

المركز الدستوري لمنظمة التحرير الفلسطينية وأثره في بنية النظام الدستوري الفلسطيني

The Constitutional Status of the Palestine Liberation Organization and Its Impact on the Structure of the
Palestinian Constitutional System

الباحثة : مرام عوض عامر نصار

باحثة في سلك الدكتوراه في القانون العام

بحث مستخلص من أطروحة الدكتوراه الموسومة بعنوان الإرادة الدولية في وضع الدساتير الوطنية
(فلسطين نموذجاً) دراسة تحليلية وصفية

الملخص

تتناول هذه الدراسة المكانة القانونية والدستورية لمنظمة التحرير الفلسطينية، انطلاقاً من خصوصية نشأتها بوصفها إطاراً وطنياً جامعاً وممثلاً للشعب الفلسطيني في الداخل والشتات، وما ترتب على ذلك من تمتعها بشخصية قانونية وتمثيلية تجاوزت طبيعة التنظيم السياسي التقليدي، وتبحث الدراسة في الأساس الوثائقي لهذه المكانة، من خلال تحليل الميثاق الوطني الفلسطيني والنظام الأساسي لمنظمة التحرير ووثيقة إعلان الاستقلال لسنة 1988، وبيان ما تؤديه هذه الوثائق من وظائف دستورية تتعلق بتحديد هوية الشعب الفلسطيني وأهدافه الوطنية وتنظيم مؤسسات المنظمة واختصاصاتها. كما تتناول الدراسة الأساس المؤسسي للشخصية التمثيلية للمنظمة، من خلال بحث المركز القانوني للمجلس الوطني والمجلس المركزي واللجنة التنفيذية وبقية المؤسسات التابعة لها، وتنتقل الدراسة إلى تحليل موقع منظمة التحرير داخل الشرعية الدستورية الفلسطينية بعد إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية، من خلال بيان الأساس القانوني لنشأة العلاقة بينهما، وتحديد صور التداخل المؤسسي والوظيفي في مجالات القيادة والتشريع والتنفيذ والتمثيل الخارجي والإدارة المالية. وتخلص الدراسة إلى أن إنشاء السلطة الوطنية لم يؤد قانوناً إلى حلولها محل منظمة التحرير أو انتقال صفة التمثيل الوطني العام إليها؛ إذ بقيت المنظمة صاحبة الشخصية التمثيلية الأشمل، بينما اقتصرَت شخصية السلطة على ممارسة اختصاصات إقليمية ووظيفية انتقالية، غير أن الممارسة العملية أوجدت تداخلاً بين المؤسستين أدى إلى غموض في توزيع الاختصاصات والمسؤوليات، وإلى تراجع فاعلية بعض مؤسسات المنظمة لمصلحة أجهزة السلطة، بما يستوجب إعادة تنظيم العلاقة بينهما على أسس دستورية واضحة تحافظ على وحدة التمثيل الفلسطيني وتضمن الفصل المؤسسي والمساءلة القانونية.

الكلمات المفتاحية

منظمة التحرير الفلسطينية، الشخصية الوثائقية، الشخصية التمثيلية، الشرعية الدستورية، السلطة الوطنية الفلسطينية، التداخل المؤسسي.

Abstract

This study examines the legal and constitutional status of the Palestine Liberation Organization in light of its distinctive establishment as a national framework representing the Palestinian people both in the occupied Palestinian territory and in the diaspora. It analyzes the documentary foundations of the PLO's legal status through the Palestinian National Charter, the Basic Law of the Palestine Liberation Organization, and the 1988 Palestinian Declaration of Independence. These documents perform constitutional functions related to defining the identity and national rights of the Palestinian people and regulating the PLO's institutional structure and competences.

The study also addresses the institutional basis of the PLO's representative character by examining the legal status and functions of the Palestinian National Council, the Central Council, the Executive Committee, and other affiliated institutions. It further analyzes the position of the PLO within Palestinian constitutional legitimacy following the establishment of the Palestinian National Authority, focusing on the legal foundations of their relationship and the forms of institutional and functional overlap between them.

The study concludes that the establishment of the Palestinian National Authority did not legally replace the PLO or transfer to it the general representation of the Palestinian people. The PLO retained its comprehensive national and representative character, whereas the Authority exercises limited territorial and functional powers. Nevertheless, institutional practice has created considerable overlap between the two entities, resulting in uncertainty regarding the distribution of competences and political responsibility. The study therefore emphasizes the need to regulate their relationship within a clear constitutional framework that preserves unified Palestinian representation and strengthens institutional accountability.

Keywords: Palestine Liberation Organization; Legal Personality; Representative Status; Constitutional Legitimacy; Palestinian National Authority; Institutional Overlap.

المقدمة

لدراسة المركز القانوني لمنظمة التحرير، أهمية تتعلق في طبيعة القانون الدستوري الفلسطيني، لأهمية المكانة القانونية التي تتميز بها المنظمة فقد نشأت في ظل غياب دولة فلسطينية كاملة السيادة، وخضوع الإقليم الفلسطيني للاحتلال، الذي شتت شعبه في أقاليم عربية مختلفة، مما أوكل لها وظائف تمثيلية، ووطنية، ومؤسسية تتجاوز المهام التقليدية للتنظيمات السياسية في دول العالم المختلفة، ومارست العديد من المهام ذات الطابع الدستوري باسم الشعب الفلسطيني. وقد استندت الشخصية القانونية للمنظمة إلى مجموعة من الوثائق ذات الطبيعة الدستورية، وفي مقدمتها الميثاق الوطني الفلسطيني والنظام الأساسي لمنظمة التحرير ووثيقة إعلان الاستقلال لسنة 1988، ولم تقتصر هذه الوثائق على تقرير أهداف سياسية عامة، وإنما تضمنت أحكاماً تتعلق بهوية الشعب الفلسطيني ووحدة إقليمه وحقه في تقرير المصير، كما نظمت مؤسسات المنظمة وحددت اختصاصاتها والعلاقات القائمة بينها، وبذلك تكون المنظمة قد طورت نظاماً دستورياً خاصاً بها، يجمع بين خصائص حركة التحرر الوطني وبعض الوظائف التي تضطلع بها الدولة.

توقيع اتفاق ثنائي بين الاحتلال، والسلطة الوطنية، ساهم في بناء مؤسسي جديد داخل النظام السياسي الفلسطيني، يتولى مهام تشريعي، وتنفيذية، وإدارية، وقضائية، في إقليم محدد أما منظمة التحرير احتفظت بمركزها التمثيلي العام في القضايا الوطنية، والعلاقات الدولية، وتمثيل الشعب الفلسطيني في كل مكان، ترتب على ذلك وجود مؤسستين بمسؤوليات مختلفة. وعلى الرغم من اختلاف الأساس القانوني ونطاق الاختصاص بين المؤسستين، فقد أدت الممارسة العملية إلى تداخل واسع بينهما، ظهر في الجمع بين المناصب القيادية، وانتقال عدد من الدوائر والكوادر والموارد من المنظمة إلى السلطة، وتشابك الاختصاصات في مجالات التمثيل السياسي والتنفيذ والإدارة والمالية. وقد ترتب على هذا التداخل غموض في تحديد الجهة صاحبة الاختصاص والمسؤولية، وأضعف قدرة المؤسسات التمثيلية للمنظمة على ممارسة وظائفها بصورة منتظمة. ولا تقتصر هذه المسألة على الجانب التنظيمي، وإنما تثير إشكالية دستورية تتصل بمصدر الشرعية الفلسطينية وطبيعة العلاقة بين المرجعية الوطنية العامة التي تمثلها منظمة التحرير والسلطة العامة التي تمارسها مؤسسات السلطة الوطنية.

إشكالية الدراسة

تتمحور إشكالية الدراسة حول الغموض الذي يحيط بالمركز القانوني والدستوري لمنظمة التحرير الفلسطينية بعد إنشاء السلطة الوطنية؛ فعلى الرغم من استمرار المنظمة بوصفها الممثل العام للشعب الفلسطيني، انتقلت ممارسة جانب واسع من الوظائف التشريعية والتنفيذية والإدارية إلى مؤسسات السلطة الوطنية، وقد أدى ذلك إلى قيام ازدواج مؤسسي تتداخل في إطاره شرعية التمثيل الوطني مع شرعية ممارسة الحكم داخل الأراضي الفلسطينية. وبناءً على ذلك، تتمثل الإشكالية الرئيسية للدراسة في السؤال الآتي:

إلى أي مدى أسهم الأساس الوثائقي والبناء المؤسسي لمنظمة التحرير الفلسطينية في إرساء شخصيتها القانونية والتمثيلية، وما أثر إنشاء السلطة الوطنية والتداخل المؤسسي والوظيفي معها في مكانة المنظمة داخل الشرعية الدستورية الفلسطينية؟ ويتفرع عن هذه الإشكالية عدد من الأسئلة الفرعية:

1. ما الطبيعة القانونية للشخصية التي تتمتع بها منظمة التحرير الفلسطينية؟
2. ما القيمة الدستورية للميثاق الوطني والنظام الأساسي وإعلان الاستقلال في تأسيس المركز القانوني للمنظمة؟
3. ما الأساس القانوني لنشأة السلطة الوطنية وعلاقتها بمنظمة التحرير؟
4. ما حدود الاختصاص القانوني لكل من المنظمة والسلطة الوطنية؟
5. ما أبرز صور التداخل المؤسسي والوظيفي بين المؤسستين؟

أهمية الدراسة

تتجلى الأهمية العلمية للدراسة في تناولها منظمة التحرير من زاوية القانون الدستوري، بدلاً من الاقتصار على تحليل دورها السياسي أو التاريخي، كما تسهم في إبراز القيمة الدستورية لوثائق المنظمة، وتوضيح أثر بنائها المؤسسي في منحها شخصية قانونية وتمثيلية عامة، والتمييز بين الشخصية القانونية لمنظمة التحرير والشخصية القانونية للسلطة الوطنية. أما الأهمية العملية، فتتمثل في الحاجة إلى ضبط العلاقة بين المنظمة والسلطة، وتحديد اختصاصات كل منهما، ومنع التداخل الذي يؤدي إلى ازدواج القرار أو غموض المسؤولية.

أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى:

1. تحديد الطبيعة القانونية للشخصية التي تتمتع بها منظمة التحرير الفلسطينية.
2. تحليل الأساس الوثائقي للشخصية القانونية والتمثيلية للمنظمة..
3. توضيح دور مؤسسات المنظمة في تجسيد التمثيل الوطني الفلسطيني.

4. تحديد الأساس القانوني لنشأة العلاقة بين المنظمة والسلطة الوطنية.

5. تحليل مظاهر التداخل المؤسسي والوظيفي بين المؤسسات.

منهج الدراسة

تعتمد الدراسة أساساً على المنهج الوصفي التحليلي؛ وذلك من خلال وصف الوثائق والمؤسسات التي يقوم عليها النظام القانوني لمنظمة التحرير، وتحليل أحكام الميثاق الوطني والنظام الأساسي وإعلان الاستقلال والقانون الأساسي الفلسطيني والاتفاقيات ذات العلاقة، بقصد استخلاص طبيعة المركز القانوني لكل من المنظمة والسلطة الوطنية.

وتستخدم الدراسة المنهج المقارن الوظيفي في مقارنة اختصاصات مؤسسات المنظمة باختصاصات مؤسسات السلطة الوطنية، من دون افتراض تطابقهما؛ وذلك للكشف عن أوجه الاختلاف والتداخل في الوظائف التمثيلية والتشريعية والتنفيذية والإدارية.

فرضية الدراسة

تنطلق الدراسة من فرضية مؤداها أن منظمة التحرير الفلسطينية تتمتع بشخصية قانونية وتمثيلية أصلية تستند إلى الإرادة الوطنية الفلسطينية ووثائقها الدستورية والاعتراف العربي والدولي بها، في حين تتمتع السلطة الوطنية بشخصية قانونية انتقالية ومحدودة من حيث الإقليم والاختصاص.

كما تفترض الدراسة أن إنشاء السلطة لم يؤد قانوناً إلى حلولها محل منظمة التحرير، إلا أن التداخل المؤسسي والوظيفي بينهما أوجد فجوة بين المركز القانوني للمنظمة ودورها الفعلي، وأثر في وضوح توزيع الاختصاصات والمسؤوليات داخل النظام السياسي الفلسطيني.

حدود الدراسة

تنحصر الدراسة موضوعياً في بحث الشخصية القانونية والتمثيلية لمنظمة التحرير، وأسسها الوثائقية والمؤسسية، وعلاقتها بالسلطة الوطنية الفلسطينية، وتبدأ الحدود الزمنية للدراسة من تأسيس منظمة التحرير سنة 1964، وتمتد إلى المرحلة التي أعقبت إنشاء السلطة الوطنية وظهور صور التداخل المؤسسي والوظيفي بينهما.

