

معالم الدولة الفلسطينية المستقبلية

دراسة متعددة الاجزاء خلاصة وافية في التفكير الفلسطيني
بتكليف من معهد القانون - جامعة بيرزيت

معالم الدولة الفلسطينية المستقبلية

دراسة متعددة الاجزاء خلاصة وافية في التفكير الفلسطيني
بتكليف من معهد القانون - جامعة بيرزيت

المقدمة

الأمم المتحدة ملتزمة بهدف بروز دولة فلسطينية قابلة للحياة مستقلة وديموقراطية تعيش جنباً إلى جنب في سلام وأمن مع إسرائيل على أساس قرارات مجلس الأمن.

على نطاق أبعد من المسائل التي جرى تناولها في مفاوضات الوضع النهائي، ليس هناك الكثير من الوضوح على المقومات اللازمة لتشكيل مثل هذه الدولة.

صلاحية جميع الدول تعتمد على (العقد الإجتماعي) الذي هو بين الدول ومواطنيها، التي تنظم العلاقة بين الدولة والمؤسسات والفرد. الجانب الإقتصادي و الإجتماعي و الثقافي و القضائي و التشريعي للدولة الجديدة تنتقل من مؤسسات إلى ذاكرة متواصلة و طموحات فلسطينية.

أجريت هذه الدراسة من مساهمات ريبا البطمة، الدكتور ناصر عبدالكريم والدكتور عاصم خليل. وهذا من التمويل السخي من حكومة النرويج وبدعم من مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة.

هذه الدراسة تحتوي على ثلاثة أجزاء

- ٧ الإطار الدستوري للدولة الفلسطينية المستقبلية
مراجعة وتوثيق لوجهات النظر الفلسطينية
- ٩١ الاطار القانون للمواطنة الفلسطينية وحقوق المواطن
مراجعة وتوثيق لوجهات النظر الفلسطينية
- ١١٣ الخيارات المستقبلية لاقتصاد دولة قابلة للحياة
مراجعة وتوثيق لوجهات النظر الفلسطينية

الإطار الدستوري للدولة الفلسطينية المستقبلية
مراجعة وتوثيق لوجهات النظر الفلسطينية

الإطار الدستوري للدولة الفلسطينية المستقبلية مراجعة وتوثيق لوجهات النظر الفلسطينية

ورقة عمل تم تحضيرها ضمن مشروع: إطار الدولة الفلسطينية المستقبلية

أربع خلاصات وافية للفكر الفلسطيني

تم تحضيرها من قبل معهد الحقوق - جامعة بيرزيت

إعداد: د. عاصم خليل

قائمة المحتويات

١٣	المقدمة
١٣	أ) تناقضات النظام الدستوري الفلسطيني الحالي
١٤	ب) ملاحظات أولية حول المنهجية
١٥	ج) أنواع المساهمات الدستورية
١٥	١) مساهمات حول "دستور" السلطة الفلسطينية
١٥	٢) مساهمات حول دستور الدولة الفلسطينية القادمة
١٧	الفصل الأول، المفاهيم المختلفة للفصل بين السلطات
١٧	أ) الفصل بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية
١٧	١) السلطة الفلسطينية تتحدى منظمة التحرير
١٨	٢) مقارنة "المجلس" ومنظمة التحرير من حيث الهيكلية
١٨	٣) السلطة الفلسطينية تكتسب شرعيتها من المنظمة
١٩	٤) تهميش تدريجي لمنظمة التحرير
٢٠	٥) ميادين الصراع بين المنظمة والسلطة
٢١	٦) المجلس الاستشاري
٢١	ب) الفصل بين السلطات كرقابة وتوازن بين السلطات التشريعية والتنفيذية والفضائية
٢٢	١) أي نظام سياسي لفلسطين؟
٢٢	٢) إعادة النظر في النظام السياسي الفلسطيني
٢٣	٣) لكي نفصل بين السلطات، يجب أولاً أن يكون هناك سلطات!
٢٣	٤) تنظيم حالة الطوارئ
٢٣	٥) إمكانية حل المجلس التشريعي/البرلمان
٢٤	ج) الفصل بين الرئاسة والحكومة
٢٤	١) الفصل بين السلطات كنوع من التعايش
٢٥	٢) الفصل بين السلطات كآلية لتقاسم الأرباح
٢٥	د) الفصل بين ما هو عام وما هو خاص
٢٦	الفصل الثاني، عملية صنع القوانين وآليات تنفيذها
٢٦	أ) العملية التشريعية
٢٦	١) إجراءات شاذة في العملية التشريعية
٢٧	٢) عملية التشريع ليست عملة تقنية بحتة

٢٧	٣) الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية
٢٧	ب) آليات تنفيذ القانون
٢٧	١) استقلال القضاء
٢٨	٢) مجلس القضاء الأعلى
٢٨	٣) ثنائية القضاء: الشرعية/ الديني والنظامية
٢٩	٤) المحكمة الدستورية العليا
٢٩	٥) المحاكم الإدارية، العسكرية والأمنية
٣٠	الفصل الثالث، إدارة المال العام
٣٠	أ) الحماية الدستورية للمال العام
٣٠	١) الإجراءات دستورية خاصة بالموازنة العامة
٣٠	٢) المبادئ الدستورية الخاصة بإدارة المال العام
٣١	٣) الآليات الدستورية لحماية المال العام
٣١	ب) إصلاح إدارة المال العام
٣٣	الفصل الرابع، التوجهات العلمانية/ الدينية للدولة
٣٣	أ) الإسلام هو الدين الرسمي
٣٤	١) هناك علاقة وثيقة بين الدين والدولة
٣٤	٢) يجب فصل الدين عن الدولة
٣٤	ب) الإشارة الدستورية للشرعة
٣٥	١) ضرورة الإشارة للشرعة في الدستور
٣٥	٢) ضرورة تجنب الإشارة للشرعة في الدستور
٣٦	ج) طريقة ثالثة لفهم العلاقة بين الدين والدولة
٣٦	١) الإسلام هو دولة فقط؟
٣٦	٢) الإسلام السياسي
٣٧	د) الإشارة الى الاسلام كاعتراف بثقافة وتاريخ
٣٨	هـ) مساحات ممكنة للصراع بين الدستور والشرعة
٣٨	١) حقوق المرأة
٣٨	٢) مبادئ الشرعة والقانون الدولي
٣٩	٣) الأقليات الدينية
٤١	لائحة المراجع العربية
٤٥	لائحة المراجع الأجنبية
٤٧	لائحة الملاحق
٤٨	الملحق الأول: مفاهيم متنوعة من الفصل بين السلطات
٥٠	الملحق الثاني: إجراءات العملية التشريعي
٥١	الملحق الثالث: عينة عن بعض استطلاعات الرأي
٥٤	الملحق الرابع: القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣ وفق أحدث تعديلاته
٧٧	الملحق الخامس: مقارنة بين القانون الأساسي المعدل ومشروع الدستور الفلسطيني

الإطار الدستوري للدولة الفلسطينية القادمة

د. عاصم خليل^١

المقدمة

أ) تناقضات النظام الدستوري الفلسطيني الحالي

للدستور معان مختلفة، تبعاً للتعريف الذي يُعطى له. فهو يشير، من حيث الموضوع، إلى ذلك النظام المتكامل للحكم، أما من حيث الشكل فيشير الدستور إلى نص محدد يسمو على غيره من القوانين، وهو الذي ينظم سلطات الدولة. في هذا البحث، سيتم التعرض للدستور بهذين المعنيين، بحسب الحاجة. تجدر الإشارة إلى أن الدساتير المكتوبة مرتبطة بوجود دولة ذات سيادة، لكن الحركة الدستورية المعاصرة أثبتت أن الدساتير يمكن أن تحضر أو حتى يتم تبنيها في ظل الاحتلال؛ أي قبل قيام الدولة.

السلطة الوطنية الفلسطينية^٢ هي خير مثال على التناقضات المرتبطة بالدستور، من حيث دوره ومكانته في نظام قانوني معين؛ لما لا يشكل دولة أو ما يسبق قيامها أو يشبهها. حالياً، هناك قانون أساسي (تم إصداره عام ٢٠٠٢، وتم إصدار قانون أساسي معدل عام ٢٠٠٣، وهو ما تم تعديل بعض مواده عام ٢٠٠٥) ساري في أراضي السلطة الفلسطينية، بينما تم تحضير مشروع دستور للدولة الفلسطينية وتم نشر المسودة الثالثة منه عام ٢٠٠٣.^٣

في الوقت عينه ما زال الميثاق الوطني سارياً وإن اعتبره البعض تاريخياً مضي، وذلك بسبب التخلي عن المقاومة المسلحة كوسيلة للتحرر الوطني (نوفل ١٩٩٧، ٨٧). أضف إلى ذلك إعلان دولة فلسطين من قبل المجلس الوطني لمنظمة التحرير الفلسطينية في الجزائر عام ١٩٨٨، دون أن تتحول الدولة الفلسطينية إلى واقع قانوني ملموس، لذلك فإن الدولة التي تم إعلانها لا تتعدى التعبير عن طموح الشعب الفلسطيني وتطلعاته المستقبلية، والسبب في ذلك يعود إلى استمرار الاحتلال الإسرائيلي. سيتم التطرق في هذا التقرير للقانون الأساسي ومشروع الدستور الفلسطيني لأن تلك النصوص تعكس صورة النظام الدستوري الفلسطيني الحالي والتصور المستقبلي له.

المحاولة الأولى لصياغة قانون أساسي أو دستور مرتبطة بالدولة الفلسطينية التي تم إعلانها كانت عام ١٩٩٨،^٤ إلا أن الوضع تغير بعد توقيع إعلان المبادئ (١٩٩٣) والاتفاقيات الأخرى التي تبعتها (المعروفة باتفاقيات أوسلو). لذلك فإن الجهود الرامية لتحضير قانون أساسي ارتبطت بالسلطة الفلسطينية التي تم إنشاؤها على جزء من الأراضي الفلسطينية المحتلة؛ وقد بدأت النسخ الأولى من مسودات القانون الأساسي بالانتشار فعلاً بعد قيام السلطة مباشرة.

نتيجة الانتخابات التشريعية والرئاسية الأولى (١٩٩٦)، كان من الضروري إعادة صياغة مسودة القانون الأساسي لتتلاءم مع الواقع الجديد، وعليه قامت اللجنة القانونية في المجلس التشريعي بدور رئيسي في تحضير النسخة الأخيرة التي قام المجلس التشريعي بمناقشتها وتبنيها بالقراءة الثالثة (قانون رقم ٩٦/١) في ١٠/٢/١٩٩٧. إلا أن الرئيس عرفات قام بإصدار القانون الأساسي بعض مضي خمس سنوات (في ٢٩/٥/٢٠٠٢) ليدخل حيز التنفيذ بعد نشره في الجريدة الرسمية، في ٧/٧/٢٠٠٢. لقد اختلفت وجهات النظر حول سبب تردد الرئيس عرفات في إصدار القانون الأساسي طوال هذه السنوات (Khalil ٢٠٠٦: ٢٢١-٢٢٢)، إلا أن التبرير الرسمي لهذا التأخير كان في اعتبار الرئيس عرفات بأن قضية الدستور هي قضية جميع الفلسطينيين وليس فقط مسألة تخص المجلس التشريعي (Milhem ٢٠٠٦: ١٢٩).

بحسب القانون الأساسي، "تظل سارية القوانين واللوائح والقرارات المعمول بها في فلسطين قبل العمل بهذا القانون إلى أن تعدل أو

^١ لقد تم إتمام هذا التقرير في أيار ٢٠٠٧. ومنذ ذلك التاريخ، طرأت الكثير من التغيرات على الساحة الفلسطينية، خاصة بعد سيطرة حركة حماس على قطاع غزة وإعلان حالة الطوارئ في الأراضي الفلسطينية من قبل رئيس السلطة محمود عباس. هذا يعني بأن الكثير مما يرد في هذا التقرير يُقدم تفسيراً لما حدث إلا أن ما يحتويه التقرير يجب أن يُقرأ بحذر وأخذ التطورات الدستورية التي طرأت منذ حزيران ٢٠٠٧ وحتى تاريخ نشر هذه الدراسة بعين الاعتبار. يود الباحث أن يشكر جميع من ساهم في تحقيق ومراجعة هذا البحث، ويخص بالذكر الباحثة يارا جلاجل.

^٢ تتم الإشارة أحياناً أخرى إلى السلطة الفلسطينية أو السلطة وهي تُستعمل في هذه الورقة للإشارة للشيء ذاته.

^٣ لقد أصدر الرئيس الفلسطيني القانون الأساسي عام ٢٠٠٢ بعد أن تبناه المجلس التشريعي عام ١٩٩٧. والنسخة التي تم تبنيها هي تلك التي تمت صياغتها في آخر مراحلها من قبل اللجنة القانونية للمجلس التشريعي. أما بالنسبة لمشروع الدستور الفلسطيني، فقد قامت لجنة خاصة تم تعيينها خصيصاً لهذا الهدف بتبني النسخة الأولى عام ٢٠٠١ تبعتها النسخة الثانية والثالثة عام ٢٠٠٣.

^٤ لمزيد من الدقة، تجدر الإشارة إلى أنه قد تم الدعوة لتحضير دستور أو قانون أساسي بعد إعلان حكومة فلسطين عام ١٩٤٨ لكن لا تتوفر معلومات كافية عن ذلك. أما إعلان الاستقلال، فقد تبعه أول محاولة جديّة لتحضير قانون أساسي للدولة وبالتالي سنكتفي بالإشارة هنا إلى النصوص الدستورية التي تلت تلك الفترة.

تلغى وفقاً للقانون" (المادة ١١٨)، إلا ما كان يتعارض منها مع أحكام هذا القانون الأساسي المعدل (المادة ١١٩). كما أن أحكام القانون الأساسي لا تعدل إلا "بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني" (المادة ١٢٠).

يُعمل بأحكام القانون الأساسي مدة المرحلة الانتقالية ولكن يمكن تمديد العمل به إلى حين دخول الدستور الجديد للدولة الفلسطينية حيز التنفيذ (المادة ١١٥). عام ١٩٩٩ حول الرئيس عرفات لجنة خاصة من الخبراء بتحضير الدستور كخطوة تحضيرية لقيام الدولة، وقد قامت اللجنة بتحضير المسودة الأولى عام ٢٠٠١، مثيرة الجدل على المستوى المحلي والعالمي. ولقد تم تعديل المسودة الأولى ونشر نسخة ثانية وثالثة عام ٢٠٠٣. تجدر الإشارة إلى أن تحضير دستور للدولة الفلسطينية يدخل ضمن التزامات الجانب الفلسطيني في خارطة الطريق (٢٠٠٣).^٦

لقد كان محمود عباس أول من يشغل منصب رئيس الوزراء التي تم استحداثه بعد التعديلات التي تمت على القانون الأساسي عام ٢٠٠٣، بيد أنه استقال بعد أقل من ستة أشهر من توليه المنصب بسبب خلافات حول صلاحياته الدستورية أو، بحسب البعض، بسبب خلافات في المواقف السياسية (المصري ٢٠٠٣، ٢٠). تولى أحمد قريع رئاسة الوزراء واستمر في وظيفته حتى بعد انتخاب محمود عباس رئيساً للسلطة الفلسطينية خلفاً للراحل ياسر عرفات عام ٢٠٠٥، لتبقى الخلافات بين الرئاسة ورئيس الوزراء شأنًا داخليًا يتم التعامل معها حين تقع ويتم حلها داخل حركة فتح.^٧

لكن، فوز حركة حماس بالانتخابات التشريعية الثانية عام ٢٠٠٦ أعاد قضية الصلاحيات إلى السطح وطريقة توزيعها دستورياً بين الرئيس من جهة ورئيس الوزراء من جهة أخرى مجدداً. من هنا، لم يعد تقاسم الصلاحيات سجلاً نظرياً وحسب بل باتت هناك حاجة لإجابات دقيقة حول قضايا جوهرية، مثل إمكانية قيام الرئيس بالدعوة لانتخابات مبكرة أو لإجراء استفتاء شعبي؛ صلاحيات الرئيس بتبني قرارات بقانون؛ كيفية قيام الحكومة بمهامها الدستورية لحفظ الأمن والنظام العام وماهية العلاقة بين الأجهزة الأمنية والرئيس، القائد العام للأجهزة الأمنية؛ المحكمة الدستورية العليا وكل ما تبعها من نقاش حول دورها ومكانتها في النظام القانوني والسياسي الفلسطيني.

ب) ملاحظات أولية حول المنهجية

يهدف هذا التقرير لاستقراء أهم الأفكار الفلسطينية والإدراك الشعبي للمواضيع التالية: العلاقة بين السلطات في الدولة؛ المفاهيم المختلفة للفصل بين السلطات في الأدبيات الفلسطينية، لتشمل أيضاً الفصل بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية؛ الإجراءات التشريعية من حيث تبني القوانين وطرق تعديلها وتنفيذها وبالتالي دور المجلس التشريعي والقضاء؛ المبادئ العامة التي تحكم إدارة الأموال العامة والتي نجدها بشكل خاص في القانون الأساسي وفي مشروع الدستور الفلسطيني؛ كما سيتطرق أيضاً إلى محاولات الإصلاح في هذا الاتجاه؛ درجة التأثير الديني أو العلماني على توجهات الدولة ومؤسساتها وعلى طريقة تطبيق القوانين.

هذا التقرير عبارة عن تلخيص منظم للأفكار الفلسطينية القيادية وللفهم الشعبي حول ركن أساسي تعتمد عليه الدول المعاصرة: الدستور. لكنه يحتوي أيضاً على ثغرات منهجية يجب الإشارة إليها، وهي:

أولاً، إن أفكار ومواقف ما يمكن تسميته "النخبة الفلسطينية" (مصطلح يمكن إطلاقه على صناع القرار الفلسطيني، سواءً من رجالات السلطة الفلسطينية ومنظمة التحرير، الأكاديميين، ممثلين عن منظمات المجتمع المدني وغيرهم ممن يؤثر على الرأي العام)، لا تعكس بالضرورة المفاهيم الشعبية للقضايا الدستورية التي سيتم تغطيتها في هذا التقرير. فكما أشارت بعض استطلاعات الرأي هناك ثغرة بين مواقف النخبة والمواقف الشعبية؛^٨ كما أن الأحداث السياسية التي تبعت الانتخابات التشريعية الثانية عام ٢٠٠٦ أظهرت بأن مواقف النخبة ليست بالضرورة المرجعية الوحيدة لصقل شكل الدولة الفلسطينية القادمة.

ثانياً، انطلاقاً مما تقدم، كان من الضروري العودة إلى بعض المعطيات المتوفرة والتي تعبر عن آراء شعبية، مثل استطلاعات الرأي العام، الموائيق والبرامج والخطابات السياسية للأحزاب، مواقف وآراء شخصية يتم نشرها في الصحف. لكن الكم الهائل لمثل هذه البيانات يجعل من الصعب، بل من المستحيل تغطيتها جميعاً في إطار التحديد الزمني والكمي لهذا التقرير، تم اختيار بعضها منها، بحسب الأهمية أحياناً وتوفرها في أحيان أخرى.

ثالثاً، يهدف هذا التقرير إلى تقديم الأدبيات الفلسطينية والتي تعبر أحياناً عن مواقف مختلفة من القضايا الدستورية، موضوع هذه الدراسة؛ إلا أنه عند نقلها لم يتم التمييز بين كتاب ومقالة؛ وبين مؤلف علمي أكاديمي وآخر صحفي؛ ولم يتم الحكم على الأفكار

^٦ سيتم توضيح الاختلافات بين هذه النسخ المختلفة في الملحق الخامس من هذا التقرير.

تم نشر نسخة معدلة من خارطة الطريق في ٢٠٠٣/٥/١٩.

^٧ انظر على سبيل المثال خطاب أحمد قريع في المجلس التشريعي في ٢٦/١٠/٢٠٠٥ والذي نشر في مجلة الدراسات الفلسطينية، عدد ٦٦، ص. ١٣٧.

^٨ انظر على سبيل المثال استطلاع الرأي الذي نشر في ٢٨ شباط ٢٠٠٧ من قبل برنامج دراسات التنمية: <http://home.birzeit.edu/dsp/opinionpolls/elitepoll>

المعروضة من حيث تماسكها ومنطقها. فبعض الأفكار والآراء المطروحة تحتاج إلى تمحيص وتفكير جدي، ولكنها تقدم في هذا التقرير كما هي.

رابعاً، استحوذت الدولة الفلسطينية على اهتمام دولي، وقد أدى ذلك إلى اهتمام في عملية تحضير الدستور وقد قام الكثير من الخبراء والأكاديميين بالمساهمة عن طريق آراء ودراسات مهمة؛ مع ذلك فإن هذا التقرير يركز على المواقف الفلسطينية من هذه القضايا الدستورية، مع أخذ بعض آراء الأجانب، شريطة أن تكون مساهمتهم ضمن النقاش المجتمعي الفلسطيني العام، بعين الاعتبار.⁴

خامساً، لم تتم مناقشة القضايا الدستورية موضوع الدراسة بنفس الدرجة؛ فعلى سبيل المثال، لن يتم التوسع بنقاش أسباب وتبريرات تحضير دستور الدولة الفلسطينية قبل قيامها أو دور السلطة الفلسطينية في عملية وضع الدستور. بينما نرى أن موضوع علاقة الدين بالدولة وخاصة دور الشريعة الإسلامية في النظام القانوني والدستوري الفلسطيني مركزياً في النقاشات الدستورية وغير الدستورية. عدم الاتزان هذا ينعكس أيضاً على تركيبة هذا التقرير وتقسيمه.

ج) أنواع المساهمات الدستورية

يتناول هذا التقرير نوعان من الأدبيات والمساهمات في النقاش حول الإطار الدستوري الفلسطيني: هناك من يتحدث عن السلطة الفلسطينية ويتصور أو يرى الدولة وهناك من يتحدث عن الدولة ويقصد الدولة الفلسطينية القادمة.

١) مساهمات حول "دستور" السلطة الفلسطينية

الجدل الذي دار حول الإطار الدستوري للسلطة الفلسطينية (مع أخذ القانون الأساسي ومحددات اتفاقيات أوسلو بعين الاعتبار) يعطي فكرة ولو بطريقة غير مباشرة حول شكل الدولة الفلسطينية القادمة. يمكن اعتبار هذا الموقف براغماتي أو واقعي، إذ ينظر البعض إلى المؤسسات الموجودة ويتخللوا النظام السياسي الممكن للدولة المستقبلية (قبة ١٩٩٧، ٩٧) في الوقت الذي ينظر غيرهم إلى السلطة الفلسطينية ويرون الدولة ببساطة، معتبرينها واقعا ملموسا وإن كانت تحت احتلال أو في طور الإنشاء.

لكن الدولة تشير إلى واقع مختلف تماماً عن خبرة السلطة الفلسطينية وسلطاتها المحدودة في الزمان والمكان والأشخاص والصلاحيات، وهو ما يميز واقع السلطة الفلسطينية الانتقالي: فقد تم تبني القانون الأساسي للمرحلة الانتقالية فقط، مع العلم طبعاً بأن هناك إمكانية لأن يتحول الانتقالي إلى دائم.

مع ذلك، فإنه من الضروري جداً عند نقاش الدولة الفلسطينية، اعتبار خبرة السلطة الفلسطينية، لأنها ستعكس لا محالة في الدولة القادمة، حتى في بداياتها على الأقل، إذ أن الدولة الفلسطينية سترث قوانين ومؤسسات السلطة الفلسطينية (عطا الله ٢٠٠٣، ٤٧)، بالإضافة إلى بعض القوانين السارية في فلسطين من الحقب التاريخية السابقة، بالإضافة إلى المواثيق والإعلانات الصادرة عن منظمة التحرير الفلسطينية. في الواقع، لا يمكن للدولة الفلسطينية أن تنأى بنفسها عن التنظيمات القانونية والسياسية التي للسلطة الفلسطينية (Aruri AND Carol ١٩٩٤، ٨) وبالتالي فإن الدولة الفلسطينية ستقوم باستيعاب مؤسسات وقوانين السلطة الفلسطينية بينما ستستمر بالعمل والالتزام بما صدر عن الأخيرة من التزامات قانونية وسياسية.

لقد تركت جميع الحقب التاريخية/السياسية أثراً على النظام القانوني الفلسطيني الحالي. فالمرشح الفلسطيني لم يرفض القوانين السابقة بل أبقى عليها بينما عمل على تغييرها تدريجياً لتتلاءم مع الوضع الجديد الذي تلى قيام السلطة الفلسطينية. فقد أصدر الرئيس منظمة التحرير الفلسطينية، ياسر عرفات من تونس القرار رقم ١/١٩٩٤ القاضي باستمرار "العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ ١٩٦٧/٦/٥ في الأراضي الفلسطينية (الضفة الغربية وقطاع غزة) حتى يتم توحيدها". وقام القانون الأساسي (م. ١١٩) ومشروع الدستور الفلسطيني (م. ١٨٧) بتبني الآلية ذاتها في التعامل مع القوانين السارية في فلسطين.

٢) مساهمات حول دستور الدولة الفلسطينية القادمة

ويمكن تقسيم هذه المجموعة إلى فريقين: فهناك من يتعامل مع الدولة الفلسطينية كفكرة مجردة بينما يتكلم آخرون عن الدولة بحسب الرواية الرسمية.

أولاً، هناك من يعتبر الدولة الفلسطينية كفكرة مجردة: يتم النظر إلى الدولة كحدث خارج عن التاريخ وبالتالي يتم التعامل وكأنها موجودة أو أنها ستكون من دون التعريف أو الاهتمام بالواقع التاريخي والسياسي. هذه الرؤية للدولة مبنية على اعتبارات دينية، أخلاقية وثقافية أو أنها تتكى على القانون الدولي والشريعة الدولية، أو ببساطة تعكس حقوق تم الاعتراف بها أو حتى تحيلها.

⁴ أنظر على سبيل المثال كاترين ونغ وناثان براون وهما خبيران تم استشارة الأول في عملية تحضير القانون الأساسي والثاني في عملية تحضير مشروع الدستور الفلسطيني.

يتم بعدها تحليل صورة الدولة هذه بعد مقارنتها بخبرات غنية أخرى. بكلمات أخرى، تنظر هذه المجموعة إلى الدول الأخرى وتقدم صورة عن الدولة الفلسطينية أو عما يجب أن تكون دون أي اعتبار الواقع على الأرض. هذه هي صورة التي يعكسها الميثاق الوطني الفلسطيني والكثير من القرارات الصادرة عن المجلس الوطني الفلسطيني والإعلانات الكثيرة للقيادات الفلسطينية. إلا أن هذه الصورة تصطدم بواقع على الأرض يخالف هذا التصور للدولة.

ثانياً، الرواية الرسمية عن الدولة: إن مساهمات هذه المجموعة تدور حول نص محدد وهو مشروع الدستور الفلسطيني والذي تم تحضيره كخطوة تحضيرية للدولة: لقد تم تحضير النسخة الأولى لمشروع الدستور الفلسطيني عام ٢٠٠١ بينما تم نشر النسخة الثانية والثالثة عام ٢٠٠٣.^{١١} ترافق نشر هذه النسخ مع جدل حاد حول نصوص مشروع الدستور ودوره وأهميته ولكن ما يميز هذه المجموعة هو غلبة النقاشات المرتبطة بالانتفاء السياسي (سعيد ٢٠٠٤، ٧-٨).

تتميز هذه المساهمات بوجود هوة شاسعة بين الرواية الرسمية وغير الرسمية للأحداث نفسها. يمكن استنباط الرواية الرسمية مما يصدر عن قيادات السلطة الفلسطينية أو عن اللجنة الدستورية والتي تم تعيينها من قبل الرئيس عرفات عام ١٩٩٩، وهو ما دفع بعضهم إلى إتهام اللجنة بعدم الحياد وعدم الموضوعية بسبب سيطرة السلطة التنفيذية عليها (الريس ٢٠٠٤، ٥١).

أما بالنسبة لمؤسسات المجتمع المدني، فإن أهمية الدستور تكمن في تحديد العقد الاجتماعي بين الدولة والأفراد (سعيد ٢٠٠٤، ٧) وليس بالضرورة في تحقيق التزامات السلطة الفلسطينية تجاه المجتمع الدولي. ومع أن مشروع الدستور الفلسطيني لم يدخل تعديلات جذرية على النظام القانوني والسياسي بحسب القانون الأساسي، إلا أن الكثير من القضايا الجوهرية التي تجاهلها القانون الأساسي تجد مكانها في مشروع الدستور الفلسطيني.^{١٢}

كما أن لمشروع الدستور أهمية خاصة لوجود مواد تنظم طريقة تبنيه (م. ١٨٥) وهو ما يشكل تناقضاً في حد ذاته: فكيف يقوم مشروع الدستور نفسه بتنظيم طريقة تبنيه؟ وكيف تكون هذه الإجراءات ملزمة إن كانت ضمن المشروع الذي سيتم إقراره أصلاً؟ وقد قام الكثير من الباحثين بتتبع إشكاليات مرتبطة بمشروع الدستور الفلسطيني (Brown ٢٠٠٣؛ Khalil ٢٠٠٦؛ الريس ٢٠٠٤، ٥١).

^{١١} إننا على وعي تام بالقيمة القانونية المحدودة في الوقت الراهن لمشروع الدستور هذا قبل تبنيه إلا أننا نعتمد على ما ورد فيه لتأخذ صورة (أحدى الصور على الأقل) عن الإطار الدستوري للدولة الفلسطينية القادمة، إن مشروع الدستور يعطي صورة عن "الرؤية الرسمية" إن صح القول ولكن النقاشات التي دارت حولها أثبتت وجود فرق بين هذه الرؤية الرسمية للدولة عن الرؤى الأخرى. ولقد تم انتقاد الرؤية الرسمية بأنها تبنى رؤية من قام بتعيين أعضائها ومصالحهم أو السلطة التي ورائها وبشكل خاص الجهاز التنفيذي والذي يعكس أيضاً الالتزامات الدولية للسلطة الفلسطينية أكثر من كونها تعكس حاجات الفلسطينيين جميعاً، متجاهلين مصالح اللاجئين وغيرهم من الفلسطينيين المقيمين في المهجر.

^{١٢} أنظر على سبيل المثال التلخيص التنفيذي للمؤتمر الذي أعده برنامج دراسات التنمية (٢٧-٢٨/٩/٢٠٠٣) والذي نشر في مجلة الدراسات الفلسطينية، عدد ١٥٧، ص. ١٣٧.

^{١٣} سيتم إعطاء أمثلة وتفاصيل أكثر في الملحق الخامس من هذا البحث.

الفصل الأول

المفاهيم المختلفة للفصل بين السلطات

يشير مفهوم الفصل بين السلطات إلى عدم تمرکز السلطات جميعاً بيد شخص أو مؤسسة واحدة، بالتالي يعد الفصل بين السلطات من أركان الدولة الديمقراطية الحديثة. وهذا النوع من الدول كان من أهداف الكفاح الوطني الفلسطيني منذ بداياته، لدرجة أن البعض يساوي بين التحرر من الاستعمار وتحقيق الديمقراطية (نصار ٢٠٠٤، ٧٤) ويعتبرهما وجهان لعملة واحدة، هي حق الفلسطينيين في تقرير مصيرهم.

إلا أن جزءاً كبيراً من الجدل الدستوري الذي دار حول القانون الأساسي ومشروع الدستور تناول وبإسهاب إمكانية خلق مؤسسات ديمقراطية خلال عملية الكفاح الوطني من أجل الاستقلال؛ أي قبل انتهاء الاحتلال. يمكن تصنيف المواقف الممكنة حول هذا الموضوع بالثلاثة التالية: لا يمكن أن تتحقق الديمقراطية بالنسبة لبعضهم قبل انتهاء الاحتلال وبناء الدولة الفلسطينية. وبما أن السلطة الفلسطينية ليست دولة، فالديمقراطية مستحيلة بالنسبة للسلطة الفلسطينية. انطلاقاً من هذا المنطق برر الرئيس عرفات رفضه لإصدار القانون الأساسي (Milhem 2006: 141). آخرون عبروا عن شكهم في تحقيق الديمقراطية الكاملة تحت الاحتلال؛ لكن مع ذلك، فإنهم لا يمانعون بأن تخضع السلطة الفلسطينية للقانون (Khalil 2005b). ولهذا فهم يدعمون وجود قانون أساسي للسلطة الفلسطينية ولكنهم يرفضون فكرة تبني دستور للدولة الفلسطينية قبل قيام الأخيرة (11 Samara 2003). أما المجموعة الأخيرة فتري بأنه من غير الضروري انتظار الدولة للتحويل نحو الديمقراطية؛ بل على العكس، تنظر للديمقراطية كمرافق بل مساعد لعملية التحرر الوطني وبالتالي يعتبرون تحقيقها ممكن قبل إنهاء الاحتلال (حسن 2003، 84).

يفسر بعض من انتقد السلطة الفلسطينية والنظام الذي خلق معها بعد أو سلو بإسقاط نظام قديم بال كانت تقوم عليه منظمة التحرير الفلسطينية على السياسات الجديدة للسلطة الفلسطينية. بل أن البعض، ومنذ قيام السلطة في بداية التسعينات، عبر عن خوفه من أن يتم تحويل مسار المقاومة للاحتلال نحو السلطة الجديدة التي قامت في الأرض المحتلة. كما انتقد آخرون الإشارة إلى منظمة التحرير في النسخ الأولى للقانون الأساسي معتبرين ذلك منحاً للأولوية للمنظمة على حساب أولويات أخرى، منها حقوق الإنسان (Aruri 1994: 16).

في الكتابات والخطابات الفلسطينية لا يتم التعامل مع الفصل بين السلطات بالمفهوم التقليدي فقط، هذا الذي يشير إلى الفصل بين سلطات الدولة الثلاث (التشريعية، التنفيذية والقضائية)، والعلاقة فيما بينها وطريقة تعاونها. في الواقع الفلسطيني، يشير الفصل بين السلطات إلى أربعة سيناريوهات مختلفة: الفصل بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية ومؤسساتها؛ الفصل بين السلطات كرقابة وتوازن بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية؛ الفصل بين الرئاسة والحكومة في السلطة الفلسطينية؛ الفصل بين ما هو عام وما هو خاص.^{١٣}

من الجدير بالذكر هنا أن هناك القليل من الأدبيات التي تُعنى بالفصل بين السلطة الدستورية (التأسيسية والمعدلة) من جهة والسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية من جهة أخرى (باستثناء، Khalil 2006). أضف إلى ذلك أن إجراء تعديل على القانون الأساسي لا يتميز كثيراً عن إجراء تعديل على القوانين العادية (باستثناء الأكثرية المطلوبة لذلك)، في الوقت الذي يتم التعامل فيه مع مشروع الدستور بشكل مغاير، إذ يتطلب تعديله اللجوء إلى استفتاء شعبي (وإن لم يكن إلزامياً) وبالتالي ميز بين إجراءات تعديل الدستور عن تلك الخاصة بتعديل القوانين العادية.

أ) الفصل بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية

منذ بداية التسعينات، كان هناك إجماع على أن قيام السلطة الفلسطينية سيؤثر لا محالة على منظمة التحرير. على الرغم من ذلك، فالسلطة الفلسطينية لم تكن تهدف لاستبدال منظمة التحرير في دورها التمثيلي للفلسطينيين جميعاً سواءً في الأراضي المحتلة أو في المهجر (الشقاقي ١٩٩٧، ٦٠؛ نوفل ١٩٩٧، ٨٣)؛ وبالرغم من غياب الخطابات الداعية لإلغاء منظمة التحرير أو استبدالها، إلى أن الكثير من المؤشرات تدل على أن السلطة الفلسطينية ذهبت في هذا الاتجاه (نوفل ١٩٩٧، ٨٩؛ قبة ١٩٩٧، ٧٣).

١) السلطة الفلسطينية تتحدى منظمة التحرير

كانت منظمة التحرير من حيث مكانتها القانونية ودورها وعلاقتها مع السلطة الفلسطينية والدولة الفلسطينية القادمة في خضم الجدل الذي دار مباشرة بعد إعلان المبادئ والاتفاقيات الأخرى التي أدت لقيام السلطة الفلسطينية. فقد بدأ الكثيرون بتحليل أثر هذه

^{١٣} أنظر الملحق الأول من هذا البحث.

الاتفاقيات على صلاحيات منظمة التحرير واصفين ما حصل بأنه مفترق طرق أو تحدي أو مأزق (الخالدي ١٩٩٧؛ Andoni ١٩٩١؛ Hilal ١٩٩٣؛ Jarbawi ١٩٩٦).

يبدو أن ولادة السلطة الفلسطينية ساهمت في تدهور منظمة التحرير وهي التي كانت تعاني أصلاً من التضعف والضعف من حيث التحول الديمقراطي (عوكل ٢٠٠٥، ١٣). إلا أن النقاش لم يكن أبداً يدور حول حل أو إبقاء منظمة التحرير. بل على العكس، كانت الأفكار كثيرة حول إصلاح المنظمة وذلك لتقوية الموقف الفلسطيني في مفاوضاته مع إسرائيل، للمساهمة في عملية بناء مؤسسات فاعلة في المجتمع المدني، وللمساهمة في تكوين البنية التحتية الضرورية لدولة مستقلة ومنها تشجيع بناء اقتصاد وطني مستقل (Hilal ٢٠٠٣).

تبع اتفاقيات أوسلو ظهور نزعات مختلفة في النظام السياسي الفلسطيني؛ أولاً، التحول في الحياة السياسية الفلسطينية من خارج الأراضي الفلسطينية إلى داخلها؛ ثانياً، الصراع المتزايد بين طرق العمل السياسي في المهجر وتلك الملائمة للوضع السياسي الجديد داخل الأراضي المحتلة؛ ثالثاً، التحول من المطالبة بكل فلسطين التاريخية إلى الاكتفاء بمطالب متواضعة، وهي استعادة الأراضي التي احتلتها إسرائيل عام ١٩٦٧؛ رابعاً، انتهاء الحقبة "الثورية" للكفاح من أجل التحرر الوطني مع كل ما كان يرافقها من بنية سياسية (Jarbawi ١٩٩٦).

قام البعض الآخر بمقارنة علاقة الخارج بالداخل (وبالتالي المنظمة بالسلطة) بخبرات أخرى، مثل علاقة الوكالة اليهودية مع دولة إسرائيل؛ وكان الهدف من هذه المقارنة تشجيع الفلسطينيين جميعاً على العمل معاً في سبيل تحقيق أهداف مشتركة (قبعة ١٩٩٧، ٨٠)؛ بالنسبة لآخرين، وإن تقبلوا الفكرة من حيث المبدأ، إلا أن هذا الشكل من العلاقة ليس ممكناً إلا بعد قيام الدولة الفلسطينية (نوفل ١٩٩٧، ٨٧). بهذا المعنى، قيام الدولة لن يعني بالضرورة استنفاد دور المنظمة؛ بل قيامها بدور آخر يتلاءم والوضع الجديد الذي يتبع قيام الدولة.

٢) مقارنة "المجلس" ومنظمة التحرير من حيث الهيكلية

من المثير للدهشة غياب المقارنة بين علاقة المجلس الوطني الفلسطيني باللجنة التنفيذية بحسب النظام الأساسي لمنظمة التحرير من جهة وبين علاقة المجلس التشريعي الفلسطيني والسلطة التنفيذية كما في القانون الأساسي. كما أنه لا يوجد مقاربات بين منظمة التحرير وبين "المجلس" بحسب اتفاقيات أوسلو ولا مقاربات تتعلق بعلاقة السلطة "التشريعية" بالسلطة "التنفيذية".

بحسب المادة ٧ من النظام الأساسي لمنظمة التحرير، "المجلس الوطني هو السلطة العليا لمنظمة التحرير، وهو الذي يضع سياسة المنظمة ومخططاتها وبرامجها"، بينما تنص المادة ١٣ من النظام ذاته بأن انتخاب جميع أعضاء اللجنة التنفيذية يتم من قبل المجلس الوطني ومن بين أعضائه بينما يتم انتخاب رئيس اللجنة التنفيذية من قبل اللجنة نفسها.

وبحسب المادة الثالثة من الاتفاقية الانتقالية لعام ١٩٩٥، فإن مجلس سلطة الحكم الذاتي الفلسطيني (أصبحت تسمى فيما بعد السلطة الفلسطينية) يتكون من مجلس ورئيس السلطة التنفيذية (فيكون للمجلس الصلاحيات التنفيذية والتشريعية). وبحسب تلك المادة أيضاً "يكون المجلس مسؤولاً ولا بموجب صلاحياته التنفيذية عن المكاتب والدوائر والإدارات المنقولة إليه، وله أن يُنشأ في حدود ولايته، وزارات وهيئات فرعية بحسب ما يلزم للوفاء بمسؤولياته".^{١٤}

من الملاحظ إذاً أن هيكلية منظمة التحرير بحسب نظامها الأساسي شبيهة إلى حد كبير بهيكلية المجلس بحسب اتفاقيات أوسلو، أي إنها أقرب إلى نظام الجمعية في سويسرا حيث تكون للسلطة التشريعية السيطرة الكاملة على السلطة التنفيذية بعكس طريقة الفصل بين السلطات في الأنظمة البرلمانية والرئاسية حيث يكون الفصل جامداً في الحالة الأولى ومرتباً بضمناً شيئاً من الاتزان بين السلطات في الحالة الثانية.

