطينيون حلاً «خارج إطار القانون»، وخارج نطاق الترتيبات الدستورية، حيث دأبت هذه الفصائل على الإشارة إلى ما يُسمّى «الوحدة الوطنية» أو «التوافق الوطني». وكان هذا الاتفاق يشبه ترتيباً عشائرياً بين الفصائل المذكورة، وكان يقوم على أساس إعادة تقسيم الحيز العام بين الفصائل السياسية، وكان يبدو أن الإصلاح والتغيير المتوقعين يعنيان إعادة تأهيل المواقف القديمة والمتنافرة وإخراجها في ثوب جديد. وكانت النتائج التي رتّبها هذا الاتفاق على النظام والمؤسسات الفلسطينية من الخطورة بـمكان. فقد انتقل الفلسطينيون من حالة المؤسسات والقطاع العام وقوى الأمن التي كانت تصطبغ بلون واحد، إلى حالة تعددت فيها أطراف هذه الجهات، ولكنها اتّسمت بقدرة لا يُستهان به من التنسيق. ولم تكن الصفة المهنية والصالح العام المرجعية التي جرى الاحتكام إليها في كلتا الحالتين.

يدعي الباحث في هذه المقالة بأن التباينات الدستورية والمؤسسية التي تعرّج عليها أعلاه أسهمت في إحداث الشرخ والانقسام بين الفصائل والأراضي والروايات الفلسطينية خلال العام 2007، وذلك بعد سيطرة حركة حماس على مقاليد السلطة في قطاع غزة المحتل. فمنذ ذلك الحين، لم تفتأ الفصائل الفلسطينية ترجع إلى أحكام القانون الأساسي ذاتها، وتفسّرها بصورة متباينة في كثير من الحالات، من أجل تبرير أعمالها وقراراتها. فقد كان استخدام القانون -كما هو الحال السائد في التاريخ الفلسطيني الحديث- من أجل توفيق الأهداف السياسية

ومواءمتها معه، وهو ما أفضى إلى تعطيل العمل على إقامة الدولة. ومع ذلك، فلم تكن المواجهة التي اندلعت بين الفصائل الفلسطينية تتمحور حول الأهداف السياسية فحسب. بل إنها كانت مرتبطة، كما تدعي هذه المقالة، بتطلعات تلك الفصائل وأهدافها ورؤيتها الوطنية.

2: 'نحن أبناء الشعب [الفلسطيني]'

ينبغي لنا، لكي نتمكن من تبيان حقيقة إنشاء نظام قانوني جديد، أن نرجع خطوة إلى الوراء، وذلك إلى السلطة التي تنيثت هذا النظام، وأن نقف على الفعل الذي يقف وراء إنشائه. وهذه هي النتيجة البسيطة التي صاغها سيبس (Sieyès) -وهو أول من قدم نظرية معقدة وثورية للسلطة التأسيسية (constituent power)-، يفترض الدستور قبل أي شيء وجود سلطة تأسيسية، *(une constitution suppose avant tout un pouvoir constituant)*. وذلك على خلاف السلطات الأخرى التي يتم تشكيلها بموجب الدستور نفسه.⁴⁸ ومع ذلك، تعني الحقيقة نفسها التي تنطوي على الإقدام على فعل التأسيس الذاتي (self-constitution) أن يتظاهر 'شخص ما' بأنه يتحدث بالنيابة عن ذاته أو باسمه (وهنا مكمّن التناقض). وبعبارة أخرى، ينكشف وجود الذات من خلال تمثيلها.⁴⁹ وبالتالي، يتحوّل السؤال من ماذا أو من 'نحن' في مقولة 'نحن أبناء الشعب [الفلسطيني]': إلى ماذا أو من تمثل 'نحن' هذه.

يدعي كاتب هذه المقالة بأن كلاً من اتفاقيات أوسلو وإنشاء السلطة الفلسطينية على أجزاء من الأراضي الفلسطينية المحتلة أعاد إحياء هذه المسألة. ويوحي المصطلح الذي نستخدمه في هذا المقام (إعادة إحياء) بأنه لا يشير إلى أن مشكلة التمثيل هذه لم تكن وليدة عملية أوسلو. ففي واقع الأمر، واجهت منظمة التحرير الفلسطينية، الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني، تحديات على مدى عقود من قِبَل أطرافٍ مختلفة ادّعت بأنها تمثل أبناء الشعب الفلسطيني، وذلك بدءاً من المجتمع الدولي (وهو ما تمثل بفرض الانتداب على فلسطين، وخطة التقسيم، وغيرهما) وانتهاءً بالدول العربية (ولاسيما الأردن، ومصر بطريقة غير مباشرة، من خلال الحركة القومية العربية التي اتخذت أشكالاً وهيئاتٍ متباينة). وفضلاً عن

48. ورد هذا الاقتباس في كتاب:

2. K. Gözler, *Pouvoir Constituant* (Ekin Kitabevi, Bursa 1990).

وكان إيمانويل جوزيف سيبس (Emmanuel Joseph Sieyès) الذي عاش بين العامين 1748 و1836 من رجال الثورة والدولة في فرنسا. كما كان رجل دين قبل اندلاع الثورة الفرنسية. وكان يُعرف بالقس سيبس. للاطلاع على المزيد من التفاصيل حول النظرية التي وضعها سيبس، انظر:

A. Khalil, *The Enactment of Constituent Power in the Arab World: The Palestinian Case* (PIFF 47, Helbing & Lichtenhahn, Fribourg 2006); G. Jellinek, *L'Etat Modern et son Droit* (first part *Théorie Générale de l'Etat*, Paris 1911); P. Comanducci, 'Ordre ou Norme? Quelques Idées des Constitution au XVIII siècle' in M. Troper and L. Jaume (eds), *1789 et l'Invention de la Constitution (Actes du colloque de Paris organisé par l'Association Française de Science Politique 2,3 et 4 mars 1989)* (Bruylant, Bruxelles 1994) 23-43; Claude Klein, *Théorie et Pratique du Pouvoir Constituant* (PUF, Paris 1996); R.Carré de Malberg, *Contribution à la Théorie Générale de l'Etat* (Vol. II, CNRS, Paris 1922).

49. Hans Lindahl, 'Constituent Power and Reflexive Identity: Towards an Ontology of Collective Selfhood' .49 in Martin Loughlin and Neil Walker (eds), *The Paradox of Constitutionalism* (Oxford University Press, Oxford 2007) 17-21.

ذلك، واجهت منظمة التحرير الفلسطينية تحدياتٍ جمةً بصفتها مثلاً للشعب الفلسطيني مع اندلاع الانتفاضة الأولى، وذلك كردة فعل أصيلة من جانب أبناء الشعب الفلسطيني في الأراضي الفلسطينية المحتلة تجاه وحشية الاحتلال وقسوته والدور البارز الذي باتت «الجماعات الإسلامية» ولاسيما حماس، تضطلع به في الوقت ذاته الذي لم تكن ممثلةً فيه في المنظمة.

ومع إبرام اتفاقيات أوسلو، دخلت منظمة التحرير الفلسطينية، ومن خلال السلطة الفلسطينية، في تواصلٍ مباشرٍ للمرة الأولى في تاريخها مع أبناء الشعب الفلسطيني القاطنين في الأراضي الفلسطينية المحتلة، ومع النظام القانوني الساري فيها. ومع ذلك، كان الاعتراف بدولة إسرائيل يعني بصورةٍ غير مباشرة الاعتراف بالمواطنة الإسرائيلية التي يتمتع بها ما يربو على مليون فلسطيني، وهو ما يُفضي إلى استبعادهم وإقصائهم عن «نحن» التي تمثلها منظمة التحرير الفلسطينية. وبالإضافة إلى ذلك، فقد عملت اتفاقيات أوسلو على تأسيس معظم الأفعال غير القانونية التي كانت تنقذها إسرائيل وتنتهك أحكام القانون الدولي بها. كما كان يعني تسليم منظمة التحرير الفلسطينية بترك قضايا اللاجئين والقدس والحدود والمستوطنات الإسرائيلية إلى مرحلةٍ لاحقةٍ من المفاوضات. القبول بتقسيم الأرض والشعب والنظام القانوني الفلسطيني. وقد فرض هذا التقسيم تحدياتٍ أمام أفراد منظمة التحرير الفلسطينية بالتمثيل الذي تتولاه لأنها كانت، ولا تزال، عاجزةً عن الاضطلاع به بحكم الواقع وبحكم القانون.

تبين الفقرات التالية كيف أن نوع العلاقة التي كانت قائمةً بين السلطة الفلسطينية ومنظمة التحرير الفلسطينية تحولت من هيمنةٍ تامةٍ لمؤسسات المنظمة إلى فصلٍ خجول بين مؤسسات المنظمة والسلطة، ومن ثم إلى هيمنة مؤسسات السلطة على المنظمة نفسها. وجد الإشارة إلى «العلاقة» عوضاً عن «الفصل» مبرراً لها في حقيقة أن المنظمة حاولت، كما سنبين ذلك أدناه، أن تتأى بنفسها عن «وليدها» الذي شكّل ثمرة الاقتران الغريب (بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل). فبطريقةٍ ما، لم تستطع السلطة الفلسطينية وإسرائيل أن تتصرفا على نحوٍ مغايرٍ لأنهما قد تَضَطَّرَّان إلى إقصاء المنظمة، وذلك في الوقت ذاته الذي لم تكونا تريدان فيه الوصول إلى هذا الأمر. بل إن البعض يذهب إلى أبعد من ذلك، حيث يفترض أن عملية السلام برمتها كانت تمثل المخرج الوحيد لمنظمة التحرير التي كانت تشارف على الموت، في مطلع العقد التاسع من القرن الماضي لأسبابٍ مختلفةٍ تقع خارج إطار هذه الورقة، ولكن السلطة الفلسطينية عملت على استبدال منظمة التحرير بصورةٍ تدريجيةٍ في العديد من المجالات، كما سنوضح ذلك في ثنايا هذه الورقة.

تشير الانتخابات التشريعية الثانية التي جرت في شهر شباط/فبراير 2006 إلى المرحلة التي أُعيد فيها إحياء قضية العلاقة ما بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الفلسطينية. ولكن ما تلا هذه الانتخابات يشكّل عودةً إلى الأصول، أي إلى المنظمة. وقد تأتت هذه العودة بسبب الرغبة في الالتفاف على مؤسسات السلطة الفلسطينية، التي باتت حماس تهيمن عليها. كما تشير الانتخابات المذكورة إلى المطالب المتزايدة التي باتت تنادي بإصلاح منظمة التحرير الفلسطينية، أو استبدالها أو حتى حلها. ولكن ما تبِع الانتخابات التشريعية الثانية لم يكن بسبب نتائج الانتخابات نفسها، بل إن الواقع الذي نجم عنها أظهر أعراض مرضٍ قديمٍ

كان ينخر في جسد السلطة الفلسطينية، وأثبت وجود ثغرات في نظامها القانوني. وعدم كفاية الآليات الدستورية التي ثبت عجزها عن ضمان التعایش السلس بين هاتين المؤسستين. يعتقد البعض أنه لم يكن يُقصد بإقامة السلطة الفلسطينية استبدال منظمة التحرير الفلسطينية. بصفتها الممثل الشرعي والوحيد (المؤسسة والكيان السياسي) للشعب الفلسطيني في الأرض الفلسطينية المحتلة وفي الشتات، وأن السلطة لم تخل محل المنظمة⁵⁰ ولن تخل محلها⁵¹. وعلى الرغم من غياب الخطاب المناهض باستبدال منظمة التحرير الفلسطينية بمؤسسات السلطة الفلسطينية، توحى بعض الحقائق القائمة على الأرض بأن القيادة الفلسطينية (بصرف النظر عن نواياها) قد قادت السلطة في هذا الاتجاه⁵². فقد بدأت أربعة توجهات رئيسية تتشكل في النظام الوليد الذي نشأ في الأرض الفلسطينية المحتلة بعد التوقيع على اتفاقيات أوسلو: (1) التحول في مركز الحياة السياسية الفلسطينية من 'الخارج' (بمعنى خارج الأرض الفلسطينية المحتلة) إلى هذه الأراضي نفسها. (2) تنامي النزاع بين معادلات السياسة الفلسطينية السائدة في المنفى وتلك التي تناسب مع الوضع 'الجديد' داخل الأرض الفلسطينية المحتلة. (3) التحول في الهدف المتمثل في المطالبة باستحقاق الدولة على كامل أرض فلسطين التاريخية إلى الهدف 'التواضع' الذي يقضي باستعادة الأرض التي احتلها الإسرائيليون في العام 1967. (4) نهاية المرحلة 'الثورية' من الكفاح الوطني التحرري والهيكلية السياسية التي واكبته⁵³.

لم يُقصد بإقامة السلطة الفلسطينية، من وجهة نظر منظمة التحرير الفلسطينية على الأقل، أن تخل محل المنظمة ما لم يتم تحقيق جميع الحقوق المشروعة لأبناء الشعب الفلسطيني⁵⁴. فليس هناك ما يكفي من الأسس الواقعية التي تدفع المرء للاعتقاد بأن هذه اللحظة قد حانت مع إنشاء السلطة الفلسطينية. وليس بالضرورة أن تستنفذ منظمة التحرير الفلسطينية الأهداف التي وضعتها حتى مع إقامة الدولة⁵⁵.

وبالتالي، فلا تزال منظمة التحرير تمثل مرجعية السلطة الفلسطينية. صحيح أنه كان من الممكن إنشاء السلطة الفلسطينية لكي تحكم أجزاء من الأرض الفلسطينية بفضل الاتفاقيات التي أبرمت مع إسرائيل أو بسببها⁵⁶. ولكن المجلس المركزي للمنظمة هو من وافق على تشكيل هذه السلطة في المؤتمر الذي عقده في تونس على مدى يومي 10 - 12 تشرين

50. خليل الشقاقي، 'مستقبل الديمقراطية في فلسطين بالنظر إلى إشكالية العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية'، (1997)، السياسة الفلسطينية، 15 - 16، 60.

51. مدوح نوفل، 'نشوء وتطور إشكالية العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية'، (1997)، السياسة الفلسطينية، 15 - 16، 83.

52. المصدر السابق، ص. 89. تفسير قبعة، 'في إشكالية العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية'، (1997)، السياسة الفلسطينية، 15 - 16، 73.

53. Ali Jarbawi, 'Palestinian Politics at a Crossroads' (1996) 25 (4) *Journal of Palestine Studies* 29-39.

54. أحمد مبارك الخالدي، 'علاقة منظمة التحرير بالسلطة الوطنية: إشكالية تدرج سلطات أم تداول وإحلال'، (1997)، السياسة الفلسطينية، 15 - 16، 98.

55. يزيد صايغ، 'بين الدولة في المنفى والدولة المنقوصة في الوطن'، (1997)، السياسة الفلسطينية، 15 - 16، 67.

56. قبعة، (الحاشية 7 أعلاه)، ص. 73.

الأول/أكتوبر 1993.⁵⁷ فقد حوّل قرار المجلس المركزي اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير تشكيل مجلس السلطة الفلسطينية ورشّح رئيس هذه اللجنة (ياسر عرفات آنذاك) ليتولى رئاسته. وعلى الرغم من تقدم، فقد حوّل مركز الثقل السياسي الفلسطيني بحكم الواقع بعيداً عن منظمة التحرير الفلسطينية إلى السلطة الفلسطينية.⁵⁸ وفي هذا المعنى، باتت السلطة الفلسطينية تضطلع بدور «الدولة قيد الانتظار»، وهو أمرٌ أفرز تأثيره على النظام السياسي والمؤسسات الفلسطينية وأسهم في تشكيلها.⁵⁹ وأمسى وجود المنظمة رمزياً على نحو متزايد⁶⁰ حيث حوّلت إلى أداة سياسية طيّعة تُستخدم كلما دعت الحاجة إليها.⁶¹ ويقتصر دورها على توقيع الاتفاقيات بالنيابة عن السلطة الفلسطينية ولصحتها. وقد تعزّز هذا التوجّه على يد المجتمع الدولي، الذي فضّل التعامل مع السلطة الفلسطينية باعتبارها السلطة التي تحكم الفلسطينيين في الأرض الفلسطينية المحتلة على التعامل مع منظمة التحرير الفلسطينية بصفاتها حركة تحررية. ومن أبلغ الشواهد على ذلك تقديم خطة خارطة الطريق التي أعدتها اللجنة الرباعية الدولية لرئيس الوزراء في السلطة الفلسطينية،⁶² محمود عباس، رئيس الوزراء الأول الذي تم ترشيحه لتولي هذا المنصب بعد إنشائه بناءً على التعديلات التي أُجريت على القانون الأساسي في العام 2003 (وقد استقال عباس من هذا المنصب بعد ستة أشهر من تولّيه). وينظر بعض الكُتّاب إلى هذا التوجه بعين الريبة، واعتبر البعض الآخر أنه يحاكي المؤامرة⁶³ في حين ينظر آخرون إلى المركزية المتزايدة التي باتت السلطة الفلسطينية تتبوأها بمثابة ظاهرة طبيعية تتواءم مع الولاية الإقليمية والإدارة (المحدودتين) التي تملكهما لحكم المواطنين الفلسطينيين القاطنين في الأرض الفلسطينية المحتلة. فقد شكّل نقل معظم مؤسسات المنظمة وقيادتها إلى الأرض التي تقع تحت سيطرة السلطة الفلسطينية بدايةً للتهميش التدريجيّ لمؤسسات المنظمة، لأن بعض الدوائر المهمّة، من قبيل الدائرة السياسية، بقيت خارج الأرض الفلسطينية المحتلة. ويرى بعض الكُتّاب أنه لا رجعة عن هذا الأمر.⁶⁴ وأن منظمة التحرير لن تستعيد الدور الذي كانت تؤديه في مستهلّ عهدها.⁶⁵

57. نوفل، (الحاشية 6 أعلاه)، ص. 85.

58. نوفل، (الحاشية 6 أعلاه)، ص. 86.

59. صايغ، (الحاشية 10 أعلاه)، ص. 63.

60. جميل هلال، «منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية: للعادلة المقلوبة على رأسها»، (1997)، السياسة الفلسطينية، 15 - 98.

61. بلال الحسن، «لماذا يحاصر العالم حكومة حماس؟ إعادة بناء المشروع الوطني الفلسطيني أو الموت والتلاشي»، (2006) مجلة الدراسات الفلسطينية 67، 38.

62. معين الطناني، «حركة حماس ومنظمة التحرير الفلسطينية» (2006)، مجلة مركز التخطيط الفلسطيني، 22، انظر الموقع الإلكتروني: <http://www.oppc.pna.net/mag/mag22/new_page_1.htm>. وقد زرنا هذا الموقع واقتبسنا منه في يوم 24 نيسان/أبريل 2009.

63. قبة، (الحاشية 7 أعلاه)، ص. 73، 68.

64. سميح شبيب، «السلطة الوطنية الفلسطينية ومنظمة التحرير: إشكالية العلاقة الإدارية والوطنية»، (1997)، السياسة الفلسطينية، 15 - 54، 16 - 55.

65. صايغ، (الحاشية 10 أعلاه)، ص. 66.

وقد طرِحَ دور منظمة التحرير الفلسطينية على بساط البحث الذي دار حول تشكيل حكومة الوحدة الوطنية بُعيد انعقاد الانتخابات التشريعية الثانية وفوز حركة حماس فيها.⁶⁶ ووفقاً لما جاء على لسان أبراش،⁶⁷ فقد ترتبَت على وصول حماس إلى سدة الحكم تبعاتٌ لم ترتبط بالفصل بين السلطات داخل منظومة السلطة الفلسطينية نفسها فحسب، بل اتصلت كذلك بالنظام السياسي الفلسطيني برمته، وعلى وجه التحديد بالصفة التمثيلية للسلطة الفلسطينية. وبعبارةٍ أخرى، منحت مشاركة حماس (التي لا تشكّل عضواً في منظمة التحرير الفلسطينية) في الانتخابات التشريعية مؤسسات السلطة الفلسطينية دوراً تمثيلاً متعظماً. ووفقاً لما يراه الكاتب نفسه، لم تتوانَ حماس عن تقديم نفسها كممثلٍ بديلٍ للشعب الفلسطيني. بصفتها جماعةً حركتها دوافعٌ دينيةٌ على خلاف منظمة التحرير ذات التوجّه القومي العلماني.

إن إعادة بناء منظمة التحرير الفلسطينية، بما يمكنها من ضمِّ الأحزاب الدينية كحماس والجهاد الإسلامي تحت رايتهما، قد يوقرُ حلاً جذرياً لمسألة 'النزعة العلمانية' التي تيسم المنظمة (وهي النزعة التي تعارضها كلتا الجماعتين الإسلاميتين بصورةٍ مُطلقة). ناهيك عن حلّ مسألة حصص هاتين الجماعتين في المجلس الوطني الفلسطيني، وهو الهيئة التي تشبه البرلمان في المنظمة.⁶⁸ ومن جهةٍ أخرى، تسبّب رفض اللجنة التنفيذية للمنظمة، المصادقة على برنامج الحكومة التي شكّلها رئيس الوزراء إسماعيل هنية، في جُددٍ النقاش على أعلى المستويات حول العلاقة القائمة بين السلطة الفلسطينية ومنظمة التحرير. وعلاوةً على ذلك، انتقدت اللجنة التنفيذية غياب مرجعية المنظمة بصفتها الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني.⁶⁹

وقد اقترح خليل الشفاقي،⁷⁰ في وقتٍ مبكرٍ يعود إلى العام 1997، مجالين يمكن أن يدبّ النزاع فيهما بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية. أولهما المصادقة على المعاهدات، من قبيل بروتوكول الخليل الموقع في العام 1997، الذي طلب المجلس التشريعي الفلسطيني مراجعته ولكن الرئيس الراحل عرفات رفض ذلك، وقرر أن هذا الاتفاق شأنٌ من شؤون المنظمة. أما الأمر الثاني فيتمثل في صياغة قانون الجنسية، الذي قد يخلّف آثاراً وتداعياتٍ لا يمكن تلافيتها على الفلسطينيين في الشتات على الرغم من أن ميثاق المنظمة قد سبق أن حاول تعريف من هو الفلسطيني. ومع ذلك، فلا يجوز تفسير مشاركة اللاجئين (المقيمين في الضفة الغربية وقطاع غزة) في الانتخابات التشريعية والرئاسية والبلدية (والتعامل معهم، بالتالي، على أنهم مواطنون بصورةٍ فعلية) على أنه تنازلٌ عن حقهم في العودة.⁷¹ ويمكن استعراض العديد

66. الطناني (الحاشية 17 أعلاه).

67. إبراهيم أبراش، 'الانتخابات والمسألة الديمقراطية في الحقل السياسي الفلسطيني'، مجلة الدراسات الفلسطينية 43 - 45.

68. عبد الستار قاسم، 'الحركة الإسلامية، السلطة الوطنية والاحتلال الإسرائيلي' في كتاب الإسلام في فلسطين المعاصرة (الجمعية الفلسطينية الأكاديمية للشؤون الدولية: وقائع المؤتمر - آب/أغسطس 2004)، ص. 15.

69. أبراش، (الحاشية 22 أعلاه)، ص. 50.

70. الشفاقي، (الحاشية 5 أعلاه)، ص. 61.

71. ناجح جبار، 'اللاجئ الفلسطيني: مشاركته في الانتخابات وأثرها في حقوقه'، (1998)، مجلة الدراسات الفلسطينية، 33.

من الأمثلة حول أوجه التنازع المحتملة بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية. ومن جملة هذه الشواهد، الإشارة إلى المنظمة في القانون الأساسي، وضرورة الحصول على موافقة اللجنة التنفيذية للمنظمة على بعض القوانين، وعضوية أعضاء المجلس التشريعي في المجلس الوطني، وترشيح المبعوثين لدى الدول الأجنبية وغير ذلك.

3. إجراءات إعداد الدستور

يبقى الشعب هو صاحب السلطة التأسيسية، كما يظهر ذلك في النظرية الكلاسيكية بشأن السلطة التأسيسية. فالشعب هو من يمارس هذه السلطة الداخلية من خلال المؤسسات التشريعية. وقد تكون هذه السلطة عبارة عن مجلس أو جمعية يتم تشكيلها أو انتخابها خصيصاً لهذا الغرض، أو قد تُحوّل الجهة التشريعية نفسها صلاحية ممارسة السلطة التأسيسية. وقد يجري تشكيل هذه السلطة أو انتخابها بصورة مباشرة من خلال استفتاء عام، ومع ذلك، تعكس الطريقة التي يتم تبني الدستور من خلالها، ومستوى مشاركة المواطنين في تبنيه مدى الديمقراطية التي تتسم بها هذه الإجراءات. كما توفّر هذه الطريقة الغطاء الشرعي لنص الدستور الذي يحظى بالموافقة، وبعبارة أخرى، إذا كان لإعداد النص الدستوري نفسه وتنقيحه أن يُترك لمجموعة من المختصين أو للجنة ما، فمن الضروري عرض الدستور، حالما يصبح جاهزاً ويخرج في شكله النهائي، على الشعب للمصادقة النهائية عليه حتى يتّصف بصفة ديمقراطية.

تكتسب طريقة إعداد الدستور أهمية خاصة، وهي لا تقل أهمية عن الآلية التي تفضي إلى تبنيه واعتماده. ولهذا السبب، حتّى الطريقة التي تمارس السلطة التأسيسية بها والأجهزة التي تمارسها قدراً أكبر من الأهمية، في واقع الأمر، من معرفة الجهة التي تستأهل ممارسة هذه السلطة من الناحية النظرية. وفي الحقيقة، تستغلّ الحكومة المؤقتة التي تتولى تنظيم صياغة الدستور هذا الوضع لمصلحتها.

وتكتسب مشاركة الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة في إجراءات صياغة القانون الأساسي، وفي صياغة دستور الدولة الفلسطينية في مرحلة لاحقة، أهمية إضافية. فقد أظهر الفلسطينيون حماسهم عندما أسهموا في إعداد القانون الأساسي من خلال مشاركتهم في اللقاءات والنقاشات العامة التي عُقدت في هذا الشأن.

ويبرز سؤال مهمّ لا مخلص من الإجابة عنه في هذا المقام، وهو: هل سيبقى للفلسطينيين، من خلال مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية، سلطة تأسيسية فيما يتصل بالتعديلات التي تجري على الدستور، وذلك في سياق العمل على إقامة الدولة؟ وهل سيمارس الفلسطينيون من سكان الضفة الغربية وقطاع غزة، والمواطنون من رعايا دولة فلسطين -من فيهم القادمون الجدد إلى إقليمها- هذه السلطة؟ وهل ستشارك المنظمة في العملية التشريعية، بحيث تفرز تأثيراً ملموساً على وضع سكان الضفة الغربية وقطاع غزة؟⁷²

72. من الأهمية بمكان أن نضع في اعتبارنا أن ميثاق منظمة التحرير الفلسطينية لا يزال يشكّل وثيقةً سارية المفعول، غير أنها ستكون لاغية إذا أُعلنت، أو عندما تعلن، الجهة نفسها التي صادقت عليها (وهي المجلس الوطني الفلسطيني) وقف العمل بها. ومع أن هذا الميثاق ترك أثره على القانون الأساسي والدستور، فهو يبقى منفصلاً عنهما لأن الجهات التي تنوي تنظيم العلاقات بين السلطات داخل السلطة الفلسطينية، أو داخل دولة فلسطين، تعتبر جهاتٍ متميزةً عن منظمة التحرير.

لقد قرّر المجلس الوطني الفلسطيني، عندما أعلن إقامة دولة فلسطين في العاصمة الجزائرية في العام 1988، أن الدولة الجديدة تستوجب إعداد دستور أو قانون أساسي. وقد ارتبطت المحاولات الأولى التي بُذلت لإعداد قانون أساسي بالدولة. وفي هذا السياق، عيّنت اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير لجنة أوكلت إليها مهمة إعداد المسودات الأولى للقانون الأساسي، حيث صاغتها في شهر كانون الأول/ديسمبر 1993، وفي شهرَي شباط/فبراير وكانون الأول/ديسمبر 1994. وقد خضعت هذه المسودات لمناقشاتٍ عامةٍ داخل الأرض الفلسطينية وخارجها، على الرغم من أن المجلس المركزي للمنظمة لم ينظر فيها.

وقد شهد الوضع القائم تحوّراً بعد التوقيع على اتفاقيات أوسلو، حيث كانت المساعي التي بُذلت لإعداد قانون أساسي مرتبطةً بالسلطة الفلسطينية، التي كانت تشكّل سلطةً مؤقتةً تتولّى إدارة الأرض التي تتمتع بحكم ذاتيٍّ إلى حين التوصل إلى اتفاقيةٍ نهائيةٍ مع إسرائيل. وفي الواقع، باشرت السلطة الفلسطينية ممارسة سلطاتها بصورةٍ فعالةٍ ومباشرةٍ على الإقليم والشعب الفلسطينيين. كما طرأت تغييراتٌ على هيكلية السلطة الفلسطينية بعد انتخاب أعضاء المجلس التشريعي في العام 1996، ما استوجب تعديل مشروع القانون الأساسي لكي يستوعب هذه التغييرات. ولذلك، أعدت اللجنة المكلفة أربع مسودات أخرى من هذا القانون. غير أن رئيس السلطة الفلسطينية لم يدرسها ولم ينظر فيها.

وعبّر المجلس التشريعي المنتخب على الفور عن اهتمامه بصياغة قانون أساسيٍ للفترة الانتقالية، وعلى الرغم من الخطة الأصلية التي كانت تنصّ على مصادقة المجلس المركزي لمنظمة التحرير الفلسطينية على القانون الأساسي، فقد أصرّ المجلس التشريعي على ممارسة صلاحياته في مناقشة هذا القانون وإقراره، فقد كانت صياغة القوانين الأساسية (بصيغة الجمع) أمراً مكنياً بموجب الاتفاقية الانتقالية. بل إن هذه الاتفاقية، في الواقع، أوردت تفاصيل معظم الأحكام التي كان ينبغي في القانون الأساسي أن يتضمنها (وذلك فيما يتعلق بهيكلية المجلس). وفضلاً عن ذلك، تنصّ الاتفاقية ذاتها على ألا يتعارض القانون الأساسي في أحكامه مع إعلان المبادئ وغيره من الاتفاقيات المبرّمة بين حكومة إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، وإلا فإنه سوف يعتبر لاغياً وباطلاً. وفي هذا الإطار، تؤكد ديباجة قانون الانتخابات لسنة 1995 على أن صياغة قانون أساسي كان يشكّل المهمة الرئيسية التي تقع على عاتق المجلس التشريعي.

ومن الجدير بالتنويه أن تسمية هذا النص الدستوري بـ'القانون الأساسي' أو 'النظام الأساسي'، وليس 'الدستور' في أيّ حالٍ من الأحوال، لم يكن مثار تساؤلٍ من جانب منظمة التحرير أو اللجان القانونية في المجلس التشريعي. فقد كانت هذه التسمية من بين الطرق التي تُتبع في تمييز هذا النص الدستوري عن الدستور الذي سيجري إقراره عقب إقامة الدولة. أما ما شكّل موضوعاً للخلاف داخل أروقة المجلس التشريعي، فكان يتمثل في تبني قوانينٍ أساسيةٍ مختلفة، كما يظهر ذلك في نص الاتفاقية الانتقالية (وكما هو الحال في إسرائيل التي لا تعتمد دستورا، وإنما قوانين أساسية) أو تبني قانونٍ أساسيٍّ واحدٍ ومتكامل.

وقد أحال وزير العدل في السلطة الفلسطينية مشروع القانون الذي أعدته اللجنة القانونية في منظمة التحرير إلى المجلس التشريعي، ولكن المجلس رفضه وأوكل لجنته القانونية بإعداد

مشروع جديد.⁷³ صحيح أن المشروع النهائي الذي قدمته اللجنة القانونية في المجلس التشريعي يتبنى معظم مواد المشروع الذي سبق أن أعدته اللجنة القانونية في منظمة التحرير، ولكن ما يُعتبر مهماً هنا هو الصراع على السلطات الذي ثار بين مؤسسات المنظمة ومؤسسات السلطة الفلسطينية حول الجهة المخوّلة بتبني النص الدستوري. وقد أقرّ المجلس التشريعي بالإجماع تقريباً مشروع القانون الأساسي في قراءته الثالثة (القانون رقم 1) لسنة 1996 في يوم 2 تشرين الأول/أكتوبر 1997.

وجدر الإشارة إلى أن القانون الأساسي يتضمن أحكاماً تشبه الأحكام الواردة في معظم دساتير الدول العربية. وهذا هو الحال فيما يتصل بالإشارة إلى الإسلام والشريعة الإسلامية. فبموجب المادة (4) من القانون الأساسي، مبادئ الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع، والإسلام هو الدين الرسمي في فلسطين. لا تخلق الإشارة إلى الإسلام والشريعة الإسلامية في نصّ دستوريّ، في حد ذاتها، دولةً دينيةً أو دولةً إسلامية. بل إنها تعني ببساطة أنه حتى في ظل الدولة العلمانية، لا يجوز أن يُعقَّب الدين عن الشؤون العامة بصورة تامة. ويُعنى تفسير هذه الإشارة إلى الإسلام والشريعة الإسلامية في الدستور بالآليات الدستورية التي تستهدف حماية الأفراد والأقليات أكثر من عنايته بأيّ شيءٍ آخر. وبالتالي، فلا ينبغي أن تثير الإشارة إلى الإسلام في الدستور أيّ تعقيداتٍ لا داعي لها. وينسحب هذا الأمر ذاته على الشريعة الإسلامية التي تُعتبر مقيّدةً بحدود القانون الوضعي. وبعبارةٍ أخرى، فإن الصفة الإلزامية التي تكتسبها الشريعة بالمعنى الوارد أعلاه ليست إلا عبارة عن الإرادة الحرة للسلطة الإنسانية. وبذلك، يعني تعزيز الشريعة من خلال القانون الأساسي أن الإرادة العلمانية، وليست الإرادة الإلهية، هي أساس الطبيعة القانونية المعطاة للشريعة في النص الدستوري.

وبصرف النظر عن الطريقة التي تعتمدها النصوص الدستورية في الإشارة إلى الإسلام والشريعة الإسلامية، فإن بيت القصيد يكمن في ضمان صدارة الدستور وتفوقه على ما سواه من التشريعات. فالشريعة ليست مصدراً من مصادر القانون، بل هي مصدرٌ من مصادر التشريع. وهذا يعني أنها لا تشكل مصدراً من مصادر القانون إذا لم يقننها المشرّع. وفي هذا الإطار، ينص القانون الأساسي، مباشرةً بعد إشارته إلى الإسلام والشريعة الإسلامية، على أنه لسائر الديانات السماوية، وهي المسيحية واليهودية، احترامها وقديستها. ولا يكفي هذا الاحترام في حد ذاته إن لم يُترجم إلى منح كل مواطن، بغض النظر عن ديانته، الحقوق والواجبات ذاتها. ولكن لا يتقاسم هذا الموقف المراقبون الفلسطينيون والأجانب الذين علّقوا على هذا الحكم، والذين يتفاوتون بين رفضه برمته وبين مساندته بصورةٍ مطلقة. بل إن بعضهم يعتبرون أن هذا الحكم جاء على قدرٍ كبير من المرونة لأنه يشير إلى «مصدر» [بصيغة النكرة] بدلاً من «المصدر» [بصيغة المعرفة] وإلى «التشريع» بدلاً من «القانون».⁷⁴

Feras Milhem, *The Origins and Evolution of the Palestinian Sources of Law* (VUB, Ph.D. Thesis 2004), 184. 73

74. للاطلاع على استعراضٍ وخلييل متكاملين حول المواقف المتعلقة بالإسلام والشريعة الإسلامية، انظر عاصم خليل، «الإطار الدستوري للدولة الفلسطينية المستقبلية: مراجعة وتوثيق لوجهات النظر الفلسطينية» في كتاب معالم الدولة الفلسطينية المستقبلية: دراسة متعددة الأجزاء خلاصة وافية في التفكير الفلسطيني (مكتب التنسيق الخاص للأمم المتحدة ومعهد الحقوق، جامعة بيرزيت، بيرزيت، 2009)، وعزيز كايد، إشكالية مشروع دستور الدولة الفلسطينية، (المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 2004). انظر الموقع الإلكتروني: <http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/books/2004/> وقد زرنا هذا الموقع في يوم 24 نيسان/أبريل 2009. <azizkayed.pdf>

وعدا عن النقاشات الواردة أعلاه. يعتبر البعض أن القانون الأساسي أكثر الدساتير ليبراليةً في العالم العربي. ولاسيما قائمة الحقوق والحريات التي ينصّ عليها. وبالإضافة إلى ذلك، كان الشغل الشاغل للمجلس التشريعي ينصبّ على إقرار القانون الأساسي الذي كان من شأنه تحديد العلاقات بين المجلس والسلطة التنفيذية. والشفافية التي يتعين على أعضاء السلطة الفلسطينية التمتع بها من جهة، وحماية حقوق الإنسان الأساسية وإنفاذها واحترامها من جانب المجلس وكفالة استقلال السلطة القضائية من جهة أخرى.