خطة الدراسة

للإجابة عن الإشكالية المطروحة، تُقسم الدراسة إلى مبحثين:

المبحث الأول: مكانة منظمة التحرير الفلسطينية القانونية

المطلب الأول: الشخصية القانونية والتمثيلية لمنظمة التحرير الفلسطينية

الفرع الأول: الأساس الوثائقي لمنظمة التحرير الفلسطينية

الفرع الثاني: الأساس المؤسسي التمثيلي لمنظمة التحرير الفلسطينية

المبحث الثاني: الشخصية القانونية لمنظمة التحرير الفلسطينية في الشرعية الدستورية الفلسطينية

المطلب الأول: الأبعاد القانونية لنشأة العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية

الفرع الأول: الأبعاد القانونية للتداخل المؤسسي والوظيفي بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية

الفرع الثاني: منظمة التحرير الفلسطينية صاحبة المرجعية التمثيلية العليا

المطلب الثاني: الأبعاد القانونية للتداخل المؤسسي والوظيفي بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية

الفرع الأول: السلطات الثلاث بين منظمة التحرير والسلطة الوطنية

الفرع الثاني: مبدأ الفصل بين السلطات بين السلطة الوطنية ومنظمة التحرير

المبحث الأول: مكانة منظمة التحرير الفلسطينية القانونية

تعتبر منظمة التحرير الفلسطينية شكلا من أشكال حركات التحرر المحمية بنص المادة (4) الفقرة الثانية من اتفاقية جنيف الثالثة⁴¹³⁰، والمادة الثانية من لائحة لاهاي لعام 1907، التي عرفت الشعب المنتفض في وجه العدو على أنه، "مجموعة المواطنين من سكان الأراضي المحتلة الذين يحملون السلاح ويتقدمون لمواجهة العدو، سواء كان ذلك بأمر من حكومتهم، أو بدافع وطنيتهم وتنطبق عليهم صفة المحاربين بشرط حمل السلاح علنا، والتقييد بقوانين الحرب"، كما ونص ميثاق الأمم المتحدة في المادة (51) على حقهم في الدفاع عن أنفسهم في حال واجهوا قوة مسلحة معتدية عليهم.⁴¹³¹

تعتبر حركات التحرر من أشخاص القانون الدولي وفق ما استخلص من النصوص، والقرارات، والممارسات الدولية، إذ لم تنص على ذلك مادة محددة بذاتها، أو معاهدة خاصة، وضمن هذا السياق نصت المادة 4/1 من البروتوكول الإضافي لاتفاقية جنيف الأولى لعام 1977 التي اعتبرت النزاعات المسلحة التي تناضل فيها الشعوب ضد التسلط الاستعماري والاحتلال الأجنبي والأنظمة العنصرية في ممارستها لحق تقرير المصير تُعامل بوصفها من النزاعات الدولية المسلحة، وهذا اعتراف مهم بمركز حركات التحرر الوطني في القانون الدولي الإنساني.⁴¹³²

والتي تعتبر الأكثر دلالة على قانونية حركات التحرر من الناحية العملية، والتي تجيز للسلطة التي تمثل شعباً منخرطاً ضد التسلط الاستعماري أو الاحتلال الأجنبي أو النظام العنصري أن تتعهد بتطبيق اتفاقيات جنيف والبروتوكول، فينشأ عن ذلك أثر قانوني في مواجهة أطراف النزاع، وهذا يُعد من أقوى الأسس النصية التي استند إليها الفقه للقول بتمتع حركات التحرر الوطني بشخصية قانونية دولية.⁴¹³³

من القرارات المهمة أيضاً قرار الجمعية العامة 3103 (د-28) لسنة 1973 بشأن المركز القانوني للمقاتلين الذين يكافحون ضد السيطرة الاستعمارية والاحتلال الأجنبي والأنظمة العنصرية، هذا القرار دعم الاعتراف القانوني بحركات التحرر. يتضح لنا من تلك النصوص، إمكانية اسناد مركز قانوني وظيفي، ودولي للمنظمة من خلال ربط النصوص الدولية، بالاعتراف العربي، والدولي للمنظمة باعتبارها ممثل لشعب فلسطيني، وهذا ما أكدته مؤتمر الرباط في عام 1974⁴¹³⁴، وقيام الجمعية العامة للأمم المتحدة بدعوتها للمشاركة في أعمال الجمعية العامة 3237، في ذات العام والذي منح منظمة التحرير صفة مراقب في الجمعية العامة، هذا التدرج في الاعتراف يبرز المركز القانوني للمنظمة، ويعزز قدرتها على الظهور الدولي.⁴¹³⁵ ولإيضاح ماهية المنظمة وسلطاتها، يتوجب علينا البحث في الشخصية القانونية والتمثيلية لمنظمة التحرير الفلسطينية (المطلب الأول)، الشخصية القانونية لمنظمة التحرير الفلسطينية في الشرعية الدستورية الفلسطينية (المطلب الثاني).

4130 (المادة 4) من الاتفاقية (ألف) أسرى الحرب بالمعنى المقصود في هذه الاتفاقية هم الأشخاص الذين ينتمون إلى إحدى الفئات التالية، ويقعون في قبضة العدو. 1: أفراد القوات المسلحة لأحد أطراف النزاع، والمليشيات أو الوحدات المتطوعة التي تشكل جزءاً من هذه القوات المسلحة. 2: أفراد المليشيات الأخرى والوحدات المتطوعة الأخرى، بمن فيهم أعضاء حركات المقاومة المنظمة، الذين ينتمون إلى أحد أطراف النزاع ويعملون داخل أو خارج إقليمهم، حتى لو كان هذا الإقليم محتلاً، علي أن تتوفر الشروط التالية في هذه المليشيات أو الوحدات المتطوعة، بما فيها حركات المقاومة المنظمة المذكورة: (أ) أن يقودها شخص مسؤول عن مرؤوسيه، (ب) أن تكون لها شارة مميزة محددة يمكن تمييزها من بعد، (ج) أن تحمل الأسلحة جهراً، (د) أن تلتزم في عملياتها بقوانين الحرب وعاداتها.

4131 المادة (51) من ميثاق الأمم المتحدة (ليس في هذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص الحق الطبيعي للدول، فرادى أو جماعات، في الدفاع عن أنفسهم إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء "الأمم المتحدة" وذلك إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولي، والتدابير التي اتخذها الأعضاء استعماراً لحق الدفاع عن النفس تبلغ إلى المجلس فوراً، ولا تؤثر تلك التدابير بأي حال فيما للمجلس - بمقتضى سلطته ومسؤولياته المستمرة من أحكام هذا الميثاق - من الحق في أن يتخذ في أي وقت ما يرى ضرورة لاتخاذ من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدولي أو إعادته إلى نصابه).

4132 الملحق (البروتوكول) الأول الإضافي إلى اتفاقيات جنيف المعقودة في 12 آب/أغسطس 1949 والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات الدولية المسلحة، 1977، المادة 4/1.

4133 (البروتوكول) الأول الإضافي إلى اتفاقيات جنيف المعقودة في 12 آب/أغسطس 1949 والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات الدولية المسلحة، 1977، المادة 3/96.

4134 قمة الرباط العربية، القرار الصادر في 28 تشرين الأول/أكتوبر 1974، الفقرة الأولى.

4135 قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 3237 (د-29) بتاريخ 22 تشرين الثاني/نوفمبر 1974.

المطلب الأول: الشخصية القانونية والتمثيلية لمنظمة التحرير الفلسطينية

المركز القانوني، وتمثيلي لمنظمة التحرير قائم على مبدئين أساسيين متكاملين الأول متمثل بالأساس الوثائقي الذي ينظم البناء القانوني للمنظمة، ويضع المبادئ الوطنية، والثاني الأساس المؤسسي من خلاله تتجسد مهام الدوائر في المنظمة المتعلقة بصنع القرار، والإدارة، والتمثيل الداخلي، والخارجي، وهو محور ما سنتناوله في هذا الفرع من خلال الأساس الوثائقي للشخصية القانونية لمنظمة التحرير الفلسطينية (الفرع الأول)، والأساس المؤسسي للصفة التمثيلية لمنظمة التحرير الفلسطينية (الفرع الثاني)

الفرع الأول: الأساس الوثائقي لمنظمة التحرير الفلسطينية

النظام الدستوري لمنظمة التحرير الفلسطيني لا يستند على وثيقة دستورية واحدة جامعة مانعا، لأحكامه، وضوابطه، بل مجموعة من الوثائق المتنوعة، على اعتبار أنها نشأت في إطار ثورة وطنية فلسطينية، لا إطار دولة مستقرة ذات سيادة على إقليمها، وشعبها، ومواردها، إذ مثلت هذه الوثائق الهوية الفلسطينية، وأهداف الشعب الخاضع تحت الاحتلال، فكانت بمثابة دستور تنظيمي، وبرنامج سياسي، في ذات الوقت⁴¹³⁶، أبرز هذه الوثائق الميثاق الوطني، والنظام الأساسي، ووثيقة الاستقلال، وهذا ما سنتناوله في هذا الفرع.

الفقرة الأولى: الميثاق الوطني الفلسطيني بوصفه الوثيقة الدستورية التأسيسية

يعتبر الوثيقة الدستورية الأولى والتأسيسية للمنظمة، وكان يطلق عليه اسم الميثاق القومي الفلسطيني، وكان حريصا في أحكامه على إظهار القومية العربية، والعروبة وأن تحرير فلسطين مرتبط بالوحدة العربية، وبعد هزيمة حزيران عام 1967 تم تعديل اسمه ليطلق عليه الميثاق الوطني الفلسطيني وتمت هذه التسمية من خلال أعضاء جدد للمجلس الوطني تم تعيينهم بعد استقالة أحمد الشقيري، ولم يكن هذا التغير للاسم فقط بل كان تغيرا مرحليا نوعا ما، الواقعية والنظرية وبدء مرحلة جديدة، والاستقلال في القرار الفلسطيني بعيدا عن الرعاية العربية.⁴¹³⁷

حدد الميثاق الوطني الجديد، الإقليم الفلسطيني غير القابل للتجزئة، وأكد على حق الشعب الفلسطيني في تقرير مصيره، وضرورة وضع الأهداف والقواعد الوطنية العامة واجبة التطبيق من قبل المنظمة ومؤسساتها لضمان وصول الشعب الفلسطيني لتحرير وطنه من خلال منظمة التحرير ومؤسساتها، وكأنه يمارس وظيفة دستورية موضوعية تماثل المبادئ العامة في الدساتير العالمية، فقد حدد أساس الشرعية الوطنية للمنظمة، وتمسك بالحقوق التاريخية للشعب، واعتبره وحده صاحب الحق الشرعي في وطنه، الأمر الذي جعل الميثاق يستمد شرعيته الوطنية من ارتباطه بالشعب الفلسطيني، وحقه في السيادة على أرضه، وليس فقط من تشكيل منظمة سياسية فقط.⁴¹³⁸

يمتاز الميثاق الوطني بطبيعة دستورية جامدة نسبيا، إذ شدد الطريقة المقررة لتعديله، وذلك من نص المادة (33)، التي أوجبت موافقة أكثرية ثلثي مجموع أعضاء المجلس الوطني في جلسة خاصة مقررة لهذا الغرض، ولا يجوز تعديله من أي لجنة أخرى سواء المجلس المركزي أو اللجنة التنفيذية، على اعتبار أن المجلس الوطني هو صاحب السلطة العليا، والاختصاص بالمسائل التأسيسية للمنظمة.⁴¹³⁹

4136 عاصم خليل، «إشكاليات السلطة الدستورية في ضوء الواقع الفلسطيني»، مجلة الدراسات الفلسطينية، المجلد 16، العدد 63، صيف 2005، ص 31-32.

4137 محسن محمد صالح، منظمة التحرير الفلسطينية والمجلس الوطني الفلسطيني، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، 2014، ص 15-18.

4138 الميثاق الوطني الفلسطيني، المقر في الدورة الرابعة للمجلس الوطني الفلسطيني، القاهرة، 10-17 تموز 1968، المواد 1-3 و 26-29، منشور ضمن: المجلس الوطني الفلسطيني المنعقد في القاهرة، منظمة التحرير الفلسطينية، 1968.

4139 المادة (32 و 33) من الميثاق الوطني الفلسطيني.