هذا التقارب النظري بين الهيكلتين قد يشير إلى ما يمكن أن يكون أحد أهداف اتفاقيات أوسلو غير المعلنة، ألا وهو أن تأخذ هذه المؤسسة الجديدة (السلطة الفلسطينية) التي ستحصل على شرعية شعبية من خلال الانتخابات في الضفة الغربية وقطاع غزة المكانة التي كانت لمنظمة التحرير الفلسطينية، مما يؤدي إلى حصر وتركيز القضية الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة.

٣) السلطة الفلسطينية تكتسب شرعيتها من المنظمة

من جهة أخرى، إذا ما تمت المقارنة بين الوثائق الأساسية لمنظمة التحرير والسلطة الفلسطينية، يبدو جلياً أن الهدف من وراء تكوين السلطة الفلسطينية لم يكن أبداً أن تحل الأخيرة محل المنظمة، على الأقل إلى أن يتم تحقيق جميع الحقوق الشرعية للشعب الفلسطيني (الخالدي ١٩٩٧، ٤٩). فقد بقيت المنظمة المرجعية الرئيسية للسلطة الفلسطينية، إذ أن قيام السلطة الفلسطينية كان ممكناً بعد اتفاقيات تم التوصل إليها بين منظمة التحرير من جهة (الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني) وحكومة إسرائيل (قبعة ١٩٩٧، ٧٣).

^{١٤} نص الاتفاقية الانتقالية باللغة العربية كما تم تقديمها للأمين العام لاعتمادها كوثيقة رسمية من وثائق الجمعية العامة. <http://www.acrossborders.ps/PORTAL/ar/Sections/Initiatives/agreements/Israeli-Palestinian.pdf>

كما أن تشكيل مجلس السلطة نفسه تم بناءً على قرار صدر عن المجلس المركزي لمنظمة التحرير والذي انعقد بين ١٠-١٢ تشرين أول ١٩٩٣ (نوفل ١٩٩٧، ٨٥) حيث حول المجلس المركزي اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير بتشكيل مجلس السلطة الأول وعين رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير، السيد ياسر عرفات، رئيساً للسلطة الفلسطينية.

من الجدير بالذكر أن المجلس المركزي حول اللجنة التنفيذية باختيار أعضاء مجلس السلطة من بين أعضاء اللجنة التنفيذية أو من خارجها، سواء كانوا من الداخل (الضفة الغربية وقطاع غزة) أو من الخارج. هذا القرار أدى إلى التشابك والتداخل في الوظائف بين مؤسسات السلطة والمنظمة. كذلك الأمر بالنسبة لقانون الانتخابات لعام ١٩٩٥ كما هو الحال في قانون الانتخابات الجديد لعام ٢٠٠٥، حيث لم يفرض أي منها أي تحديدات أو قيود على من يشغل منصب في منظمة التحرير من حيث المشاركة في الانتخابات التشريعية أو الرئاسية للسلطة الفلسطينية. هذا يعني بأن الشخص نفسه قد يكون عضواً في اللجنة التنفيذية (وبالتالي عضواً في المجلس الوطني) وعضواً في مجلس السلطة الفلسطينية في الوقت ذاته، وبعد الانتخابات التشريعية التي جرت عام ١٩٩٦، عضواً في المجلس التشريعي. لقد كان لهذا التداخل أثر سلبي كبير على مسؤولية رجال السلطة الفلسطينية وإمكانية محاسبتهم (الشقاقي ١٩٩٧، ٦١). ينطبق هذا الوضع بشكل خاص على رئيس السلطة الفلسطينية المنتخب والذي كان يتمتع ولفترة طويلة بصلاحيات كثيرة بحكم كونه أيضاً رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير (قبة ١٩٩٧، ٧٧).^{١٥}

تجدر الإشارة إلى أن بعض الأصوات ارتفعت في حينه مطالبة بتعيين أعضاء مجلس السلطة من داخل الأراضي المحتلة فقط، إلا أن حجة إدماج السلطة الفلسطينية في المشروع الوطني الفلسطيني أدى إلى وجود أكثرية داخل اللجنة التنفيذية لصالح منح أعضائها الحق بأن يكونوا أيضاً في مجلس السلطة (نوفل ١٩٩٧، ٨٤).

٤) تهميش تدريجي لمنظمة التحرير

تحدث بعض الأدبيات عن انتقال تدريجي للثقل السياسي الفلسطيني من منظمة التحرير للسلطة الفلسطينية (نوفل ١٩٩٧؛ Khalil b ٢٠٠٥). وهذا المعنى لعبت السلطة الفلسطينية دور الدولة "طور التكوين" وبالتالي تقوم بصقل مؤسسات الدولة القادمة ونظامها السياسي وتؤثر فيها لا محالة (الصايغ ١٩٩٧، ٦٣). في الوقت الذي أصبح للمنظمة وجوداً رمزياً (هلال ١٩٩٧، ٩٨) يتم اللجوء إليها فقط عند الحاجة (الحسن ٢٠٠٦، ٣٨)، فيكون دورها محصوراً بتوقيع الاتفاقيات باسم ومصالحة السلطة الفلسطينية (خالد ٢٠٠٥).

كما أن هناك ميل متزايد لدى المجتمع الدولي للتعامل مع السلطة الفلسطينية بدل منظمة التحرير؛ ومن أهم الأمثلة على ذلك تقديم خارطة الطريق التي أعدتها الرباعية إلى رئيس الوزراء الفلسطيني (محمود عباس في حينه) (الطائي ٢٠٠٣).

ينظر بعضهم إلى هذا التحول برؤية بل وويذهبون إلى أبعد من ذلك باعتباره مؤامرة (قبة ١٩٩٧، ٦٨، ٧٣) بينما يرى آخرون في ذلك تطوراً طبيعياً بحكم صلاحيات السلطة الفلسطينية وسلطاتها على جزء من شعب وأرض فلسطين. لكنهم في الوقت عينه يعترفون بأن قيام الدولة الفلسطينية لا يعني بالضرورة استنفاد الأهداف التي قامت منظمة التحرير من أجلها وعلى رأسها قضية اللاجئين (صايغ ١٩٩٧، ٦٧).

من ناحية أخرى، أدى انتقال مؤسسات منظمة التحرير الرئيسية وقياداتها إلى الأراضي الواقعة تحت سيطرة السلطة الفلسطينية إلى تهميش تلك الدوائر التي بقيت في الخارج، مثل الدائرة السياسية لمنظمة التحرير. يرى بعضهم في هذا التحول مسيرة بدأت ولا يمكن التراجع عنها (شبيب ١٩٩٧، ٥٤-٥٥) وبالتالي من المستحيل أن تسترجع منظمة التحرير دورها الأولي (صايغ ١٩٩٧، ٦٦).

رافق هذا التحول تحولاً آخر: فمن الكفاح الوطني من أجل التحرر إلى عملية بناء الدولة وإدارة الشؤون اليومية لفلسطيني الضفة الغربية وقطاع غزة، مما أدى إلى تحول القضية الفلسطينية من حق شعب بأكمله في تقرير مصيره (وإن كان مشتتاً في أجزاء مختلفة من العالم، داخل ما كانت فلسطين التاريخية أو في المهجر) إلى مشكلة استقلال وسيادة على جزء من فلسطين والفلسطينيين (Khalil b ٢٠٠٥). قد يكون هذا ما أسماه عزمي بشارة (٢٠٠٧) "خصخصة القضية الفلسطينية"، لتصبح قضية اللاجئين حينها عبئاً لا يمكن تحمله. مع ذلك، يرى البعض الآخر بأن دور منظمة التحرير يبقى مركزياً، وبالتالي إصلاحها أو إعادة تنظيمها ضرورة لتحقيق أهدافها المشروعة (خالد ٢٠٠٥).

بعد أكثر من عقد على قيام السلطة الفلسطينية ما زال مستقبل المنظمة غير واضح المعالم، في الوقت الذي بقي فيه مشروع الدستور الفلسطيني صامتاً فيما يتعلق بمصير منظمة التحرير بعد قيام الدولة. وبعد انتصار حماس في الانتخابات التشريعية الثانية، عادت منظمة التحرير لتأخذ مكانة مركزية في النظام السياسي الفلسطيني وبخاصة في المحادثات بين حماس وفتح، في إطار المفاوضات الرامية لتشكيل

^{١٥} إذا كان أعضاء المجلس الوطني يمكنهم أن يرشحوا أنفسهم لانتخابات المجلس التشريعي، وإذا كان أعضاء المجلس التشريعي المنتخبين يصبحون أعضاء في المجلس الوطني، فإن بعض الأشخاص سيكونون عملياً أعضاء في المجلس الوطني مرتين: الأولى عن طريق التعيين والثانية بسبب الانتخابات، هذا يؤثر لا محالة على الفصل بين السلطات بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية (قبة ١٩٩٧، ٧٦).

حكومة وحدة وطنية (الطناني ٢٠٠٦).

بالنسبة لأبراش (٢٠٠٦ ب، ٤٣-٤٥)، لم يكن لفوز حماس في الانتخابات التشريعية أثرٌ على الفصل بين السلطات في ظل السلطة الفلسطينية فحسب بل على النظام السياسي الفلسطيني ككل وعلى الدور التمثيلي للسلطة الفلسطينية. بكلمات أخرى، ساهمت مشاركة حماس في مؤسسات السلطة الفلسطينية في إعطاء الأخيرة صفة تمثيلية أكبر من السابق، خاصة إذا أخذ بالحسبان أن حماس ليست من فصائل منظمة التحرير الفلسطينية. في الوقت عينه، تقدم حماس نفسها، كحركة إسلامية، على أنها بديل لمنظمة التحرير، لأن المنظمة تُعتبر مؤسسة وطنية وعلمانية. إن إصلاح منظمة التحرير وإعادة تشكيلها بطريقة تسمح للمجموعات الإسلامية (خاصة حماس والجهاد الإسلامي) بالانضمام إليها سيؤدي إلى تجاوز إشكالية علمانية المنظمة (وهو من بين أهم النقاط التي ترفضها وتعارضها الأحزاب الإسلامية) من جهة وسيعيد التوازن في تقاسم عدد المقاعد داخل المجلس الوطني بحسب وزن الأحزاب الفلسطينية من جهة أخرى (قاسم ٢٠٠٤، ١٥).

أخيراً لا بد من التنويه إلى أن رفض اللجنة التنفيذية المصادقة على برنامج الحكومة الفلسطينية العاشرة التي شكلتها حركة حماس برئاسة إسمايل هنية، أعاد قضية العلاقة بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية إلى السطح من جديد. ويرجع هذا الرفض لعدم الإشارة في برنامج هذه الحكومة إلى منظمة التحرير كممثل شرعي ووحيد للشعب الفلسطيني (أبراش ٢٠٠٦ ب، ٥٠).

٥) ميادين الصراع بين المنظمة والسلطة

بالنسبة للمحلل السياسي خليل الشقاقي (١٩٩٧، ٦١) هناك موضوعان رئيسيان قد يتجلى من خلالها الصراع بين السلطة والمنظمة: أولاً، المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، كما جرى عند التوقيع على بروتوكول الخليل عام ١٩٩٧، إذ طالب المجلس التشريعي بأن تُعرض عليه الاتفاقية إلا أن الرئيس عرفات رفض ذلك معتبراً المصادقة على الإتفاقيات مهمة منظمة التحرير فقط؛ ثانياً، صياغة قانون للجنسية، بالرغم من وجود تعريف للفلسطيني في الميثاق الوطني الفلسطيني، مما قد يكون له أثرٌ على فلسطينيي الشتات أيضاً.^{١٦} أما مشاركة لاجئي الضفة الغربية وقطاع غزة في الانتخابات التشريعية والبلدية (وبالتالي إعطائهم نفس الحقوق والواجبين "كمواطنين") فلا يجب تفسيره كتخلي عن حقهم في العودة (جرار ١٩٩٨).

فيما يلي أمثلة عن بعض تلك المساحات الممكنة للصراع بين المنظمة والسلطة:

أولاً، الإشارة في القانون الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية

في النسخ الأولى من القانون الأساسي التي تم تداولها، تمت الإشارة إلى منظمة التحرير بطريقة موجزة، حيث أشارت إحدى مواد الفصل الأخير (القانون ١٩٩٦، ٧٤) إلى أن تبني القانون الأساسي لا يعني بأي حال المساس بصلاحيات المنظمة، خاصة في التمثيل الدبلوماسي في الخارج. وجود مثل هذه المادة تم انتقاده بشدة (الشقاقي ١٩٩٧، ٦٠)، وهي التي تم إلغاؤها بعد قيام اللجنة القانونية للمجلس التشريعي بمراجعة مسودة القانون الأساسي. الإشارة الوحيدة لمنظمة التحرير في القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣ موجودة في الديباجة، حيث تمت الإشارة إلى المنظمة على أنها الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني. كما ينص القانون الأساسي على ضرورة حضور رئيس المجلس الوطني مراسيم أداء اليمين الدستورية (م. ٣٥)، كما ورد قبل ذلك في المرسوم الرئاسي رقم ١/١٩٩٦.

ثانياً، إصدار قوانين السلطة الفلسطينية

رئيس السلطة الفلسطينية هو المخول بإصدار القوانين، إلا أنه عندما يوقع على القوانين يضع في مقدمتها رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير؛ هذا لا يعني بأنه يقوم بإصدار القوانين بهذه الصفة؛ ففي حال تم الفصل الشخصي بين الوظيفتين (إذ لا يوجد أي مانع قانوني من تولي شخص ما رئاسة السلطة الفلسطينية وقيام شخص آخر بتولي رئاسة اللجنة التنفيذية) سيكون توقيع رئيس السلطة الفلسطينية هو فقط ما يلزم لإصدار القانون.

ثالثاً، الموافقة المسبقة للجنة التنفيذية لمنظمة التحرير على قانون الانتخابات

تمت الإشارة في ديباجة قانون الانتخابات رقم ١٣/١٩٩٥ إلى "موافقة اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، بمشاركة رئاسة المجلس الوطني الفلسطيني"، كذلك الأمر في القانون المعدل لقانون الانتخابات رقم ١٦/١٩٩٥. لكن بعد انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني، لا توجد أي إشارة إلى ضرورة موافقة اللجنة التنفيذية المسبقة. هذا هو الحال على سبيل المثال بالنسبة لقانون الانتخابات الجديد رقم ٩/٢٠٠٥ وتعديلاته (قانون رقم ١٩/٢٠٠٥ ورقم ٤/٢٠٠٦). على العكس من ذلك، أضاف القانون الجديد جملة جديدة: "باسم الشعب العربي الفلسطيني"؛ هذه الجملة قد تعني أن المجلس التشريعي ينظر إلى ذاته على أنه مؤسسة منتخبة وله من الشرعية الشعبية ما يؤهله لتبني هذه القوانين. رؤية المجلس التشريعي هذه تنعكس في إجراءات التشريع أيضاً، كما وردت في القانون الأساسي وفي النظام الداخلي للمجلس التشريعي. رؤية مخالفة لهذا التوجه، يتبناها البعض، مثل فاروق القدومي، رئيس الدائرة السياسية

^{١٦} المزيد من التفاصيل حول إشكالية الجنسية الفلسطينية انظر (Khalil ٢٠٠٧).

في منظمة التحرير، والذي كتب رسالة إلى محمود الزهار، وزير الشؤون الخارجية في حكومة إسماعيل هنية الأولى تنص على أنه من الضرورة بمكان أن يقوم المجلس الوطني واللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير بالموافقة المسبقة على جميع التشريعات التي تصدر عن مجلس الوزراء والمجلس التشريعي قبل دخولها حيز التنفيذ.^{١٧}

رابعاً، أعضاء المجلس التشريعي هم أعضاء في المجلس الوطني الفلسطيني

أضاف القانون المعدل لقانون الانتخابات سابق الذكر (رقم ٤/٦٢٠٠) فقرة جديدة للمادة ٢ من قانون الانتخابات رقم ٩/٢٠٠٥: "يكون أعضاء المجلس التشريعي المنتخبين أعضاء في المجلس الوطني الفلسطيني فور أدائهم القسم القانوني وفقاً لأحكام النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية"، وهو ما نص عليه قانون الانتخابات الأول (رقم ١٣/١٩٩٥)، إلا أن هذه المادة اختفت "بطريقة غريبة" من قانون الانتخابات رقم ٩/٢٠٠٥ (قبة ١٩٩٧، ٧١)، مما أثار انتقادات شديدة من قبل سليم الزعنون، رئيس المجلس الوطني الفلسطيني في رسالة وجهها للرئيس عباس (بتاريخ ٢/٢٠٠٦)، يقول فيها أن السلطة الفلسطينية والمجلس التشريعي ليسا تخولين بتعديل أو إلغاء هذه المادة بحكم كونها صادرة عن رئيس اللجنة التنفيذية ياسر عرفات قبل انتخاب المجلس التشريعي أصلاً.^{١٨}

خامساً، تعيين ممثلي السلطة لدى الدول والمنظمات والهيئات الأجنبية

تنص المادة ٤٠ من القانون الأساسي على أن "يعين رئيس السلطة الوطنية ممثلي السلطة الوطنية لدى الدول والمنظمات الدولية والهيئات الأجنبية وينهي مهامهم، كما يعتمد ممثلي هذه الجهات لدى السلطة الوطنية الفلسطينية"، وهو ما يتعارض وصلاحيات منظمة التحرير وبخاصة الدائرة السياسية فيها. إلا أن تبني قانون السلك الدبلوماسي رقم ١٣/٢٠٠٥ يعزز ما ورد في القانون الأساسي. في الوقت عينه، جرت تغييرات وزارية ذات مغزى في السلطة الفلسطينية، حيث تم تقسيم وزارة التخطيط والتعاون الدولي إلى وزارتين، وزارة التخطيط ووزارة الخارجية، الأمر الذي أضاف إلى دور الأخيرة على حساب الدائرة السياسية في منظمة التحرير (الطناني ٢٠٠٣).

٦) المجلس الاستشاري

هناك إشارة في مشروع الدستور الفلسطيني (النسخة الثالثة) إلى مجلس استشاري مكون من ١٥٠ عضواً دون تحديد واضح لصلاحياته أو طريقة تعيين أو انتخاب أعضائه؛ هذا الغموض سيساهم في المستقبل في خلق بلبلة حول هوية هذا المجلس الاستشاري ودوره (البرغوثي ٢٠٠٤، ٤٠).

يبدو أن النص في مشروع الدستور على ضرورة إنشاء مجلس استشاري يأتي انطلاقاً من قناعة مفادها بأن هناك حاجة لتمثيل فلسطيني المهجر في مؤسسات الدولة الفلسطينية دون أن يكون لهذا الجسم دور أساسي في العملية التشريعية. يذكر هنا أن النسخ الأولى من مشروع الدستور الفلسطيني كانت تتحدث عن "المجلس الوطني" وفي ذلك إشارة واضحة ومباشرة للمؤسسة الرئيسية في منظمة التحرير (Brown ٢٠٠٣، ٤٢). وقد رأى البعض في ذلك محاولة لاستبدال المجلس الوطني الفلسطيني عن طريق مؤسسات الدولة الفلسطينية القادمة (Rabah AND Hamam ٢٠٠٤، ٢٥٥). ليس من المستبعد أن تكون مثل هذه الإتهامات والانتقادات وراء تغيير التسمية من مجلس وطني (كما في النسخة الأولى لمشروع الدستور) إلى مجلس استشاري (في النسخة الثانية والثالثة).

بالرغم من إنكار اللجنة المختصة بصياغة الدستور لمثل هذه التفسيرات، إلا أن هذه التخوفات وغيرها تبدو مشروعة إذا ما تم اعتبار مواقف سابقة لנائب رئيس اللجنة الدستورية، رئيس لجنة الصياغة؛ الدكتور أحمد مبارك الخالدي، والذي كان من المؤيدين للأخذ بنظام المجلسين؛ المجلس الوطني الفلسطيني الذي يمثل الفلسطينيين حيثما كانوا، والمجلس التشريعي للدخل (الخالدي ١٩٩٧، ٥٣)، كآلية لحل إشكالية العلاقة بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية.

موقف آخر يمثله من يدعو إلى عدم حل هذه القضية في النص الدستوري، ويقسرون بأنه ليس من وظيفة مشروع الدستور (الخاص بالدولة الفلسطينية) تحديد صلاحيات كل من منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية ونوع علاقة كل منها تجاه الأخرى (Rabah AND Hamam ٢٠٠٤، ٢٢٥).

ب) الفصل بين السلطات كرقابة وتوازن بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية

لا يمكن للفصل بين السلطات أن يكون مطلقاً، ففكرة الفصل أو مرونته تعتمد إلى حد كبير على نوع النظام القانوني والسياسي لكل بلد؛ وبالتالي يمكن القول بأن هناك طرقاً للفصل بين السلطات بعدد الدول، بسبب ما يميز الأنظمة عن بعضها. في هذا الجزء، سيتم التعامل مع التقسيم التقليدي للفصل بين السلطات فقط والذي يعتمد على الأساس على نوع العلاقة والتوازن بين السلطات الثلاث؛ التشريعية

^{١٧} يمكن معاينة الرسالة في مجلة الدراسات الفلسطينية العدد ٦٧، ص ١٨٤.

^{١٨} تم نشر هذه الرسالة على الموقع التالي: http://www.safsaf.org/mot/taamor_ala_majles_watani.htm.

تجدر الإشارة أولاً، أن الفصل بين السلطات لا يعني بأي حال من الأحوال إضعاف وحدة الدولة. بل على العكس، يعني التعاون والرقابة المتبادلة، لضمان استمرار عمل وفعالية الدولة، ولحماية المواطنين من إمكانية تعسف الدولة سواء كأفراد أو كمؤسسات (نصار ٢٠٠٤، ٧٤). بحسب رئيس اللجنة المختصة بصياغة الدستور، السيد نبيل شعث، فإن تقنين وتعزيز هذا الفصل بين السلطات هو أحد أهداف مشروع الدستور الرئيسية (كايد ٢٠٠٤، ٣٠).

يتم تقديم الدستور عادة على أنه الوسيلة الأكثر ملائمة لتحديد مساحات تدخل وعمل أي سلطة تجاه غيرها من السلطات وتجاه المواطنين (نصار ٢٠٠٤، ٧٥)، من هنا يتحول الحديث حول الدستور من النقاش النظري إلى الآليات العملية الخاصة بالسلطات الثلاثة وطريقة عملها. هذا ما برر قيام السلطة الفلسطينية، بالرغم من صلاحياتها وانعدام سيادتها على الأرض والشعب، بتبني قانون أساسي يهدف إلى تحديد وتنظيم دور وصلاحيات كل من السلطات الثلاث وحماية الفلسطينيين الواقعيين تحت سيطرتها من إمكانية تعسف المؤسسات أو الأشخاص أثناء ممارستها للسلطة.

١) أي نظام سياسي لفلسطين؟

عند تحليل النظام السياسي في الأراضي الواقعة تحت سيطرة السلطة الفلسطينية، نجد أن هناك خلط بين "ما هو قائم" وبين ما "يجب أن يكون". يشير "ما هو قائم" إلى النظام الحالي بما فيه من قوانين ومؤسسات (عادة بمستوى دستوري) بينما يشير "ما يجب أن يكون" إلى التصور حول الوضع والنظام الأفضل بالنسبة للفلسطينيين، سواء من حيث المؤسسات أو القوانين (وحتى على مستوى النص الدستوري الأكثر ملائمة). في الحالة الثانية يبنى التوجه على أحكام أخلاقية أو سياسية، بينما لا يتعدى وصف واقع الحال دون إبداء أي حكم أخلاقي عليها في الحالة الأولى.

إن طريقة الفصل بين السلطات هي ما تحدد ما يسمى بالنظام السياسي، فالفصل الجامد بين السلطات (تكون فيه السلطة التنفيذية والتشريعية مستقلة عن بعضها البعض) يشير إلى وجود نظام رئاسي، بينما يشير نظام الفصل المرن للسلطات (المبني على أساس التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية) إلى وجود نظام برلماني. هذا يعني بأن هناك مؤشرات على أن النظام السياسي الفلسطيني أقرب إلى النظام البرلماني (وإن احتوى على بعض ملامح النظام الرئاسي) حيث تحتاج الحكومة إلى ثقة المجلس التشريعي لممارسة مهامها وبقائها.

يُعرف مشروع الدستور النظام السياسي الفلسطيني على أنه نظام "برلماني نيابي ديمقراطي" (م. ٨). بينما يشير القانون الأساسي إلى كونه "نظام نيابي" (م. ٥). لكن نوع النظام السياسي (رئاسي أو برلماني) يعتمد على نوع الفصل الموجود بين السلطات. ولهذا فإن الكثير من المحللين يصفون النظام السياسي، بحسب القانون الأساسي، بأنه نظام "مختلط" (البرغوتي ٢٠٠٤، ٢٠؛ الخالدي ٢٠٠٤، ب، ١٠٥) وذلك لأنه شبيه بالأنظمة البرلمانية من حيث مسؤولية الحكومة أمام المجلس التشريعي ولكنه أيضاً قريب من الأنظمة الرئاسية من حيث الانتخاب المباشر لرئيس الدولة وعدم مسؤوليته أمام المجلس التشريعي.^{١٩}

لقد قام بعضهم بمقارنة النظام السياسي الفلسطيني بالنظام الفرنسي، والذي يطلق عليه أحياناً "نظام شبه رئاسي" (خشان ٢٠٠٤، أ، ٦). إلا أن هناك بعض الاختلافات من حيث رئاسة مجلس الوزراء ومن حيث ضرورة التوقيع على بعض المراسيم من قبل رئيس الوزراء /أو الوزير المعني بجانب توقيع رئيس الدولة، عند ممارسة صلاحياته التنفيذية. هذا الشذوذ الذي نجده في النظام السياسي الفلسطيني دفع بالبعض لاعتبار النظام السياسي الفلسطيني نظام هجين (أمان ٢٠٠٦).

٢) إعادة النظر في النظام السياسي الفلسطيني

قام الكثير من المحللين بتنفيذ إيجابيات وسلبيات النظام السياسي الفلسطيني القائم (الخالدي ٢٠٠٤؛ خشان ٢٠٠٤؛ أبودية ٢٠٠٧؛ أبو العطا ٢٠٠٧، عوض ٢٠٠٧). هذا الإهتمام بالنظام السياسي يبرره الاعتقاد بأن هناك علاقة بين طبيعة وشكل النظام السياسي الفلسطيني من جهة والفاعلية والاستقرار السياسي من جهة أخرى (أبو العطا ٢٠٠٧، ١). هذه المواقف اختلفت من حيث تقدير شكل وأهمية النظام السياسي بحسب القانون الأساسي ومشروع الدستور الفلسطيني (كايد ٢٠٠٤، ٣٠): فالبعض لا يبالي ما إذا كان النظام رئاسياً أو برلمانياً؛ المهم بالنسبة إليه هو التخلص من حالة الإرباك التي تخلقها النصوص الدستورية. بينما ينتقد البعض الآخر منح الرئيس صلاحيات تنفيذية (الشقاقي و حرب ٢٠٠٥؛ حرب ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥)، وذلك لاعتباره بأن النظام البرلماني هو الأكثر ملائمة للفلسطينيين (سارة ٢٠٠٣، ١٢). أما المجموعة الأخيرة فتفضل زيادة سلطات الرئيس وصلاحياته مع ضرورة تحديد ولاية الرئيس بمرتين (الأسطل ٢٠٠٠).

على جميع الأحوال وبعض النظر عن المواقف المطروحة سابقاً، هناك إجماع على ضرورة إعادة النظر بالنظام السياسي الفلسطيني الحالي، "ليس فقط للتأكد من تضمين آليات المساءلة ومبادئ الشفافية بما يخلق بيئة تساعد على التصدي للفساد، وإنما أيضاً لضمان استقرار

^{١٩} أنظر رأياً معاكساً في (حسن ٢٠٠٤، ٥).

النظام السياسي وسهولة تحوله إلى دولة فعّالة ذات جدوى" (أبو دية ٢٠٠٧، ص ٥). كما تهدف مراجعة النظام السياسي إلى أن يتم أخذ حالة عدم الثقة الشعبية بالنظام القائم بعين الاعتبار (حسن ٢٠٠٣، ص ٩٠). تجدر الإشارة إلى أن دراسة وتحليل النظام السياسي القائم أصبحت أكثر مركزية في الأوساط المجتمعية والرسمية بعد فوز حماس في الانتخابات التشريعية حيث برزت حاجة متزايدة لتحديد واجبات ومسؤوليات السلطات الثلاث والمؤسسات التي تمارسها.

٣) لكي نفصل بين السلطات، يجب أولاً أن يكون هناك سلطات!

يبدو أن الأكتية العظمى ممن حاولوا تحليل النظام السياسي الفلسطيني خلصوا إلى نتيجة مفادها ضرورة تقرب النظام الفلسطيني من النظم البرلمانية. مع ذلك، يعتقد البعض بأن تغيير النظام السياسي حالياً لن يحل الغموض المحيط بالنظام الفلسطيني، إذ أن المشكلة الرئيسية تكمن في الأصول التاريخية لهذا النظام، من حيث نشأته، قياداته، ممارساته والتغيرات المجتمعية التي جرت عليه مع مرور الوقت. إن مكانم الضعف في النظام الحالي قد تخفي مع قيام الدولة؛ وبالتالي فإن أولوية النظام السياسي المستقبلي هي تحديد آليات الفصل بين السلطات الثلاث بشكل واضح وتحديد علاقتها فيما بينها (جرباوي ٢٠٠٧).

بيد أن البعض ذهب إلى أبعد من ذلك، محولين النقاش من مستوى الفصل بين السلطات إلى مستوى طبيعة الصلاحيات التي تتمتع بها السلطة الفلسطينية تحت الاحتلال وفي ظل غياب السيادة، خاصة في ظل صلاحيات محدودة من حيث الزمان والمكان والأشخاص (أبراش ٢٠٠٦، ب، ص ٤٣). فقبل الحديث عن الفصل بين السلطات وعن النظام السياسي، يتساءل هؤلاء عما إذا كان هناك سلطات أو نظام أصلاً (جرباوي ٢٠٠٧).

جاء تعديل القانون الأساسي عام ٢٠٠٣، ليتماشى مع ضغوطات دولية كبيرة مورست على السلطة الفلسطينية، لتبدأ عملية تحجيم وتأطير صلاحيات الرئيس الفلسطيني، ياسر عرفات، وذلك عن طريق خلق منصب رئيس الوزراء؛ إلا أن هذه الميول تغيرت بعد انتخاب الرئيس عباس عام ٢٠٠٥. فعلى سبيل المثال، قام الرئيس الفلسطيني محمود عباس بتبني مرسوم رئاسي (رقم ٢٦/٢٠٠٥) يعيد من خلاله تنظيم مجلس الأمن الوطني، مستعيداً رئاسة هذا المجلس؛ كما تذهب في الاتجاه نفسه فكرة تعديل القانون الأساسي لإدخال منصب نائب رئيس السلطة (كما تم ذكره في خطاب الرئيس عباس أمام المجلس التشريعي في ٩/٨/٢٠٠٥). بعض المحللين يرون في هذه التغييرات مؤشرات للعودة مجدداً نحو النظام الرئاسي، أي، بحسب رأيهم، عودة إلى عدم الاستقرار. لهذا فهم يدعون إلى تحديد صلاحيات الرئيس بشكل أكبر وحتى إلغاء الانتخاب المباشر له من قبل الشعب ليمتد ذلك من خلال المجلس التشريعي. أخيراً، يدعو هؤلاء إلى إجراء تعديلات دستورية تتلاءم مع مصالح الفلسطينيين جميعاً عن طريق خلق النظام السياسي الأفضل لهم وليس إجراء التغييرات التي تتلائم مع الأشخاص الذين في الحكم والدعم السياسي المتوفر لهم (حرب ٢٠٠٤ & ٢٠٠٥؛ الشقاقي وحرب ٢٠٠٥).

٤) تنظيم حالة الطوارئ

لقد ألغى القانون الأساسي بشكل صريح "الأحكام التي تنظم حالات الطوارئ المعمول بها في فلسطين قبل نفاذ هذا القانون الأساسي بها في ذلك أحكام أنظمة الدفاع (الطوارئ) الانتدابية لعام ١٩٤٥" (م. ١١٤) ولكنه منح الرئيس الفلسطيني الحق بإعلان حالة الطوارئ في ظروف معينة ولمدة زمنية محددة (م. ١١٠-١١٤). كما أضاف مشروع الدستور الفلسطيني تحديداً جديداً على سلطات الرئيس في إعلان حالة الطوارئ، إذ يلزمه بالاتفاق مع رئيس الوزراء والتشاور مع رئيس مجلس الممثلين؛ بعضهم يعتبر هذا التغيير غير كافٍ وضعيف، لأنه لا يوفر الرقابة الضرورية على إعلان حالة الطوارئ الأولية (Brown ٢٠٠٣، ص ٥٠-٥٣) لكن البعض الآخر يرى مشروع الدستور بمثابة خطوة إلى الأمام، إذ حدد صلاحيات الرئيس في إعلان حالة الطوارئ (عن طريق التشاور أو الاتفاق)، وبالتالي قلل من إمكانية التعسف أو إساءة استعمال مثل هذا الحق؛ مع العلم أن صلاحية إعلان حالة الطوارئ تبقى فعلياً في يد الرئيس.

٥) إمكانية حل المجلس التشريعي/ البرلمان

عادت القضايا الدستورية لتحتل مكانة مركزية في الجدل القائم حول السلطات، عندما أعلن الرئيس عن نيته الدعوة لانتخابات مبكرة. وبما أن القانون الأساسي لم يكن يحتوي على مواد خاصة بحل المجلس التشريعي أو إمكانية إجراء انتخابات مبكرة، قام البعض بالعودة إلى نصوص قانونية أخرى، وقاموا بالمقارنة مع مشروع الدستور الفلسطيني أو حتى مع أنظمة قانونية شبيهة. تجدر الإشارة بأن مثل هذه النقاشات التي دارت حول نصوص القانون الأساسي أو حول إمكانية تجاوزها واللجوء إلى غيرها من نصوص، شأن قد تم تسييسه وبالتالي تم استعمال الدستور لتحقيق غايات وأرباح سياسية. يمكن تقسيم مواقف من شارك في هذه النقاشات كالتالي:

^{٢٠} هناك خلط أحياناً بين إعلان "حالة الطوارئ" وإمكانية تشكيل "حكومة طوارئ" إلا أن القانون الأساسي ومشروع الدستور وإن نظم الأولى إلا أنه لم يتطرق للثانية في أي من هذه المواد.

أولاً، هناك من يعتقد بأن الرئيس لا يملك الصلاحية للدعوة لانتخابات مبكرة إذ لا يوجد أي نص يسمح للرئيس بأن يحل المجلس التشريعي أو الدعوة لانتخابات تشريعية مبكرة في الوقت الذي تنص فيه المادة ٤٧ (٣) بأن: "مدة المجلس التشريعي أربع سنوات من تاريخ انتخابه وتجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية".

ثانياً، هناك من يعتقد بأن الرئيس يملك صلاحية الدعوة لانتخابات مبكرة. وقد قامت هذه المجموعة بتبرير موقفها بطرق مختلفة (وهو ما قد يفسر على أنه دليل على قوة الموقف وضعفه في آن):

(١) التبريرات التي تعتمد على القانون الأساسي:

- صحيح أنه لا يوجد مادة في القانون الأساسي تبيح لرئيس السلطة بحل المجلس التشريعي، إلا أنه لا توجد مادة تمنعه أيضاً.
- بما أن الشعب هو مصدر السلطات، فإنه من الممكن العودة إليه ليبيد رأيه عندما يعجز السياسيون على التوصل لتنازلات تضمن السير السلس للحياة العامة.

(٢) تبريرات تركز على قوانين أخرى خارج القانون الأساسي:

- بما أن الرئيس الفلسطيني هو أيضاً رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير، فمن حقه الدعوة لانتخابات مبكرة.
- إن النظام السياسي الفلسطيني أقرب للنظام البرلماني بالرغم من وجود رئيس منتخب وبالتالي غير مسؤول أمام المجلس التشريعي (وهو عادة من ميزات النظام الرئاسي). وفي الأنظمة البرلمانية يكون الفصل بين السلطات مرناً، وبالتالي لا يوجد أي تناقض في أن تكون مدة ولاية الهيئة التشريعية محددة دستورياً في الوقت الذي يتم فيه منح صلاحية الدعوة لانتخابات مبكرة وبالتالي حل البرلمان لرئيس الدولة (هذا هو الحال في فرنسا مثلاً) أو حتى للحكومة (كما في بريطانيا)، شريطة وجود نص دستوري أو قانوني ينظم ذلك.
- بما أنه لا يوجد نصوص في القانون الأساسي تنظم موضوع حل المجلس التشريعي فمن الممكن العودة إلى نصوص دستورية سابقة حيث يعطي مرسوم دستور فلسطين والدستور الأردني رئيس الدولة الحق في حل الهيئة التشريعية.
- قام البعض بالإشارة إلى المادة ٨٨ من مشروع الدستور والتي تمنح حق الدعوة لانتخابات مبكرة لمجلس الوزراء بناءً على طلب من الرئيس أو رئيس الوزراء، ولكن هذا القرار يصدر بمرسوم رئاسي (لكن هذا الحق لا يتم ممارسته في حالة الطوارئ)؛ وقد تم انتقاد مثل هذه المادة من منطلق أنها تنسف مبدأ الفصل بين السلطات وتجعل البرلمان عرضة لعدم الاستقرار وبالتالي تأثر سلباً على إمكانية رقابة البرلمان على السلطة التنفيذية.

ج) الفصل بين الرئاسة والحكومة

تجاوز النقاش حول الفصل بين السلطات المفهوم التقليدي للمصطلح ليشمل أيضاً آليات تقاسم الصلاحيات ضمن السلطة التنفيذية نفسها، بين رئيس سلطة منتخب بشكل مباشر من قبل الشعب وغير مسؤول أمام المجلس التشريعي ورئيس وزراء وحكومة تعكس الأكثرية الموجودة في المجلس التشريعي وتكون مسؤولة أمامه وأمام الرئيس في الوقت نفسه (قانون أساسي مادة ٥؛ مشروع الدستور م. ٨٦). هذه الحالة الدستورية المعقدة نتجت بعد تعديل القانون الأساسي عام ٢٠٠٣ واستحداث منصب رئيس الوزراء، خاصة لأنه لم يواكبها وضع نصوص دستورية وقانونية تحدد بشكل واضح وصريح صلاحيات كل من المؤسستين تجاه الأخرى، وهو ما أدى إلى ظهور مساحات جديدة للصراع، خاصة بعد حصول حماس على الأكثرية في المجلس التشريعي وتشكيلها الحكومة، حيث تبين أن تعايش أكبر حزبين سياسيين في الأراضي الفلسطينية على قمة هرم مؤسسات السلطة الفلسطينية ليس بالمسألة البسيطة. وعندما لم يجد المتنافسون على الحكم والصلاحيات في القانون الأساسي ما يساعدهم على تلافى الإنسداد في الحياة السياسية، لجؤوا إلى "الحوار الوطني بين الأخوة" وهو نفس التوجه لوثيقة الوفاق الوطني التي قام سجناء فلسطينيون من جميع الأحزاب بتبنيها عام ٢٠٠٧.^{٢١}

١) الفصل بين السلطات كنوع من التعايش

احتل تقاسم الصلاحيات بين رئيس السلطة ورئيس الوزراء مكانة خاصة في النقاشات الدستورية التي سبقت وتلت تعديل القانون الأساسي عام ٢٠٠٣ (الخالدي ٢٠٠٤؛ خشان ٢٠٠٤). لكن البعض اعتبر رحيل الرئيس عرفات عن الساحة السياسية بمثابة نهاية مرحلة "القيادة الكارزماوية" والموافاة إلى مرحلة المؤسساتية (Safieh ٢٠٠٤؛ Khalil ٢٠٠٥b). والإشارة هنا إلى أنواع السلطة بحسب ماكس فيبر: السلطة التقليدية؛ السلطة الكارزماوية؛ والسلطة القانونية العقلانية التي تركز على القانون (Jarbawi ٢٠٠٦). إلا أن طريقة تقاسم الصلاحيات بين رئيس السلطة الفلسطينية ورئيس الوزراء أصبحت قضية مصيرية بعد فوز حماس بالانتخابات التشريعية، حيث أصبح حزب الرئيس الفلسطيني (فتح) هو حزب الأقلية والمعارضة في المجلس التشريعي (أبو دية ٢٠٠٧؛ أبو العطا

^{٢١} لقد تم نشر هذه الوثيقة في مجلة الدراسات الفلسطينية، عدد ٦٧، ١٨٦-١٩٨.

٢٠٠٧)؛ وبالتالي أصبح التعايش بين الحزبين الرئيسيين في السلطة جد معقد كما أثبتت النصوص الدستورية والقانونية الموجودة عدم قدرتها على توفير آليات دستورية للمشاركة في صنع القرار (أمان ٢٠٠٦).