رفض رئيس السلطة الفلسطينية على مدى سنواتٍ عديدةٍ المصادقة على القانون الأساسي، وهو ما أدى إلى خلق المزيد من التوتر بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية بوجهٍ عامٍّ. ومع رئيس السلطة الفلسطينية على وجهٍ خاص، حيث زعم الرئيس أن تبني قانونٍ أساسيٍّ ليس من اختصاص المجلس التشريعي، بل من اختصاص منظمة التحرير. لأن مثل هذا النص الدستوري أمرٌ لا يخصّ المواطنين الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة فقط. وإنما جميع الفلسطينيين في أماكن تواجدهم كافة.⁷⁵

وقد صادق الرئيس الراحل عرفات على القانون الأساسي الفلسطيني للفترة الانتقالية في يوم 28 أيار/مايو 2002، ودخل هذا القانون حيز النفاذ والسريان في تاريخ نشره، 7 تموز/يوليو 2002، في الجريدة الرسمية الفلسطينية.⁷⁶ وجاء التوقيع على القانون الأساسي في خضمّ سياقٍ سياسيٍّ مثيرٍ للجدل، وكان ذلك بمثابة خطوةٍ على صعيد تنفيذ الإصلاحات التي أملتتها خطة الإصلاح التي تمتدّ على مدى 100 يوم. وتشتمل المصادقة الأخيرة على القانون الأساسي على تناقضٍ واضحٍ: فمن ناحية، يُعتبر هذا القانون النص الدستوري الذي دخل حيز النفاذ والسريان في العام 2002 نافذاً خلال الفترة الانتقالية، ومن ناحيةٍ أخرى كانت تلك الفترة الانتقالية قد انقضت لتوّها في العام 1999. وقد جرى تعديل القانون الأساسي في العام 2003، بحيث نص على إنشاء منصب رئيس الوزراء.⁷⁷ كما عدّل هذا القانون مرةً أخرى في العام 2005، بحيث أدخل تغييرات على النظام الانتخابي وحدّد فترة ولاية الرئيس والمجلس التشريعي بأربع سنوات. بعد أن كانت تمتد على مدى الفترة الانتقالية.

وشكّلت اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية لجنةً قانونيةً (جديدة) في العام 1999. وتختلف هذه اللجنة عن اللجنة التي شكّلت سابقاً بعد إعلان الاستقلال في العام 1988. وقد أوكل للجنة القانونية الجديدة صياغة دستورٍ فلسطينيٍّ في إطار التحضيرات لإقامة الدولة، وعيّن الرئيس الراحل ياسر عرفات الوزير نبيل شعث رئيساً لها. وبناءً على اتفاقية أبرمت مع جامعة الدول العربية لتشكيل لجنة استشارية من الخبراء المعنيين، كانت هذه اللجنة تتألف من 75. ملحق (الحاشية 20 أعلاه)، ص. 184.

76. وقد وُزِعَ هذا العدد من الجريدة الرسمية للسلطة الفلسطينية (التي تُعرف باسم الوقائع الفلسطينية) على الصحافيين خلال مؤتمرٍ صحافيٍّ عُقد في غزة بتاريخ 8 تموز/يوليو 2002.

77. عيّن الرئيس الراحل عرفات السيد محمود عباس في منصب رئيس الوزراء في يوم 10 آذار/مارس 2003. وقد صوّت المجلس التشريعي بأغلبية 64 عضواً مقابل معارضة ثلاثة أعضاء (وامتناع أربعة أعضاء عن التصويت) لصالح إنشاء منصب رئيس الوزراء. وهو تعديلٌ أدخل على القانون الأساسي الذي لم يكن ينص على وجوده. كما جرت زيادة عدد الوزراء إلى ما لا يزيد على 24 وزيراً، بعد أن كان عددهم 19 وزيراً بحسب النص الأصلي في القانون الأساسي. وكان السيد عباس. قبل توليه رئاسة الوزراء، يشغل منصب أمين سر اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، وتولى رئاسة دائرة شؤون المفاوضات التي أنشئت في العام 1994 للإشراف على مفاوضات الوضع النهائي. ولكن السيد عباس استقال من منصب رئيس الوزراء وخلفه فيه السيد أحمد قريع (أبو علاء).

من مختصين فلسطينيين مؤهلين في حقليّ الدستور وفقه القانون. وقد استكملت اللجنة المذكورة إعداد مسودة دستور دولة فلسطين في يوم 14 شباط/فبراير 2001.⁷⁸ وذلك في الوقت الذي كانت فيه المفاوضات مع إسرائيل قد انهارت بشكل كامل. وقد خضع نصّ هذه المسودة للمراجعة في العام 2003 (كما تمّ نشر مسودتين ثانية وثالثة من الدستور في مرحلة لاحقة). وكانت مسودة الدستور الفلسطيني محطّ اهتمام الساحة الدولية باعتباره أحد الجوانب المهمة من التحضيرات التي تسعى إلى إقامة الدولة الفلسطينية.

وكما يظهر في دياجحة المسودة الثالثة للدستور الفلسطيني، فقد قدّمت هذه المسودة للمجلس المركزي الفلسطيني في يوم 9 آذار/مارس 2003. وأصدر المجلس قراراً يرحّب فيه بالمسودة ويثبّن الدور الذي قامت به اللجنة وخبرائها ومستشاروها في إعدادها، وأوصى اللجنة باستكمال عملها بالالتقاء باللجنة القانونية التابعة للمجلس المركزي وغيره من اللجان لمناقشة هذه المسودة، بحيث يمكن البدء في مناقشة تشكيلها النهائي في الاجتماع القادم للمجلس المركزي.⁷⁹

وقد كان العمل على إعداد دستور فلسطينيّ يشكّل جانباً من الإصلاحات التي استوجبتها خطة خارطة الطريق التي حظيت بدعمٍ دولي ودعت إلى تنفيذ الإصلاحات وإقامة دولة فلسطينية بحلول العام 2005 (مع أنه تمّ تأجيل ذلك في مرحلة لاحقة). كما يُنظر إلى إعداد هذا الدستور باعتباره خطوةً من الخطوات الضرورية لإقامة الدولة. وختل الطريقة التي سيجري تبنيّ الدستور من خلالها في السياق الفلسطيني أهميةً قصوى. فبموجب أحكام المادة (185) من المسودة الثالثة من دستور دولة فلسطين، ينبغي اتخاذ خطواتٍ ضروريةٍ مختلفةٍ قبل تبنيّ هذا الدستور، حيث يتبنيّ المجلس الوطني الفلسطيني لمنظمة التحرير الفلسطينية هذا الدستور قبل قيام الدولة الفلسطينية المستقلة ذات السيادة، وفي حال تعذّر انعقاد المجلس الوطني الفلسطيني، يتبنيّ المجلس المركزي الفلسطيني هذا الدستور. وبعد 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.

78. النسخة العربية من هذه المسودة منشورة على الموقع الإلكتروني للمركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية:

<<http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/constitution/constitution1.html>>. وقد زرنا هذا الموقع آخر مرة وأطلعنا على المسودة فيه بتاريخ 2 كانون الأول/ديسمبر 2009.

79. انظر الموقع الإلكتروني لوزارة الشؤون الخارجية الفلسطينية:

<http://www.mofa.gov.ps/arabic/key_documents/pdf_files/Constitution.pdf>. وقد أطلعنا على نص هذه المسودة في الموقع في يوم 2 كانون الأول/ديسمبر 2009.

وللمجلس أن يقرّر بأغلبية مجموع أعضائه، طرح الدستور للاستفتاء الشعبي العام لإقراره. فإذا وافقت أغلبية المشاركين في ذلك الاستفتاء على الدستور اعتُبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.⁸⁰

4. الآثار التي أفرزها المجتمع الدولي على النظام الدستوري الفلسطيني

يُظهر النظام الدستوري الحديث أن سنّ القانون الأساسي للشعب لم يعد يُنظر إليه بمثابة شأنٍ من الشؤون المحلية الخالصة على الرغم من أنه يعتبر بحق العمل الأول (من ناحية أهميته. وليس بالضرورة من ناحية تسلسله الزمني) الذي يدل على بسط السيادة الوطنية أو سيادة الشعب على إقليمه. وبينما تتحول الدول والمنظمات الدولية إلى أطراف مركزية في عملية صناعة الدستور، يبقى الشعب، وهو الطرف الخوّل ببسط سيادته على أرضه، هو صاحب السلطة التأسيسية كذلك. وإن كان ذلك من الناحية النظرية على الأقل، وهو الذي يتبني (أو يرفض) الدستور برمته. ويملك الشعب الحرية لقبول ذلك الدستور مع النظام السياسي والاقتصادي الذي يمثله. ولا غنى عن هذا التأصيل القانوني لأن التزام أفراد الشعب بالدستور يُعدّ ضرورياً لضمان خُلّي الدولة والسلطة بالصفة الشرعية، وليس لإسباغ صفة تراثية على نص هذا الدستور فحسب.

يمكن قياس الأثر الذي أفرزه المجتمع الدولي على النظام الدستوري في فلسطين من خلال ثلاثة جوانب رئيسية:⁸¹ أولها عن طريق تبني المعايير المستوحاة بصورة مباشرة من الدساتير الديمقراطية الغربية، وثانيها عن طريق تبني مؤسسات ماثلة تستند إلى النماذج الغربية، وثالثها عن طريق تبني جوانب من الحوارات النظرية التي تدور حول الأنظمة الديمقراطية الجديدة ودمجها في نظامنا الدستوري.

يشدّد المجتمع الدولي على إدراج جملة الحقوق والحريات التي تكفل حماية الأفراد ضمن الوثائق الدستورية التي تعدّها الدول حديثة النشأة. وتشكّل هذه المطالب جزءاً من حركة تعميم حقوق الإنسان، التي تعود في جذورها إلى المفاهيم التي كانت سائدة في الفترة التي سبقت اندلاع الحرب العالمية الثانية. ومع ذلك، يبدو أن هناك أكثر من نظرية واحدة حول حقوق الإنسان التي تستطيع

80. وقد أصاب ناثن براون (Nathan Brown) عين الحقيقة في تعليقه على هذه المادة، حيث يقول: "هناك ثلاثة أشياء مهمة تم إسقاطها من هذه المادة. أولاً، من غير الواضح ما إذا كان بالإمكان إجراء تعديلات على المسودة، وإذا كان ذلك ممكناً، فكيف؟ ومن سيقوم بها؟ والإسقاط الثاني يتمثل في غياب النص على إمكانية الرفض في أيّ من هذه المراحل. أما الإسقاط الثالث فيتمثل في ماهية الهيئة (مثل هيئة تأسيسية) التي ستوكل إليها مهمة مراجعة المسودة". ناثن براون، المسودة الثالثة لدستور دولة فلسطين: الترجمة والتعليق (المركز الفلسطيني للبحوث والدراسات المسحية، 2003)، انظر الموقع الإلكتروني:

<<http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/constitution/2003/nbrown.pdf>>. وقد زرنا هذا الموقع واقتبسنا منه في يوم 24 نيسان/أبريل 2009. ومن الجدير بالذكر أن نص هذه المادة يشوبه تناقض ملموس من ناحية الحس والمنطق السليمين. فكيف للمادة (185) أن تنظم الطريقة التي سيجري تبني مسودة الدستور من خلالها في الوقت ذاته الذي تشكل هي بنفسها جزءاً من النص الذي لم يعتمد بعد؟ وبعبارة أخرى، كيف يمكن أن تكون المادة (185) جزءاً من النص الذي لم يُقرّ بعد، ولا يملك بالتالي أي قيمة قانونية ملزمة؟ للتوسع حول الطريقة التي سيتم تبني مسودة دستور دولة فلسطين من خلالها، انظر ناهض الريس ورنده سنيورة، 'مفاهيم السياسة حول الدساتير وأنواعها وطرق إنشائها وتعديلها' في كتاب الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية (أبحاث وأوراق عمل، جامعة بيرزيت، مركز دراسات التنمية، 2004) ص. 51. وانظر أيضاً خليل (الحاشية (3) أعلاه)، ص. 296.

81. تم تحضير هذه الجزئية بالتعاون مع بارا جلاجل في سياق العمل على إعداد أوراق الأبحاث ذات الصلة في معهد الحقوق.

أن تكتسب الصفة الدستورية في الفقه القانوني الغربي في هذه الأيام، وتمثل حقوق الإنسان المذكورة في الحقوق الكلاسيكية التي تُسمى كذلك بالحقوق الرسمية، أو حقوق الجيل الأول (rights of the first generation)، بالإضافة إلى مجموعاتٍ أخرى من الحقوق من قبيل الحقوق الاجتماعية، والأخلاقيات التي يتعين على المشتغلين في مجال العلوم الطبية الحيوية التحلي بها (bioethics) والحقوق البيئية.

تتضمن الوثائق الدستورية الفلسطينية، في جانبٍ كبيرٍ منها، هذه المجموعات المختلفة من الحقوق. ولكن إدراج هذه الحقوق ضمن النصوص الدستورية، على الرغم من أهمية هذه الخطوة، قد لا يكون كافياً في حدّ ذاته، بل إنه قد يولّد نتائج عكسية. فقد يكون إدراج الحقوق المذكورة غير كافٍ لأن النصوص الدستورية لا تترافق في حالات ليست بالقليلة مع الآليات الدستورية والقانونية اللازمة لإنفاذ هذه الحقوق الدستورية وكفالة حمايتها وصونها، وقد تتولّد النتائج العكسية كذلك لأنّ الدول غالباً ما تسيء تفسير إدراج هذه الحقوق في النصوص الدستورية، بحيث تعتبره تفويضاً لها بإسقاطها بما أن الدولة هي الجهة التي أنشأتها عن طريق إدراجها في النص الدستوري.

ومن جانبٍ آخر، يبدو أن النموذج شبه الرئاسي الفرنسي قد أغرى الجهة الفلسطينية الخولة سلطة وضع الدستور على النحو نفسه الذي أغرى فيه العديد من الدول العربية المجاورة، ففي فلسطين، نظامٌ برلمانيّ تعمل فيه سلطتان تنفيذيتان، هما الرئيس الذي يُنتخب بطريقٍ مباشرٍ ورئيس الوزراء الذي يتقاسم بعض وظائفه مع الرئيس. ومع ذلك، يبدو أن القائمين على وضع الدستور الفلسطيني يستوحون نماذج أخرى بشأن طريقة الفصل بين السلطات، ففي هذا المقام، جرى اعتماد اختياراتٍ برلمانيةٍ على هدي من النموذج الألماني أو النموذج الإنجليزي، من قبيل اجتماعات مجلس الوزراء أو التصويت بحجب الثقة عن الحكومة.

42

ويظهر أن الفلسطينيين يرغبون في إدراج أجزاء من النموذج الأمريكي، بل وحتى الذهاب إلى أبعد من ذلك، فقد كانت الولايات المتحدة من أوائل الأنظمة التي أنشأت الوكالات المستقلة التي تتكفل بالتعامل مع الأمور التي كان يتوجب فصلها عن النظام البيروقراطي، لكي تضمن تعدديتها واستقلالها، ويبدو أن الفلسطينيين يتبنون هذا النموذج عن طريق إضفاء الصفة الدستورية على بعض المؤسسات، ولاسيما تلك التي تُعنى بتوفير الحماية لحقوق المواطنين وضمان الشفافية المالية، والمثالان الرئيسيان في هذا الجانب هما الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، وهي ديوان المظالم في فلسطين، وديوان الرقابة المالية والإدارية.

كما يبدو أن النقاشات الفقهية التي تدور حول شكل الأنظمة الديمقراطية الحديثة كانت مدار النقاش الدستوري الذي جرى في فلسطين، فهل ستتبع فلسطين رؤية الديمقراطية التي تتبنّاها عموم قارة أوروبا أو النظام الأجلو-سكسوني؟

وفقاً للتوجه الأوروبي، توكلّ للمؤسسات المتخصصة مهمة مراجعة الصفة القانونية والدستورية للأعمال التي تؤدها سلطات الدولة (من خلال الهيئات الإدارية المختصة، وحتى المحاكم)، بل إن الهيئات الحكومية الخاصة تُمنح صلاحية الرقابة على الأعمال التي يؤديها البرلمان، بما يضمن التزامه بأحكام القانون الأساسي؛ أي الدستور، وعلى النقيض من ذلك، يخضع التوجه الأحاديّ في تطبيق القانون وإقامة العدل، كما هو حال أجهزة الدولة، لرقابة القاضي ذاته الذي يطبق القانون العام نفسه.

وفي المقابل، يكفل التوجه الأوروبي التزام جميع مؤسسات الدولة باحترام القانون من خلال إجراءات المراجعة القضائية، بما فيها البرلمان. وتضفي إمكانية المراجعة القضائية على دولة القانون معناها الذي تستوجبه، حيث تلتزم الدولة في جميع التشريعات التي تعدّها وتسنّها بأحكام الوثيقة القانونية الرئيسية، وهي الدستور. وبالتالي، فلا بدّ من وجود تسلسل هرمي واضح للقواعد التي تضمن للتشريع ذي المرتبة الأدنى أن يكتسب صفته القانونية من التشريع الأعلى مرتبة منه. وأي وثيقة تتناقض مع القاعدة المرعية التي تضفي الصفة القانونية عليها يجب إبطالها وإلغاؤها.

ويبدو أن الفلسطينيين قد اختاروا التوجه الأوروبي عندما شكّلوا المحكمة الدستورية. وقد يستتبع هذا الاختيار بعض الإشكاليات القانونية طالما لم يصل الوضع الانتقالي إلى نهايته بعد، لأن التسلسل الهرميّ الواضح يجب أن يسري على القواعد التي تضعها مختلف الهيئات، من قبيل العلاقة بين مؤسسات السلطة الفلسطينية وتلك التي تتبع منظمة التحرير.

وفضلاً عما تقدم، فإن النظام القانوني الفلسطيني يفصل بين القوانين التي تسري على الأعمال التي تؤديها الدولة بصفقتها سلطة عامة (القانون الإداري) وتلك القوانين التي تسري على الأفراد الذين يتساوون في حقوقهم وواجباتهم (القانون المدني). وفي حالة فريدة قلّ نظيرها، تملك المحكمة العليا بصفقتها المحكمة الدستورية العليا صلاحية النظر والفصل في جميع المنازعات الإدارية.

5. الخاتمة

لا تختلف إجراءات إعداد الدستور في فلسطين عن التجارب الأخرى التي تلت حقبة الحرب العالمية الثانية. فهذه الإجراءات تُظهر وتثبت ما كان يشار إليه في الأدبيات الدستورية على أنه تدويل للسلطة التأسيسية.⁸² وفي هذا المعنى، يمكن اعتبار هذا التدويل بمثابة ظاهرة صحية تساهم في تطوير القانون الدستوري وترتقي بالحركة الدستورية وتعززها في الدول المعاصرة.

ومع ذلك، فقد تنطوي هذه الظاهرة على أعراض سلبية، حيث يمكن أن يخلط المجتمع الدولي بين ضرورة إعداد الدساتير للدول الوليدة وفرض نموذج دستوري يعينه عليها. وقد يتم تحديد جانب من السياسة الخارجية وسياسة التعاون التي تعتمد عليها بعض الأنظمة الديمقراطية، من خلال إجبار الدول الجديدة والضعيفة على الالتزام بمثل هذا النموذج. وتنطوي المخاطرة القائمة في هذا الجانب على إنعان السكان المحليين وطمس خصوصياتهم وثقافتهم. وقد يخلف هذا الأمر أثراً تترد تداعياته على الأنظمة التي فرضته، بما يشمل ذلك من تبعات سلبية قد تتضمن فيما تتضمنه رفض ذلك الدستور برمته، لأنه قد يُنظر إليه على أنه منتج خارجيّ غريبّ على هؤلاء السكان.

وفي الواقع، يغلب على الدساتير الحديثة أن تتحوّل من تعبير مرغوبٍ عن تقرير المصير إلى رفض عارمٍ لتقييد هذا الحق وتجييمه (أو بالأحرى ما يظهر أنه تقييد لذلك الحق). وتحوّل الدساتير الحديثة إلى أداة قانونية محلية توظف لفرض الشروط والقيود الدولية، وفي هذا المعنى، يصبح الدستور أداةً تفرض على الدول الحديثة النشأة التي ترغب في الانضمام لعضوية «نادي الدول» الحد الأدنى من القواعد التي تعتبر بمثابة القاعدة التي يرتكز عليها القانون الدولي؛ وهي التعايش السلمي بين الدول التي تملك أقاليم معروفةً ومحددة، وفي هذا السياق، صدرت قرارات دولية عدة ترمي إلى إيجاد حل للصراع الفلسطيني الإسرائيلي. كما وقّعت منظمة التحرير الفلسطينية عدة معاهدات

82. هناك أمثلة عديدة حول تدويل السلطة التأسيسية. للاطلاع على المزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، انظر خليل

(الحاشية 3 أعلاه).

ثنائية ومتعددة الأطراف مع الإسرائيليين ومع بعض الدول الأخرى. ويبدو أن جميع هذه المعاهدات تهدف إلى التوصل إلى حل يقوم على أساس إقامة دولتين منفصلتين.⁸³

وفي الوقت الذي تتم فيه مراجعة الأدبيات المتوافرة حول ما يمكن تسميته به الدستور الفلسطيني، يستطيع المرء أن يلاحظ أنه ليس هناك من إجماع على ما يجري بحثه والتدقيق فيه على وجه الدقة. فالتحليلات التي أعدها الكتّاب الفلسطينيون في هذا الخصوص تعكس هذه المعضلة. ويفسّر هذا الاختلاف العديد من أوجه الانقسام التي تسم النتائج والمواقف التي يراها هؤلاء الكتّاب في هذا المضمّن.

وتعكس الأدبيات المنشورة حول الدستور الفلسطيني ثلاثة أنواع متباينة من النظريات. فالبعض ينظر إلى السلطة الفلسطينية باعتبارها سلطة مركزية من سلطات الدولة السيادية. وبالنسبة لهذه الجماعة، يشير الدستور ببساطة إلى القانون الأساسي الذي أقره المجلس التشريعي في العام 1997 وصادق عليه الرئيس الراحل ياسر عرفات في العام 2002، والذي عدّل لاحقاً في العامين 2003 و2005. ويشير آخرون إلى «الدولة الفلسطينية» بصورة مجردة خارج إطار الوضع الحالي الذي يكتسبه الشعب الفلسطيني والأرض الفلسطينية. ويعتبر ميثاق منظمة التحرير الفلسطينية الصادر في سنة 1968 ووثيقة إعلان الاستقلال الصادرة في الجزائر العاصمة في سنة 1988 عن هذه الرؤية. وأخيراً، تشير جماعة أخرى إلى ما يمكن تسميته بالرؤية الرسمية للدولة. وهذه الرؤية هي إحدى مسودات الدستور الفلسطيني الذي أعدته اللجنة المكلفة بإعداد الدستور في العامين 2001 و2003.

وتسهم النقاشات التي تدور حول الإطار الدستوري للسلطة الفلسطينية (مع الأخذ في الاعتبار أحكام القانون الأساسي والقيود التي تفرضها اتفاقيات أوسلو) بصورة غير مباشرة في فهم الشكل الذي ستكون عليه دولة فلسطين. ويمكن اعتبار هذا التوجه براغماتياً وواقعياً. فالبعض ينظر إلى المؤسسات القائمة ويتخيل النظام السياسي المحتمل الذي ستعتمده دولتهم المستقبلية.⁸⁴ بينما ينظر الآخرون إلى السلطة الفلسطينية ولا يزيدون على أن يروا الدولة (في الوقت ذاته الذي يرون فيه فلسطين باعتبارها واقعاً قائماً حتّى الاحتلال أو دولة قيد الولادة).

وللمرء أن يفترض، وهو مصيبٌ في ذلك، بأن الدولة تشير إلى تجربةٍ تختلف اختلافاً كلياً عن تجربة السلطة الفلسطينية التي تملك صلاحيات وولاية محدودتين، مع ما يقترن بهما من الغموض والضبابية التي تلقى الفترة الانتقالية. وبالفعل، فقد سنّ القانون الأساسي لتنظيم الفترة الانتقالية على الرغم من وجود الاحتمالية الحتمية التي تقضي بأن تتحوّل هذه الفترة الانتقالية إلى فترة دائمة. ولكن هذا لا يفترض أنه لا ينبغي دراسة التجربة المحددة التي خاضتها السلطة الفلسطينية في هذا الشأن. والسبب بسيط وراء ذلك: فمن المرجح أن تخدم مؤسسات السلطة الفلسطينية الوليدة وقوانينها المؤسسات الجديدة التي ستديرها الدولة الفلسطينية الجديدة.

83. هل هذا هو الخيار الذي اعتمده الجهات الفلسطينية الخولة سلطة وضع الدستور؟ إلى أي حد تعتبر هذه الجهات نفسها ملتزمة بالالتزامات الدولية التي تعهد بها ممثلو فلسطين؟ وهذا بدوره يثير سؤالين جوهريين: ما هي القيمة القانونية التي يكتسبها القانون الدولي وفقاً لما تراه الجهات الخولة سلطة وضع الدستور؟ وهل هذا القانون أعلى مرتبةً من القوانين الداخلية؟ وهل أدرجت تلك الجهات الأحكام التي تليها المعاهدات التي تلزم الفلسطينيين؟ وكيف ذلك؟ وهل الجهات الفلسطينية الخولة سلطة وضع الدستور حددت خياراً واضحاً بشأن حل الدولتين، أو هل خاضت هذه الجهات تلك المسألة؟ فهذه الأسئلة وغيرها تحتاج إلى المزيد من البحث الذي يتخطى حدود هذه المقالة ونطاقها.

84. قبة، (الحاشية 7 أعلاه)، ص. 97.

في بداية عهدها على الأقل. فهذه الدولة لن تنشأ من العدم لأنها سوف تراث المؤسسات القائمة والقوانين النافذة في حقبة السلطة الفلسطينية⁸⁵ بما فيها تلك التشريعات التي صدرت قبل قيام السلطة الفلسطينية، والتي ظلت سارية خلال الفترة الانتقالية، بل وحتى بعض التشريعات التي أصدرتها منظمة التحرير الفلسطينية (كقانون العقوبات الثوري، وقانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري الصادرين في سنة 1979، واللذين ما زالوا نافذين في المحاكم العسكرية).

وفي هذا المعنى، فلن تنقطع الدولة الفلسطينية عن القوانين والمؤسسات التي سبقت إقامتها. فهذه الدولة ليست عبارة عن هيكل جديد، بل إنها تشكّل مرحلة أو مستوى جديداً في هذا الهيكل نفسه، وفي الواقع، أنشأ القانون الأساسي ترتيبات دستورية وسياسية، إلى جانب مصالح ومؤسسات يصعب إزاحتها والاستغناء عنها⁸⁶، ولذلك، فسوف تستوعب دولة فلسطين، بالضرورة، هذه المؤسسات السابقة، في الوقت ذاته الذي تلتزم فيه بالنصوص القانونية والسياسية التي أنتجتها. وعلى هذا المنوال، فقد تركت كل حقبة تاريخية/سياسية أثرها على تطور النظام القانوني الفلسطيني.

وفي الحقيقة، دأبت السلطات التي بسطت سيطرتها على فلسطين أو على أجزاء منها منذ مطلع التسعينيات من القرن الماضي على الإضافة إلى النظام القانوني القائم، بحيث أدخلت ما يلزم من التعديلات التي تتواءم مع هذا النظام الجديد. وفي هذا المعنى، لم تعمل هذه السلطات، في أي حال من الأحوال، على رفض القوانين والأنظمة السابقة بصورة كلية، وإنما أبقت عليها إلى حين تعديلها بقوانين وأنظمة جديدة. ففي العام 1994، أصدر الرئيس الراحل ياسر عرفات، رئيس منظمة التحرير الفلسطينية آنذاك، القرار رقم (1) لسنة 1994 بشأن استمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ 5 حزيران/يونيو 1967 في الأرض الفلسطينية (الضفة الغربية وقطاع غزة). حتى يتم استبدالها بتشريعات موحدة تصدرها السلطة الفلسطينية. وقد اعتمد هذا الأسلوب نفسه القانون الأساسي (في المادة 119 منه) وفي المسودة الثالثة من دستور دولة فلسطين (في المادة 187 منه)، وهو ما أفضى إلى ربط السلطة الفلسطينية الحالية بدولة فلسطين.

ويمكن للمرء أن ينظر إلى الدولة الفلسطينية كذلك بصورة مجردة كما لو كانت حدثاً لم يسبق أن شهد التاريخ مثيلاً لها، حيث أنها إما توجد بالفعل (دون معرفة موقعها على وجه الدقة)، وإما أنها يجب أن تخرج إلى حيز الوجود (دون اتخاذ قرار بشأن المكان الذي يجب أن توجد فيه). وترتكز هذه الدولة في كينونتها على اعتبارات دينية أو أخلاقية أو ثقافية، أو على القانون والشريعة، أو أنها تمثل ببساطة انعكاساً لـ'حقوق' مفترضة أو معترف بها. وبعد ذلك، تجري مقارنة هذه الصورة وتحليلها وإثرائها من خلال التجارب التي خاضتها الدول الأخرى في هذا المضمار وبعبارة أخرى، ينظر القائلون بهذا القول إلى الدول الأخرى، بما فيها الدول العربية المجاورة، ومن ثم يتخيلون شكل الدولة الفلسطينية أو الشكل الذي ينبغي أن تكون عليه، وذلك بصرف النظر عن الوقائع القائمة على الأرض. وهذه هي الرؤية التي يراها ميثاق منظمة التحرير الفلسطينية، والقرارات التي صدرت تبعاً عن المجلس الوطني الفلسطيني، والإعلانات المتكاثرة التي أصدرها الزعماء الفلسطينيون. وعلى المرء أن يضع في اعتباره هنا أن رؤية الدولة المذكورة تصطدم مع الوقائع القائمة على الأرض.

85. أكرم عطا الله، 'التعددية السياسية في منظمة التحرير الفلسطينية' (2003)، 1، 4، 7.

Nasser H. Aruri and John J. Carroll, 'A New Palestinian Charter' (1994) 23 (4) *Journal of Palestine Studies* 5, 8.

86.

لا يعود السبب وراء إعداد مسودة دستور دولة فلسطين إلى الاستجابة للالتزامات الدولية الواقعة على السلطة الفلسطينية بموجب خطة خارطة الطريق فقط. بل إن إعدادها يشكل خطوة نحو إنجاز التحضيرات اللازمة لإقامة الدولة، التي يعتبرها الفلسطينيون بمثابة الهدف النهائي من الفترة الانتقالية ومحور مفاوضات الوضع الدائم. ولا مناص من الانتباه، في هذا المقام، إلى غياب القيمة القانونية لهذا النص الدستوري قبل تبنيّه والمصادقة عليه. ومع ذلك، فقد توفر مسودة الدستور الفلسطيني، والنقاشات التي تدور حوله، رؤيةً حول الطريقة التي ينظر بها الفلسطينيون إلى الدولة، والطريقة التي سيجري الفصل بين السلطات من خلالها، والمبادئ التي ستوجه المؤسسات العامة، والأهم من ذلك كله، الكيفية التي سيتم تبني الدستور الجديد بناءً عليها. فهذه النقاشات تعبر عن الرؤية التي يراها الفلسطينيون للدولة المنشودة.

لقد ونّد نشتر ثلاث مسودات لدستور دولة فلسطين جملةً من النقاشات والدراسات على مستويات مختلفة، على الرغم من طرح الفرضيات المتصلة بهذا الشأن من وجهة نظر الانتماءات الحزبية.⁸⁷ وتُعنى المسألة الأهم في هذه النقاشات بالفرق بين الرؤية الرسمية والرؤية غير الرسمية للأحداث الجارية، فالرؤية الرسمية تنبع من الإعلانات التي صدرت عن مختلف مسؤولي السلطة الفلسطينية وأو عن أعضاء لجنة إعداد الدستور التي عيّنها الرئيس الراحل عرفات في العام 1999، وهو ما استتبع ادعاءاتٍ بالحياد عن النزاهة وحكم السلطة التنفيذية بها على نحو لا يمكن تبريره.⁸⁸ وبالنسبة للمجتمع المدني الفلسطيني، فعلى الرغم من أهمية الالتزامات الواقعة على السلطة الفلسطينية تجاه أسرة المجتمع الدولي، تنبع أهمية الدستور من الدور الذي يضطلع به في تحديد العقد الاجتماعي بين الدولة والفرد.⁸⁹ وفي الواقع، لا تضي مسودة الدستور الفلسطينية، إذا ما قارناها بالقانون الأساسي، أي تغييرات جوهرية على النظام القانوني والسياسي الذي تُعمله السلطة الفلسطينية.

لقد تمحور النقاش الذي تستعرضه هذه المقالة حول الطريقة التي تُصاغ بها الوثائق الدستورية، والطريقة التي جرى تبني القانون الأساسي من خلالها، والطريقة التي ستتم المصادقة من خلالها على مسودة دستور دولة فلسطين، فهل سيقود العمل على إعداد الدستور إلى إنشاء مؤسسات ديمقراطية قادرة على البقاء والحياة، وتساهم في إقامة الدولة، أو تساهم في انهيارها وسقوطها؟ في جميع الأحوال، تدعي هذه المقالة أن عملية إعداد الدستور وإقامة الدولة تساهم في، بل وحضت على، إعادة تعريف الشعب الفلسطيني وأولئك الذين يمثلونه.

87. نادر سعيد، «مقدمة مفاهيمية حول عملية إعداد الدستور الفلسطيني» في كتاب حول الدستور الفلسطيني المقترح (أوراق المؤتمر: بيروت، 10 تشرين الأول/أكتوبر 2003، جامعة بيرزيت، مركز دراسات التنمية، 2004)، 5 - 10. وهذا الكتاب منشور على الموقع الإلكتروني لجامعة بيرزيت: <<http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004/76.pdf>>. وقد زرنا هذا الموقع واقتبسنا منه في يوم 24 نيسان/أبريل 2009.

88. الرئيس وسنيورة، (الحاشية 35 أعلاه)، ص. 51.

89. سعيد، (الحاشية 42 أعلاه)، ص. 7.

الاعتراف الدبلوماسي بالدول الناشئة: الحالة الفلسطينية

جونى عاصي⁹⁰

مقدمة:

يعرّف يان براونلي الدولة الناشئة (state in *statu nascendi*) بأنها «مجموعة سياسية تملك قابلية الحياة لدرجة كبيرة، تسيطر على جزء من الإقليم، وتصبو إلى إقامة الدولة كهدف أساسي لها. لهذا قد تمر بمرحلة تبذل فيها جهداً من أجل تحقيق هذا الهدف»⁹¹. في القسم الأول من هذا التعريف يشير يان براونلي إلى ما قاله القديس أوغسطين بأن الدولة هي عبارة عن جمع لحشد من العقلاء الذين اتّحدوا سوية من أجل الأشياء التي يحبونها. أما في القسم الثاني، وعندما يتحدث عن الجهد، فهو يشير إلى مسألة الحدود والأمن الخارجي التي يصعب اعتمادها في تحديد معنى «الدولة الناشئة». حيث يضيف أن «مسائل مثل الحدود والحكومة الفعلية لا ينظر إليها بدقة حيث يجعل من التمييز بين الدولة الناشئة والدولة أمراً من الصعب تحديده»⁹².