الجمود النسبي الذي رافق إجراءات تعديل الميثاق الوطني، لم يمنع من إجراء تغييرات في مضمون البرنامج السياسي للمنظمة، وهذا ما أظهرته قرارات المجلس الوطني اللاحقة، التي أظهرت إشكاليات بين البرنامج الأصلي للميثاق، وبين التوجهات السياسية التي تم تبنيها، مما أثار أسئلة تتعلق بإمكانية تعديل المضمون من خلال قرارات سياسية، وتفسيرية، دون إجراء تعديل شامل للاتفاقية، ونصوصها بالمجمل.⁴¹⁴⁰

الفقرة الثانية: النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية

صدر هذا النظام تزامنا مع تأسيس منظمة التحرير الفلسطينية عام 1964، بمصادقة المجلس الوطني لينظم أعمال المنظمة، مكون من ثلاث وثلاثين مادة مقسمة على خمس أبواب أولها الأحكام العامة، ثم المجلس الوطني، تلاها الباب الثالث الذي تناول اللجنة التنفيذية، ثم الحديث عن إنشاء جيش التحرير الوطني، واختتم الباب الخامس بالأحكام الانتقالية.⁴¹⁴¹ يعتبر النظام الأساسي للمنظمة وثيقة تنظيمية، حولت الأهداف العامة، والمبادئ المختلفة الواردة في الميثاق الوطني إلى تنظيم مؤسسي محدد، نظم مسؤوليات ومهام أجهزة المنظمة بناء على أحكام الميثاق الوطني، والنظام الأساسي، وحدد العلاقة فيما بينهم، فاعتبر المجلس الوطني صاحب السلطة العليا، ووضع السياسات، واللجنة التنفيذية باعتبارها الجهة التنفيذية العليا، والمسؤولة أمام المجلس الوطني.⁴¹⁴²

أقام النظام الأساسي، بناء مؤسسي يقوم على عدة أجهزة ذات اختصاصات مختلفة، فالمجلس الوطني صاحب اختصاص تمثيلي، ورقابي ولجنة تنفيذية مسؤولة أمامه، إلا أن هذه الأحكام بقيت محصورة بفترة التحرر الوطني، ولم تضع نظاما دستوريا متكامل السلطات يعتمد مبدأ الفصل بين السلطات، مما يكشف عن ثغرة بين تنظيمه الأصلي، والتطورات المؤسسية اللاحقة التي عاصرتها المنظمة.⁴¹⁴³

يرى الباحث، بأن النظام الأساسي يمثل وثيقة تنظيمية دستورية ذات طابع مختلف يتماشى مع أفكار حركات التحرر الوطني، لكنه اليوم بحاجة لتحديث جامع مانع، بشكل يوافق ويوازي النصوص مع الواقع العملي، كما يتوجب تقنين وتحديد اختصاصات واضحة للأجهزة والمجالس التابعة للمنظمة، كالمجلس المركزي، والمجلس الوطني، واللجنة التنفيذية، ويحدد علاقة كل لجنة بالأخرى مع مراعاة مبدأ فصل السلطات، كما ينظم علاقة مؤسسات المنظمة مع مؤسسات السلطة الوطنية، وينظم أسس للرقابة المالية، والسياسية.

الفقرة الثالثة: وثيقة إعلان الاستقلال

في سياق التحولات الدولية، والإقليمية، والداخلية على الساحة الفلسطينية، التي كان أبرزها اندلاع الانتفاضة الفلسطينية الأولى، التي عززت وحدة الشعب الفلسطيني في أراضي الداخل المحتل، وأراضي 1967، وأثبتت مكانة منظمة التحرير باعتبارها الممثل الشرعي للشعب الفلسطيني في جميع أماكن تواجده، خاصة بعد فك الارتباط القانوني، والإداري بين الأردن، والضفة الغربية، مما أوجد فراغ سياسي، ودستوري، دفع المنظمة لاستلام قيادة وتمثيل الشعب الفلسطيني، وإعلان دولتهم المستقلة.⁴¹⁴⁴

المادة (33) من الميثاق الوطني الفلسطيني لسنة 1968، 4140.

4141 النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطيني، وفق تعديل تاريخ 1991/9/23 في الدورة العشرين للمجلس.

المواد (2، 7، 15، 16)؛ 4142 النظام الأساسي المعدل لمنظمة التحرير الفلسطينية،

أحمد مصليح، «منظمة التحرير الفلسطينية بين ضرورات الإصلاح وإعادة البناء»، مجلة سياسات، العدد 23، 2013، ص 33-51، 4143.

4144 إسماعيل محمد عبد الله الشروف، مبادرة السلام الفلسطينية بين عامي 1988-1991، رسالة ماجستير في الدراسات العربية، كلية الآداب والدراسات العليا، جامعة القدس، فلسطين، 2011، ص 58-60.

وجاءت هذه الوثيقة استجابة سياسية، ودستورية للمطالب التي عبرت عنها الانتفاضة، والتي لم تتوقف عند حد تحسين الأوضاع المعيشية، بل امتدت لمطالب أنقى من ذلك متعلقة بتقرير المصير، والاستقلال الوطنية، فهي إرادة شعبية شكلت إطار مؤسسي، ودستوري بقيادة منظمة التحرير.⁴¹⁴⁵

مما أوجد تحولاً في مسار القضية الفلسطينية، وتطوراً في طبيعة الوثائق الدستورية الصادرة عن المنظمة، إذ قفزت عن فكرة التحرر الشامل، إلى فكرة المطالبة بقيام دولة فلسطينية مستقلة، واعتبرت كذلك وثيقة تأسيسية بمعنى أنها لم تقف عند إعلان الاستقلال، بل حددت الأساس الدستوري، والقانوني لقيام الدولة، وربطته بمبدأ حق الشعوب في تقرير مصيرها، والتمتع بالسيادة على أرضه، ولعل قيمته الدستورية تستمد من جهة صدوره، إذ أنه صدر عن المجلس الوطني باعتباره صاحب الهيئة العليا الممثلة للشعب الفلسطيني في الداخل والشتات، مما جعلها وثيقة دستورية مرجعية في طبيعة النظام السياسي الفلسطيني، وسيادة الدولة.⁴¹⁴⁶

حددت الوثيقة عدة أسس دستورية، تتعلق بنظام الحكم المرجو مستقبلاً فنصت على قيام الدولة وفق أسس ومبادئ النظام الديمقراطي البرلماني، القائم على تكوين الأحزاب المتعددة، واحترام الأغلبية، وسيادة القانون، واستقلال القضاء الفلسطيني من أي تدخل، واحترام الرأي، والتعبير، والمساواة بين المواطنين دون تمييز، وهذا ما تأثر به واضعي القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2002، وتعديلاته في 2003.⁴¹⁴⁷

تم صياغة الإعلان دستورياً، وقانونياً، من قبل لجنة قانونية مختصة في المجلس الوطني كصياغة أولى يغلب عليها الطابع الدستوري، والقانوني، قبل أن يوكل للشاعر محمود درويش عضو المجلس الوطني بصياغتها في قالب وطني، وهذا النسيج وضع الوثيقة في تركيبة أكثر عمقا فهي ليست نصاً قانونية مجردة، ولا نص وطني، بل إعلان تأسيسي عبر عن الإرادة الوطنية، وأسس لقيام دولة ذات سيادة.⁴¹⁴⁸

الفقرة الرابعة: اللوائح والأنظمة الداخلية

وهي مصادر منظمة، ومكملة، لوثائق المؤسسة الأساسية، فيتم إصدارها لتتولى توضيح، وتفسير الإجراءات التفصيلية المهمة لتتمكن أجهزة المنظمة من ممارسة مهامها، مثل تنظيم عمل اللجان، والشؤون الإدارية، وتنظيم الاجتماعات ونصابها، والتصويت على القرارات، وتستمد قوتها من الجهة المصدرة لها، والموضوع الذي تنظمه، لذلك تبقى أدنى مرتبة من النظام الأساسي، والميثاق الوطني، ولا يجوز أن تصدر أحكاماً تخالفهما أو تعدل المبادئ والاختصاصات المقررة فيهما.⁴¹⁴⁹

يتضح بناء على السابق، أن الأساس الوثائقي للمنظمة مبني على التكامل الوظيفي، بين وثائقه المختلفة إذ تتولى كل وثيقة مهمة محددة ذات الصلة بالبناء المؤسسي للمنظمة، وتختص اللوائح والأنظمة الداخلية شرح إجراءات تطبيقها، فالقيمة الحقيقية لهذه الوثائق لا تتحقق من النصوص الخاصة فيها فقط، بل من المؤسسات المطبقة لها، والممارسة للمهام الواردة فيها، وهذا يتطلب الانتقال إلى دراسته في الفرع اللاحق.

الفرع الثاني: الأساس المؤسسي التمثيلي لمنظمة التحرير الفلسطينية

⁴¹⁴⁵ إسماعيل محمد عبد الله الشروف، مبادرة السلام الفلسطينية بين عامي 1988-1991، رسالة ماجستير، جامعة القدس، 2011، ص 61.

⁴¹⁴⁶ عاصم خليل، «إشكاليات السلطة الدستورية في ضوء الواقع الفلسطيني»، مجلة الدراسات الفلسطينية، المجلد 16، العدد 63، صيف 2005، ص 36-37.

⁴¹⁴⁷ وثيقة إعلان الاستقلال الفلسطيني، المجلس الوطني الفلسطيني، الجزائر، 15 تشرين الثاني 1988.

⁴¹⁴⁸ إسماعيل محمد عبد الله الشروف، مبادرة السلام الفلسطينية بين عامي 1988-1991، رسالة ماجستير في الدراسات العربية، جامعة القدس، فلسطين، 2011، ص 74-76.

رشاد توام، النظام الدستوري لمنظمة التحرير الفلسطينية، سلسلة أوراق العمل في الدراسات القانونية، جامعة بيرزيت، 2020، ص 4-8 ⁴¹⁴⁹.

تشكلت منظمة التحرير منذ تأسيسها على بناء مؤسسي متكامل بشكل نسبي، ولم تقتصر على الفصائل، والأحزاب السياسية، إذ شملت أجهزة تمثيلية، ومالية، وتنفيذية، وقضاء ثوري، بشكل يجعلها قريبة من بناء دولة من الناحية الدستورية التقليدية، لكن وصفها كحركة تحرر وطني، لا تملك سيادة كاملة على إقليمها جعلها بعيدة عن هذا الوصف، وتكونت منظمة التحرير من عدة مؤسسات دستورية، وهي المجلس الوطني والمركزي، وهما بمثابة السلطة التشريعية (الفقرة الأولى)، واللجنة التنفيذية، وهي بمثابة السلطة التنفيذية (الفقرة الثانية)، والقضاء الثوري، وهو بمثابة السلطة القضائية (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: السلطة التشريعية

تمثل هذه السلطة من المجلس الوطني الفلسطيني، باعتباره السلطة العليا وصاحب الاختصاص الأصيل المتعلق بوضع سياساتها وبرامجها العامة، إلى جانب المجلس المركزي الذي يختص بوظائف، ومهام محددة بين دورات انعقاد المجلس الوطني، ولا يشكل المجلسان نظاماً تشريعياً ذا غرفتين بالمعنى الدستوري التقليدي؛ لأن المجلس المركزي لا يتمتع بمركز مساوٍ للمجلس الوطني، بل يستمد وجوده واختصاصاته من قراراته واللوائح الصادرة عنه، فلكل منهما مهامه وصلاحياته، وتنظم عمله اللائحة الداخلية للمجلس الوطني لعام 1964، ونظام انتخاب المجلس الوطني لعام 1965، واللائحة التنفيذية للمجلس المركزي، وسيتم معالجتها كالاتي:

1. المجلس الوطني: هو المتربع على قمة البناء المؤسسي للمنظمة، وفق ما نصت عليه المادة السابعة من النظام الأساسي للمنظمة، واعتبرته واضح سياساتها، وخططها وبرامجها إذ أنه يجمع العديد من الأدوار في ذات الوقت الدور التشريعي المتمثل في إقرار الوثائق الأساسية، والدور التمثيلي للشعب الفلسطيني أينما وجد، والدور التأسيس لوجود المنظمة، ومدة ولاية المجلس ثلاث سنوات، وتعد جلساته بشكل دوري مرة واحدة في العام، أو في الدورات غير العادية بطلب من ربع عدد أعضائه، أو بطلب من اللجنة التنفيذية ولم ينص النظام الأساسي للمنظمة على عدد أعضاء المجلس الوطني، مما جعل قاعد الأعضاء تتسع دون ضابط ثابت.⁴¹⁵⁰

نص النظام الأساسي للمنظمة على وجوب انتخاب أعضاء المجلس الوطني انتخاب عام حر، ومباشر، وفي حال تعذر إجراء انتخابات يستمر المجلس القائم في عمله حتى تتوافر ظروف مناسبة للانعقاد، وهي محاولة للجمع بين الظروف الاستثنائية، وتطبيق مبادئ الديمقراطية، 'لا أن الواقع حول الاستثناء إلى قاعدة مفروضة، واستمرت العضوية بالتعيين وفقاً لنظام المحاصصة بين الفصائل الفلسطينية، والاتحادات الشعبية، والنقابية المختلفة، مما انعكس بشكل سلبي وأثار إشكاليات دستورية تتعلق بمدى صلاحية استمرار التفويض الشعبي للأعضاء، وهو المسند الأساسي للمجلس الوطني.⁴¹⁵¹ يشرف المجلس الوطني على انتخاب أعضاء اللجنة التنفيذية، ورئيس مجلس إدارة الصندوق القومي، ويقر الموازنة العامة، ويناقش التقارير الإدارية، والمالية، فلا يقتصر دوره على إقرار السياسات العامة، بل يمتد إلى متابعة التنفيذ، والرقابة، وإدارة موارد المنظمة ومؤسساتها⁴¹⁵²، ويشكل المجلس الوطني العديد من اللجان، التي تتولى دراسة المسائل المحالة إليها، وإعداد التقارير والتوصيات، ثم يعرضها على المجلس ليناقشها ويصدر الأحكام المناسبة لها، إذ أنها تساعد المجلس في ممارسة مهامه دون أن تتمتع باختصاص مستقل عنه.⁴¹⁵³

4150 عبد الله أحمد محمود برهم، إصلاح منظمة التحرير الفلسطينية: إشكالية الهيكلية والبرنامج، رسالة ماجستير في التخطيط والتنمية السياسية، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2007، ص 124-125.

4151 محسن محمد صالح، «المجلس الوطني الفلسطيني: إعادة 23.

5 التشكيل وعدالة التمثيل»، ضمن: منظمة التحرير الفلسطينية: تقييم التجربة وإعادة البناء، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، 2007، ص 54-56.