وإن اتفق المحللون على صلاحيات الرئيس التنفيذية والتي نصت عليها المواد ٣٨ و ٦٣ بشكل حصري، إلا أن لرئيس السلطة صلاحيات يارسها شبيهة بصلاحيات "رئيس دولة"، والقانون الأساسي كان قد أغفل تفصيل محتوى هذه الصلاحيات بشكل صريح وبالتالي ترك مساحة قليلة لمحاسبة الرئيس على ممارسة هذه الصلاحيات (الخالدي ٢٠٠٤، ٥). أما مشروع الدستور فقد كان أكثر تفصيلاً فيما يخص هذه الصلاحيات.^{٢٢}

٢) الفصل بين السلطات كآلية لتقاسم الأرباح

نتيجة لما يسمى "اتفاق مكة" في شباط ٢٠٠٧،^{٢٣} وافق الفريقان؛ فتح وحاس، على تبني الحوار كوسيلة لحل صراعاتها وتكوين حكومة وحدة وطنية لتسهيل ذلك؛ كان هذا الاتفاق شبيهاً بتسوية عشائرية بين الفصائل المتناحرة لتقاسم السلطة بينها. وإذا ما تمت مقارنة ما ورد في الاتفاق مع ما يوجد في القانون الأساسي نجد أن اتفاق مكة هو اتفاق خارج القانون لأنه تم خارج الآليات الدستورية المتوفرة لسير السلطات وتعاملها فيما بينها؛ ولضمان ثبات مثل هذه الآليات الجديدة كان من الضروري تعديل نصوص القانون الأساسي والاتفاق على ألا يبقى هذا الاتفاق رهينة موافقة الحزبين واستمرار هذه الموافقة مع الوقت.^{٢٤}

بالنسبة لبعض المحللين، تخدم التسويات الدستورية المتوفرة في القانون الأساسي وفي النظام القانوني الفلسطيني بشكل عام الحزب الذي يصل إلى السلطة، وبالتالي تؤدي بهذا الحزب إلى التعامل مع السلطة بمنطق الربح والخسارة وكأنها ملكية خاصة (جرباوي ٢٠٠٧)؛ كذلك الأمر بالنسبة للثقافة السياسية الفلسطينية والتي تعتبر بأنها مرتبطة بالأشخاص، بمعنى أن الولاء يكون للمسؤول أو القائد والحزب المسيطر على السلطة (حسن ٢٠٠٣، ٨٩).

إن تقاسم السلطة أو المشاركة في صنع القرار يتم عادة باسم المصلحة الوطنية وإن كانت الأولويات على أرض الواقع تحددها الأحزاب السياسية أو حتى المصالح الشخصية؛ لهذا تمت الدعوة للتمييز بين ما هو سياسي وما هو إداري لتجنب مثل ذلك الخلط (جرباوي ٢٠٠٧). كذلك الأمر بالنسبة للأجهزة الأمنية، حيث لا يرفض أي حزب من حيث المبدأ فكرة عدم تسييس الأجهزة الأمنية، إلا أن عدم تسييسها فهم على أنه انفتاح الأجهزة الأمنية وقيادتها للأحزاب الأخرى وخاصة الحزب الجديد في السلطة لتتحول من نظام الحزب الواحد إلى نظام الحزبين! إن موافقة حماس في المشاركة في الانتخابات أصلاً جاءت لتشارك في عملية صنع القرار ولكي تقاسم الأرباح السياسية المرتبطة بذلك (أبراش ٢٠٠٦، ب، ٤٧). لكن البعض يعتقد بأن مشاركة حماس ستقود لا محالة إلى تقييد هذا الحزب بالتزامات وأعمال السلطة الفلسطينية السابقة واللاحقة لأن مصدر شرعيتها هو الانتخابات الشعبية (جقمان ٢٠٠٦، ٥٤).

د) الفصل بين ما هو عام وما هو خاص

كان للمجتمع المدني دور رئيسي في تاريخ فلسطين المعاصر، خاصة في الفترة التي تلت الاحتلال الإسرائيلي عام ١٩٦٧، وهو مجتمع مدني منظم جداً ولا يمكن للسلطة الفلسطينية تجاوزه على أي حال من الأحوال. ولهذا كان تحديد طريقة سليمة للتعامل مع مؤسسات المجتمع المدني، التي كانت تغطي وفترات زمنية طويلة الفراغ الذي كان يتركه غياب الدولة في المجتمع الفلسطيني، وتقديم الخدمات للجمهور عوضاً عنها، من أساسيات عمل السلطة الفلسطينية منذ نشأتها. إلا أن قيام السلطة الفلسطينية بدا وكأنه يعزز المنافسة بين مؤسساتها والمجتمع المدني سواء من حيث التمويل أو من حيث تقديم الخدمات للجمهور.

هذا يعني بأنه عند الحديث عن الفصل بين السلطات، يدور الجدل أيضاً حول التمييز والفصل بين ما هو عام وما هو خاص؛ هذا لا يعني بالطبع بأن مؤسسات المجتمع المدني غير مخلولة بالمساهمة في تحقيق المصلحة العامة بل يعني إعطاء مؤسسات الدولة (أو السلطة في الحالة الفلسطينية) دوراً رئيسياً وقيادياً في الشؤون العامة.

^{٢٢} لمزيد من المعلومات حول صلاحيات الرئيس، رئيس الوزراء، الحكومة والمجلس التشريعي يمكن مراجعة الملحق الرابع والخامس.

^{٢٣} بناء على مبادرة من الملك السعودي عبدالله بن عبد العزيز تم عقد اجتماع في مكة بين ٦-٨ شباط ٢٠٠٧ انتهى باتفاق عُرف فيما بعد باتفاق مكة.

^{٢٤} وما جرى في غزة في ٦٤ من حزيران ٢٠٠٦ أثبت صحة هذا التخوف إلا أن كثارة هذا التقرير انتهت في أيار ٢٠٠٧ وبالتالي لم نستطع من الاستمرار في تحليل ما جرى وإضافته على هذا التقرير وإن كان هذا ضرورياً جداً. مع ذلك ما قمنا به هنا من تحليل يساعد على فهم الكثير من التطورات التي حدثت على الساحة الفلسطينية منذ تلك الأحداث.

الفصل الثاني

عملية صنع القوانين وآليات تنفيذها

أ) العملية التشريعية

تمر العملية التشريعية بثلاث مراحل:

١^{٢٥} تحضير مسودة/ مشروع قانون: تتضمن هذه المرحلة الموافقة على السياسة التشريعية وعلى نص محدد يتم اعتماده من قبل من له الحق باقتراح القانون؛

٢) مناقشة مشروع القانون ومراجعة مواده وتبنيه من قبل المجلس التشريعي: وهذا يشمل "المناقشة العامة" والقراءات الأولى والثانية (وأحيانا الثالثة)؛

٣) إصدار القانون: تشمل هذه المرحلة توقيع الرئيس على القانون (في حال يعترض عليه ويرده إلى المجلس التشريعي مرفقا بالتعديلات المقترحة)، والنشر في الجريدة الرسمية، وبالطبع تبني مجلس الوزراء اللوائح التنفيذية الضرورية. إلا أن الأشخاص أو المؤسسات المعنية (وبالتالي الكفاءات المطلوبة) تختلف في كل مرحلة.^{٢٦}

من الجدير بالذكر أن إجراءات التشريع قبل تبني القانون الأساسي عام ٢٠٠٢ كانت منظمة بموجب قانون رقم ٤/١٩٩٥ والذي كان يمنح الرئيس "حق الفيتو" على أي قانون، وهو ما يتفق مع ما ورد في اتفاقيات أوسلو، التي تلزم الرئيس بعدم إصدار أي قانون يخالف الاتفاقيات الموقعة بين إسرائيل ومنظمة التحرير. وقد تم انتقاد "حق الفيتو" هذا من قبل منظمات حقوقية محلية ودولية.^{٢٧} بعد الانتخابات التشريعية الأولى عام ١٩٩٦، حل المجلس التشريعي المنتخب مكان مجلس السلطة بحسب القانون المنظم للعملية التشريعية سابق الذكر، بينما قام المجلس التشريعي بتبني نظامه الداخلي عام ٢٠٠٠ وهو يقوم بتنظيم إجراءات عمله الداخلية.

لقد احتوى القانون الأساسي لعام ٢٠٠٢ مادة ثورية بالنسبة للعملية التشريعية وهي مادة ناضل من أجل وجودها من كان يفضل سيادة القانون؛ بحسب المادة ٥٧ (أصبحت المادة ٤١ في القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٢)، أصبح الآن بإمكان المجلس التشريعي تجاوز رفض الرئيس بإصدار القوانين: "١- يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوما من تاريخ إحالتها إليه. وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملاحظاته وأسباب اعتراضه وإلا اعتبرت مصدرة وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية. ٢- إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي، فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية". على الرغم من ذلك، الكثير من المؤشرات تدل على أنه لم يتم تفعيل هذه المادة كما يجب. فعند تبني رئيس المجلس التشريعي، روجي فتوح، رئاسة السلطة الفلسطينية في مرحلة الستين يوماً التي تلت وفاة الرئيس عرفات وانتخاب الرئيس عباس، قام بإصدار معظم القوانين العالقة عند رئيس السلطة الفلسطينية (الرئيس ٢٠٠٤، ٦١؛ أبراش ٢٠٠٦، ٨٨). ومنذ تولي الرئيس عباس منصبه نهج منهجاً جديداً من حيث احترام المدد القانونية وحدود صلاحياته خاصة في العملية التشريعية.^{٢٨}

١) إجراءات شاذة في العملية التشريعية

الإطار القانوني والتنظيمي للعملية التشريعية كان موضوع دراسة متخصصين (بكرات ٢٠٠٥ & ٢٠٠٦؛ معهد الحقوق ٢٠٠٧) وقد أشاروا إلى وجود بعض الإشكاليات المرتبطة بهذه العملية، نذكر منها ما يلي:

• في المرحلة التحضيرية: غياب سياسة وخطة تشريعية؛ إطار تنظيمي غير واضح لدور الحكومة في العملية التشريعية وطريقة صنع القرار وتحديد الأولويات في هذا المجال.

• في مرحلة النقاش والإقرار: إمكانية قيام رئيس المجلس التشريعي بإعطاء أولوية لمشروع قانون على غيره وعدم تقديمه للمناقشة العامة ضمن مدة زمنية محددة؛ إمكانية قيام أي نائب بتقديم مشروع قانون دون أن يعطي القانون الأساسي أي أولوية لما تقدمه الحكومة أو ما يقدمه النواب، مما دفع البعض للمطالبة بأن تكون إمكانية تقديم مشاريع قوانين من قبل عدد من النواب وليس من

^{٢٥} وإن سُمح مصطلح "تشريع" القوانين والتشريعات الثانوية إلا أننا سنقدم هنا عملية صنع القوانين فقط لا غير.

^{٢٦} تجدر الإشارة إلى أن معهد الحقوق قد قام بدراسة العملية التشريعية بمراحلها المختلفة وهذا سنكتفي هنا بذكر بعض ملاحظاتها وصعوباتها تاريخياً للمجال للقارئ المراجعة المصادر الأصلية للمعلومات كما يمكن مراجعة الملحق التالي حول العملية التشريعية.

^{٢٧} انظر على سبيل المثال التقرير السنوي للهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن <http://www.piccr.org/index.htm>

^{٢٨} دون أن ننسب هنا أي حكم على الإجراءات التي اتخذها الرئيس عباس بعد إعلان حالة الطوارئ.

قبل نائب واحد كما هو الحال الآن؛ الدور الثانوي للجان المجلس التشريعي وإمكانية قيام المجلس بالقراءات المختلفة دون انتظار تقرير اللجان المتخصصة.

• في مرحلة الإصدار: عدم وضوح الإطار القانوني المنظم للتعدلات الممكن إجراءها بناءً على طلب الرئيس والطريقة التي يتم فيها إصدار القوانين التي يرفض فيها المجلس التشريعي التعديلات التي يقترحها الرئيس؛ السيطرة التامة للسلطة التنفيذية على نشر القوانين في الجريدة الرسمية (عن طريق ديوان الفتوى والتشريع ووزارة العدل)، لدرجة أنه تم أحياناً إدخال التعديلات على أحكام بعض القوانين أثناء الطباعة بعد أن أقرت القوانين من قبل المجلس التشريعي وأصدرها الرئيس (أبو دية ٢٠٠٧، ٣)؛ غياب التخطيط الاستراتيجي والإرادة السياسية لتبني اللوائح التنفيذية الضرورية لتنفيذ القوانين التي تم إصدارها. هذا يعني بأن الحكومة تملك السلطة لتعطيل القوانين عن طريق عدم اتخاذها الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين (أبو دية ٢٠٠٧، ٣).

٢) عملية التشريع ليست عملة تقنية بحتة

لا يعد التشريع والتقنين عملية قانونية تقنية تترك للقانونيين وللفقهاء الدين فقط ويتحكم بجوهرها السياسيين، بل هي عملية تعبر عن روح المجتمع والتفاعلات المتجانسة والمتناقضة فيه. إن عملية التشريع تعبر عن عملية حوار وتنافس وصراع بين الفئات المصالحية المتباينة، فئات تستخدم مصادر متوفرة لها من أجل فرض وجهة نظرها على باقي الفئات أو على الأقل التأثير في صنع القرار (سعيد ٢٠٠٤، ١٣). لذلك فإن الإصلاح القانوني في الواقع الفلسطيني يجب أن يأخذ بعين الاعتبار أن العلاقات الاجتماعية تركز على ثلاث أنواع من "القوانين": القانون الرسمي أو قانون الدولة أو القوانين المدنية؛ القوانين العرفية غير المكتوبة؛ القوانين الدينية (الشرعية) والتي تنظم الأحوال الشخصية (عبدو ١٩٩٩).

لا شك بأن هناك حاجة لاعتبار خاصيات كل مجتمع عند وضع القوانين، لكن "التجربة الفلسطينية جزء لا يتجزأ من تجربة إنسانية كونية" (سعيد ٢٠٠٤، ١٦)، وبالتالي يمكنها أن تلتقي وتتفادى الصراع بين ما هو كوني وما هو خاص. وبالتالي على القوانين الفلسطينية أن تحترم التنوع الذي عرفته الخبرة الفلسطينية على مر تاريخها: على القوانين ألا تكون مبنية على الفرض والاستثناء وبالتالي تعمل على تحقيق المساواة والعدالة للجميع؛ على القوانين ألا تعكس فرض فكر الأغلبية على الأقليات الدينية والسياسية بطريقة قسرية؛ على القوانين أن تحترم مظاهر التراث الإيجابي للثقافات المختلفة ومنها التراث الديني واستخدامها جميعاً لتحقيق مصالح الفلسطينيين كافة وضمن مبادئ إنسانية تسير علاقات المواطنين مع بعضهم ولا تؤدي إلى درجة أعلى من الصراع السلبي (سعيد ٢٠٠٤، ١٥-١٦). إن هذا الموقف يرفض جذرياً تلك الآراء الداعية لرفض كل ما هو كوني باسم الخصوصية؛ إلا أن مثل هذه المواقف التي تعكس ما يجب على القانون أن يكون يصطدم بماهية القانون على أرض الواقع.

٣) الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية

لقد منح القانون الأساسي صلاحيات واسعة لرئيس السلطة الفلسطينية عندما سمح له بالاعتراض على القوانين التي يتبناها المجلس التشريعي وردها، وهو ما استحوذ على انتباه المهتمين في القضايا الدستورية، سواءً من حيث سلطة الرئيس التشريعية أو من حيث مدى التزامه بتحديدات القانون الأساسي، كما أن صلاحيات السلطة التنفيذية من حيث نشر القوانين وتنفيذها باللوائح الضرورية تركت مجالاً للشك والريبة (أبو دية ٢٠٠٧، ٢).

ب) آليات تنفيذ القانون

١) استقلال القضاء

احتل موضوع استقلال القضاء مكانة مركزية في النقاشات الدستورية، وهو مبدأ تم تكريسه في القانون الأساسي (أنظر الملحق الثالث والرابع) كما هو الحال في قانون السلطة القضائية أيضاً، وهو يشير في الوقت نفسه إلى المؤسسة (استقلال السلطة القضائية) وكذلك إلى القضاة أنفسهم (أبو شرارة وحشان ٢٠٠٤، ١). تجدر الإشارة إلى أن قانون السلطة القضائية، كما كان حال القانون الأساسي نفسه، كان من بين رزمة القوانين الخمسة التي تبناها الرئيس عام ٢٠٠٢، بعد سنوات عدة من امتناعه النظر فيها.

قام الرئيس الفلسطيني عام ٢٠٠٥ بإصدار قانون جديد للسلطة القضائية بعد أن تم تنبيه من قبل المجلس التشريعي، إلا أن المحكمة العليا المنعقدة في غزة بصفتها محكمة دستورية، ولأول مرة في تاريخ فلسطين المعاصر، أعلنت عدم دستورية هذا القانون. مما دفع بالرئيس الفلسطيني لتبني القرار بقانون رقم ٢٠٠٦/٢ قبل أقل من ٣٠ يوماً من الانتخابات التشريعية الثانية، وبالتالي خلق حالة خلافية حول دور وأهداف اتخاذ مثل هذا القرار بقانون. تجدر الإشارة إلى أن ذلك القرار بقانون كان يعطي مجلس القضاء الأعلى ورئيسه دوراً متزايداً على الجهاز القضائي على حساب دور متناقص لوزير العدل كما في القانون السابق.^{٢٩}

^{٢٩} إلا أن الرئيس الفلسطيني أصدر القرار رقم ٢٠٠٦/٣٦٤ بتاريخ ٢٠٠٦/٥/٤ لآغياً فيه بعض القرارات بقانون ومنها القرار بقانون رقم ٢٠٠٦/٣.

إن استقلالية القضاء تهدف إلى حماية القضاة والقضاء من إمكانية تحكّم السلطة التنفيذية بها، وبالتالي ضمان خضوعها للقانون فقط. إلا أن استقلال القضاء في الأراضي الفلسطينية أصبح، بحسب بعضهم، يعني خضوع القضاء للرئيس فقط (عزمي الشعيبي في: أبو شرارة وخشان ٢٠٠٤، ٧)!

قبل التوصل إلى الاتفاق حول حكومة الوحدة الوطنية، بدأ المتخصصون والباحثون بتداول ونقاش مشروع قانون جديد للسلطة القضائية أعدته أحزاب صغيرة في المجلس التشريعي؛ إن طرح مشروع السلطة القضائية في ظل تعطل عمل المجلس التشريعي يدل على اهتمام الجميع بضرورة تجنّب القضاء تجاذبات الحياة السياسية والمحافظة على استقلال القضاء.

بغض النظر عن المعوقات القانونية والسياسية الداخلية، هناك معيق موضوعي يعيق وجود قضاء فاعل، مهني ومستقل ويمنع مجلس القضاء الأعلى أيضاً من القيام بمهامه، مرتبط بالانفصال الجغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة وحتى بين مدن الضفة الغربية نفسها، بالإضافة طبعاً إلى صعوبة تنفيذ وتطبيق القانون الفلسطيني في القدس الشرقية (أبو شرارة وخشان ٢٠٠٤).

٢) مجلس القضاء الأعلى

لقد تم إنشاء مجلس أعلى للقضاء بقرار رقم ٢٩/٢٠٠٠. بينما قام قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٥/٢٠٠١ بإفراد بعض الصلاحيات الخاصة به. أما القانون الأساسي لعام ٢٠٠٢ (مادة ٩١ والتي أصبحت المادة ١٠٠ في القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣) فقد أشار إلى إنشاء "مجلس أعلى للقضاء" ولكنه ترك للقانون أن يبين "طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين التي تنظم أي شأن من شؤون السلطة القضائية بما في ذلك النيابة العامة".^{٣٠}

كما أن قانون السلطة القضائية رقم ١/٢٠٠٢ يتحدث في الباب الرابع عن مجلس القضاء الأعلى، وفي المرسوم الرئاسي رقم ١١/٢٠٠٢ اعتبر مجلس القضاء الأعلى المشكل بالمرسوم رقم ٢/٢٠٠٠ بمثابة مجلس قضاء أعلى انتقالي طبقاً للمفهوم الوارد بالمادة ٨١ من قانون السلطة القضائية رقم ١/٢٠٠٢. ولقد تمت إعادة تشكيل مجلس القضاء الأعلى في المرسوم الرئاسي رقم ٨/٢٠٠٣، وعين عيسى أبو شرار فيها بعد خلفاً لزهير الصوراني كرئيس للمجلس. وبحسب رئيس مجلس القضاء الأعلى، المجلس الذي تم إعادة تشكيله بالمرسوم الرئاسي الأخير هو مجلس القضاء الأعلى الدائم بحسب القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية وليس مجلساً مؤقتاً (أبو شرارة وخشان ٢٠٠٤، ٣).

٣) ثنائية القضاء: الشرعية/الديني والنظامية

من خاصيات النظام الفلسطيني وجود ثنائية في القضاء: فهناك محاكم شرعية/دينية خاصة للأحوال الشخصية (كل بحسب طائفته) وهناك محاكم نظامية ذات اختصاص عام. هذا يعني بأن هناك استقلالية للطوائف المعترف بها لتنظيم الأحوال الشخصية وتشكيل محاكم خاصة بها للبت في تلك القضايا. وقد نص القرار رقم ١/١٩٩٤ الصادر عن الرئيس عرفات من تونس على استمرار "العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ ٥/٦/١٩٦٧ في الأراضي الفلسطينية" الضفة الغربية وقطاع غزة حتى يتم توحيدها".

تجدر الإشارة إلى وجود نصوص في القانون الأساسي (المادة ٤ & ١٠١) وفي مشروع الدستور (المادة ٥ و ٧) تكرر استقلالية الطوائف الدينية في تنظيم أحوالهم الشخصية وصلاحيات المحاكم الدينية والشرعية للبت في تلك القضايا كل بحسب طائفته. بمعنى آخر، يبدو أن استقلالية الطوائف الدينية في تنظيم الأحوال الشخصية تُقدم على أنها جزء من الحل وليس من المشكلة.

أما أولئك الذين يدعون للفصل بين الدين والدولة فإنهم يدعون لتبني قانون مدني موحد ينظم الأحوال الشخصية أيضاً، بغض النظر عن الديانة التي ينتمي إليها المواطنون. هذا الموقف وإن كان موقف الأقلية ينطلق على ما يبدو من فكرة مساواة المواطنين أمام القانون والقضاء (الذيب ٢٠٠٣). تجدر الإشارة إلى أن مثل هذا اللغط حول إبقاء أو إلغاء المحاكم الدينية/الشرعية أو التشريعات المختلفة للأحوال الشخصية لم يكن مركزياً في الجدل الذي دار حول الدستور بل تم استعماله كحجة أو حجة مضادة في النقاش الذي تم حول موضوع مكانة الإسلام في الدستور أو علاقة الدين بالدولة.

ناضلت الحركات النسوية لسنوات عديدة لإصلاح القوانين السارية على العائلة بشكل عام، لكنها توجهت بعد أو سلباً للحصول على ضمانات وتغييرات على مستوى القانون الأساسي (Abdo ١٩٩٩، ٤٤) ومن ثم في مشروع الدستور الفلسطيني. لكن الدعوة للإصلاح لم تكن بالضرورة باتجاه إلغاء المحاكم الدينية والشرعية أو لإلغاء ثنائية القضاء الديني والشرعي عن النظامي أو في اتجاه تبني قانون مدني يغطي أيضاً قضايا الأحوال الشخصية.

٤) المحكمة الدستورية العليا

^{٣٠} أما هذه الفوضى من حيث الترتيب الزمني فهو طبيعي لأن القانون الأساسي في صورته الحالية هو ما تبناه المجلس التشريعي عام ١٩٩٧

ينص القانون الأساسي على أن "تُشكل محكمة دستورية عليا بقانون" (م. ١٠٣). وإلى حين تشكيلها، تتولى المحكمة العليا مؤقتاً كل المهام المسندة إليها (م. ١٠٤). وقد تم فعلاً تبني قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٣/٢٠٠٦، بحسب تلك النصوص يبدو واضحاً بأن المحكمة اختارت أسلوب الهيئة القضائية المستقلة للرقابة على دستورية القوانين.

الجدل الذي تلا تبني هذا القانون كان مرتبطاً بالتناقضات بين القانون الأساسي وقانون المحكمة الدستورية العليا أو حتى بين مواد القانون نفسه؛ كما شمل مكانة مثل هذه المحكمة ودورها في النظام القانوني والسياسي الفلسطيني. أما مشروع الدستور فقد قام بتخصيص مواد أكثر لتنظيم المحكمة الدستورية العليا تاركاً مجالاً قليلاً لينظم بالقانون. في كلتا الحالتين، يبدو أن العيب الذي ستحمّله المحكمة الدستورية العليا كبير جداً بسبب الصلاحيات الموكلة إليها والجهات المخولة بالتقدم بالطعن في دستورية القوانين واللوائح والأنظمة والمراسيم والقرارات وغيرها، وهو ما قد يؤدي إلى غرق المحكمة تحت عيب القضايا الممكن التقدم بها، خاصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار وجود إمكانية نظرية للطعن في قوانين سابقة لنشأة السلطة الفلسطينية ما زالت سارية في أراضيها (Milhem ٢٠٠٦: ١٤٨).

٥) المحاكم الإدارية، العسكرية والأمنية

يبيّن القانون الأساسي تشكيل محاكم إدارية بقانون (م. ١٠٢) لكن المحكمة العليا، كدرجة وحييدة من التقاضي الإداري، تتولى مهام المحاكم الإدارية، إلى حين تشكيلها (١٠٤). كما أن القانون الأساسي ينص على أن المحاكم العسكرية تنشأ "بقوانين خاصة" ولكن اختصاصها وولايتها لا يمكن أن تمتد إلى خارج نطاق الشأن العسكري (م. ١٠١/٢). تجدر الإشارة إلى أن المحاكم العسكرية ما زالت تطبق إلى الآن قانون العقوبات الثوري وقانون أصول المحاكمات الثوري الفلسطيني الصادرين عن منظمة التحرير الفلسطينية (١٩٧٩).

أما محاكم أمن الدولة فقد تم إنشاؤها بناءً على مرسوم رئاسي، تخصص الأمن الداخلي والخارجي. وقد تم انتقاد هذه المحاكم لتطبيقها القوانين العسكرية على المدنيين، وهو ما يخالف ما جاء في القانون الأساسي. لكن وضع هذه المحاكم لم يكن واضحاً بين ٢٠٠٣ و ٢٠٠٤، خاصة لأنها لم تعد فعالة على أرض الواقع بالإضافة إلى صدور قرار عن وزير العدل (في ٢٧/٧/٢٠٠٣) ألغى فيه صراحة هذه المحاكم ودعا لتحويل القضايا التي أمامها إلى القضاء النظامي.

الفصل الثالث

إدارة المال العام

هناك تقارير عدة تعرضت لوجود فساد داخل مؤسسات السلطة الفلسطينية، والمقصود بالفساد استعمال المال العام لتحقيق أرباح شخصية أو حزبية. والفساد قد يأخذ أشكالاً مختلفة: الرشوة، المحاباة، المحسوبية، الواسطة، الابتزاز وجميعها تؤثر سلباً على حسن إدارة المال العام. هذا هو سبب اهتمام المجلس التشريعي بتبني تشريعات توضح الإطار القانوني المنظم للمال العام. إلا أن الفساد لا يمكن استئصاله بالقوانين فقط، خاصة لأنه في الحالة الفلسطينية مرتبط بغياب الإرادة السياسية في تحقيق الفصل بين السلطات، وضعف المؤسسات والدور الرقابي الضعيف للمجلس التشريعي، وضعف القضاء بشكل عام وغياب سيادة القانون (الشعبي ٢٠٠٤). إن النصوص الدستورية والقانونية المختلفة تعاملت مع قضية المال العام بجديّة، خاصة في مجال تحضير الموازنة العامة، وذلك عن طريق وضع المبادئ العامة التي تضمن الشفافية في الإدارة العامة وتضع آليات لتجنب الفساد. لكن هذه الآليات بقيت معرضة لسوء الاستعمال أيضاً. في العام ٢٠٠٢/٢٠٠٣ وبعد ضغوطات خارجية كبيرة تعززت الحركة الداخلية الداعية للإصلاح وذلك لتحقيق شفافية أكبر في إدارة المال العام.

أ) الحماية الدستورية للمال العام

١) الإجراءات دستورية خاصة بالموازنة العامة

لقد حرص القانون الأساسي ومشروع الدستور الفلسطيني على تقنين آليات دستورية لحماية عملية تحضير وتبني الموازنة لضمان نوع من الرقابة والتوازن بين السلطات أثناء هذه العملية. وكما هو حال الأنظمة الديمقراطية المعاصرة، تترك النصوص الدستورية مهمة تحضير مشروع قانون الموازنة العامة لمبادرة الحكومة، بينما تكون للهيئة التشريعية مهمة تبنيها أو رفضها. من الجدير بالذكر أن القانون الأساسي يضع المواد الخاصة بالموازنة العامة تحت باب السلطة التنفيذية، بينما يضع مشروع الدستور هذه المواد تحت باب السلطة التشريعية. هذا يعني بأن التوجه العام تحول من الجوانب الإدارية لعملية تحضير الموازنة العامة إلى الرقابة البرلمانية على هذه العملية.

تنظم المادة ٦١ والمادة ٩٠ من القانون الأساسي إجراءات خاصة بعملية تحضير الموازنة العامة إذ تلزم الحكومة بعرض "مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية". أما إذا لم يتيسر إقرار الموازنة العامة قبل ابتداء السنة المالية الجديدة، "يستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة ١/١٢ (واحد من اثني عشر) لكل شهر من موازنة السنة المالية". لكن هذه الآلية ليست منظمة بطريقة واضحة ودقيقة خاصة فيما يخص انقضاء الأشهر الثلاث التي ينص عليها قانون الموازنة العامة والشؤون المالية رقم ٧/١٩٩٨ (حرب ٢٠٠٦، ٢٣).^{٣١}

أما مشروع الدستور الفلسطيني فإنه ينظم هذه العملية بطريقة مختلفة. فقد نصت المادة ٩٢ على أن الحكومة تقدم مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس النيابي قبل أربعة أشهر على الأقل من بدء السنة المالية (وهو ضعف المدة المنصوص عليها في القانون الأساسي)، بعدها يكون أمام المجلس النيابي مدة أقصاها خمسة أشهر من تاريخ تقديمها للمناقشة والتصويت على بنود الموازنة وأبوابها. أما إذا لم يبت المجلس نهائياً في مشروع الموازنة العامة خلال تلك المدة فعندها يحق لرئيس الدولة بناءً على قرار من مجلس الوزراء أن يصدر الموازنة بالشكل الذي قدمت به إلى المجلس النيابي.

من الجدير بالذكر أن القانون الأساسي (م. ٦٢) ومشروع الدستور (م. ٩٧) يلزم الحكومة بعرض الحساب الختامي للميزانية على المجلس التشريعي/المجلس النيابي. كما تجدر الإشارة إلى أن القانون الأساسي وإن أقر بوحداية ميزانية الدولة، إلا أنه يسمح بالميزانيات الملحقة والتطويرية (م. ٩١). لا يبدو بأن القانون الأساسي يسمح بذلك وإن تطرق "لموازنات ملحقة (م. ٦٠) دون أن يعطي أي تفاصيل أخرى عنها. في المقابل ينفرد القانون الأساسي بإعطاء الحق للسلطة الفلسطينية بتكوين "احتياطي مالي استراتيجي لمواجهة المتغيرات وحالات الطوارئ" دون تحديد المستفيد من هذا الاحتياطي وكيف ومتى.

٢) المبادئ الدستورية الخاصة بإدارة المال العام

يحتوي كل من القانون الأساسي ومشروع الدستور على مبادئ دستورية خاصة بإدارة المال العام: المبدأ الأول هو عدم جواز فرض الضرائب العامة والرسوم إلا بقانون (م. ٨٨ من القانون الأساسي و٦٢ و٩٩ من مشروع الدستور) وذلك لكونها واجب

^{٣١} تجدر الإشارة إلى أن الرئيس عباس أصدر قانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ بشأن تقديم مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة ٢٠٠٦م وهو من ضمن القوانين التي نساها الرئيس مباشرة بعد الانتخابات الثانية وبعد مصادقة المجلس التشريعي الأول (في جلسة ٢٩/٣/٢٠٠٣) المؤيرة للجدل وفيه يحدد المدة الزمنية لتقديم الموازنة العامة (م. ١) ويعمل فيه فقط مرة واحدة (م. ٢) ويسري من تاريخ صدوره (م. ٣).

المواطنين تجاه الدولة (م. ٦٢ من مشروع الدستور). مع ذلك يستطيع القانون أن ينظم الإعفاء منها مراعيًا بذلك المساواة والعدالة الاجتماعية (م. ٩٩ من مشروع الدستور)؛ مع العلم أنه لا يوجد مادة مقابلة لهذه الأخيرة في القانون الأساسي. أما المبدأ الثاني فهو أن جميع الإيرادات تورد إلى الخزينة العامة (م. ٩١ من القانون الأساسي وم. ٩٩ من مشروع الدستور)، كما أنه لا يجوز تخصيص أي جزء من أموال الخزينة العامة أو الإنفاق منها إلا وفق ما يقرره القانون. كما يلزم القانون الأساسي ومشروع الدستور أن يتم التنظيم عن طريق قانون الإجراءات الخاصة بمنح الامتيازات أو الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة (م. ٩٢، ٩٤، ٩٥ من القانون الأساسي و٩٨، ١٠٠ من مشروع الدستور).

٣) الآليات الدستورية لحماية المال العام

بحسب النظام الدستوري القائم حالياً في الأراضي الفلسطينية هناك طريقتان لحماية المال العام: (١) خلق مؤسسات تهدف إلى مسؤولية أكبر تجاه المال العام؛ (٢) خلق أنظمة وقواعد تلزم المؤسسات العامة بالحفاظ على الشفافية المالية. تجدر الإشارة إلى أن القانون الأساسي الفلسطيني أشار إلى وكالتين: سلطة النقد الفلسطينية وديوان الرقابة المالية والإدارية التي تم إنشاؤها بقانون رقم ١٥/٢٠٠٤ لتحل محل هيئة الرقابة العامة التي تم إنشاؤها بقرار رقم ٢٢/١٩٩٤.

بحسب القانون الأساسي، يُعين محافظ سلطة النقد، وهي مؤسسة شبيهة ببنك مركزي، "بقرار من رئيس السلطة الوطنية ويصادق على تعيينه من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني" (م. ٩٣). هذه الإجراءات تضمن استقلالية سلطة النقد تجاه المؤسسات الأخرى وتضمن استقلالية القرار فيها كون التعيين يتم من قبل السلطات العليا.

أما ديوان الرقابة المالية والإدارية،^{٣٢} والذي تم استحداثه كوسيلة للرد على التهم الموجهة للسلطة بالفساد، فهو مخول بتقديم تقارير سنوية أو عند الطلب للمجلس التشريعي ولرئيس السلطة الفلسطينية. كما يجد الديوان في القانون الأساسي إطاره القانوني (م. ٩٦) والذي ينص على طريقة تعيين رئيس ديوان الرقابة والتي تشبه طريقة تعيين محافظ سلطة النقد. وبالرغم من كون صلاحيات الديوان محدودة بإصدار التقارير إلا أنه كسب مصداقية شعبية بعد نشره تقرير حول سوء استخدام المال العام بحسب وثائق مالية رسمية للسلطة الفلسطينية عام ١٩٩٧، الأمر الذي كان أساساً لبدء تحقيق حول هذه القضية. تجدر الإشارة إلا أن هاتين المؤسستين لم يتم الإشارة لهما في مشروع الدستور وهذا يحتاج لإعادة نظر، إذا ما أخذنا بعين الاعتبار الدور الإيجابي الذي تلعبه سلطة النقد وديوان الرقابة المالية والإدارية.

على الرغم من ذلك، كلا النصين الدستوريين يجوبان آليات لضمان شفافية ومسؤولية أكبر في التصرف في المال العام إذ يُطلب من النواب والوزراء ورئيس الوزراء أن يقدم إقراراً بالذمة المالية له ولعائلته داخل الدولة أو خارجها على أن يحفظ في هيئة قضائية لضمان السرية إلا لغايات التحقيق ومن قبل السلطات المختصة (المحكمة العليا في القانون الأساسي م. ٥٤ & ٨٠ والمحكمة الدستورية في مشروع الدستور م. ٨٠ & ١٤٠)، الإجراء نفسه مطلوب من رئيس الدولة بحسب مشروع الدستور (م. ١١٦)؛ لكن لا شيء من هذا القبيل ذكر في القانون الأساسي.

ب) إصلاح إدارة المال العام

حاز الإصلاح في مجال إدارة المال العام على اهتمام كبير منذ قيام السلطة الفلسطينية لكنه دخل مرحلة جديدة بعد الانتفاضة الثانية وما تبعها من أحداث لدرجة إدخاله في خارطة الطريق الصادرة عن الرباعية الدولية. وقد قامت السلطة بتبني إصلاحات في الشؤون المالية لضمان شفافية ومسؤولية أكبر مقابل الحصول على مساعدات مالية وسياسية خارجية. تجدر الإشارة هنا إلى أن أصوات الإصلاح تعالت قبل ذلك من المجلس التشريعي نفسه ومن المجتمع المدني الفلسطيني، واللذان لعبا وما زالوا دوراً رئيسياً في هذا الاتجاه، وإن كان لكل منهما أسبابه.

لاشك أن هناك إجماع على أن إدارة المال العام من بين أولويات الإصلاح، إلا أنه لا يوجد اتفاق على المنهجية أو الطريقة لتحقيق ذلك (خالد ٢٠٠٥). لكن تجدر الإشارة أن المبادئ الأساسية الضرورية لحكم وتنظيم المؤسسات ذات العلاقة بالمال العام لم تحتل مكانة خاصة في النقاش الذي دار حول القانون الأساسي ومشروع الدستور.

حقيقة، كان تبني القانون الأساسي نفسه عام ٢٠٠٢ ضمن حركة الإصلاح هذه؛ وقد قامت السلطة الفلسطينية بخطوات عدة في اتجاه الشفافية والمسؤولية في إدارة المال العام (قديح ٢٠٠٣) لكن ما زال هناك الكثير أمامها لتعمله (حرب ٢٠٠٤ ب).

بحسب الباحثين عبد الكريم وأبو حمص (٢٠٠٦، ٤٦-٤٧) جرت هناك عدة خطوات في اتجاه الإصلاح المالي منذ حزيران ٢٠٠٢ وحتى تموز ٢٠٠٣:

^{٣٢} لمزيد من المعلومات، يمكن الإطلاع على الصفحة الرئيسية للديوان: <http://www.facb.gov.ps>

- ١) توحيد الإيرادات وإيداعها في حساب الخزينة الموحدة، وتحويل إيرادات السلطة الناتجة عن الأعمال التجارية فيها، وتوحيد الأعمال التجارية للسلطة تحت صندوق الاستثمار الفلسطيني، وإجراء تدقيق دوري على حساباتها وضمان شفافيته.
 - ٢) تم اتخاذ خطوات نحو توحيد إدارة الضرائب وربطها بأنظمة الكمبيوتر؛ تم تقديم مساعدة تقنية من قبل صندوق النقد الدولي والاتحاد الأوروبي؛ كما تمت مراجعة قانون ضريبة الدخل لتتلاءم مع أفضل المعايير الدولية.
 - ٣) تعزيز الرقابة على النفقات: وذلك عن طريق تأسيس دوائر حديثة للتدقيق الداخلي؛ تحويل معاشات المتقاعدين إلى الأجهزة الأمنية إلى الحساب الشخصي في البنوك بدل الدفع النقدي؛ تعزيز إجراءات التدقيق الخارجي عن طريق قيام المجلس التشريعي بتحضير مشروع قانون جديد للتدقيق الخارجي وذلك لضمان استقلالية مثل هذه الدائرة؛ تقديم تقارير دورية للمجلس التشريعي حول مؤسسات السلطة الفلسطينية؛ خلق وكالة مستقلة تعمل لصالح وزارة المالية لمتابعة هذه القضايا.
 - ٤) فرض تحديدات على توسع سوق العمل في الوظيفة العامة: ليقصر دخول أشخاص جدد للوظيفة العامة على العدد الذي تحوله الموازن السنوية؛ تحديد التوظيف في الأجهزة الأمنية؛ فرض التقاعد على سن ٦٠ سنة بالنسبة للموظفين العموميين.
 - ٥) إصلاح الموازنة: تصميم ميزانية كاملة ومتوازنة لعام ٢٠٠٣ تكون مبنية على افتراضات واقعية؛ دفع الديون المتأخرة للقطاع الخاص؛ تعزيز الشفافية عن طريق الالتزام بأجندة الميزانية ونشر الحسابات المتعلقة فيها.
 - ٦) إصلاح نظام التقاعد العام: خطوات في اتجاه إصلاح التقاعد العام وإدماج الأجهزة الأمنية في هذه التغطية؛ استئناف نقل الموظفين العموميين ومساهمة الحكومة إلى صندوق التقاعد في العام ٢٠٠٣.
 - ٧) إعادة النظر في الاحتكارات: سيطرة وزارة المالية على سلطة البترول لضمان الشفافية؛ إعادة النظر في سوق الأوراق والدخل الحكومي من الضرائب؛ وضع هيكلية جديدة لتحديد أسعار الأسمت ومنتجات البترول لصالح المستهلكين وإزالة الاحتكارات.
- تجدر الإشارة إلى أن هذه الخطوات الإصلاحية في المجال المالي تمت بانسجام مع قرار مجلس الوزراء الذي تم اتخاذه في حزيران ٢٠٠٠ (قديح ٢٠٠٣). إنجازات أخرى قامت السلطة بتحقيقها في هذا الاتجاه (حرب ٢٠٠٤ ب، ٨-١٢)، تشمل: تحسين العلاقة بين المجلس التشريعي ووزارة المالية؛ توضيح الإجراءات الخاصة بالموازنة والشؤون المالية؛ تنظيم استثمارات السلطة الوطنية؛ تفعيل قانون تنظيم الموازنة رقم ١٩٩٨/٧ والقوانين الأخرى ذات العلاقة. هناك إصلاحات أخرى في المجال المالي تحتاج إلى القيام بها على المدى المتوسط والبعيد وهذا لصعوبة تركيبها أو أهدافها؛ تشمل تعديل في قانون ضريبة الدخل؛ توحيد نظام التقاعد العام والإصلاح في المجال الأمني؛ تأسيس نظام تدقيق داخلي وخارجي متكامل وفعال؛ تعزيز الشفافية والمسؤولية المالية بالنسبة لمكتب الرئيس (Abdelkarim and Abu Humos ٢٠٠٦، ٤٧).