في دراسة له في العام 1998، وخت هذا العنوان ذاته، اعتبر سانفورد سيلفربورغ⁹³ أن فلسطين ما زالت في مرحلة ما قبل الدولة بمعنى السيادة الإقليمية، وتناول انتقالية الوضع الفلسطيني من منطلق الجهد الذي يبذل من أجل تحقيق الدولة الفلسطينية. وارتبطت هذه الانتقالية:

أولاً بتغير في النظام الدولي الذي سمح بأن تتبنى الدول والمنظمات الدولية مقاربة مختلفة للحالة الفلسطينية، حيث أنه ومنذ العام 1974، أصبح ينظر في الأمم المتحدة، وبإيجابية، إلى حق تقرير المصير للشعب الفلسطيني، وبالطبع إلى ترجمته من خلال إنشاء دولة مستقلة على جزء من فلسطين التاريخية.

ثانياً، بقيام السلطة الفلسطينية وفقاً لإعلان المبادئ (1993)، ولاتفاقيات أوسلو (1995)، كامتداد لحق تقرير المصير، حيث توقعت الدول من السلطة الفلسطينية أن تمارس سيطرة فعلية على الأراضي الفلسطينية المحتلة. تجلّى هذا التوقع في الاتفاقيات السياسية والاقتصادية التي أبرمتها هذه الدول مع السلطة الفلسطينية الوطنية. فعلى الرغم مما تؤكده مادة 9 فقرة 5 من اتفاقية 1995، التي «اعتبرت السلطة الفلسطينية أنها تشير إلى حكم ذاتي وليس إلى سلطة مستقلة وسيادية» (بمعنى أن سلطتها محصورة على الداخل وبالتحديد على السكان وليس على الإقليم)، فإنه في الممارسة تم التعامل مع السلطة على أنها تملك القدرة على إقامة علاقات دولية، وهذا التعامل يمثل في نظر سيلفربورغ اعترافاً ضمنياً يفترض وجود كيان ذي توجه دولاني، ويملك القدرة على الولوج في العلاقات ما بين الدول. باختصار، حتى وإن لم يلبّ الكيان الفلسطيني متطلبات الدولة وفقاً للقانون الدولي (بمعنى معايير اتفاقية مونتيفيديو 1933)، فإنه قد حصل على اعتراف دبلوماسي من خلال شبكة العلاقات بينه وبين الدول الأخرى.

90. أستاذ مساعد في القانون الدولي العام.

91. Ian Brownlie (1998). Principles of public international law, Oxford, Clarendon Press, 5th edition, pp.77.

92. Idem pp.77.

93. Sanford R. Silverburg, 'Diplomatic recognition of states in Statu Nascendi: The case of Palestine'.

94. in Sanford R. Silverburg (ed.), 2009. Palestine and international law: Essays on politics and economics, UK, McFarland & Co Inc pp.9-25.

كما نرى، فإن مسألة الاعتراف الدبلوماسي بالدولة الناشئة لا تتطلب التمسك حرفياً بمتطلبات اتفاقية مونتيفيديو 1933 التي تعتمد معايير الاستقلالية والسيادة الإقليمية، ما يطرح السؤال هنا حول شرعية الحديث عن انتقالية الوضع الفلسطيني الذي هو وضع احتلال. كيف يمكن الحديث عن تلبية معايير الفعالية والاستقلالية عندما لا ترتبط عملية إكمال نقل الصلاحيات والمسؤوليات من السلطة العسكرية الإسرائيلية إلى السلطة الفلسطينية الوطنية إلا بالإرادة الإسرائيلية.

نعلم اليوم أن مسألة الاعتراف لم تعد المجال الحصري للدول السيادية. فهناك عدد لا يستهان به من مؤسسات غير حكومية مثل منظمة العفو الدولية، وحركات متخطية للحدود القومية؛ مثل حركة التضامن مع الشعب الفلسطيني ضد الجدار، ومؤسسات قضائية مثل المحكمة الجنائية الدولية، ومنظمات دولية مثل الأمم المتحدة، كل هذه الأطراف لها تأثير على ممارسة الاعتراف من قبل الدول. هذا ما يشير إليه روبرت سلون⁹⁴ عندما يتحدث عن «اعتراف مدني»، وهو اعتراف من قبل القوى الشعبية والرأي العام العالمي اللذين يشار إليهما من خلال مصطلح المجتمع المدني العالمي، الذي قد يضم ممثلين حكوميين (مثل مجلس أوروبا)، وممثلين غير حكوميين. لكن هذا الاعتراف لا يمكن أن يحل مكان الاعتراف الدبلوماسي الذي يدخل ضمن العلاقات ما بين الدول.

إن التوجه الفلسطيني إلى المؤسسات الدولية مثل الأمم المتحدة والمحكمة الجنائية الدولية، يمثل في هذا السياق محاولة للاستعانة بتأثير المجتمع المدني العالمي الأخلاقي والسياسي من أجل الضغط على الدول التي ما زالت تتحفظ على قيام الدولة الفلسطينية مثل الولايات المتحدة ودول أوروبية. في نظر آدم يوفيه، التوجه إلى المؤسسات الدولية السياسية والقضائية قد يكون الأداة الأفضل لتحقيق الدولة الفلسطينية، وهو يميز بين التوجه إلى الأمم المتحدة (المسار التقليدي)، والتوجه إلى المحاكم الدولية (المسار غير التقليدي). وفي نظره، فإن المجتمع المدني العالمي، وإن شكّل تقييداً للدول القائمة ولسيادتها، فإنه قد يكون عنصراً داعماً لتحقيق السيادة القانونية للدول الناشئة. هنا يستند آدم يوفيه على نظرية ستيفان كريبز للسيادة، حيث يقسمها إلى أربعة أشكال: سيادة قانونية، سيادة وستفاليا، سيادة داخلية، سيادة متداخلة. بالنسبة للسيادة القانونية، فهي تعني «ممارسات ترتبط بالاعتراف المتبادل، وغالباً بين وحدات إقليمية تملك استقلالية قضائية شكلية»⁹⁵. هل يجب أن يأتي الاعتراف بعد وجود سابق لدولة سيادية (سيادة وستفاليا)، أم أن الاعتراف هو رافعة مهمة في تحقيق الدولة الفلسطينية الناشئة (سيادة قانونية)؟ هل اعتراف مؤسسة دولية مثل اليونسكو بالدولة الفلسطينية هو اعتراف سابق لأوانه أم أنه اعتراف متأخر. هذا إذا أخذنا بعين الاعتبار تصريح السكرتير العام للأمم المتحدة، بان كي مون، الذي اعتبر أنه كان من الأكثر وجوباً الاعتراف بدولة فلسطين منذ زمن بعيد؟⁹⁶

94. Robert D.Sloane, 'The changing face of recognition in international law: A case study of Tibet' 16 Emory International Law Review 107 (2002) pp.110

<http://www.bu.edu/law/faculty/scholarship/workingpapers/2006.html>

95. Adam G.Yoffie, 'The Palestine Problem: The search for statehood and the benefits of international law' The Yale Journal of International Law, Vol.36 2011 pp.479-510, pp.497 and pp.503

96. UN Secretary General: Palestinian Statehood is 'long overdue', Haaretz 09/09/2011 available at www.haaretz.com

في هذه الورقة، سأتناول مسألة الاعتراف الدبلوماسي من خلال مناقشة معايير الاستقلالية (الفعالية) والشرعية (مسألة الاحتلال العسكري). الأول يستند إلى متطلبات اتفاقية مونتيفيديو، والثاني يهتم بحق تقرير المصير وبالسيادة القانونية. فيما بعد سأتطرق إلى انقالية الوضع الفلسطيني. وإذا كان الاعتراف الآن بالدولة الفلسطينية هو اعتراف سابق لأوانه، أم أننا، وانطلاقاً من معيار الشرعية، علينا التركيز على الاعتراف الإيجابي بمعنى الاعتراف بالآخر. ما يسمح له التضامن مع خصائصه ويسمح له أن يكون مستقلاً.

1. الاعتراف الدبلوماسي: معيارا الاستقلالية والشرعية

في اللغات الأوروبية، تشير الجذور اللغوية لكلمة اعتراف إلى الإقرار بوجود واقع معين. لكن لهذا الإقرار آثاراً قانونية ألا وهي تحويل دولة غير معترف بها، أو حكومة غير معترف بها، من مكانة قانونية غير واضحة إلى مكانة ثابتة وأكيدة.⁹⁷ وعلى الرغم من أن الاعتراف هو فعل أحادي الجانب، ويستند إلى القدرة التخمينية للدولة حين تقر بوجود وضع معين مثل صعود دولة جديدة أو حكومة معينة، أو وضع ثوري، أو حركة ثورية، فإنه، وبسبب أفقية العلاقات الدولية، يعتبر من أهم العوامل الداعمة للاستقرار في النظام الدولي.⁹⁸ من هذا المنطلق أيضاً، فإن عدم الاعتراف قد يعني منع القانون الدولي من القيام بوظيفته الأساسية التي هي توفير جو من الاستقرار القانوني.

يعتبر الاعتراف من الحلقات الضعيفة في القانون الدولي، حيث أنه يشير إلى القدرة التخمينية، وهناك خطر بأن تتحول القدرة التخمينية إلى قدرة تعسفية. أولاً، يمارس الاعتراف بشكل حر على يد الدول. وبهذا فهو مرتبط بسيادتها. ولا يمكن إجبار الدول على الاعتراف، وأي تدخل في ممارستها للاعتراف ليس إلا تدخلاً ضد ممارستها للاعتراف بشكل حر. ما يعني، في هذا السياق، انتهاكاً للقانون الدولي للاعتراف. ثانياً، قد تستخدم الدول الكبرى الاعتراف كأداة تحكم وسيطرة أو حتى كمعاقبة في حالة عدم الاعتراف، وهذا ما حذرت منه نظرية استرداد⁹⁹ في تشديدها على الاعتراف كأداة تأثير تستخدمها الدول الكبرى بحجة الشرعية الدستورية. نرى نموذج على ذلك في السياسة الأمريكية تجاه بعض الدول، أو تجاه بعض المنظمات الدولية التي قد تعترف بفلسطين، وبالتحديد القوانين الأمريكية للعام 1990 وللعام 1994. واضطرت القيادة الأمريكية إلى توقيف مساهمتها المالية لليونسكو، التي تصل إلى خمس ميزانية المنظمة، بعد اعترافها بالدولة الفلسطينية وقبولها لها كدولة كاملة العضوية في تاريخ 30 / 10 / 2011. إن موقفاً كهذا لا يراعي المبدأ الخاص بالممارسة الحرة للاعتراف.

Remigiusz Bierzaneck, 'La non-reconnaissance et le droit international contemporain' Annuaire 97

.Français du Droit International, Vol.8 1962 pp.117-137

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/afdi_0066_3385_1962_num_8_1_960

Alain Pellet, 1999 Droit international public, 6e Edition, Paris, L.G.D.J (Librairie Générale de Droit et de 98
.Jurisprudence) pp.256-257

99. ترتبط باسم وزير خارجية المكسيك الذي اعتبر في العام 1930 أن ممارسة الاعتراف قد تسمح لبعض الدول بالتدخل في الشؤون الداخلية للدول المتوسطة والصغيرة، وبالنتيجة تعتبر انتهاكاً لحق تقرير مصير داخلي لهذه الدول. في هذه الفترة، ويعد اتفاقيات برياند كيلوغ 1928 حول حديد استخدام العنف على الساحة الدولية، رأت بعض الدول الكبرى في الاعتراف أداة ضغط مهمة في سياستها الخارجية.

الاعتراف هو إذن تصريح علني من قبل دولة ما، تقر من خلاله بوجود كيان معين، وتقبل تطوير علاقات دبلوماسية معه. قد ينتج هذا الاعتراف عن تطور علاقات دبلوماسية بين الدولة التي تعترف، والدول المعترف بها، دون وجود مسبق لتصريح علني بهذا الصدد. وفقاً ليان براونلي،¹⁰⁰ الاعتراف هو مسألة نية قد يتم التعبير عنه إما علناً وإما ضمناً، ويؤكد بيرزانيك أن انعدام العلاقات الدبلوماسية الرسمية هي الميزة الخاصة (signum specificum) بالعلاقة بين الدولة التي لم تعترف والدولة غير المعترف بها.¹⁰¹ والاعتراف الضمني يستند إلى إقامة علاقات دبلوماسية مثل اتفاقية ثنائية، أو اتفاقية تبادل قناصل، بينما لا يتضمن ممارسات معينة مثل الانضمام إلى اتفاقية متعددة الأطراف أو منظمة دولية متعددة الأطراف أو إدارة الأمور من خلال طرف ثالث. هنا لا بد من التمييز بين الاعتراف الدبلوماسي والاعتراف التقني (الذي يقتصر على علاقات تجارية)، مثلاً العلاقة بين الولايات المتحدة ومنظمة التحرير الفلسطينية بعد العام 1988 تدخل ضمن الاعتراف الضمني.

تاريخياً، تطور الاعتراف من رفض الاعتراف بحكومات ودول ثورية (نظرية طوبار -نسبة إلى وزير خارجية الأكوادور الذي اقترح ذلك في العام 1907- التي طبقت تجاه دول النظام الاشتراكي مثل الاتحاد السوفييتي وغيره) إلى أن اعتبر هذا الرفض أنه يتعارض مع القانون الدولي، وبالتحديد مع المبادئ الخاصة بالعلاقات الودية بين الدول، ومن أهمها حق تقرير المصير. في فترة الحرب الباردة التي تميزت بعملية التحرر من الاستعمار، أصبح الاعتراف مرتبطاً أكثر بحق تقرير المصير، وبتمثيل الدولة الجديدة لمواطنيها، وتطور الاعتراف ليصبح جزءاً من القانون الدولي الديمقراطي. نظرياً، يوجد هناك نوعان من الاعتراف: الاعتراف المنشئ، الاعتراف الكاشف. ويشير الاعتراف المنشئ إلى اعتبار الاعتراف كأحد العناصر الأساسية في إنشاء الدولة. ففي القرن التاسع عشر ارتبط وجود الدولة بالاعتراف، ما أعطى أولوية للدولة القائمة على الدولة الناشئة، فهذه غير موجودة إلا في حالة الاعتراف، وهذا الأمر يتعارض، وبلا أدنى شك، مع مبدأ المساواة السيادية بين الدول، الذي سيؤكد عليه لاحقاً ميثاق الأمم المتحدة كأحد مبادئه الأساسية، بينما نظرية الاعتراف الكاشف تفصل بين الاعتراف والدولة؛ بمعنى أن الاعتراف لا يدخل في عملية إنشاء الدولة. لجنة التحكيم الخاصة بيوغسلافيا، وفي رأيها رقم 1، اعتبرت أن وجود الدولة أو اختفاءها هو مسألة واقع، وأن آثار اعتراف الدول الأخرى ما هي إلا كاشف، بمعنى أنها تكشف فقط عن واقع لم يساهم هذا الاعتراف في تكوينه. الاعتراف الكاشف يعود إلى اتفاقية مونتيفيديو 1933 التي حددت شروطاً مادية لتعريف الدولة، وهي أربعة معايير: الإقليم، السكان، الحكومة، القدرة على إقامة علاقات دبلوماسية. في الاعتراف المنشئ الخلاف بين الدولة المعترف بها والدولة التي لم يعترف بها، هو أن الأولى تملك حقوقاً أمام محاكم الدولة التي اعترفت بها، وفي نظرية الاعتراف المنشئ أن عدم الاعتراف يعني عدم وجود الدولة الناشئة بالنسبة للدولة التي لا تعترف بها، بينما في نظرية الاعتراف الكاشف فإن عدم الاعتراف لا يؤثر في أن تصبح الدولة الناشئة التي لم يعترف بها شخصاً من أشخاص القانون الدولي له حقوق وواجبات.

. Ian Brownlie idem 1998 pp.94

100

. Bierzaneck idem 1962 pp. 128

101

انطلاقاً مما هو تاريخي وما هو نظري. ما هو الإطار القانوني للاعتراف الدبلوماسي؟ هل ما زالت الممارسة الدولية للاعتراف محصورة ضمن شروط اتفاقية مونتيفيديو 1933 ومعيار الاستقلالية الذي يستند إلى هذه الشروط الأربعة، أم أن هذا المعيار يجب أن يرتبط بالسيادة القانونية؟

ما زال الاعتراف ممارسة غير واضحة ومعاييره غير فمن جهة هناك من يعتبر أن الاعتراف الكاشف هو الذي يمثل النظرية الحديثة للاعتراف الدبلوماسي. بينما يرى آخرون أن معيار الاعتراف هو الشرعية.

1-1 معيار الاستقلالية:

تميز الحالة الفلسطينية بالفجوة بين الاعتراف العريض بحق تقرير المصير للشعب الفلسطيني، الذي يعكس في الاعتراف بمنظمة التحرير الفلسطينية، وبين ترجمته من خلال إقامة دولة مستقلة وسيادية. يمكن القول إن هذه الترجمة لا بد أن تستند إلى قرار الأمم المتحدة 181 (قرار التقسيم) العام 1947، وعلى إعلان الاستقلال في الجزائر العام 1988، وحتى على قرار مجلس الأمن 1397 العام 2002، حيث شدد على حل الدولتين، إسرائيل وفلسطين، وعلى التعايش السلمي بينهما. هذه الفجوة تتحول إلى فجوة بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية، والسؤال الذي يطرح إذا كان من حق السلطة الفلسطينية المبادرة بالمطالبة بالاعتراف إذا لم تكن ضمن الالتزام بحق تقرير المصير للشعب الفلسطيني بكل فئاته (الضفة الغربية، وقطاع غزة، الداخل للخط الأخضر والشتات). إن بعض القوى الشعبية تعتبر خيار السلطة الفلسطينية الذهاب إلى الأمم المتحدة «خيار فشَل»، بمعنى فشَل هذه السلطة التي تشكل عائقاً أساسياً أمام تحقيق الشعب الفلسطيني لتحرره الوطني كما يقول علي أبو نيمة في الانتفاضة الإلكترونية¹⁰³. هذا الموقف تبناه في الأساس اللجنة الوطنية للمقاطعة التي في إعلان لها في نهاية حزيران/يونيو ركزت على الحقوق الفلسطينية. وبالتحديد حق تقرير المصير كإطار للقرار الجماعي الفلسطيني¹⁰⁴ مع متخصص مثل جون فرانسوا لوغران¹⁰⁴، يصبح الخيار خيار تنسيق، لأن السلطة الفلسطينية تدخل ضمن المقاربة الأمريكية للصراع الفلسطيني الإسرائيلي، وأن اتفاقيات أوسلو لا تسمح لأن تكون الخيارات الفلسطينية إلا خيارات تنسيق (وهذا يتجاوز بالطبع التنسيق على الصعيد الأمني). الخيار الفلسطيني هو خيار «تنسيق»، لأنه لا يتعارض أيضاً مع المصالح الإسرائيلية، حيث سيقود إلى دولة فلسطينية على حدود منطقة (أ) ومنطقة (ب) أي 40% من الأراضي الفلسطينية المحتلة، من خلال إعطاء شرعية لسياسة أحادية الجانب من قبل إسرائيل. هذا أيضاً ما يراه سري نسيبة¹⁰⁵ حين يقول إن الخيار الفلسطيني جاء ضمن إطار السياسة الأمريكية، ولا يمثل إلا تكتيكاً داخل هذا الإطار. طبعاً، هذا بالإشارة إلى خطاب الرئيس الأمريكي باراك أوباما أمام الجمعية العامة 2010.

- How Palestinian Authority's UN statehood bid endangers Palestinian rights The Electronic Intifada. 102
mht 08/08/2011
- BNC-reiterates-position-on-september-8-8-august BDSmovement_net.mht my entry to the website 103
11/08/2011
- Jean François Legrain, (2010), Palestine: un Etat? Quel Etat ? pp. 1- 52 Centre Moyen-Orient/ 104
Maghreb (MOM) ifri@ifri.org
- Le Monde 02/07/2011 105

ورغبته في العودة السنة القادمة للاحتفال بانضمام فلسطين كعضو جديد إلى الأمم المتحدة. يقلل هذا الطرح من قدرة القيادة الفلسطينية على القرار ومن استقلاليته.

يحتل معيار الاستقلالية موقعاً أساسياً في نظرية الاعتراف بالنسبة للفقهاء القانونيين جيمس كروفورد. حيث يعتبر أن حق تقرير المصير للشعب الفلسطيني الذي يلقى دعماً واسعاً من قبل المجتمع الدولي غير كاف، وهو منفصل عن الحق في الدولة الذي يتطلب استقلالية وسيطرة فعلية. وهذا ما تفتقد إليه السلطة الفلسطينية (الجماعة السياسية المنتظمة).¹⁰⁶ هنا، يتم طرح مسألة الوجود الفعلي للدولة الفلسطينية من خلال التركيز على السلطة الفلسطينية من حيث أنها لا تملك صلاحيات سيادية حصرية واستقلالية¹⁰⁷ هذا أيضاً ما يؤكد عليه باحثو «مركز القدس للشؤون العامة» مثل ألن بيكر وتال بيكر.¹⁰⁸ من أن الواقع الفلسطيني لا ينجح في اختبار مونتيفيديو وفي معايير الاستقلالية والسيادة (الإقليم، السكان، الحكومة، القدرة على إقامة علاقات دبلوماسية). وفقاً للواقع، فإن الدولة الفلسطينية ليست بدولة قابلة للحياة لأنها تمثل حالة فريدة؛ بمعنى أن الإقليم الذي تطالب بحجزه لتحقيق حق تقرير المصير للشعب الفلسطيني هو إقليم غير واضح من ناحية السيادة، حيث توجد تجاهه مطالب من قبل دول أخرى، وبالتحديد إسرائيل. كما، وفي ظل الشدنة التي حصلت بعد 2007، من الصعب تعريف السكان الذين سيخضعون للدولة الفلسطينية. ووفقاً للقانون أو للاتفاق العام 1995، فإن السلطة الفلسطينية لا تملك القدرة على إقامة علاقات خارجية (مادة 9 فقرة 5)، ولا تملك سيادة على الفضاء الجوي للأراضي الفلسطينية (مادة 13 فقرة 4). أو على الحدود مع الدول المجاورة مثل الأردن ومصر (مادة 12).

إن تبني نظرية الاعتراف الكاشف ومعيار الاستقلالية لا يقود بالضرورة إلى تقييم الواقع كما يطرحه جيمس كروفورد وتلاميذه في مركز القدس للشؤون العامة، حيث نجد قراءة أخرى حتى في المحاكم الإسرائيلية. وهنا أريد الإشارة إلى قرار القاضي بوغر أوكون في قضية جمعية ألان موريه ضد دولة إسرائيل (The Jerusalem District Court 1008/06) بتاريخ 23 / 04 / 2006.

وفقاً لهذا القرار:

- (1) اتفاق أوسلو 2 غيّر من الوضع القانوني لجزء من إقليم الأراضي الفلسطينية المحتلة، حيث أصبح هذا الجزء كياناً شبه سيادي يمارس سيطرة مستقلة.
- (2) هذا الكيان شبه السيادة يرتقي إلى الدولة لأنه يلبي عناصر الدولة من إقليم وسكان وحكومة.
- (3) الاعتراف بهذه الدولة لا يرتبط بعدد الدول التي اعترفت بها. لأن الاعتراف في أساسه هو اعتراف كاشف.
- (4) هذا يقودنا إلى الاستنتاج ووفقاً للقانون الدولي العرفي، بأن دولة ما لا تستطيع فرض سلطتها القانونية على دولة أخرى انطلاقاً من مبدأ "لا أكراه بين متساويين".

James Crawford(2006), The creation of states in international law, Oxford, Clarendon Press, second edition, pp.437 - 438. 106

See Tal Becker, International recognition of a unilaterally declared Palestinian state: Legal and policy dilemmas, Jerusalem Center for Public Affairs, Available at <http://www.jcpa.org/art/becker2.htm> 107

Tal Becker idem. 108

هذا القرار وإن حُفظت عليه المحكمة العليا الإسرائيلية في قرارها 5093 / 06، فإنه في غاية الأهمية في نظري. لأنه يقر بكيان فلسطيني سيادي، ويدعم تفسيراً معيناً لاتفاقيات أوسلو تم تبنيه منذ البداية على يد فقهاء إسرائيليين مثل إيال بنفنتسي، الذي رأى أن "الكيان الفلسطيني الذي أقيم في غزة وأريحا يملك حياةً وديناميكية خاصة به. كما أن سلطته لا يستمدّها من السلطة العسكرية الإسرائيلية، ولا حتى من إعلان المبادئ، إنما من حق تقرير المصير للشعب الفلسطيني".¹⁰⁹ إيال بنفنتسي بدوره شدد على الوضع المساواتي بين الأطراف الذي ولّده إعلان المبادئ وتبادل رسائل الاعتراف بين رابين وعرفات. أهمية قرار أوكون تكمن أيضاً في تأكيده على الوجود الفعلي للدولة الفلسطينية؛ بمعنى أنها تلبّي معايير اتفاقية مونتيفيديو من العام 1933، التي كانت مبرراتها تطوير العلاقات المساواتية بمعنى رفض السيطرة والتدخل في الشؤون الداخلية للدول، والتي عززت من الفصل بين الدولة والاعتراف كأساس لما يسمى بنظرية الاعتراف الكاشف.

إن تبني الاعتراف الكاشف يهدف إلى إبعاد العنصر الذاتي أو السياسي، لكن هذا لا يعني اختفاء كلياً للسياسي وللذاتي. لأن الدول تُبقي في ممارستها للاعتراف على حيز معين من التخمين والتقدير. هذا يعني أن الدولة التي تطالب بالاعتراف ليس بالضرورة أن تلبّي معايير مونتيفيديو كلها. ومن غير الممكن أن تخلو القدرة التخمينية للدولة من جانب معياري معين. إن تبني الاعتراف الكاشف يجب ألا يعني التمسك بجميع مكونات الدولة وبترجمّتها ميكانيكياً على أرض الواقع. فهناك دول لا تملك حدوداً واضحة مثل إسرائيل ذاتها، أو افتقدت للحكومة الفعلية واستمرت كدولة مثل لبنان في فترة الحرب الأهلية. هذا ما يدعمه روبرت سلون حين يطالب بقراءة للواقع تنطلق من افتراض وجود الدولة (بالاستناد إلى بعض المعايير وليس كلها). أو من افتراض له تداعيات ذات طابع دولاني وليس من معايير مادية صلبة.

*when jurists address recognition, often it is not the existence of a state that is at issue, but rather the specific incidents of statehood—for example, the capacity to enter into agreements with other states*¹¹⁰.

كيف يمكن تفسير التشبث بالموقف الوصفي وبالمعايير المادية في الحالة الفلسطينية التي هي حالة احتلال تم تعريفها كذلك على يد المجتمع الدولي المنتظم (الأمم المتحدة) في قرارات عدة للجمعية العامة ولجس الأمن؟ ألا يصبح هذا التشبث تشبثاً بالاحتلال؟ إذ كيف لنا أن ندعم استقلالية الدولة الفلسطينية وهي تحت الاحتلال؟ لا يمكن فهم هذه الاستقلالية إلا من خلال ربطها بما توافق عليه إسرائيل. وهذا ما عبر عنه الخبير الأمريكي من أصل هندي في العلاقات الدولية فريد زكريا حين صرح بأنه «في نهاية النهار هناك طريقة وحيدة لكي تنالوا الدولة الفلسطينية. وهي أن يوافق الإسرائيليون عليها. فهم يملكون الأرض، والسلاح، والمال».¹¹¹ لا شك أن التشبث بمعيار الاستقلالية وحده يعكس موقفاً وصفيّاً وواقعياً، ويذكر بالرسالة التي

Eyal Benvenisti, The Declaration of Principles 1993, European Journal of International Law, vol.4 109
No.1 1993 pp.542-554.

Robert Sloane, idem pp.119. 110

Zakaria: 'I oppose the Palestinian UN bid for practical reasons' CNN September 22th 2011 [http://](http://globalpublicsquare.blogs.cnn.com/2011/09/22/zakaria-i-oppose-the-palestinian-un-bid-for-practical-reasons/) 111

بعثتها اليابان إلى عصبة الأمم في العام 1932، التي نصت على أن الحكومة اليابانية لا تعترف ولا تستطيع أن تعترف بالصين «كشعب منظم» وفقاً لمعنى ميثاق عصبة الأمم. لا توجد الصين تحت حكومة مركزية، ولا تملك الأهلية لأن يتم التعاطي معها ككيان منفصل. عدم الاعتراف الياباني كان تبريراً لاحتلال الصين فيما بعد، التي كانت مشرذمة بين إمارات يحكمها أمراء الحرب. وعدم الاعتراف الإسرائيلي هو تبرير للاستمرار في احتلال الأراضي الفلسطينية.

1-2) معيار الشرعية

إن التساؤلات حول جدية التحدث عن استقلالية السلطة الفلسطينية في ظل الاحتلال لا بد أن تقود إلى تبني معايير أخرى في موضوع الاعتراف مثل معيار الشرعية. يرتبط هذا المعيار بموقف المجتمع الدولي من حق تقرير المصير للشعب الفلسطيني ومن سيادته القانونية على الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ العام 1967. تشير التجربة التاريخية إلى أن دول مثل غينوبيسو وناميبيا تم الاعتراف بها، وهي ما زالت تخضع للسيطرة الاستعمارية. في قرار للجمعية العامة 3061 من العام 1973، رحبت الجمعية بولادة جمهورية غينوبيسو على الرغم من استمرارية الاحتلال.

الممارسة الدولية تجمع اليوم بين الاعتراف الكاشف والاعتراف المنشئ كما يقول مالكولم شو.¹¹² وهذا يبرز بالتحديد في مسألة الاعتراف بحق تقرير المصير؛ سواء أكان بمعنى السيادة والاستقلالية (فترة الحرب الباردة)، أو بمعنى الديمقراطية (جربة ما بعد انهيار الاتحاد السوفيتي 1991).

في فترة التحرر من الاستعمار، تم ربط الحق في الدولة بحق تقرير المصير لأنه، ووفقاً للممارسة الدولية، فقد تم تهميش شروط الدولة الفعلية في حالة وجود مجموعة تطالب بحق تقرير المصير، وارتبط الوجود الفعلي للدولة بموقف المجتمع الدولي من هذا الحق. كما يؤكد جون ديغارد في تعليق له على حالة كوسوفو: "من الملاحظ أن المطلب بأن يتمتع كيان معين بحكومة فعلية وباستقلالية من أجل التأهل للدولة، يظهر مهمشاً أكثر فأكثر في عملية الاعتراف. وبالتحديد عند بروز حق تقرير المصير. وبالعودة إلى فترة التحرر من الاستعمار فإن قدرة الدولة الجديدة على الاستمرار في الحياة كانت بعلامة سؤال. ولم تطرح إلا أسئلة قليلة بخصوص قدرتها على تلبية معيار الدولة. تظهر حالة كوسوفو (...) بشكل جيد أهمية الاعتراف بالنسبة لقدرة كيان معين على العمل، وبفعالية كدولة في الأسرة الدولية. (...) دون تحديد إذا كان أو لم يكن كيان معين يلبي موضوعياً معيار الدولة. فبدون الاعتراف العلني أو الضمني من قبل الدول الأخرى. ثبت أنه من الصعب أن يعمل كدولة في النظام الدولي"¹¹³. أيضاً مالكولم شو يؤكد الآتي:

"By way of contrast, the fact of 'non-recognition' of a 'new state' by a vast majority of existing states will constitute tangible evidence for a view that such an entity has not established its conformity with the required criteria of statehood".¹¹⁴

Malcolm N. Shaw, 2008. International Law, sixth edition, Cambridge, Cambridge University Press 112 pp.449.

Quoted by Gary Wilson, Self-determination, recognition and the problem of Kosovo, Netherlands International Law Review, LVI: 455 - 481 (2009) pp.539 - 546 pp.460 113

Malcolm N. Shaw idem pp.450 114

بالنسبة لحق تقرير المصير للشعب الفلسطيني. فهناك اعتراف عريض من قبل الأطراف الدولية مثل الجامعة العربية والأمم المتحدة في العام 1974، وكذلك الدول الأوروبية في إعلان البندقية في العام 1980. وبعد إعلان الاستقلال 1988، اعترفت تقريباً مائة دولة بالدولة الفلسطينية. وفيما يتعلق بإعلان الاستقلال في الجزائر في العام 1988، يرى جون غيغلي أنه "... أتى ليؤكد على وجود فعلي للدولة الفلسطينية".¹¹⁵ ويرتبط الوجود الفعلي للدولة الفلسطينية هنا بموقف المجتمع الدولي، حيث أنه، وبالإضافة إلى الاعترافات الفردية للدول التي تتالت بعد الإعلان الفلسطيني، لم تعتبره الجمعية العامة غير قانوني كما كان الحال مع الاعتراف بقبرص التركية. وبالنسبة لرفض منظمة الصحة الدولية طلب قبول دولة فلسطين في العام 1989، ورفض دولة سويسرا كدولة راعية لاتفاقيات جنيف قبول مصادقة منظمة التحرير على هذه الاتفاقيات، يلفت جون غيغلي انتباهنا إلى الضغوطات الأمريكية التي مورست على هذه الجهات من أجل عدم الاعتراف بالدولة الفلسطينية في حينها. وفي نظر آلن بيليه، الذي شغل منصب رئيس مفوضية الأمم المتحدة للقانون الدولي، أن هذه المواقف «مشينة إلى درجة لا تعقل».¹¹⁶ هذه التجربة، تجربة عدم الاعتراف، لا بد أن نتذكرها الآن عند سماعنا لحديث السكرتير العام للأمم المتحدة، بان كي مون، عن أنه كان من الأكثر وجوباً الاعتراف بدولة فلسطين منذ زمن بعيد.¹¹⁷

كذلك في تجربة أوروبا الشرقية، شددت الدول الأوروبية على حقوق الإنسان والديمقراطية من أجل الاعتراف بها. في نظريان براونلي¹¹⁸ وكريستيان هيلغروبر،¹¹⁹ العنصر الأساسي في الاعتراف بكيان جديد هو رغبته وقدرته على تنفيذ الالتزامات الدولية. كل العناصر الأخرى يجب أن ترتبط بهذا العنصر الأساسي. لا شك أن هذا العنصر يصعب اعتماده حتى الآن في منطقة الشرق الأوسط، لأنه لا توجد دولة في المنطقة التزمت بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان. وتميز إسرائيل ضد 20% من مواطنيها، وتفرض نظاماً استعمارياً في الأراضي الفلسطينية. وفي خريطة الطريق، تم التشديد على شرطية أخرى غير حقوق الإنسان، وهي المصالح الأمنية الإسرائيلية. لقد قام الطرف الفلسطيني بتعهداته فيما يخص مسألة الإرهاب، بينما لم توقف إسرائيل نشاطها الاستعماري. وهذا يتجلى أيضاً في موضوع حماس، حيث التركيز على ضمانات لعدم المساس بأمن إسرائيل وتهميش مسألة حقوق الإنسان.