4152 المواد (10-13 و29) من النظام الأساسي المعدل لمنظمة التحرير الفلسطينية.

4153 المادة (8) والمادة (10) من النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية عام 1964.

تختلف درجات القرارات الصادرة عن المجلس الوطني، باختلاف الغاية من إصدارها، فالقرارات المفسرة للميثاق، أو المعدلة له، أو النصوص الجديدة المتعلقة بمهام ومسؤوليات أجهزة المؤسسة، تكون أقرب للقواعد الدستورية، والقرارات المتعلقة بمواقف سياسية، ووقائع محددة بذاتها أقرب للقرارات السياسية⁴¹⁵⁴، لعل أهم القرارات الصادرة عن المجلس الوطني، خلال دوراته المختلفة جاءت كالآتي 4155:

1. قرار اعتماد البرنامج المرحلي لسنة 1974: الذي أقره المجلس الوطني في دورته الثانية عشرة، والمعروف بالنقاط العشر، التي دعت لإقامة سلطة فلسطينية في أي جزء يتم تحريره، وهذا تغيير جوهري في المطالب السابقة، التي كانت تدعو لتحرير فلسطين دفعة واحدة، وهذه المرة الأولى، إذ كانت بداية انتقال من الفكر الثوري، إلى فكرة بناء سلطة فلسطينية وإنشاء دولة.
2. قرارات الدورة التاسعة عشر إعلان الاستقلال عام 1988: الذي نقل الموقف الفلسطيني من رفض قرار التقسيم، والذي كان منصوباً عليه صراحة في المادة (19) من الميثاق، إلى الاستناد عليه كمصدر من مصادر شرعية قيام الدولة الفلسطينية.
3. قرار تعديل الميثاق لعام 1996: جاء هذا التعديل انسجاماً مع التوجه السياسي الجديد للمنظمة، إذ تم تكليف اللجنة القانونية بإعادة صياغة الميثاق، وإزالة المواد المعادية للاحتلال الإسرائيلي، وفق ما تم الاتفاق عليه في اتفاقيات أوسلو.
2. المجلس المركزي الفلسطيني

بسبب بعدة المدة بين دورات المجلس الوطني، تم استحداث جهاز جديد داخل المنظمة أطلق عليه اسم المجلس المركزي بقرار صادر عن المجلس الوطني عام 1977، ليكون حلقة وصل بين اللجنة التنفيذية، والمجلس الوطني، ويجتمع مرة كل ثلاثة أشهر، ويترأس جلساته، ويديرها رئيس المجلس الوطني، ويختلف مركز الدستوري عن المجلس الوطني باعتبار الأخير جهة أصيلة الاختصاص تستمد شرعيتها من الميثاق الوطني، والنظام الأساسي، أما المجلس المركزي فيستمد شرعيته ووجوده من قرارات المجلس الوطني ولوائحه الداخلية، وتعتبر سلطته مشتقة، مقيدة وليس مستقلة⁴¹⁵⁶.

يتولى العديد من المهام التي يعتبر أهمها اتخاذ القرارات في المواضيع المحالة إليه من اللجنة التنفيذية، في إطار مخططات وقرارات المجلس الوطني، ومتابعة تنفيذ القرارات الصادرة عن المجلس الوطني، ونقاش الخطط التنفيذية، ومراقبة عمل دوائر المنظمة وتقديم مقترحات، وتوصيات متعلقة بها، وينظر في القضايا المستعجلة، ويقدم تقارير متخصصة للمجلس الوطني عن أعماله، هذه المهام، والمسؤوليات تجعله يمارس مهمة رقابية مستمرة بين دورات المجلس الوطني، دون جعلها متساوية في الرتبة الدستورية⁴¹⁵⁷.

أقرت اللائحة الداخلية للمجلس المركزي، على ضرورة توافق قراراته مع النظام الأساسي، والميثاق الوطني، وقرارات المجلس الوطني، مع وجوب حظر تعديل قرارات المجلس الوطني أو إلغائها، أو العمل على تعطيلها، أو تجاوزها، وذلك انطلاقاً من مبدأ التدرج المؤسسي، باعتباره يمارس اختصاص تفويضي، ولا يحق له الحلول في مكان السلطة العليا، وتعديل الوثائق الدستورية، أو إعادة تحديد مهام وسلطات مؤسسات المنظمة الأساسية⁴¹⁵⁸.

4154 رشاد توام، النظام الدستوري لمنظمة التحرير الفلسطينية، سلسلة أوراق العمل في الدراسات القانونية، جامعة بيرزيت، 2020، ص 4-8.

4155 محسن محمد صالح، منظمة التحرير الفلسطينية والمجلس الوطني الفلسطيني: تعريف، وثائق، قرارات، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، 2014، ص 260-265.

4156 نائر فتحي حسين عمرو، منظمة التحرير الفلسطينية: دورها وموقعها ومستقبلها في النظام السياسي الفلسطيني، رسالة ماجستير، معهد الدراسات الإقليمية، جامعة القدس، فلسطين، 2016، ص 26-27.

4157 محسن محمد صالح، إشراف وتحرير، منظمة التحرير الفلسطينية والمجلس الوطني الفلسطيني: تعريف-وثائق-قرارات، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، 2014، ص 63/64.

4158 المادة (5-6)، من اللائحة الداخلية للمجلس المركزي الفلسطيني.

يرى الباحث أن توسع في مهام ومسؤوليات المجلس المركزي في ظل غياب المجلس الوطني، أوجد إشكالية متعلقة بتحويل المجلس الوسيط إلى بديل دائم عن الهيئة التمثيلية، لعل ممارسته للصلاحيات العاجلة لا تكفي لمنحه اختصاص أصيل، إلا إذا عدل النظام الأساسي للمنظمة بنص واضح وحدد الجهة المختصة دستوريا، يجب أن تبقى ممارسة المجلس المركزي للاختصاصات الاستثنائية مقيدة بقرارات المجلس الوطني، وألا تمتد إلى تعديل مركز المؤسسات.

الفقرة الثانية: اللجنة التنفيذية

تمثل السلطة التنفيذية الأعلى في المنظمة، وينظم عملها النظام الداخلي للجنة التنفيذية في منظمة التحرير، وعرفها النظام الأساسي للمنظمة بأنها: "أعلى سلطة تنفيذية للمنظمة، وتكون دائمة الانعقاد، وأعضاؤها متفرغون للعمل، وتتولى تنفيذ السياسة والبرامج والمخططات التي يقرها المجلس الوطني، وتكون مسؤولة أمامه مسؤولية تضامنية وفردية"⁴¹⁵⁹.

تنبثق اللجنة التنفيذية من أعضاء المجلس الوطني، من الأعضاء الحاصلين على الثقة، وتتكون اللجنة التنفيذية من خمسة عشر إلى ثمانية عشر عضواً، بمن فيهم رئيس مجلس إدارة الصندوق القومي الفلسطيني، وتستمر بممارسة وظيفته مادامت اللجنة التنفيذية متمتعة بثقة المجلس الوطني، وتقدم استقالته للمجلس الوطني الجديد في أول جلسة يعقدها، ويمكن إعادة انتخاب ذات اللجنة في الدورة التالية، يتكون النصاب القانوني للجنة التنفيذية من ثلثي أعضائها، وتتخذ قراراتها بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين⁴¹⁶⁰، أي أن مركزه القانوني لا يستمد من الانتخاب المباشر من قبل الشعب، إنما من انتخاب أعضاء المجلس الوطني له، وهم مسؤولون جماعية، وفردياً أمام المجلس الوطني.⁴¹⁶¹

تمارس اللجنة التنفيذي العديد من المهام، مثل تمثيل الشعب الفلسطيني، وإصدار اللوائح والتعليمات، والإشراف على تشكيلات المنظمة، وتنفيذ السياسات المالية للمنظمة، وإعداد الميزانية الخاصة بالمنظمة، واتخاذ القرارات المتعلقة بتنظيم أعمال أجهزة المنظمة، على أن لا تعارض موافق المنظمة الأساسية، بالعموم تباشر اللجنة التنفيذية صلاحيات جميع مهام ومسؤوليات المنظمة وفق ما يصدره المجلس الوطني من قرارات، وفيما يخص رئيس اللجنة التنفيذية فهو يعادل رئيس مجلس الوزراء في الأنظمة النيابية، ولم يخصص له نص خاص في النظام الأساسي للمنظمة، إنما يمارس ذات الصلاحيات المقرر للجنة التنفيذية.⁴¹⁶²

شهد الواقع العملي العديد من الإشكاليات ذات الصلة باللجنة التنفيذية، والتي تعتبر أبرزها قلة الرقابة الدورية من المجلس الوطني على أعمال اللجنة التنفيذية، إلى اتساع نفوذها الفعلي، والواقعي، خاصة لاعتبرها تمثل المنظمة خارجية، وتدير دوائرها، وتنفذ سياساتها القانونية، والمالية، هذا الاتساع لا يغير من مركزها القانوني، المستمد من النظام الأساسي، وقرارات المجلس الوطني.⁴¹⁶³

الفقرة الثالثة: السلطة القضائية

لم ينص النظام الأساسي للمنظمة على إنشاء سلطة قضائية مستقلة بذاتها، توازي المجلس الوطني، واللجنة التنفيذية، ولم ينظم أي ميثاق تابع للمنظمة مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث، بل جاء استجابة لظروف الثورة العسكرية، والأمنية المتعلقة بالثورة

4159 المادة (15) من النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية عام 1964.

4160 أسامة دراج، الوسيط في القانون الدستوري والنظام الدستوري الفلسطيني، مرجع سابق، ص 124، 125.

4161 عبد الله أحمد محمود برهم، إصلاح منظمة التحرير الفلسطينية: إشكالية الهيكلية والبرنامج، رسالة ماجستير في التخطيط والتنمية السياسية، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2007، ص 130/129.

4162 ثائر فتحي حسين عمرو، منظمة التحرير الفلسطينية: دورها وموقعها ومستقبلها في النظام السياسي الفلسطيني، مرجع سابق، ص 28-29.

4163 عبد الله أحمد محمود برهم، إصلاح منظمة التحرير الفلسطينية: إشكالية الهيكلية والبرنامج، مرجع سابق، ص 130-131.

الفلسطينية، ضمن إطار جهاز قضائي داخل بناء حركة التحرير الوطني لإخضاع أفراد الثورة ومؤسساتها لقواعد قانونية مكتوبة بدل ترك المسائل الجنائية، والأمنية لأوامر القيادة المجردة.⁴¹⁶⁴

نظم القضاء الثوري، استنادا على مجموعة من التشريعات الصادرة عن منظمة التحرير الفلسطيني، لحماية أمنها الداخلي، ولحرصها على عدم انتشار الفوضى في صفوفها، خاصة في ظل اتساع رقعة وجود أفراد المنظمة في عدة دول عربية، وتساعد نشاطها العسكري ولعل أبرز هذه التشريعات، قانون العقوبات الثوري لعام 1979، وقانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري لعام 1979، واستمدت هذه القوانين نصوصها من مبدأ الضرورة العسكرية، أكثر من اعتمادها على مبادئ استقلال القضاء المنظمة في دساتير الدول.⁴¹⁶⁵

نظم قانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري، تعريف الثورة، باعتبارها الثورة الفلسطينية الممثلة بمنظمة التحرير، وعرف القائد الأعلى بوصفه القائد العام لقوات الثورة، ورئيس اللجنة التنفيذية للمنظمة⁴¹⁶⁶، فالاختصاص القضائي يمارس باسم الثورة الفلسطينية، ومؤسساتها، مما يربط بين الاختصاص القضائي، والبناء العسكري والسياسي التابع للمنظمة.⁴¹⁶⁷

ويندرج تحت سقف القضاء الثوري، المحاكم الثورية، والنيابة الثورية، ومراكز الإصلاح، فهو يشمل خط متكامل من الأجهزة التي تبشر التحقيق، والالتزام، وثم المحاكم وإصدار الحكم، وتختتم بتنفيذ الحكم، سواء ميدانيا، أو في مراكز الإصلاح⁴¹⁶⁸، ومع ذلك لا يمكن اعتبار القضاء الثوري سلطة قضائية مستقلة، إلا إذا منحت شخصية مؤسسية قائمة بذاتها في نصوص النظام الأساسي، وأقرت لها موازنة مستقلة، ومجلس قضائي مستقل.⁴¹⁶⁹

الفقرة الرابعة: الصندوق القومي الفلسطيني

الجهاز المالي التابع لمنظمة التحرير، يختص بتحديد موارد المنظمة، وتطويرها لتمويل أجهزتها ومؤسساتها، والرقابة على أوجه الصرف وفق ما تم اعتماده في الموازنة، ويعين رئيس الصندوق بالانتخاب من بين أعضاء المجلس الوطني، أما أعضاء مجلس إدارة الصندوق فيتم اختيارهم من قبل اللجنة التنفيذية، مما يربط المؤسسة المالية بالمجلس التنفيذي، والوطني.⁴¹⁷⁰ تضع اللجنة التنفيذية الموازنة السنوية، فيما يقرها ويعتمدها المجلس الوطني، هذا الفصل بين جهة الإعداد، والإقرار، مما يخضع الإتفاق لرقابة الهيئة التمثيلية العليا داخل المنظمة، وهذه الرقابة مرتبطة

في استمرارية انعقاد جلسات المجلس الوطني، ووجود دوائر متخصصة للرقابة المالية، والتدقيق، والمسألة.⁴¹⁷¹

الفقرة الخامسة: الفصل بين السلطات

لفهم طبيعة النظام السياسي الخاص بمنظمة التحرير، يتوجب على الباحث النظر لطبيعة العلاقة بين أجهزة المنظمة، سنقوم بتوضيحها خلال الآتي⁴¹⁷²:

4164 عبد القادر جرادة، مراجعة لقانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري لعام 1979 م وفقاً لمبادئ ديكو والمعايير الدولية، إشراف ماجد العاروري، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، فلسطين، 2025، ص5-6.