الفصل الرابع

التوجهات العلمانية/الدينية للدولة

تشكل الشريعة مصدراً رئيسياً للتشريع في فلسطين، بحسب كل من القانون الأساسي ومشروع الدستور الفلسطيني. هذه الإشارة مرتبطة بكون "الإسلام هو الدين الرسمي في فلسطين" وبالتالي سيكون للشريعة الإسلامية دوراً في تأسيس القواعد القانونية للدولة قيد الإنشاء. تجدر الإشارة هنا إلى أن النسخ الأول من القانون الأساسي لم تكن تحتوي على أي إشارة إلى الإسلام كدين رسمي للدولة، بعكس تلك النسخة التي عملت اللجنة القانونية للمجلس التشريعي على إخراجها بالشكل النهائي تمهيداً لنقاشها والتصويت عليها في المجلس التشريعي.³³ يشير هذا التغير إلى وجود تحول بالنسبة لما عُرف عن حركة فتح وعن منظمة التحرير بشكل عام، وهو كونها "علمانية". فإذا ما قمنا بتحليل بعض الوثائق الرسمية الصادرة عن حركة فتح وعن منظمة التحرير نجد أن التوجه العام والرسمي كان بناء دولة علمانية ديمقراطية؛ هذا ما يمكن استنباطه من خطاب الرئيس عرفات أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٣/١١/١٩٧٤ وهي في انسجام مع ما ورد في الميثاق الوطني الفلسطيني لعام ١٩٦٨ (وقبل ذلك أيضاً في الميثاق القومي الفلسطيني لعام ١٩٦٤)؛ كما وردت هذه الرؤية نحو دولة ديمقراطية علمانية أيضاً في إعلان الاستقلال (١٩٨٨).

لكن أياً من هذه المواثيق تعاملت مع العلمانية كمفهوم يرفض الدين أو المؤسسات الدينية بل يعترف في كل مرة بالميراث الديني للشعب الفلسطيني وأهمية الديانات التوحيدية الثلاث. كما يبدو في إعلان الاستقلال والذي ينص على أن: "دولة فلسطين هي للفلسطينيين أينما كانوا فيها يطورون هويتهم الوطنية والثقافية، ويتمتعون بالمساواة الكاملة في الحقوق، تصان فيها معتقداتهم الدينية والسياسية وكرامتهم الإنسانية، في ظل نظام ديمقراطي برلماني يقوم على أساس حرية الرأي وحرية تكوين الأحزاب ورعاية الأغلبية حقوق الأقلية واحترام الأقلية قرارات الأغلبية، وعلى العدل الاجتماعي والمساواة وعدم التمييز في الحقوق العامة على أساس العرق أو الدين أو اللون أو بين المرأة والرجل، في ظل دستور يؤمن سيادة القانون والقضاء المستقل وعلى أساس الوفاء الكامل لتراث فلسطين الروحي والحضاري في التسامح والتعايش السلمي بين الأديان عبر القرون".

إلا أن نشوء الإسلام السياسي في فلسطين، والدور المتنامي لحماس منذ الانتفاضة الأولى في الساحة العامة وعملها على مستوى المجتمع المدني (عن طريق المنظمات الخيرية) والسياسية (عن طريق المشاركة في الحياة السياسية) أدى إلى إعادة النظر في دور الدين في السياسة بشكل عام وفي الشؤون العامة بشكل خاص. في الواقع، هناك مؤشرات (عن طريق استطلاعات الرأي مثلاً) والتي تدل على أن هناك تعلق متزايد بالإسلام. إلا أن الانطلاق من الإشارة للإسلام والشريعة في القانون الأساسي ومشروع الدستور الفلسطيني قد لا يعبر بالضرورة عن درجة "أسلمة" المجتمع الفلسطيني والدولة بشكل عام (سليمان ٢٠٠٥، ١٤؛ Khalil ٢٠٠٦، ٢٧١).

إن علاقة الدين بالمجتمع وعلاقة الإسلام بالدولة الفلسطينية بشكل خاص، كان من المواضيع المهمة التي تم التعرض لها بإسهاب في النقاشات التي دارت حول القانون الأساسي ومشروع الدستور الفلسطيني؛ خاصة لأن القانون الأساسي ومشروع الدستور الفلسطيني يشير إلى الدين الرسمي في فلسطين وإلى كون الشريعة مصدراً رئيسياً للتشريع (وليس المصدر الرئيسي للتشريع). إلا أن النقاشات بقيت محصورة في نخب مجتمعية محدودة نسبياً (سليمان ٢٠٠٤، ٩). بالمقابل، حاز هذا الموضوع على اهتمام أجنبي خارجي، وذلك لحرص أولئك المعلن بضرورة بناء دولة ديمقراطية يحكمها القانون وتعامل مواطنيها بمساواة دون تمييز بسبب الدين، وبالتالي حماية الأقليات الدينية غير المسلمة عن طريق الدستور.

أ) الإسلام هو الدين الرسمي

لو قارنا النصوص الدستورية الفلسطينية مع النصوص الدستورية للدول المجاورة، نجد بأن المواد ذات العلاقة بالدين لا تختلف كثيراً عن التوجه الموجود في هذه الدول. وبما أن الخبرة الفلسطينية في المحصلة لن تكون منفصلة عن الخبرات التي عاشها الإقليم الذي وجدت فيه، فليس من المنطقي أن نجد نصوصاً دستورية تشذ عن هذا الإطار (Khalil ٢٠٠٦، ٢٧١) إذ أن المجتمعات الشرقية أو الشرق أوسطية بشكل عام تتميز بتمسكها بالدين بشكل عام، وتتأثر من واقع وجود أكثرية مسلمة فيها (أحمد ٢٠٠٠).

هناك طرق عدة تشير فيها الدول العربية للإسلام في دساتيرها: الإسلام هو الدين الرسمي؛ الإسلام هو دين الدولة؛ الإسلام هو دين الأكثرية في الدولة. كل هذه الاحتمالات كانت ممكنة أمام واضعي القانون الأساسي وصانعي مشروع الدستور. إلا أن الصيغة التي تم تبنيها هي: "الإسلام هو الدين الرسمي في فلسطين". ولكن المادة نفسها تمضي قدماً لتؤكد على أن للديانات السماوية الأخرى قدسيته واحترامها (المسيحية واليهودية بالإضافة إلى الإسلامية طبعاً). لكن الإشارة للإسلام بأنه الدين الرسمي أو

³³ والتي تمت صياغتها من قبل اللجنة القانونية للمجلس التشريعي في ١٩٩٦/٧/٩ والتي تم نشرها ونقاشها مطولاً.

عدمه لا يعني بالضرورة أننا أمام دولة إسلامية أو دولة علمانية، إذ أن الإشارة إلى الدين الإسلامي، كما يعتقد بعضهم، ما هو إلا نوع من الاعتراف الدستوري بالإرث الإسلامي للأكثرية (الخالدي ٢٠٠٤ ب، ١١٢).

لكن بعض المحللين ينظر إلى هذه الإشارة كنهاية الدولة العلمانية المبتغاة (أبو فخر ٢٠٠٤) ورأى فيها أيضاً بداية "أسلمة" المجتمع الفلسطيني بعكس أولئك الذين رحبوا بمثل هذه الإشارة بحكم كونها اعترافاً بدين الأكثرية الموجودة في ذلك البلد أو أنهم لا يعارضون وجودها من حيث المبدأ شريطة ألا تؤثر مثل هذه المادة على المساواة بين المواطنين باسم الدين. ولهذا يمكن تقسيم المواقف من الإشارة للدين الإسلامي إلى مجموعتين: أولاً، أولئك الذين يقبلون ويرحبون بهذه الإشارة للإسلام لأنهم يعتقدون بأن هناك علاقة بين الدين (الإسلامي) والدولة؛ ثانياً، أولئك الذين يرفضون مثل هذه الإشارة بحجة أن الدين يجب فصله عن الدولة.

(١) هناك علاقة وثيقة بين الدين والدولة

تُقر هذه المجموعة بوجود علاقة وثيقة بين الدين والدولة وبالتالي إلى الإشارة للدين الإسلامي في الدستور، إلا أنه يمكن تقسيم من يدعم هذا التوجه إلى فريقين:

يعتقد الفريق الأول بأن الإشارة إلى الإسلام على أنه "الدين الرسمي" هي كافية، لأن مثل هذه الإشارة تربط بين المعتقدات الدينية للأكثرية وهويتهم الوطنية. وبالتالي فإن مثل هذه الإشارة تحمل في طياتها معانٍ سياسية أكثر منها دينية إذ أنها قد تكون الخطوة الأولى نحو بناء دولة إسلامية في المستقبل. بالنسبة إليهم، الدولة الديمقراطية هي الحل الإنتقالي الأنسب، شريطة أن تحترم مبادئ الإسلام أو على الأقل ألا تتناقض معها. يُبرر مثل هذا الموقف أيضاً بالإتكاء على حقيقة مفادها أن هناك ازدياد في التعلق الشعبي والمجتمعي بالدين، والذي رافقه أيضاً دعم للأحزاب الإسلامية.

أما الفريق الثاني فيعتقد أن هذه الإشارة جيدة ولكنها غير كافية، وبالتالي يعتقد بضرورة إضافة مواد أخرى خاصة بدين رئيس الدولة ورئيس الوزراء بسبب قناعتهم بأن تولي غير المسلمين لهذه المناصب سيؤدي إلى عدم تطبيق المبادئ الإسلامية أو الاستلهاًم بالشرعية لتبني أو تطبيق القوانين، خاصة إذا ما كانت الشريعة مصدراً رئيسياً أو المصدر الرئيسي للتشريع (إمام طولكرم وقلقيلية في كايد ٢٠٠٤، ١٢).

(٢) يجب فصل الدين عن الدولة

بحسب هؤلاء، يجب إزالة أي إشارة للدين في النصوص الدستورية (العلي ٢٠٠٤)؛ لكن سبب هذا الرفض للإشارة للدين الرسمي للدولة له مبررات تختلف من كاتب لآخر (الذيب ٢٠٠٣؛ البرغوثي ٢٠٠٤، ٢١، ٣٦؛ أبو فخر ٢٠٠٤؛ الهواري ٢٠٠٤؛ برنامج دراسات التنمية ٢٠٠٤، ١٥٦):

- التناقض مع مبدأ المساواة في بلد ينوي معاملة المواطنين بدون تمييز بسبب الدين؛
- المجتمع الفلسطيني معني بدولة ديمقراطية عصرية مبنية على أساس المساواة بين المواطنين؛
- التعارض مع مبدأ سيادة القانون، كما تنص على ذلك النصوص الدستورية، والتي تهدف لحماية الأفراد من إمكانية تعسف السلطات الحاكمة؛
- يمكن إساءة استعمالها من قبل الجماعات الأصولية لتبرير بعض الأعمال ضد غير المسلمين في الدولة؛
- الدولة، ككيان سياسي ذي سيادة، لا يوجد لها دين، إذ تسمو الدولة على معتقدات الأشخاص والجماعات في داخلها؛
- الإشارة إلى فلسطين كدولة إسلامية يمكن أن يُستعمل من قبل إسرائيل لتبرير موقفها من اعتبار إسرائيل دولة يهودية؛
- معظم دساتير العالم الحديثة لا تشير إلى دين محدد وذلك بسبب علمانية هذه الدول. فلسطين أيضاً تتوق لأن تكون دولة عصرية.

(ب) الإشارة الدستورية للشرعية

يتبنى القانون الأساسي ومشروع الدستور الفلسطيني الإشارة نفسها للشرعية الإسلامية "كمصدر رئيسي للتشريع" وهذا يعني بأن التشريع في فلسطين يمكن أن يكون لها مصادر أخرى (كايد ٢٠٠٤، ١٣). من هذا المنطلق، يمكن تقسيم هذه المواقف إلى قسمين:

١) ضرورة الإشارة للشريعة في الدستور

بحسب هذه المجموعة، الإشارة إلى الشريعة في الدستور لا تعني التعرض للديانات السماوية الأخرى وهو ما يتفق مع تقاليد الشعب الفلسطيني وعاداته. لكن ضمن هذه المجموعة يمكن التمييز بين:

أولاً، من يعتقد بأن الإشارة إلى الشريعة كمصدر رئيسي للتشريع كافية؛ القبول بهذه الإشارة مقرون باحترام التشريعات التي يتم تبنيها لمبادئ الشريعة الإسلامية وإلا ألزم تغيير هذه المادة لتؤدي تلك الغاية. لهذا فإن هناك أولوية للشريعة حتى على القانون والمواثيق الدولية (ناصر الدين الشاعر في: كايد ٢٠٠٤، ١٤).

ثانياً، يجب تغيير هذه المادة لتصبح الشريعة المصدر الرئيسي للتشريع؛ وذلك لرغبة هؤلاء بأن يسيروا بشكل واضح عن طريق الدستور بأن استنباط كافة القوانين والتشريعات في الدولة الفلسطينية يجب أن تتم من أحكام الشريعة الإسلامية وذلك لكونها الطريق لتحقيق العدالة الاجتماعية والاستقرار العام، على المستويات المختلفة، السياسية والاقتصادية والاجتماعية.^{٣٤} تجدر الإشارة هنا إلى أن النسخة السابعة من القانون الأساسي والنسخة الأولى من مشروع الدستور كانت تشير إلى الشريعة الإسلامية بهذه الطريقة مما أثار حفيظة وتحفظات خبراء محليين وأجانب بسبب ما يمكن أن تؤدي له مثل هذه الإشارة للشريعة.

ثالثاً، ضرورة وجود علماء في الشريعة ضمن قضاة المحكمة الدستورية؛ بالنسبة هؤلاء، الإشارة إلى مصدر رئيسي أو المصدر الرئيسي للتشريع لا تعني شيئاً إذا لم يتم الرقابة على قيام المشرع باحترام الشريعة الإسلامية؛ ولتحقيق ذلك، يرون أنه من الضرورة بمكان أن يكون من بين قضاة المحكمة الدستورية علماء في الشريعة الإسلامية (كايد ٢٠٠٤، ١٦).

٢) ضرورة تجنب الإشارة للشريعة في الدستور

تنفق هذه المجموعة على ضرورة إزالة أي نص في الدستور إلى الشريعة الإسلامية إلا أن بعضهم قد يكتفي بتعديل المادة الموجودة لتصبح: مبادئ الشريعة الإسلامية هي إحدى مصادر التشريع وهي صياغة مفضلة على "مصدر" أو "المصدر" (الحواري ٢٠٠٤، ٢١). لكن بعضهم يفضل أن يتم صياغتها بطريقة مختلفة كلية إذا لم نرغب في إلغائها، لتصبح على سبيل المثال: "مبادئ حقوق الإنسان ومبادئ الديانات السماوية التي لا تناقض تلك الحقوق مصدر من مصادر التشريع" (الذيب ٢٠٠٣).

أما التبريرات التي يضعها هؤلاء لرفض مثل هذه الإشارة فهي (كايد ٢٠٠٤، ١٦):

- الدين والعقيدة تدخل ضمن المساحة الخاصة لعلاقة الأفراد مع الله (سماة ٢٠٠٣، ١٤)؛
- الشريعة تتناقض مع المساواة المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والتي يشار إليها أيضاً في القانون الأساسي ومشروع الدستور الفلسطيني (الذيب ٢٠٠٣، ٣)؛
- على القوانين بشكل عام والدستور بشكل خاص أن تكون واضحة وغير قابلة للتأويل وهو ما لن يحدث إذا ما تم الإشارة لمبادئ الشريعة والتي لا يوجد اتفاق وإجماع ووضوح حول ما تحويه (عزمي الشعبي في كايد ٢٠٠٤، ١٤)؛
- هناك من يرى في الشريعة كضرورة في دراسة فلسفة صياغة وفقه القوانين وأسبابها وخلفياتها ولكن لا يفضل أن يضع الدين كحكم بين الفئات المتخاصمة أمام القانون (سامي مسلم في: كايد ٢٠٠٤، ١٦)؛
- يمكن أن تقوم بعض الجماعات الأصولية باستخدام هذه المادة لفرض الشريعة وأحكامها على الحياة العامة والخاصة للمواطنين (أبو فخر ٢٠٠٤، ١٨)؛
- الشريعة تتناقض مع أهداف وجود مجتمع مدني (العلي ٢٠٠٤، ٣٨)؛
- الشريعة تتناقض مع إمكانية المطالبة في المستقبل بدولة واحدة تعترف بالقوميات المختلفة (أبراش ٢٠٠٣).

بعضهم يفضل الربط بين الأفراد والدولة عن طريق الهوية والانتماء الوطني بدل الدين (جرار في كايد ٢٠٠٤: ١٧) وذلك لأن الهوية الوطنية الفلسطينية تتجاوز ديانة واحدة لتضم مجموعات تختلف من حيث الدين ولكن يربطه التاريخ واللغة والجغرافية والثقافة الواحدة (أبراش ٢٠٠٣). بالنسبة لغيرهم الإشارة للدين الرسمي كافية لتدل على الأثرية التي تدين بالإسلام ولكن الإشارة إلى الشريعة بهذا الشكل قد تؤدي إلى سوء فهم وسوء استعمال في المستقبل (ريمان ٢٠٠٤، ١٣١). أما بالنسبة للجنة الدستورية، كما عبر عن ذلك رئيسها، فالإشارة للدين والشريعة مرتبط بالشعب الفلسطيني والذي تدل المؤشرات الكثيرة على أنه شعب متدين بشكل عام

^{٣٤} ورقة قدمتها دار الفتوى والبحوث الإسلامية ضمن ورشة عمل حول مسودة الدستور في رام الله ٢٣/٧/٢٠٠٣.

(نبيل شعث في كايد ٢٠٠٤، ١٧).^{٣٥} وبحسب نبيل شعث أيضاً، فإن الجماعات المسيحية المعنية في مثل هذه الإشارة قد تمت استشارتهم حول هذه النقطة؛ كما أكد بعضهم بأن القيادات الدينية بعثت بتعليقاتها حول هذا الموضوع (الأب رائد عوض في: نواهضة ٢٠٠٤، ١٢٢).^{٣٦}

ج) طريقة ثالثة لفهم العلاقة بين الدين والدولة

١) الإسلام هو دولة فقط؟

إن النقاشات التي دارت حول المواد الدستورية المتعلقة بالإسلام والشريعة توسعت أحياناً لتصبح نقاشات مجردة حول علاقة الدين بالدولة بشكل عام؛ إن درجة الفصل بين الدين والدولة تختلف باختلاف الأنظمة الدستورية للدول، ولكن يمكن تصنيف هذه الاحتمالات كالتالي (ريمان ٢٠٠٤، ١٢٩):

- خضوع نظام الحكم لدين ما، وهي حالة نادرة في الدول المعاصرة؛
- تعايش الدولة مع دين ما وهي تنطبق على الدول العلمانية والتي تفسح له مجال يتحدد من دولة لأخرى؛
- إهمال الدولة للدين؛ وهذه حالة تعتمد على درجة الوعي والأهمية التي توليها المجتمعات للدين؛
- معاداة الدولة للدين ومحاربهته، سواء في الممارسات الدينية أو في عمل المؤسسات الدينية، كما هو الحال في الاتحاد السوفيتي سابقاً.

يعتقد البعض (هاني المصري؛ في برنامج دراسات التنمية ٢٠٠٤، ١٥٥، ١٥٧) بأنه على الدول الحديثة أن تفصل شؤون الدين عن الدولة لأن هذا هو الحل الأفضل أمام الخيارين المتطرفين الآخرين: الوحدة الكاملة بين الدين والدولة، أو قيام الدولة بمحاربة الدين. في هذه الحالة يتم التعامل مع الدين على أنه علاقة شخصية بين الإنسان والله بينما يبقى الوطن للجميع. وبحسب هذا التصور، يتم التعامل مع الدين الإسلامي على أنه دين مثل غيره من الديانات، وبالتالي فهو ليس نظاماً سياسياً؛ أما تطبيق الشريعة في الدول المعاصرة والذي يهدف إلى إقامة دولة إسلامية فهو مشروع سياسي وليس ديني.

٢) الإسلام السياسي

إذا ما تمت المقارنة بين القانون الأساسي ومشروع الدستور الفلسطيني من جهة والمواثيق الصادرة عن منظمة التحرير من جهة أخرى، يتبين بأن الأخيرة لم تشر إلى الإسلام كدين رسمي أو للشريعة كمصدر للتشريع؛ أما السبب في ذلك فيعود لرغبة المنظمة في تجنب تقديم الصراع مع إسرائيل والصهيونية على أنه صراع ديني. كما أن المنظمة كانت علمانية وبالتالي فإن صورتها عن الدولة أيضاً علمانية (عدوان ٢٠٠٥، ٩٣).

إلا أن الأراضي الفلسطينية المحتلة شهدت منذ الإنتفاضة الأولى تصاعداً ملحوظاً في شعبية الأحزاب الإسلامية والتي بدأت تتنافس مع الأحزاب الوطنية العلمانية على مستوى النقابات، الجمعيات غير الحكومية والمؤسسات المحلية والتي تهدف لتجميع الدعم المحلي (عدوان ٢٠٠٥، ٢٦). وبالتالي تأتي الإشارة إلى الإسلام والشريعة في النصوص الدستورية كنوع من محاولة لمنحها شرعية تتلاءم مع حاجات المجتمع الفلسطيني. وبالتالي تقدم الإشارة للإسلام والشريعة على أنه تعبير عن هذا الصراع بين فلسطيني الداخل وفلسطيني الخارج، وهي تعكس الجدلية القائمة بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية ورؤيتهما عن الدولة.

لقد قام بعض ممثلي الأحزاب السياسية بالتعليق على النصوص الدستورية؛^{٣٧} فبالنسبة لجهة النضال الشعبي الفلسطيني، الإشارة إلى الشريعة كمصدر للتشريع "يشكل انتكاسة من الناحية التشريعية عن طل التشريعات التي طرحت في مرحلة التحرر الوطني فالميثاق الوطني الأول طرح الدولة الديمقراطية العلمانية، ووثيقة الاستقلال كانت أقرب لشكل النظام العلماني للدولة الفلسطينية، وبالتالي لا يجوز ونحن نقرب من إقامة الدولة أن نتراجع تحت تأثير التيار الديني الأصولي الذي سيمتد ونفوذته إلى سيطرة فعلية على المجتمع من خلال سيطرته على التشريع من خلال اشتقاق القوانين استناداً للشريعة، كما أن تقسيم المواطنين الفلسطينيين إلى ملل وطوائف دينية يضرب فكرة المواطنة والمساواة ولا يمكن أن يكون هذا" (برنامج دراسات التنمية ٢٠٠٤، ٢٥٧).

أما ممثل الجهة الشعبية لتحرير فلسطين فإنه يعتبر المواد الدستورية الخاصة بالدين والشريعة بأنها معيبة من النواحي التالية: أ. الاكتفاء

^{٣٥} انظر استطلاع الرأي رقم ١٤ لعام ٢٠٠٣ والذي نشره برنامج دراسات التنمية - جامعة بيرزيت، والتي تم إلحاقه في هذا البحث (الملحق الثالث).

^{٣٦} إلا أن بعض الباحثين توصل إلى عكس هذه النتيجة والتي مفادها أنه لم تكن هناك نوع من الإستشارة المسقة للقيادات الدينية (كايد ٢٠٠٤، ١٧-١٨).

^{٣٧} وإن لا يمكن الحزم بأن هذه المواقف تشكل الموقف الرسمي للحركة إلا أن تعليق ممثلي الأحزاب على النصوص الدستورية وعلى المواد الخاصة بالدين والشريعة يعبر عن التوجهات العامة للحركة.

بالنص على مصدر واحد فقط من التشريع، دون النص على غيرها. ب. مبادئ الشريعة الإسلامية تنطوي على عمومية وضبابية، وعدم التحديد، وفهمها خاضع لأكثر من تفسير وتأويل. ج. النص يعيق فكرة فصل الدين عن الدولة في قضايا الحكم والتشريع. د. النص ينسف مفهوم المواطنة، خاصة عندما يقر حق الطوائف والديانات في تنظيم أحوالهم الشخصية وفقاً لشرائعهم وملهمهم.

إن مشاركة حماس في الانتخابات التشريعية التي تمت في الأراضي الفلسطينية المحتلة وسعت النقاش حول الإسلام السياسي؛ إلا أن الإسلام السياسي (إذا ما عرف على العمل السياسي الذي يجد أساساته في الإسلام) ليس ظاهرة جديدة بالنسبة للفلسطينيين إذ أن لها تأثير قوي على الحركة الوطني الفلسطينية منذ بداياتها (الشاعر ٢٠٠٤، ٥). حتى حركة فتح، والتي اعتبرت لسنوات عديدة على أنها تجسيد للحركة الوطنية الفلسطينية "العلمانية"، فهي أيضاً لها جذور إسلامية (خالدي ١٩٩٥، ٨). وبالتالي فإن الإشارة إلى الإسلام السياسي ليس محصوراً بالحركات الإسلامية أو الدينية؛ كما أن غياب الخطابات العلمانية الموحدة أدى إلى استعمال الخطاب الديني من قبل الأحزاب العلمانية كما بالنسبة للحركات الإسلامية (حبيب ٢٠٠٥، ١٠٣؛ عجمي ٢٠٠٥، ١١٧).

د) الإشارة إلى الإسلام كاعتراف بثقافة وتاريخ

تختلف المواقف هنا عن الطرح الذي سبق حول الإشارة الدستورية للإسلام والشريعة (القبول والتشجيع أو الرفض والدعوة للإلغاء) إذ أن تركيز هؤلاء يذهب باتجاه توفير آليات دستورية لحماية الأفراد والأقليات بدل التركيز على الإشارة إلى الدين أو عدمه، إذ أن قيمة الإشارة الدستورية للإسلام والشريعة تعتمد بشكل رئيسي على دور الإسلام والشريعة في النظام القانوني الفلسطيني. بالنسبة لهذه المجموعة (سليمان ٢٠٠٥؛ Khalil ٢٠٠٦)، يشكل الإسلام قضية ثقافة وحضارة تاريخية؛ هذا يعني بأنه لا يوجد أي تناقض في هذا الموقف مع المطالبة بعلمانية الدولة إذ أن الدولة يمكنها أن تكون كذلك أما المجتمع فلا؛ وبالتالي فإنهم يقبلون بالإشارة إلى الإسلام لأنهم يعترفون بأهمية دين معين بالنسبة لبعض المجتمعات.

هذا يعني بأن الإشارة الدستورية للإسلام تأتي لتعترف بالأصول الفلسطينية المشتركة في الثقافة العربية الإسلامية. لكن الإشارة إلى الشريعة كمصدر للتشريع تعطي هذه المواد سلطة تتجاوز البعد الثقافي للإسلام. لهذا فإن بعضهم، وإن لم يعترض على المادة الخاصة بالإسلام، إلا أنهم دعوا إلى إلغاء المواد التي تشير للشريعة خاصة وأن مثل هذه الإشارة قد تكون عرضة لتفسيرات سياسية متغيرة ومتذبذبة سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي؛ كما أنه يمكن أن يتم استغلالها من قبل السلطة الحاكمة لاستعمال الدين لتبرير حكم غير ديمقراطي أو لتقوية النظام القائم (حبيب ٢٠٠٥، ١٠٣). بالنسبة لمصطفى أبو صوي (Abu Sway ٢٠٠٦، ١٠٨)، هناك عقد ضميني بين الحاكم والمحكومين يتم من خلاله الطاعة للحاكم مقابل قيام الأخير باحترام الشريعة. لكن هناك أيضاً في التاريخ الإسلامي نوعاً من التسامح مع الأحكام انطلقاً من فكرة أن الانصياع لحاكم مطلق وديكتاتوري أفضل من الوقوع في الفتنة.

إن من لا يعارض الإشارة الدستورية للإسلام يركز على ضرورة ألا تؤدي مثل هذه الإشارة إلى تعقيدات أكبر إذ أن الإشارة للدين الإسلامي وهو دين الأكثرية في فلسطين لا يتعارض بالضرورة مع الحرية الدينية؛ بالمقابل، عدم الإشارة للإسلام لا تعني بالضرورة بأن الحرية الدينية مصونة. بالتالي فإن الإشارة للإسلام لا يجب أن تؤدي إلى تطبيق الشريعة في فلسطين (عزمي الشعبي في: كايد ٢٠٠٤، ١٣).

إن الدولة الدينية أو التي تخضع فيها السلطات المدنية لرجال الدين تطبق الشريعة كإرادة إلهية بعكس القانون الوضعي، ذلك الذي ينتج عن إرادة بشرية بحتة، وبالتالي يصبح أصل السلطات في كلام الله (محسين ٢٠٠٥، ٦٠). بالتالي فإن الإشارة الدستورية للشريعة لا تؤدي إلى استنتاج أوتوماتيكي حول ما إذا كانت الدولة الفلسطينية دينية. على العكس، فكرة الإشارة إلى الشريعة في الدستور، ما هو إلا نتيجة إرادة علمانية بحتة. هذا يعني بأن مصدر إلزامية الشريعة في نظام دستوري معين لا يعود إلى أصلها الإلهي بل في تقنينها أي في كونها أصبحت قانوناً وضعياً؛ بكلمات أخرى، إن وجود الشريعة في النصوص الدستورية يعني لا محالة بأن أساسها لم يعد كونها إرادة إلهية بل كونها إرادة علمانية (خليل ٢٠٠٥).

ولكي نفهم المادة الخاصة بمبادئ الشريعة، يجب المقارنة بين الفقه الإسلامي والأنظمة القانونية الأخرى؛ وإذا ما تم أخذ الوضع المصري نجد أن الإشارة إلى الشريعة كالمصدر الرئيس للتشريع لم يمنع النظام القانوني من التأقلم مع تطور الواقع الاجتماعي والاقتصادي. بكلمات أخرى، أصبحت الشريعة تطبق على أنها قانون تضعه الدولة وليس بناءً على نموذج عقائدي نهائي الشكل (Khalil ٢٠٠٦، ٢٧٢). هذا هو الحال في معظم الدول العربية والإسلامية المجاورة حيث تم فصل الدين عن الدولة بحكم الأمر الواقع، خاصة بعد أن تم تبني دساتير وضعية (هاني المصري في: برنامج دراسات التنمية ٢٠٠٤، ١٥٦). بعضهم حاول تفسير الديمقراطية إسلامياً عن طريق خلط الشورى بالديمقراطية (شوروقراطية). في هذه الحالة، الحاكمة تكون لله بينما يتصرف البشر بحرية في المناطق التي لم يتم تنظيمها دينياً. كما أنه يمكن في حالات معينة أن يتم تجاوز الشريعة إذا ما كان في ذلك خلاصاً للنفس البشرية (Abu Sway ٢٠٠٤، ١٠٩-١١٠).

ه) مساحات ممكنة للصراع بين الدستور والشريعة

بغض النظر عن الإشارة للشريعة والإسلام في النصوص الدستورية، هناك حاجة لتحديد ما هو المرجعية الرئيسية للقوانين: الدستور أم الشريعة. هناك بعض المساحات الممكنة للصراع بين الدستور والشريعة؛ وهي قضايا يجب على من يضع الدستور أن يأخذها بعين الاعتبار. كما أن بعضهم اقترح بأن الإشارة إلى "مبادئ الشريعة" فيها "تناقض منطقي في الربط بين كلمة مبادئ - وهي القاعدة الفكرية العامة لأي نظام - وكلمة الشريعة - وهي التطبيقات العينية المحددة للنظام. وقد يستدل من هذا الزواج القسري بين العام والمحدد أن المشرع قد تهرب من معالجة موضوع أساسي باختيار صيغة تبدو توفيقية ولكنها في واقع الأمر تفرق بدلاً من أن توفق إذ أنها تحمل في نصها وفي جوهرها تناقضات لا مهرب منها (ريحان ٢٠٠٤، ١٣١).

١) حقوق المرأة

عند الحديث عن الشريعة في النصوص الدستورية، قام الكثيرون بالتعرض لقضية حقوق المرأة (خليل ٢٠٠٥؛ سعيد ٢٠٠٤ ج؛ جبران ٢٠٠٤؛ ریحان ٢٠٠٤؛ Khalil ٢٠٠٦b ٢٧٢-٢٧٣).

والتي يمكن من خلالها تقسيم المواقف إلى قسمين: أولئك الذي يفضلون انتظار الدولة والدستور وطريقة عملها للحكم على النتائج القانونية المترتبة على الإشارة إلى حقوق المرأة المحمية دستورياً؛ وأولئك الذين يرغبون بحل هذه القضايا قبل الدولة وقبل تبني الدستور لأنه من الأسهل تعديل مشروع الدستور من إجراء تعديلات عليه بعد تبنيه.

بالنسبة لعللي خشان (٢٠٠٤)، أمين عام اللجنة الدستورية، قام الإسلام بحماية المرأة وضمان حقوقها الأساسية بما فيها المشاركة في الحياة العامة والاجتماعات السياسية، والتعبير عن الآراء السياسية. كما أن مشروع الدستور قام بحماية حقوقها بطريقة مباشرة ولكن أيضاً بطريقة غير مباشرة عن طريق تبني المعايير الدولية التي يمكن استنباطها من الميثاق والإعلانات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان عامة.

تجدر الإشارة إلى أن المادة ٦٣ من النسخة الأولى من مشروع الدستور الفلسطيني كانت تنص على أن النساء شقائق الرجال، لمن ما لهم وعليهن ما عليهم. إن تفسير مثل هذه المادة قد يؤدي إلى إعطاء الأولوية إلى الشريعة الإسلامية على الدستور في حال التناقض حول حقوق المرأة؛ ولهذا قام البعض بانتقاد مثل هذه المادة (Khalil ٢٠٠٦ ٢٥٩) وقد قامت اللجنة الدستورية بإلغائها من النسخة الثانية والثالثة من مشروع الدستور وتم إضافة مادة مختلفة وهي أن "حقوق المرأة الدستورية والشريعة مصونة" (مادة ٢٣). هذا يعني بأن الحقوق تكاملية وبأنه لا يمكن أن يتم استعمال الشريعة لتبرير انتهاك حقوق دستورية. يمكن اعتبار هذه المادة الجديدة تطوراً إيجابياً لكنها لا تعطي آليات واضحة لمعالجة إمكانية وجود تناقض في المستقبل بين ما يكفله الدستور وحقوق المرأة بالنسبة للشريعة الإسلامية، كما لا توجد أي آلية لفهم الدور الممكن للمحكمة الدستورية العليا مع المحاكم الدينية والشريعة.

القضية هنا تتجاوز الشريعة والإسلام لتصل إلى المجتمع والثقافة. هل سيوفر القانون مواطنة كاملة للجميع أم سيقنن القانون الوضع القائم والذي يعتبر المرأة في كثير من القضايا على أنها مواطنة درجة ثانية؟ فعلى سبيل المثال، عندما تم استحداث السلطة الفلسطينية وبدأت بإصدار وثائق سفر، علمت النساء بأنها تحتاج إلى وصي ذكر. وبعد قيام مجموعات نسوية بالضغط تم تغيير هذا الموقف والسماح للنساء بالحصول على جواز سفر شخصي دون الحاجة لوصي (Bullata 2006 113). هذه الحادثة تشير إلى قوة وتنظيم الحركات النسوية ولكنها تشير إلى وجود ثغرات في النظام الفلسطيني والذي قد يتم استغلاله من قبل السلطة التنفيذية وبالتالي إساءة تفسير القوانين الموجودة.

بالنسبة لسعيد (2004 ج، 212) الإشارة إلى حقوق النساء (التي تنص عليها الشريعة) منافية للمنطق والواقع، "فلماذا يقوم الدستور بتطبيق الشريعة على النساء وليس على الرجال!" مثل هذه المادة تؤدي إلى قيام الرجال بإخضاع النساء فقط للشريعة بينما يطلقون لأنفسهم العنان. إن القضايا المتعلقة بالنوع الاجتماعي حازت على مساحة جيدة في النقاشات الدستورية، خاصة عندما تم تبني مبدأ الكوتا النسائية في الانتخابات التشريعية والمحلية؛ ولقد تم ذلك أيضاً بسبب ضغط المجتمع المدني وخاصة الحركات النسوية (Bullata 2006 114). أما المواقف تجاه نظام الكوتا فهي تتأرجح بين الرفض كلية بسبب مخالفتها لمبدأ المساواة بين المواطنين دون تمييز بسبب الجنس إلى الدعم الكامل لكونها تمارس التمييز الإيجابي لمحاربة عدم المساواة الموجودة في الواقع (سهاره 2003، 14؛ يوسف 2005، 67؛ سعيد 2004 ج؛ خليل 2005؛ Khalil 2006b).

٢) مبادئ الشريعة والقانون الدولي

بداية تجدر الإشارة بأن هناك القليل من الدراسات حول أثر الإشارة الدستورية للتشريع على القانون والمواثيق الدولية (ريحان ٢٠٠٤)؛ لكن المراقب للإعلانات الرسمية للسلطة الفلسطينية ومنظمة التحرير يكتشف بأنها عبرت في أكثر من مرة عن رغبتها في الالتزام بالمواثيق والإعلانات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان فإن القيادة الفلسطينية تظهر نيتها إعطاء الأولوية لحماية حقوق الإنسان المعترف بها دولياً عن طريق النصوص الدستورية. بحسب المادة ١٠ من القانون الأساسي: "١- حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ملزمة وواجبة الاحترام. ٢- تعمل السلطة الوطنية الفلسطينية دون إبطاء على الانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الإقليمية

والدولية التي تحمي حقوق الإنسان". هذه المادة تعني بأن القانون الدولي لن يكون سارياً بطريقة مباشرة في النظام الفلسطيني ما لم يتم المصادقة عليها من قبل المشرع الفلسطيني (Milhem 2006: 141).

لكن المواقف تختلف تجاه إمكانية وجود تناقضات بين الشريعة كمصدر للتشريع والقانون الدولي، خاصة في مجال حقوق الإنسان: فبعضهم يعتقد بأنه لا يوجد تناقض بين الشريعة وحقوق الإنسان المعترف بها دولياً ولكن في حال وجود تناقض بين الشريعة والمواثيق الدولية، الأولوية بالنسبة لهذه المجموعة هي للشريعة (ناصر الدين الشاعر في: كايد ٢٠٠٤، ١٤). لكن البعض الآخر يفسر نصوص القانون الأساسي ومشروع الدستور على أنها تعطي القانون الدولي الأولوية في حال وجود تناقض بين القانون الدولي والشريعة (جبران ٢٠٠٤، ٢٠٦).

يمكن هنا أن نعطي مثلاً حول حالة من التناقض بين القانون الدولي والشريعة (القانون ١٩٩٦، ٣٠؛ Khalil ٢٠٠٦: ٢٧)؛ فيحسب الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وغيرها من المواثيق الدولية تشير إلى الحرية الدينية. فهل هناك تناقض ممكن بين الحرية الدينية من جهة وبين الإسلام الدين الرسمي في فلسطين؟ يشير القانون الأساسي ومشروع الدستور إلى حرية العقيدة وحرية ممارسة الدين؛ إلا أن الحرية الدينية تشمل أيضاً إمكانية تغيير الدين أو عدم وجود ديانة محددة وهو ما لا تنص عليه النصوص الدستورية (الذيب ٢٠٠٣).