في الحالة الفلسطينية، وفيما يتعلق بالضفة الغربية وقطاع غزة والقدس، يوجد هناك اعتراف دولي بأن هذا الإقليم محجوز لحق تقرير المصير للشعب الفلسطيني، وإن السيادة القانونية

John Quigley, The Palestine declaration to the international criminal court: The Statehood issue, 115 Rutgers Law Record vol.35 (Spring 2009)

Alain Pellet, Les effets de la reconnaissance par la Palestine de la compétence de la CPI, une communication présentée au Maître William Bourdon, avocat à la Cour de Paris et envoyée au procureur du tribunal criminel international. 116

UN Secretary General: Palestinian Statehood is 'long overdue', Haaretz 09/09/2011 available at www.haaretz.com 117

Ian Brownlie(1998), Principles of public international law, Oxford, Clarendon Press, 5th edition pp. 118

Christian Hillgruber, The admission of new states to the international community, European Journal of International Law 9(1998) pp.491-509. 119

(de jure sovereignty) هي للشعب الفلسطيني (لقد تم الاعتراف بدول وهي ما زالت تحت سيطرة فعلية لدول أخرى، مثال الكونغو) حيث أن الدولة العبرية تقر بالسلطة القانونية الفلسطينية في مجال القضاء وحقوق الإنسان في هذا الإقليم، ولا تعتبر هذا الإقليم جزءاً من إقليمها السيادي، وهذا يتجلى في قرارات محاكمها، حيث ترفض مثلاً تطبيق اتفاقية الطفل على الأراضي الفلسطينية المحتلة. الاعتراف الدولي جاء من المحكمة الدولية في لاهاي في قرارها الاستثنائي حول الجدار العام 2004، حيث اعتبرت أن الجدار غير قانوني، وطالبت الدول بعدم الاعتراف بما هو غير قانوني، الذي يمس بحق تقرير المصير للشعب الفلسطيني. وعلى الرغم من أن البعض مثل جو فيرهوايفين يطعن في واجب عدم الاعتراف، فإن البعض مثل ثيودور كريستاكيس¹²⁰ يرى أن هذا الواجب له نتائج فعلية للدول، وليس أمراً رمزياً. هذا الواجب الذي يعود إلى «مبدأ ستيمسون» تدعمه اليوم نصوص دولية عدة، وأيضاً ممارسة الدول كما هو الحال في دول البلطيق التي تم الاعتراف بها على يد الدول الغربية، وأن ضمها على يد الاتحاد السوفياتي في الحرب العالمية الثانية لم يغير من مكانتها. إذ بعد انهيار الاتحاد السوفياتي تمت إعادة تأكيد على الاعتراف وليس اعترافاً جديداً. إن هذا الواجب كان له مساهمة وإن كانت غير ملموسة في الإبقاء على عدم قانونية أوضاع مثل الأبارتهايد في جنوب أفريقيا، أو في تيمور الشرقية، وبلا أدنى شك في فلسطين. في القرار الخاص بالجدار، أكدت المحكمة أن «جميع الدول ملزمة بعدم الاعتراف بالوضع غير القانوني الذي نتج عن بناء الجدار، وأن لا تقدم العون والمساعدة للحفاظ على الوضع الذي ولده هذا البناء». كما أنه في السابق أكد مجلس الأمن على عدم الاعتراف بكل الإجراءات الإسرائيلية في القدس. وفقاً للقرارين 252 العام 1968 و 298 العام 1971، اعتبر مجلس الأمن أن كل الخطوات والإجراءات التشريعية والإدارية التي اتخذتها إسرائيل، بما في ذلك مصادرة الأراضي والأماكن العامة التي تهدف إلى تغيير المكانة القانونية للقدس، تعتبر غير نافذة، ولا تستطيع تغيير هذه المكانة. وفي القرار 478 العام 1980، عاد مجلس الأمن ليؤكد أن جميع الخطوات التي غيرت الطابع الجغرافي والديموغرافي والتاريخي والمكانة القانونية للمدينة المقدسة القدس غير نافذة وباطلة.

2. انتقالية الوضع الفلسطيني: من الاعتراف السابق لأوانه إلى الاعتراف الايجابي

في رسالة الاعتراف التي وجهتها رئيسة جمهورية الأرجنتين، كريستينا فرناندز دو كيرشندر، إلى الرئيس الفلسطيني محمود عباس بتاريخ 6 / 12 / 2010، عبرت عن تأييد الجمهورية الأرجنتينية لحق تقرير المصير للشعب الفلسطيني وربطت بين هذا الحق والعملية التفاوضية.

"Argentina has traditionally upheld the right of the Palestinian people to constitute an independent state as well as the right of Israel to live in peace with its neighbors within secure and internationally recognized borders" (...)"Regardless of the efforts in this direction, the objectives established in the Madrid Conference of 1991 and the Oslo agreements of 1993 have not been achieved, which has resulted in a

120 Théodore Christakis, 'L'obligation de non-reconnaissance des situations créées par le recours illicite à la force ou d'autres actes enfreignant des règles fondamentales' in C. Tomuschat and J. -M. Thouvenin (eds), The fundamental rules of the international legal order', 2006 Koninklijke Brill NV, pp.127-166.

situation of deep frustration. The Government of Argentina shares with its partners in MERCOSUR, Brazil and Uruguay, that the time has arrived to recognize Palestine as a free and independent State".¹²¹

وفي حالة احتلال مثل الحالة الفلسطينية، لا بد من التخفيف من أهمية معيار الاستقلالية والفعالية مقابل حق تقرير المصير ومقابل مبدأ أنه ما يخرج من أمر غير قانوني فهو باطل (ex injuria non oritur jus).¹²² وهذا هو السبب الذي لم يمنع حملة الاعترافات بالدولة الفلسطينية التي توسعت رقعتها إلى دول أمريكا اللاتينية، وإلى بعض الدول الغربية مثل قبرص، تؤكد على رغبة المجتمع الدولي في انضمام فلسطين إليه. بالإضافة إلى ذلك، إن اعتراف منظمة اليونسكو بالدولة الفلسطينية جاء رغم الضغوطات الأمريكية التي لم تحترم القانون الدولي للاعتراف. هذا إذا اعتبرنا أن المبدأ الأساسي لهذا القانون هو أن يترك الاعتراف للقدرة التخمينية وممارستها بشكل حر للدولة أو للمنظمة الدولية.

وفي نظر البعض، تشكل هذه الاعترافات اعترافات سابقة لأوانها، وذلك بسبب انتقالية الوضع الفلسطيني الذي لم ينضج بعد لمرحلة الدولة. كما نرى في الرسالة الأرجنتينية أعلاه، فإن هذه الانتقالية من حق تقرير المصير إلى اتفاقيات أوسلو والسلطة الفلسطينية، تؤكد على العكس التوقعات من الكيان الفلسطيني من ناحية قدرته على إدارة الأمور الحكومية في الأراضي الفلسطينية، وعلى الالتزام بالقانون الدولي وبالعاهدات الدولية، وبالتحديد تلك الخاصة بحقوق الإنسان.

(2-1) أوسلو و"مسألة الاعتراف السابق لأوانه":

في قراءة قدمها بيتر مالانتشوك لاتفاقيات أوسلو، يرى أن مكانة الاتفاقيات (إذا كانت جزءاً من القانون الصلب أو جزءاً من القانون اللين) تحدها مكانة الطرف الفلسطيني، حيث يؤكد أن هذه الاتفاقيات هي اتفاقيات دولية (وهنا يختلف مع يهودا بلوم - وهذا بالطبع يسجل لصالح موضوعيته - الذي يدعم أن كون حركات التحرر هي أشخاص من أشخاص القانون الدولي، فهذا لا يعني أن الاتفاقيات هي اتفاقيات دولية). لا يختلف مالانتشوك عن جيمس كروفورد في أطروحته حول إذا كانت هذه الاتفاقيات تمنح السلطة مكانة «شبه دولة»، وأن الإقليم المحتل منذ 1967 غير محدد سيادياً، لأن إسرائيل لا تزال لها مطالب سيادية تجاه هذا الإقليم. لكن ما يهمنا هنا في هذه القراءة هو ما يطرحه في موضوع الاعتراف بعد الإعلان الفلسطيني العام 1988 ففي نظره:

"The establishment of a 'State of Palestine' was proclaimed with the Algiers Declaration of 15 November 1988 and it was recognized by many former communist

Unofficial translation of the note sent by the President of the Argentinean Republic to the President of the Palestinian National Authority which was read by the Head of the representative office of Argentina to the PNA at a lecture about "Argentinean recognition of Palestine and its ramifications for the cooperation between the two parties" in the Table Round program at Istiqlal University of Jericho 24/01/2011.

states and developing countries which entered into diplomatic relations with the representatives of this state¹²³."

إن الإشارة إلى الاعتراف بالدولة الفلسطينية من قبل دول انهارت أو دولة غير مؤثرة في القرار الدولي، يعكس -بلا شك- "نهجاً واقعياً جدياً". لكن هذه الواقعية "غير تاريخية" إذا أخذنا بعين الاعتبار الفترة الأخيرة والاعتراف العريض بالدولة الفلسطينية، ورغبة دول أوروبية عدة مثل السويد بالاعتراف بالدولة الفلسطينية، وإذا أخذنا أيضاً التطور المؤسساتي بمعنى وزارة خارجية فلسطينية (2003)، وقانون السلك الدبلوماسي (2005)، والتطور الدبلوماسي بمعنى استعداد بعض الدول الأوروبية مثل فرنسا في تطوير برنامج التدريب الدبلوماسي للطواقم الدبلوماسية والقنصلي الفلسطيني.

نقطة أخرى تهمني في قراءة بيتر مالانتشوك هي أن هذه الاتفاقيات تشكل نوعاً من اتفاق على منهج المفاوضات لحل المسائل المتعلقة (pactum de negotiando). ويقر الكاتب بأن هذا الاتفاق على التفاوض لا يتضمن بالنتيجة الالتزام بالتوصل إلى اتفاق، بل يتضمن بذل جهود جدية للتوصل إلى حل. هذا الاتفاق ساري المفعول وملزم حتى بعد العام 1999، الذي حدد كموعده لمفاوضات الحل النهائي. ففي نظره، أن الأطراف ملزمة، وفقاً لمادة 31 من اتفاق 1995، بأن لا تخطو أي خطوة من الممكن أن تمس بالمكانة القانونية للأراضي الفلسطينية، وليضيف فيما بعد أن الطرف الفلسطيني قيد ممارسة حقه في تقرير مصيره بالاتفاقيات التي عقدها مع الطرف الإسرائيلي. بالطبع، هذا الموقف يتعارض مع اعتبار المجتمع الدولي لحق تقرير المصير كـ (jus cogens)، ما يعني أنها فوق أي اتفاق، وأي اتفاق هو لاغ إذا تعارض مع حق تقرير المصير.

اعتقد هنا أنه من الضروري لفت الانتباه إلى ما قام به بيير ماري ديبويه¹²⁴ من توضيح للالتزام بمبدأ التعاون الذي تستند إليه المفاوضات. ففي نظره، هذا الالتزام هو التزام تجاه السلوك وليس تجاه النتيجة، حيث يتطلب بذل جهد معين، ولا يشير إلى التزام تجاه نتيجة معينة مهما كان الثمن. لقد تأكلت المرجعية التي يتحدث عنها الإسرائيليون بسبب أن الطرف الإسرائيلي لم يلتزم بها، ولم تكن له نية حسنة في المفاوضات تتمثل في سعي جدي لتحقيق حل يتلاءم مع مصالح كل أطراف النزاع. فهذا يعني أنه لم يكن هناك التزام بمبدأ التعاون بمعنى الالتزام تجاه سلوك (لم يغير الإسرائيليون من سلوكهم في الاعتقال والاستيطان، والتزموا بالنتيجة التي تعني الحفاظ على الوضع القائم أو تطويره بما يخدم رؤية أيديولوجية استيطانية استعمارية وعنصرية) فيما قام الطرف الفلسطيني بتطبيق شروط الرباعية من خلال نبذ العنف.

هل تبني القيادة الفلسطينية خطوة أحادية الجانب، بمعنى تدويل الصراع والخروج عن إطار المفاوضات، هو بحد ذاته انتهاك للاتفاقيات الفلسطينية الإسرائيلية؟

يدافع فقهاء إسرائيليون مثل آلان بيكر عن أطروحة "الاعتراف السابق لأوانه" (التي نجدها في الموقع الإلكتروني لوزارة الخارجية الإسرائيلية). الاعتراف السابق لأوانه بالدولة الفلسطينية قد

Peter Malanczuk, 'Some basic aspects of the agreements between Israel and the PLO from the perspective of international law' 6 European Journal of International Law, vol.7 NO.4 (1996) pp.485 - 500 pp.489

Pierre-Marie Dupuy, 'The place and role of unilateralism in contemporary international law' European Journal of International Law, 2000, vol.11 NO.1 pp.19-29.

بمس بالمرجعية الدولية للمفاوضات. أي بقرارات مجلس الأمن 242 (1967) و338 (1973). وبالنتيجة بمصادقية مجلس الأمن، وأيضاً بخريطة الطريق العام 2003 التي اقترحتها الرباعية الدولية (الأمم المتحدة، الولايات المتحدة، الاتحاد الأوروبي، روسيا)، التي تستند إلى مقارنة تدريجية، وإلى المنهج التفاوضي كمنهج لحل الصراع.

لا بد من التنويه أن أحادية الجانب ليست بحد ذاتها سلبية. فهناك تصريحات أحادية الجانب قد تشكل مصدراً في القانون، وتصبح سلبية عندما تكون خارج القانون. الاعتراف هو بحد ذاته تصريح أحادي الجانب، وهو قانوني إذا مارسته الدول وفقاً لمتطلبات القانون الدولي. والادعاء بأن الاعتراف السابق لأوانه سيعقد الأمور، ويضر بالعملية السلمية لأنه سيعترك مسائل مهمة مثل القدس، والمياه، والمستوطنات، والحدود، ويدعو للاستغراب لأن العملية السلمية أصبحت هي ذاتها عملية فارغة تشير إلى استمرارية في "ترك المسائل المهمة". على الرغم من تحديد العام 1997 كموعده للمباشرة بهذه المفاوضات النهائية، هذه الصورة تنعكس وبشكل كبير في كتاب أصدره دينيس روس الذي ارتبط اسمه بالعملية السلمية، وبالمقارنة الأمريكية لها، حيث يتحدث فيه عن الأوهام التي تبنى عليها العملية السلمية.¹²⁵

أما فيما يتعلق بالعلاقة بين حق تقرير المصير وأوسلو، فإن معظم متخصصي القانون الدولي اعتبروا أنه من المهم تفسير أوسلو ليس وفقاً للنص فقط، وإنما انطلاقاً أيضاً من الإطار الذي يعني بالنسبة لانتونيو كاسيزي¹²⁶ انطلاقاً من حق تقرير المصير للشعب الفلسطيني، يعتبر انتونيو كاسيزي أن الاتفاقيات، وإن ركزت على حق تقرير مصير داخلي للفلسطينيين، فإنه ومنذ اللحظة الأولى تم التأكيد على أن الهدف هو حق تقرير مصير خارجي، وإقامة الدولة الفلسطينية المستقلة (الخطاب للرئيس عرفات). هذا أيضاً ما يؤكد عليه إيال بنفنتسي، حيث اعتبر هو الآخر أن هذه الاتفاقيات وتبادل رسائل الاعتراف ولدت وضعاً قانونياً جديداً بين أشخاص متساوين في القانون الدولي، كما أنه أكد على تفسير الاتفاقيات انطلاقاً من حق تقرير المصير للشعب الفلسطيني.

حتى في قراءة النص أرى ضرورة التشديد على أن المناطق (أ) و(ب) و(ج) هي كلها أراضٍ فلسطينية محتلة، وأن منطقة (ج) التي تمثل أكبر منطقة في الأراضي الفلسطينية 60% هي أيضاً إحدى مناطق الأراضي الفلسطينية، ومن هذا المنطلق لا تختلف عن منطقة (أ) ومنطقة (ب). إن منطقة (ج) ليست منطقة متنازع عليها، وإنما تدخل ضمن الإقليم المحجوز لتطبيق حق تقرير المصير للشعب الفلسطيني. لا يوجد هناك أي مطالبة سيادية من قبل الأردن أو مصر بخصوص الأراضي الفلسطينية المحتلة، كذلك فيما يخص إسرائيل وباستثناء القدس، فإن المحاكم ترفض تطبيق المعاهدات الدولية التي تصادق عليها الدولة في الأراضي الفلسطينية، على اعتبار أنها ليست جزءاً من الأراضي السيادية، وفيما يتعلق بالقدس، فإن الضم غير مقبول وفقاً لفكرة أن كل ما هو ناتج عن شيء غير قانوني فهو باطل. لكن حتى وبخصوص السيادة الفعلية فهي تقاس اليوم ليس بالقدرة العسكرية، وإنما بانتفاء السكان. ومع حق تقرير المصير، انتقل التركيز من الإقليم إلى سكان الإقليم وإرادتهم السياسية.

Denis Ross and David Makovsky, 2009, Myths, illusions and peace: Finding new direction for America in the Middle East, USA, Penguin Group Inc.

125

Antonio Cassese, The Israeli-PLO agreements and self-determination, EJIL vol.4 N0.1 1993 pp.564-571.

126

إن الإطار التفاوضي الذي حول الأراضي الفلسطينية التي احتلت العام 1967 إلى موضوع المفاوضات، كان لا بد من تعزيزه من خلال العودة إلى حق تقرير المصير وديناميته على الصعيد الفلسطيني. وفي نظر بول دو وارط.¹²⁷ فإن تفسير اتفاقيات أوسلو سيثير خلافات حول حجم وفحوى نقل المسؤوليات والصلاحيات من السلطة العسكرية الإسرائيلية إلى السلطة الفلسطينية، وبالطبع هذه الخلافات لا تخضع للسلطة القانونية الإسرائيلية. لهذا، ومنذ البداية، اعتبر بول دو وارط أن الأمم المتحدة هي الجهة المخولة بالإشراف على العملية السلمية ومراقبتها. ولتعزيز خيار الدولة المستقلة مقابل خيار الحكم الذاتي تحت الاحتلال الإسرائيلي، من المهم التوجه إلى الأمم المتحدة والاستعانة بقراراتها السابقة مثل قرار التقسيم، وقرار الانتداب (المهمة الحضارية المقدسة التي أقيمت على عاتق الانتداب لتحضير الشعب الفلسطيني للاستقلال). وتفعيل الأمم المتحدة أمر تتطلبه هذه المهمة التي تخلت عنها الجمعية العامة في دعمها للموقف الأمريكي الإسرائيلي حول الالتزام فقط بالاتفاقيات الثنائية.

2-2 الاعتراف الايجابي:

"This situation again reinforces the view that US opposition and EU member states caution on Palestinian statehood is based more on geopolitical grounds than on sound international law principles whether in the basis of the traditional criteria of the Montevideo convention or on the more modern constitutive theory..."¹²⁸

ما يؤكد إيرول مانديس هنا ينطلق من مقارنته بين الحالة الفلسطينية والحالة البوسنية. ففي الحالة الأخيرة اعترفت الولايات المتحدة والدول الغربية بالدولة البوسنية على الرغم من حالة الحصار والحرب الأهلية، وعلى الرغم من أن عدد الدول التي اعترفت بها أقل بكثير من الدولة الفلسطينية (77 مقابل 114 دولة). هذه المقارنة تبرز الحسابات الجيوسياسية في ممارسة الاعتراف من قبل الدولة الأمريكية.

إذا انتقلنا من المقارنة بين حالات الاعتراف إلى مواقف الاعتراف، فهل من الممكن دعم أنه لا فرق بين المواقف التي نوقشت أعلاه؟

في مقالة حول «سياسة القانون الدولي»، اعتبر مارتيني كوسكينيني.¹²⁹ أن المواقف القانونية تعكس مصالح الأطراف، حيث لا يمكن الخروج عن الطابع السياسي لهذا القانون، فمن ناحية، هناك تركيز على «الواقع الصرف» (الدولة الفعلية)، ومن ناحية أخرى، هناك تركيز على «القاعدة القانونية» (حق تقرير المصير). وفي الحالة الأولى، وانطلاقاً من مبدأ الواقعية والفعالية، يتم التعاطي مع الاعتراف من منطلق مصالح الدول، وفي الحالة الثانية، وانطلاقاً من القاعدة القانونية، هناك موقف أيديولوجي لا يرتبط مع الواقع، وبهذا فهو قابل للتحكم به كما نريد. ولهذا فهو سياسي أيضاً. وفي نظره القانون الدولي هو دائماً بين الموقف الدفاعي (apology)

Paul J.I.M. de Waart, Self-rule under Oslo II: the state of Palestine within a stone's throw, The Palestinian Yearbook of International Law 1995 vol.8, pp.36-53. 127

Errol Mendes, 'Statehood and Palestine for the purposes of Article 12 (3) of the ICC Statute' OTPErrolMendesNewsSTATEHOODANDPALESTINEFORTHEPURPOS.pdf pp.20. 128

Martii Koskeniemi, (2009), The politics of international law- Twenty years later, European Journal of International Law vol.20 N0.1 pp.7-19. 129

والموقف الطوباوي (utopia). وفي نظري، هذا الموقف الذي يتأثر بفكر كارل شميت وبعض أنصار ما بعد الحداثة، يهتم أكثر بالماضي ولا يتضمن أي رؤية مستقبلية. لهذا أميل هنا إلى تبني "موقف واقعي معتدل" كما يسمي ذلك أليكس هونيث.¹³⁰ الذي اهتم بمسألة الاعتراف. وفي نظره، الاعتراف بحد ذاته ليس دائماً أمراً إيجابياً، ويشيد بمساهمة ألبرت ألتوسير المتمثلة بإثارة الشك حول براءة هذا المصطلح، ويقترح أشكالاً عدة للاعتراف: اعتراف أيديولوجي، اعتراف إيجابي غير أيديولوجي.

إن تبني موقف واقعي معتدل، كما يقول اكسيل هونيث، لا يضع المواقف التي تركز على الماضي وتلك التي تحمل رؤية مستقبلية في المستوى ذاته. ولكي يكون الاعتراف إيجابياً، يجب أن يسمح لمن يطالب بالاعتراف أن يتضامن مع هويته وخصائصه الذاتية. ويشدد اكسيل هونيث على ما يسميه بـ«العقل التقييمي» (evaluative reason) الذي يهتم في تقييم خصائص الآخر انطلاقاً من مفهوم الاحترام عند كانط الذي يفرض علينا تقبيد أفعالنا وتقييد تمرکزنا الذاتي (egocentrism). ويتضمن الموقف الاعترافي طابعاً إيجابياً عندما يسمح للمخاطب به بأن يتضامن مع خصائصه، وبذلك أن يحقق درجة كبيرة من الاستقلالية، بعيداً من أن يمثل مجرد أيديولوجيا. يشكل الاعتراف شرطاً أولياً ما بين ذاتي بمنح الشخص القدرة على تحقيق أهداف حياته بشكل مستقل.¹³¹ ما يطرحه اكسيل هونيث حول الاعتراف يجد له صدى عند متخصصي القانون الدولي في مناقشة موضوع إذا كان هناك واجب الاعتراف، وعلى الرغم من انعدام واجب الاعتراف، فإن ممارسة الاعتراف يجب أن لا تتم إساءة استخدامها. الاعتراف هو ممارسة حرة من قبل الدول الأخرى التي يجب أن تلتزم بالقانون الدولي. هناك تعسفية في الاعتراف عندما ينطلق الاعتراف أو عدم الاعتراف من الأهداف السياسية للدول ومن مصالحها القومية، وليس من تقييم لمكونات التنظيم الدولاني للدولة الجديدة. إذا نظرنا إلى الموقف الإسرائيلي، ومنذ خطاب نتنياهو في جامعة بار إيلان، فإننا نرى أن الاعتراف بدولة فلسطينية ارتبط برفض نقاط عدة؛ مثل توقيف الاستيطان، وتقسيم القدس، والعودة إلى حدود الرابع من حزيران 1967، وحق العودة. هذا الاعتراف هو أيديولوجي بامتياز. حيث الاعتراف بالدولة لا يمثل أي خروج عن علاقة السيطرة وعن علاقات القوة غير المتكافئة بين الطرفين الإسرائيليين والفلسطينيين. هذا الاعتراف هو تكريس لدولة الكانتونات.

استنتاجات:

إن التوجه إلى الأمم المتحدة هو ما توقعه بول دو وارط. وذلك منذ العام 1995، حيث اعتبر أن نقل المسؤوليات والصلاحيات من السلطة العسكرية الإسرائيلية إلى السلطة الوطنية الفلسطينية، لا يمكن أن يترك للسلطة الإسرائيلية، على المجتمع الدولي والمنظمة الدولية، التدخل لإتمام عملية النقل هذه وفقاً للمعايير الدولية. تشير ممارسة الاعتراف إلى تجاوز ثنائية الاعتراف الكاشف/الاعتراف المنشيء، حيث، وكما رأينا.

Alex Honneth, Recognition as ideology, in Bert van den Brink and David Owen, (2007) Recognition and power: Alex Honneth and the tradition of critical social theory, Cambridge University Press pp.323-347 available at www.cambridge.org/9780521864459.

Axel Honneth, idem.

قد يلتقي الفقهاء في دعم الطابع السيادي للكيان الفلسطيني على الرغم من اختلافهم حول نظرية الاعتراف (انظر القاضي بوغز أوكون وفقهاء مثل انطونيو كاسيزي أو بول دو وارط). من ناحية النظرية يجمعهم تعريف السيادي من خلال ما هو متوقع وما هو افتراضي أكثر ما هو مادي صرف. ومن المهم التشديد على ما هو إيجابي في الاعتراف الذي يقصد به اكسيل هونيث ما يسمح للأخر بالتزامن مع خصائصه وهويته وبالطبع استقلاليته.

ما يدعمه فريد زكريا من أن الطريق إلى الدولة الفلسطينية يمر من خلال الموافقة الإسرائيلية، لأن إسرائيل تملك المال والسلاح والأرض. هو موقف -بلا أدنى شك- واقعي. لكن واقعيته محدودة، لأنها تفتقد إلى رؤية تاريخية. البارحة، وعندما اعترفت الدول الأوروبية بحق تقرير المصير للشعب الفلسطيني في إعلان البندقية 1980، عارضت الولايات المتحدة وإسرائيل هذا الاعتراف، واليوم وعندما تصوت فرنسا ودول أوروبية أخرى لصالح العضوية الكاملة للدولة الفلسطينية في اليونسكو بالطبع ستعارض إسرائيل والولايات المتحدة. لكن في هذا التصويت الذي لم يصل فيه عدد المعارضين إلا إلى 14 صوتاً، لا شك أنه يشير بإلحاح إلى توجه مستقبلنا علينا التعاطي بجدية مع «واقعيته».

نحو نظام سياسي لدولة مستقرة وديمقراطية: بنية النظام السياسي الفلسطيني وطبيعة العلاقة بين السلطات

أحمد أبودية / مصلح¹³²

مقدمة:

إن الحديث عن نظام سياسي في ظل دولة فلسطينية مستقلة لا بد أن يأخذ بالاعتبار البيئة التي ولد في إطارها هذا النظام، بما تشمله من محددات وجارب. فالإرث السياسي الفلسطيني الذي يمتد ليشمل مجمل الحركة السياسية الفلسطينية ومؤسساتها الرسمية؛ سواء في إطار منظمة التحرير الفلسطينية، أو في إطار السلطة الوطنية، يعتبر القاعدة لبناء النظام السياسي الفلسطيني الديمقراطي والمستقر. والتجربة الفلسطينية بكل نجاحاتها وإخفاقاتها قادرة على استنباط النظام السياسي الذي يتواءم وطبيعة المجتمع الفلسطيني وإمكانياته السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

إن معوقات بناء نظام سياسي فلسطيني ديمقراطي مستقر هي أكثر وضوحاً في التجربة الفلسطينية من أي تجربة أخرى، على الرغم من الإخفاقات التي شهدتها الحالة الفلسطينية؛ سواء في إطار مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية، أو مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية. وعلى الرغم من كل المعوقات التي واجهت التجربة الفلسطينية في بناء المؤسسات الفلسطينية، وفي مقدمتها الاحتلال الذي استخدم كل أدواته للحيلولة دون تمتع الشعب الفلسطيني بأي استقرار سياسي وسلب موارده وإمكانياته. فإن هناك وجوداً للتعددية السياسية، وإن كانت تعددية فصائية لا تتطابق تماماً مع التعددية الحزبية التي يتطلبها النظام الديمقراطي. وهناك أسس ووجود لمجتمع مدني فلسطيني، وهو سابق في وجوده لقيام الدولة، على الرغم من أن نشأته جاءت في إطار مقاومة الاحتلال وسيطرة البعد الفصائلي عليه، واعتماده على التمويل الخارجي، وهناك أيضاً هياكل مؤسسية قائمة على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الرغم من الكثير من بواطن الخلل الذي اعترتها.

كما أن هناك وجود للأدوات التي تعبر عن الإرادة العامة كأساس لقيام السلطة السياسية كالانتخابات، على الرغم من الإخفاق الذي برز في هذا الإطار، والذي تمثل في فشل الانتقال السلمي للسلطة في أعقاب الانتخابات التشريعية الثانية في بداية العام 2006، وهناك وجود لتوجه عام في المجتمع الفلسطيني لتبني النظام الديمقراطي على الرغم من عدم إعطاء الفرصة للرأي العام للتعبير عن هذا الاتجاه.

من جهة أخرى، فإن إقامة نظام سياسي فلسطيني في ظل دولة مستقلة، لا بد أن يأخذ بالاعتبار المتغيرات الإقليمية المتمثلة بالثورات العربية التي ترفع شعار الحرية، ولفظ الدكتاتوريات والنظم السلطوية التي جثمت على صدور شعوبها عقوداً من الزمن. فمن غير المنطقي العودة إلى الخلف في الوقت الذي تتجه فيه الشعوب العربية إلى الأمام نحو الحرية والمشاركة التعددية.

وبناءً على ما تقدم، تهدف هذه الورقة لاستكشاف بنية النظام السياسي الفلسطيني في ظل الدولة الفلسطينية المستقلة والديمقراطية وطبيعة العلاقة بين السلطات في هذا النظام.

132. محاضر في جامعة بيرزيت.

ويثير البحث في بنية النظام السياسي الفلسطيني في ظل الدولة الفلسطينية المستقلة، العديد من التساؤلات التي تتطلب الإجابة عنها، ومنها:

1. إلى أي مدى سيؤثر إرث الحركة السياسية الفلسطينية، وعلى وجه الخصوص في إطار السلطة الوطنية، سلباً أو إيجاباً على بناء نظام سياسي ديمقراطي؟
2. ما هي الأسس التي يتطلبها بناء نظام سياسي فلسطيني ديمقراطي؟
3. ما هو نموذج النظام السياسي الديمقراطي المطلوب فلسطينياً؟ وما هي طبيعة العلاقة المفترضة بين السلطات في ظل هذا النموذج؟

تعتمد هذه الورقة على المنهج الوصفي التحليلي الذي يصف الظاهرة ويحللها ويحاول الاستكشاف والتنبؤ بمستقبلها. وكذلك المنهج التاريخي الذي يقوم على تتبع الأحداث وتطورها التاريخي للاستفادة من التجارب السابقة في استكشاف توجهه نحو المستقبل.

ولتحقيق هدف هذه الورقة، والإجابة عن التساؤلات، سيتم تناول الموضوع كما يلي:

أولاً. سمات النظام السياسي الديمقراطي.

ثانياً. الإرث السياسي الفلسطيني وأثره على بناء النظام الديمقراطي في إطار الدولة المستقلة. ثالثاً. متطلبات إقامة النظام الديمقراطي فلسطينياً:

1. تجاوز الإشكاليات المتعلقة بالإرث السياسي.
2. نموذج النظام الديمقراطي المقترح وطبيعة العلاقة بين السلطات في ظل هذا النظام.

أولاً. سمات النظام السياسي الديمقراطي

يقوم النظام الديمقراطي على مجموعة من الأسس أو الركائز التي يرتبط كل منها بالآخر في إطار متكامل. فالنظام الديمقراطي هو النظام الذي يسمح للمواطنين باختيار حكامهم والمشاركة في عملية صنع القرار. كما أنه يسمح بالتعبير عن المصالح المختلفة في المجتمع بصورة سلمية (انعكاس لحالة المجتمع وتعدديته)، وهو يعتبر أداة فاعلة لحل النزاعات والصراعات على السلطة بصورة سلمية، ويمكن إجمال هذه المبادئ والركائز على النحو التالي:¹³³

- مبدأ السيادة الشعبية: فالشعب هو مصدر السلطات، ومن ثم فالحكومات هي مجرد وكيل عن الشعب وأداة لتحقيق أهدافه وغاياته.
- المشاركة السياسية: بمعنى ضمان حق المواطنين في أن يكون لهم دور في العملية السياسية؛ سواء بالمعنى الواسع (المشاركة في صنع واتخاذ ومراقبة القرارات السياسية) أو بالمعنى الضيق (اختيار صناع القرار). وهي تعني قدرة المواطن على التعبير العلني عن آرائه والتأثير في القرارات السياسية؛ سواء بشكل مباشر أو غير مباشر عن طريق ممثلين عنه. وكلما زادت المشاركة السياسية من قبل الشعب في العملية السياسية، مثل ذلك تعبيراً حقيقياً عن الديمقراطية. والمشاركة هي أحد المعايير الرئيسية لشرعية السلطة السياسية في أي مجتمع، وهي تحتاج إلى شروط عديدة حتى تصبح فاعلة، منها: حرية الرأي والتعبير، وحرية الإعلام، وحق الوصول إلى المعلومات، ووجود التنظيمات والقوى السياسية القادرة على استيعاب الرغبة في المشاركة السياسية.

• التعددية السياسية: التي تنطلق من الإيمان بتعدد الآراء والمصالح والأفكار، بما يعكس حالة التنوع الطبيعي في المجتمع، التي يجب أن تترجم على شكل برامج وسياسات، والتعددية هي الضمانة لوجود المعارضة الفعالة والحقيقية الإيجابية والمشروعة، التي يكفل لها النظام السياسي فرصة تحدي الحكومة وبرامجها، والتأثير على الرأي العام، والحصول على الأغلبية. والتعددية السياسية تعني وجود تعدد حزبي حقيقي نابع من اختلافات سياساتية أو سياسية، وتعبّر عن فروق فكرية في المرجعيات الأيديولوجية، أو فروق في البرامج السياسية بين مكونات المجتمع، كما تعني منافسة فعلية بين الأحزاب بمختلف توجهاتها، وانتقال السلطة بناء على ذلك من ائتلاف أو تحالف إلى آخر.¹³⁴

• الانتخابات العامة الدورية الحرة والنزيهة: فالأجهزة الرئيسية للنظام السياسي، يجب أن تكون خاضعة لانتخابات دورية منتظمة، وخضوع المؤسسات غير المنتخبة لمبدأي الاستجابة والمسؤولية بإخضاعها لتلك المنتخبة وجعلها مسؤولة أمامها. انتخابات تقوم على فتح المجال أمام الجميع -سلطة ومعارضة- لتقديم برامجها الانتخابية بحرية، ومن ثم يتولى الشعب بناء عليها الحكم بين التيارات السياسية المتنافسة على السلطة، فهي تشكل أداة الدخول أو الخروج من السلطة، وهي عملية يمارس فيها الشعب سيادته مباشرة ودون كفيل، ويضمن عدم طغيان طرف سياسي معين وبقائه في السلطة دون رغبة الشعب.

• حكم الأغلبية الذي يعني حق الأغلبية البرلمانية الثابت في الحكم مؤقتاً، طالما هي كذلك، مع ضمان حق الأقلية البرلمانية في التعبير عن رأيها، والعمل لكي تصبح أغلبية، وحق الشعب الثابت في إقصاء الأغلبية عن الحكم واستبدالها بأغلبية جديدة.

• سيادة القانون التي تضمن قيام العلاقة بين الدولة والمجتمع وفق أسس يشترك في وضعها وتنظيمها كلا الطرفين، الأمر الذي يكفل عدم تعسف الدولة بما تختر من أدوات العنف المشروع بالمجتمع وأفراده.