4165 ناصر الرئيس، عدم مشروعية محاكمة المدنيين الفلسطينيين أمام القضاء العسكري الفلسطيني، مؤسسة الحق، رام الله، 2011، ص40-43.

4166 المادة (3) قانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لسنة 1979.

4167 ناصر الرئيس، عدم مشروعية محاكمة المدنيين الفلسطينيين أمام القضاء العسكري الفلسطيني، المرجع السابق، ص40-42.

4168 المادة (356) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لسنة 1979،

4169 عبد القادر جرادة، مراجعة لقانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري لعام 1979 م وفقاً لمبادئ ديكو والمعايير الدولية، المرجع السابق، ص7-8.

4170 عبد الله أحمد محمود برهم، إصلاح منظمة التحرير الفلسطينية: إشكالية الهيكلية والبرنامج، مرجع سابق، ص132.

4171 المادة (10) النظام الأساسي المعدل لمنظمة التحرير.

4172 معين عادل محمود البرغوثي، الإطار الدستوري لمنظمة التحرير الفلسطينية، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، عمان، 2019، ص

143، 145، 147.

أولاً: علاقة المجلس الوطني بالمجلس المركزي، قائمة على مبدأ الجزء من الأصل، فهو منبثق من المجلس الوطني، ويتبع سياساته ويلتزم بقراراته.

ثانياً: علاقة المجلس الوطني باللجنة التنفيذية، قائمة على أساس تكاملي، المجلس الوطني يضع القرارات، ويصوغ التشريعات، واللجنة التنفيذية تنفذها، وهي كأصل منبثقة عنها.

ثالثاً: علاقة المجلس المركزي باللجنة التنفيذية، يعتبر الأول بمثابة حلقة وصل بين المجلس الوطني واللجنة التنفيذية، في الفترة الممتدة بين انعقاد الدورات، يعمل كجسم رقابي لضمان التزام اللجنة التنفيذية بقرارات المجلس الوطني، والالتزام بسياساته.

رابعا: علاقة السلطة القضائية باللجنة التنفيذية، تمارس السلطة التنفيذية العديد من الصلاحيات العليا في القضاء الثوري، والتي أبرزها، تعيين النائب العام، القضاة المحاكم على اختلاف درجاتها، ويملك رئيس السلطة التنفيذية، ويملك حق العفو الخاص، ويصادق على الأحكام الصادرة بالإعدام والأشغال الشاقة المؤبدة والاعتقال المؤبد والأشغال الشاقة المؤقتة والاعتقال المؤقت.⁴¹⁷³

النظام السياسي المتبع في منظمة التحرير، لم يتم النص عليه صراحة كحركة تحرير وطني، سوى ما نصت عليه وثيقة الاستقلال لعام 1988، أنها تسعى لتبني نظام برلماني ديمقراطي عند قيام الدولة الفلسطينية المستقبلية⁴¹⁷⁴، أما النظام الأساسي، والميثاق الوطني فلم يتم النص صراحة على تبني نظام محدد بذاته، إلا أن الأدبيات المعاصرة، اعتبرت أن النظام السياسي لمنظمة التحرير قريب من ملامح النظام المجلسي المتبع حالياً في سويسرا، باعتبار المنظمة اعتمدت أسس مختلفة من هذا النظام وكان أبرزها، أن السلطة التنفيذية منبثقة من السلطة التشريعية، وتخضع وتُسأل السلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية.⁴¹⁷⁵ ويؤيد الباحث، الرأي الذي اعتمد قرب النظام السياسي للمنظمة، من ملامح النظام المجلسي الفرنسي الأصل، في التجربة الأولى الناجمة بعد فشل حكومة عموم فلسطين من تمثيل الشعب الفلسطيني، خاصة أن تشكيل سلطة فلسطينية لم يلغى الشخصية القانونية أو التمثيلية لمنظمة التحرير، بل أوجد إلى جانبها تنظيمًا إداريًا ومؤسسيًا محدود الاختصاص.

المبحث الثاني: الشخصية القانونية لمنظمة التحرير الفلسطينية في الشرعية الدستورية الفلسطينية

العلاقة بين منظمة التحرير، والسلطة الفلسطينية، لا تقتصر كونها علاقة تنظيمية، أو سياسية، بل هي بمثابة علاقة دستورية مركبة من ناحية مصدر السلطة، وأساس الشرعية، والجهة صاحبة الاختصاص الأصيل في إنشاء المؤسسات العامة، وتوزيع الاختصاصات بينها، فالمنظمة سبقت وجود السلطة الفلسطينية، وسبقها في التمثيل الدستوري، والسياسي العام للشعب الفلسطيني، أما السلطة ولدت في مرحلة لاحقة تقدر بثلاثين عام من نشأة المنظمة، ضمن نطاق إقليمي مقيد، يستدعي ذلك وجوب التمييز بين الأصل الدستوري، والسياسي للمنظمة، وبين النظام الدستوري الذي نظمته القانون الأساسي لممارسة السلطة⁴¹⁷⁶، بناء على ذلك سنتناول، الأبعاد القانونية لنشأة العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية (المطلب الأول)، الأبعاد القانونية للتداخل المؤسسي والوظيفي بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الأبعاد القانونية لنشأة العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية

⁴¹⁷³ المادة رقم 14/16/113/122/124/125/127/129/249/351 من قانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لعام 1979.

⁴¹⁷⁴ معين البرغوثي، الإطار الدستوري لمنظمة التحرير الفلسطينية، مرجع سابق، 143.

⁴¹⁷⁵ معين البرغوثي، الإطار الدستوري لمنظمة التحرير الفلسطينية، مرجع سابق، 148.

⁴¹⁷⁶ رشاد توام ومحمود أبو صوي، «فوق الهرم: القيمة القانونية لإعلان الاستقلال الفلسطيني في ضوء الدور السياسي للمحكمة الدستورية»، سياسات عربية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، المجلد 13، العدد 72، كانون الثاني/يناير 2025، ص 25-27.

العلاقة بين منظمة التحرير، والسلطة الفلسطينية تتميز بطبيعة دستورية مركبة، وليس سياسية، أو تنظيمية فقط، ذات صلة بأساس الشرعية، ومصدر السلطة وجهة الاختصاص الأصيل في إنشاء المؤسسات العامة في الدولة وتحديد مهامها، فمنظمة التحرير سابقة من جهة النشأة والتمثيل السياسي للشعب الفلسطيني، لحقت بها السلطة بوصفها سلطة انتقالية تمارس مهام إقليمية، ووظيفية بفترة زمنية انتقالية، لذلك يتوجب التمييز بين المصدر القانوني لإنشاء السلطة، والمصدر الدستوري الذي يحكم ممارسة مؤسساتها لمهامها، وهذا ما سنتناوله في هذا المطلب، الأبعاد القانونية للتداخل المؤسسي والوظيفي بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية (الفرع الأول) منظمة التحرير الفلسطينية صاحبة المرجعية التمثيلية العليا (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأساس القانوني لنشأة السلطة الوطنية الفلسطينية وعلاقتها بمنظمة التحرير الفلسطينية

تأسست السلطة الفلسطينية بقرار من منظمة التحرير الفلسطينية، تحديدا من المجلس المركزي الذي أوكل للجنة التنفيذية تشكيل مجلس السلطة الوطنية لمرحلة انتقالية، استنادا لما تم الاتفاق عليه في إعلان المبادئ لعام 1993، بمعنى أن القرار صدر قبل تشكيل المجلس التشريعي، وقبل صياغة، وإقرار القانون الأساسي⁴¹⁷⁷، الأمر الذي أوجد مرحلتين ذات صلة في البناء الدستوري، والقانوني للسلطة، هما⁴¹⁷⁸:

1. المرحلة الأولى: وهي مرحلة الإنشاء، من خلال قرار صادر عن المجلس المركزي، بتشكيل مؤسسات مؤقتة لإدارة شؤون الأقاليم المتفق عليها.

2. المرحلة الثانية: وهي مرحلة التنظيم، والدسترة، من خلال اعتماد أسس دستورية، وديمقراطية متمثلة بإجراء انتخابات تشريعية، ورئاسية، وصياغة قانون أساسي ينظم السلطات العامة.

هذا التسلسل يؤكد أن المنظمة صنعت الإطار المؤسسي، والدستوري الذي صدر من خلاله قرار إنشاء السلطة الفلسطينية. تمثل منظمة التحرير الفلسطينية الإطار التمثيلي العام للشعب الفلسطيني في فلسطين التاريخية (الضفة الغربية، قطاع غزة، الداخل المحتل) والشتات⁴¹⁷⁹، بينما السلطة الوطنية الفلسطينية، فقد نشأت خلال المرحلة الانتقالية لإدارة شؤون الفلسطينيين في قطاع غزة، والضفة الغربية، ضمن نطاق حدده اتفاق أوسلو، خلال مرحلة انتقالية محددة، باستثناء قضايا الوضع الدائم (الحدود، اللاجئين، القدس، المياه، المستوطنات)⁴¹⁸⁰ وتمارس الوظيفة التشريعية، والقضائية، والتنفيذية، وفق أجهزة وسلطات مختصة، بمعنى أن السلطة الوطنية تمارس اختصاص وظيفي، إقليمي، شخصي محدد⁴¹⁸¹.

هذه الممارسات التي تقودها السلطة لا تنقل لها صفة التمثيل الكامل، ولا تؤهلها للحلول في مكان المنظمة، فالمنظمة صاحبة التمثيل الوطني العام، في الوقت الذي تمارس فيه السلطة إدارة الشأن العام ضمن نطاق قانوني إقليمي⁴¹⁸²، بمعنى أن السلطة تستمد شرعيتها القانونية، والوجودية على أرض الواقع من اتفاق أبرمته المنظمة، بالوقت الذي احتفظت به المنظمة بشخصيتها الدستورية، والتمثيلية التي مكنتها من إبرام الاتفاقيات باسم الشعب الفلسطيني⁴¹⁸³.

الفرع الثاني: منظمة التحرير الفلسطينية صاحبة المرجعية التمثيلية العليا

⁴¹⁷⁷ محمد حسين حسين أبو زنيد، العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية: دراسة قانونية تحليلية، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة القدس، فلسطين، 2017، ص 11.

⁴¹⁷⁸ عاصم خليل، «إشكاليات السلطة الدستورية في ضوء الواقع الفلسطيني»، مجلة الدراسات الفلسطينية، المجلد 16، العدد 63، صيف 2005، ص 32، 31.

⁴¹⁷⁹ المادة (7) و(16)، من النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية.

⁴¹⁸⁰ المادة (5) من اتفاق إعلان المبادئ أوسلو

⁴¹⁸¹ الديباجة، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003.

⁴¹⁸² المادة (7)، من النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية.

⁴¹⁸³ محمد حسين حسين أبو زنيد، العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية، مرجع سابق، ص 11، 15-16

أقرت ديباجة القانون الأساسي الفلسطيني، أن وجود السلطة الفلسطينية، نتيجة تاريخ من النضال المستمر بقيادة منظمة التحرير الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني، بمعنى أن القانون الأساسي الفلسطيني لم يؤسس لقطع العلاقة بين المنظمة والسلطة، بل صرح بوجود السلطة داخل الإطار الوطني، والدستوري الذي تتأسسه منظمة التحرير⁴¹⁸⁴، وبذلك أقر اتفاق غزة أريحا، هو استمرار الوجود القانوني للمنظمة حتى بعد تشكيل السلطة الفلسطينية، أي أن السلطة لم تغدو لتصبح صاحبة اختصاص أصيل إنما أحيى لها صلاحيات انتقالية، ومقيدة بما رسمته الاتفاقيات الموقعة المتبادلة.⁴¹⁸⁵

تمثلت اتفاقيات أوسلو التي بدأت عام 1993 باتفاق إعلان المبادئ المتعلق بترتيب الحكم الذاتي أساس لمجلس سلطة منتخب من قبل الفلسطينيين في قطاع غزة، والضفة الغربية، إذ أن هذه الاتفاقيات لا يعتبر دستورا بالمعنى الحقيقي، كونها لم ترتب الحقوق والحريات، وطبيعة السلطات وفق المفهوم التقليدي للدساتير، إنما حدد ماهية المرحلة الانتقالية، والاختصاصات المحالة للجانب الفلسطيني، أما القانون الأساسي فهو يرقى لكونه وثيقة دستورية داخلية، وقد حدد نظام الحكم، وطبيعة السلطات، الأمر الذي دفعنا للتمييز بين المصدر الاتفاقي للاختصاص، والمصدر الدستوري.⁴¹⁸⁶

الواقع العملي فرض طبيعة قانونية، ودستورية مركبة، بين الأطراف على اعتبار أن السلطة استندت على ركنين متناقضين، الأول ركن اتفاقي خارجي متمثل بالاتفاقيات التي تم توقيعها مع الاحتلال، وركن فلسطيني داخلي المتمثل بقرار المنظمة في إنشاء السلطة، بمعنى أن السلطة لم تلغى منظمة التحرير، ولم تنشأ بوصفها جسم بديل، بل وصفت بكونها سلطة حكم ذاتي انتقالي منبثق عنها، إذ اعتبرت اللجنة التنفيذية للمنظمة الأداة المنظمة للتأسيس المجلسي للسلطة، وتولى رئيس اللجنة التنفيذية للمنظمة رئاسة المجلس السلطة الفلسطيني، كما تشكل مجلس السلطة من عدد من أعضاء اللجنة التنفيذية للمنظمة وهذا يؤكد أن طبيعة العلاقة بينهما وصفت باعتبارها نشأة وانثاق مؤسسي، وليس انفصال، واستقلال.⁴¹⁸⁷

يمكن للباحث تكيف العلاقة بين السلطة الوطنية، ومنظمة التحرير، على أنها جزء من الكل، مع استقلال وظيفي نسبي للسلطة، وعلاقة مرجعية على اعتبار أن المنظمة تمسكت بصفة الممثل الشرعي للشعب، وتمثيلة السياسي في الخارج، بالمقابل وتنظم السلطة بشؤون الشعب في إقليم واختصاصات محددة، وفق ما حدده القانون الأساسي المعدل.