تجدد الإشارة أيضاً بأن "الحرية" الدينية محصورة بالديانات التوحيدية (اليهودية والمسيحية والإسلامية)؛ إلا أن هذه المسألة لم تكن مركزية في النقاشات الدستورية، وقد يعود السبب إلى ندرة وجود أتباع لديانات أخرى في الأراضي الفلسطينية. لكن، بما أن النصوص الدستورية مثل النصوص القانونية لا تنظم شؤون الدولة في الوقت الراهن بل لها دعوة مستقبلية بتنظيم شؤون الدولة في المستقبل أيضاً؛ وبما أن لا شيء يمنع بتغير الواقع الحالي من حيث إمكانية تواجد أتباع ديانات أخرى في الأراضي الفلسطينية، وبالتالي هناك حاجة لتعديل هذه المواد لتشمل أتباع ديانات أخرى أو أولئك الذين ليس لهم ديانة خاصة (Khalil ٢٠٠٦: ٢٧٥).

إن الإشارة للدين وللشريعة في القانون الأساسي ومشروع الدستور شبيهة إلى درجة كبيرة بالنصوص الدستورية في الدول العربية المجاورة؛ إلا أن للحرية الدينية مكانة خاصة في الأراضي الفلسطينية وذلك لوجود الأماكن المقدسة خاصة في القدس، والتي تعتبر مركز الديانات السماوية الثلاث. وبالتالي من الغريب جداً ألا يتم الإشارة بشكل واضح وصريح إلى هذه القضية بل تجنبت النصوص الدستورية الحديث عن عن الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة والوضع القائم بالنسبة للأماكن المقدسة. في الوقت نفسه يتم التركيز على كون الصراع مع الإسرائيليين والصهيونية مرتبط بحق شعب على تقرير المصير ولا علاقة له بصراع ديني أو ما شابه (Khalil ٢٠٠٦: ٢٧٧).

٣) الأقليات الدينية

إن الأكثرية في فلسطين تدين بالإسلام بينما يشكل المسيحيون أقلية عديدة متواجدة بشكل مركز في بعض المدن والقرى. وبالرغم من محدودية عددهم، إلا أن المسيحيين الفلسطينيين رأوا أنفسهم دوماً على أنهم جزء من الشعب والمجتمع الفلسطيني وقد شاركوا مع غيرهم في عملية التحرير وبناء الدولة (Khalil ٢٠٠٦: ٢٧٨). لكن المسيحية تتميز عن غيرها من الديانات بالفصل بين الكنيسة والدولة؛ هذا الفصل يبقي الكنيسة كمؤسسة خارج النزاعات السياسية من جهة ولكنه يشجع الفلسطينيين كمواطنين من جهة أخرى على القيام بواجباتهم الوطنية ومنها المشاركة في الحياة السياسية والتي تعتبر الالتزام بالخير العام (Lahham ٢٠٠٤: ٣٦). انطلاقاً من المساواة المنصوص عليها في القانون الأساسي ومشروع الدستور، فإنه لن يكون هناك أي امتيازات لأكثرية دينية على غيرها سواء من حيث الحقوق السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

إلا أن النقاش حول المواد الدستورية المتعلقة بالدين الرسمي في فلسطين والشريعة مصدر للتشريع رافقه ظهور بعض التحفظات والشكوك حول النيات المرتبطة بهذه المواد دون أن يعني ذلك بأي حال من الأحوال التشكيك في كون المسيحيين جزءاً لا يتجزأ من الشعب الفلسطيني. قال غبطة البطريرك ميشيل صباح في كلمة ألقاها بمناسبة الذكرى الثلاثين لتأسيس جامعة بيت لحم في ٢ تشرين أول ٢٠٠٣: "إن التفكير الجدي والمسؤول بخصوص المصطلحات الأفضل الذي يجب تبنيها لدستور الدولة ضروري ولكن النقاش لا يكفي إن لم يرافقه تغيير في منطق الربح والخسارة بين المسلمين والمسيحيين. سنكون مثل من يسحب الحبل إلى جانبه ويرغب في أن يخسر الآخر. يلزمنا واقع الحياة بأن يكون كلانا في نفس الجهة، ليربح كلانا. لا يربح أحدهما أن يخسر الآخر. ربحتنا الواحد هو أن نرى ميلاد فلسطين جديدة بوجه جديد يوحى بالثقة والأمان للمسلم والمسيحي على حد سواء".

هناك مؤشرات على رغبة المشرع الفلسطيني بتفعيل وتطبيق مبدأ المساواة، ليس فقط بمفهومها الشكلي بل أيضاً بمفهومها الموضوعي أو الجوهرية. وما "نظام الكوتا" الخاص بالأقليات الدينية إلا إثبات على هذا التوجه. لكن بعض الكتاب ذهب إلى أبعد من ذلك معتبراً الحماية القانونية للأقليات بأنها غير كافية لمحاربة التمييز المجتمعي لها وبالتالي دعا إلى إعادة النظر بالهوية وبمفهوم المواطنة نفسها (جبران ٢٠٠٤، ٢٠٥).

لائحة المراجع العربية

أبراش، إبراهيم، 2003. الهوية في مشروع الدستور الفلسطيني. مجلة روثية 3 (25). <http://www.sis.gov.ps/arabic/roya/25/page3.html>

أبراش، إبراهيم، 2004. مسألة الهوية في الدستور الفلسطيني. برنامج دراسات التنمية. الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية (أبحاث وأوراق عمل)، ص. 135-150.

<http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004/constb.pdf>

أبراش، إبراهيم، 2006. دور السلطة: نظرة استشرافية للسلطة الدولية. برنامج دراسات التنمية. قطاع غزة بعد الانسحاب: دراسة تعويمية للواقع والرؤية المستقبلية، ص. 79-120.

<http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2006/gazabook.pdf>

أبراش، إبراهيم، 2006. الانتخابات والمصلحة الديمقراطية في الحقل السياسي الفلسطيني. مجلة الدراسات الفلسطينية (66)، ص. 79-120.

أبو العطا، ناصر، 2007. النظام الديمقراطي الرئاسي. أمان. للخروج من أزمة النظام السياسي الحالي: نظام ديمقراطي "رئاسي" أم نظام "برلماني" لفلسطين؟ (مؤتمر 3/4/2007).

<http://www.aman-palestine.org/Arabic/Documents/confDoc/President.doc>

أبو دية، أحمد، 2007. إشكاليات الفصل بين السلطات في النظام الفلسطيني الحالي. أمان. للخروج من أزمة النظام السياسي الحالي: نظام ديمقراطي "رئاسي" أم نظام "برلماني" لفلسطين؟ (مؤتمر 3/4/2007).

<http://www.aman-palestine.org/Arabic/Documents/confDoc/ahmad.doc>

أبو شرارة، عيسى وخشان، علي، 2004. حكم القانون وإستقلال القضاء. المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية. ورشة عمل في رام الله بتاريخ 6/7/2003.

<http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/workshops/ruleoflaw.pdf>

أبو عودة، مجيى، 2005. تطور المجتمع الفلسطيني: بين الدين والعلمانية في السياق التاريخي. تسامح 9 (3)، ص. 33-45.

أبو فخر، صخر، 2004. الدستور الفلسطيني ودين الدولة "ماذا حل بفكرة الدولة الديمقراطية العلمانية"، في: البرغوثي، عبد الكريم وآخرون (تحرير). حول الدستور الفلسطيني المقترح (وقائع ندوة: بيروت - 10 تشرين الأول 2003)، ص. 15-18.

<http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004>

أحمد، عايشة، 2000. دين الدولة ودور الدين كمصدر للتشريع. أوراق ومقارنات دستورية، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية.

<http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/constitution/statereligion.html>

الأسطل، كمال، 2000. إعلان الدولة الفلسطينية، قضايا تحتاج إلى رؤية وحسم. في: روثية، ع. 1.

<http://www.sis.gov.ps/arabic/roya/1/page2.html>

البرغوثي، عبد الكريم، عوكل، طلال، 2004. المحددات والدلالات السياسية للدستور الفلسطيني. برنامج دراسات التنمية. الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية (أبحاث وأوراق عمل)، ص. 42-17.

<http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004/constb.pdf>

أمان (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة)، 2006. إشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، سلسلة تقارير (3)، السلطة التنفيذية، مؤسستا الرئاسة ومجلس الوزراء.

براون، ناثن، 2003. مسودة دستور فلسطين (المسودة الثالثة)، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، تشرين أول (أكتوبر).

<http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/constitution/2003/nbrown.pdf>

برنامج دراسات التنمية، 2004. الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية (أبحاث وأوراق عمل).

<http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004>

بكيرات، فايز، 2005. إشكالية الانسجام التشريعي في فلسطين: مسح أولي. معهد الحقوق، جامعة بيرزيت.

بكيرات، فايز وآخرون، 2006. العملية التشريعية في فلسطين: بين النظرية والواقع. معهد الحقوق - جامعة بيرزيت.

جبران، شهناز، 2004. النوع الاجتماعي والدستور الفلسطيني. برنامج دراسات التنمية. الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية (أبحاث وأوراق عمل)، ص. 193-206.

<http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004/constb.pdf>

جرار، ناجح، 1998. اللاجئ الفلسطيني: مشاركته في الانتخابات وأثرها في حقوقه. *مجلة الدراسات الفلسطينية* 33، ص. 77-90.
جرباوي، علي، 2007. النظام السياسي الحالي للسلطة الوطنية الفلسطينية. أمان. للخروج من أزمة النظام السياسي الحالي. *نظام ديمقراطي "رئاسي" أم نظام "برلماني" لفلسطين؟* (مؤتمر 3/4/2007)، ص. 14-18.

جثمان، جورج، 2006. "حماس" و"فتح": صراع برامج أم صراع على السلطة؟ *مجلة الدراسات الفلسطينية*، 68، ص. 54-58.
حبيب، 2005. فلسطين. علمانية متكسرة. تسامح 3 (9)، ص. 99-104.

حرب، جهاد، 2004. أي تعديل للقانون الأساسي نريد. المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، دائرة التحليل الإستراتيجي، تقدير الموقف السياسي الفلسطيني، ورقة رقم (15)، 18/11/2004.

<http://www.pcpsr.org/arabic/strategic/papers/2004/no15.pdf>

حرب، جهاد، 2004. الإصلاح المالي في السلطة الفلسطينية. المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية.

<http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/books/2004/jehadharb.pdf>

حرب، جهاد، 2005. كيف نجعل النظام السياسي الفلسطيني نظاماً برلمانياً؟ المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، دائرة التحليل الإستراتيجي، تقدير الموقف السياسي الفلسطيني، ورقة رقم (19)، 20/2/2005.

<http://www.pcpsr.org/arabic/strategic/papers/2005/no19.pdf>

حرب، جهاد، 2006. فصل السلطات في إطار الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية. *مفتاح*.

حسن، 2003. إشكاليات التحول الديمقراطي في فلسطين. تسامح 1 (2)، ص. 84-92.

الحسن، بلال، 2006. لماذا يحاصر العالم حكومة حماس؟ إعادة بناء المشروع الوطني الفلسطيني أو الموت والتلاشي. *مجلة الدراسات الفلسطينية*، 67، ص. 34-40.

الحق، مركز القانون في جامعة بيرزيت، 1996. حقوق الإنسان في مسودة مشروع النظام الدستوري في المرحلة الانتقالية.

خالد، تيسير، 2005. الإصلاح ومنظمة التحرير الفلسطينية. حوار متقدم 1225 (6/11/2005).

<http://www.rezgar.com/debat/show.art.asp?aid=39055>

الخالدي، أحمد مبارك، 1997. علاقة منظمة التحرير بالسلطة الوطنية: إشكالية تدرج سلطات أم تداول وإحلال؟ *السياسة الفلسطينية* 15-16، ص. 47-53.

الخالدي، أحمد مبارك، 2004. العلاقة بين رئيسي الدولة والحكومة في القانون الأساسي ومسودة الدستور الفلسطيني. ورقة تم تقديمها بورشة عمل أعدها المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية في رام الله بتاريخ 16/4/2003.

<http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/workshops/primeministerpos.pdf>

الخالدي، أحمد مبارك، 2004. الإسلام في مشروع الدستور وطبيعة الدولة في التنظيم السياسي. *باسيا. الإسلام في فلسطين المعاصرة (أعمال مؤتمر - آب 2004)*، ص. 99-112.

خشان، علي أحمد، 2004. رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء في ظل مشروع الدستور الفلسطيني. ورقة تم تقديمها بورشة عمل أعدها المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية في رام الله بتاريخ 16/4/2003، كانون ثاني 2004.

<http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/workshops/primeministerpos.pdf>

خشان، علي أحمد، 2004. المرأة بين الإسلام والدستور الفلسطيني. *باسيا، الإسلام في فلسطين المعاصرة (أعمال مؤتمر - آب 2004)*، ص. 129-134.

خليل، عاصم، 2004. على ضوء الواقع الفلسطيني: قراءة حديثة لنظرية السلطة الدستورية. *رؤية*، 3 (28).

<http://www.sis.gov.ps/arabic/roya/28/page3.html>

خليل، عاصم، 2005. إشكاليات السلطة الدستورية على ضوء الواقع الفلسطيني. *مجلة الدراسة الفلسطينية*، العدد 63، صيف 2005، ص. 31-50، بيروت.

الذبيب، سامي، 2003. تقرير حول بعض مواد المسودة الثالثة المنقحة لدستور دولة فلسطين المؤرخ في 26 آذار 2003.

http://www.mideastweb.org/arabic_palconcomments.html

رباح، رمزي، حمام، أنور، 2004. اللاجئون والدستور الفلسطيني. برنامج دراسات التنمية. *الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية (أبحاث وأوراق عمل)*، ص. 217-229.

<http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004/constc.pdf>

رزق-القرزا، هديل. الدستور الفلسطيني والتنمية البشرية. برنامج دراسات التنمية. الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية (أبحاث وأوراق عمل)، ص: 178-192.

<http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004/constb.pdf>

رفيدي، وسام (تحرير)، 2005. مستقبل النظام السياسي الفلسطيني والآفاق الممكنة (وقائع المؤتمر السنوي 4-6 شباط 2005). ريجان، رمزي، 2004. الدستور، المجتمع والإنسان. في: برنامج دراسات التنمية. الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية (أبحاث وأوراق عمل)، ص: 127-134.

<http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004/constb.pdf>

الريس، ناصر، سنيرة، رندة، 2004. مفاهيم أساسية حول الدساتير وأنواعها وطرق إنشائها وتعديلها. برنامج دراسات التنمية. الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية (أبحاث وأوراق عمل)، ص: 43-63.

<http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004/constb.pdf>

سعيد، نادر، 2004. مقدمة مفاهيمية حول عملية إعداد الدستور الفلسطيني. في: البرغوثي، عبد الكريم، وآخرون (تحرير)، 2004. حول الدستور الفلسطيني المقترح (وقائع ندوة: بيروت - 10 تشرين الأول 2003)، ص: 5-10.

<http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004>

سعيد، نادر، 2004. ب. التشريعات بين التنمية والتخلف (مقدمة مفاهيمية). برنامج دراسات التنمية. الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية (أبحاث وأوراق عمل)، ص: 13-16.

<http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004/constb.pdf>

سعيد، نادر، 2004. ج. مسودة الدستور والنساء الفلسطينيات: بين التراجع والتنمية!! برنامج دراسات التنمية. الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية (أبحاث وأوراق عمل)، ص: 207-214.

<http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004/constb.pdf>

سليمان، 2005. علاقة الدين بالدولة. تسامح 3(9)، ص: 11-32.

الشاعر، ناصر الدين، 2004. الحركة الإسلامية في فلسطين المعاصرة. باسيا، الإسلام في فلسطين المعاصرة (أعمال مؤتمر - آب 2004)، ص: 5-9.

شبيب، سميح، 1997. السلطة الوطنية الفلسطينية ومنظمة التحرير إشكاليات العلاقة الإدارية والوطنية. السياسة الفلسطينية 15-16، ص: 54-58.

الشعبي، عزمي، 2004. دراسة حالة فلسطين المحتلة. الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية (بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السعودي بالإسكندرية)، ص: 711-734.

الشقاقي، خليل، 1997. مستقبل الديمقراطية في فلسطين بالنظر إلى إشكاليات العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية. السياسة الفلسطينية 15-16، ص: 59-62.

الشقاقي، خليل، حرب، جهاد، 2005. نحو نظام سياسي فلسطيني مفتوح: العودة للنظام الرئاسي عودة لعدم الاستقرار. المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية (أوراق سياسية).

<http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/workshops/politicalsystem.pdf>

صايغ، يزيد، 1997. بين الدولة في المنفى والدولة المنقوصة في الوطن. السياسة الفلسطينية 16-16، ص: 63-67.

الصوراني، غازي، 2004. الدستور الفلسطيني ومفهوم التنمية. الحوار المتمدن، عدد 919 (8/8/2004).

<http://www.rezgar.com/debat/show.art.asp?aid=21740>

الطناني، معين، 2006. حركة حماس ومنظمة التحرير الفلسطينية، مجلة مركز التخطيط الفلسطيني 26.

http://www.oppc.pna.net/mag/mag22/new_page_1.html

عابدين، عصام، 2004. سير العملية الدستورية وفكرة بناء الدستور الفلسطيني. المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية.

<http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/books/2004/esamabdin.pdf>

العاروري، فاروق، 2003. السيادة بين النظرية والتطبيق في النظام الدستوري في فلسطين. تسامح 1(3).

عبد العاطي صلاح، 2004. "المجتمع الفلسطيني بين التقليد والحداثة". برنامج دراسات التنمية. الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية (أبحاث

<http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004/constb.pdf>

العجومي، أشرف، 2005. مأزق الديمقراطية الفلسطينية انحسار العلمانية. *تسامح* 3 (9)، ص. 111-128.

عدوان، 2005. منظمة التحرير الفلسطينية بين قوة العلمانية والدين. *تسامح* 3 (9)، ص. 91-98.

عطالله، 2003. التعددية السياسية في منظمة التحرير الفلسطينية. *تسامح* 1 (4)، ص. 47-59.

العلي، نادية، 2004. ملاحظات حول نصوص الدستور المقترح. في: البرغوثي، عبد الكريم، وآخرون (تحرير). *حول الدستور الفلسطيني المقترح (وقائع ندوة: بيروت - 10 تشرين الأول 2003)*.

<http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004>

عوض، سمير، 2007. النظام البرلماني. أمان. للخروج من أزمة النظام السياسي الحالي: نظام ديمقراطي "رئاسي" أم نظام "برلماني" لفلسطين؟ (مؤتمر 3/4/2007).

<http://www.aman-palestine.org/Arabic/Documents/confDoc/parlemt.doc>

عوكل، طلال، 2005. النظام السياسي الفلسطيني... واقع وآفاق. *تسامح* 3 (8)، ص. 9-16.

<http://www.rchrs.org/files/books/Books11.pdf>

قاسم، أنيس، 2004. الحركة الإسلامية، السلطة الوطني والاحتلال الإسرائيلي. *باسيا، الإسلام في فلسطين المعاصرة (أعمال مؤتمر - آب 2004)*، ص. 129-134.

القانون، 2000. *الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية في السلطة الفلسطينية (النظرية والواقع)*، رام الله.

قبة، 1997. في إشكالية العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية. *السياسة الفلسطينية* 15-16، ص. 68-80.

قديح، وائل، 2003. الإصلاحات الاقتصادية والمالية في السلطة الفلسطينية. *مجلة مركز التخطيط الفلسطينية*.

http://www.oppc.pna.net/mag/mag9-10/new_page_10.html

كايد، عزيز، 2004. القضايا الخلافية في مشروع دستور الدولة الفلسطينية، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية.

<http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/books/2004/azizkayed.pdf>

لحام، مارون، 2004. القدس من وجهة نظر مسيحية. *باسيا، الإسلام في فلسطين المعاصرة (أعمال مؤتمر - آب 2004)*، ص. 35-41.

معهد الحقوق، 2007. *الإطار القانوني والتنظيمي لإدارة الحكومة للعمليات التشريعية: الحالة الفلسطينية*. جامعة بيرزيت.

المصري، هاني، 2003. الحكومة الفلسطينية الجديدة: أزمة أسماء وحقائب أم خلاف سياسي؟ *مجلة الدراسات الفلسطينية*، 54، ص. 15-21.

الناطور، سهيل، 2004. الدستور وحق العودة. في: البرغوثي، عبد الكريم، وآخرون (تحرير). *حول الدستور الفلسطيني المقترح (وقائع ندوة: بيروت - 10 تشرين الأول 2003)*، ص. 35-36.

<http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004/76.pdf>

نصار، وليم، 2004. *الدستور الذي تريد لفلسطين، مواطن*.

نواهضة، 2004. الإسلام ومشروع الدستور الفلسطيني. *باسيا، الإسلام في فلسطين المعاصرة (أعمال مؤتمر - آب 2004)*، ص. 113-127.

توفل، 1997. نشوء وتطور إشكاليات العلاقة بين السلطة الوطنية والمنظمة. *السياسة الفلسطينية* 15-16، ص. 81-89.

هلال جميل، 1997. منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية: المعادلة المقلوبة على رأسها. *السياسة الفلسطينية* ع. 15-16، ص. 90-97.

الهوري، وفيق، 2004. مساهمة في نقاش مسودة الدستور. *حول الدستور الفلسطيني المقترح (أوراق مؤتمر: بيروت 10/10/2003)*.

<http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/200476.pdf>

يوسف، أيمن، 2005. الكوتا النسائية بين المداخل النظرية والمواقف العملية. *تسامح* 3 (9)، ص. 61-72.

<http://www.rchrs.org/files/books/Books11.pdf>

- ABDELKARIM, N., and ABU HUMOS, A., 2006. *PNA Budget Process: Limitations & Prospects for Improvement* (Policy Paper) [unpublished].
- ABDO, N., 1999. Gender and Politics under the Palestinian Authority. *Journal of Palestine Studies*, Vol. 28, No. 2. (Winter), pp.38-51.
- ABU SWAY, M., 2006. Religion and State from an Islamic Perspective. PASSIA, *Civic Education in Palestine*, pp.107-110.
- AL-QASEM A., 1987/8. Declaration of the State of Palestine: Background and Considerations. *Palestine Yearbook of International Law*, IV, 1987/8, pp.314-329.
- AL-QASEM A., 1992/1994. Commentary on Draft Basic Law for the Palestinian National Authority in the Transitional Period. *Palestine Yearbook of International Law*, VII, pp.187-211.
- AL-QASEM A., 1997. The Draft Basic Law for the Palestinian National Authority. E. Cotran AND M. Chibli (ed.). *The Arab-Israeli Accords: Legal Perspective*. CIMEL Book Series No.1, London-the Hague-Boston, pp. 101-135.
- ANDONI, Lamis, 1991. The PLO at the Crossroads. *Journal of Palestine Studies*, Vol. 21, No. 1. (Autumn), pp.54-65.
- ARURI, Nasser, H. & CAROLL, John, J., 1994. A New Palestinian Charter. *Journal of Palestine Studies*, Vol. 23, No. 4, pp.5-17.
- BISHARA, A., 2007. Back to Square One. *Al-Abram Weekly* 839 (5-11/4/2007). <http://weekly.ahram.org.eg/2007/839/op2.htm>
- BROWN, N. J., 2003b. *The Third Draft Constitution for the Palestinian State: Translation and Commentary*, Palestinian Center for Policy and Survey Research. <http://www.pcpsr.org/domestic/2003/nbrowne.pdf>
- BROWN, N.J., 2003a. *Resuming Arab Palestine*, Berkely: University of California Press.
- BROWN, N. J., 2005. *Evaluating Palestinian Reform*. Carnegie Papers, 59 (June): <http://www.pcpsr.org/domestic/2003/nbrowne.pdf>
- BRYNEN, R., 2005. *Public Finance, Conflict, and State-building: The Case of Palestine*. Center on International Cooperation, NYU: <http://upload.mcgill.ca/icames/PalestinePublicFinance2.pdf>
- BULLATA, T., 2006. Civics, Government, and Citizenship – Case Studies: Citizens as an Influential Tool of Change. PASSIA, *Civic Education in Palestine*, pp.111-116.
- DAJANI M. O., *Stalled between Seasons: the International Legal Status of Palestine during the Interim Period*, in: *Denver Journal of International Law and Policy*, Vol.26, No.1, 1997, pp.27-92.
- HASSAN, Z., 2004. The Palestinian Constitution and the Geneva Accord: The Prospects for Palestinian Constitutionalism. *16 Florida Journal of International Law*. pp.897-927.
- HILAL, Jamil, 1993. PLO Institutions: The Challenge Ahead. *Journal of Palestine Studies*, Vol. 23, No. 1 (Autumn), pp. 46-60.
- JARBAWI, A., 1996. Palestinian Politics at a Crossroads. *Journal of Palestine Studies*, Vol. 25, No. 4 (Summer), pp.29-39.
- JARBAWI, A., 2006. *Constitutional Democracy – Principles and Problems*. PASSIA, *Civic Education in Palestine*, pp.83-87.
- KASSIM A., 1980. The Palestine Liberation Organization's Claim to Status: A Juridical Analysis under International Law. *Denver Journal of International Law and Policy*, N.9 (1) Winter, pp.1-33.
- KASSIM A., 1984. Legal Systems and Developments in Palestine. *Palestine Yearbook of International Law*, Vol. I, pp.19-35.
- KHALIDI, R., 1997. *Palestinian Identity (the Construction of Modern National Consciousness)*, Columbia University Press, New York.

- KHALIL, A., 2003. *Which Constitution for the Palestinian Legal System?* PhD Thesis, PUL. http://www.profpito.com/Th_se_Lateran_Compl_te.pdf
- KHALIL, A., 2004. Rules of Engagement. *Al-Abram Weekly*, 690 (16-23 April 2004): <http://weekly.ahram.org.eg/2004/690/sc2.htm>
- KHALIL, A. 2005a. Israel, Palestine, and International Law. *Miskolc Journal of International Law*, Vol. 2, No. 3, pp.20-39, <http://www.unimiskolc.hu/~wwwdrint/MJIL5/20053khalil1.pdf>.
- KHALIL, A, 2005b. Electoral Limits. *Al-Abram Weekly*, 724 (6-12 January 2005). <http://weekly.ahram.org.eg/2005/724/op12.htm>
- KHALIL, A, 2006a. *Legislating on Migration: The Anomalous Case of the Palestinian Authority*, Analytical and Synthetic Notes 2006/11, Legal Module, Florence, RSCAS, http://www.iue.it/RSCAS/e-texts/CARIM-AS06_11-Khalil.pdf.
- KHALIL, A, 2006b. *The Enactment of Constituent Power in the Arab World: The Palestinian Case*, PIFF 47, Helbing & Lichtenhahn.
- KHALIL, A, 2007. *Palestinian Nationality and Citizenship: Current Challenges and Future Perspectives*. Research Report, Florence, RSCAS (in Print).
- SAFIEH, A., 2004. End of a 'Charismatic' Era. *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture*, Vol. 11, no.3&4 (2004/2005). <http://www.pij.org/details.php?id=302>
- PCPSR, 2004. *Prime Minister Versus the President in the Third Draft Constitution*. Conference held in Ramallah on 16/4/2003. <http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/workshops/primeministerpos.pdf>
- MILHEM, F., 2006. The Constitutional System of the Palestinian National Authority. PASSIA, *Civic Education in Palestine*, pp.117-151.
- SAYIGH, Y., 2001. The Palestinian Paradox: Statehood, Security and Institutional Reform. *Journal of Conflict, Security and Development*. No. 1 (1), pp.101-108.
- SHEHADEH R., 1992. *Negotiating Self-Government Arrangements*. *Journal of Palestine Studies*. Vol. XXI, No.4, pp.22-31.
- SHIKAKI, Kh., 1996. The Peace Process, National Reconstruction, and the Transition to Democracy in Palestine. *Journal of Palestine Studies*, Vol. 25, No. 2 (Winter), pp.5-20.
- SHIKAKI, Kh., 2004. *National Security Council: A Non Effective and Unconstitutional Institution that Shall be Resolved* [Arabic]. Strategic Analyses Unit, Palestinian Center for Policy and Survey Research paper No.13 (June): <http://www.pcpsr.org/arabic/strategic/papers/2004/no13.pdf>
- WING, K., 1999. *The Palestinian Basic Law: Embryonic Constitutionalism*. 31 Case Western Reserve Journal of International Law, pp.383-414.

لائحة الملاحق

الملحق الأول: مفاهيم متنوعة من الفصل بين السلطات

الملحق الثاني: إجراءات العملية التشريعي

الملحق الثالث: عينة عن بعض استطلاعات الرأي

الملحق الرابع: القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣ وفق أحدث تعديلاته

الملحق الخامس: مقارنة بين القانون الأساسي المعدل ومشروع الدستور الفلسطيني

الملحق الأول: مفاهيم متنوعة من الفصل بين السلطات

في الكتابات والخطابات الفلسطينية لا يتم التعامل مع الفصل بين السلطات بمفهومه التقليدي فقط، أي ذلك المفهوم الذي يشير إلى الفصل بين سلطات الدولة الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، وعلاقتها في ما بينها وطريقة تعاونها. بل يشير الفصل بين السلطات في الواقع الفلسطيني إلى أربع سيناريوهات ومفاهيم مختلفة:

الفصل بين السلطات كرقابة وتوازن بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية؛

الفصل بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية ومؤسساتها؛

الفصل بين الرئاسة والحكومة في السلطة الفلسطينية؛

الفصل بين ما هو عام وما هو خاص.

الفصل بين السلطات

المستوى الأول:

الفصل بين السلطة التشريعية، التنفيذية والقضائية

السلطة القضائية	السلطة التنفيذية	السلطة التشريعية
السلطة الفلسطينية	منظمة التحرير	السلطة الفلسطينية
محاكم نظامية ومحاكم دينية/ شرعية	محاكم عسكرية	الرئيس والحكومة
ازدواجية القضاء النظامي والديني	تطبق محاكم خاصة قانون العقوبات الثوري الصادر عن المنظمة	- رئيس السلطة المنتخب هو في الوقت عينه رئيس اللجنة التنفيذية ولكن بحسب القانون الأساسي، يمكن أن يشغل هذا المنصب أي فلسطيني آخر.
		اللجنة التنفيذية
		منظمة التحرير
		المجلس التشريعي
		المجلس الوطني - المجلس المركزي
		- فوض المجلس المركزي اللجنة التنفيذية بتعيين مجلس السلطة الأول إلى حين إجراء الانتخابات.
		- الموافقة على القرارات الكبرى الخاصة بالسلطة الفلسطينية.

المستوى الثاني:

الفصل بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الفلسطينية

السلطة القضائية	السلطة التنفيذية	السلطة التشريعية
السلطة الفلسطينية	منظمة التحرير	السلطة الفلسطينية
محاكم نظامية ومحاكم دينية/ شرعية	محاكم عسكرية	الرئيس والحكومة
ازدواجية القضاء النظامي والديني	تطبق محاكم خاصة قانون العقوبات الثوري الصادر عن المنظمة	- رئيس السلطة المنتخب هو في الوقت عينه رئيس اللجنة التنفيذية ولكن بحسب القانون الأساسي، يمكن أن يشغل هذا المنصب أي فلسطيني آخر.
		اللجنة التنفيذية
		منظمة التحرير
		المجلس التشريعي
		المجلس الوطني - المجلس المركزي
		- فوض المجلس المركزي اللجنة التنفيذية بتعيين مجلس السلطة الأول إلى حين إجراء الانتخابات.
		- الموافقة على القرارات الكبرى الخاصة بالسلطة الفلسطينية.

المستوى الثالث:

الفصل بين رئاسة السلطة الفلسطينية والحكومة

السلطة القضائية	السلطة التنفيذية	السلطة التشريعية
منظمة التحرير الفلسطينية	منظمة التحرير الفلسطينية	منظمة التحرير الفلسطينية
محاكم نظامية ومحاكم دينية/ شرعية	الرئيس والحكومة	المجلس التشريعي
ازدواجية القضاء النظامي والديني	تطبق محاكم خاصة قانون العقوبات الثوري الصادر عن المنظمة	يصبح أعضاء المجلس التشريعي أعضاء في المجلس الوطني بحكم منصبهم.
- فوض المجلس المركزي اللجنة التنفيذية بتعيين مجلس السلطة الأول إلى حين إجراء الانتخابات. - الموافقة على القرارات الكبرى الخاصة بالسلطة الفلسطينية.	- رئيس السلطة المنتخب هو في الوقت عينه رئيس اللجنة التنفيذية ولكن بحسب القانون الأساسي، يمكن أن يشغل هذا المنصب أي فلسطيني آخر.	- فوض المجلس المركزي اللجنة التنفيذية بتعيين مجلس السلطة الأول إلى حين إجراء الانتخابات. - الموافقة على القرارات الكبرى الخاصة بالسلطة الفلسطينية.

المستوى الثالث

المستوى الرابع:

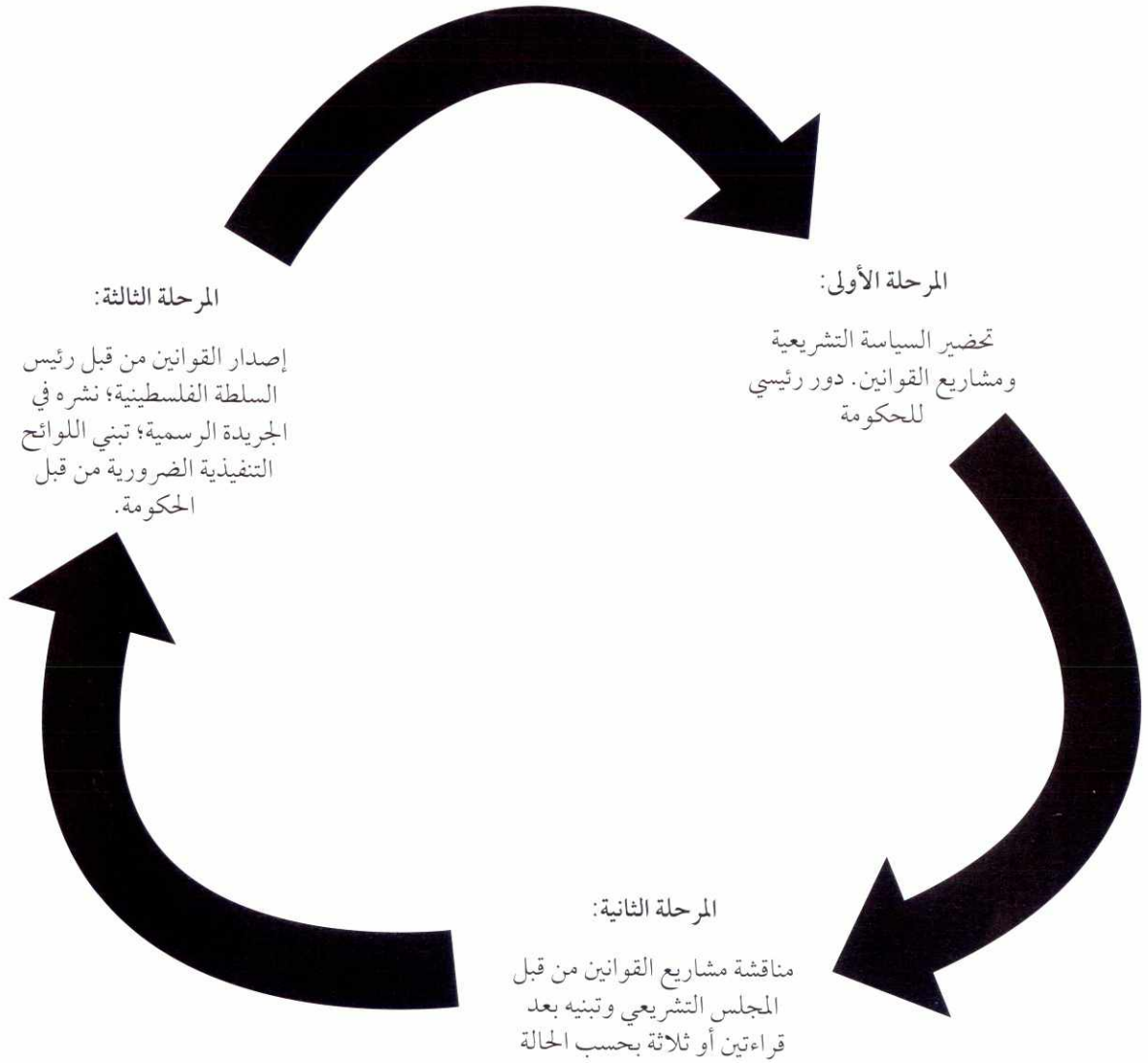
الفصل بين ما هو القطاع العام والقطاع الخاص

السلطة القضائية	السلطة التنفيذية	السلطة التشريعية
منظمة التحرير الفلسطينية	منظمة التحرير الفلسطينية	منظمة التحرير الفلسطينية
محاكم نظامية ومحاكم دينية/ شرعية	الرئيس والحكومة	المجلس التشريعي
ازدواجية القضاء النظامي والديني	تطبق محاكم خاصة قانون العقوبات الثوري الصادر عن المنظمة	يصبح أعضاء المجلس التشريعي أعضاء في المجلس الوطني بحكم منصبهم.
- فوض المجلس المركزي اللجنة التنفيذية بتعيين مجلس السلطة الأول إلى حين إجراء الانتخابات. - الموافقة على القرارات الكبرى الخاصة بالسلطة الفلسطينية.	- رئيس السلطة المنتخب هو في الوقت عينه رئيس اللجنة التنفيذية ولكن بحسب القانون الأساسي، يمكن أن يشغل هذا المنصب أي فلسطيني آخر.	- فوض المجلس المركزي اللجنة التنفيذية بتعيين مجلس السلطة الأول إلى حين إجراء الانتخابات. - الموافقة على القرارات الكبرى الخاصة بالسلطة الفلسطينية.

المستوى الرابع

القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني

الملحق الثاني: إجراءات العملية التشريعية



الملحق الثالث: إجراءات العملية التشريعية الملحق الثالث: عينة عن بعض استطلاعات الرأي

برنامج دراسات التنمية - جامعة بيرزيت

استطلاع الرأي رقم ١٠ لعام ٢٠٠٣

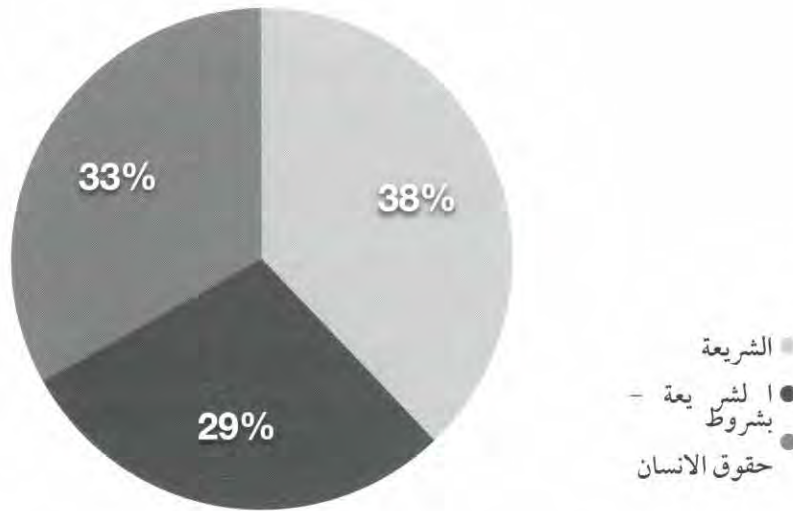
مصدر التشريعات: انقسام الفلسطينيين تجاه المصدر الرئيس للتشريع^{٣٨}

ويؤيد ٢٦٪ من المستطلعين أن يكون مصدر التشريع من خلال مبادئ قائمة على أن حقوق المواطنة متساوية لكل فلسطيني بغض النظر عن تباينات الدين والجنس والإعاقة والانتفاء السياسي أو العرق، وتباين التأييد بين مستطليعي الضفة الغربية ٣١٪ ومستطليعي قطاع غزة ٢٢٪.

ويؤيد ٧٪ من المستطلعين أن يكون مصدر التشريعات الاساسي قائما على حقوق الإنسان والمواثيق الدولية والقوانين المدنية.

ويؤيد ٣٨٪ من المستطلعين أن تكون مبادئ الشريعة الإسلامية مصدرا-وحيدا للتشريع، (بواقع ٤٢٪ في قطاع غزة و ٣٤٪ في الضفة الغربية).

ويرى ٢١٪ في مبادئ الشريعة الإسلامية مصدرا رئيسيا للتشريع ولكن ليس وحيدا حيث يتم الاستناد أيضا إلى مبادئ حقوق الإنسان والمواثيق والعهود الدولية، (بواقع ٢٤٪ في الضفة الغربية، و ١٨٪ في قطاع غزة). ويؤيد ٨٪ أن تكون مبادئ الشريعة مصدرا رئيسيا للتشريع ولكن وفق ما تقره السلطة التشريعية من تشريعات.



الاستناد للشريعة في الحكم:

• ويعتقد ٥٤٪ من المستطلعين أن الاستناد إلى الشريعة الإسلامية في الحكم في سياق الواقع الفلسطيني سيؤدي لقيام السلطات الحاكمة باستغلال ذلك لتثبيت مصالحها. بينما يرى عكس ذلك ٤٢٪ من المستطلعين. ولم يكن هناك فروق تذكر بين الضفة الغربية وقطاع غزة.