• الفصل بين السلطات: الذي يعني ألا تنفرد سلطة واحدة "بالقوة/السلطة"، وإنما يجب أن توزع بين السلطات المتعددة (التشريعية، والتنفيذية، والقضائية) بشكل متوازن، بحيث تصبح آلية صناعة القرار تكاملية تضمن الرقابة المتبادلة للحيلولة دون تعسف أي طرف بالسلطة والمجتمع، ويفتح المجال أمام مشاركة المجتمع بالعملية السياسية، من خلال المنافذ المتعددة التي تبرز عن تقسيم السلطة.¹³⁵

• القضاء الفاعل والمستقل: الذي يستطيع الفصل في المنازعات بكل أشكالها وبكفاءة وموضوعية، وأن يكفل حق الجميع في اللجوء للقضاء، وأن لا تكون أية جهة بصفتها أو قراراتها محصنة وغير خاضعة له، وبخاصة القرارات الإدارية، وفي حالة

134. محمد الدجاني ومنذر الدجاني. الديمقراطية والتعددية السياسية. القدس: المركز الفلسطيني للدراسات الإقليمية. 1998. ص 77 - 88.

Chester C. Maxey, Political Philosophies, New York, The Macmillan Company, 1956, P.319-320. and, 135
Leo Strauss and Joseph Cropsey (edit) History of Political Philosophy, Chicago, the University of Chicago Press, 1987, P.p 522-526.

تنازع الصلاحيات بين السلطات وتفسير القوانين الناضمة للعلاقة فيما بينها. ومع المجتمع. وهو ما يتطلب التزام السلطة التنفيذية بالأحكام الدستورية التي تكفل استقلال القضاء ونزاهته وتنفيذ أحكامه.

• التمتع بمجموعة من الحقوق الأساسية، وفي مقدمتها حقوق الإنسان. والحريات العامة المكفولة قانوناً، التي لا يجوز لأي طرف أو جهة في الدولة العبث أو التدخل فيها أو استبدالها مهما بلغت قوتها. وتملك الدولة في المقابل حق المحافظة على المصلحة العامة من إمكانية التعرض والاستغلال من قبل مصالح خاصة فردية من مجموعات داخل المجتمع. وكذلك تضمن التعويض لضحايا هذه الانتهاكات. وبذلك يكون لكل من الدولة والمجتمع حقوق وعليهما واجبات مقابلة، ويتحقق بذلك التوازن في العلاقة بين الطرفين.

• وجود وسائل إعلام حرة ومستقلة وغير خاضعة لسيطرة الحكومة أو لقوانين وتشريعات مقيدة. وأن لا تخضع المؤسسات الإعلامية الممولة من موازنة الدولة لسيطرة أي حزب. وبخاصة تلك المسيطرة على الحكومة. وإنما تتولى الإشراف عليها هيئات مستقلة. ويكون هدفها خدمة الوطن والمواطن دون تمييز. وأن تتاح لوسائل الإعلام الفرصة للإطلاع على المعلومات من مصادرها الرسمية.

وتتميز القرارات في النظام الديمقراطي بمجموعة من الميزات أبرزها: إنها تأتي بعد مداورات ومشاورات وجلسات استماع وتشارك فيها كل الفئات ذات الآراء المختلفة. وتكون الانتخاب آلية لاتخاذها. وتكون علنية ومؤقتة. فالقرارات في النظام الديمقراطي ليست سرية وليست دائمة. كما أنها تتخذ بالأغلبية مع الحفاظ على حق الأقلية في العمل. وعدم المساس بالقواعد الأساسية للنظام الديمقراطي. ويبقى حق الشعب الثابت في إقصاء هذه الأغلبية عن الحكم عندما يلزم الأمر ذلك.¹³⁶

ثانياً. الإرث السياسي الفلسطيني وأثره على بناء النظام الديمقراطي في إطار الدولة المستقلة

جاءت التجربة الفلسطينية في بناء المؤسسات السياسية منذ إنشاء منظمة التحرير الفلسطينية العام 1964. مروراً بإنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية العام 1994 في ظل ظروف صعبة ومعقدة. فممارسات الثورة ومتطلباتها. والصراعات الداخلية التي برزت في إطارها. والتدخلات والتأثيرات الخارجية عليها. وفي مقدمتها مساعي الاحتلال الإسرائيلي لإفشالها وملاحقتها. كل ذلك أسهم في تشويه البنى المؤسسية التي أقيمت في إطار منظمة التحرير الفلسطينية.

وعلى الرغم من تضمين الميثاق الوطني الفلسطيني والنظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية. العديد من المبادئ لإقامة مؤسسات منظمة التحرير على أسس التعددية والمشاركة الجماعية في النضال والقرار. والتأكيد على الصبغة التعددية مع تعديل الميثاق القومي إلى الميثاق الوطني في العام 1968 عندما تم إسقاط البنود التي تنظر إلى التعددية نظرة سلبية. كما تم فصل رئاسة المجلس الوطني عن اللجنة التنفيذية. وانتخاب أعضاء اللجنة

136. حسن ظاهر. النظرية السياسية. القاهرة: معهد البحوث والدراسات العربية (د.ت).

التنفيذية من قبل المجلس الوطني مباشرة - بالرغم من كل ذلك - فإن الفصائلية والفئوية شكّلت إحدى أبرز سمات العمل السياسي في ظل منظمة التحرير، وجلّت هذه السمة في الانقسامات والانشقاقات التي شهدتها الفصائل، وهو ما ساعد بدوره على تكريس نظام المحاصصة الذي شكّل الأساس لبروز الانتهازية السياسية والنظام الريعي. كما أن التعددية في إطار المنظمة لم تنعكس التزاماً بالمعايير الديمقراطية في بنيتها الداخلية، وفي علاقاتها بالجمهور، وفي عملية صنع القرار، أو في صيغة انتخابات دورية.¹³⁷

من جهة أخرى، تضمن النظام الأساسي لمنظمة التحرير العديد من النصوص التي خُددت مؤسسات المنظمة وكيفية تشكيلها وتنظيم العلاقة فيما بينها بتحديد الاختصاصات والمسؤوليات لكل منها؛ سواء ما يتعلق بالمجلس الوطني الفلسطيني الذي يمثل السلطة التشريعية، وفيما بعد إنشاء المجلس المركزي كسلطة تشريعية مصغرة جاء إنشؤها بسبب الظروف السياسية والأمنية والاقتصادية للعمل الفدائي، أو اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية التي تمثل السلطة التنفيذية.

وعلى الرغم من هذه المحاولات لتعريف الصلاحيات وتوزيعها في ظل هذا النظام، فإن الواقع الفعلي في إطار منظمة التحرير لم يكن في صورته بعيداً عن شكل السلطة القائمة في النظم العربية المحيطة.

فالصيغة الائتلافية التي أقيمت على أساسها مؤسسات منظمة التحرير كانت صيغة شكلية في الواقع نتيجة لسيطرة حركة فتح باعتبارها أكبر الفصائل الفلسطينية على القرار وعلى المؤسسات، ولم تخرج عن كونها الحزب الحاكم كما هو في الكثير من النظم السلطوية القائمة آنذاك.

وقد انعكس إرث منظمة التحرير في الإدارة والحكم على بناء السلطة الوطنية الفلسطينية ومؤسساتها، وترافق ذلك مع العديد من المحددات التي عملت السلطة الوطنية وأجهزتها في إطارها، والتي منها:

1. الجدل حول وجود النظام السياسي

يدور الجدل، بداية، حول إمكانية انطباق وصف النظام السياسي على الكيان المتمثل بالسلطة الوطنية الفلسطينية، فهناك عدم اكتمال في أيٍّ من عناصر الدولة أو الكيان السياسي؛ سواء من حيث الأرض، أو الشعب، أو السلطة، أو السيادة. فالسلطة الوطنية هي الأساس انتقالية أنشئت في إطار تسوية مرحلية مع إسرائيل، وإن بدأت تأخذ طابع الديمومة بعد تعثر التسوية السلمية ومرور نحو 18 عاماً على اتفاق أوسلو العام 1993.¹³⁸ ومن ثم، فلم يكن إنشاء نظام سياسي متطور أو ديمقراطي، الهدف الأساسي لإقامة السلطة الوطنية ودعمها من قبل الأطراف الدولية، وإنما جاء إنشاء السلطة في إطار متطلبات التسوية السلمية، ومن أجل أداء السلطة للدور المنوط بها في هذه التسوية، وبخاصة في جانبها الأمني، فضربت السلطة ودمرت أجهزتها

137. حسن صالح علي أوبو، آفاق التحول الديمقراطي في النظام السياسي الفلسطيني: إشكالية العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية (1993 - 2003)، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، 2006، ص ص 200 - 203.

138. رامي مراد، النظام السياسي الفلسطيني بين واقع الحال وآفاق المستقبل، مجلة تسامح، عدد 24، آذار 2009، ص: 111.

وتم اجتياح أراضيها عندما انحرفت عن هذا الدور، وقدم لها الدعم وحظيت بالتأييد الدولي عندما نجحت في أداء دورها. فسلطة التقرير على الأرض للسلطة ترتبط بمحددات التسوية السلمية والدول المانحة أكثر ما ترتبط بقرار سيادي داخلي. صحيح أنه برزت بعض التحويلات خلال السنوات القليلة الماضية في إطار هدف السلطة الوطنية وتوجهاتها، وذلك بالسعي إلى بناء المؤسسات الفلسطينية استعداداً لإقامة الدولة في العام 2011، إلا أن ذلك لا يخرج أيضاً عن إطار الارتباط بالاتفاق مع أطراف خارجية ومدى جدتها في إنهاء الاحتلال.

2. دور الاحتلال الإسرائيلي

دور الاحتلال الإسرائيلي وسياساته التي تقوم على القمع والحصار والاستيطان والتدمير المنهج للمؤسسات الفلسطينية، ومحاولة فرض شروطه على السلطة الوطنية، وعدم اعترافه بالحقوق الفلسطينية، الأمر الذي شكل عاملاً معيقاً وهداماً في النظام السياسي الفلسطيني، ويحد من قدرته ويسلبه استقلالته وسيادته على الأرض.

3. الخلط بين عقلية الدولة وعقلية الثورة

طبيعة القيادة السياسية الفلسطينية وخلفتها النضالية التي قادت الثورة ومنظمة التحرير الفلسطينية واعتمدت في ذلك آليات عمل ثورية وحالة عدم الاستقرار التي ميزت مرحلة الثورة، حيث لم يكن الأولوية في هذه المرحلة -والتي يرى البعض أنها لم تنته بعد- لبناء مؤسسات أو تطوير معايير لنظام سياسي ديمقراطي، أو إقامة إرث سياسي في الرقابة والمساءلة والمحاسبة والانتخابات والتداول السلمي للسلطة، وإنما الأولوية للثورة ومقتضياتها التي تختلف عن الدولة ومتطلباتها. وعندما قامت السلطة الوطنية تداخلت في إطارها مهام استكمال عملية التحرر من الاحتلال مع مهام عملية البناء الداخلي، وبرز ذلك بوضوح في ممارسات السلطة ومؤسساتها وقيادتها، وبخاصة خلال السنين الأولى من نشأتها، فلم يكن وضع الأسس والإجراءات وآليات العمل المؤسسي، وبناء نظام خدمة مدنية على أسس سليمة، ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب، وتوزيع الموارد المتاحة وفق أسس ومعايير شفافة، وتحديد الصلاحيات والمسؤوليات بوضوح، لم يكن كل ذلك أولوية للنظام حتى مع بروز وتصاعد مطالب الإصلاح وإعادة بناء مؤسسات السلطة على أسس جديدة، فالسلطة لم تستطع حتى تاريخه التخلص من المدخلات التي قامت عليها في المرحلة الأولى.¹³⁹

4. الخلط بين مؤسسات المنظمة ومؤسسات السلطة

ساهم واقع الخلط والتداخل بين مؤسسات المنظمة والسلطة في تعزيز سمات المركزية والاستئثار بالقرار، وولد نزاعاً حول الولاية السياسية والوظيفية، وأعاق تعزيز العناصر الأساسية للحكم الصالح، وممارسة الصلاحيات الدستورية والشفافية والمساءلة وسيادة القانون، وأضعف الإجراءات الإدارية والقانونية السليمة. وعلى الرغم من بناء عدد كبير من المؤسسات، فإنه لم يترافق ذلك -وبخاصة في المرحلة الأولى للسلطة- مع معايير مؤسسية عقلانية وبقية عملية البناء المؤسسي خاضعة للاعتبارات الفصائلية ومعايير الولاء السياسي.¹⁴⁰

139. صلاح عبد العاطي، "النظام السياسي الفلسطيني: تحديات متواصلة"، مجلة تسامح، عدد 24، آذار 2009، ص 93 - 94.

140. حسن صالح علي أيوب، مصدر سابق، ص 253.

5. النظام السياسي المختلط

إن طبيعة النظام السياسي الذي تبنته السلطة بعد العام 2003، هو النظام المختلط (رئاسي- برلماني)، وعلى الرغم من أن المادة 5 من القانون الأساسي الفلسطيني تنص على أن النظام السياسي الفلسطيني هو نظام نيابي ديمقراطي، فإن ما تضمنته نصوص القانون الأساسي من تحديد لمهام واختصاصات لرئيس السلطة والحكومة، يبرز بوضوح الطابع المختلط لهذا النظام. وهو ما يخلق إشكاليات إضافية من قبيل تضارب البرامج السياسية بين مؤسستي الرئاسة والحكومة، التي يمكن أن ينتمي كل منهما إلى حزب سياسي مختلف. الأمر الذي يتطلب تحديداً دقيقاً للصلاحيات والمسؤوليات في هذا النظام، وآليات فك اشتباك في حالة الوصول إلى طريق مسدود، وإرث سياسي كبير في التعامل مع إشكاليات هذا النظام، وهو ما تفتقده الحالة الفلسطينية، فالنظام الحالي وضع على عجل، وفي إطار ضغوط خارجية أساساً، ووزعت الصلاحيات فيه دون تحديد دقيق وبشكل متضارب أحياناً (نظام مختلط تداخل فيه السلطات وتتضارب فيه المسؤوليات). كما أنه نظام غير متوازن، فهو ليس مختلطاً بالتساوي (نصف رئاسي، نصف برلماني) وإنما مختلط بشكل مشوه، الأمر الذي شكل بيئة ملائمة للصراع على الصلاحيات والأزدواجية والمنافسة والاستقطاب، ومن ثم عدم الاستقرار.¹⁴¹

6. الانقسام الداخلي

حالة الانقسام السياسي التي يعيشها النظام السياسي الفلسطيني، بفعل استمرار الصراع الداخلي، وازدياد وتيرة العنف السياسي والعسكري الفلسطيني بعد سيطرة حماس على مؤسسات السلطة في قطاع غزة، عمقت الانقسام الجغرافي والفصل بين الضفة الغربية وقطاع غزة الذي حرصت عليه إسرائيل بشكل دائم، كما أدى ذلك إلى وجود حكومتين ومجلس تشريعي منقسم ومعتل، وجهاز قضائي منقسم بين مجلس قضاء أعلى ومجلس عدل أعلى، وأجهزة أمنية منفصلة: أي تكريس الفصل المؤسسي والقانوني في مؤسسات السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية، ومن ثم يشير الواقع الحالي إلى وجود كيانات منفصلين محكومين بتوجهين مختلفين.¹⁴²

إن التجربة السياسية الفلسطينية سيكون لها تأثير بارز على إقامة أي نظام سياسي مستقبلي في ظل دولة فلسطينية مستقلة، فكما كان لإرث منظمة التحرير الفلسطينية وسمات العمل السياسي في إطارها، أثره على بنية وآليات العمل السياسي للسلطة الوطنية، فإن الإرث ومحددات العمل السياسي في إطار المنظمة والسلطة الوطنية سينعكسان حتماً في بنية النظام السياسي الفلسطيني في ظل الدولة الفلسطينية المستقلة.

141. مأمون سويدان، الأزمة الفلسطينية الراهنة قانونية أم سياسية، مجلة سياسات، عدد 6، 2008، 73 - 74.

142. احمد مصلح، "السيطرة العسكرية لحماس على قطاع غزة: الآثار والخطار"، مجلة سياسات، عدد 3، 2007، ص. 66-67. انظر أيضاً: وليد العوض، «خطر الانقسام على المشروع الوطني الفلسطيني»، مجلة سياسات، عدد 6، 2008، ص. 70. ومحمد أبو دقة، «التمثيل الفلسطيني بين المنظمة والسلطة: واقع وخطوات»، مجلة سياسات، عدد 6، 2008، ص. 53 - 54.

ثالثاً. متطلبات إقامة النظام الديمقراطي فلسطينياً

1. تجاوز الإشكاليات المتعلقة بالإرث السياسي

إن بناء نظام سياسي ديمقراطي فلسطيني حقيقي يفترض، بداية، معالجة المحددات والإشكاليات المتعلقة بالاحتلال الإسرائيلي وسياساته، وكل ما يتعلق بالتدخلات الخارجية التي تأتي في إطار عملية التسوية السلمية، فمن البديهي أن الديمقراطية الفلسطينية لن تكتمل قبل إنهاء الاحتلال.

كما أن جملة المبادئ والركائز التي تقوم عليها الديمقراطية ينبغي مراعاتها للوصول إلى نظام سياسي ديمقراطي. فالتعددية السياسية في النظام السياسي الفلسطيني، تتطلب إقرار قانون للأحزاب السياسية يعالج قضايا استغلال القوى السياسية الأجهزة الحكومية لمصالحها، وفصل هذه القوى عن جهاز السلطة المدني والأمني، وفتح المجال أمام المنافسة السياسية وتكافؤ الفرص بين الأحزاب والقوى السياسية كافة في خوض الانتخابات، ووضع شروط واضحة للعلاقة بين الحزب الفائز في الانتخابات والسلطة، والتخلص من نظام الزبائنية للأحزاب السياسية الذي يقوم فيه كل حزب أو فصيل بالاهتمام بمصالح أعضائه والدفاع عن حصته من الامتيازات والوظائف والمساعدات والخدمات، على حساب حقوق الأغلبية من المواطنين، واستبدال كل ذلك ببرامج سياسية تعتمد عليها الأحزاب في إقناع الناخبين بالتصويت لها.

ويشكل القضاء الفلسطيني المستقل، الضمانة لوجود سيادة القانون والمساواة، كما يشكل الضمانة لوجود مرجعية للنظام السياسي والعلاقات المجتمعية بأكملها، وهو ما يتطلب إنهاء أي تدخل في القضاء الفلسطيني، وبخاصة من قبل السلطة التنفيذية.

ولا بد من إخضاع المؤسسة الأمنية الفلسطينية للجانب المدني وإصلاح هذه المؤسسة بإخضاعها لسيادة القانون والرقابة والمساءلة البرلمانية، وعدم تسييسها أو تحزيبها لفصيل معين، ومنع قاداتها من التدخل في النشاطات السياسية والإعلامية والاقتصادية، وتشكيلها على أسس المهنية والحيادية والكفاءة، فكل ذلك يشكل عاملاً حاسماً في قيام نظام سياسي ديمقراطي مدني بعيداً عن النظم الأمنية البوليسية.

إن الحرص على إجراء الانتخابات على المستويات كافة (التشريعية، والرئاسية، والمحلية، والنقابية) في مواعيدها، مهما كانت الظروف، يشكل ضماناً أساسية لدورية الانتخابات، ويثبت مبدأ المساءلة، ويجعل القوى السياسية حريصة على الاهتمام بالمصالح العامة ورضا الجماهير، ومن ثم، فإن التأجيل المتكرر للانتخابات كما هو قائم في الظرف الحالي، مس بشكل واضح بالبناء المؤسسي للنظام الفلسطيني، وحرم المواطنين من اختيار ممثليهم، ومس بشرعية التمثيل للسلطة القائمة.

ويعتبر الفشل في وضع مبدأ التداول السلمي للسلطة موضع التطبيق إشكالية حقيقية في وجه إقامة النظام الديمقراطي فلسطينياً، وهو ما يتطلب البحث في أسباب هذا الفشل ومعالجتها: سواء أكانت على المستوى القانوني أم السياسي.

كما أن فشل الإعلام الرسمي في أن يكون محايداً في موضوع الصراع الفلسطيني الداخلي على السلطة، يتطلب إعادة بناء المؤسسة الإعلامية الفلسطينية الرسمية على أسس جديدة، باعتبارها مؤسسة دولة، وليست مؤسسة حزب أو فصيل معين، لأن ذلك يشكل نقطة ضعف في تعزيز النظام الديمقراطي الفلسطيني.¹⁴³

2. النموذج الملائم للنظام السياسي الفلسطيني في ظل الدولة المستقلة

أ) إشكاليات النظام المختلط

إن المسودات الثلاث للدستور الفلسطيني الذي يجري العمل على إعداده منذ فترة طويلة، ما زالت تتبنى النظام المختلط مع الميل نحو تعزيز سلطات الرئيس.

إن هذا التوجه لم يأخذ بالاعتبار الإشكاليات التي برزت بسبب النظام الفلسطيني المختلط، وعلى الرغم من كونها ليست المشكلة الأساسية التي تعيق بناء النظام السياسي الفلسطيني الديمقراطي، فإنها لعبت دوراً مهماً في حالة الصراع الفلسطيني الداخلي، وذلك كما يلي.¹⁴⁴

- إن السلطة التنفيذية في ظل النظام القائم في السلطة الوطنية تعكس إرادة واعية لعدم احترامها لبدأ الفصل بين السلطات، ليس فقط بسبب غياب حدود واضحة لصلاحيات السلطات الثلاث، وحدود العلاقة فيما بينها، وإنما أيضاً لعدم توفر إرادة سياسية للقيام بذلك.
- صعوبة تحديد العلاقة بين السلطات وإقامة فصل متوازن بينها في ظل النظام المختلط الذي يجمع بين أسس النظام الرئاسي والنظام البرلماني، ويبدو ذلك أكثر صعوبة في ظل نظام ناشئ وغير مكتمل كالنظام السياسي الفلسطيني.
- عدم قدرة المشرع الفلسطيني على صياغة آليات الرقابة والمساءلة المتبادلة والفعالة؛ سواء في النصوص القانونية داخل السلطات الثلاث كل على حدة، أو فيما بينها، وذلك في ظل النظام السياسي المختلط، وهو ما يؤكد كذلك على عيوب هذا النظام في التطبيق فلسطينياً.
- إن الغموض في النصوص وعدم الوضوح في توزيع الصلاحيات، أسهم بشكل ملحوظ في تحول الصراع على الصلاحيات داخل السلطات الثلاث، وفيما بينها، إلى صراع حقيقي في أعقاب الانتخابات التشريعية 2006، وهو ما أدى إلى المس بشكل مباشر ببدأ سيادة القانون، والحقوق، والحريات العامة، بل وبفكرة النظام الديمقراطي عموماً.
- إن طبيعة النظام السياسي الفلسطيني المختلط، وغياب النصوص الدستورية، أو عدم وضوحها في قضايا أساسية مثل، صلاحيات الرئيس بشأن حل البرلمان،

143. مصطفى البرغوثي، النقاط العشرة لبناء نظام ديمقراطي في فلسطين:

<http://www.aljazeera.net/NR/exeres/FFC07851-26B3-40AC-8A8A-A36549A843EB.htm>

144. أحمد مصلح، الفصل بين السلطات في الحالة الفلسطينية: دراسة تشخيصية للواقع القائم، في كتاب الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، القدس: المنتدى الفكري العربي، 2010. انظر أيضاً: أحمد أبو دية وجهاد حرب، إشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، 2006.

أو إجراء انتخابات مبكرة، أو مدى التزام الحكومة في برنامجها بتوجيهات الرئيس وبرنامجهم، أو صلاحية الرئيس في عمل استفتاء حول شأن عام، أدى إلى بروز إشكالات داخل السلطة التنفيذية نفسها بين رئيس السلطة، ورئيس الوزراء، وبين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية.

إن الإشكاليات التي برزت بسبب النظام الفلسطيني المختلط القائم، وعلى الرغم من كونها ليست المشكلة الأساسية التي تعيق بناء النظام السياسي الفلسطيني على أسس ديمقراطية، فإنها أظهرت الحاجة الماسة لإعادة صياغة النظام السياسي في هذا المجال على أسس جديدة تزيل ما هو قائم من عشوائية، وعدم وضوح، وتناقضات في الصلاحيات بين السلطات الثلاث في النظام السياسي.

إن الإرث السياسي الفلسطيني، وتجربة المؤسسات السياسية الفلسطينية في ظل السلطة الوطنية، يشيران بوضوح إلى عدم ملاءمة النظام المختلط بشكله الحالي للحالة الفلسطينية، فهذا النوع من النظم يحتاج إلى إرث ديمقراطي طويل حتى يتم التمكن من معالجة المشكلات التي قد تبرز في إطاره، وبخاصة الحالة التي تجمع بين رئيس من حزب سياسي معين من جهة، وأغلبية برلمانية، ومن ثم حكومة، من حزب سياسي آخر من جهة أخرى، وهو ما حدث في الحالة الفلسطينية بعد انتخابات العام 2006، حيث أصبح النظام القائم (المختلط) عنصراً معززاً للصراع على السلطة في ظل عجز الأدوات التي تضمنها عن معالجة الإشكاليات التي برزت في العلاقة بين السلطات.

وهو ما يعني التوجه نحو اعتماد شكل أكثر استقراراً للنظام السياسي؛ سواء بالإجاه نحو النظام البرلماني، أو النظام الرئاسي، أو -على الأقل- إعادة صياغة النظام المختلط على أسس أكثر وضوحاً وتوازناً.

ب) نظام رئاسي أم برلماني؟

إن السؤال الذي يتطلب الإجابة عنه فلسطينياً في ظل الدولة المستقلة هو: أيهما أفضل تبني النظام الرئاسي أم النظام البرلماني؟

إن النظام الرئاسي يعاني من مجموعة من الإشكاليات منها: إنه يلغي مبدأ المسؤولية السياسية، ما يعني إمكانية التهرب من المسؤولية وصعوبة معرفة المسؤول الحقيقي عن الخطأ، كما أن هذا النظام ناجح في البلدان ذات التجربة الديمقراطية المتكاملة، التي يكون فيها مستوى النضوج والوعي السياسيين عالياً. كما أنه يؤدي إلى الاستبداد في بعض دول العالم؛ أي استبداد السلطة التنفيذية وهيمنة الرئيس سياسياً ودستورياً وإعادة انتخابه لأكثر من مرة.¹⁴⁵

إن نموذج النظام الرئاسي جرب فلسطينياً، وتم العدول عنه لأسباب كثيرة، بعضها يتعلق بإشكاليات هذا النظام، وبعضها الآخر لأسباب خارجية. كما أن تجربة الأنظمة السياسية العربية في الحكم، تشير إلى أن تبني النظام الرئاسي ساعد في الميل نحو الدكتاتورية والاستبداد في هذه الأنظمة، فالنظام الرئاسي الذي اعتمد في إطار معظم النظم العربية،

145. منعم خميس مخلف، الشكل المستقبلي للنظام السياسي العراقي: دراسة مقارنة للنظام الجمهوري- الرئاسي، حكومة الجمعية النيابية-الفرص والبدائل، بغداد: مركز المستقبل للدراسات والبحوث: www.mcsr.net/activities.

منح الرئيس صلاحيات تنفيذية كبيرة أدت إلى تفرد السلطة. وتغوّّل سلطته التنفيذية على بقية السلطات الأخرى. وبخاصة في ظل ضعف هذه السلطات وشكليتها، وهو ما أنتج نظاماً سياسية تدعي الديمقراطية، ولكنها لا تعدو كونها ديمقراطية مزيفة تستند إلى القوى البوليسية، ولا تقيم وزناً للحقوق والحريات العامة. إن التوجه الحالي في المنطقة العربية في ظل «الربيع العربي» يميل نحو تعزيز سلطة البرلمان على حساب سلطة الرئيس المطلقة.

أما النظام البرلماني، فهو لا يخلو أيضاً من الإشكاليات، شأنه في ذلك شأن النماذج الأخرى السابقة، ومنها: إنه قد يؤدي إلى ظاهرة عدم الاستقرار الحكومي، فمن الصعوبة بمكان الحصول على تأييد قوي لعمل الحكومة في ظل الاتجاهات الحزبية المعارضة والمتضاربة. كما أن الحكومة ستكون خاضعة لتأثير جماعات مصالح مهمة، وستكون الولاءات الحزبية الضيقة طافية على السطح.¹⁴⁶

وعلى الرغم من هذه العيوب فإن لهذا النظام مجموعة من المزايا منها: إنه يعكس تمثيلاً حقيقياً للمجتمع وقواه السياسية، وهو الأقدر على تطوير نظام فعال للمساءلة في ظل ضعف المساءلة السياسية في النظم الرئاسية. كما يساعد على وجود تفاعل وتوازن بين السلطات الثلاث، بحيث تصبح كل منها مكتملة للأخرى. وكذلك وضوح الصلاحيات والمسؤوليات بين السلطات في هذا النظام. ويساعد أيضاً على ترسيخ الديمقراطية وبحول دون استبداد السلطة.

من جهة أخرى، إن تبني نظام فلسطيني برلماني ديمقراطي من شأنه تجاوز الكثير من الإشكاليات التي برزت في إطار التجربة الفلسطينية السابقة. كما يستقيم ذلك مع التوجه الفلسطيني تاريخياً في إطار منظمة التحرير، وما تضمنه إعلان الاستقلال، وبتلاءم والتوجه العام للتحول الجاري في المنطقة العربية.

خلاصة:

إن بناء النظم الديمقراطية يتطلب العمل على مستويات عدة، فإقامة المؤسسات وتعدد السلطات لا يعينان شيئاً إذا لم يكن ذلك مرتبطاً بتوفر الإرادة السياسية لدى النخب والقوى السياسية لاحترام أسس النظام الديمقراطي وقيمه، كما أن استنساخ نماذج النظم الديمقراطية ومحاولة إقحامها في واقع يفتقر إلى الثقافة الديمقراطية لا يصنع نظاماً ديمقراطياً.

إن تجربة العمل السياسي الفلسطيني على امتداد نصف قرن تقريباً (من قيام منظمة التحرير الفلسطينية العام 1964، وحتى المرحلة الحالية التي وصلت لها السلطة الوطنية -مرحلة الإعداد للدولة- في أواخر العام 2011) تتضمن الكثير من المؤشرات على وجود الأرضية الملائمة لبناء نظام سياسي ديمقراطي شرط زوال الاحتلال الإسرائيلي الذي يشكل أحد أبرز المعوقات في هذا المجال، وتعزيز قيم التعددية والمشاركة، ومعالجة الإشكاليات التي أدت إلى فشل عملية التبادل السلمي للسلطة في أعقاب الانتخابات التشريعية الثانية في العام 2006.

146. سمير عوض، "النظام الديمقراطي البرلماني .. آراء واقتراحات"، في كتاب صراع الصلاحيات وغياب المسؤوليات في السلطة الوطنية الفلسطينية، رام الله: مؤتمر أمان السنوي الثالث، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، 2007.

كما تشكل الاستفادة من الإخفاقات التي شهدتها الحركة السياسية الفلسطينية خلال الفترة السابقة، والمحاولات والبرامج التي وضعت لإصلاحها، من العوامل المهمة للحيلولة دون تكرارها في إطار النظام السياسي الفلسطيني مستقبلاً.

وعلى الرغم من كون النموذج المعتمد للنظام السياسي -رئاسياً كان أم برلمانياً أم غير ذلك- لا يشكل العامل الحاسم في كون النظام ديمقراطياً، وإنما وجود الاستعداد المسبق لاحترام كل سلطة لاختصاصات السلطة الأخرى وصلاحياتها، وعدم تغوّل أو سيطرة سلطة على أخرى، فإن اختيار النموذج الملائم للبيئة الفلسطينية، الذي يضمن الاستقرار في النظام السياسي، واحترام الحقوق والحريات العامة، ويعكس التمثيل الحقيقي للقوى السياسية في المجتمع، يعد أمراً مهماً لضمان نجاح البناء الديمقراطي في ظل الدولة الفلسطينية المستقلة.

نحو مقاربات متقدمة لحماية حقوق الإنسان والحريات العامة وإنفاذها في فلسطين

شعوان جبارين¹⁴⁷

قبل الولوج إلى عناوين الورقة. لا بد من القول إن سؤال حقوق الإنسان هو سؤال الوجود الإنساني ومستوى تنظيمه. ومضمون الحياة التي ننشُد. ومستوى أداء سلطاته المختلفة بما يقترب أو يبتعد من تحقيق العدالة والكرامة والحرية والمساواة للإنسان. بعيداً عن التمييز لأي سبب كان أو لأي منطلق. وهذه المبادئ تعتبر حجارة الزاوية التي تقوم عليها فكرة حقوق الإنسان وباعت التمسك بها.

إن هذه المبادئ وهذه الأسس وهذه الحقوق لا تعتبر منطلقات نظرية وفلسفية مجردة. بل تعتبر أساساً ضرورية وشرطية كي يستوي معها أي مجتمع يهدف إلى تحقيق السلام والتعاون والرخاء والإبداع والتنمية والاستقرار. فهي ضرورة مجتمعية وشرط. استقرار وئام وبقاء. فلا استقرار مع هدر الكرامة. ولا نماء وإبداع دون إطلاق الحريات وضمائها. ولا سلام مع الظلم والاضطهاد والتمييز. ولذلك. يجب أن يحدث تحول جذري وحقوقي في فهم قضايا حقوق الإنسان. والانتقال في تناولها من مجرد النظري إلى العملي الضروري. وتوطين التنقيف بها حتى تصبح قضية نضالية جادة لفئات المجتمع كافة. وتحديد الشباب. وأن لا تبقى قضية أخلاقية فقط. وأن يكون الهدف هو الإصرار على جعل مستقبل البشر مختلفاً في نواح وجوانب عديدة وكثيرة. تؤمن آفاقاً ضرورية للتطور الحر للشخصية الإنسانية بعيداً عن القهر والاستعباد والاضطهاد والاحتلال للفرد والجماعة. ودون ذلك. فإن الفجوة ستبقى كبيرة بين المفهوم المجرد للحقوق. وبين التطبيق العملي لها والتمتع الفعلي بها.

75

إن الكشف والتعاطي النظري مع أصالة حقوق الإنسان وأنها طبيعية وترتبط بكيئونه. لا تكفي لتجسيد الحق والتمتع به. بل يجب تقنين ذلك وخلق الآليات القادرة على ضمان تلك الحقوق. والأهم من كل هذا إيجاد هذه الآليات في وعي الإنسان. إضافة إلى وجودها الفعلي والواقعي. فهناك العديد من الدول التي نصت قوانينها على احترام الحقوق والحريات. ولكن الفجوة بين النص المجرد والممارسة الفعلية ما زالت واسعة جداً. حيث أصبحت الدول كافة تقريباً. ترد عبارات متشابهة بشأن حقوق الإنسان. وكأن ترداها والاعتناء بصياغتها في الخطاب السياسي والقانوني يعتبر جواز مرور للعلاقات الدولية وللمناقشات في المحافل المختلفة. ولكن الأهم من كل ذلك هو الممارسة والتطابق بين النص والفعل.

لا نقلل من قيمة النصوص القانونية. حيث لا يكفي القول إنه توجد لنا حقوق. وعلى الدولة أن تحترم هذا الحق أو ذلك. بل يجب تقنين هذا الحق وإعطاؤه مضموناً يستند إلى مبادئ حقوق الإنسان كي تسهل المطالبة به. والسعي إلى تطبيقه. ومن هنا تأتي أهمية الضمانات الدستورية للحقوق والحريات.

الضمانات الدستورية للحقوق والحريات

يعتبر الدستور هو القانون الأساسي الأعلى الذي يرسي القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم. ويحدد السلطات العامة. ويرسم لها وظائفها. ويضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها. ويقرر الحريات والحقوق العامة. ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها. ويحدد طبيعة

147. مدير مؤسسة الحق - رام الله.