المطلب الثاني: الأبعاد القانونية للتداخل المؤسسي والوظيفي بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية
الجانب النظري للمنظمة والسلطة، أوضح الاختلاف بينهم، لكن الممارسة الدستورية، والسياسية، أظهرت تداخل واسع بين السلطات والاختصاصات، فالمجلس الوطني، والمجلس المركزي، يقابلهما المجلس التشريعي، واللجنة التنفيذية، يقابلها السلطة التنفيذية المتمثلة بالرئاسة ومجلس الوزراء، والوزراء التابعين له، كما وتم ترحيل العديد من المهام الدبلوماسية والإدارية التي كانت مخصصة لدوائر المنظمة، لدوائر السلطة ومؤسساتها، مما أوجد ظاهرة الجمع بين مناصب قيادية في السلطة، والمنظمة معا، الأمر الذي سبب صعوبة في تحديد المرجعية القانونية، التي تؤخذ بناء عليها القرارات⁴¹⁸⁸، وهذا ما سنتناوله في هذا المطلب، السلطات الثلاث بين منظمة التحرير والسلطة الوطنية (الفرع الأول)، مبدأ الفصل بين السلطات بين السلطة الوطنية ومنظمة التحرير.

الفرع الأول: السلطات الثلاث بين منظمة التحرير والسلطة الوطنية

⁴¹⁸⁴ ديباجة القانون الأساسي الفلسطيني، المعدل لعام 2003.

⁴¹⁸⁵ المادة (4.5) من اتفاق غزة، أريحا.

⁴¹⁸⁶ رشاد توام ومحمود أبو صوي، فوق الهرم: القيمة القانونية لإعلان الاستقلال الفلسطيني في ضوء الدور السياسي للمحكمة الدستورية، سياسات عربية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، المجلد 13، العدد 72، كانون الثاني/يناير 2025، ص 26

⁴¹⁸⁷ محمد حسين حسين أبو زيد، العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية: دراسة قانونية تحليلية، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة القدس، فلسطين، 2017، ص 11، 15-16

⁴¹⁸⁸ مؤسسة مفتاح، المقاربة بين دور منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية: تداخل الأدوار وتحديات التنسيق، رام الله، تشرين الثاني/نوفمبر 2024، ص 3-4.

ترتب على عدم وجود إطار دستوري ناظم ودقيق، يحدد العلاقة بين المؤسستين، بروز حالة من الازدواجية، والتنازع الوظيفي، فلا يوجد مرفد واضح يبين، الية انتقال قرارات مجالس المنظمة، لمؤسسة السلطة الوطنية، ولا توجد جهة رقابية مسؤولة عن مراقبة تنفيذ القرارات، ولا توجد نصوص دستورية محددة تبين طرق الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين المجلس الوطني، والمجلس التشريعي مثلاً، أو مجلس الوزراء واللجنة التنفيذية، هذا الفراغ انعكس سلباً على المسؤولية السياسية، والقانونية، والدستورية، وعلى إمكانية ممارسة المساءلة، والرقابة، الأمر الذي هيا بيئة خصبة لانتقال الاختصاصات بين المؤسستين، استناداً لممارسات سياسية، بدلاً من إعمال نصوص قانونية محددة بذاتها.⁴¹⁸⁹

التداخل الحاصل لا يعني أن المجالس والسلطات في السلطة، والمنظمة تتمتعان بذات الاختصاص، فلكل منهما اختصاص، مع وجود تشابهات واختلافات، سيتم مناقشتها من عدة جوانب، تشريعية، وتنفيذية، وقضائية.

الفقرة الأولى: الجانب التشريعي

تمثل في المجلس الوطني، والمجلس التشريعي في السلطة الوطنية، يتمثل التشابه فيما بينهم باعتبار كل مجلس في مؤسسته الجهة الأعلى للرقابة، والتقرير، ويختلفان باعتبار المجلس الوطني، هو صانع السياسات العامة في الداخل والشتات⁴¹⁹⁰، والمجلس التشريعي في السلطة، الذي يسن القوانين، في الضفة الغربية، وقطاع غزة.⁴¹⁹¹

القانون الأساسي هو بمثابة الدستور الذي ينظم أمور الحكم العامة في السلطة الفلسطينية، وتنشئ حقوق والتزامات، ومراكز قانونية، أما المنظمة تنظم أمورها العديد من القوانين والأنظمة ذات الطابع السياسي الثوري، والتنظيمي، الذي يعتبر أبرزها، النظام الأساسي، وإعلان الاستقلال⁴¹⁹²، ومؤسسات المنظمة، ذات طابع وطني، وثوري⁴¹⁹³، ومؤسسات السلطة هي مؤسسات منظمة دستورياً، وفق القانون الأساسي، ومقننة بالتشريعات الفلسطينية⁴¹⁹⁴.

ظهر التداخل بين المؤسستين، عند اعتبار أعضاء المجلس التشريعي المنتخبين، أعضاء في المجلس الوطني، هذه الازدواجية بين المؤسستين، توقفت عند هذا الإقرار دون ترتيب طبيعة الاندماج، أو الاستقلال، فذات العضو يمارس ضمن المجلس الوطني مهام تمثيلية، ووطنية عاماً متعلقة ذات صلة بالشعب الفلسطيني في الداخل، والخارج، ويمارس داخل المجلس التشريعي، مهام تشريعية، ورقابية متعلقة بالسلطة الفلسطينية، هذا التداخل لم يغدوا لحلول المجلس الوطني، في مكان المجلس التشريعي في سن القوانين، ولم يحل المجلس التشريعي مكان المجلس الوطني في التمثيل السياسي.⁴¹⁹⁵

والوثائق التابعة للمنظمة لا تقدم تفصيل حول العملية التشريعية، مثل الاقتراح، والتشريع، والإصدار، والنشر، كما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس التشريعي، والقانون الأساسي، إلا أن الممارسة الواقعية السياسية، أضعفت هذا الأمر خاصة، تعطيل المجلس التشريعي الذي أدى لتوسع نفوذ، وتفرد السلطة التنفيذية، وتوسعها في إصدار قرارات بقانون، التي ساهمت في تراجع الجهة الأصلية، لصالح الأجهزة التنفيذية.⁴¹⁹⁶

4189 مؤسسة مفتاح، المقاربة بين دور منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية، مرجع سابق، ص 3-4.

4190 المادة (7، 10-12) من النظام الأساسي لمنظمة التحرير.

4191 المادتان (47، 56) من القانون الأساسي الفلسطيني.

4192 المادة (2) من النظام الأساسي للمنظمة التحرير الفلسطينية.

4193 المادة (2، 16/3، 28) من النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية.

4194 المادة (41، 43، 47، 70) من القانون الأساسي الفلسطيني.

4195 نائر فتحي حسين عمرو، منظمة التحرير الفلسطينية: دورها وموقعها ومستقبلها في النظام السياسي الفلسطيني، رسالة ماجستير، معهد الدراسات الإقليمية، جامعة القدس، فلسطين، 2016، ص 63-64.

4196 نائر فتحي حسين عمرو، منظمة التحرير الفلسطينية: دورها وموقعها ومستقبلها في النظام السياسي الفلسطيني، رسالة ماجستير، معهد الدراسات الإقليمية، جامعة القدس، فلسطين، 2016، ص 32-34.

يرى الباحث، أن العلاقة بين الجانب التشريعي في المنظمة، والجانب التشريعي في السلطة، يقوم على أساس تكامل وظيفي، وليس تنافسي، فالمجلس الوطني صاحب اختصاص وطني وتمثيلي عام على مستوى الداخل، والخارجي، واختصاص المجلس التشريعي، إقليمي تشريعي ضمن نطاق محدد، مع وجوب ضبط التداخل.

الفقرة الثانية: الجانب التنفيذي

الأساس الدستوري الذي يقوم عليه الجانب التنفيذي في السلطة الوطنية، يختلف عن الأساس المتعلق بالمنظمة، فالأخيرة تستمد شرعيتها من المجلس الوطني الذي يمثل السلطة العليا في المنظمة، ويتألف من منظمة وطنية وحركة تحرر⁴¹⁹⁷، وتستمد السلطة التنفيذية التابعة للسلطة الوطنية، شرعيتها من القانون الأساسي الفلسطيني، والتي تشمل رئيس السلطة، ورئيس مجلس الوزراء، والوزراء⁴¹⁹⁸، وتدير الوزارات، والمرافق العامة، وتنفذ القوانين⁴¹⁹⁹.

الإشكالية الجوهرية ظهرت للواقع بعد الجمع بين رئاسة السلطة الممثلة للجانب التنفيذي في السلطة، ورئاسة اللجنة التنفيذية للمنظمة، كما انتقل العديد من موظفي المنظمة للعمل في السلطة الوطنية، من الناحية الدستورية لا يسبب هذا التداخل، اندماج في المؤسسات، على اعتبار أن كل منصب يستند لوثائق مختلفة، بينما عمليا أوجد صعوبة في التميز بين القرارات الصادرة عن المنظمة التحرير، والصادرة عن السلطة الفلسطينية.

بمعنى أن التداخل في هذه الحالة، لا يعني أن يكون مجلس الوزراء بديلا دستوريا عن اللجنة التنفيذية لاختلاف النطاق، والاختصاص، والمرجعية الخاصة بهما، على اعتبار أن مجلس الوزراء اختصاصه إداري حكومي متعلق بالمرافق العامة، والمواطنين الخاضعين فقط لولاية السلطة، على عكس اللجنة التنفيذية التي تمارس اختصاص وطني سياسي⁴²⁰⁰.

البناء الدستوري للجنة التنفيذية للمنظمة تتخذ صورة الهيئة الجماعية، وهي ليست إطار حكومي، بل قيادة تنفيذية، ووطنية تجمع بين التمثيل السياسي العام للشعب الفلسطيني، وتنفيذ قرارات المجلس الوطني مثل تنفيذ السياسات، والمخططات التي يعتمد عليها المجلس الوطني، وتنفيذ سياستها المالية، وإعداد موازنتها، البنية الدستورية للجنة التنفيذية للسلطة، فقد شهدت تحولا بعد التعديل الدستوري عام 2002، والذي غير طبيعة النظام السياسي ككل، من رئاسي لدائر ما بين البرلماني، وشبه الرئاسي من خلال جعل السلطة التنفيذية ذات طابع ثنائي يضم الرئيس الذي يتمتع بصلاحيات الدستورية الحقيقية، تم النص عليها صراحة في القانون الأساسي، ورئيس مجلس الوزراء الذي يتولى الاختصاص التنفيذي، والإداري العام⁴²⁰¹.

الفقرة الثالثة: الجانب القضائي

تحدد العلاقة فيما بين القضاء الثوري التابع للمنظمة، والسلطة القضائية التابعة للسلطة، ضمن إطار سبب نشأة كل منهما، وطبيعة المرحلة السياسية، والقانونية التي نشأ فيها كل منهما، إذ نظمت منظمة التحرير القضاء الثوري استجابة لكونها حركة تحرر وطني تعمل على الحفاظ على الانضباط، والأمن داخل مؤسسات الثورة الفلسطينية وارتبط هذا الجهاز بالتنظيم العسكري، والثوري، بينما أنشئت السلطة الفلسطينية السلطة القضائية لتتولى الفصل في المنازعات، وحقوق الحريات، والحقوق داخل إقليم

4197 المادة (15، 16) من النظام الأساسي منظمة التحرير الفلسطيني.

4198 المادة (38-46)، من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

4199 المواد (38-46، 63، 68، 69) من القانون الأساسي الفلسطيني.

4200 نائر فتحي حسين عمرو، منظمة التحرير الفلسطينية: دورها وموقعها ومستقبلها في النظام السياسي الفلسطيني، رسالة ماجستير، معهد الدراسات الإقليمية، جامعة القدس، فلسطين، 2016، 53-52، 60.