• ويرى ٧٧٪ من المستطلعين أنه لا يمكن، وضمن الواقع المحلي والدولي، إنشاء دولة إسلامية على النمط الإيراني في فلسطين، وقد وافق على ذلك ٧٦٪ من مستطليعي الضفة الغربية و ٧٨٪ من مستطليعي قطاع غزة.

تأييد نظام سياسي ديمقراطي:

- يؤيد ٦٦٪ من المستطلعين المادة (١١) في مسودة الدستور والتي تنص على أن "النظام السياسي الفلسطيني، ديمقراطي برلماني يقوم على التعددية السياسية". وأيد ذلك ٦٩٪ في الضفة الغربية و٦٣٪ في قطاع غزة.
- يؤيد ٩٢٪ من المستطلعين المادة (٢٣) في مسودة الدستور والتي تنص على: "الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء في الحقوق والواجبات، لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة". وتقاربت نسبة التأييد ما بين الضفة الغربية (٩١٪) وقطاع غزة (٩٣٪).

دور للدولة في تطوير أوضاع النساء:

- أيد غالبية المستطلعين (٨٢٪) إضافة النص التالي للدستور: "للمرأة الفلسطينية الحق في المساهمة في الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية، ويعمل القانون على إزالة القيود التي تمنع المرأة من المشاركة في بناء الأسرة والمجتمع". ووصلت نسبة التأييد إلى ٨٤٪ في الضفة الغربية و٨١٪ في قطاع غزة.

استطلاع الرأي رقم ١٤ لعام ٢٠٠٣ ٣٩

الجزء السادس: الهوية والنظام السياسي - الاجتماعي

يؤكد الاستطلاع الاهتمام الكبير لدى الفلسطينيين بالديمقراطية والحريات العامة ومبادئ المساواة والتعددية انطلاقاً من القوانين، وبرغم انتشار الاهتمام بالدين والتدين - كمسألة خلقية وقيمية - إلا أن هناك نسبة كبيرة تعتقد بأهمية فصل الدين عن الدولة والحياة السياسية مع الحفاظ على روح إنسانية للدولة والتي تتمثل في التسامح واحترام الرأي وحرية الغير والتعددية.

• مصدر التشريعات: انقسام الفلسطينيين تجاه المصدر الرئيس للتشريع

١. يؤيد ٢٦٪ من المستطلعين أن يكون مصدر التشريع من خلال مبادئ قائمة على حقوق مواطنة متساوية لكل فلسطيني بغض النظر عن تباينات الدين والجنس والإعاقة والانتفاء السياسي أو العرق.
٢. ويؤيد ١٣٪ من المستطلعين أن يكون مصدر التشريعات الأساسي قائماً على حقوق الإنسان والمواثيق الدولية والقوانين المدنية.
٣. ويؤيد ٣٨٪ من المستطلعين أن تكون مبادئ الشريعة الإسلامية مصدراً وحيداً للتشريع.
٤. ويرى ١٧٪ في مبادئ الشريعة الإسلامية مصدراً رئيسياً للتشريع ولكن ليس وحيداً حيث يتم الاستناد أيضاً إلى مبادئ حقوق الإنسان والمواثيق والعهود الدولية.
٥. ويؤيد ٦٪ أن تكون مبادئ الشريعة مصدراً رئيسياً للتشريع ولكن وفق ما تقره السلطة التشريعية من تشريعات.

الصفة الأساسية للدولة الصفة الدينية، مع تأييد نظام اجتماعي-سياسي قائم على التعددية والتسامح والحرية وفصل الدين عن الدولة:

- يرى ٥٦٪ من المستطلعين الصفة الدينية كصفة أساسية للدولة الفلسطينية المقبلة، وإلى جانبهم أيضاً هناك ٣٢٪ يرون بالديمقراطية صفة أساسية للدولة المقبلة. وهناك أيضاً من يراها اشتراكية ٦٪ أو قومية عربية ٦٪.
 - يؤيد ٨٢٪ من المستطلعين دستوراً قائماً على المساواة بين المسلمين والمسيحيين، ويؤيد ٧٦٪ من المستطلعين دستوراً قائماً على المساواة بين الرجال والنساء.
 - أغلبية السكان الفلسطينيين ينظرون بروح عالية من التسامح وبعمرق لأهمية قيام مجتمع فلسطيني تعددي يقوم على مبادئ المساواة والحرية وبشكل خاص فيما يتعلق بالقضايا الاجتماعية. وعند سؤال الفلسطينيين عن موافقتهم مع بعض القضايا، كانت النتائج كالآتي:
- ٩٤٪ لا إكراه في الدين.
- ٩٣٪ للمرأة الحق في اختيار شريك حياتها.
- ٨٨٪ الدين لله والوطن للجميع.
- ٨٧٪ للمرأة الحق في العمل.

٨١٪ أرغب برؤية نظام ديمقراطي في الدولة الفلسطينية.

٨١٪ التدين مسألة شخصية لا نستطيع فرضها على الآخرين.

٦٩٪ للأحزاب كافة حرية التكوين والعمل.

٥٩٪ النظام السياسي يجب أن يقوم على التعددية الحزبية.

٥١٪ من الأفضل فصل المؤسسة الدينية عن المؤسسة السياسية الدولة حتى لا يستغل الحكام الدين لأغراضهم السياسية.

هناك انقسام واضح حول تطبيق قوانين "إسلامية" ضمن قانون العقوبات، فعند سؤال المستطلعين حول مدى تأييدهم لعقوبة قطع يد السارق ضمن الظروف المعيشية الحالية، أيد هذه العقوبة ٥١٪ من المستطلعين، في حين عارضها ٤٩٪ منهم.

الملحق الرابع: القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣ وفق أحدث تعديلاته

القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣^١

مع التعديلات التي أدخلت عليه عام ٢٠٠٥^٢

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة القانون الأساسي

مثلما كانت ديمومة التصاق الشعب العربي الفلسطيني بأرض آبائه وأجداده التي نشأ عليها حقيقة عبرت عنها وثيقة إعلان الاستقلال الصادرة عن المجلس الوطني الفلسطيني، وأكدتها ظواهر الثبات في المكان والزمان والحفاظ على الهوية الوطنية واجتراح معجزات النضال، فإن هذه العلاقة العضوية بين الشعب والتاريخ والأرض استمرت تؤكد ذاتها خلال السعي الدؤوب والمستمر لحمل العالم على الاعتراف بحقوق الشعب العربي الفلسطيني وكيانه الوطني على قدم المساواة مع غيره من الشعوب.

إن ميلاد السلطة الوطنية الفلسطينية على أرض الوطن فلسطين، أرض الأباء والأجداد، يأتي في سياق الكفاح المرير والمستمر، الذي قدم خلاله الشعب الفلسطيني آلاف الشهداء والجرحى والأسرى من خيرة أبنائه، لأجل نيل حقوقه الوطنية الثابتة المتمثلة في حق العودة وتقرير المصير وإقامة الدولة الفلسطينية المستقلة وعاصمتها القدس الشريف بقيادة منظمة التحرير الفلسطينية الممثل الشرعي والوحيد للشعب العربي الفلسطيني أينما وجد.

وفي إطار المرحلة الانتقالية التي نجمت عن اتفاق إعلان المبادئ، شكلت مسألة بناء السلطة الوطنية الفلسطينية بأعمدها الثلاثة: التشريعية والتنفيذية والقضائية واحدة من المهام الوطنية العاجلة. وبإنشاء المجلس التشريعي الفلسطيني عبر الانتخابات العامة الحرة والمباشرة، بات واضحاً أن إقرار قانون أساسي مناسب للمرحلة الانتقالية، هو القاعدة لتنظيم العلاقة المتبادلة بين السلطة والشعب، وهو الخطوة الأولى على طريق تحديد المعالم المميزة للمجتمع المدني المؤهل لتحقيق الاستقلال، وهو في الوقت ذاته القاعدة الأساسية لسن التشريعات والقوانين الموحدة للوطن الفلسطيني.

لقد قرر هذا القانون الأساسي الأسس الثابتة التي تمثل الوجدان الجماعي لشعبنا، بمكوناته الروحية، وعقيدته الوطنية، وانتمائه القومي، كما اشتمل في أبوابه على مجموعة من القواعد والأصول الدستورية المتطورة، سواء فيما يتصل بضمان الحقوق والحريات العامة والشخصية على اختلافها بما يحقق العدل والمساواة للجميع دون تمييز، أو فيما يخص مبدأ سيادة القانون، وتحقيق التوازن بين السلطات، مع توضيح الحدود الفاصلة بين اختصاصات كل منها، بحيث تكفل لها الاستقلالية من ناحية، والتكامل في الأداء من ناحية أخرى، وذلك في سبيل المصلحة الوطنية العليا التي هي رائد الجميع.

إن كون هذا القانون الأساسي المؤقت قد شرع لفترة انتقالية مؤقتة، فهو يشكل بالبداية خطوة أساسية على طريق تحقيق الحقوق الوطنية والتاريخية الثابتة للشعب العربي الفلسطيني، ولا يصادر على أي نحو حقه في مواصلة السعي والعمل من أجل العودة وتقرير المصير، بما في ذلك إقامة الدولة الفلسطينية بعاصمتها القدس الشريف وهي أولى القبلتين وثالث الحرمين الشريفين مسرى نبينا محمد (صلى الله عليه وسلم) ومهد سيدنا المسيح عليه السلام.

كما أن أحكامه المؤقتة لا تسقط حقاً لفلسطيني، حيثما وجد، في التمتع بحقوق متساوية مع مواطنيه على أرض الوطن.

إن هذا القانون الأساسي المؤقت يستمد قوته من إرادة الشعب الفلسطيني وحقوقه الثابتة ونضاله الدؤوب والذي مارس حقه الديمقراطي في انتخاب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وأعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني، لبدأ بتنظيم وبناء أسس الحياة التشريعية الديمقراطية في فلسطين، وفي الوقت نفسه فإن وضع هذا القانون، وإقراره من قبل المجلس التشريعي، ينطلق من حقيقة أن منظمة التحرير الفلسطينية هي الممثل الشرعي والوحيد للشعب العربي الفلسطيني.

بسم الله الرحمن الرحيم

^١ كما نشر في الجريدة الرسمية: المصدر، المتلقي، معهد الحقوق جامعة بيرزيت. لقد تم نشر القانون الأساسي في عدد خاص من الجريدة الرسمية رقم ٢ في ١٩/٣/٢٠٠٣ لتحل مكان القانون الأساسي والذي نشر في الجريدة الرسمية في ٧/٧/٢٠٠٤.

^٢ لقد تم نشر التعديلات على القانون الأساسي المعدل في العدد ٥٧ من الجريدة الرسمية. هذه النسخة المدخجة هي من إنتاج الباحث ولكن المصدر الأساسي نفي النص كما تم نشرها في الجريدة الرسمية وما أدمج هنا إلا لغايات إجراء المقارنات والمقاربات. سأقوم بتمييز النصوص التي نضحت عن تعديلات ٢٠٠٥ والإشارة في الحاشية إلى النص الأصلي بحسب القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣.

مذكرة إيضاحية للقانون الأساسي المعدل

استناداً للمادة (١١١) من القانون الأساسي^{٤٢} التي تعطي المجلس التشريعي صلاحية تعديل القانون الأساسي بموافقة أغلبية ثلثي أعضائه، فقد رأى المجلس ضرورة تعديل القانون الأساسي وذلك باستحداث منصب رئيس الوزراء في السلطة الوطنية الفلسطينية وتحويل صلاحياته وكافة الضوابط القانونية والسياسية الناظمة لعمله، وتوضيح شكل العلاقة التي تربطه برئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والسلطة التشريعية.

وبموجب هذا التعديل اقتضى الأمر إعادة ترتيب بعض الأحكام الواردة في القانون الأصلي بحيث أصبح الباب المتعلق بصلاحيات رئيس السلطة الوطنية هو الباب الثالث في القانون المعدل وذلك مقابل تأخير الباب المتعلق بالسلطة التشريعية إلى باب لاحق وهو الباب الرابع.

أما الباب الخامس بموجب التعديل والمتعلق بمجلس الوزراء فقد تضمن كيفية تشكيل الحكومة من قبل رئيس الوزراء وكيفية نيلها ثقة المجلس والصلاحيات الممنوحة لمجلس الوزراء ورئيسه، وشكل العلاقة ما بين رئيس الوزراء ورئيس السلطة الفلسطينية.

وقد ارتأى المجلس أثناء مناقشة القانون المعدل أن لا ضرورة لإضافة بعض العبارات المتعلقة بعرض كل ما يتعلق بالحكومة من تشكيل وإقالة واستقالة من قبل رئيس مجلس الوزراء على رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وذلك باعتبار أن هذا الأمر عرفاً سياسياً أجمع المجلس عليه أثناء مناقشاته دون حاجة إلى إفراجه في مادة في متن القانون.

أحمد قريع (أبو علاء)

رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني

^{٤٢} المادة ١١١ من القانون الأساسي لعام ٢٠٠٢ والتي أصبحت بحسب النسخة المعدلة لعام ٢٠٠٣ المادة ١٢٠. وسبب هذا الاختلاف في الترقيم مرتبط بخيار المشرع الدستوري الذي اختار أن يتبنى نسخة معدلة من القانون الأساسي بدل تعديل بعض أجزائه كما فعل عام ٢٠٠٥.

الباب الأول

مادة (١)

فلسطين وشعبها وهدفها

فلسطين جزء من الوطن العربي الكبير، والشعب العربي الفلسطيني جزء من الأمة العربية والوحدة العربية هدف يعمل الشعب الفلسطيني من أجل تحقيقه.

مادة (٢)

مصدر السلطات

الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي.

مادة (٣)

العاصمة

القدس عاصمة فلسطين.

مادة (٤)

الدين ومصدر التشريع واللغة

١- الإسلام هو الدين الرسمي في فلسطين ولسائر الديانات السماوية احترامها وقديستها

٢- مبادئ الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع.

٣- اللغة العربية هي اللغة الرسمية.

مادة (٥)

نظام الحكم

نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني.

مادة (٦)

أساس الحكم

مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص.

مادة (٧)

الجنسية

الجنسية الفلسطينية تنظم بالقانون.

مادة (٨)

العلم

يكون علم فلسطين بالألوان الأربعة والأبعاد والمقاييس المعتمدة من منظمة التحرير الفلسطينية هو العلم الرسمي للبلاد.

الباب الثاني

الحقوق والحريات العامة

مادة (٩)

المساواة أمام القانون والقضاء

الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة.

مادة (١٠)

حماية حقوق الانسان

١- حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ملزمة وواجبة الاحترام.

٢- تعمل السلطة الوطنية الفلسطينية دون إبطاء على الانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الإقليمية والدولية التي تحمي حقوق الإنسان.

مادة (١١)

حق الحرية الشخصية

١- الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مكفولة لا تمس.

٢- لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر قضائي وفقاً لأحكام القانون، ويحدد القانون مدة الحبس الاحتياطي، ولا يجوز الحجز أو الحبس في غير الأماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجون.

مادة (١٢)

حقوق المقبوض عليه او الموقوف

يبلغ كل من يقبض عليه أو يوقف بأسباب القبض عليه أو إيقافه، ويجب إعلامه سريعاً بلغة يفهمها بالاتهام الموجه إليه، وأن يمكن من الاتصال بمحام، وأن يقدم للمحاكمة دون تأخير.

مادة (١٣)

حظر الإكراه أو التعذيب

١- لا يجوز إخضاع أحد لأي إكراه أو تعذيب، ويعامل المتهمون وسائر المحرومين من حرياتهم معاملة لائقة.

٢- يقع باطلاً كل قول أو اعتراف صدر بالمخالفة لأحكام الفقرة الأولى من هذه المادة.

مادة (١٤)

حق المتهم في محاكمة قانونية

المتهم برئ حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه، وكل متهم في جنائية يجب أن يكون له محام يدافع عنه.

مادة (١٥)

ماهية العقوبات

العقوبة شخصية، وتمنع العقوبات الجماعية، ولا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني، ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائي، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لنفاذ القانون.

مادة (١٦)
حظر التجارب الطبية

لا يجوز إجراء أي تجربة طبية أو علمية على أحد دون رضاه قانوني مسبق، كما لا يجوز إخضاع أحد للفحص الطبي أو للعلاج أو لعملية جراحية إلا بموجب قانون. ينظم القانون أحكام نقل الأعضاء وغيرها من مستجدات التقدم العلمي للأغراض الإنسانية المشروعة.

مادة (١٧)
حرمة المساكن

للمساكن حرمة، فلا تجوز مراقبتها أو دخولها أو تفتيشها إلا بأمر قضائي مسبب ووفقاً لأحكام القانون. يقع باطلاً كل ما يترتب على مخالفة أحكام هذه المادة، ولمن تضرر من جراء ذلك الحق في تعويض عادل تضمنه السلطة الوطنية الفلسطينية.

مادة (١٨)
حرية العقيدة والعبادة

حرية العقيدة والعبادة وممارسة الشعائر الدينية مكفولة عدم الإخلال بالنظام العام أو الآداب العامة.

مادة (١٩)
حرية الرأي

لا مساس بحرية الرأي، ولكل إنسان الحق في التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غير ذلك من وسائل التعبير أو الفن مع مراعاة أحكام القانون.

مادة (٢٠)
حرية الإقامة والتنقل

حرية الإقامة والتنقل مكفولة في حدود القانون.

مادة (٢١)
النظام الاقتصادي في فلسطين

- ١- يقوم النظام الاقتصادي في فلسطين على أساس مبادئ الاقتصاد الحر. ويجوز للسلطة التنفيذية إنشاء شركات عامة تنظم بقانون.
- ٢- حرية النشاط الاقتصادي مكفولة، وينظم القانون قواعد الإشراف عليها وحدودها.
- ٣- الملكية الخاصة مصونة، ولا تنزع الملكية ولا يتم الاستيلاء على العقارات أو المنقولات إلا للمنفعة العامة وفقاً للقانون في مقابل تعويض عادل أو بموجب حكم قضائي.
- ٤- لا مصادرة إلا بحكم قضائي.

مادة (٢٢)
خدمات التأمين الاجتماعي ورعاية أسر الشهداء

- ١- ينظم القانون خدمات التأمين الاجتماعي والصحي ومعاشات العجز والشيخوخة.
- ٢- رعاية أسر الشهداء والأسرى ورعاية الجرحى والمتضررين والمعاقين واجب ينظم القانون أحكامه، وتكفل السلطة الوطنية لهم خدمات التعليم والتأمين الصحي والاجتماعي.

مادة (٢٣)

حق السكن

المسكن الملائم حق لكل مواطن، وتسعى السلطة الوطنية لتأمين المسكن لمن لا مأوى له.

مادة (٢٤)

حق التعليم

- ١- التعليم حق لكل مواطن، والزامي حتى نهاية المرحلة الأساسية على الأقل ومجاني في المدارس والمعاهد والمؤسسات العامة.
- ٢- تشرف السلطة الوطنية على التعليم كله وفي جميع مراحلته ومؤسساته وتعمل على رفع مستواه.
- ٣- يكفل القانون استقلالية الجامعات والمعاهد العليا ومراكز البحث العلمي، ويضمن حرية البحث العلمي والإبداع الأدبي والثقافي والفني، وتعمل السلطة الوطنية على تشجيعها وإعانتها.
- ٤- تلتزم المدارس والمؤسسات التعليمية الخاصة بالمنهج التي تعتمد عليها السلطة الوطنية وتخضع لإشرافها.

مادة (٢٥)

حق العمل

- ١- العمل حق لكل مواطن وهو واجب وشرف وتسعى السلطة الوطنية إلى توفيره لكل قادر عليه.
- ٢- تنظم علاقات العمل بما يكفل العدالة للجميع ويوفر للعمال الرعاية والأمن والرعاية الصحية والاجتماعية.
- ٣- التنظيم النقابي حق ينظم القانون أحكامه.
- ٤- الحق في الإضراب يمارس في حدود القانون.

مادة (٢٦)

حق المشاركة في الحياة السياسية

للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية:

- ١- تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها وفقاً للقانون.
- ٢- تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون.
- ٣- التصويت والترشيح في الانتخابات لاختيار ممثلين منهم يتم انتخابهم بالاقتراع العام وفقاً للقانون.
- ٤- تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص.
- ٥- عقد الاجتماعات الخاصة دون حضور أفراد الشرطة، وعقد الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات في حدود القانون.

مادة (٢٧)

حقوق وسائل الإعلام وحريةها

- ١- تأسيس الصحف وسائر وسائل الإعلام حق للجميع يكفله هذا القانون الأساسي وتخضع مصادر تمويلها لرقابة القانون.
- ٢- حرية وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمكتوبة وحرية الطباعة والنشر والتوزيع والبعث، وحرية العاملين فيها، مكفولة وفقاً لهذا القانون الأساسي والقوانين ذات العلاقة.
- ٣- تحظر الرقابة على وسائل الإعلام، ولا يجوز إنذارها أو وقفها أو مصادرتها أو إلغاؤها أو فرض قيود عليها إلا وفقاً للقانون وبموجب حكم قضائي.

مادة (٢٨)
الإبعاد

لا يجوز إبعاد أي فلسطيني عن أرض الوطن أو حرمانه من العودة إليه أو منعه من المغادرة أو تجريدته من الجنسية أو تسليمه لأي جهة أجنبية.

مادة (٢٩)
رعاية الأمومة والطفولة

رعاية الأمومة والطفولة واجب وطني، وللأطفال الحق في:

- ١- الحماية والرعاية الشاملة.
- ٢- أن لا يستغلوا لأي غرض كان ولا يسمح لهم بالقيام بعمل يلحق ضرراً بسلامتهم أو بصحتهم أو بتعليمهم.
- ٣- الحماية من الإيذاء والمعاملة القاسية .
- ٤- يحرم القانون تعريض الأطفال للضرب والمعاملة القاسيتين من قبل ذويهم .
- ٥- أن يفصلوا إذا حكم عليهم بعقوبة سالبة للحرية عن البالغين وأن يعاملوا بطريقة تستهدف إصلاحهم وتناسب مع أعمارهم .

مادة (٣٠)
حق التقاضي

- ١- التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل فلسطيني حق اللجوء إلى قاضيه الطبيعي، وينظم القانون إجراءات التقاضي بما يضمن سرعة الفصل في القضايا.
- ٢- يحظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء .
- ٣- يترتب على الخطأ القضائي تعويض من السلطة الوطنية يحدد القانون شروطه وكيفياته.

مادة (٣١)
إنشاء هيئة مستقلة لحقوق الإنسان

تنشأ بقانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان ويحدد القانون تشكيلها ومهامها واختصاصها وتقدم تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي الفلسطيني.

مادة (٣٢)
حظر الاعتداء على الحريات الشخصية وحرمة الحياة الخاصة

كل اعتداء على أي من الحريات الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للإنسان وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها القانون الأساسي أو القانون، جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه الضرر.

مادة (٣٣)
الحق في بيئة نظيفة

البيئة المتوازنة النظيفة حق من حقوق الإنسان والحفاظ على البيئة الفلسطينية وحمايتها من أجل أجيال الحاضر والمستقبل مسؤولية وطنية.

الباب الثالث

رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

مادة (٣٤)

انتخاب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

ينتخب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية انتخاباً عاماً ومباشراً من الشعب الفلسطيني وفقاً لأحكام قانون الانتخابات الفلسطيني.

مادة (٣٥)

أداء الرئيس لليمين

يؤدي الرئيس قبل مباشرة مهام منصبه اليمين التالية أمام المجلس التشريعي بحضور رئيس المجلس الوطني ورئيس المحكمة العليا (أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للوطن ومقدساته، وللشعب وتراثه القومي، وأن أحترم النظام الدستوري والقانون، وأن أراعي مصالح الشعب الفلسطيني رعاية كاملة، والله على ما أقول شهيد).

المادة (٣٦)

مدة رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية هي أربع سنوات، ويحق للرئيس ترشيح نفسه لفترة رئاسية ثانية على أن لا يشغل منصب الرئاسة أكثر من دورتين متتاليتين.^{٤٣}

مادة (٣٧)

شغور مركز رئيس السلطة

١- يعتبر مركز رئيس السلطة الوطنية شاغراً في أي من الحالات الآتية:-

أ- الوفاة .

ب- الاستقالة المقدمة إلى المجلس التشريعي الفلسطيني إذا قبلت بأغلبية ثلثي أعضائه.

ج- فقد الأهلية القانونية وذلك بناء على قرار من المحكمة الدستورية العليا وموافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه.

٢- إذا شغل مركز رئيس السلطة الوطنية في أي من الحالات السابقة يتولى رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني مهام رئاسة السلطة الوطنية مؤقتاً لمدة لا تزيد عن ستين يوماً تجرى خلالها انتخابات حرة ومباشرة لانتخاب رئيس جديد وفقاً لقانون الانتخابات الفلسطيني.

مادة (٣٨)

ممارسة الرئيس للمهام التنفيذية

يمارس رئيس السلطة الوطنية سلطاته ومهامه التنفيذية على الوجه المبين في هذا القانون.

مادة (٣٩)

القائد الأعلى للقوات الفلسطينية

رئيس السلطة الوطنية هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية.

^{٤٣} يعد تعديل القانون الأساسي عام ٢٠٠٥. النص الأصلي للمادة (٣٦) بحسب القانون الأساسي المعدل ٢٠٠٣ هي: "مدة رئاسة السلطة الوطنية هي المرحلة الانتقالية، ويتم انتخاب الرئيس بعد ذلك وفقاً للقانون".

مادة (٤٠)
تعيين ممثلي السلطة

يعين رئيس السلطة الوطنية ممثلي السلطة الوطنية لدى الدول والمنظمات الدولية والهيئات الأجنبية وينهي مهامهم، كما يعتمد ممثلي هذه الجهات لدى السلطة الوطنية الفلسطينية.

مادة (٤١)
إصدار الرئيس للقوانين

- ١- يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملاحظات وأسابيع اعتراضه وإلا اعتبرت مصدرة وتنشر فوراً في الجريدة الرسمية.
- ٢- إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي، فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه أعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية.

مادة (٤٢)
حق العفو الخاص للرئيس

لرئيس السلطة الوطنية حق العفو الخاص عن العقوبة أو تخفيفها، وأما العفو العام أو العفو عن الجريمة فلا يكون إلا بقانون.

مادة (٤٣)
إصدار القرارات في حالة الضرورة

- ١- لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون.

مادة (٤٤)
مخصصات رئيس السلطة

تحدد بقانون مخصصات رئيس السلطة الوطنية وتعويضاته.

مادة (٤٥)
اختيار رئيس السلطة لرئيس الوزراء

يختار رئيس السلطة الوطنية رئيس الوزراء ويكلفه بتشكيل حكومته وله أن يقبله أو يقبل استقالته، وله أن يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للانعقاد.

مادة (٤٦)
مساعدة مجلس الوزراء للرئيس

يساعد مجلس الوزراء الرئيس في أداء مهامه وممارسة سلطاته على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي.

الباب الرابع

السلطة التشريعية

مادة (٤٧)

المجلس التشريعي الفلسطيني ومهامه ومدته

- ١- المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة.
- ٢- بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي.
- ٣- مدة المجلس التشريعي أربع سنوات من تاريخ انتخابه وتجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية.^{٤٤}

المادة (٤٧) مكرر:

تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستورية.^{٤٥}

مادة (٤٨)

تشكيل المجلس التشريعي

- ١- ينتخب أعضاء المجلس التشريعي انتخاباً عاماً حراً ومباشراً وفقاً لأحكام قانون الانتخابات، ويحدد القانون عدد الأعضاء والدوائر والنظام الانتخابي.
- ٢- إذا شغل مركز عضو أو أكثر من أعضاء المجلس التشريعي يتم ملء الشاغر وفقاً لأحكام قانون الانتخابات.^{٤٦}

مادة (٤٩)

أداء اليمين

قبل الشروع بالأعمال يقسم كل عضو اليمين التالية أمام المجلس:

" أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للوطن، وأن أحافظ على حقوق الشعب والأمة ومصالحهما وأن أحترم القانون، وأن أقوم بواجباتي حق القيام والله على ما أقول شهيد".

مادة (٥٠)

هيئة مكتب رئاسة المجلس

ينتخب المجلس في أول اجتماع له رئيساً ونائبين للرئيس وأميناً للسر يكونون هيئة مكتب رئاسة المجلس، ولا يجوز الجمع بين عضوية هذا المكتب وبين رئاسة السلطة الوطنية أو الوزارة أو أي منصب حكومي آخر.

مادة (٥١)

استقالة أعضاء المجلس ونظامه الداخلي

يقبل المجلس استقالة أعضائه، ويضع نظامه الداخلي وقواعد مساءلة أعضائه، بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون الأساسي والمبادئ الدستورية العامة، وله وحده المحافظة على النظام والأمن أثناء جلساته أو أعمال لجانه، وليس لرجال الأمن التواجد في أرجائه إلا بناء على طلب رئيس المجلس أو رئيس اللجنة على حسب الأحوال.

^{٤٤} مدة هذا المجلس هي المرحلة الانتقالية.

^{٤٥} هذه المادة قد تمت إضافتها في تعديلات ٢٠٠٥.

^{٤٦} المادة الأصلية بحسب القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣: "١- يتألف المجلس التشريعي من ثمانية ونائبين عضواً منتخباً وفقاً للقانون. ٢- إذا شغل مركز عضو أو أكثر بسبب الوفاة أو الاستقالة أو فقد الأهلية تجري انتخابات فرعية في الدائرة المعنية وفقاً للقانون لانتخاب خلف له".

مادة (٥٢)
افتتاح الدورة العادية الأولى

يفتح رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية الدورة العادية الأولى للمجلس، ويلقي بيانه الافتتاحي.

مادة (٥٣)
حقوق أعضاء المجلس

- ١- لا تجوز مساءلة أعضاء المجلس التشريعي جزائياً أو مدنياً بسبب الآراء التي يبدونها، أو الوقائع التي يوردونها، أو لتصويتهم على نحو معين في جلسات المجلس التشريعي أو في أعمال اللجان، أو لأي عمل يقومون به خارج المجلس التشريعي من أجل تمكينهم من أداء مهامهم النيابية.
- ٢- لا يجوز التعرض لعضو المجلس التشريعي بأي شكل من الأشكال، ولا يجوز إجراء أي تفتيش في أمتعته أو بيته أو محل إقامته أو سيارته أو مكتبه، وبصفة عامة أي عقار أو منقول خاص به طيلة مدة الحصانة.
- ٣- لا يجوز مطالبة عضو المجلس التشريعي بالإدلاء بشهادة عن أمر يتعلق بأفعاله أو أقواله أو عن معلومات حصل عليها بحكم عضويته في المجلس التشريعي أثناء العضوية أو بعد انتهائها إلا برضائه وبموافقة المجلس المسبقة.
- ٤- لا يجوز في غير حالة التلبس بجناية اتخذ أية إجراءات جزائية ضد أي عضو من أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني على أن يبلغ المجلس التشريعي فوراً بالإجراءات المتخذة ضد العضو ليتخذ المجلس ما يراه مناسباً، وتتولى هيئة المكتب هذه المهمة إذا لم يكن المجلس منعقداً.
- ٥- لا يجوز لعضو المجلس التشريعي التنازل عن الحصانة من غير إذن مسبق من المجلس، ولا تسقط الحصانة بانتهاء العضوية وذلك في الحدود التي كانت تشملها مدة العضوية.

مادة (٥٤)
حظر استغلال العضوية والإقرار بالذمة المالية

- ١- لا يجوز لعضو المجلس التشريعي أن يستغل عضويته في أي عمل من الأعمال الخاصة، وعلى أي نحو.
- ٢- يقدم كل عضو في المجلس التشريعي إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده القصر مفصلاً فيه كل ما يملكون من ثروة، عقاراً ومنقولاً في داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون، ويحفظ هذا الإقرار مغلقاً وسرياً لدى محكمة العدل العليا، ولا يجوز الإطلاع عليه إلا بإذن المحكمة وفي الحدود التي تسمح بها.

مادة (٥٥)
مكافأة أعضاء المجلس

تحدد مخصصات وحقوق وواجبات أعضاء المجلس التشريعي والوزراء بقانون.^{٤٧}

مادة (٥٦)
صلاحيات أعضاء المجلس

لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في:

- ١- التقدم إلى السلطة التنفيذية بكل الطلبات الضرورية والمشروعة اللازمة لتمكينه من ممارسة مهامه النيابية.
- ٢- اقتراح القوانين، وكل اقتراح تم رفضه لا يجوز إعادة تقديمه في نفس دور الانعقاد السنوي.
- ٣- توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم، ولا يجوز مناقشة الاستجابات إلا بعد مرور سبعة أيام من تقديمه إلا إذا قبل الموجه إليه الاستجابات الرد والمناقشة حالاً أو في أجل أقل، كما أنه يجوز تقصير هذا الأجل في حالة الاستعجال إلى ثلاثة أيام بموافقة رئيس السلطة الوطنية.

^{٤٧} اقتضى عقد المجلس التشريعي مكافأة شهرية يحددها القانون.

مادة (٥٧)
سحب الثقة من الحكومة

- ١- يجوز لعشرة من أعضاء المجلس التشريعي، بعد استجواب، التقدم بطلب سحب الثقة من الحكومة أو من أحد الوزراء، ولا يجوز التصويت على هذا الطلب إلا بعد مضي ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه، ويصدر القرار بموافقة أغلبية أعضاء المجلس.
- ٢- يترتب على سحب الثقة انتهاء ولاية من سحبت منه.

مادة (٥٨)
تكوين لجان تقصي الحقائق

للمجلس أن يكون لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانه، من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة.

مادة (٥٩)
إقرار الخطة العامة للتنمية

يقر المجلس التشريعي الخطة العامة للتنمية، ويحدد القانون طريقة إعدادها وعرضها على المجلس.

مادة (٦٠)
إعداد الموازنة العامة وإقرارها

ينظم القانون الأحكام الخاصة بإعداد الموازنة العامة وإقرارها والتصرف في الأموال المرصودة فيها، وكذلك الموازنات الملحقة والتطويرية وميزانيات الهيئات والمؤسسات العامة، وكل مشروع تساهم فيه السلطة بها لا يقل عن خمسين بالمائة من رأسه.

مادة (٦١)
عرض مشروع الموازنة على المجلس ومناقشته

مع مراعاة ما ورد في المادة (٩٠) من هذا القانون الأساسي:

- ١- على الحكومة عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية.
- ٢- يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة السنوية فيقره بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى الحكومة في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمه إليه مصحوباً بملاحظات المجلس لاستكمال المقتضيات المطلوبة وإعادةه إلى المجلس التشريعي لإقراره.
- ٣- يتم التصويت على الموازنة باباً باباً.
- ٤- لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الميزانية إلا بالاتفاق بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية.

مادة (٦٢)
عرض الحساب الختامي للميزانية على المجلس

يجب عرض الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليه باباً باباً.

الباب الخامس

السلطة التنفيذية

مادة (٦٣)

مجلس الوزراء

مجلس الوزراء (الحكومة) هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ، وفيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء.

مادة (٦٤)

عدد أعضاء مجلس الوزراء

١- يتكون مجلس الوزراء من رئيس الوزراء وعدد من الوزراء لا يتجاوز أربعة وعشرين وزيراً.

٢- يحدد في قرار التعيين الوزارة التي تسند إلى كل وزير.

مادة (٦٥)

تشكيل رئيس الوزراء للحكومة

١- فور تكليفه من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يتولى رئيس الوزراء تشكيل حكومته خلال ثلاثة أسابيع من تاريخ اختياره، وله الحق في مهلة أخرى أقصاها أسبوعان آخران فقط.

٢- إذا أخفق رئيس الوزراء في تشكيل حكومته خلال الأجل المذكور أو لم يحصل على ثقة المجلس التشريعي وجب على رئيس السلطة الوطنية استبداله بأخر خلال أسبوعين من تاريخ إخفاقه أو من تاريخ جلسة الثقة حسب مقتضى الحال، وتنطبق على رئيس الوزراء الجديد الأحكام الواردة في الفقرة (١) أعلاه.

مادة (٦٦)

التصويت على الثقة بمجلس الوزراء

١- فور اختيار رئيس الوزراء لأعضاء حكومته يتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بهم بعد الاستماع والانتهاج من مناقشة البيان الوزاري المكتوب الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة، على أن تعقد الجلسة في موعد أقصاه أسبوع من تاريخ الطلب.

٢- يتم التصويت على الثقة برئيس الوزراء وأعضاء حكومته مجتمعين، ما لم تقرر الأغلبية المطلقة خلاف ذلك.

٣- تمنح الثقة بالحكومة إذا صوتت إلى جانبها الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي.

مادة (٦٧)

أداء رئيس الوزراء والوزراء اليمين الدستورية

بعد الحصول على الثقة بهم وقبل مباشرة أعمالهم يؤدي رئيس الوزراء وأعضاء حكومته أمام رئيس السلطة الوطنية اليمين الدستورية المنصوص عليها في المادة (٣٥) من القانون الأساسي.

مادة (٦٨)

مهام وصلاحيات رئيس الوزراء

يبارس رئيس الوزراء ما يلي:

- ١- تشكيل مجلس الوزراء أو تعديله أو إقالة أو قبول استقالة أي عضو أو ملء الشاغر فيه.
- ٢- دعوة مجلس الوزراء للانعقاد في جلسته الأسبوعية أو عند الضرورة، أو بناء على طلب رئيس السلطة الوطنية، ويضع جدول أعماله.
- ٣- ترؤس جلسات مجلس الوزراء.
- ٤- إدارة كل ما يتعلق بشؤون مجلس الوزراء.
- ٥- الإشراف على أعمال الوزراء والمؤسسات العامة التابعة للحكومة.
- ٦- إصدار القرارات اللازمة في حدود اختصاصاته وفقاً للقانون.
- ٧- توقيع وإصدار اللوائح أو الأنظمة التي يصادق عليها مجلس الوزراء.
- ٨- يقوم رئيس الوزراء بتعيين نائب له من بين وزرائه ليقوم بأعماله عند غيابه.

مادة (٦٩)

اختصاصات وصلاحيات مجلس الوزراء

يختص مجلس الوزراء بما يلي :

- ١- وضع السياسة العامة في حدود اختصاصه، وفي ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي.
- ٢- تنفيذ السياسات العامة المقررة من السلطات الفلسطينية المختصة.
- ٣- وضع الموازنة العامة لعرضها على المجلس التشريعي.
- ٤- إعداد الجهاز الإداري، ووضع هيكله، وتزويده بكافة الوسائل اللازمة، والإشراف عليه ومتابعته.
- ٥- متابعة تنفيذ القوانين وضمان الالتزام بأحكامها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك.
- ٦- الإشراف على أداء الوزارات وسائر وحدات الجهاز الإداري لواجباتها واختصاصاتها، والتنسيق فيما بينها.
- ٧- مسؤولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي.
- ٨- مناقشة الاقتراحات مع الجهات المختلفة ذات العلاقة بالفقرتين (٦ و٧) أعلاه، وسياساتها في مجال تنفيذ اختصاصاتها.
- ٩- إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كل منها بقانون.
- ب- تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات المشار إليها في البند (أ) أعلاه والإشراف عليها وفقاً لأحكام القانون.
- ١٠- تحديد اختصاصات الوزارات والهيئات والسلطات والمؤسسات التابعة للجهاز التنفيذي كافة، وما في حكمها.
- ١١- أية اختصاصات أخرى تناط به بموجب أحكام القانون.

مادة (٧٠)

الصلاحيات التشريعية لمجلس الوزراء

لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين.

مادة (٧١)

اختصاصات وصلاحيات الوزير

يختص كل وزير في إطار وزارته على وجه الخصوص بما يأتي :

- ١- اقتراح السياسة العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها.
- ٢- الإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك.
- ٣- تنفيذ الموازنة العامة ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته.
- ٤- إعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء.
- ٥- يجوز للوزير تفويض بعض سلطاته إلى وكيل الوزارة، أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته، في حدود القانون.

مادة (٧٢)

التقارير التفصيلية عن نشاطات الوزارات

على كل وزير أن يقدم إلى مجلس الوزراء تقارير تفصيلية عن نشاطات وزارته وسياساتها وخططها ومنجزاتها مقارنة بالأهداف المحددة للوزارة في إطار الخطة العامة، وكذلك عن مقترحاتها وتوصياتها بشأن سياستها في المستقبل.

وتقدم هذه التقارير بشكل دوري منتظم كل ثلاثة أشهر بحيث يكون مجلس الوزراء على إطلاع واف بسياسات كل وزارة ونشاطاتها.

مادة (٧٣)

جلسات مجلس الوزراء

- ١- بدعوة من رئيس الوزراء تعقد جلسات مجلس الوزراء بصورة دورية أسبوعياً، أو عند الضرورة، ولا يجوز لغير الوزراء حضور هذه الجلسات إلا بناء على دعوة مسبقة من رئيس الوزراء.
- ٢- تكون جلسات مجلس الوزراء موثقة.