النظام المنشود ومضمونه. ويتميز الدستور بطبيعة خاصة تضيء عليه صفة السمو. وقواعده تستوي على قمة البناء القانوني للدولة، ولها صفة القواعد الأمرة التي يتعين على الدولة التزامها في تشريعها وفي قضائها وفي ممارستها لسلطاتها التنفيذية، ذلك أن هذه السلطات كلها سلطات مؤسسة أنشأها الدستور، تستمد منه وجودها وكيانها، وهو المرجع في تحديد وظائفها، ومن ثم تعتبر جميعها أمام الدستور على درجة سواء. وتقف كل منها مع الأخرى على قدم المساواة، قائمة بوظيفتها الدستورية، متعاونة فيما بينها في الحدود المقررة لذلك، خاضعة لأحكام الدستور الذي له وحده الكلمة العليا، وعند أحكامه تنزل السلطات العامة جميعاً، والدولة في ذلك إنما تلتزم أصلاً من أصول الحكم الديمقراطي، إضافة إلى مبدأ سيادة القانون الذي يتمثل في توفير حقوق الأفراد وحررياتهم، والمساواة بينهم، وخضوع الدولة للقانون، وكفالة قضاء فاعل ومستقل ومحايدين يراقب ويحمي.

ولا تقف الحماية الدستورية للحقوق والحرريات عند حد النص عليها في الدستور، بل إن الأمر يتعداها إلى ضرورة وجود رقابة دستورية تلزم المشرع بهذه النصوص. وتوضح هذه القواعد، وبوجود محكمة عليا أو دستورية متخصصة للرقابة على تحقيق القيم والمبادئ الأساسية الواردة في الدستور، تمكن من حماية هذه الحقوق والحرريات، وأحياناً الوصول إلى حقوق وحرريات لم ينص عليها الدستور صراحة، ولكن المبادئ الدستورية العامة تشتمل عليها وتعتبر أساسية للديمقراطية وسيادة القانون.

القانون الأساسي الفلسطيني وحمايته للحقوق والحرريات

قبل الخوض في بعض النصوص الخاصة بحقوق الإنسان التي احتواها القانون الأساسي الفلسطيني، لا بد من الإشارة إلى أن الأرض الفلسطينية ما زالت محتلة، وأن السلطة الفلسطينية هي سلطة تحت الاحتلال، الأمر الذي يؤثر على العديد من جوانب الحقوق والحرريات، وبالتالي يجعل من الأمر شيئاً شديداً التشابك والتعقيد، مضافاً إليه حالة الانقسام الفلسطينية وتعدد السلطات بين غزة والضفة الغربية، وانعكاساتها على واقع الحقوق والحرريات، ولكن، وضمن المساحة والهامش المتوفر للسلطة الفلسطينية لممارستها بعض الصلاحيات والاختصاصات، فإننا سنناقش هذا الأمر كي لا نقع في خطأ التجريد البعيد عن حيثيات الواقع المعاش، ومن جهة أخرى كي لا نعلق على شماعة الاحتلال كل أخطائنا وجرائمنا، وما يعانيه الإنسان الفلسطيني نتيجة الانتهاك الداخلي.

لقد نص القانون الأساسي الفلسطيني في العديد من مواده على احترام العديد من الحقوق والحرريات، وحصنها في وجه الانتهاك، واعتبر الكثير منها حقوقاً أساسية لا يتم تقييدها، على الرغم من أية ثغرات أو تناقضات قد تبدو أحياناً في بعض النصوص التي وردت فيه، ولكن يمكننا القول إن القانون الأساسي اشتمل على حقوق الإنسان ونص عليها، بل أكثر من ذلك، فقد وردت في المادة 10 منه أن «حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ملزمة وواجبة الاحترام»، و«تعمل السلطة الوطنية الفلسطينية دون إبطاء على الانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الإقليمية والدولية التي تحمي حقوق الإنسان».

ولكن الممارسة اليومية للسلطة التنفيذية بأجهزتها المدنية والأمنية، تنتهك العديد من هذه الحقوق، وفي مقدمتها الحق «في عدم التمييز بسبب العرق، أو الجنس، أو اللون، أو الدين، أو الرأي

السياسي، أو الإعاقة». فالفصل من الوظيفة العمومية بسبب الرأي السياسي هي ممارسة واسعة النطاق، بما ينتهك ما ضمنه القانون الأساسي من «حقوق». فهناك آلاف المفصولين بسبب انتمائهم أو رأيهم السياسي ليس إلا. وهناك الاعتقال التعسفي، وانتهاك حق التجمع السلمي، والعديد من الحقوق التي يتم انتهاكها ولا تتسع هذه الورقة لذكرها، ولكن السؤال الأكثر أهمية، هو لماذا ترتكب مثل هذه الانتهاكات على الرغم من وجود النصوص المحكمة التي تحمي هذه الحقوق، وبعض هذه النصوص في القوانين التي تنظم عمل الأجهزة الأمنية؟

إن الإجابة عن هذا السؤال تتلخص، ومن واقع التجربة الملموسة، بغياب الإرادة السياسية لتطبيق واحترام القوانين التي تنص على حقوق الإنسان وحميها من الانتهاك، الأمر الذي يغيب أية آلية للمساءلة والمحاسبة، وترك هذه الحقوق عرضة للانتهاك المستمر والواسع.

من جهة أخرى، فإن ضعف فاعلية القضاء لا يساعد على حماية حقوق الإنسان، وعدم قيام النيابة العامة بدورها بصفقتها حامية للحقوق والحريات يترك الباب مفتوحاً على استمرار هذه الانتهاكات وإفلات مرتكبيها من العقاب.

ما هي الحلول والمقترحات لإنفاذ حقوق الإنسان وحمائتها في الأرض الفلسطينية؟

1. لا بد من توفر إرادة سياسية واضحة، ولا تقبل التأويل أو التراجع عن احترام حقوق الإنسان، والسهر على حمايتها في مختلف الظروف والأحوال.
2. تأسيس آليات الحماية لحقوق الإنسان من خلال إيجاد وتفعيل آليات الرقابة والمساءلة.
3. العمل على ضمان استقلالية وحياد وفاعلية الجهاز القضائي والنيابة العامة.
4. إنهاء حالة الانقسام السياسي الفلسطيني، والعمل على معالجة آثاره الخطيرة على الحقوق والحريات من خلال إعمال قواعد ومبادئ العدالة الانتقالية، لإنصاف الضحايا وإعادة الاعتبار لهم.
5. تفعيل الرقابة على مراكز التوقيف والاحتجاز التابعة للأجهزة الأمنية من قبل مختلف الجهات المختصة بموجب القانون، كقضاة المحاكم، والنيابة العامة، ووزارتي الداخلية والعدل: بهدف رصد ومتابعة أية انتهاكات للحقوق والحريات تجري بداخلها، ومحاسبة مرتكبيها حسب الأصول والقانون.
6. تطوير رزمة التشريعات القضائية الفلسطينية لتحقيق مزيد من الحماية للحقوق والحريات، وتشديد العقاب على منتهكيها، وبخاصة المكلفين بإنفاذ القانون، بما يستدعي إقرار مشروع قانون العقوبات الفلسطيني الجديد لتحقيق الردع العام.
7. العمل على إعادة الاعتبار لدور المجلس التشريعي الفلسطيني ولجانته المتخصصة في الرقابة البرلمانية على أداء السلطة التنفيذية وأجهزتها، وضمان حماية الحقوق والحريات، وإحياء أدوات الرقابة البرلمانية في مواجهة انتهاكات السلطة التنفيذية، وبخاصة الاستجابات وحجب الثقة.
8. الانضمام للاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، وبخاصة بعد أن أصبحت فلسطين عضواً في إحدى وكالات الأمم المتحدة المتخصصة -اليونسكو- حيث بالإمكان

أن تتقدم بطلب للانضمام للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والذي يشترط في الانضمام إليه حسب المادة 48 من العهد. أن يكون "أية دولة عضو في الأمم المتحدة، أو عضو في أية وكالة من وكالاتها المتخصصة، وأية دولة طرف في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، وأية دولة أخرى دعته الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى أن تصبح طرفاً في هذا العهد".

وبالتالي، فإن انضمام فلسطين لمواثيق حقوق الإنسان واتفاقياتها، إما يؤمن ويوفر ميكانيزم آخر لحماية حقوق الإنسان الفلسطيني. وهنا تستطيع فلسطين أن تعلن، ومن طرف واحد، التزامها باتفاقيات ومواثيق حقوق الإنسان، والنص في ذلك الإعلان، الذي يجب أن يصدر عن رئيس الدولة، بأن الحقوق والمبادئ المنصوص عليها في هذه الاتفاقيات والمواثيق، تعلق على القوانين المحلية حال تعارضها معها.

الاستقلال الاقتصادي: ما هي الإمكانيات المتاحة أمام دولة صغيرة؟

ميهرين لارودي (Mehrene Larudee)¹⁴⁸

من المرجح أن يتعرض الاستقلال السياسي الرسمي، الذي يبصر النور عقب إقامة الدولة، للانحيار إن لم يترافق مع استقلال اقتصادي يفوقه في مناعته وقوته. وفي هذا المقام، تجد دولة فلسطين العتيبة نفسها تحت وطأة عوامل القوة الاقتصادية التي تفرض عليها تقديم تنازلات سياسية.

ولكن ما هي درجة الاستقلال الاقتصادي التي تستطيع دولة صغيرة أن تنالها؟ وهل يشكّل الاستقلال الاقتصادي الكامل حلماً بعيد المنال، بحيث لا يمكن تحقيقه؟ وهل يُعتبر الاستقلال الاقتصادي أفضل السبل للوصول إلى الاستقلال التام؟ لقد دأب بعض منظري التبعية الاقتصادية، في الماضي، على الدعوة إلى فصل الاقتصادات الوطنية عن الاقتصاد العالمي. غير أن هذه الإستراتيجية لم تفلح في تحقيق نجاح ملموس على هذا الصعيد. ففي الحالات القليلة التي شهدت نمواً اقتصادياً قوياً في الدول التي عمدت إلى فصل اقتصاداتها عن الاقتصاد العالمي، فرضت عوامل أخرى، من قبيل هجرة الفنيين والمديرين المهرة، آثاراً هائلة لم يكن بوسع هذه الدول التغاضي عنها.

لكي نستكشف الإمكانيات المتاحة أمام دولة صغيرة لكي تنجز استقلالها الاقتصادي، يتعين علينا أن نوضح ما الذي نعنيه بمصطلح "التبعية" في هذا المقام، فالقول إن الدولة (أ) تعتمد على الدولة (ب) أو تتبعها في اقتصادها، يعني أن إنهاء العلاقات التجارية، أو وقف الاستثمارات أو المساعدات أو غير ذلك من حركات تدفق رأس المال القائمة بين هاتين الدولتين أو تقليصها إلى حد ملموس، سوف يُلحق ضرراً جسيماً باقتصاد الدولة (أ)، غير أنه لن يتسبب بأذى أو ضرر ذي بال بالنسبة للدولة (ب)، وتكمن الفكرة هنا في أن الدولة (ب) تملك بديلاً جيداً واحداً على الأقل للبضائع والمدفوعات التي تتدفق عليها. وفي المقابل، لا تملك الدولة (أ) أي بديل جيد آخر لتأمين احتياجاتها، ما يفضي بها إلى تكبّد أضرار اقتصادية فادحة جراء إنهاء علاقتها مع الدولة (ب) أو تخجيلها.

ثلاثة أنواع من التبعية

تركز هذه الورقة، بالنظر إلى حدود الموضوع الذي تناوله، على حركة التبادل التجاري بين فلسطين وإسرائيل، وهي تسلّم في الوقت ذاته بأن اعتماد الاقتصاد الفلسطيني الهائل على المساعدات الخارجية يفرض مشاكل تقتضي تقليصه. وفي هذا السياق، تستعرض هذه الورقة ثلاثة أنواع من التبعية الاقتصادية: (1) الاعتماد على الاستيراد الذي يُقاس بنسبة قيمة الواردات إلى الناتج المحلي الإجمالي. (2) الاعتماد على استيراد السلع، ولاسيما الاعتماد على واردات الطاقة، وهو يقاس بنسبة الأغذية المستوردة إلى استخدام الطاقة على المستوى المحلي. بالإضافة إلى الاعتماد على استيراد المواد الغذائية الذي يقاس بنسبة الواردات من الأغذية إلى الناتج المحلي الإجمالي. (3) الاعتماد على التجارة الإقليمية، بمعنى اعتماد الدولة على الاستيراد الذي يقاس بالنسبة المئوية لإجمالي الواردات التي تأتي من أكبر دولة تستورد منها، واعتماد الدولة على التصدير الذي يقاس بالنسبة المئوية لإجمالي الصادرات التي تصدرها إلى أكبر دولة تشتري صادراتها، وتعتمد هذه الورقة، في جانب كبير منها، إلى توظيف منهجية تقوم على مقارنة كل نوع من أنواع التبعية الاقتصادية التي تيسم الاقتصاد الفلسطيني مع المتوسط الشائع في مجموعة من الدول. وتتألف مجموعة الدول موضوع المقارنة من دول نامية، أو من دول نامية صغيرة (تتشابه مع فلسطين في مساحتها)، أو من دول تماثل فلسطين في مستوى دخلها.

148. أستاذ زائر مشارك في الاقتصاد والتمويل، كلية القدس باردي- جامعة القدس.

استبعاد حالتين خاصتين

يمكننا أن نعتبر أن فئتين فريدتين من الدول الصغيرة استطاعتا إنجاز ما يمكن الإشارة إليه على أنه استقلال اقتصادي، حيث تملك هذه الدول مستويات دخل عالية نسبياً تستطيع الاعتماد عليها. وتشتمل إحدى هاتين الفئتين على الدول الغنية بالنفط أو الغاز الطبيعي أو المعادن الثمينة كالألماس. ومن الأمثلة على هذه الدول دولتا قطر والكويت. ففي العام 2008، بلغت حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في دولة قطر 84,436 دولاراً، وفي الكويت 54,260 دولاراً. وتفوق هذه الحصة حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في فلسطين (التي بلغت 1,737 دولاراً في تلك السنة) بشوط بعيد. بل إنها تُعتبر أعلى من حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في الولايات المتحدة الأمريكية (47,209 دولارات). وتقترب كل من قطر والكويت في مساحتهما من مساحة الأراضي الفلسطينية المحتلة التي تبلغ 6,020 كيلومتراً مربعاً، حيث تصل مساحة قطر إلى ما يقرب من ضعف مساحة فلسطين (11,590 كيلومتراً مربعاً) والكويت حوالي ثلاثة أضعاف هذه المساحة (17,820 كيلومتراً مربعاً) (قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية).

يستطيع المرء أن يبحث فيما إذا كان التوصيف القائل إن دولتي قطر والكويت بلغتا مرحلة «الاستقلال الاقتصادي» يعتبر توصيفاً صحيحاً وسليماً أم لا. ولكن الواقع يشير إلى أن كلتا الدولتين تستوردان الجزء الأعظم من احتياجاتهما الغذائية، وهما تعتمدان اعتماداً هائلاً على نطاق ضيق جداً من صادرات الطاقة. ولذلك، فإن هاتين الدولتين عرضة للتأثر بالتغيرات الحادة التي تطرأ على أسعار المواد الهيدروكربونية. وبموجب التعريفات التي توظفها هذه الورقة، فللمرء أن يعتبر أن كلا البلدين يعتمدان على استيراد الأغذية، إلى جانب اعتمادهما على الصادرات. ولكن من المؤكد أن هاتين الدولتين تتمتعان بوضع اقتصادي لا يتأثر بالتغيرات السلبية على نحو ما يتأثر به الاقتصاد الفلسطيني، وذلك لأن صادراتهما تشكل مصدر دخل مستقر ومجزٍ يعود عليهما بالفائدة. بل ومن المرجح أن يبقى هذا المصدر كذلك. وفي المقابل، فمن غير المحتمل أن يصل الاقتصاد الفلسطيني إلى مثل هذا الوضع، وحتى لو جرى استغلال الغاز الطبيعي في حقل غزة البحري، فمن الواضح أن عائداته لن تكفي لتحقيق مستوى عالٍ من الدخل.

وتشمل الفئة الأخرى من الدول الصغيرة التي تتمتع بمستويات دخل عالية ومستقرة تلك الدول التي تباع الخدمات المالية الخارجية. فقد تبنت عشرات الدول الصغيرة أنظمة اقتصادية تقوم على ضمان السرية المصرفية وفرض ضرائب متدنية، أو الإعفاء من جميع أنواع الضرائب. وتشكّل الكثير من هذه الدول جزراً صغيرة تقطنها أعداد قليلة من السكان، وهي تقع في البحر الكاريبي، أو مقابل سواحل قارة أوروبا، أو في المحيط الهادئ (شبكة العدالة الضريبية (Tax Justice Network) - وهذه البيانات غير مؤرخة). ويتفاوت متوسط مستويات الدخل في هذه الدول بصورة كبيرة. ففي العام 2008، مثلاً، وصل أعلى معدل للدخل في هذه الجزر إلى مستوى 134,392 دولاراً (كما هو الحال في دولة ليختنشتاين)، بينما انخفض الدخل في دول أخرى (كالمالديف) إلى مستوى 4,192 دولاراً. وقد أوردت شبكة العدالة الضريبية قائمة بـ72 كياناً تعمل بمثابة مراكز مالية خارجية، وتُعتبر الأغلبية الساحقة من هذه الدول صغيرة في مساحتها (مع أنها ليست كلها كذلك بالتأكيد).¹⁴⁹ وفي الواقع، تُعتبر الغالبية العظمى من الدول (أو الكيانات، التي تمثل بعضها حيازات) التي تندرج ضمن قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية، والتي تقل مساحتها عن مساحة الأراضي الفلسطينية المحتلة، مراكز مالية خارجية.

149. لا تحظى جميع هذه الكيانات بالاستقلال، بل إن بعضها لا يزيد على كونه مدناً، وبعضها الآخر، كالجزر العذراء البريطانية، تملك حكومات لا تتمتع باستقلال تام، وفيما يتصل بهذه الجزر، لا تزال المملكة المتحدة تمارس سلطاتها عليها في العديد من المجالات (Wikipedia 2011b).

وتكمن إحدى المشاكل التي تعتري البيانات التي تستعرضها هذه الدراسة، في أن العديد من المراكز المالية الخارجية لا تُعدّ التقارير المالية التي تتناول دخولها أو مبادلاتها التجارية، أو كلا هذين الأمرين معاً. ومن المشاكل المحتملة الأخرى التي تشوب هذه البيانات أن الكيانات -من قبيل الشركات القابضة وشركات الائتمان وما شابهها- التي تُوَسَّس في هذه الملاجئ الضريبية بغية تنفيذ إستراتيجيات تكفل لها التهرب من دفع الضرائب، غالباً ما تشارك في تجارة وهمية كجزء من هذه الإستراتيجيات. وقد يفترض المرء أن البيانات التجارية التي تُقدَّم إلى البنك الدولي لا تشتمل على معلومات تفصح عن هذه التجارة الوهمية، غير أنه من الصعب التأكد من هذا الأمر. ويبدو أن الخيار الأفضل يتمثل في استبعاد هذه الكيانات من التحليل الذي تستعرضه هذه الورقة، وبالفعل، تصرف هذه الدراسة النظر عن جميع الدول التي يُعرف عنها أن النشاط الاقتصادي الرئيسي السائد فيها ينحصر في تقديم الخدمات المالية الخارجية. ومن جانب آخر، يحتل متوسط الاعتماد على استيراد السلع بين الدول الصغيرة مستويات أعلى بكثير، لأن هذه الدول عادةً ما تعتمد على نسبة عالية من استيراد المواد الغذائية واستيراد الطاقة بالمقارنة مع الناتج المحلي الإجمالي.

وبالنسبة لفلسطين، تكمن المشكلة في أنه على الرغم من أن جميع الدول تقريباً تعتمد على بعضها البعض في نظام الاقتصاد العالمي، فمن المحتمل أن الدول الصغيرة لا تستغني عن التبعية الاقتصادية على نحو خاص في مجال التبادل التجاري على الأقل. فالدولة الصغيرة لا تملك سوى تنوع محدود في مناخها وإقليمها ومواردها الطبيعية. ولهذا السبب، فهي عادةً ما تنتج نطاقاً محدوداً من المنتجات التي تعتمد على مواردها الذاتية، وهي تجد نفسها ملزمة باستيراد بقية المواد التي تحتاجها. وهذا ما يجعل من تلك الدول دولاً تعتمد على الاستيراد بصفة عامة، وذلك مع العلم أن هذا الأمر قد لا ينسحب بالضرورة على دولة بعينها.

إلى أي حدّ يعاني الاقتصاد الفلسطيني من التبعية الاقتصادية؟

إلى أي حد تعتمد فلسطين في اقتصادها على غيرها بالمقارنة مع الدول النامية الأخرى، ولأسيما الدول النامية الصغيرة التي تسودها ظروف مشابهة أو الدول التي تملك مستويات دخل ماثلة؟

يبين الرسم البياني رقم (1) أدناه مدى اعتماد الاقتصاد الفلسطيني على الاستيراد بصفة عامة (وهو ما تشير إليه الدائرة الجوفاء الكبيرة) ومدى اعتماد اقتصادات الدول النامية الأخرى عليه (وهو ما تدل عليه الدوائر الصماء ذات اللون الأسود) خلال العام 2008، وهو آخر عام تعتبر فيه البيانات كاملة نسبياً. ويمثل المحور الأفقي في هذا الرسم البياني مساحة الأرض بالكيلومترات المربعة، وهو مُعدّ على أساس مقياس لوغاريتمي، بحيث إذا جئنا إلى الجهة اليمنى على هذا المحور، تصل كل علامة عليه إلى عشرة أضعاف العلامة التي تقابلها على الجهة اليسرى منه. ويمثل المحور العمودي قيمة الواردات والخدمات كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2008، وتشير علامة «+» إلى متوسط مساحة الأرض ومتوسط حجم الاعتماد على الواردات (التي تصل إلى 62%) بالنسبة للدول التي تقل مساحة إقليم كل منها عن 20,000 كيلومتر مربع. وتمثل الدائرة الجوفاء الصغيرة في الرسم البياني المتوسط بالنسبة للدول التي تقل مساحة أراضيها عن 40,000 كيلومتر مربع، والتي يبلغ مستوى اعتمادها على الاستيراد ما نسبته 62%. وتزيد فلسطين في حجم اعتمادها على الواردات بنسبة كبيرة (76%) على متوسط الدول النامية التي تشبهها في مساحة إقليمها.

ومع ذلك، فقد يفترض المرء أن السبب الذي يقف وراء تدني نسبة اعتماد فلسطين على الاستيراد، يكمن في أن وارداتها تخضع لعدد من القيود، أهمها الحصار الذي لم يزل مفروضاً على قطاع غزة منذ العام 2006. كما يمكن اعتبار أن الواردات المتوجهة إلى الضفة الغربية تخضع للقيود التي تستتبعها السياسات والممارسات الإسرائيلية. فعلى سبيل المثال، تشير الشركات الفلسطينية في حالات

ليست بالقليلة إلى ماطلة الإسرائيليين في السماح بخروج المعدات أو البضائع التي تستوردها من الموانئ الإسرائيلية. وتأخير وصولها إلى وجهتها في الضفة الغربية. وبما أن هذا التأخير ينطوي في العادة على ارتفاع رسوم الأرضية كلما طال فترة بقاء المعدات والبضائع المستوردة وتأخرها في مستودعات الميناء، فهو يشكل عاملاً يعوق حركة الاستيراد برمتها.

وربما نستطيع، بناءً على ما تقدم، أن نقارن الأراضي الفلسطينية المحتلة بمجموعة أصغر بكثير من الدول النامية التي لا تتمتع بمنافذ بحرية، بمعنى تلك الدول التي لا تملك شواطئ أو سواحل على البحار أو المحيطات. فبينما تعتبر الضفة الغربية منطقة غير ساحلية، فقطاع غزة غير ذلك. وقد دأبت إسرائيل، منذ احتلال الأراضي الفلسطينية في العام 1967، على منع حركة المرور البحرية من الوصول إلى ساحل قطاع غزة والانطلاق منه إلى العالم الخارجي.¹⁵⁰ وعلاوة على ذلك، يخضع القطاع لإغلاق خطوط النقل البرية والجوية بسبب الحصار الذي لم تزل إسرائيل تفرضه عليه منذ أربع أو خمس سنوات، وبسبب ما أقدمت عليه القوات الإسرائيلية من قصف وتدمير مطار غزة الدولي خلال شهري كانون الأول/ديسمبر 2001 وكانون الثاني/يناير 2002، بعد أن كان هذا المطار يقدم خدمات النقل الجوي التي يحتاجها الفلسطينيون على مدى أربع سنوات قبل ذلك (Chemaitelli 2008). ولولا هذه العقبات وغيرها، لكان من الممكن أن ترتفع نسبة الواردات والصادرات، وأن يزيد حجم الناتج المحلي الإجمالي إلى حد ما كذلك. وربما لكان من المحتمل أن تشهد نسبة الصادرات إلى الناتج المحلي زيادة كذلك. غير أننا لا نعرف حجم هذه الزيادة، ففي السنوات القليلة الماضية، تراوحت نسبة الواردات من البضائع والخدمات كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي بين 74% إلى 88% بحسب البيانات الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني على أساس ميزان المدفوعات. ولكن يبدو أن الدول النامية التي لا تملك منافذ بحرية، تزيد في نسبة اعتمادها على الاستيراد على جميع الدول النامية الأخرى. وبذلك، نرى أن الأراضي الفلسطينية المحتلة تقع تحت متوسط نسبة الـ 77% السائدة في الدول التي تماثلها في مساحتها، والتي تحدها هذه الورقة بـ 40,000 كيلومتر مربع.

في الوقت الذي لا نستخدم فيه، في هذه الورقة، حجم العجز التجاري كمقياس لتحديد مدى الاعتماد على الاستيراد، فمن الجدير بالملاحظة أنه من بين الدول التي تستعرضها مجموعة البيانات المذكورة، فإن الاقتصاد الفلسطيني يعدّ من بين أكبر الاقتصادات التي تعاني من العجز التجاري في البضائع والخدمات كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي في العالم. فبحسب البيانات الصادرة عن سلطة النقد الفلسطينية، وصلت نسبة العجز التجاري إلى 57% من الناتج المحلي الإجمالي خلال العام 2008.

الاعتماد على الواردات السلعية

ننظر في هذه الجزئية إلى حجم الاعتماد على الواردات السلعية، ففي هذا السياق، يوضح الرسم البياني رقم (2) أدناه مستوى الاعتماد على استيراد الطاقة، الذي يُقاس باحتساب واردات الطاقة كنسبة مئوية من استخدامها على الصعيد المحلي، مقابل المقياس الأفقي نفسه الذي يشمل الرسم البياني رقم (1)، بالنسبة للدول النامية التي تستورد جميع احتياجاتها من الطاقة (وتقع الدول المصدرة للطاقة تحت هذا المحور الأفقي). وبالنسبة لجميع الدول، باستثناء فلسطين، تقاس واردات الطاقة واستخدامها بواسطة معادلات النفط (Oil Equivalents). ولكن بالنسبة للاقتصاد الفلسطيني، فنحن نقيس كميات الطاقة المستوردة والمستهلكة بوحدة قياس الطاقة تيراجول، لأن هذه الطريقة هي التي يعتمد عليها الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني في إعداد بياناته ونشرها في هذا الشأن. ومع أنه لا يمكن مقارنة البيانات الواردة بشأن فلسطين ببيانات الدول الأخرى على

150. فجّح عدد ضئيل من السفن ضمن القافلة التي سبّرتها حركة غزة الحرة في الوصول إلى سواحل قطاع غزة في العام 2008، ولكن إسرائيل استخدمت القوة في منع الجهود التي كانت تستهدف إقامة خط نقل تجاري يربط قطاع غزة بالعالم الخارجي.

وجه الدقة، فذلك يعطينا فكرة تقريبية حول وضع الأراضي الفلسطينية المحتلة فيما يتصل بواردات الطاقة. ففي العام 2008، استوردت فلسطين ما نسبته 84 % من الطاقة التي استهلكتها. وفي المقابل، يتألف الإنتاج المحلي في معظمه من الطاقة الشمسية، وذلك لأن الكهرباء التي تنتجها محطة توليد الكهرباء في غزة - والتي تزاوّل عملها على الرغم من تعرّضها للقصف في العام 2006 - تحوّل الوقود المستورد إلى طاقة كهربائية. وبذلك، لا تسهم هذه المحطة في تقليص واردات الطاقة بصورة معتبرة (B'tselem 2006; World Bank 2007). يعتمد الاقتصاد الفلسطيني في شق كبير منه على استيراد الطاقة، ومع ذلك، تشتمل مجموعة البيانات التي نستعرضها في هذه الورقة على سبع دول أخرى تزيد في حجم اعتمادها على واردات الطاقة عن فلسطين بنسبة كبيرة. ويوحى النمط الذي يبرزه الرسم البياني رقم (2) أدناه بأن الدول الكبيرة تقل في حجم اعتمادها على استيراد الطاقة. ونحن نفترض أن السبب وراء ذلك يعود إلى أن هذه الدول ربما تملك بعض موارد الطاقة التي تقع ضمن أقاليمها بالنظر إلى تنوع سماتها الجيولوجية والجغرافية؛ سواء أكانت هذه الموارد تتألف من الإمكانات التي تتيح إنتاج الطاقة الكهرومائية، أم الوقود الأحفوري كالفحم أم النفط أم الغاز، أم المساحات الكافية من الأراضي القابلة للزراعة التي يستفاد منها في تحويل المنتجات الزراعية إلى وقود حيوي.

وقد شهدت قيمة واردات الطاقة التي تستوردها فلسطين، ولاسيما واردات الوقود، تسارعاً ملحوظاً على مدى السنوات القليلة الماضية، وبصورة فاقت في سرعتها نمو الناجح المحلي الإجمالي على نحو كبير كما يبين الجدول رقم (1) أدناه ذلك. ويشكل ارتفاع سعر البترول أحد الأسباب التي تقف وراء زيادة هذه القيمة. ولكن ليس هذا هو السبب الوحيد. فقد اقتربت قيمة واردات الوقود خلال العام 2009 من ستة أضعاف القيمة التي كانت عليها في العام 2002. ويعود جانب من السبب في ذلك إلى أن سعر النفط يزيد، في هذه الآونة، بأكثر من أربعة أضعاف السعر الذي كان عليه في العام 2002. وفضلاً عن ذلك، ففي الوقت الذي زادت فيه الواردات الفلسطينية بما قيمته 1.4 مليار دولار في الفترة الواقعة بين العامين 2003 و2007، فإن نصف هذا المبلغ، أو ما يقرب من 0.7 مليار دولار، صُرف لتغطية الزيادة التي شهدتها حجم واردات الطاقة وحدها.

الجدول رقم (1): زادت واردات الطاقة عن الضعف بعد العام 1998 كنسبة من إجمالي الواردات الفلسطينية، ويعود جانب من الأسباب وراء ذلك -وليس جميعها- إلى ارتفاع أسعار البترول.
تمثل جميع الأرقام الواردة في هذا الجدول نسباً مئوية (الواردات في الفئة المذكورة كنسبة مئوية من جميع الواردات)

البيترول، ومشتقاته والمواد المرتبطة به	الغاز سواء أكان طبيعياً أم صناعياً	الكهرباء	جميع واردات الطاقة	
10.6	1.1	5.6	17.3	1998
8.5	0.9	3.7	13.0	1999
11.0	2.0	6.0	19.1	2000
10.4	2.0	6.2	18.6	2001
11.6	3.0	9.2	23.8	2002
13.3	2.2	8.1	23.6	2003
17.1	2.0	8.6	27.8	2004
17.5	2.2	7.2	26.9	2005
23.5	2.7	8.0	34.2	2006
24.6	2.7	7.8	35.1	2007

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (غير مؤرخ).

وفي العام 2009، بلغ حجم واردات الأراضي الفلسطينية من الوقود والكهرباء ما نسبته 31% من إجمالي الواردات، كما وصلت نسبة السيارات والشاحنات وقطع الغيار المستوردة إلى 7%، وهو ما يمكن أن يفسر في جانب منه الاستهلاك المتزايد للوقود. وإذا ما وافقت إسرائيل على الترتيبات التي يمكن أن تسمح لفلسطين بإنتاج الغاز الطبيعي من حقل غزة البحري الذي يقع مقابل ساحل قطاع غزة، فيمكن حينئذ تقليص الكميات المستوردة من الوقود. كما يمكن أن تسهم صادرات الوقود في توليد الدخل الذي يغطي فاتورة الكهرباء المستوردة. ومن شأن هذا الأمر أن يُحدِّث فرقاً جوهرياً، حيث يقدر صندوق الاستثمار الفلسطيني أن يتدفق 160 مليون دولار كدخل سنوي على خزينة السلطة الفلسطينية إذا ما تم استخراج الغاز وبيعه. وهو ما يشكل سدس الفاتورة السنوية من واردات الطاقة تقريباً (2011). ورد في التقارير الصادرة عن وزارة الاقتصاد الوطني الفلسطينية ومعهد الأبحاث التطبيقية (أريج) بالقدس).

ويبين الرسم البياني رقم (3) أدناه واردات الموارد الغذائية في فلسطين كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، ويقارنها مع دول نامية أخرى. ويلاحظ أن الدول الكبيرة، التي تقع على الجهة اليمنى من الرسم البياني، تقل في مستوى اعتمادها على استيراد المواد الغذائية. ومن المحتمل أن ذلك يعود إلى أن هذه الدول تملك نطاقاً متنوعاً من المناخ والتربة، ما يمكنها من زراعة أنواع أكثر من المحاصيل الزراعية التي تكفل لها تأمين ما تحتاجه من الغذاء. ويقع الاقتصاد الفلسطيني، الذي تصل نسبة اعتماده على استيراد الغذاء إلى 7.5% من الناتج المحلي الإجمالي، ضمن متوسط الدول الثلاث التي تقل مساحة إقليم كل دولة منها عن 10,000 كيلومتر مربع. وفي المقابل، يزيد حجم اعتماد هذا الاقتصاد بما نسبته 1.2 نقطة مئوية عن متوسط الدول التي تزيد مساحة أقاليمها بأربعة أضعاف عن مساحة الأراضي الفلسطينية، أي إلى 25,000 كيلومتر مربع (أجرت الكتابة هذه الحسابات بناءً على البيانات الصادرة عن قاعدة البيانات الموحدة للبيانات الإحصائية الموضوعية في منظمة الأغذية والزراعة العالمية (FAOSTAT) ومؤشرات التنمية العالمية). وفي المتوسط، تزيد نسبة الاعتماد على الأغذية المستوردة كلما كانت مساحة الدولة أصغر. وكلما قلت حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، وذلك على الرغم من أن الدول بمختلف مساحات أقاليمها تتفاوت في حجم اعتمادها على الاستيراد لتأمين حاجتها من المواد الغذائية.

ومن شأن إنهاء الاحتلال الإسرائيلي تقليص اعتماد الفلسطينيين على بعض هذه الواردات. حيث يمكن تقليص الواردات من القمح إذا تمكّن الفلسطينيون من استغلال مساحات أكبر من الأراضي الصالحة لزراعة المحاصيل الحقلية، التي كان القمح يُزرع فيها في السابق. كما يمكن زيادة إنتاج الخضراوات والفواكه إذا ما حصل الفلسطينيون على حصة عادلة من المياه بحسب ما تنص عليه اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية الصادرة عن الأمم المتحدة، فضلاً عن ذلك، يمكن تقليص الواردات من المنتجات الأخرى من خلال إطلاق المشاريع التي تستهدف تعزيز الإنتاج المحلي أو زيادته. وفي هذا السياق، يحتل استيراد الإسمنت ما نسبته 3% من إجمالي قيمة الواردات الفلسطينية. ويمكن تقليص الواردات من هذا الصنف أو الاستغناء عنها لو أنشئ مصنع لإنتاج الإسمنت في محافظة الخليل، مثلاً، حيث تتوفر المدخلات الضرورية لإنتاج هذه المادة وأعدت الخطط اللازمة لإنشاء مثل هذا المصنع. صحيح أن هذه التغييرات لن تفرز فرقاً هائلاً في مستويات الاعتماد على الاستيراد، ولكنها كفيلة بإحداث بعض التغيير في هذا الجانب. وعلى هذا المنوال، فقد بلغ حجم استيراد أعلاف المواشي ما لا يقل عن 2% من الناتج المحلي الإجمالي في بعض السنوات، ويمكن التقليل من هذه الواردات إذا جرى تمكين الفلسطينيين من الوصول إلى المراعي ومصادر المياه التي تقع تحت سيطرة إسرائيل.