4201 رندا نايف سعيد الزغموري، النظام السياسي الفلسطيني في ظل دولة فلسطينية مستقلة: رئاسي أم برلماني؟، رسالة ماجستير، معهد الدراسات الإقليمية، جامعة القدس، فلسطين، 2010، ص 60-62.

محدد، قائم على أساس دستوري يستند لمبدأ استقلال القضاء، وسيادة القانون، قائمة على الفصل بين السلطات، وليس التبعية التنظيمية لقيادة الثورة.⁴²⁰²

يتكون القضاء الثوري من نيابة عامة، ومراكز إصلاح، ينظمها قانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري لعام 1979، وخضع لتسلسل قيادية العسكرية التي حكمت الثورة في ذلك الوقت، الأمر الذي عزز الطبيعة التنظيمية، والعسكرية على قراراتها، على الطبيعة المتوازنة القائمة على الفصل بين السلطات، في الجهة الأخرى، تكون القضاء التابع للسلطة الوطنية، من جهات قضائية بدرجات مختلفة، تتمثل في القضاء النظامي، والشرعي، والإداري، والدستوري، بالإضافة لقضاء عسكري متخصص، يعكس هذا التعدد انتقال الجانب القضائي من قالب متصل بالثورة، إلى نموذج سلطة قضائية تسند لها مهام الفصل في المنازعات والحقوق، وفق أسس قانونية محددة.⁴²⁰³

القضاء الثوري يعتبر جزء من بنية المنظمة، رغم أن النظام الأساسي للمنظمة التحرير، لم يتضمن بابا مستقلا بذاته للحدوث عنها بشكل يوازي اللجنة التنفيذية مثلا، بالجهة الأخرى يتضمن القانون الأساسي بابا مستقلا للحدوث عن السلطة القضائية، واستقلالها، وحظر تداخل أي سلطة بالأخرى، أي أن السلطة الوطنية أسست سلطة وطنية ضمن دستور ثابت ومحدد، أما المنظمة اكتفت بصبغه بطابع الثورة.⁴²⁰⁴

استمر العمل في جزئية من التشريعات القضائية الثورية، وتحديدًا قانون العقوبات الثوري، وقانون أصول محاكمات جزائية الثوري، ضمن إطار القضاء العسكري الفلسطيني، وهذا يعكس نقل الإرث القضائي في المنظمة للسلطة، بتعديلات متعددة مثل نصوص قوى الأمن، وتشكيل هيئة القضاء، وطرق الطعن، والتصديق⁴²⁰⁵، انتقال هذه التشريعات آثار إشكالية دستورية، باعتبار القواعد المنظمة لقوات ثورة مقيمة خارج إقليم الدولة، لا تطبق على أفراد أمن داخل سلطة مدنية. تستند على مبادئ سيادة القانون، واستقلال القضاء، الأمر الذي جعل السلطة الفلسطينية عرض لانتقادات مستمرة، وتوصيات بإعادة صياغتها يتناسب مع أسس المحاكمة العادلة، والقانون الأساسي.⁴²⁰⁶

الفرع الثاني: مبدأ الفصل بين السلطات بين السلطة الوطنية ومنظمة التحرير

لا بد للباحث أن يتطرق لمبدأ الفصل بين السلطات الذي تم ذكره صراحة في القانون الأساسي الذي اعتبر الشعب الفلسطيني هو مصدر السلطات الثلاث داخل السلطة الوطنية الفلسطينية، ويمارسها من خلال السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية، على أساس مبدأ الفصل بينهما⁴²⁰⁷، وخلت وثائق المنظمة من الحديث عن هذا المبدأ صراحة، إذ أنها تقوم على أولوية المجلس الوطني، ومسؤولية اللجنة التنفيذية أمامه، مع وجود جسم قضائي عسكري خارج البناء الثلاثي التقليدي للسلطة.⁴²⁰⁸

للمنظمة ومجالسها دور وطني تأسيسي من خلال تمثيل الشعب الفلسطيني في جميع أماكن تواجده، وإصدار النظام الأساسي وإعلان الاستقلال، بينما السلطة الوطنية، ومؤسساتها فهي سلطات حديثة النشأة خاضعة للقانون الأساسي، وأحكامه

4202 معين البرغوثي ورشاد توام، النظام القانوني لمنظمة التحرير الفلسطينية: التشريعات النازمة للأمن والقضاء الثوري، سلسلة القانون والأمن رقم (3)، رام الله، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، 2010، ص 37-43.

4203 ناصر الرئيس، عدم مشروعية محاكمة المدنيين الفلسطينيين أمام القضاء العسكري الفلسطيني، رام الله، مؤسسة الحق، 2011، ص 118-121.

4204 المادة (97-100) من القانون الأساسي الفلسطيني.

4205 نجاة نايف محمد حليقاوي، صيرورة الأحكام الجزائية العسكرية في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2023، ص 68.

4206 عبد القادر جراده، مراجعة لقانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري لعام 1979م وفقاً لمبادئ ديكو والمعايير الدولية، المرجع السابق، ص 33-35.

4207 المادة (2) من القانون الأساسي الفلسطيني.

4208 المادة (7، 15، 16) من النظام الأساسي لمنظمة التحرير.

فالسجلات الثلاث لا تمتلك اختصاصات أصيلة، بل محددة ومحدودة⁴²⁰⁹، ولا يرتب كون المنظمة صاحبة ولاية تأسيسه عامة، قدرة مجلسها الوطني أو المركزي على تعديل أحكام القانون الأساسي، فقدت نصت المادة (120) من القانون الأساسي على آلية إجراء تعديل دستوري، باشتراط موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي، وهذا استنادا لمبدأ سمو الدستور.⁴²¹⁰

يمكن تكيف العلاقة بين السلطة الوطنية، ومنظمة التحرير، باعتبارها علاقة انبثاق ومرجعية وطنية، تتمتع باستقلال دستوري، ووظيفي نسبي، فالسلطة خرجت من المنظمة كأصل نشأة، مع بقاء المنظمة المرجعية العامة الأصيلة، والتمثيلية للشعب الفلسطيني، إلا أن إدارة الشؤون الفلسطيني بشكل يومي للمواطنين في الضفة الغربية، وقطاع غزة، تدار بناء على القانون الأساسي، وتشريعاته التابع للسلطة، بذلك لاتعد السلطة التنفيذية التابعة للسلطة، جهازا إداريا تابعا للجنة التنفيذية في المنظمة مثلا، ولم تحل السلطة التنفيذية، محل اللجنة التنفيذية للمنظمة، بمعنى أن السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية، وقطاع غزة، صاحبة اختصاص وظيفي، وشخصي، وإقليمي محدد، تعمل ضمن الإطار الوطني العام الذي تمثله المنظمة.⁴²¹¹

ولعل أبرز الإشكاليات الموجودة، هو صعوبة تحديد قاعدة واجبة التطبيق عند حصول تعارض، وماهية الجهة المختصة بالرقابة، المنظمة أم السلطة، أو جهة محايدة أخرى، وهل القرارات الصادرة عن المؤسسة التابعة للمنظمة تستطيع ترتيب آثار قانونية على المؤسسات التابعة للسلطة⁴²¹²، يتطلب لإزالة حالة التعقيد والغموض بين المؤسستين⁴²¹³، لعل أبرزها:

1. إقرار إطار قانوني، وتعديل دستوري يحدد طبيعة العلاقة بين المؤسستين، وتحديد اليات الرقابة فيما بينهم.
 2. الفصل بين المناصب، بمعنى إقرار تشريعات جديدة تمنع ازدواجية العمل بين المناصب العليا في المنظمة، والسلطة.
 3. إعادة تفعيل مؤسسات المنظمة، والسلطة على أساس ديمقراطي، بشكل يمنع ازدواجية الاختصاص فيما بين مؤسستهما، ويعزز مبدأ سيادة القانون، والمسألة.
 4. تفعيل اليات الرقابة السياسية، والمالية بين المؤسستين.
- يرى الباحث أن الأساس الأصيل للعلاقة بين السلطة الوطنية، ومنظمة التحرير يقوم على وجوب الفصل بين، مصدر النشأة، فالمنظمة أوجدت السلطة ووفرت لها المرجعية السياسية والوطنية، ومصدر ممارسة الاختصاص الذي نظمته القانون الأساسي للسلطة الوطنية من خلال القانون الأساسي الذي حدد مؤسساتها، وسلطاتها، والعلاقة فيما بينهم، واستمرار الغموض، والتعقيد فهو مستمر حتى إقرار نصوص تفصل وتحدد العلاقة بين المؤسستين، مع وجوب اعتبار المنظمة المرجعية الوطنية العليا، دون تجاوز القانون الأساسي أو تعطيل مؤسساته التابعة للسلطة.

4209 عاصم خليل، «إشكاليات السلطة الدستورية في ضوء الواقع الفلسطيني»، مرجع سابق، ص 36-38.

4210 إبراهيم الدغمة وكميل منصور وأنيس قاسم، دليل الصياغة التشريعية، ديوان الفتوى والتشريع ومعهد الحقوق في جامعة بيرزيت، رام الله، 2000، ص 25-27.

4211 مؤسسة مفتاح، المقاربة بين دور منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية، مرجع سابق، ص 3-4.

4212 رشاد توام ومحمود أبو صوي، «فوق الهرم: القيمة القانونية لإعلان الاستقلال الفلسطيني في ضوء الدور السياسي للمحكمة الدستورية»، مرجع سابق، ص 27 و40.

4213 محمد حسين حسين أبو زنيد، العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية: دراسة قانونية تحليلية، مرجع سابق، ص 88-93.

الخاتمة

خلصت هذه الدراسة إلى أن المركز الدستوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لا يمكن فهمه من خلال وصفها باعتبارها تنظيمًا سياسيًا أو إطارًا جامعًا للفصائل الفلسطينية فحسب، وإنما يتعين النظر إليها بوصفها المؤسسة الوطنية التي نشأت في ظل غياب الدولة الفلسطينية، واضطلعت بمهام التمثيل العام للشعب الفلسطيني، وأسست نظامًا مؤسسيًا ووثائقيًا أدى وظائف ذات طبيعة دستورية، فقد أسهم الميثاق الوطني الفلسطيني والنظام الأساسي للمنظمة ووثيقة إعلان الاستقلال لسنة 1988 في تحديد هوية الشعب الفلسطيني وحقوقه الوطنية، ورسم المبادئ العامة للمشروع السياسي الفلسطيني، وتنظيم المؤسسات التي تمارس الاختصاصات باسم الشعب الفلسطيني.

وتبين أن المركز الدستوري للمنظمة يقوم على أساسين متكاملين؛ يتمثل أولهما في الأساس الوثائقي الذي يتكون من مجموعة من الوثائق ذات القيمة الدستورية، ويتجسد ثانيهما في الأساس المؤسسي المتمثل في المجلس الوطني والمجلس المركزي واللجنة التنفيذية والصندوق القومي والدوائر والأجهزة التابعة للمنظمة. وقد منح هذا البناء منظمة التحرير شخصية قانونية وتمثيلية عامة، لا تقتصر على الفلسطينيين المقيمين في الضفة الغربية وقطاع غزة، وإنما تمتد إلى الشعب الفلسطيني في مختلف أماكن وجوده. وقد كشفت الدراسة أن إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية لم يؤد، من الناحية القانونية، إلى إلغاء منظمة التحرير أو حلول السلطة محلها في التمثيل الوطني العام. فالسلطة الوطنية نشأت في إطار ترتيبات انتقالية وباختصاصات إقليمية ووظيفية محددة، بينما بقيت منظمة التحرير محتفظة بالشخصية التمثيلية الأشمل وبمركزها بوصفها المرجعية الوطنية للشعب الفلسطيني. ويؤكد ذلك اختلاف الأساس القانوني لكل منهما؛ إذ تستند المنظمة إلى الميثاق الوطني والنظام الأساسي والاعتراف الوطني والدولي، بينما تستند السلطة إلى الاتفاقيات الانتقالية والقانون الأساسي الفلسطيني والتشريعات الصادرة بموجبه. غير أن الممارسة المؤسسية أظهرت تداخلًا واسعًا بين مؤسسات المنظمة ومؤسسات السلطة الوطنية، سواء من حيث القيادة أو العضوية أو الكوادر أو الموارد أو ممارسة بعض الاختصاصات. وقد أدى هذا التداخل إلى غموض في تحديد الجهة صاحبة الاختصاص والمسؤولية، كما أسهم في انتقال مركز الثقل التنفيذي والإداري من مؤسسات المنظمة إلى مؤسسات السلطة، وتراجع فاعلية المجلس الوطني والمجلس المركزي وبعض دوائر المنظمة.

وتبين كذلك أن النظام الدستوري الفلسطيني لا يقوم على وثيقة دستورية موحدة تحدد بصورة صريحة ترتيب القواعد والوثائق المنظمة للعلاقة بين منظمة التحرير والسلطة الوطنية. فهناك تعدد في المرجعيات بين الميثاق الوطني والنظام الأساسي للمنظمة وإعلان الاستقلال والقانون الأساسي الفلسطيني والقرارات الصادرة عن المجلسين الوطني والمركزي، فضلاً عن الاتفاقيات السياسية المنشئة للسلطة. وقد أدى غياب الترتيب الواضح بين هذه المرجعيات إلى صعوبة تحديد القاعدة الأعلى واجبة التطبيق عند تعارض الاختصاصات أو المواقف المؤسسية.