مادة (٧٤)

مسؤولية رئيس الوزراء والوزراء

- ١- رئيس الوزراء مسؤول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته.
- ٢- الوزراء مسؤولون أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته.
- ٣- رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي.

مادة (٧٥)

حق رئيس السلطة ورئيس الوزراء في الإحالة إلى التحقيق

- ١- لرئيس السلطة الوطنية الحق في إحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق فيما قد ينسب إليه من جرائم أثناء تأديته أعمال وظيفته أو بسببها وذلك وفقاً لأحكام القانون.
- ٢- لرئيس الوزراء الحق في إحالة أي من الوزراء إلى التحقيق استناداً إلى أي من الأسباب المشار إليها في الفقرة (١) أعلاه وذلك وفقاً لأحكام القانون.

مادة (٧٦)

توقيف الوزراء ومحاکمتهم

- ١- يوقف من يتهم من الوزراء عن مهام منصبه فور صدور قرار الاتهام، ولا يجوز انتهاء خدمته دون الاستمرار في إجراءات التحقيق والمتابعة.
- ٢- يتولى النائب العام أو من يمثله من أعضاء النيابة العامة إجراءات التحقيق والاثام وتتم المحاكمة أمام المحكمة المختصة، وتتبع

الأحكام والقواعد المقررة في قانوني العقوبات والإجراءات الجزائية.

٣- تسري الأحكام السابقة على نواب الوزراء ووكلاء الوزارات ومن في حكمهم.

مادة (٧٧)

حجب الثقة عن الحكومة

١- يجوز لعشرة أعضاء من المجلس التشريعي التقدم بطلب إلى رئيس المجلس لعقد جلسة خاصة لطرح الثقة بالحكومة أو بأحد الوزراء بعد استجوابه.

٢- يتم تحديد موعد أول جلسة بعد مضي ثلاثة أيام على تقديم الطلب ولا يجوز أن يتجاوز موعدها أسبوعين من ذلك التاريخ.

مادة (٧٨)

إجراءات حجب الثقة وتبعاتها

١- يتم حجب الثقة عن رئيس الوزراء وحكومته بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي.

٢- يترتب على حجب الثقة عن رئيس الوزراء وحكومته انتهاء ولايتهم.

٣- عند انتهاء ولاية رئيس الوزراء وأعضاء حكومته يارسون أعمالهم مؤقتاً باعتبارهم حكومة تسيير أعمال ولا يجوز لهم أن يتخذوا من القرارات إلا ما هو لازم وضروري لتسيير الأعمال التنفيذية لحين تشكيل الحكومة الجديدة.

مادة (٧٩)

تغيير رئيس الوزراء والوزراء

١- عند قيام المجلس التشريعي بالأغلبية المطلقة لأعضائه بحجب الثقة عن رئيس الوزراء، أو عنه وعن أعضاء حكومته مجتمعين يقدم رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بديلاً خلال مهلة أقصاها أسبوعان تبدأ من تاريخ حجب الثقة، ويخضع رئيس الوزراء الجديد لأحكام هذا الباب.

٢- حال قيام المجلس التشريعي بحجب الثقة عن واحد أو أكثر من أعضاء الحكومة يقدم رئيس الوزراء بديلاً في الجلسة التالية على إلا يتجاوز موعدها أسبوعين من تاريخ حجب الثقة.

٣- أ- يعد تعديلاً وزارياً أية إضافة أو تغيير يطال حقيبة وزارية أو وزيراً أو أكثر من أعضاء مجلس الوزراء ما دام لم يبلغ ثلث عددهم.

ب. عند إجراء تعديل وزارى أو إضافة أحد الوزراء أو ملء الشاغر لأي سبب كان يتم تقديم الوزراء الجدد خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ التعديل أو الشغور للمجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها للتصويت على الثقة بهم وفقاً لأحكام هذه المادة.

٤- لا يجوز لرئيس الوزراء أو لأي من الوزراء ممارسة مهام منصبه إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس التشريعي.

مادة (٨٠)

إقرار الذمة المالية وتضارب المصالح

١- على رئيس الوزراء وكل وزير أن يقدم إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده القصر، مفصلاً فيه كل ما يملكون من عقارات ومنقولات وأسهم وسندات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون إلى رئيس السلطة الوطنية الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها وتبقى سرية ولا يجوز الإطلاع عليها إلا بإذن من المحكمة العليا عند الاقتضاء.

٢- لا يجوز لرئيس الوزراء أو لأي وزير من الوزراء أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الدولة، أو أحد الأشخاص المعنوية العامة، أو أن تكون له مصلحة مالية في أي عقد من العقود التي تبرمها الجهات الحكومية أو الإدارية، كما لا يجوز له طوال مدة وزارته أن يكون عضواً في مجلس إدارة أي شركة أو أن يمارس التجارة أو أي مهنة من المهن أو أن يتقاضى راتباً آخر أو أي مكافآت أو منح من أي شخص آخر وبأي صفة كانت غير الراتب الواحد المحدد للوزير ومخصصاته.

مادة (٨١)
مخصصات رئيس الوزراء والوزراء

تحدد بقانون مخصصات رئيس الوزراء والوزراء ومن في حكمهم.

مادة (٨٢)
شروط التعيين لرئيس الوزراء والوزراء

يشترط فيمن يعين رئيساً للوزراء أو وزيراً أن يكون فلسطينياً متمتعاً بكامل حقوقه المدنية والسياسية.

مادة (٨٣)
حالات اعتبار الحكومة مستقلة

تعتبر الحكومة مستقلة ويعاد تشكيلها وفقاً لإحكام هذا الباب في الحالات التالية:

- ١- فور بدء ولاية جديدة للمجلس التشريعي.
- ٢- بعد حجب الثقة عن رئيس الوزراء أو عن رئيس الوزراء وحكومته، أو عن ثلث عدد الوزراء على الأقل.
- ٣- أية إضافة أو تغيير أو شعور أو إقالة تشمل ثلث عدد أعضاء مجلس الوزراء على الأقل.
- ٤- وفاة رئيس الوزراء.
- ٥- استقالة رئيس الوزراء أو استقالة ثلث أعضاء الحكومة على الأقل.
- ٦- إقالة رئيس الوزراء من قبل رئيس السلطة الوطنية.

مادة (٨٤)
قوات الأمن والشرطة

- ١- قوات الأمن والشرطة قوة نظامية وهي القوة المسلحة في البلاد وتنحصر وظيفتها في الدفاع عن الوطن وخدمة الشعب وحماية المجتمع والسهر على حفظ الأمن والنظام العام والآداب العامة وتؤدي واجبها في الحدود التي رسمها القانون في احترام كامل للحقوق والحريات.
- ٢- تنظم قوات الأمن والشرطة بقانون.

مادة (٨٥)
الإدارة المحلية

- تنظم البلاد بقانون في وحدات إدارة محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويكون لكل وحدة منها مجلس منتخب انتخاباً مباشراً على الوجه المبين في القانون.
- ويحدد القانون اختصاصات وحدات الإدارة المحلية ومواردها المالية وعلاقتها بالسلطة المركزية ودورها في إعداد خطط التنمية وتنفيذها، كما يحدد القانون أوجه الرقابة على تلك الوحدات ونشاطاتها المختلفة.
- ويراعى عند التقسيم المعايير السكانية والجغرافية والاقتصادية والسياسية للحفاظ على الوحدة الترابية للوطن ومصالح التجمعات فيه.

مادة (٨٦)
تعيين الموظفين العموميين

يكون تعيين الموظفين العموميين، وسائر العاملين في الدولة وشروط استخدامهم وفقاً للقانون.

مادة (٨٧)

تنظيم شؤون الخدمة المدنية

ينظم بقانون كل ما يتعلق بشؤون الخدمة المدنية، وعلى ديوان الموظفين بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة العمل على الارتقاء بالإدارة العامة وتطويرها، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين واللوائح الخاصة بالإدارة العامة، والعاملين بها.

مادة (٨٨)

فرض الضرائب العامة والرسوم

فرض الضرائب العامة والرسوم، وتعديلها وإلغاؤها، لا يكون إلا بقانون، ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها، في غير الأحوال المبينة في القانون.

مادة (٨٩)

تحصيل الأموال العامة

يبين القانون الأحكام الخاصة بتحصيل الأموال العامة وبإجراءات صرفها.

مادة (٩٠)

تنظيم الموازنة العامة

تحدد بداية السنة المالية ونهايتها وتنظم الموازنة العامة بقانون، وإذا لم يتيسر إقرار الموازنة العامة قبل ابتداء السنة المالية الجديدة، يستمر الإنفاق باعتادات شهرية بنسبة ١٢/١ (واحد من اثني عشر) لكل شهر من موازنة السنة المالية.

مادة (٩١)

إيرادات الخزينة العامة والاحتياطي الاستراتيجي

١- يؤدي إلى الخزينة العامة جميع ما يقبض من الإيرادات بها فيها الضرائب والرسوم والقروض والمنح، وكل الأرباح والعوائد التي تعود على السلطة الوطنية الفلسطينية من إدارة أملاكها أو نشاطها، ولا يجوز تخصيص أي جزء من أموال الخزينة العامة أو الإنفاق منها لأي غرض، مهما كان نوعه، إلا وفق ما يقرره القانون.

٢- وفقاً لأحكام القانون يجوز للسلطة الوطنية الفلسطينية تكوين احتياطي مالي استراتيجي لمواجهة المتغيرات وحالات الطوارئ.

مادة (٩٢)

القروض العامة

تعقد القروض العامة بقانون، ولا يجوز الارتباط بأي مشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة إلا بموافقة المجلس التشريعي.

مادة (٩٣)

المؤسسات المالية وتعيين محافظ سلطة النقد

١- ينظم القانون الأحكام الخاصة بسلطة النقد والمصارف وسوق الأوراق المالية وشركات الصرافة والتأمين وسائر المؤسسات المالية والائتمانية.

٢- يعين محافظ سلطة النقد بقرار من رئيس السلطة الوطنية ويصادق على تعيينه من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني.

مادة (٩٤)

الامتيازات واستغلال موارد الثروة الطبيعية

يحدد القانون القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الامتيازات أو الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة، كما يبين أحوال التصرف بالعقارات المملوكة للدولة وغيرها من الأشخاص المعنوية العامة، أو القواعد والإجراءات المنظمة لها.

مادة (٩٥)

تعيين قواعد منح المرتبات والمعاشات

يعين القانون قواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تنقرر على الخزينة العامة، والجهات التي تتولى تطبيقها، ولا يجوز صرف أية مبالغ استثنائية إلا في الحدود المعينة قانونياً.

مادة (٩٦)

إنشاء ديوان للرقابة المالية والإدارية وتعيين رئيس له

١- ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، بما في ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامة والإنفاق منها في حدود الموازنة.

٢- ويقدم الديوان لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي تقريراً سنوياً أو عند الطلب، عن أعماله وملاحظاته.

٣- يعين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني.

الباب السادس

السلطة القضائية

مادة (٩٧)

استقلال السلطة القضائية

السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ويحدد القانون طريقة تشكيلها واختصاصاتها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون، وتعلن الأحكام وتنفذ باسم الشعب العربي الفلسطيني.

مادة (٩٨)

استقلال القضاء

القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة.

مادة (٩٩)

تعيين القضاة

- ١- تعيين القضاة ونقلهم وانتدابهم وترقيتهم ومساءلتهم يكون بالكيفية التي يقرها قانون السلطة القضائية.
- ٢- القضاة غير قابلين للعزل إلا في الأحوال التي يجيزها قانون السلطة القضائية.

مادة (١٠٠)

إنشاء مجلس القضاء الأعلى

ينشأ مجلس أعلى للقضاء ويبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين التي تنظم أي شأن من شؤون السلطة القضائية بما في ذلك النيابة العامة.

مادة (١٠١)

المحاكم الشرعية والعسكرية

- ١- المسائل الشرعية والأحوال الشخصية تتولاها المحاكم الشرعية والدينية وفقاً للقانون.
- ٢- تنشأ المحاكم العسكرية بقوانين خاصة، وليس لهذه المحاكم أي اختصاص أو ولاية خارج نطاق الشأن العسكري.

مادة (١٠٢)

إنشاء محاكم إدارية

يجوز بقانون إنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية والدعوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، والإجراءات التي تتبع أمامها.

مادة (١٠٣)

تشكيل المحكمة الدستورية العليا

- ١- تشكل محكمة دستورية عليا بقانون وتتولى النظر في:
 - أ- دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها.
 - ب- تفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات.
 - ج- الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي.

٢- يبين القانون طريقة تشكيل المحكمة الدستورية العليا، والإجراءات الواجبة الإلتباع، والآثار المترتبة على أحكامها.

مادة (١٠٤)

مهام المحكمة العليا

تتولى المحكمة العليا مؤقتاً كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا ما لم تكن داخله في اختصاص جهة قضائية أخرى وفقاً للقوانين النافذة.

مادة (١٠٥)

علنية جلسات المحاكم

جلسات المحاكم علنية، إلا إذا قررت المحكمة أن تكون سرية مراعاة للنظام العام أو الآداب وفي جميع الأحوال يتم النطق بالحكم في جلسة علنية.

مادة (١٠٦)

الأحكام القضائية

الأحكام القضائية واجبة التنفيذ والإمتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها على أي نحو جريمة يعاقب عليها بالحبس، والعزل من الوظيفة إذا كان المتهم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة، وللمحكوم له الحق في رفع الدعوى مباشرة إلى المحكمة المختصة، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً كاملاً له.

مادة (١٠٧)

تعيين النائب العام واختصاصاته

- ١- يعين النائب العام بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناءً على تنسيب من المجلس الأعلى للقضاء .
- ٢- يتولى النائب العام الدعوى العمومية باسم الشعب العربي الفلسطيني ويجدد القانون اختصاصات النائب العام وواجباته.

مادة (١٠٨)

تشكيل النيابة العامة وتعيين أعضائها

- ١- ينظم القانون طريقة تشكيل النيابة العامة واختصاصاتها.
- ٢- شروط تعيين أعضاء النيابة العامة ونقلهم وعزلهم ومساءلتهم يحددها القانون.

مادة (١٠٩)

مصادقة رئيس السلطة على أحكام الإعدام

لا ينفذ حكم الإعدام الصادر من أية محكمة إلا بعد التصديق عليه من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

الباب السابع

أحكام حالة الطوارئ

مادة (١١٠)

إعلان حالة الطوارئ

- ١- عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية يجوز إعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً.
- ٢- يجوز تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه.
- ٣- يجب أن ينص مرسوم إعلان حالة الطوارئ بوضوح على الهدف والمنطقة التي يشملها والفترة الزمنية.
- ٤- يحق للمجلس التشريعي أن يراجع الإجراءات والتدابير كلها أو بعضها التي اتخذت أثناء حالة الطوارئ وذلك لدى أول اجتماع عند المجلس عقب إعلان حالة الطوارئ أو في جلسة التمديد أيها أسبق وإجراء الاستجواب اللازم بهذا الشأن.

مادة (١١١)

تقييد فرض القيود على الحقوق والحريات

لا يجوز فرض قيود على الحقوق والحريات الأساسية إلا بالقدر الضروري لتحقيق الهدف المعلن في مرسوم إعلان حالة الطوارئ.

مادة (١١٢)

الاعتقال في حالة الطوارئ

يجب ان يخضع أي اعتقال ينتج عن إعلان حالة الطوارئ للمتطلبات الدنيا التالية :

- ١- أي توقيف يتم بمقتضى مرسوم إعلان حالة الطوارئ يراجع من قبل النائب العام أو المحكمة المختصة خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ التوقيف.
- ٢- يحق للموقوف أن يوكل محامياً يختاره.

مادة (١١٣)

حظر حل المجلس التشريعي الفلسطيني أو تعطيل أحكام حالة الطوارئ

لا يجوز حل المجلس التشريعي الفلسطيني أو تعطيله خلال فترة حالة الطوارئ أو تعليق أحكام هذا الباب.

مادة (١١٤)

إلغاء الأحكام المنظمة لحالات الطوارئ

تلغى جميع الأحكام التي تنظم حالات الطوارئ المعمول بها في فلسطين قبل نفاذ هذا القانون الأساسي بما في ذلك أحكام أنظمة الدفاع (الطوارئ) الانتدابية لعام ١٩٤٥ م.

الباب الثامن

أحكام عامة وانتقالية

مادة (١١٥)
مدة العمل بأحكام القانون الأساسي

يعمل بأحكام هذا القانون الأساسي مدة المرحلة الانتقالية ويمكن تمديد العمل به إلى حين دخول الدستور الجديد للدولة الفلسطينية حيز التنفيذ.

مادة (١١٦)
إصدار القوانين ونشرها ونفاذها

تصدر القوانين باسم الشعب العربي الفلسطيني، وتنشر فور إصدارها في الجريدة الرسمية، ويعمل بها بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشرها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

مادة (١١٧)
الأثر الرجعي للقوانين

لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ويجوز عند الاقتضاء في غير المواد الجزائية النص على خلاف ذلك.

مادة (١١٨)
الإبقاء على التشريعات السارية نافذة المفعول

فيما لا يتعارض وأحكام هذا القانون الأساسي المعدل تظل سارية القوانين واللوائح والقرارات المعمول بها في فلسطين قبل العمل بهذا القانون إلى أن تعدل أو تلغى وفقاً للقانون.

مادة (١١٩)
إلغاء بالتعارض

يلغى كل ما يتعارض مع أحكام هذا القانون الأساسي المعدل.

مادة (١٢٠)
تعديل أحكام القانون الأساسي المعدل

لا تعدل أحكام هذا القانون الأساسي المعدل إلا بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني.

مادة (١٢١)
النفاذ

يسري هذا القانون الأساسي المعدل من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

صدر بمدينة رام الله بتاريخ: ١٨/مارس/٢٠٠٣ ميلادية

الموافق: ١٥/محرم/١٤٢٤ هجرية

ياسر عرفات

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية

رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

الملحق الخامس: مقارنة بين القانون الأساسي المعدل ومشروع الدستور الفلسطيني

الموضوع	القانون الأساسي المعدل	مشروع الدستور الفلسطيني - النسخة الثالثة ^{٤٨}	التعليق
الإشارة لمنظمة التحرير	في الديباجة: " وفي الوقت نفسه فإن وضع هذا القانون، وإقراره من قبل المجلس التشريعي، ينطلق من حقيقة أن منظمة التحرير الفلسطينية هي الممثل الشرعي والوحيد للشعب العربي الفلسطيني".	- لا يوجد نص صريح في مشروع الدستور إلى منظمة التحرير لكن المنظمة تشارك في عملية تبني مشروع الدستور كمرحلة أولى قبل قيام الدولة. - الدولة ستحل مكان السلطة الفلسطينية ولكن مشروع الدستور لا يوضح مصير منظمة التحرير بعد قيام الدولة.	
الإشارة إلى الأمة العربية و/ أو الإسلامية	م. ١: فلسطين جزء من الوطن العربي الكبير، والشعب العربي الفلسطيني جزء من الأمة العربية والوحدة العربية هدف يعمل الشعب الفلسطيني من أجل تحقيقه.	م. ٢: فلسطين جزء من الوطن العربي، وتلتزم دولة فلسطين بميثاق جامعة الدول العربية، والشعب الفلسطيني جزء من الأمتين العربية والإسلامية، والوحدة العربية هدف يعمل الشعب الفلسطيني لأجل تحقيقه.	- فقط مشروع الدستور يشير إلى الأمة الإسلامية وإلى ميثاق جامعة الدول العربية؛
الفصل بين السلطات	م. ٢: الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي.	م. ٦٣: السيادة الوطنية ملك للشعب وهو مصدر السلطات، ويمارس اختصاصاتها مباشرة بالاستفتاء وبالانتخابات العامة، أو بواسطة ممثليه المنتخبين، من خلال سلطاته العامة الثلاثة: - التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، وعن طريق مؤسساته الدستورية. ليس لأي فرد أو جماعة أن تدعي لنفسها الحق في ممارسة أي من هذه الاختصاصات. م. ٦٤: تقوم العلاقة بين السلطات العامة الثلاثة على الاستقلالية في ممارسة اختصاصاتها على أساس مبدأ الفصل و التعاون والتوازن في ما بينها. وليس لسلطة أن تمارس اختصاصات أسندت إلى سلطة أخرى وفقاً لأحكام الدستور.	- فقط مشروع الدستور يشير إلى إمكانية إجراء استفتاء شعبي ويضعه كآلية لممارسة السيادة الشعبية مثل الانتخابات؛ - يفصل مشروع الدستور أيضاً مفهومه للفصل بين السلطات على أنه نظام رقابة وتعاون متبادلة بين السلطات.

^{٢٤} كما وردت في الكتيب الذي أصدره مركز البحوث السياسية والمسحية حيث احتوى على تعليق الباحث ناثان براون على المسودة الثالثة لدستور دولة فلسطين
nbrown.pdf / ٢٠٠٣ / http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/constitution

<p>مبدأ سيادة القانون</p> <p>م. ٦: مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص.</p>	<p>م. ٩: مبدأ سيادة القانون والعدالة أساس الحكم، وتخضع جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص للقانون.</p>	<p>م. ٦: مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص.</p>	<p>مبدأ سيادة القانون</p>
<p>مسؤولية الدولة</p> <p>م. ١٠: تخضع جميع أعمال السلطات العامة في الظروف العادية والاستثنائية للمراجعة والرقابة الإدارية والسياسية والقانونية والقضائية. ويحظر النص في القوانين على تحصيل أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء. وتلتزم الدولة بالتعويض عن أضرار الأخطاء والأخطار المترتبة عن الأعمال والإجراءات التي يقوم بها موظفو الدولة أثناء أداءهم مهام ووظائفهم.</p>	<p>م. ١٠: تخضع جميع أعمال السلطات العامة في الظروف العادية والاستثنائية للمراجعة والرقابة الإدارية والسياسية والقانونية والقضائية. ويحظر النص في القوانين على تحصيل أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء. وتلتزم الدولة بالتعويض عن أضرار الأخطاء والأخطار المترتبة عن الأعمال والإجراءات التي يقوم بها موظفو الدولة أثناء أداءهم مهام ووظائفهم.</p>	<p>م. ١٠: تخضع جميع أعمال السلطات العامة في الظروف العادية والاستثنائية للمراجعة والرقابة الإدارية والسياسية والقانونية والقضائية. ويحظر النص في القوانين على تحصيل أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء. وتلتزم الدولة بالتعويض عن أضرار الأخطاء والأخطار المترتبة عن الأعمال والإجراءات التي يقوم بها موظفو الدولة أثناء أداءهم مهام ووظائفهم.</p>	<p>مسؤولية الدولة</p>
<p>الإشارة للإسلام وللشريعة</p> <p>م. ٤: ١- الإسلام هو الدين الرسمي في فلسطين وللسائر الديانات السماوية احترامها</p> <p>م. ٤: ٢- مبادئ الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع.</p> <p>م. ٥: اللغة العربية هي اللغة الرسمية والإسلام هو الدين الرسمي في فلسطين. وللديانة المسيحية وللسائر الرسالات السماوية ذات القدسية والاحترام. ويكفل الدستور للمواطنين أيًا كانت عقيدتهم الدينية المساواة في الحقوق والواجبات.</p> <p>م. ٧: مبادئ الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع. ولأتباع الرسالات السماوية تنظيم أحوالهم الشخصية وشؤونهم الدينية وفقاً لشرائعهم ومللهم الدينية في إطار القانون، وبما يحفظ وحدة الشعب الفلسطيني واستقلاله.</p>	<p>م. ٥: اللغة العربية هي اللغة الرسمية والإسلام هو الدين الرسمي في فلسطين. وللديانة المسيحية وللسائر الرسالات السماوية ذات القدسية والاحترام. ويكفل الدستور للمواطنين أيًا كانت عقيدتهم الدينية المساواة في الحقوق والواجبات.</p> <p>م. ٧: مبادئ الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع. ولأتباع الرسالات السماوية تنظيم أحوالهم الشخصية وشؤونهم الدينية وفقاً لشرائعهم ومللهم الدينية في إطار القانون، وبما يحفظ وحدة الشعب الفلسطيني واستقلاله.</p>	<p>م. ٤: ١- الإسلام هو الدين الرسمي في فلسطين وللسائر الديانات السماوية احترامها</p> <p>م. ٤: ٢- مبادئ الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع.</p> <p>م. ٥: اللغة العربية هي اللغة الرسمية والإسلام هو الدين الرسمي في فلسطين. وللديانة المسيحية وللسائر الرسالات السماوية ذات القدسية والاحترام. ويكفل الدستور للمواطنين أيًا كانت عقيدتهم الدينية المساواة في الحقوق والواجبات.</p> <p>م. ٧: مبادئ الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع. ولأتباع الرسالات السماوية تنظيم أحوالهم الشخصية وشؤونهم الدينية وفقاً لشرائعهم ومللهم الدينية في إطار القانون، وبما يحفظ وحدة الشعب الفلسطيني واستقلاله.</p>	<p>الإشارة للإسلام وللشريعة</p>
<p>نظام الحكم</p> <p>م. ٨: النظام السياسي الفلسطيني ديمقراطي نيابي برلماني، يقوم على التعددية الحزبية السياسية، وكفالة حقوق المواطنين وحيرياتهم ومنها حرية تكوين الأحزاب وممارستها لنشاطها على أساس القانون. وتلتزم الأحزاب بمبادئ السيادة الوطنية والديمقراطية والتداول السلمي للسلطة عملاً بالدستور.</p>	<p>م. ٨: النظام السياسي الفلسطيني ديمقراطي نيابي برلماني، يقوم على التعددية الحزبية السياسية، وكفالة حقوق المواطنين وحيرياتهم ومنها حرية تكوين الأحزاب وممارستها لنشاطها على أساس القانون. وتلتزم الأحزاب بمبادئ السيادة الوطنية والديمقراطية والتداول السلمي للسلطة عملاً بالدستور.</p>	<p>م. ٥: نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني.</p>	<p>نظام الحكم</p>

<p>م. ١١٤: ينتخب الرئيس مباشرة من الشعب لفترة ولاية مدتها خمس سنوات ميلادية. ولا يجوز إعادة انتخاب من شغل أو يشغل منصب رئاسة الدولة إلا مرة واحدة.</p> <p>م. ٣٤: ينتخب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية انتخاباً عاماً ومباشراً من الشعب الفلسطيني وفقاً لأحكام قانون الانتخابات الفلسطيني.</p> <p>م. ٣٦: مدة رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية هي أربع سنوات، ويحق للرئيس ترشيح نفسه لفترة رئاسية ثانية على أن لا يشغل منصب الرئاسة أكثر من دورتين متتاليتين</p>	<p>م. ٥: ...ينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب...</p> <p>م. ٣٤: ينتخب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية انتخاباً عاماً ومباشراً من الشعب الفلسطيني وفقاً لأحكام قانون الانتخابات الفلسطيني.</p> <p>م. ٣٦: مدة رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية هي أربع سنوات، ويحق للرئيس ترشيح نفسه لفترة رئاسية ثانية على أن لا يشغل منصب الرئاسة أكثر من دورتين متتاليتين</p>	<p>ولاية الرئيس وطريقة انتخابه</p>
<p>م. ١١٤: ينتخب الرئيس مباشرة من الشعب لفترة ولاية مدتها خمس سنوات ميلادية. ولا يجوز إعادة انتخاب من شغل أو يشغل منصب رئاسة الدولة إلا مرة واحدة.</p> <p>م. ٣٤: ينتخب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية انتخاباً عاماً ومباشراً من الشعب الفلسطيني وفقاً لأحكام قانون الانتخابات الفلسطيني.</p> <p>م. ٣٦: مدة رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية هي أربع سنوات، ويحق للرئيس ترشيح نفسه لفترة رئاسية ثانية على أن لا يشغل منصب الرئاسة أكثر من دورتين متتاليتين</p>	<p>م. ١١٤: ينتخب الرئيس مباشرة من الشعب لفترة ولاية مدتها خمس سنوات ميلادية. ولا يجوز إعادة انتخاب من شغل أو يشغل منصب رئاسة الدولة إلا مرة واحدة.</p> <p>م. ٣٤: ينتخب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية انتخاباً عاماً ومباشراً من الشعب الفلسطيني وفقاً لأحكام قانون الانتخابات الفلسطيني.</p> <p>م. ٣٦: مدة رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية هي أربع سنوات، ويحق للرئيس ترشيح نفسه لفترة رئاسية ثانية على أن لا يشغل منصب الرئاسة أكثر من دورتين متتاليتين</p>	<p>اليمين الدستورية</p>
<p>م. ١١٢: رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية، يحمي الدستور ووحدة الشعب، ويضمن استمرار بقاء الدولة والاستقلال الوطني، والسير المنتظم للسلطات العامة. ويُمارس اختصاصاته، وتحدد مسؤولياته وفقاً لأحكام الدستور. وفيما عدا ما يتم إسناده دستورياً إلى رئيس الدولة من اختصاصات تكون الإدارية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء.</p> <p>م. ١٢٤: ومنها إلزام الحصول على توقيع رئيس الوزراء أو الوزير المختص.</p>	<p>م. ١١٢: رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية، يحمي الدستور ووحدة الشعب، ويضمن استمرار بقاء الدولة والاستقلال الوطني، والسير المنتظم للسلطات العامة. ويُمارس اختصاصاته، وتحدد مسؤولياته وفقاً لأحكام الدستور. وفيما عدا ما يتم إسناده دستورياً إلى رئيس الدولة من اختصاصات تكون الإدارية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء.</p> <p>م. ١٢٤: ومنها إلزام الحصول على توقيع رئيس الوزراء أو الوزير المختص.</p>	<p>صلاحيات الرئيس</p>

<p>صلاحيات الحكومة التنفيذية</p>	<p>م. ٦٣: مجلس الوزراء (الحكومة) هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ....</p> <p>م. ٦٨: يمارس رئيس الوزراء ما يلي: ٣- ترؤس جلسات مجلس الوزراء.</p>	<p>م. ١٤٢: تناط السلطة التنفيذية بمجلس الوزراء.</p> <p>م. ١٣٧: يمارس رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات التالية: ... يدعو مجلس الوزراء للانعقاد ويضع جدول أعماله ويطلع رئيس الدولة عليه، ويرأس جلساته.</p> <p>م. ١٣٧: يمارس رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات التالية: ... يدعو مجلس الوزراء للانعقاد ويضع جدول أعماله ويطلع رئيس الدولة عليه، ويرأس جلساته.</p>	<p>- تستعمل "الحكومة" و"مجلس الوزراء" للإشارة للشيء نفسه بحسب النصين الدستوريين، بعكس أنظمة شبيهة (فرنسا) حيث يتشكل مجلس الوزراء من رئيس الدولة والحكومة (الأخيرة تشمل الوزراء والوزير الأول).</p> <p>- رئيس الوزراء هو من يرأس مجلس الوزراء إلا في الحالات التي يحضر فيها رئيس السلطة أو الدولة وبالتالي يرأس تلك الجلسات.</p> <p>- هناك إشارة لصلاحيات الوزراء ولصلاحيات الرئيس التنفيذية؛ ما تبقى من صلاحيات تنفيذية (ضمنية) فهي من صلاحيات مجلس الوزراء.</p>
<p>صلاحيات الرئيس تجاه الحكومة</p>	<p>م. ٤٥: يختار رئيس السلطة الوطنية رئيس الوزراء ويكلفه بتشكيل حكومته وله أن يقيله أو يقبل استقالته، وله أن يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للانعقاد.</p>	<p>م. ١٢١: يكلف رئيس الدولة رئيس مجلس الوزراء بتنصيب من الحزب الحائز على أكبر عدد من مقاعد المجلس النيابي، بعد إجراء مشاورات مع زعماء الأحزاب الأخرى الممثلة في المجلس النيابي. فإذا تعذر تشكيل الحكومة خلال مهلة خمسة وأربعين يوماً، يسمي الرئيس رئيساً جديداً لمجلس الوزراء وهكذا دواليك إلى أن يتم تأليف الحكومة.</p>	<p>- قام مشروع الدستور (بعكس القانون الأساسي) بالإشارة بشكل صريح إلى إجراءات تعيين رئيس وزراء من قبل الرئيس، وذلك بطريقة تسمح بحصوله على الأكثرية المطلوبة في البرلمان.</p>
<p>صلاحيات الرئيس تجاه الأجهزة الأمنية</p>	<p>م. ٤٦: يساعد مجلس الوزراء الرئيس في أداء مهامه وممارسة سلطاته على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي.</p>	<p>م. ١٢٠: لرئيس الدولة أن يوجه مجلس الوزراء في رسم السياسة العامة.</p>	<p>- وجود هذه المادة في القانون الأساسي لعام ٢٠٠٢ كان منطقياً؛ أما بعد استحداث منصب رئيس الوزراء فهذه المادة مبهمه من حيث نتائجها القانونية؛</p> <p>- أما مشروع الدستور فقد أضاف مادة مثيرة للجدل وهي منح الرئيس إمكانية التدخل في السياسة العامة وهي عادة من صلاحيات الحكومة.</p>
<p>صلاحيات الرئيس تجاه الأجهزة الأمنية</p>	<p>م. ٣٩: رئيس السلطة الوطنية هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية.</p>	<p>م. ١٢٦: رئيس الدولة هو الرئيس الأعلى لقوات الأمن الوطني الفلسطيني التي يرأسها وزير مختص.</p>	<p>- يحاول مشروع الدستور إجراء توازن بين رئيس الدولة والحكومة في العلاقة مع الأجهزة الأمنية.</p>

<p>الممثلات والسفارات في الخارج</p> <p>م. ٤٠: يعين رئيس السلطة الوطنية ممثلي السلطة الوطنية لدى الدول والمنظمات الدولية والهيئات الأجنبية وينهي مهامهم، كما يعتمد ممثلي هذه الجهات لدى السلطة الوطنية الفلسطينية.</p> <p>م. ١٢٥: يُعين رئيس الدولة سفراء دولة فلسطين وممثليها لدى الدول والمنظمات الدولية والإقليمية، وينهي مهامهم، بالتنسيق من الوزير المختص بالشؤون الخارجية.</p> <p>ويعتمد ممثلي الدول والمنظمات الدولية والإقليمية.</p> <p>- بحسب اتفاقيات أو سلو، الشؤون الخارجية ليست من اختصاص مجلس الحكم الذاتي؛</p> <p>- منظمة التحرير هي الممثل الشرعي والوحيد للفلسطينيين جميعاً والمسؤولة (مكتبها السياسي ورئيس اللجنة التنفيذية) عن تعيين ممثليها في الخارج.</p> <p>- سيطرت السلطة الفلسطينية على صلاحيات بحكم الأمر الواقع وخاصة للسيطرة على مصادر التمويل. وفي هذا الاتجاه تبنت السلطة الفلسطينية قانون السلك الدبلوماسي ٢٠٠٥/١٣.</p> <p>- يشير مشروع الدستور إلى تعيين ممثلي الدولة من قبل الرئيس بناء على توصية من وزير الخارجية.</p>	<p>م. ٤١: ١- يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملاحظاته وأسباب اعتراضه وإلا اعتبرت مصدرة وتنشر فوراً في الجريدة الرسمية.</p> <p>٢- إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي، فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية.</p> <p>م. ١٢٢: يُصادق رئيس الدولة على القوانين بعد إقرار المجلس النيابي لها، وذلك خلال ثلاثين يوماً من إحالتها إليه، ويأمر بنشرها.</p> <p>لرئيس، قبل انقضاء هذه المدة، أن يعترض مرة واحدة على مشروع القانون الذي أقره المجلس النيابي وأن يطلب منه إعادة النظر فيه مشفوعاً بأسباب اعتراضه، وإذا انتهت المدة المذكورة دون التصديق على القانون أو الاعتراض عليه، يُعتبر القانون نافذاً حكماً ويجب نشره في الجريدة الرسمية. أما إذا رد رئيس الدولة القانون الذي أقره المجلس النيابي في الميعاد القانوني، وأقره المجلس النيابي ثانية بأغلبية ثلثي مجموع أعضائه اعتبر القانون نافذاً حكماً ووجب نشره.</p> <p>وتتولى المحكمة الدستورية، على حسب الأحوال، وبناءً على طلب المجلس النيابي إصدار الأمر بنشر القانون.</p>	<p>صلاحيات الرئيس التشريعية</p>	

<p>القرارات بقانون</p>	<p>م. ٤٣: ١- لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون.</p>	<p>م. ١٢٩: يجوز لمجلس الوزراء بعد إعلان حالة الطوارئ، إذا حدث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لمواجهة أمور طرأت لا تحتل التأخير حين انعقاد المجلس النيابي، إصدار قرارات يصادق عليها الرئيس خلال مدة لا تزيد عن خمسة عشر يوماً ويكون لها قوة القانون. تعرض هذه القرارات على المجلس النيابي في أول اجتماع له بعد إعلان حالة الطوارئ، أو في جلسة تمديد حالة الطوارئ أيها أسبق ليقرر بشأنها، وإلا زال ما كان لها من قوة قانونية بأثر رجعي.</p> <p>وإذا لم يقرها المجلس النيابي يتوقف أثرها القانوني، ويحدد المجلس الطريقة التي تسوى بها آثارها دون الإضرار بالحقوق المادية للغير.</p>	<p>- مشروع الدستور ينظم بطريقة مختلفة عن القانون الأساسي إمكانية تبني قرارات لها قوة القانون إذ منح هذه الصلاحية لمجلس الوزراء وليس للرئيس، كما أنه منح هذه الصلاحية فقط في حالة الضرورة.</p>
<p>مسؤولية الحكومة</p>	<p>م. ٥: ...وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني... م. ٧٤: ١- رئيس الوزراء مسؤول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته . ٢- الوزراء مسؤولون أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته. ٣- رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي.</p>	<p>م. ١٣٤: يُشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الوزراء. ويكون كل وزير مسؤولاً أمام مجلس الوزراء طبقاً للإجراءات التي تقرها أحكام هذا الدستور.</p> <p>رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس النيابي عن أعمال الحكومة.</p>	<p>- يشير القانون الأساسي إلى مسؤولية رئيس الوزراء أمام الرئيس وهي مادة لا يوجد لها مقابل في مشروع الدستور؛ - هناك تناقض شكلي بين المادة ٥ والمادة ٧٤ من القانون الأساسي بحكم أن رئيس الوزراء فقط هو المسؤول أمام الرئيس وليس الحكومة. لكن بما أن إقالة رئيس الوزراء تعني استقالة الحكومة (م. ٨٣: ٣-٤) فالتناقض غير وارد.</p>

<p>- أدخل مشروع الدستور اختلافاً جوهرياً على القانون الأساسي بأن جعل رئيس الوزراء هو من يشغل منصب الرئيس في حال أصبح المنصب شاغراً، وفي حال عدم تمكنه، يتولى رئيس المحكمة الدستورية هذه المهمة (بدل رئيس المجلس التشريعي)؛ ولكن هذا الموضوع لم يدخل في النقاشات بشكل عام.</p>	<p>م. ١١٩: إذا شُغر مركز الرئيس، أو قرر المجلس النيابي اتهامه وفقاً للمادة (٩٠) من الدستور، يتولى رئيس المجلس النيابي رئاسة الدولة مؤقتاً لمدة لا تزيد عن ستين يوماً، تجري خلالها الانتخابات للرئاسة وفقاً للقانون الانتخابي. وإذا رغب رئيس المجلس النيابي في ترشيح نفسه أو حال دون توليه الرئاسة مانع قانوني، يتولى رئيس المحكمة الدستورية رئاسة الدولة مؤقتاً لحين إتمام إجراءات انتخاب الرئيس. وليس لرئيس المحكمة، في هذه الحالة، أن يرشح نفسه للرئاسة.</p>	<p>م. ٣٧: ٢- إذا شُغر مركز رئيس السلطة الوطنية في أي من الحالات السابقة يتولى رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني مهام رئاسة السلطة الوطنية مؤقتاً لمدة لا تزيد عن ستين يوماً تجري خلالها انتخابات حرة ومباشرة لانتخاب رئيس جديد وفقاً لقانون الانتخابات الفلسطيني.</p>	<p>في حالة أصبح منصب الرئيس شاغراً</p>
<p>- تم تعديل الفقرة الثالثة من المادة ٤٧ من القانون الأساسي لتصبح الانتخابات دورية كل أربع سنوات وليس للفترة الانتقالية. وهذه خطوة تشير إلى إمكانية أن تطول المدة الانتقالية والتعامل معها كوضع نهائي.</p> <p>- المادة ٤٧ مكررة تم إضافتها للقانون الأساسي ضمن تعديلات ٢٠٠٥.</p> <p>- في مشروع الدستور يشار إلى المجلس النيابي وله الصلاحيات التشريعية ويتبعه إشارة إلى مجلس استشاري يمثل فلسطينيي الشتات وهو ما تم اعتباره بأنه نوع من استبدال للمجلس الوطني الفلسطيني.</p>	<p>م. ٦٦: يتكون المجلس النيابي من مائة وخمسين نائباً يمثلون الشعب الفلسطيني ويجري انتخابهم وفقاً لأحكام الدستور وقانون الانتخاب ويراعى في الترشيح لعضوية المجلس النيابي الأحكام الواردة في هذا الدستور وفي قانون الانتخاب. ويشترط فيمن يرشح نفسه للمجلس النيابي أن يكون فلسطينياً ولا يجوز له بعد انتخابه أن يحل جنسية دولة أخرى.</p> <p>م. ٦٧: ينتخب أعضاء المجلس النيابي لمدة خمس سنوات، ويجوز إعادة انتخاب العضو لأكثر من مرة. ولا يجوز تمديد مدة المجلس النيابي إلا في حالة الضرورة، وبقانون يقره المجلس النيابي بأغلبية ثلثي مجموع أعضائه.</p>	<p>م. ٤٧: ١- المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة.</p> <p>٢- بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي.</p> <p>٣- مدة المجلس التشريعي أربع سنوات من تاريخ انتخابه وتجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية.</p> <p>م. ٤٧ مكررة: ١- ينتخب أعضاء المجلس التشريعي انتخاباً عاماً حراً ومباشراً وفقاً لأحكام قانون الانتخابات، ويحدد القانون عدد الأعضاء والدوائر والنظام الانتخابي.</p> <p>٢- إذا شُغر مركز عضو أو أكثر من أعضاء المجلس التشريعي يتم ملء الشاغر وفقاً لأحكام قانون الانتخابات.</p>	<p>صلاحيات المجلس التشريعي / المجلس النيابي</p>