اعتماد الدولة على الاستيراد والتصدير

نتطرق في هذه الجزئية إلى النوع الثالث من أنواع التبعية الاقتصادية، وهو اعتماد الدولة على التجارة الإقليمية التي تأتي على شكل اعتماد الدولة على الاستيراد والتصدير. وفي هذا السياق، يبين الرسم البياني رقم (4) أدناه، أن الاقتصاد الفلسطيني يعتمد اعتماداً هائلاً على الاستيراد من دولة واحدة، هي إسرائيل. وينسحب هذا الأمر ذاته على الصادرات (مع أن الرسم البياني المذكور لا يُظهر حركة الصادرات وحجمها). ويصل حجم الاستيراد من إسرائيل في عمومها إلى ما نسبته 70%. ويزيد في بعض الأحيان على 80% من إجمالي الواردات. ولكن بسبب طريقة احتساب الواردات، ينبغي لنا أن نلاحظ، في هذا المقام، أن بعض الواردات التي تُحتسب على أنها تأتي مباشرةً من إسرائيل ربما تكون قد استوردت من دول أخرى في الأصل. فإذا لم تمر البضائع المستوردة من الميناء إلى وجهتها في الضفة الغربية مباشرةً، وتم تأخيرها لبعض الوقت في إسرائيل، فمن غير المحتمل أن يتم اعتبار هذه البضائع على أنها جاءت من خارج إسرائيل، حتى لو كان منشؤها بلد آخر غير إسرائيل. ومع ذلك، فلا تزال فلسطين تعتمد على الاستيراد إلى حد ما بصرف النظر عن منشأ البضائع المستوردة.

وفي الوقت الذي ترتفع فيه نسبة اعتماد الاقتصاد الفلسطيني على الواردات عن المتوسط العام إلى حد ما، فهو يقترب من هذا المتوسط السائد في اعتماده على استيراد المواد الغذائية. ومن بين الدول النامية الثماني التي تفوق غيرها في اعتمادها على واردات الطاقة، فإن فلسطين تُعتبر واحدة من ضمن أعلى ثلاث دول في العالم في اعتمادها على دولة واحدة لتأمين وارداتها منها وتصدير منتجاتها إليها (انظر الجدول رقم 2 أدناه). ولا تزيد سوى ثلاث دول في مجموعات البيانات التي تستعرضها هذه الدراسة في مستوى اعتمادها على الاستيراد، حيث تؤمّن ملكة سوازيلاند وملكة ليسوتو ما يقرب من 80% من وارداتهما من جنوب أفريقيا، في حين تستورد ملكة بوتان ما نسبته 80% من احتياجاتها من الهند. وعلى خلاف فلسطين، نجد كل دولة من هذه الدول الثلاث نفسها ملزمة بصورة كلية، أو بصورة كلية تقريباً، بالتبادل التجاري مع دولة واحدة يعينها بحكم وضعها الجغرافي، فليسوتو تشكل جيلاً محاطاً من جميع جوانبه بجنوب أفريقيا، وسوازيلاند محاطة من جميع جوانبها تقريباً بجنوب أفريقيا، بحيث لا يتصل سوى جزء ضئيل من حدودها الشرقية بموزنبيق التي تُعدّ من بين أفقر الدول في العالم، وتعاني من مشاكل وأوضاع اقتصادية مزرية عقب عقود طويلة من الحرب الدامية التي شهدها. أما بوتان فهي محاطة بالهند من جوانبها كافة، باستثناء حدودها الشمالية الجبلية مع إقليم التبت. وهذه الحدود مغلقة في هذه الآونة (Wikipedia: 2011a).

الجدول (2): يقع الاقتصاد الفلسطيني ضمن أكثر الدول التي تعتمد على الاستيراد والتصدير في العالم. ولا تحتل هذه المستويات المرتفعة من الاستيراد من دولة واحدة والتصدير إليها سوى ملكتا بوتان وسوازيلاند.

اعتماد الدولة على التصدير (الصادرات المورّدة إلى أكبر دولة مستوردة كنسبة مئوية من مجموع الصادرات)	اعتماد الدولة على الاستيراد (الواردات القادمة من أكبر دولة مورّدة كنسبة مئوية من مجموع الواردات)	
79.8% إلى جنوب أفريقيا	81.4% من جنوب أفريقيا	سوازيلاند
	78.2% من جنوب أفريقيا	ليسوتو
93.5% إلى الهند	77.8% من الهند	بوتان
87.5% إلى إسرائيل	73.6% من إسرائيل	الأراضي الفلسطينية المحتلة
86.6% إلى الهند		غينيا بيساو

المصدر: منظمة التجارة العالمية 2011. تشير هذه البيانات إلى العام 2009. وبعضها يشير إلى العام 2008 ويستثنى هذا الجدول الدول التي يشكل الاتحاد الأوروبي أكبر مورّد لها أو أكبر وجهة لصادراتها.

ولا تحتل فلسطين مرتبة متقدمة في اعتمادها على الواردات فحسب، وإنما في اعتمادها على دولة بعينها لتوريد صادراتها إليها كذلك، حيث تصدر فلسطين ما يقرب من 90% من صادراتها إلى إسرائيل أو إلى دول أخرى عن طريق إسرائيل. ولا تفوق فلسطين في هذه الناحية سوى مملكة بوتان التي تصدر الغالبية العظمى من منتجاتها إلى الهند، ومن الدول التي تتشابه مع فلسطين في اعتمادها على وجهة واحدة لتوريد صادراتها غينيا بيساو، التي تصدر جل منتجاتها إلى الهند كذلك، بالإضافة إلى سوازيلاند التي تشحن صادراتها إلى جنوب أفريقيا بصفة رئيسية.

وإذا ما نظرنا إلى الدول التي تعتمد اعتماداً هائلاً على دولة واحدة في تصريف وارداتها وتأمين صادراتها، بخلاف فلسطين، فلا نجد سوى بلدين ينسحب عليهما هذا التوصيف، وهما ملكتا سوازيلاند وبوتان. فهاتان الدولتان جدان نفسيهما مجبرتين على الاعتماد على الدول المحيطة بهما بسبب تضاريسهما الجغرافية، وبالطبع، فإن فلسطين ليست مضطرة إلى الاعتماد على إسرائيل بصفة حصرية تقريباً بسبب تضاريسها الجغرافية، وإنما بسبب الاحتلال الإسرائيلي، وبسبب الآثار السلبية التي خلفتها اتفاقيات أوسلو والأعباء القاهرة التي فرضتها على فلسطين. فيموجب أحكام هذه الاتفاقيات (وليس على هدي من روحها)، تستطيع إسرائيل أن تفرض القيود على التبادلات التجارية الفلسطينية. صحيح أن أقصر المسارات للوصول إلى أوروبا، التي تشكل أكبر سوق للصادرات الفلسطينية، هو عبر إسرائيل، ولكن بالنظر إلى القيود التي تفرضها إسرائيل على الفلسطينيين، فإن هذا المسار ليس هو بالضرورة المسار الأوحده أو الأمثل للوصول للصادرات الفلسطينية إلى هذه الوجهة. ففي شهر أيلول/سبتمبر 2011، صادق البرلمان الأوروبي على اتفاقية تسمح بإعفاء المنتجات الزراعية والسمكية الفلسطينية من الجمارك، وإعفاؤها من نظام حصص الاستيراد، بغية تشجيعها على الوصول إلى الأسواق الأوروبية. وبحسب هذا الإعلان، يعتقد أولئك الذين صوتوا لصالح هذا الترتيب بأن تنفيذ الاتفاقية المذكورة في مطلع العام 2012، عن طريق توسيع نطاق وصول المنتجات الفلسطينية إلى أسواق الاتحاد الأوروبي، «التي كانت حتى الآن تقع تحت سيطرة سلطات الجمارك الإسرائيلية المباشرة، سوف يساعد الشعب الفلسطيني على توسيع اقتصاده وتنميته» (European Parliament 2011). ولكن هذا الإعلان لا يبين المسار الذي ستُنقل المنتجات الفلسطينية من خلاله، ولا كيفية الالتفاف على سلطات الجمارك الإسرائيلية.

الأخطار الرئيسية التي تولدها التبعية الاقتصادية

يقول منظرو التبعية الاقتصادية إن أحد الأخطار الرئيسية التي تواجهها الدول الأقل تقدماً يتمثل في تراجع طويل الأمد في أسعار السلع الأساسية التي تصدرها هذه الدول بالنسبة إلى أسعار البضائع المصنّعة التي تستوردها، وليس هذا هو الحال الذي يسري على فلسطين، فالخطر الرئيسي لا يكمن في انهيار الطلب العام على صادراتها، أو في تغير شروط التبادل التجاري معها. فمع الاعتماد على استيراد السلع، يتمثل الخطر الرئيسي الذي يواجهه الاقتصاد الفلسطيني في ارتفاع أسعار هذه السلع التي يستوردها، وقد شكّل هذا الأمر مشكلة في واردات الطاقة، فمنذ العام 2003، تسبب ارتفاع أسعار الوقود في زيادة قيمة واردات فلسطين من الطاقة، وزيادة إجمالي الواردات من هذه السلعة، وهو ما تسبب في رفع مستوى اعتماد فلسطين على الاستيراد بصفة عامة.

ومع اعتماد الدولة على الاستيراد والتصدير، ولاسيما اعتمادها على بلد لا يُعتبر من حلفائها في أحسن الأحوال، يختلف الخطر الذي يحقق باقتصاد هذه الدولة اختلافاً ظاهراً، فإسرائيل تستطيع الاستفادة من تبعية الاقتصاد الفلسطيني، وأن توظفها كسلاح اقتصادي لغاياتها

السياسية والعسكرية، وأن تستخدمها كورقة للمساومة وأداة للتهديد. فمجرد قيام السلطات الإسرائيلية باحتجاز العوائد الضريبية والجمركية وحده وقطعها عن السلطة الفلسطينية في مناسبات عديدة ولفترات طويلة، قد تصل إلى سنتين في بعض الأحيان، يوضح مدى الأخطار الرئيسية التي تكتنف الدولة الفلسطينية.

ما هي الحلول؟

يتمثل الحلان الرئيسيان اللذان يُطرحان، في العادة، للتخفيف من حجم تبعية الاقتصاد الفلسطيني واعتماده على الاقتصاد الإسرائيلي في تعزيز الاكتفاء الذاتي الذي يتحقق من خلال إنتاج البضائع التي تستوردها فلسطين في هذه الآونة، وتنويع الواردات والصادرات. وفضلاً عن ذلك، فقد تسهم الدول المانحة في دعم وتعزيز الطلب على الصادرات بغية تقليص العجز التجاري العام الذي يعاني منه الاقتصاد الفلسطيني. وما لا شك فيه، أن بعض القطاعات الاقتصادية في فلسطين تستطيع زيادة حجم الإنتاج المحلي حال رفع القيود التي يفرضها الاحتلال الإسرائيلي عليها. وتستطيع فلسطين أن تزرع المزيد من محاصيل القمح وأعلاف المواشي، بالإضافة إلى إنتاج كميات أكبر من الخضراوات والفاكهة. ومن الممكن كذلك إنتاج الغاز الطبيعي من حقل غزة البحري إذا ما أبدت إسرائيل تعاونها في هذا الشأن. ومن ناحية مبدئية، يمكن إنتاج الأسمت على الرغم من أن المصالح التي يملكها الترتيب القائم مع إسرائيل يحول دون إنشاء مصنع لإنتاج هذه المادة في الضفة الغربية. وفي هذا الإطار، تدرك بعض المنظمات الدولية المانحة الحاجة إلى تعزيز استقلال الاقتصاد الوطني الفلسطيني وترسيخه، فبرنامج مساعدة الشعب الفلسطيني التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP Program of Assistance to the Palestinian People) يعمل، ضمن إطار الخطة التي أعدها للأعوام 2012 - 2014، على إعداد "إستراتيجية استيراد بديلة من شأنها تعزيز اعتماد الاقتصاد المحلي على ذاته". وتشمل هذه الإستراتيجية إطلاق حملة "أشتر المنتجات الفلسطينية" وتعزيز حركة الصادرات (UNDP/PAPP 2011, 21).

ولكن حتى لو أمكننا الوصول إلى جميع بدائل الاستيراد المذكورة، فيجب أن تسعى الإستراتيجية الإضافية التي تُعدها في هذا الصدد إلى تنويع التبادلات التجارية. فمن غير المعقول الافتراض أن دولة فلسطين الصغيرة التي لا تملك سوى نطاق محدود من الميزات الجغرافية والمناخية أن تتحول إلى دولة تملك الاكتفاء الذاتي التام في جميع منتجاتها، وذلك على الرغم من أنه من المفيد التفكير في الطرق التي تكفل تحقيق الاكتفاء الذاتي في الأنشطة ذات الجدوى الاقتصادية. ويعتمد تنويع التبادلات التجارية على تعاون إسرائيل طالما بقيت السلطات الإسرائيلية تُحكّم قبضتها على الحدود الفلسطينية وتسيطر عليها.¹⁵¹ ولكن على المدى المتوسط (بعد إقامة دولة فلسطين المستقلة وحتى قبل إقامتها)، يجب أن يشكل تنويع التبادلات التجارية جزءاً مهماً من الإستراتيجية التي تعتمدها فلسطين لتقليص اعتمادها الهائل على التبادل التجاري مع إسرائيل، الذي يفرض عليها أعباء ثقيلة.

151. فهذا هو الوضع القائم على الرغم من أن السلطات الإسرائيلية دأبت على مخالفة روح اتفاقيات أوسلو، وأحكامها الحرفية في بعض الأحيان.

المصادر العربية:

مركز المعلومات الإسرائيلي لحقوق الإنسان في الأراضي المحتلة (بتسيلم). عمل انتقامي: قصف محطة توليد الكهرباء في قطاع غزة وتبعاته. أيلول/سبتمبر 2006. وهذا التقرير منشور على الموقع الإلكتروني للمركز:

http://www.btselem.org/arabic/publications/summaries/200609_act_of_vengeance

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. 2009 والسنوات السابقة. إحصاءات التجارة الخارجية: السلع والخدمات. 2009. نتائج أساسية. الجدول (3) في بعض السنوات. والجدول (4) في سنوات أخرى: إجمالي قيمة الواردات والصادرات السلعية وصافي الميزان وحجم التبادل التجاري في الأراضي الفلسطينية حسب بلد المنشأ والمقصد.

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. 2009. ميزان الطاقة في الأراضي الفلسطينية بالوحدات الفيزيائية. وهذا التقرير منشور على الموقع الإلكتروني للجهاز:

http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_pcbs/Energy/38019346-0487-41fe-9e42-97de33977959.htm

وقد اطلعنا على هذا التقرير واقتبسنا منه في يوم 7 تشرين الثاني/نوفمبر 2011.

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. 2009. إجمالي قيمة الواردات السلعية الفلسطينية المرصودة حسب أقسام التصنيف الدولي الموحد - التنقيح الثالث خلال الفترة 1996 - 2009. وهو منشور على الموقع الإلكتروني للجهاز:

http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_pcbs/ForeignTrade/imp%20%20div.htm

وقد اطلعنا على هذا التقرير واقتبسنا منه في يوم 7 تشرين الثاني/نوفمبر 2011.

صندوق الاستثمار الفلسطيني. 2011. التقرير السنوي 2010. رام الله. وهذا التقرير منشور على الموقع الإلكتروني للصندوق:

http://www.pif.ps/resources/file/annual_report/pifannualreportfinalllow.pdf

وقد اطلعنا على هذا التقرير واقتبسنا منه في يوم 6 تشرين الثاني/نوفمبر 2011.

سلطة النقد الفلسطينية. 2011. ميزان المدفوعات: 2000 - 2010. وهذا التقرير منشور على الموقع الإلكتروني:

http://www.pma.ps/index.php?option=com_content&view=article&id=104&Itemid=87&lang=en

وزارة الاقتصاد الوطني الفلسطينية ومعهد الأبحاث التطبيقية (أريج). 2011. التكاليف الاقتصادية الناجمة عن احتلال الأراضي الفلسطينية المحتلة. نشرة أصدرتها وزارة الاقتصاد الوطني الفلسطينية ومعهد الأبحاث التطبيقية (أريج). أيلول/سبتمبر.

منظمة الأغذية والزراعة العالمية. 2011. قاعدة البيانات الموحدة للبيانات الإحصائية الموضوعية في منظمة الأغذية والزراعة العالمية (FAOSTAT). انظر الموقع الإلكتروني:

<http://www.faostat.fao.org>

European Parliament. 2011. Parliament approves deal to boost trade with Palestinian Authority. External/international trade — 27-09-2011. Plenary sessions. Accessed Nov. 6, 2011. <http://www.europarl.europa.eu/en/pressroom/content/20110927IPR27614/html/Parliament-approves-deal-to-boost-trade-with-Palestinian-Authority>

Chemaitelli, Wassim. 2008 Gaza International Airport, Palestine Airways Limited. Accessed December 2, 2011. <http://www.gazaairport.com/history.html>

Larudee, Mehrene. 2009. Sources of Polarization of Income and Wealth: Offshore Financial Centers. Review of Radical Political Economics 41(3): 343-351 (Summer).

[TJN] Tax Justice Network. n.d. Map of the tax haven world. Accessed July 2, 2011. <http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/mapamundi.pdf>

[UNDP/PAPP] United Nations Development Programme, Programme of Assistance to the Palestinian People. 2011. Development for Freedom: Empowered Lives, Resilient Nation. Consolidated Plan of Assistance 2012-2014. Accessed November 5, 2011. <http://www.undp.ps/en/newsroom/publications/pdf/>

[WDI] World Bank. 2011. World Development Indicators. Accessed November 3, 2011. <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>

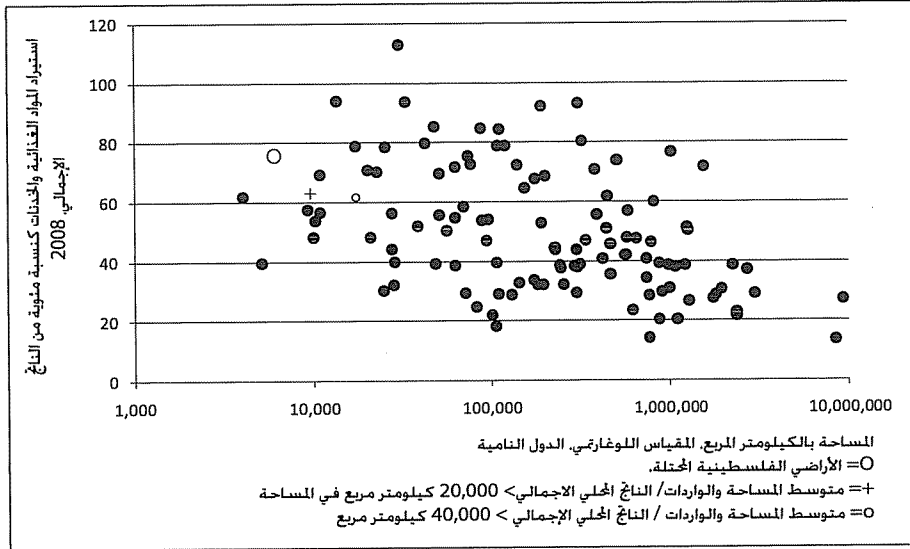
Wikipedia. 2011a. Bhutan. Accessed December 2, 2011. <http://en.wikipedia.org/wiki/Bhutan>

Wikipedia. 2011b. British Virgin Islands. Accessed December 2, 2011. http://en.wikipedia.org/wiki/British_Virgin_Islands

World Bank. 2007. West Bank and Gaza Energy Sector Review. Sustainable Development Department (MNSSD) Middle East and North Africa Region. Report 39695-GZ. May.

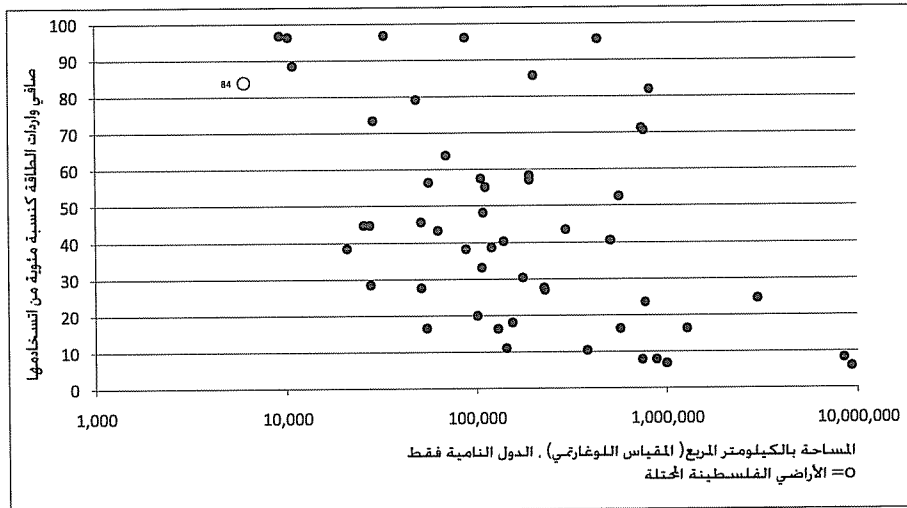
[WTO] World Trade Organization. c2011. Country Trade Profiles. Accessed October 13, 2011. <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFHome.aspx?Language=E>

الرسم البياني رقم (1): الاقتصاد الفلسطيني يحتل مرتبة أعلى بكثير من المتوسط العام في اعتماده على الواردات، بالمقارنة مع الدول النامية التي تتشابه مع فلسطين في حجم مساحتها



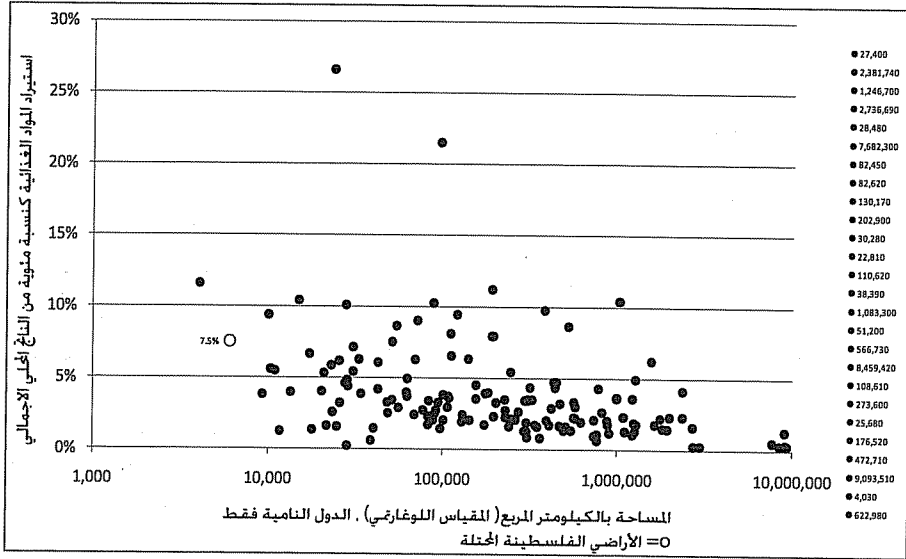
المصدر: الحسابات التي أجرتها المؤلفة بناءً على البيانات التي نشرتها قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية وسلطة النقد الفلسطينية (2011).

الرسم البياني رقم (2): ترتفع نسبة اعتماد الاقتصاد الفلسطيني على واردات الطاقة، حيث تستورد فلسطين ما نسبته 84 % من كميات الطاقة التي استهلكتها في العام 2008. ولا يظهر هذا الرسم البياني سوى الدول النامية التي تستورد جميع احتياجاتها من الطاقة.



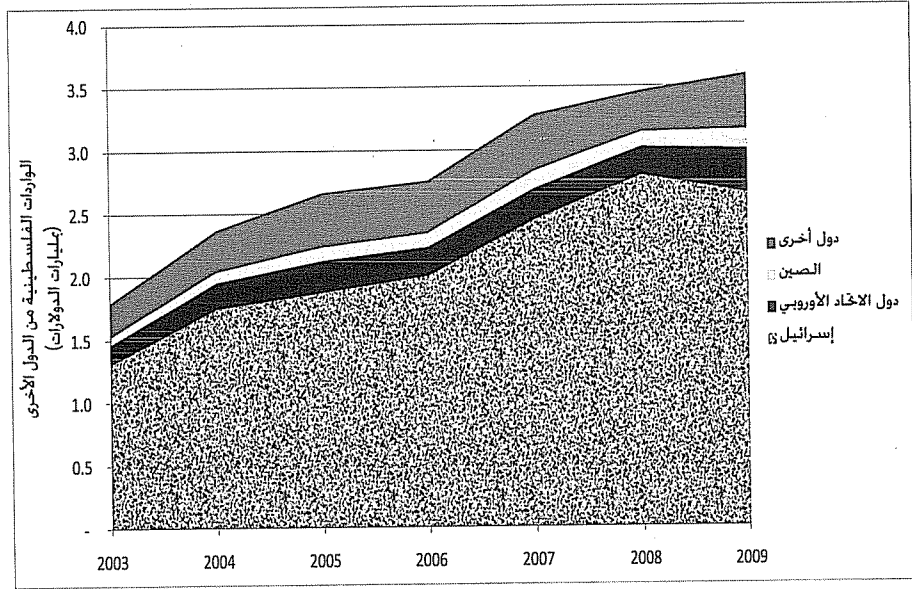
الفلسطينية بالتيراجول، 2009". وتقاس واردات الطاقة واستخدامها في الأراضي الفلسطينية المحتلة بالتيراجول، بينما تقاس في جميع الدول الأخرى بمعادلات النفط.

الرسم البياني رقم (3): يقترب الاقتصاد الفلسطيني من المتوسط السائد في اعتماده على استيراد المواد الغذائية (واردات المواد الغذائية/ الناتج المحلي الإجمالي = 7.5 %). وذلك بالمقارنة مع الدول الصغيرة التي تستعرضها مجموعة البيانات التي توردها هذه الدراسة. أما الدول التي تقل حصة الفرد فيها من الناتج المحلي الإجمالي عن 2,000 دولار في السنة، فتعتمد في المتوسط على استيراد الغذاء بصورة تفوق غيرها.



المصدر: الحسابات التي أجرتها المؤلفة بناءً على البيانات التي نشرتها قاعدة البيانات الموحدة للبيانات الإحصائية الموضوعية في منظمة الأغذية والزراعة العالمية (FAOSTAT) التابعة لمنظمة الأغذية والزراعة العالمية، وقاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني للعام 2008.

الرسم البياني رقم (4): تعتمد الأراضي الفلسطينية المحتلة اعتماداً كبيراً على الواردات من إسرائيل (لا يظهر هذا الرسم البياني الصادرات المتوجهة إلى إسرائيل. وبذلك، تعتبر فلسطين من بين أكبر الدول التي تعتمد على الاستيراد والتصدير في العالم).



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. إحصاءات التجارة الخارجية المرصودة. الجدول (3) والجدول (4). سنوات مختلفة.

إدارة الضرائب والجهارك في إطار سياسات مالية فلسطينية ملائمة

ياسر شاهين¹⁵²

مقدمة:

من المعروف أن الدول لا تعتمد على مصدر واحد من مصادر الإيرادات، بل تتعدد وتنوع مصادر مواردها العامة، وقد تطورت هذه الموارد بتطور الظروف الزمنية والمكانية لنمو الدولة ولتعاظم دورها في النشاط الاقتصادي. وتتكون الإيرادات العامة لأية دولة من إيرادات الضرائب المختلفة. والإيرادات غير الضريبية المكونة من الفوائد للمشاريع العامة الإنتاجية والخدمية والرسوم، وتحكم بحجم هذه الإيرادات وتوزيعها أنظمة وقوانين تخول الدولة بجمع هذه الإيرادات، ولا تقاس فاعلية إدارة الإيرادات العامة فقط بكم حجم جبايته، وإنما بمدى تأثير هذه الإيرادات على العدالة الاجتماعية، والمستقبل السياسي للدولة.

كما تعد الإيرادات العامة الوسيلة المالية التي تستطيع الدولة من خلالها تأمين المال اللازم لتغطية نفقاتها العامة، والقيام بالخدمات العامة والوظائف الملقاة على عاتقها، وهي ذات تأثير على الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق أهداف المجتمع بشكل عام. وقد تزامن تطور مفهوم الدولة مع توسع استخدام الضريبة كوسيلة من وسائل تنفيذ السياسات المالية المختلفة، بسبب اتساع الأهداف والواجبات الملقاة على عاتق الدولة بكافة جوانبها الاجتماعية والاقتصادية لذلك اتسعت وتشعبت المؤسسات الحكومية للقيام بهذه الخدمات، وعليه ازدادت نفقات الدولة في هذه المجالات، ما اضطر للتوسع في الإيرادات بأنواعها المختلفة، ومنها الإيرادات الضريبية كضريبة الأفراد وضريبة الأموال، وبعض الضرائب غير المباشرة كرسوم المرور على التجارة العابرة والضرائب الجمركية، لذا تعد الضرائب من أهم إيرادات الدولة في العصر الحديث، ولا تقتصر أهميتها على ما تدره من أموال على الخزينة العامة، بل لتأثيرها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية.

مشكلة الدراسة: لا شك أن الاعتبارات الاقتصادية ضرورية لتحقيق دولة قابلة للحياة، لذا فإن تحقيق الاستقلال السياسي لا بد أن يتضمن الاستقلال الاقتصادي لأي كيان، وبالتالي فإن مستقبل الدولة الفلسطينية المستقلة، ومسألة التبعية الاقتصادية لإسرائيل من منظور الاقتصاد الكلي، تحتاج إلى نقاش جدي ومسؤول متصل بقضايا حيوية داعمة للاستقلال المالي والاقتصادي والتنمية المستدامة للدولة الفلسطينية المقبلة، من هنا، فإن المشكلة التي سنتناولها الورقة تتمثل في الإجابة عن التساؤلات الآتية:

- 1- هل ما زالت الاتفاقيات الاقتصادية من خلال اتفاقية باريس الاقتصادية وتوابعها قابلة للتطبيق في ظل التوجه الفلسطيني للاستقلال السياسي والاقتصادي.
- 2- كيف أدارت السلطة الفلسطينية سياساتها المالية خلال الفترة السابقة.
- 3- هل تصلح السياسات المالية والنقدية التي اتبعتها السلطة الفلسطينية لمرحلة ما بعد الاستقلال السياسي والاقتصادي.
- 4- ما هو المطلوب فلسطينياً على صعيد السياسات المالية لمواجهة متطلبات المرحلة المقبلة.

152. أستاذ مساعد في العلوم المالية ورئيس دائرة التجارة، جامعة فلسطين الأهلية-بيت لحم.

أهمية الضرائب والجمارك: تعد الضرائب للسلطة الفلسطينية من أهم مصادر الدخل. إن لم يكن مصدر دخلها الأكثر استقراراً. ومن جانب آخر تنبع أهميتها باعتبارها أكثر أدوات السياسة المالية قدرة في التأثير على السياسة المالية والاقتصادية للتحكم في سير النشاط الاقتصادي. وبخاصة في ظل غياب مقومات السياسة النقدية لعدم وجود بنك مركزي وعملة وطنية. وحدائث وجود سلطة النقد الفلسطينية. لذلك تعد الضرائب الأداة الاقتصادية الفعالة في التأثير على الوضع الاقتصادي الفلسطيني. حيث تستخدم الضريبة في تمويل الموازنة العامة. وتستخدم في رفع الكفاءة الاقتصادية والإنتاجية. وتوجيه الموارد الاقتصادية لاستغلالها على أتم وجه. وكذلك تعد الضريبة وسيلة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي. وتحقيق العدالة الاجتماعية التي تتمثل في إعادة توزيع الدخل بين مواطنيها. ما يساهم في تحقيق الأمن الداخلي في المجتمع.

وقد كانت النظرة القديمة للضريبة تنحصر في مجال ضيق، ألا وهي توفير الإيرادات المالية لسد النفقات العامة. لكن التطور الاجتماعي. والاقتصادي. والأزمات الاقتصادية التي حصلت في الآونة الأخيرة. من خلال الثورات الاجتماعية والاحتجاجات المتواصلة. وسع مجال الضريبة فجعلها أداة مهمة في مجال التنمية الاجتماعية والاقتصادية. فالدول الفقيرة التي يجني أفرادها دخولاً متوسطاً ومنخفضة. فإنها تركز في نظامها الضريبي على الضرائب غير المباشرة. كضريبة الاستهلاك والرسوم الجمركية. وهذا ما يمثل أهم خصائص ومكونات الموازنة للسلطة الفلسطينية.

موقع الضرائب والجمارك في السياسة المالية الفلسطينية: حيث تتكون السياسة المالية من سياسة الإنفاق وسياسة الإيرادات العامة. ولكل من هذه السياسات أهداف تريد تحقيقها. فسياسة الإنفاق العام تلتخص في تحديد حجم الإنفاق العام. ومن ثم توزيعه على القطاعات الاقتصادية والاجتماعية بالشكل الذي يحقق خطة السلطة التنفيذية حسب الموازنة العامة. أما سياسة الإيرادات العامة. فتشمل جميع الإجراءات والسياسات المتعلقة بتحديد مصادر الإيرادات العامة للدولة والمتمثلة بما يلي:

1- الإيرادات الضريبية: وتشمل الضرائب المباشرة وغير المباشرة. وأية ضرائب أخرى قد تفرض بقانون من وقت لآخر لمواجهة عجز الموازنة. وفرض الضرائب بقدر ما هو قانون بيد السلطة العامة يمكن أن تستعمله في أي وقت كحق سيادي. إلا أن المبالغة في فرض الضرائب فيه مخاطرة كبيرة قد تطيح بالسلطة التنفيذية وسياساتها إذا ما شعر المواطن بزيادة العبء الضريبي المفروض.

أنواع الضرائب: تتنوع الضرائب التي تتم جبايتها إلى:

- 1- الضرائب المباشرة: وهي تلك الضرائب التي تقتطع مباشرة من رأسمال الممول أو دخله. وتنصب مباشرة على الثروة ذاتها. وأشهر أنواعها الضرائب على الدخل. والضرائب على رأس المال.
- 2- الضرائب غير المباشرة: تفرض على التصرفات التي يقوم بها الممولون. كالإنفاق والتداول. أو الحصول على منفعة. ولقد تم تعريفها في أدبيات المالية بأنها الضرائب التي تفرض بصورة غير مباشرة على عناصر الثروة -الدخل ورأس المال- وليس على

وجود الثروة، ومنها ما يفرض على الإنفاق أو الاستهلاك أو التداول كاستيراد البضائع. ومن أنواعها ضريبة القيمة المضافة، وضريبة المبيعات، وتندرج ضريبة المقاصة ضمن الضرائب غير المباشرة في فلسطين.

اتفاقية باريس الاقتصادية

- الاتفاق الفلسطيني الإسرائيلي: الذي تم توقيعه في باريس في العام 1994، ويتكون من إحدى عشرة مادة، من أهمها:

- 1- إن الاتفاق سيحكم العلاقات الاقتصادية بين الطرفين، وإنه يغطي الضفة الغربية وقطاع غزة خلال الفترة الانتقالية، وإن صلاحيات السلطة الوطنية الفلسطينية ستحدد بحسب الاتفاقية التي حكم ما عرف بالولاية الإقليمية.
- 2- تشكيل لجنة فلسطينية-إسرائيلية، مشتركة من عدد متساوٍ من الأعضاء، وتتخذ قراراتها بالاتفاق، وتشتمل مهامها على مراجعة الاتفاقية وتقييم العلاقات الاقتصادية.
- 3- المادة الثالثة، وتتعلق بالضرائب وسياسات الاستيراد، وتتلخص في الآتي:
- تتمتع السلطة الفلسطينية بحرية تحديد الجمارك والرسوم والضرائب على السلع المستوردة ضمن قوائم (A1 وA2 وB)، بالإضافة إلى السيارات وبالكميات التي تُلبي احتياجات السوق الفلسطينية، والتي ستحددها اللجنة المشتركة.