كما أظهرت الدراسة أن المركز الدستوري المقرر لمنظمة التحرير لا ينسجم دائمًا مع واقع الممارسة السياسية والمؤسسية؛ فبينما ينص النظام الأساسي على أن المجلس الوطني هو السلطة العليا للمنظمة، وأن اللجنة التنفيذية مسؤولة أمامه، فإن عدم انتظام اجتماعات المجلس الوطني واتساع الدور الفعلي للجنة التنفيذية ومؤسسات السلطة أدى إلى اختلال التوازن المؤسسي وإضعاف الرقابة والمساءلة.

ومن ثم، فإن أثر منظمة التحرير في بنية النظام الدستوري الفلسطيني يتمثل في كونها المصدر التاريخي والتمثيلي للشرعية الوطنية، والإطار الذي صدرت عنه الوثائق والقرارات الأساسية المنشئة للدولة والسلطة، إلا أن استمرار هذا الدور يتطلب إعادة تنظيم بنيتها الداخلية وضبط علاقتها بالسلطة الوطنية في إطار دستوري واضح، بما يحول دون ازدواج المؤسسات وتنازع الاختصاصات، ويحافظ في الوقت ذاته على وحدة تمثيل الشعب الفلسطيني في الداخل والشتات.

نتائج الدراسة

توصلت الدراسة إلى النتائج الآتية:

1. تتمتع منظمة التحرير الفلسطينية بشخصية قانونية وتمثيلية ذات طبيعة خاصة، لا تنطبق عليها بصورة كاملة أوصاف التنظيمات السياسية أو المنظمات الدولية أو مؤسسات الدولة التقليدية، وإنما تستمد خصوصيتها من نشأتها بوصفها حركة تحرر وطني وممثلاً عاماً للشعب الفلسطيني.
2. يقوم المركز الدستوري لمنظمة التحرير على مجموعة من الوثائق الأساسية، وفي مقدمتها الميثاق الوطني الفلسطيني والنظام الأساسي للمنظمة ووثيقة إعلان الاستقلال، وهي وثائق تؤدي وظائف دستورية من حيث تحديد الهوية الوطنية ومصدر الشرعية وتنظيم المؤسسات والاختصاصات.
3. نشأت السلطة الوطنية الفلسطينية بقرار وإرادة سياسية وقانونية صادرة عن منظمة التحرير، وفي إطار الاتفاقيات التي أبرمتها المنظمة، وهو ما يجعل السلطة من الناحية التاريخية والقانونية ناتجة من ممارسة المنظمة لاختصاصها التمثيلي.
4. تختلف الشخصية القانونية للمنظمة عن الشخصية القانونية للسلطة؛ فشخصية المنظمة عامة وتمثيلية ووطنية، في حين أن شخصية السلطة إقليمية ووظيفية وانتقالية ومقيدة بالاتفاقيات المنشئة لها.
5. أدى الجمع بين المناصب القيادية في المنظمة والسلطة إلى تداخل بين المؤسستين، وإلى صعوبة التمييز بين القرارات الصادرة باسم منظمة التحرير والقرارات الصادرة باسم السلطة الوطنية.
6. لا يتضمن النظام الدستوري الفلسطيني تنظيمًا شاملاً ومتكاملاً للعلاقة بين منظمة التحرير والسلطة الوطنية، كما لا توجد وثيقة موحدة تحدد بصورة صريحة ترتيب الوثائق الدستورية والقانونية الفلسطينية.
7. أدى تعدد المرجعيات بين وثائق المنظمة والقانون الأساسي والاتفاقيات الانتقالية إلى ظهور ازدواج في مصادر الشرعية؛ شرعية وطنية تمثيلية تستند إلى منظمة التحرير، وشرعية إقليمية مؤسسية تستند إلى السلطة الوطنية.
8. لا يؤدي استمرار الممارسة المخالفة للنصوص المنظمة لمؤسسات منظمة التحرير إلى تعديل هذه النصوص أو إنشاء قواعد دستورية بديلة، ما لم يتم ذلك وفق الإجراءات المقررة في الميثاق الوطني والنظام الأساسي.
9. يظل المركز الدستوري لمنظمة التحرير عنصراً أساسياً في أية عملية مستقبلية لوضع دستور دولة فلسطين، ولا سيما في المسائل المتعلقة بتمثيل اللاجئين والفلسطينيين في الشتات والعلاقة بين مؤسسات الدولة والمؤسسات الوطنية الجامعة.

توصيات الدراسة

في ضوء النتائج السابقة، توصي الدراسة بما يأتي:

1. إعداد وثيقة دستورية فلسطينية تنظم بصورة صريحة العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية ومؤسسات السلطة الوطنية، وتحدد مركز كل منهما واختصاصاته وحدود مسؤوليته.
2. تحديد التدرج القانوني للوثائق الدستورية الفلسطينية، وبيان العلاقة بين الميثاق الوطني والنظام الأساسي للمنظمة وإعلان الاستقلال والقانون الأساسي الفلسطيني، بما يمنع التعارض والغموض في التطبيق.
3. تعديل النظام الأساسي لمنظمة التحرير بما يتواءم مع التحولات السياسية والدستورية التي شهدتها النظام الفلسطيني منذ إنشاء السلطة الوطنية، مع المحافظة على الطبيعة التمثيلية العامة للمنظمة.
4. تفعيل المجلس الوطني الفلسطيني وإعادة تشكيله على أسس ديمقراطية تضمن تمثيل الفلسطينيين في الداخل والشتات والفصائل والاتحادات الشعبية ومؤسسات المجتمع المدني.
5. تنظيم الانتخابات لعضوية المجلس الوطني كلما أمكن ذلك، واعتماد آليات تمثيلية بديلة وشفافة في المناطق التي يتعذر فيها إجراء الانتخابات، بما يمنع تحول الاستثناء في التعيين إلى قاعدة دائمة.

6. الفصل التنظيمي بين مناصب القيادة في منظمة التحرير والمناصب التنفيذية العليا في السلطة الوطنية، أو وضع قواعد قانونية واضحة للجمع بينها تمنع تعارض المصالح واختلاط المسؤوليات.
7. إعادة تنظيم دوائر منظمة التحرير واختصاصاتها، وتحديد علاقتها بالوزارات والمؤسسات التابعة للسلطة الوطنية، بما يمنع ازدواج الوظائف وتكرارها أو انتقالها دون سند قانوني.
8. إعادة بناء العلاقة بين المنظمة والسلطة على أساس التكامل الوظيفي لا الازدواج المؤسسي؛ بحيث تتولى المنظمة التمثيل الوطني والقضايا السيادية العامة، بينما تتولى مؤسسات السلطة إدارة الشؤون الداخلية ضمن حدود اختصاصها القانوني.
9. إجراء إصلاح دستوري شامل لا يقتصر على إعادة توزيع المناصب، وإنما يعيد بناء المؤسسات على أسس الانتخاب والمساءلة والفصل الوظيفي وسيادة القانون ووحدة المرجعية الوطنية.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الوثائق والاتفاقيات الدولية والإقليمية

1. الأمم المتحدة، ميثاق الأمم المتحدة.
2. الأمم المتحدة، البروتوكول الإضافي الأول إلى اتفاقيات جنيف المعقودة في 12 آب/أغسطس 1949، والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات الدولية المسلحة، 1977.
3. اتفاقية جنيف الثالثة المتعلقة بمعاملة أسرى الحرب، المؤرخة في 12 آب/أغسطس 1949.
4. الجمعية العامة للأمم المتحدة، القرار رقم 3237 (د-29)، الصادر بتاريخ 22 تشرين الثاني/نوفمبر 1974.
5. جامعة الدول العربية، قرار قمة الرباط العربية، الصادر بتاريخ 28 تشرين الأول/أكتوبر 1974.

ثانياً: الوثائق الدستورية والتشريعات والاتفاقيات الفلسطينية

1. السلطة الوطنية الفلسطينية، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003.
2. المجلس الوطني الفلسطيني، الميثاق الوطني الفلسطيني، المقرّر في الدورة الرابعة للمجلس الوطني الفلسطيني، القاهرة، 10-17 تموز/يوليو 1968.
3. المجلس الوطني الفلسطيني، وثيقة إعلان الاستقلال الفلسطيني، الجزائر، 15 تشرين الثاني/نوفمبر 1988.
4. منظمة التحرير الفلسطينية، النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية، 1964.
5. منظمة التحرير الفلسطينية، النظام الأساسي المعدل لمنظمة التحرير الفلسطينية، وفق تعديل 23 أيلول/سبتمبر 1991، الدورة العشرون للمجلس الوطني الفلسطيني.
6. منظمة التحرير الفلسطينية، اللائحة الداخلية للمجلس المركزي الفلسطيني.
7. منظمة التحرير الفلسطينية، قانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري لسنة 1979.
8. منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل، اتفاق إعلان المبادئ بشأن ترتيبات الحكم الذاتي الانتقالي «اتفاق أوسلو»، 1993.
9. منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل، اتفاق غزة-أريحا.

ثالثاً: الكتب

1. البرغوثي، معين، وتوام، رشاد، النظام القانوني لمنظمة التحرير الفلسطينية: التشريعات النازمة للأمن والقضاء الثوري، سلسلة القانون والأمن، رقم (3)، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، رام الله، 2010.
2. الدغمة، إبراهيم، ومنصور، كميل، وقاسم، أنيس، دليل الصياغة التشريعية، ديوان الفتوى والتشريع ومعهد الحقوق في جامعة بيرزيت، رام الله، 2000.

3. دراج، أسامة، الوسيط في القانون الدستوري والنظام الدستوري الفلسطيني، الطبعة الأولى، مركز الكلية العصرية الجامعية، فلسطين، 2017.

4. صالح، محسن محمد، إشراف وتحرير، منظمة التحرير الفلسطينية والمجلس الوطني الفلسطيني: تعريف، وثائق، قرارات، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، 2014.

رابعاً: الرسائل والأطروحات الجامعية

1. أبو زنيد، محمد حسين حسين، العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية: دراسة قانونية تحليلية، رسالة ماجستير في القانون، كلية الدراسات العليا، جامعة القدس، فلسطين، 2017.

2. البرغوثي، معين عادل محمود، الإطار الدستوري لمنظمة التحرير الفلسطينية، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، عمان، 2019.

3. برهم، عبد الله أحمد محمود، إصلاح منظمة التحرير الفلسطينية: إشكالية الهيكلية والبرنامج، رسالة ماجستير في التخطيط والتنمية السياسية، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2007.

4. حليقاوي، نجات نايف محمد، صيرورة الأحكام الجزائية العسكرية في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2023.

5. الزغموري، رندا نايف سعيد، النظام السياسي الفلسطيني في ظل دولة فلسطينية مستقلة: رئاسي أم برلماني؟، رسالة ماجستير، معهد الدراسات الإقليمية، جامعة القدس، القدس، فلسطين، 2010.

6. الشروف، إسماعيل محمد عبد الله، مبادرة السلام الفلسطينية بين عامي 1988-1991، رسالة ماجستير في الدراسات العربية، كلية الآداب والدراسات العليا، جامعة القدس، فلسطين، 2011.

7. عمرو، ثائر فتحي حسين، منظمة التحرير الفلسطينية: دورها وموقعها ومستقبلها في النظام السياسي الفلسطيني، رسالة ماجستير، معهد الدراسات الإقليمية، جامعة القدس، فلسطين، 2016.

خامساً: الأبحاث والدراسات المنشورة

1. توام، رشاد، وأبو صوي، محمود، «فوق الهرم: القيمة القانونية لإعلان الاستقلال الفلسطيني في ضوء الدور السياسي للمحكمة الدستورية»، مجلة سياسات عربية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، المجلد 13، العدد 72، كانون الثاني/يناير 2025.

2. خليل، عاصم، «إشكاليات السلطة الدستورية في ضوء الواقع الفلسطيني»، مجلة الدراسات الفلسطينية، المجلد 16، العدد 63، صيف 2005.

3. مصليح، أحمد، «منظمة التحرير الفلسطينية بين ضرورات الإصلاح وإعادة البناء»، مجلة سياسات، العدد 23، 2013، ص 33-51.

سادساً: الفصول المنشورة في الكتب

1. صالح، محسن محمد، «المجلس الوطني الفلسطيني: إعادة التشكيل وعدالة التمثيل»، ضمن: منظمة التحرير الفلسطينية: تقييم التجربة وإعادة البناء، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، 2007.

سابعاً: التقارير وأوراق العمل

1. توام، رشاد، النظام الدستوري لمنظمة التحرير الفلسطينية، سلسلة أوراق العمل في الدراسات القانونية، جامعة بيرزيت، 2020.

2. جراده، عبد القادر، مراجعة لقانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري لعام 1979م وفقاً لمبادئ ديكو والمعايير الدولية، إشراف ماجد العاروري، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، فلسطين، 2025.

3. الرئيس، ناصر، عدم مشروعية محاكمة المدنيين الفلسطينيين أمام القضاء العسكري الفلسطيني، مؤسسة الحق، رام الله، 2011.

4. مؤسسة مفتاح، المقاربة بين دور منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية: تداخل الأدوار وتحديات التنسيق، رام الله، تشرين الثاني/نوفمبر 2024.