- 1- فيما عدا ذلك، تلتزم السلطة بمعدلات الجمارك والضرائب والرسوم الأخرى التي تفرضها إسرائيل على الواردات، كما تلتزم بسياسة الاستيراد الإسرائيلية وإجراءاتها.
- 2- يحق لإسرائيل تعديل الضرائب والجمارك وسياسة الاستيراد والمواصفات على أن لا تشكل التغييرات في المواصفات عائقاً غير جمركي، وأن تكون قائمة على اعتبارات الصحة والسلامة وحماية البيئة، وفقاً للاتفاقية حول العوائق الفنية من الجات.
- 3- تلتزم السلطة الوطنية الفلسطينية بمعدل ضريبة القيمة المضافة المعتمد في إسرائيل، مع قدرتها على تخفيضها بما لا يزيد على نقطتين مؤويتين.
- 4- تم تحديد إجراءات معينة لاستيراد البترول عن طريق الأردن، وقد هدفت الإجراءات إلى عدم تمكين الفلسطينيين من بيعه للإسرائيليين.
- 5- نصت الاتفاقية على حق الفلسطينيين باستخدام كافة نقاط الدخول والخروج الإسرائيلية المحددة لغرض استيراد السلع وتصديرها، وأن السلع الفلسطينية ستعطي معاملة مساوية للإسرائيلية.

الضرائب المباشرة:

1. أعطت المادة الوطنية الحق في انتهاج سياسة ضريبية مباشرة مستقلة، ويشمل ذلك ضريبة الدخل على الأفراد والشركات، وضرائب الملكية، وضرائب ورسوم الحكم المحلي.
2. نصت المادة كذلك على أن تقوم إسرائيل بتحويل ضرائب الدخل التي تخصم من الفلسطينيين العاملين في إسرائيل بنسبة 75 %، وفي المستوطنات بنسبة 100 %.
3. ونصت على قيام الجانبين بالعمل على منع الازدواج الضريبي في السلطة الوطنية الفلسطينية.

الاتفاقية الأردنية الفلسطينية: لم تحقق أهدافها في التعاون والتكامل بين البلدين من الناحيتين الاقتصادية والتجارية، حيث لم تعتمد الاتفاقية آلية محددة للتنفيذ، فيما لم تنجح اللجنة المشتركة في تنفيذ الاتفاقية. كما لم تشمل القوائم السلعية سلعاً فلسطينية مهمة كانت تصدر قبل ذلك إلى الأردن، وأهملت الاتفاقية تجارة الترانزيت ذات الأهمية القصوى للاقتصاد الفلسطيني، ولم تساهم التعديلات على الاتفاقية المذكورة في العام 1995 في إحداث تغيير جوهري في النشاط التجاري بين الطرفين.

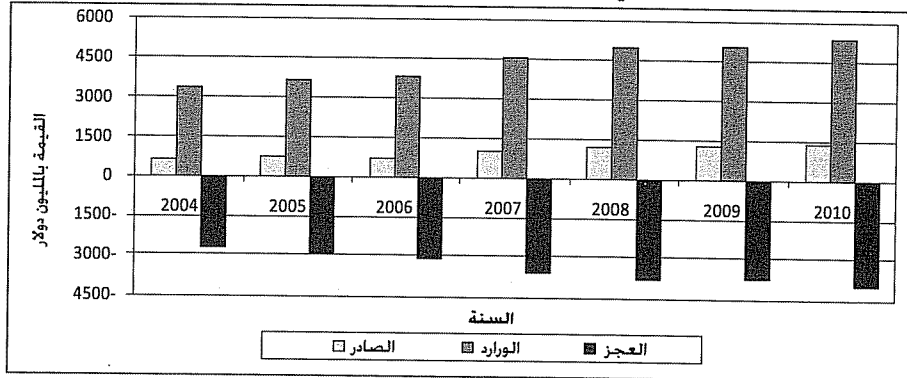
الاتفاق الفلسطيني مع الاتحاد الأوروبي: فقد واجه بعض المشاكل، حيث أن طبيعة العلاقة الاقتصادية والتجارية بين فلسطين وإسرائيل، تعني أن دخول السلع الأوروبية لإسرائيل بدون تعرفه أو قيود كمية عليها يعني بالضرورة دخولها إلى الضفة الغربية وقطاع غزة، ولكن من خلال إسرائيل، ما يؤثر على قدرة فلسطين للتصدير إلى أوروبا، إلى جانب ذلك، فإن الامتيازات التي منحت للفلسطينيين من خلال هذه الاتفاقية تعتبر متواضعة بالقياس لخصوصية الوضع الفلسطيني، والامتيازات المعطاة للسلع الفلسطينية، بينما يرى البعض تشدداً في تحديد شروط المنشأ للسلع الفلسطينية بحسب الاتفاق.

الاتفاقية مع الولايات المتحدة الأمريكية: من الناحية العملية، لم تساهم في تطوير الحركة التجارية بين الطرفين، حيث يواجه المصدر الفلسطيني ارتفاع كلفة النقل، وعدم معرفة جيدة بالسوق الأمريكية، ما يتطلب إعداد إستراتيجيات إنتاجية تعتمد القدرة التنافسية للاستفادة من التسهيلات الممنوحة بموجب القرار المذكور.

تقييم الاتفاقيات: هنالك الكثير من النقاشات التي تطرقت بشكل مفصل للحديث عن الإيجابيات والسلبيات للاتفاق الاقتصادي مع إسرائيل من الناحيتين النظرية والتطبيقية، حيث تركزت الإيجابيات حول الصلاحيات التي منحها الاتفاق للسلطة الوطنية الفلسطينية، إلى جانب الاعتراف ببعض من حقوق الجانب الفلسطيني في المجال التجاري بين الطرفين. غير أن إبراز الجوانب السلبية في هذا الاتفاق قد طغى بشكل كبير على الإيجابيات منه، وبخاصة تلك المتعلقة بدور اللجنة الاقتصادية المشتركة المعنية بمتابعة البروتوكول وتنفيذه، بسبب ربطه وتحويله للجهات الأمنية الإسرائيلية، وكذلك الثغرات المتعلقة بالصياغة وتفسير البنود الخاصة بالاتفاق، وتقييد السياسات التجارية وربطها بالقوائم السلعية المدرجة في الاتفاقية الاقتصادية، ما انعكس سلباً على إمكانية تطوير العلاقات التجارية الفلسطينية مع العالم الخارجي، واعتماد المقاييس والمواصفات الإسرائيلية، الأمر الذي أعطى الجانب الإسرائيلي المبرر للتهرب من الالتزام بالبنود الخاصة بالمبادلات التجارية تحت ذرائع صحيحة.

الميزان التجاري: شهدت الأراضي الفلسطينية خلال الفترة (2004 - 2010) زيادة مستمرة في قيمة العجز في الميزان التجاري، وذلك نتيجة زيادة قيمة الواردات من السلع والخدمات بقيمة أكبر من الصادرات، حيث بلغ متوسط الزيادة السنوية في عجز الميزان التجاري حوالي 6%.

شكل رقم (1): الميزان التجاري للسلع والخدمات في الأراضي الفلسطينية، (2004 - 2010)



* بيانات 2010 تقديرية - المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

وحيث أن منظومة الفعل الاقتصادي اصطدمت بعوائق بروتوكول باريس، فقد أصبحت إسرائيل في ظل الواقع الراهن هي الشريك الأكبر والأول لفلسطين في التجارة الخارجية، فهناك نحو 80 وكالة تجارية في الأراضي الفلسطينية لشركات إسرائيلية، وجميع هذه الوكالات الإسرائيلية تخص سلعاً لها بدائل في الأسواق العربية في مصر والأردن. إلى جانب ذلك، فإن نسبة 86 % من مستورداتنا من إسرائيل، فيما لا تتجاوز نسبة استيرادنا من مصر والأردن 2 % لكل منهما. أي أننا نستورد حوالي 10 % من مجموع صادرات إسرائيل التي بلغت 28 مليار دولار (العام 2000) مثلاً، ونحتل بذلك الموقع الرابع بعد الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي والدول الآسيوية.

وهذا يشير إلى عدم وجود إستراتيجية واضحة المعالم لتعزيز وتطوير التجارة الخارجية والإجراءات والسياسات اللازمة لذلك، إلى جانب المعوقات الإسرائيلية لحركة التجارة والهيمنة على المعابر والمنافذ الحدودية الفلسطينية، ما يحد من إمكانية حرية الحركة للتجارة والأفراد.

الخلاصة: على الرغم من كل هذه الاتفاقات الهادفة للوصول بالمنتج الفلسطيني إلى الأسواق العالمية، وتنوع مصادر المبادلات التجارية والشركاء التجاريين، فإن سيطرة إسرائيل على التجارة الخارجية الفلسطينية كانت ولا تزال قوية. كما توضح حركتنا التصدير والاستيراد الفلسطينيين. بدليل: أن 86 % من وارداتنا هي من إسرائيل. والصادرات الفلسطينية لإسرائيل لا تتعدى 20 % منها. وبلغ العجز التجاري من 1.49 مليار سنة 2000، إلى 3.50 مليار دولار سنة 2009.

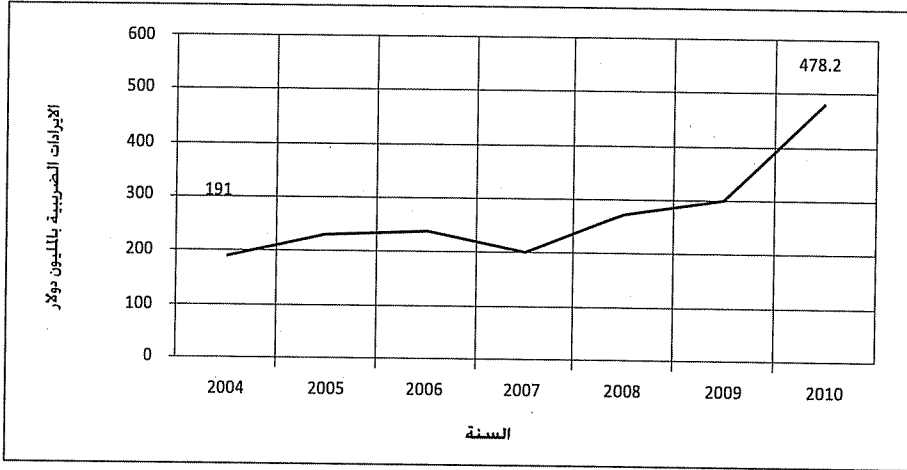
بعض الإحصائيات لإيرادات ونفقات السلطة الفلسطينية خلال الفترة بين 1996 - 2000:

- الإيرادات العامة للسلطة سنة 1996 = 928 مليون دولار ارتفعت إلى 1363.90 سنة 2000.
- الإيرادات الضريبية منها 598.40 مليون دولار لسنة 1996، ارتفعت إلى 847.7 سنة 2000.
- حصتها من الإيرادات المحلية 78 %، وارتفعت إلى 88 % لسنة 2000.
- ضريبة الدخل والأملاك منها 70 مليون دولار لسنة 1996 وارتفعت إلى 81.60 مليون دولار لسنة 2000.
- ضريبة القيمة المضافة منها 419.50 مليون دولار لسنة 1996، ارتفعت إلى 440.30 مليون دولار سنة 2000.

- الرسوم الجمركية منها 109.50 مليون لسنة 1996، ارتفعت إلى 325.80 مليون دولار سنة 2000.
- الإيرادات غير الضريبية بلغت 85.80 مليون دولار سنة 1996، ارتفعت إلى 116 مليون دولار سنة 2000.
- حصتها من الإيرادات العامة 9 % فقط، و فقط 12 % من الإيرادات الضريبية.
- الإيرادات الضريبية للعام 2010 بلغت 1900 مليون دولار بزيادة 21.60 % عن سنة 2009.
- فاتورة المقاصة منها 1269.40 مليون دولار بزيادة مقدارها 15.20 % عن سنة 2009.
- النفقات العامة لسنة 1996 بلغت 927.90 مليون دولار، ارتفعت إلى 1373.70 سنة 2000.
- النفقات الجارية منها 709.60 مليون دولار لسنة 1996، ارتفعت إلى 946.20 سنة 2000.
- حصتها من النفقات العامة تشكل 76 %.
- نفقات الرواتب والأجور، منها 403 ملايين دولار لسنة 1996، وارتفعت إلى 585.50 مليون دولار لسنة 2000.
- النفقات التطويرية منها 190 مليون دولار سنة 1996، ارتفعت إلى 410 ملايين دولار سنة 2000.
- النفقات الرأسمالية منها 26.30 مليون دولار لسنة 1996، انخفضت إلى 12.30 مليون دولار سنة 2000.
- التوظيف الوظيفي للنفقات: الأمنية 208.80 مليون دولار سنة 1996، ارتفعت إلى 348,40 مليون دولار سنة 2003.
- التوظيف الوظيفي للنفقات: الاجتماعية 275.90 مليون دولار سنة 1996 ارتفعت إلى 350 سنة 2003.
- النفقات العامة لسنة 2010 بلغت 3189.60 مليون دولار. تشكل الرواتب والأجور 52 % منها.
- والعجز في الموازنة 1500 مليون دولار.

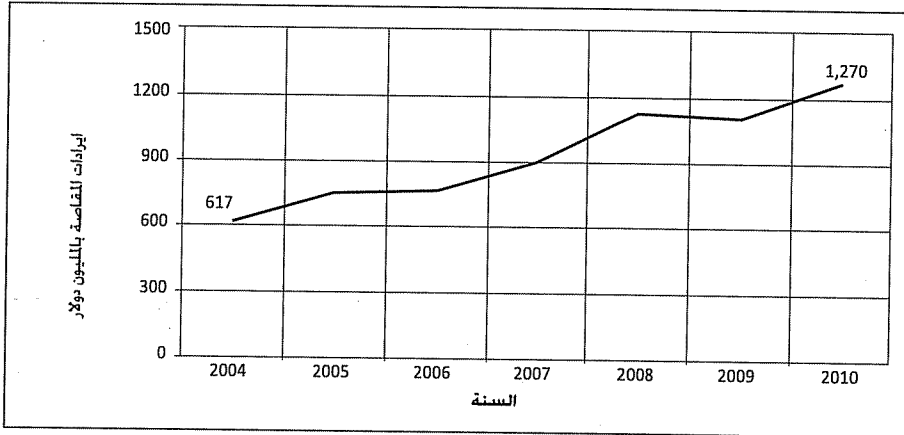
الإيرادات الحكومية: ارتفاع ملحوظ في إجمالي الإيرادات العامة خلال العام 2010، حيث شكلت الإيرادات المحلية (الضريبية وغير الضريبية) حوالي 39.0 % من إجمالي الإيرادات، ما ساعد على تغطية جزء من النفقات الجارية وتقليل الاعتماد على التحويلات الخارجية لدعم الموازنة. فقد بلغت إيرادات السلطة الوطنية الفلسطينية حوالي 1.9 مليار دولار العام 2010 بزيادة نسبتها 21.6 % مقارنة مع العام 2009، كما بلغت إجمالي الإيرادات الضريبية المحصلة خلال العام 2010 أعلى قيمة لها منذ العام 2004 بواقع 478.2 مليون دولار بنسبة زيادة 59.0 % على العام 2009.

شكل رقم (2): إجمالي الإيرادات الضريبية خلال الفترة، (2004 - 2010)



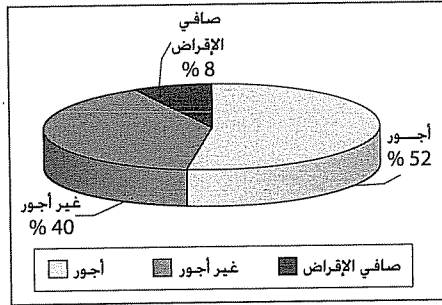
ارتفاع في إيرادات المقاصة خلال العام 2010: ارتفعت إيرادات المقاصة خلال العام 2010 بنسبة 15.1% مقارنة مع العام 2009، وهنا يمكن الإشارة إلى وجود رقابة أكثر على التزام التجار في تقديم الفواتير، إضافة إلى ذلك تحسن حجم الاستيراد من العالم الخارجي ومن إسرائيل. فقد بلغت إيرادات المقاصة 1,269.4 مليون دولار خلال العام 2010 مقابل 1,103.2 مليون دولار العام 2009.

شكل رقم (3): إجمالي إيرادات المقاصة خلال الفترة، (2004 - 2010)

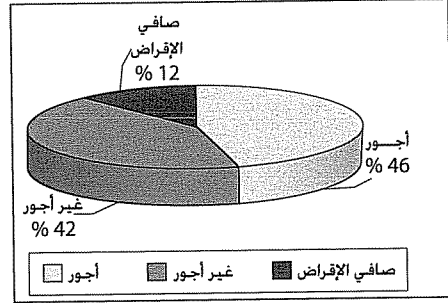


الإنفاق الحكومي: تعتبر الرواتب والأجور أبرز مكونات الإنفاق الحكومي في الأراضي الفلسطينية، حيث تشكل ما نسبته 52.0% من إجمالي النفقات.

شكل 21: التوزيع النسبي لإجمالي النفقات وصافي الإقراض 2010



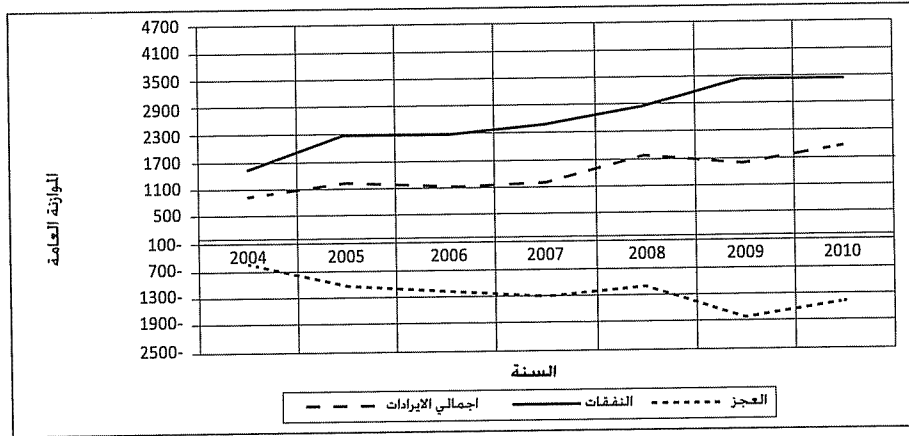
شكل 20: التوزيع النسبي لإجمالي النفقات وصافي الإقراض 2009



انخفضت النفقات الحكومية (باستثناء النفقات التطويرية) خلال العام 2010: انخفضت النفقات الحكومية بنسبة 2.7% لتصل إلى 3,101.7 مليون دولار خلال العام 2010، بعد أن كانت 3,189.8 مليون دولار خلال العام 2009، وهذا الانخفاض ناتج عن انخفاض النفقات على غير الأجور بنسبة 8.2%. ومن جهة أخرى، ارتفعت فاتورة الأجور خلال العام 2010 بنسبة 10.9% لتصل إلى أعلى مستوى لها بواقع 1,626.8 مليون دولار.

انخفاض في قيمة عجز الموازنة خلال العام 2010: انخفضت قيمة العجز في موازنة السلطة الفلسطينية بنسبة 19.3% العام 2010 مقارنة بالعام 2009، حيث وصل العجز العام 2010 إلى 1.5 مليار دولار.

شكل رقم (4): عجز الموازنة العامة خلال الفترة (2004 - 2010)



46.2% نسبة التغطية الذاتية لإجمالي نفقات الرواتب والأجور من الإيرادات المحلية: يعتبر مؤشر نسبة تغطية إجمالي نفقات الرواتب والأجور من الإيرادات المحلية أحد المؤشرات المهمة التي تقيس إمكانية السلطة الوطنية الفلسطينية لتمويل نفسها ذاتياً، دون الاعتماد على الدعم الخارجي لتغطية نفقاتها الجارية (الرواتب والأجور).

جدول رقم (6): نسبة تغطية الإيرادات المحلية لنفقات الرواتب والأجور للفترة (2004 - 2010)**

المؤشر	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
الإيرادات المحلية	337.0	476.0	396.0	323.0	759.1	585.1	750.9
الأجور	870.0	1,001.0	1,193.0	1,283.0	1,453.4	1,466.7	1,626.8
نسبة التغطية*	38.7	47.5	33.2	25.2	52.2	39.9	46.2

*نسبة التغطية: الإيرادات المحلية/إجمالي الرواتب والأجور.

** المصدر: بيانات وزارة المالية 2004 - 2010.

دراسة نقدية في القوانين الضريبية الفلسطينية:

1- قانون ضريبة الدخل رقم 17 لسنة 2004، حيث تصل الضريبة فيه إلى 20 %، التعديل لسنة 2008 وتعديلات 2011، وما رافقه من ملاحظات واعتراضات على بعض من بنوده، وبخاصة ضريبة الأفراد.

2- ضريبة المشتريات: المقاصة وما تضمنت من إشكاليات تتعلق بـ:

- أن يكون المشتري من الجانب الفلسطيني مسجلاً في دائرة الضريبة.
 - استخدام نموذج فاتورة المقاصة، وإلا اعتبرت مهربة. بالإضافة إلى مشكلة الوجهة النهائية للسلع المستوردة.
 - عدد المشتريين الفلسطينيين كبير جداً، بينما عدد الإسرائيليين قليل.
 - تفاوت نسبتها من سلعة لأخرى، لكنها تصل إلى 267 % للأدوات الكهربائية.
- 3- الرسوم الجمركية: تم ضم مناطق السلطة قسراً إلى الاتحاد الجمركي، وبخاصة فيما يتعلق بمعدلات الضريبة للقيمة المضافة أو المبيعات أو الجمارك على السلع المحلية أو المستوردة. التجار الفلسطينيون يفضلون استيراد السلع من خلال شركات إسرائيلية، تفادياً للإجراءات الأمنية، ما يعني حرمان خزينة السلطة من ضرائب هذه السلع. الأمر الذي يؤدي إلى تسرب ضريبي كبير.

استنتاج: من الصعب الحديث عن سياسة ضريبية أو تجارية للسلطة الفلسطينية معزل عن إسرائيل، حيث أنها تخضع لسياسة إسرائيل الضريبية. وبالتالي، فإن معدلات الضرائب، وبخاصة غير المباشرة السارية في إسرائيل، هي المؤشر الأساسي لسياسة السلطة الفلسطينية الضريبية.

- منع الفلسطينيين من الاستيراد الحر والمباشر وحضهم بالأنظمة والإجراءات الجمركية الإسرائيلية، ما سبب خسائر للجانب الفلسطيني.
- ارتفاع أسعار المواد الخام والشحن والسلع والخدمات على المواطن الفلسطيني على الرغم من الثبات النسبي في دخله، ما أدى إلى ارتفاع نسب الفقر والبطالة.
- أدى الاعتماد على الجانب الإسرائيلي في إدارة تحصيل الرسوم الجمركية وضريبة القيمة

- المضافة لتهرب جزء كبير منها، بالإضافة إلى حكم الجانب الإسرائيلي فيها. حيث تلجأ إسرائيل إلى حجز هذه المبالغ كوسيلة ضغط على السلطة الفلسطينية.
- على الرغم من بعض جوانب القصور في أداء الأجهزة الإدارية للسلطة الفلسطينية، فقد أشادت العديد من التقارير للمنظمات الدولية بتحسين الأداء الفلسطيني، ومدى جاهزية هذه الأجهزة للوصول إلى الاستقلال الاقتصادي والسياسي. برامج التدريب المختلفة - مشروع حوسبة وتحديث إدارة الجمارك والضرائب.
- إلا أنه وطبقاً لما ورد في تقرير البنك الدولي وغيره من المنظمات، فإن إسرائيل ستبقى تلعب دوراً مركزياً في مستقبل الدولة الفلسطينية الاقتصادي عبر التعاون الثنائي من خلال جباية الضرائب التي تقدر شهرياً بنحو 120 مليون دولار، وتشكل ثلثي إيرادات السلطة.
- ما زالت هناك محدودية لخيارات السياسة الاقتصادية على الرغم من "جهود الإصلاح المالي والمعونات الأجنبية" بسبب محدودية وضيق حيز السياسات التجارية والمالية والاقتصادية المتاحة في اتفاق باريس الاقتصادي الموقع العام 1994، حيث لا سيادة على الحدود، والموارد، والأراضي، والمياه، وحركة الأفراد والسلع، والمعابر.

الخلاصة:

جوهر السياسة المالية، إن كانت موجودة، لم تركز بصورة رئيسة على خصوصية الاقتصاد الفلسطيني واحتياجاته، لذلك فإن محدودية فاعليتها لا ترتبط بالقصور في الموارد فقط، بل نتيجة السياسات المالية والاقتصادية الحكومية التي تقود إلى نمط معين لتوزيع الموارد واستخدامها.

إن السلطة الفلسطينية غير جاهزة وظيفياً، لكنها جاهزة مؤسسياً وتنظيمياً للدولة؛ بمعنى أن الجاهزية الاقتصادية تتمثل في جاهزية وظيفية، وهو أن تكون الدولة قادرة على ممارسة وظائفها كافة بشكل مستقل، وتقديم الخدمات للمواطن. لكن السلطة غير جاهزة بسبب ارتباطها بعوامل دولية تتمثل في المساعدات الخارجية والجباية الضريبية من قبل الطرف الإسرائيلي.

الإشكاليات المتعلقة بالموازنة العامة:

- استمرار وجود إشكاليات بنيوية في الموازنات الفلسطينية، على الرغم من تحقيق بعض التقدم، وبالتالي، هدف الاستدامة المالية للسلطة سيبقى صعباً، وتبقى المساعدات الخارجية ضرورية.
- الخطط والبرامج التنموية التي تتبناها الحكومة من خلال الموازنة تحقق أهداف السلطة وأولوياتها، ولا تتضمن تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع الفلسطيني.
- ما زالت سياسات الإنفاق مرتبطة بأهداف غير تنموية، وما زالت العدالة الضريبية بحاجة لمزيد من التعزيز، وبخاصة في الجانب الاجتماعي.

- نسبة الإيرادات الذاتية (ومعظمها عبء ضريبي) مقارنة بالناجح المحلي الإجمالي تساوي 32 % تقريباً، وهو يزيد عن الطاقة الضريبية للعبء الضريبي للاقتصاد الفلسطيني قياساً بمتوسط العبء السائد في عدد مختار من الدول النامية، الذي يبلغ 20 % من الناجح المحلي.
- استمرار الخلل الهيكلي في الإيرادات الذاتية للسلطة، فمعظم الإيرادات تأتي من الضرائب غير المباشرة على استهلاك السلع والخدمات، وأكثر من ثلثي هذه الإيرادات تنصف بعدم اليقين ومرهونة بالمزاج السياسي الإسرائيلي.

الجهاز المصرفي:

- ما زال الاعتماد على متغيرات الوضع النقدي الإسرائيلي، وذلك نتيجة: غياب العملة الوطنية والشيكال كعملة للتداول. الدينار والدولار كعملات ادخارية واستثمارية. حركة رؤوس الأموال الفلسطينية تتم بنسبة 46 % مع البنوك الإسرائيلية. تزود البنوك الإسرائيلية شهرياً البنوك الفلسطينية بالسيولة بنسبة 75 % من احتياجاتها من الشيكال. غالبية التعاملات المالية الخارجية مع السلطة الوطنية لا تتم إلا عبر البنوك الإسرائيلية وفقاً لقوانين دولية (تحت بند مكافحة الإرهاب).
- غياب الاستخدام الأمثل للسيولة النقدية بالقطاع المصرفي بهدف استثمارها ومساهمتها في الناجح المحلي. حجم الودائع لسنة 2010 بلغ 6.80 مليار دولار، بزيادة مقدارها 14.20 % على سنة 2009.
- أهمية إصدار عملة فلسطينية لتكامل دور السياسات النقدية مع السياسات المالية.

فيما يخص الاقتصاد الكلي:

- يجب تصحيح الاختلال والتشوّهات في هيكل الاقتصاد الفلسطيني، التي حالت دون إحداث تنمية اقتصادية حقيقية. يجب العودة إلى ثقافة الاقتصاد المنتج والمقاوم والمستقل. وكذلك اتباع سياسات مالية ذات بعد اجتماعي تأخذ على عاتقها تحقيق العدالة الاجتماعية لجهة الطبقة الوسطى والفقيرة.
- إعادة النظر في صيغة العلاقات الاقتصادية-الإسرائيلية، بما يؤدي إلى إلغاء استمرارية هذه العلاقة الموروثية عن الاحتلال وبروتوكول باريس.
- رفض صيغة الاتحاد الجمركي، وعدم التعامل مع إسرائيل وفق صيغة منطقة التجارة الحرة. وهذا يقتضي تشكيل هيئة فلسطينية وطنية بصورة مؤقتة تحقيقاً لهذه الغاية.
- وجود إستراتيجية تبادل تجاري مستقلة مع العالم الخارجي متفق مع مبدأ حرية التجارة وأولويات التنمية الاقتصادية الشاملة.

استنتاج: هذه بعض مؤشرات الواقع الاقتصادي والمالي الراهن. فما هي مؤشرات إستراتيجيتنا المستقبلية؟ الجواب يحتاج إلى الجهد الواعي والمسؤول من كافة المعنيين وصناع القرار على الصعيد الوطني، لمناقشة ووضع رؤية مالية واقتصادية وطنية تتناول عدداً من المسائل:

المسألة الأولى: إعادة النظر في صيغة العلاقات الاقتصادية - الإسرائيلية. بما يؤدي إلى إلغاء استمرارية هذا الواقع وهذه العلاقة الموروثة عن الاحتلال وبروتوكول باريس. وكذلك التأكيد على رفض صيغة الاتحاد الجمركي. وكذلك عدم التعامل مع إسرائيل وفق صيغة منطقة التجارة الحرة. وهذا يقتضي تشكيل هيئة فلسطينية وطنية حقيقياً لهذه الغاية. إذ أن اتفاقية التجارة الحرة تحمل العديد من السلبيات.

المسألة الثانية: الحديث عن التحديات المستقبلية في مجال القضايا المالية. فاعتباراً من العام القادم 2012، ستجد السلطة نفسها مضطرة إلى تطبيق سياساتها المالية في بيئة مختلفة جذرياً عن تلك السياسات التي استمرت حتى العام 2011. والسبب في هذا الاضطرار، حسب وثيقة صندوق النقد الدولي منتصف العام 1999 وتقارير المنظمات الدولية حتى العام 2010، أن الحصلة من الإيرادات كما كانت لن تتكرر. ما يجعل السلطة أمام خيار (أو خطوة إجبارية) للعمل على الحد من توسعها في الإنفاق وإخضاع الإنفاق للأولويات الخاصة بتمويل برامج الاستثمار العام من الموارد الذاتية (الضرائب).

- هذه التوجهات من الصعب تحقيقها دون اعتماد فلسفة ومنهج اقتصاديات المقاومة. وتعبئة الموارد الداخلية في خدمة الأولويات. ضد اقتصاد الترف والانفلات ومن أجل اقتصاد الصمود الذي يعزز التماسك المجتمعي الداخلي بكل أبعاده. إذ لا يعقل أن نسعى إلى تطوير أوضاعنا وتأكيد مقومات صمودنا الداخلي بما نحن عليه.

التوصيات:

بعد وصول اتفاقيات أوسلو إلى طريق مسدود. وتفاقم الوضع الاقتصادي بسبب الاتفاقيات الاقتصادية المحقفة. والممارسات الإسرائيلية السيئة. فإن وجود اقتصاد فلسطيني مستقل هو ضرورة ملحة لإقامة دوله فلسطينية مستقلة قابله للحياة. وبالتالي. لا بد من وجود استقلال سياسي واقتصادي يبدأ من تجاوز مرحلة اتفاقية أوسلو وبروتوكول باريس الاقتصادي وتبعاتهما. ما يتطلب السيطرة الكاملة على مجموعة من العناصر:

أولاً: في الوقت الحالي. على صعيد السياسات المالية للسلطة الفلسطينية. يجب إعادة النظر في السياسات المالية المتبعة التي لم تحدث استقلالاً مالياً ولا تنمية حقيقية أو حتى عدالة اجتماعية. وإنه آن الأوان لاتباع سياسات مالية ذات بعد اجتماعي. تأخذ على عاتقها تحقيق العدالة الاجتماعية لجهة الطبقة الوسطى والفقيرة.

ثانياً: ضرورة التحضير مسبقاً لما بعد حقبة أوسلو واتفاقية باريس الاقتصادية. يحدد من خلاله طبيعة العلاقة الجديدة بين الدولة الفلسطينية المستقلة سياسياً واقتصادياً. وبين الدول المجاورة. وبخاصة إسرائيل لصعوبة الفصل الكامل والفوري بين الاقتصاديات الفلسطينية والإسرائيلية على الأقل في المنظور الحالي.

ثالثاً: السيطرة على الحدود بين فلسطين وجيرانها. بما في ذلك إسرائيل. وعلى حركة الأشخاص والسلع والخدمات من خلال المعابر البرية والبحرية والجوية. والسيطرة على الموارد الطبيعية الفلسطينية.

رابعاً: السيطرة الكاملة على العلاقات التجارية مع العالم الخارجي. مع إنشاء نظام جمركي فلسطيني مستقل.

خامساً: حرية تشريع القوانين والسياسات المالية والنقدية. بما في ذلك إصدار عملة فلسطينية.

المراجع:

- 1- قوانين الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية للأعوام 1996-2011.
- 2- منشورات وتقارير الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. تقدير أداء السلطة للعام 2011، رام الله - فلسطين.
- 3- تقييم الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية الفلسطينية الدولية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية - ماس، 2002.
- 4- التجارة الخارجية الفلسطينية الإسرائيلية واقعها وآفاقها المستقبلية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية - ماس، 2000.
- 5- صبري، نضال. السياسة الضريبية في فلسطين، معهد الإعلام والسياسات الصحية والتنمية، فلسطين، 2004.
- 6- السياسة المالية الفلسطينية، معهد الإعلام والسياسات الصحية والتنمية، فلسطين، 2003.
- 7- عورتاني، هشام، وآخرون. الاتفاقية الاقتصادية الفلسطينية- الإسرائيلية، قراءات في النص، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، الدائرة الاقتصادية، 1994.
- 8- مسيف، مسيف، وزارة المالية، دائرة الجمارك والمكوس، رام الله، مديرية التخطيط الاقتصادي والمعلومات، 2004.
- 9- عبد الرازق، عمر. تقييم الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية الفلسطينية الدولية، القدس، رام الله، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية - ماس، 2002.
- 10- عبد الرازق، عمر، الرمال، إياد، مسيف، مسيف، تقييم أداء وزارة المالية، القدس - رام الله، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية - ماس، 2004.

1. MAS (2003) see Palestine Economic Policy Research Institute (2003).
2. Naqib, F. (2003a). Economic Aspects of the Palestinian-Israeli Conflict: The Collapse of the Oslo Accords, *Journal of International Development*, 15: 499-512.
3. Naqib, F.M. Al- and Atyani, N. (2003). *Palestinian-Israeli Economic Relations: Reality and Future Prospects*. Ramallah, Palestinian Economic Policy Research Institute (MAS).

الوثائق:

- 1- بروتوكول باريس الاقتصادي.
- 2- السلطة الوطنية الفلسطينية، وزارة المالية- مديرية الجمارك والمكوس - رام الله، 2011.
- 3- منظمة العمل العربية، الاتفاقية العامة لتعريفات الجمركية والتجارة "جات"، ط2 القاهرة، 199

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100