<p>- لا يوجد نص في القانون الأساسي بخول أي جهة كانت بالدعوة لانتخابات مبكرة. هذا التقصير الدستوري تم تفسيره من قبل البعض على أنه يعني السماح ومن قبل الآخرين أنه يعني العكس تماما.</p> <p>- مشروع الدستور تعرض لهذه الإمكانية ومنح هذه الصلاحية لمجلس الوزراء، وبمرسوم صادر عن الرئيس.</p>	<p>م. ٨٩: لرئيس الدولة أو لرئيس مجلس الوزراء، في حال الضرورة، اقتراح حل المجلس النيابي على مجلس الوزراء، فإذا تقرر حله بأغلبية ثلثي مجموع أعضائه، يصدر رئيس الدولة قرار الحل. وتدعو الحكومة الناخبين لإجراء انتخابات للمجلس النيابي الجديد في مهلة لا تتجاوز ستين يوماً وبالإجراءات التي يحددها قانون الانتخاب، فإذا تعذر إجراء الانتخاب خلال المهلة المحددة يعود المجلس إلى ممارسة صلاحياته إلى حين انتخاب مجلس جديد، ولا يجوز للمجلس المنحل حجب الثقة عن الحكومة.</p> <p>و لا يجوز حل المجلس النيابي خلال السنة الأولى لتشكله، أو في فترة إعلان حالة الطوارئ المبينة في الدستور.</p>		<p>إمكانية حل المجلس التشريعي / مجلس النواب</p>
<p>- القانون الأساسي يمنع أعضاء مكتب رئاسة المجلس ورئاسة السلطة أو الوزارة أو أي منصب حكومي؛</p> <p>يمكن للنواب الآخرين فيمكنهم أن يكونوا وزراء لكن القانون الأساسي لا يحدد عددهم أو طريقتهم في التصويت داخل المجلس التشريعي بعكس مشروع الدستور الذي يحدد أن عددهم لا يجب أن يتجاوز نصف عدد الوزراء.</p>	<p>م. ٧٠: ينتخب المجلس النيابي في أول اجتماع من كل دورة سنوية له رئيساً، ونائبين للرئيس وأميناً للسر، ويكونون مكتب رئاسته. ولا يجوز لأعضاء مكتب رئاسة المجلس النيابي تولى الوزارة أو أي منصب حكومي آخر. يجوز لعضو المجلس النيابي أن يولى الوزارة، على ألا يزيد مجموع النواب الوزراء في الحكومة عن نصف مجموع الوزراء.</p>	<p>م. ٥٠: ينتخب المجلس في أول اجتماع له رئيساً ونائبين للرئيس وأميناً للسر يكونون هيئة مكتب رئاسة المجلس، ولا يجوز الجمع بين عضوية هذا المكتب وبين رئاسة السلطة الوطنية أو الوزارة أو أي منصب حكومي آخر.</p>	<p>منع الجمع في بعض الوظائف</p>

<p>- يشير مشروع الدستور إلى إمكانية الرئيس أيضاً بتقديم مشاريع قوانين بالإضافة إلى رئيس الوزراء؛</p> <p>- منح مشروع الدستور النواب الحق بتقديم مشاريع قوانين ولكن يحدد بأن العدد المطلوب هو خمسة نواب على الأقل بعكس القانون الأساسي الذي يمنح هذا الحق لأي نائب.</p> <p>- هناك بعض من يقترح تعديل القانون الأساسي من حيث ضرورة إعطاء الأولوية لما يقدم من قوانين من قبل الحكومة على جدول أعمال المجلس التشريعي وتقييد إمكانية النواب كأفراد بتقديم مشاريع قوانين.</p>	<p>م. ٧٧: لرئيس الدولة أو لرئيس مجلس الوزراء، ولرئيس المجلس النيابي أو خمسة من أعضائه اقتراح مشروعات القوانين، وكل اقتراح لم ينل موافقة الأغلبية المطلوبة لا يجوز طرحه للمناقشة في نفس الدورة إلا بقرار محظى بموافقة أغلبية الثلثين.</p>	<p>م. ٥٦: لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في ... ٢- اقتراح القوانين، وكل اقتراح تم رفضه لا يجوز إعادة تقديمه في نفس دور الانعقاد السنوي.</p> <p>م. ٧٠: لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين.</p>	<p>المبادرة التشريعية</p>
<p>- هناك مواد كثيرة في القانون الأساسي ومشروع الدستور في اتجاه حماية استقلال القضاء؛</p> <p>- كما أن النصان يتعاملان مع مفهوم استقلال القضاء بمعنى استقلال المؤسسة واستقلال القاضي.</p>	<p>م. ١٥٩: السلطة القضائية مستقلة، وهي صاحبة الاختصاص الأصلي بالوظيفة القضائية، والفصل في جميع المنازعات والجرائم.</p> <p>يحدد القانون هيئات السلطة القضائية، وينظم هيكلتها ويحدد أنواع المحاكم ودرجاتها واختصاصاتها وإجراءاتها. ولا يجوز إنشاء محاكم استثنائية.</p> <p>م. ١٦٨: القضاة مستقلون ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون وضميرهم، وهم غير قابلين للعزل. وينظم القانون شروط انتهاء مهامهم ومساءلتهم التأديبية أمام المجلس الأعلى للقضاء في الأحوال التي يحددها القانون، دون الإخلال باستقلاليتهم في أداء أعمالهم. ولا يجوز لأي كان التدخل في سير العدالة أو تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية. ويعتبر التدخل في سير العدالة أو تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية جريمة يعاقب عليها القانون، ولا تسقط الدعوى فيها بالتقادم.</p>	<p>م. ٩٧: السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ويحدد القانون طريقة تشكيلها واختصاصاتها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون، وتعلن الأحكام وتنفذ باسم الشعب العربي الفلسطيني.</p> <p>م. ٩٨: القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة.</p>	<p>استقلال القضاء</p>

	<p>م. ١٦٢: يتولى شؤون الهيئات القضائية مجلس أعلى للقضاء يحدد القانون تشكيله واختصاصاته بما يؤمن استقلاليتها ويضمن مساواته في إطار من التعاون مع السلطات العامة الأخرى. ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين التي تنظم شؤون القضاء. وله أن يضع نظامه الداخلي.</p>	<p>م. ١٠٠: ينشأ مجلس أعلى للقضاء ويبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين التي تنظم أي شأن من شؤون السلطة القضائية بما في ذلك النيابة العامة.</p>	<p>مجلس القضاء الأعلى</p>
<p>- لا توجد إشارة في مشروع الدستور إلى استمرار عمل المحاكم الشرعية والدينية بالمقابل، هناك إشارة لاستمرار الديانات السماوية بتنظيم الأحوال الشخصية كل بحسب تشريعاته.</p>		<p>م. ١٠١: ١- المسائل الشرعية والأحوال الشخصية تتولاها المحاكم الشرعية والدينية وفقاً للقانون.</p>	<p>المحاكم الدينية والشرعية</p>
<p>- هناك توافق على ضرورة تبني قانون خاص لإنشاء محاكم عسكرية وبضرورة حصرها بالعسكريين وبالشأن العسكري؛ - تطبق المحاكم العسكرية حتى تاريخ إعداد هذا البحث قانون العقوبات الثوري الصادر عن منظمة التحرير.</p>	<p>م. ١٧٢: تُنشأ بقانون محكمة عسكرية تختص بالفصل في القضايا العسكرية، وليس لها محاكمة المدنيين أو الفصل في أية قضية خارج النطاق العسكري.</p>	<p>م. ١٠١: ٢- تنشأ المحاكم العسكرية بقوانين خاصة، وليس لهذه المحاكم أي اختصاص أو ولاية خارج نطاق الشأن العسكري.</p>	<p>المحاكم العسكرية</p>
<p>- يترك النصان الدستوريان إمكانية إنشاء محاكم إدارية إلى المشرع العادي؛ - تبقى المحكمة العليا هي المحكمة الإدارية إلى حين إنشاء محاكم إدارية.</p>	<p>م. ١٧١: تُنشأ محكمة عدل عليا تختص بالفصل في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية التي يحددها قانون إنشائها، وينظم قواعد عملها وشروط تعيين قضاةها والعاملين فيها والإجراءات التي تتبع أمامها. ويجوز بقانون إنشاء محاكم إدارية أدنى.</p>	<p>م. ١٠٢: يجوز بقانون إنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، والإجراءات التي تتبع أمامها.</p>	<p>المحاكم الإدارية</p>

<p>- يشير القانون الأساسي إلى إنشاء محكمة دستورية عليا بقانون؛ وقد تم تبني قانون ٢٠٠٦/٣ في هذا الاتجاه لكن طريقة تبنيه أثارت إشكاليات كثيرة.</p> <p>- احتوى مشروع الدستور على مواد تفصيلية أكثر بخصوص تنظيم المحكمة الدستورية والتي تنشأ وتنظم أيضاً عن طريق الدستور نفسه وليس بقانون.</p> <p>- من صلاحيات المحكمة الدستورية العليا بحسب مشروع الدستور النظر في النزاعات بين الرئيس ورئيس الوزراء.</p>	<p>م. ١٧٨: تنشأ بموجب الدستور، محكمة دستورية تمارس اختصاصها باستقلالية لحماية الشرعية في عمل مؤسسات الدولة، وتتكون من تسعة قضاة يعينهم رئيس الدولة بالتنسيق من مجلس الوزراء ويوافق عليهم المجلس النيابي. وللمحكمة وضع نظامها الداخلي الذي ينظم إجراءات عملها. ويكون تعيين القضاة مرة واحدة لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد أو التمديد.</p> <p>م. ١٨٢: فصل المحكمة الدستورية بناءً على طلب من رئيس الدولة، أو من رئيس مجلس الوزراء، أو من رئيس المجلس النيابي، أو من عشرة أعضاء من المجلس النيابي أو من محاكم الاستئناف والنقض والعدل العليا أو من النائب العام، في المسائل التالية:</p> <p>- دستورية القوانين قبل إصدارها، إذا رفع إليها الطلب خلال ثلاثين يوماً من إحالة القانون إلى رئيس الدولة للتصديق عليه وإصداره.</p> <p>- المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والأنظمة واللوائح والتدابير والقرارات الصادرة عن الرئيس أو عن مجلس الوزراء والتي لها قوة القانون.</p> <p>- تفسير نصوص الدستور في حال التنازع حول حقوق السلطات الثلاثة وواجباتها واختصاصاتها، وفي حال التنازع في الاختصاص بين رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء.</p> <p>- الإشكاليات المتعلقة بدستورية برامج الأحزاب والجمعيات السياسية وأنشطتها، وإجراءات حلها أو وقف نشاطها ومدى مطابقتها هذه الإجراءات مع الدستور.</p> <p>- دستورية عقد المعاهدات الدولية والانضمام إليها وإجراءات تنفيذها، وتقرير بطلان القانون أو بعض مواده، إذا تعارض مع الدستور أو مع معاهدة دولية.</p> <p>- أية اختصاصات أخرى أسندت إليها في هذا الدستور.</p>	<p>م. ١٠٣: - تشكل محكمة دستورية عليا بقانون وتتولى النظر في: أ- دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها. ب- تفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات. ج- الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي.</p> <p>٢- يبين القانون طريقة تشكيل المحكمة الدستورية العليا، والإجراءات الواجبة الإتيان، والآثار المترتبة على أحكامها.</p> <p>م. ١٠٤: تتولى المحكمة العليا مؤقتاً كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا ما لم تكن داخله في اختصاص جهة قضائية أخرى وفقاً للقوانين النافذة.</p>	<p>المحكمة الدستورية</p>
--	--	---	--------------------------

١- ...
٢- ...
٣- ...
٤- ...
٥- ...

٦- ...
٧- ...
٨- ...
٩- ...
١٠- ...

١١- ...
١٢- ...
١٣- ...
١٤- ...
١٥- ...

١٦- ...
١٧- ...
١٨- ...
١٩- ...
٢٠- ...

٢١- ...
٢٢- ...
٢٣- ...
٢٤- ...
٢٥- ...



الاطار القانون للمواطنة الفلسطينية وحقوق المواطن
مراجعة وتوثيق لوجهات النظر الفلسطينية

الاطار القانون للمواطنة الفلسطينية وحقوق المواطن مراجعة وتوثيق لوجهات النظر الفلسطينية

ورقة عمل مقدمة في اطار مشروع ملامح الدولة الفلسطينية

المستقبلية من وجهة نظر فلسطينية بإدارة معهد الحقوق في جامعة بيرزيت

اعداد: رم البطمة

قائمة المحتويات

٩٤	المقدمة
٩٦	١ . بناء الأسس التي تقوم عليها المواطنة الفلسطينية
٩٦	١.١ : حول الحق في الجنسية
٩٨	١.٢ : حول الجنسية والمواطنة والانتماء الوطني
٩٨	١.٣ : حول المساواة والمواطنة والنوع الاجتماعي
١٠٠	٢ . المشاركة السياسية وحقوق المواطن
١٠٠	٢.١ : حول المشاركة السياسية وقانون الانتخابات
١٠٣	٢.٢ : حول الأحزاب السياسية والتعددية
١٠٣	٢.٣ : حول المنظمات غير الحكومية
١٠٤	٢.٤ : حول حقوق المواطن والحكم المحلي
١٠٥	٣ . الإطار العام لحقوق المواطن وحرياته
١٠٥	٣.١ : حول الإطار العام للحقوق والحرريات المدنية والسياسية
١٠٦	٣.٢ : حول حقوق المواطن الاقتصادية والاجتماعية
١٠٨	قائمة المراجع العربية

الاطار القانوني الفلسطيني للمواطنة وحقوق المواطن

رم البطمة*

المقدمة

بروز وتطور مفهوم المواطنة مرتبط بشكل عام بتطور الدولة الحديثة ويمكن تعريف هذا المفهوم بأنه العلاقة القانونية والسياسية المباشرة ما بين الفرد والدولة (كاديجولو ٢٠٠٧، ١). ويرتبط بالمواطنة والجنسية مجموعة من الحقوق السياسية والاجتماعية والاقتصادية بالإضافة إلى بعض الواجبات المترتبة على العلاقة ما بين المواطن والدولة (كاديجولو ٢٠٠٧، ٢). مما يعني أن مفهوم المواطنة والجنسية يتطلب عضوية في دولة ذات سيادة، وعلى الرغم من تعدد المحاور التي يمكن النظر من خلالها لمفهوم المواطنة كأن تكون هذه المحاور سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية إلا أنه من الضروري التمييز ما بينها وبين مفاهيم أخرى قد تربط الأفراد مع مجتمعاتهم أو دولهم والتي قد لا يكون بالإمكان توصيفها بشكل قانوني. ولعل موضوع المواطنة والجنسية وحقوق المواطن في إطار دراسة الوضع الفلسطيني هو من أكثر المواضيع صعوبة في التطرق والتأطير وذلك للأسباب التالية: أولاً أن الفلسطينيين لأن ليس لهم دولة ذات سيادة وهي عنصر أساسي في توصيف المواطنة والجنسية. ثانياً: واقع الشتات واللجوء الفلسطيني واستمرار الاحتلال الإسرائيلي للأرض الفلسطينية العائق الأساسي في اكتمال مفهوم المواطنة والجنسية الفلسطينية، ثالثاً: أن هناك علاقة بين الحقوق الوطنية للشعب الفلسطيني وفقاً لما هو منصوص عليه في القانون الدولي كحق الفلسطينيين بتقرير المصير والعودة وبين دراسة موضوع المواطنة.

وقعت منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل إعلان المبادئ عام ١٩٩٣ وتبعتها مجموعة من الاتفاقات عرفت باتفاقات أوسلو؛ وبموجب إعلان المبادئ واتفاقات أوسلو تم إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية والتي تولت إدارة شؤون الحياة السياسية والاقتصادية في الضفة الغربية وقطاع غزة والتي لهذه الغاية قامت بإنشاء مؤسسات حكومية للقيام بمهامها. هذا مع ضرورة الإشارة إلى أن منظمة التحرير الفلسطينية ومؤسساتها هي المرجعية التي ما تزال تمثل كافة الفلسطينيين سواء في الأراضي الفلسطينية أو في الشتات وهي أيضاً تتمتع بالشخصية القانونية للقيام بذلك. ويخضع الفلسطينيون في الأراضي الفلسطينية المحتلة وفي كثير من جوانب حياتهم للاحتلال وقانونه وأدواته التي في معظم الحالات تشكل انتهاكاً لحقوق الإنسان الفلسطيني والقانون الدولي. لذلك فإن حقوق المواطن الفلسطيني يتم التعبير عنها من خلال المطالبة بالحق في تقرير المصير والحقوق الأخرى المنصوص عليها في مبادئ حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني. فالسلطة الوطنية الفلسطينية مقيدة في كثير من الأحيان من أن تمارس السيادة الكاملة على الأرض الفلسطينية سواء نتيجة لاشتراطات اتفاقيات أوسلو أو من خلال ما تفرضه إسرائيل على أرض الواقع من إجراءات. هذه القيود تؤثر في العديد من الجوانب ولكن من أهمها في هذا المقام هو قدرة السلطة الوطنية على تعريف مواطنيها وتحديد حقوقهم (جاد ٢٠٠٤، ٤). فالفلسطينيون في القدس وفي الشتات هم خارج سلطة السلطة الوطنية الفلسطينية. على الرغم من أن السلطة الوطنية الفلسطينية تقوم بمنح الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة جوازات سفر إلا أن ذلك لا يشمل المقدسيين ولا فلسطيني الشتات إلا بموافقة إسرائيلية. كذلك الأمر بالنسبة للتنقل ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة إذا لا يتم إلا بعد الحصول على تصاريح من قبل إسرائيل كما أن الحال كذلك بالنسبة لحركة الفلسطينيين بين الضفة الغربية وقطاع غزة من جهة والقدس الشرقية. بالإضافة إلى ذلك فإن السلطة ليس لها سيطرة على الحدود والمعايير الداخلية والخارجية كل ذلك يعني أن ليس للسلطة الوطنية الفلسطينية سيطرة على الأراضي الفلسطينية (جاد ٢٠٠٤، ٤). ولكن بإنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية وبالرغم من القيود المذكورة آنفاً فإن موضوع المواطنة وحقوق المواطن بدأ يأخذ بعداً آخر على أرض الواقع وفي علاقة الأفراد مع السلطة الوطنية واجباتها بتجاهم.

لذلك كله ولأغراض هذه الورقة فإن موضوع المواطنة وحقوق المواطن سيتم النظر إليها في الفترة ما بعد أوسلو ووجود السلطة الوطنية الفلسطينية. هذا مع الإشارة إلى ضرورة عدم الانتقاص من الجانب الآخر المهم في الحديث عن المواطنة في الوضع الفلسطيني والمربطة بممارسة الفلسطينيين لحقوقهم الوطنية وفقاً للقانون الدولي وحقوق الإنسان كحقهم في تقرير المصير وحقوق اللاجئين والتي هي عنصر مهم في وصولهم الممارسة حقوقهم الأخرى. ولكن ذلك لا يعني أيضاً أن الورقة ستناقش موضوع المواطنة والجنسية وحقوق المواطن من جانب ما يسمى بمسائل الحل النهائي ما بين الفلسطينيين والإسرائيليين وإنما ما ستقوم به هذه الورقة هو فحص كيف تم التطرق للقضايا القانونية المتعلقة بالمواطنة والجنسية وحقوق المواطن سواء في القوانين أو الأدبيات أو الآراء المنشورة الموضوع الأساسية التي تثار حولها جدل. وبالرغم من أنه يمكن النظر إلى الموضوع من جانب سياسي أو اجتماعي أو اقتصادي فإن هذه الورقة تأخذ المنظور القانوني في المعالجة. وبما أن النقاشات التي ستعرض في هذه الورقة هي من الفترة ما بعد أوسلو فإن من الضروري الإشارة بأن هذه النقاشات في معظم الحالات محكومة بصيغة المؤقتة التي أيضاً تتصف بها المرحلة ومؤسساتها. وسيتم تتبع القوانين ومشاريع القوانين والإشارة إلى النقاط الأساسية المختلف عليها على أن ذلك لا يعني تتبع كافة القوانين وإنما تلك التي تثار جدال واضح حولها. بالإضافة إلى القوانين

* تم العمل على هذه الورقة بالتعاون مع مساعدة البحث زينة الجلال.

ومشاريع القوانين فإن الأدبيات التي تم فحصها تشمل الكتابات الأكاديمية وتقارير منظمات حقوق الانسان. وهذه الورقة لا تفحص حالة حقوق المواطن في ظل السلطة الوطنية وإنما الجدل والنقاشات حول هذه الحقوق.

ستتطرق هذه الورقة إلى ثلاثة محاور رئيسية، الأول منها يتعلق ببناء المواطنة والجنسية الفلسطينية وهذا يشمل الحق في الجنسية والمواطنة، والمساواة والنوع الاجتماعي والمواطنة. أما المحور الثاني فيتطرق لحقوق المواطنين في المشاركة السياسية والانتخاب وتكوين الهيئات والجمعيات والاحزاب السياسية. والمحور الثالث يتعلق بالاطار العام لحقوق المواطن وهي تشمل الحقوق المدنية والسياسة أيضا الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. ولا بد من الذكر هنا بأنه عند التوثيق قد يكون المرجع ليس هو صاحب الرأي المشار إليه وإنما المرجع الذي أشار إلى هذا الرأي.

١. بناء الأسس التي تقوم عليها المواطنة الفلسطينية

يقودنا الحديث عن موضوع بناء المواطنة والجنسية في الإطار الفلسطيني بالضرورة للتساؤل عن المواضيع التالية: من له الحق في الجنسية؟ ما هي آليات منح والحصول على الجنسية الفلسطينية؟ من هي الجهة المخولة بتنظيم مسائل الجنسية؟ كيف سيكون بإمكان الفلسطينيين أن ينظموا مسألة الجنسية بشكل يوحد الفلسطينيين في إطار شمولي؟ مسائل تتعلق بالمساواة والنوع الاجتماعي والمواطنة، سكال؛ هذه الأسئلة واجهت الفلسطينيين مع إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية وهي أسئلة أكدت الأدبيات في معظمها على أن العولمة والقيود التي يفرضها الاحتلال على السلطة تشكل العائق الأساسي في معالجة هذه الموضوعات من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية وإمكانية تعريفها وتأطيرها للمواطنة والجنسية الفلسطينية. لذلك كله فإن الأدبيات لم تناقش هذه الموضوعات بشكل عميق، وإنما ثار هناك بعض النقاشات في مرحلتين أساسيتين الأولى عندما ظهر مشروع قانون للجنسية (عام ١٩٩٥) والآخر عندما ظهر مشروع الدستور الفلسطيني (المسودة الأولى عام ٢٠٠١ والثانية والثالثة عام ٢٠٠٣).

١.١: حول الحق في الجنسية

تبرز عدة وثائق أساسية رسمية أو شبه رسمية عند الحديث عن محاولة رسم الإطار القانوني للمواطنة والجنسية الفلسطينية. من أهم هذه الوثائق الميثاق الوطني الفلسطيني (١٩٦٨)، ووثيقة إعلان الاستقلال الفلسطيني (١٩٨٨)، والقانون الأساسي الفلسطيني (٢٠٠٣)، مشروع قانون الجنسية الفلسطيني (١٩٩٥) ومشروع الدستور الفلسطيني (٢٠٠١، ٢٠٠٣). هذه الوثائق بعضها جاءت لتعبر عن رؤية مستقبلية للدولة الفلسطينية مثل مشروع الدستور وإعلان الاستقلال وبعضها يتصف بأنها جاءت لتطبق في ظل المرحلة المؤقتة مثل القانون الأساسي أما الأخرى فهي عبارة عن مشاريع تم اقتراحها في مرحلة ما ولم يكتب لها النجاح ولكنها بالضرورة قادت إلى نقاش حول الموضوع ولذلك نورد هنا.

جاءت المادة (٥) من الميثاق الوطني الفلسطيني لسنة ١٩٦٨ (هذه المادة لم يطرأ عليها تغيير عن النص الأصلي في الميثاق القومي الفلسطيني لعام ١٩٦٤) لتؤكد بأن: "الفلسطينيون هم المواطنون العرب الذين كانوا يقيمون إقامة عادية في فلسطين حتى عام ١٩٤٧ سواء من إخراج منها أو بقي فيها، وكل من ولد لأب عربي فلسطيني بعد هذا التاريخ داخل فلسطين أو خارجها هو فلسطيني". أما المادة (٦) فقد نصت على أن: "اليهود الذين يقيمون إقامة عادية في فلسطين حتى بدء الغزو الصهيوني لها يعتبرون فلسطينيين". هذا ولم يرد في إعلان الاستقلال أي تعريف لمن هو فلسطيني أو أي تعديل أو تغيير لما جاء في الميثاق الوطني. جاءت المسودات الأولى للقانون الأساسي الفلسطيني بتعريف يوافق ذلك الذي ورد في الميثاق الوطني إلا أن القانون الأساسي في مسودته النهائية النافذة الآن جاء خالياً من أي تعريف لمن هو فلسطيني ولكن هناك إشارة في المادة (٧) من القانون الأساسي إلى أن الجنسية سيتم تنظيمها بقانون على أن هذه المادة تبقى خاضعة للاشتراط الوارد في المادة (٢٨) والتي تنص على أنه "لا يجوز إبعاد أي فلسطيني عن أرض الوطن أو حرمانه من العودة إليه أو منعه من المغادرة أو تجريد من الجنسية أو تسليمه لأي جهة أجنبية". هذا ولم يرقم المشرع الفلسطيني بالتشريع في مجال الجنسية الفلسطينية بالرغم من وجود محاولة على شكل مشروع قانون للجنسية تم تداوله في فترة ما قبل الانتخابات الفلسطينية الأولى سنة ١٩٩٥ ولكن لم يتم تبنيه أو عرض غيره من مشاريع القوانين. هذا الموقف من عدم التشريع في مجال الجنسية كان معرض ترحيب من قبل العديد من الكتاب وذلك لعدم وجود دولة فلسطينية حتى الآن بالإضافة إلى المعوقات والقيود المفروضة على الفلسطينيين والسلطة الوطنية الفلسطينية (قاسم ٢٠٠٠، ٢٠١٢؛ خليل ٢٠٠٧، ٤٠؛ قفيشة ٢٠٠٠، ٧٣). هذا وقد عرفت المادة (٢) من مشروع القانون الفلسطيني بأنه أي شخص كان يحمل الجنسية الفلسطينية قبل ١٥ أيار ١٩٤٨، أو ولد لأب فلسطيني، أو ولد في فلسطين لأب فلسطينية حتى وإن لم تكن جنسية الأب معروفة، أو ولد في فلسطين لأبوين غير معروفين أو ولد لأب فلسطينية في الخارج ولكن جنسية الأب غير معرفة على أن يتقدم بطلب للحصول على الجنسية خلال عام من اكتمال أهليته وأن يعلم وزير الداخلية برغبته في الحصول على الجنسية الفلسطينية وأن الوزير لا يعترض على ذلك خلال سنة من تقديم الطلب.

أما مشروع الدستور الفلسطيني فهو يعبر عن رؤية مستقبلية لدستور دولة فلسطين فتم تداول ثلاث مسودات للنقاش العام في فترات زمنية مختلفة ولكن حسب ما جاء في المسودة الثالثة في المادة (١٢) أن "الجنسية الفلسطينية ينظمها القانون. دون المساس بحق كل من اكتسبها قبل الخامس عشر من أيار/ مايو ١٩٤٨ وفقاً للقانون أو بحق الفلسطيني الذي كان يقيم في فلسطين قبل ذلك التاريخ وهجر أو نزع منها أو منع من العودة إليها، ويتنقل هذا الحق من الآباء أو الأمهات إلى ذريتهم ولا يزول أو يسقط إلا بالتخلي عنه طواعية. لا يجوز حرمان الفلسطيني من جنسيته، وينظم القانون طرق اكتسابها والتنازل عنها وحقوق والتزامات المواطن في حال تعددها". أما المادة (١٣) فقد أكدت على أن "للفلسطيني الذي هجر من فلسطين أو نزع عنها نتيجة لحرب عام ١٩٤٨ ومنع من العودة إليها، حق العودة إلى الدولة الفلسطينية وحمل جنسيته، وهو حق دائم لا يسقط بالتقادم تعمل الدولة الفلسطينية على متابعة السعي لتنفيذ الحق المشروع للاجئين الفلسطينيين في العودة لديارهم، والتعويض، من خلال المفاوضات والسبل السياسية والقضائية وفقاً لقرار الأمم المتحدة ١٩٤ لسنة ١٩٤٨ وللمبادئ القانونية الدولي. هذا وقد أثارت المادتين (١٢) و(١٣) من مشروع الدستور الفلسطيني بعض الانتقادات فيما يتعلق بها موضوع الجنسية وحقوق اللاجئين الفلسطينيين وخاصة تم الإشارة بأن محاولة التعامل مع موضوع الجنسية

١. يتنقل هذا المادة من مشروع القانون ذاته، انظر النص الوارد اقتصاصاً في المرجع (قاسم ٢٠٠٠، ٢٣١).

الفلسطينية قبل نشوء الدولة الفلسطينية قد يترتب عليه آثار سياسية وقانونية سلبية على الحقوق الفلسطينية وخاصة حقوق اللاجئين (كما ورد في كايد، ٢٠٠٤، ٢٢). معارضين هذه الانتقادات من جهتهم أشاروا إلى أن الدستور لن يتم تطبيقه قبل التوصل إلى حل للقضايا الحل النهائي (كما ورد في كايد، ٢٠٠٤، ٢٢).

يبدو من خلال مراجعة الوثائق السابقة الذكر أن هناك محاولة لمنح الجنسية الفلسطينية لكافة الفلسطينيين من خلال استعمال تعاريف وآليات مختلفة. لذلك فالسؤال الأساسي في النقاشات الدائرة حول هذه الوثائق أو غيرها من المحاولات هو التالي: لأي مدى يمكن لهذه التعاريف والآليات أن تتصدى للتحديات الفلسطينية والمتمثلة في اللجوء والشتات الفلسطيني؟

تمنح معظم القوانين في الدول المختلفة الجنسية بوحدة أو أكثر من الطرق الثلاث التالية فمنح الجنسية قد يكون على أساس رابطة الأرض أي المكان الذي ولدوا فيه أو/وعلى أساس الدم أي علاقة أبوية أو/وعن طريق التجنس وهو منح الجنسية للشخص بناءً على طلب منه على أن تتوافر شروط معينة مثل الإقامة لمدة ما في البلد المعني أو غيرها من الشروط وهذه الطرق الثلاث هي وسائل تقليدية متعارف عليها للحق في الجنسية (خليل، ٢٠٠٧، ٤١). يتبع النقاش الفلسطيني حول هذا الموضوع هناك من أكد على ضرورة أن تتضمن الوسائل والمعايير الفلسطينية منح الجنسية دمج للطرق التقليدية المتعارف عليها دولياً بدل من التركيز على طريقة أو أسلوب واحد فقط (قاسم، ٢٠٠٠، ٢٢٠؛ خليل، ٢٠٠٧، ٣٩؛ قفيشة، ٢٠٠٠، ٦).

وتم أيضاً التأكيد على أنه من الضروري في الحالة الفلسطينية اللجوء إلى وسائل وطرق مختلفة للتعامل مع التحديات الفلسطينية (قاسم، ٢٠٠٠، ٢٢١؛ قفيشة، ٢٠٠٠، ١٠١). وهناك اتفاق على أن التحدي الرئيسي هو موضوع الشتات واللجوء الفلسطيني وأي تأثير قد ينتج عن منح الجنسية بطريقة ما وليس بأخرى. بحيث أن أساليب وطرق بناء الجنسية الفلسطينية يجب أن تكون عامل في مساعدة اللاجئين في تحسين وضعهم وحماية حقوقهم في العودة وليس عامل في تعزيز شتاتهم وتشريعهم (شبلان ودافيس، ١٩٩٦، ٧٢).

فقد أثار مشروع قانون الجنسية الفلسطيني الانتقادات من ناحية كيفية منحه للجنسية الفلسطينية وخاصة في اعتباره غير واضح فيما يتعلق بموضوع اللاجئين بأنه قد أشار أشارات خجولة لوضع اللاجئين الفلسطينيين وسلاثلهم (قاسم، ٢٠٠٠، ٢٢٠). وعليه تم التأكيد على أن الحق في الجنسية هو حق موروث لكل فلسطيني ويجب أن يتم التأكيد على ذلك (قاسم، ٢٠٠٠، ٢٢١). هذا وقد وردت اقتراحات باستعمال مبدأ العودة كأحد المعايير في الحصول على الجنسية الفلسطينية وهو يعني منح الجنسية الفلسطينية لكل شخص له حق العودة وفقاً لقرار الجمعية العمومية للأمم المتحدة رقم ١٩٤ لسنة ١٩٤٨ (قاسم، ٢٠٠٠، ٢٢٢؛ قفيشة، ٢٠٠٠، ١٠١؛ خليل، ٢٠٠٧، ٥). هذا اعتماداً مبدأ العودة كأحد الوسائل للحق في الجنسية لايعني الانتقاص أو التنازل عن حق اللاجئين في العودة وفقاً لأحكام القانون الدولي (قاسم، ٢٠٠٠، ٢٢٢). هذا وفي اقتراح آخر تم الإشارة إلى ضرورة أنه في حالة تبني قانون جنسية فلسطيني مستقبلاً فلا بد من أن يكون هذا القانون مرناً باتجاه ازدواجية وتعدد الجنسيات من أجل توفير الحماية للفلسطينيين في الشتات (قفيشة، ٢٠٠٠، ١٠٢). كذلك فإن مسألة الجنسية الفلسطينية تتطلب أيضاً بعض التعاون الإقليمي في مجال اصلاح النظم القانونية لمسأل الجنسية وسيكون على الدولة الفلسطينية أن تتعامل مع هذه المسائل (شبلان ودافيس، ١٩٩٦، ٧٢).

ومن جهة أخرى وبالرغم من أن الوثائق القانونية استخدمت مزيج من الوسائل المتعددة في منح الجنسية الفلسطينية وخاصة علاقة الدم وعلاقة الأرض إلا أن علاقة الدم تبدو أكثر وضوحاً في تحديد الحق في الجنسية. في ضمن هذا العلاقة مع الحق في الجنسية فإن معظم الوثائق السابقة الذكر (باستثناء المسودة الثانية والثالثة من مشروع الدستور الفلسطيني) قد ركزت على أن الأب هو الذي يمرر الحق في الجنسية لأبنائه واغفلت حق النساء في اعطاء الجنسية لأبنائهم أو أزواجهن. هذا الموقف لأقى الانتقاد من قبل الحركة النسوية وكتاب آخرين حيث اعتبر عائق عند الحديث عن بناء الجنسية والمواطنة الفلسطينية (جاد وآخرون، ٢٠٠٣، ١٨٢؛ عبدو، ١٩٩٩، ٤٣؛ خليل، ٢٠٠٧، ٤١؛ نصار، ٢٠٠٤، ٤٧). وعليه وبناءً على ضغوطات من الحركة النسوية فإن المسودة الثانية والثالثة لمشروع الدستور الفلسطيني في المادة (١٢) أشارت إلى أن الحق في الجنسية ينتقل إلى الشخص من والديه وليس فقط من والده وهو من أول الوثائق القانونية في العالم العربي التي تقوم بذلك (جاد، ٢٠٠٤، ٩). ومن جانب آخر فإن مسألة حق النساء في اعطاء الجنسية إلى أزواجهن لا تزال من المواضيع التي يجب أن يعالجها في المستقبل قانون الجنسية الفلسطيني إلا أن ميثاق حقوق النساء الفلسطينيات^٢ قد أورد ذلك بأنه من القضايا التي يجب أن يستمر العمل على الدفع باتجاه تحقيق حقوق المرأة في اكتساب جنسية والحفاظ عليها وتغييرها فعلى التشريع أن يضمن حق المرأة الفلسطينية التي تتزوج من غير فلسطيني في الحفاظ على جنسيتها وأن يكون لديها الحق في إعطائها ونقلها لأولادها وزوجها (جاد وآخرون، ٢٠٠٣، ١٧٨؛ حمادي وجونسون، ١٩٩٩، ٣١٩).

هذا ويقود الحديث عن الحق في الجنسية بضرورة للنقاش من هي الجهة المخولة بإدارة المسائل المتعلقة بالجنسية وما هي حدود صلاحياتها.

^٢ قام الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية وعدد من مؤسسات حقوق الإنسان وآخرين بتشكيل اطار مشترك من أجل اعداد ميثاق للنساء الفلسطينيات وذلك في عام ١٩٩٤. وقد قامت هذه المنظمات بتقديم هذه الوثيقة للرئيس الراحل ياسر عرفات وهدفت إلى ابراز القوانين التي تمنع ضد المرأة بهدف العمل على مراجعتها وإلغائها، كما تهدف إلى مد الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية على اساس النوع الاجتماعي، وقد دعت الوثيقة إلى التزام دولة فلسطين بالمواثيق الدولية المتعلقة بحقوق المرأة.

أنتقد البعض التوجه الذي أخذ به مشروع قانون الجنسية الفلسطيني والذي يسمح للسلطة التنفيذية صلاحيات واسعة في منح أو رفض أو سحب الجنسية وعليه تم اقتراح بأن يكون هناك مؤسسة مستقلة تتولى اتخاذ هكذا قرارات وتخضع للمراجعة القضائية (قاسم ٢٠٠٠، ٢٢٣).

١.٢ : حول الجنسية والمواطنة والانتفاء الوطني

يظهر عند الحديث عن بناء الجنسية والمواطنة الفلسطينية موضوع الفرق ما بين الجنسية والمواطنة من جهة والانتفاء الوطني بالمعنى الاقرب للهوية من جهة أخرى وهذا يعكس نفسه بالضرورة على بعض الكتابات المتعلقة بالموضوع في الحالة الفلسطينية. فالبعض قد أكد أن السلطة الوطنية لم تشرع في مجال الجنسية يعود إلى سببين الأول يعود إلى أن اللاجئ الفلسطيني الشتات والمقادسيين هم خارج سلطات السلطة الوطنية الفلسطينية مما يجعل موضوع التشريع خلاف في وغير قادر على أن يكون شمولياً احتوائياً. أما السبب الثاني الذي يسوقه هؤلاء فيعود إلى أن السلطة الوطنية الفلسطينية نتيجة للسبب الأول لا تريد أن تجد نفسها مرغمة على أن تشرع فصل بين الجنسية والمواطنة والانتفاء الوطني بمفهوم الهوية لهذا لم يتضمن القانون الاساسي أي تنظيم للجنسية والمواطنة (حمامي وجونسون ١٩٩٩، ٣٢٧). أما البعض الآخر وعلى المستوى المفاهيمي فقد فرق ما بين الجنسية والمواطنة فقد عرف المواطنة بأنها علاقة الانسان بوطنه ودولته ومجتمعه بينما الجنسية هي علاقة الشخص بدولته وهو بهذا ساوى البعض بين فكرة المواطنة بمفهومها القانوني والانتفاء الوطني بالمفهوم القانوني والسياسي (سالم ١٩٩٧، ٢٦). والهدف من هذا التفريق المفاهيمي في الاطار الفلسطيني هو لتأكيد العلاقة ما بين الفلسطينيين وأرضهم (سالم ١٩٩٧، ١٠).

هذا ويدعو البعض إلى التمييز، عند قيام الدولة، ما بين المواطنة أو الجنسية (citizenship) وهي مرتبطة بالدولة) من جهة والانتفاء القومي أو الوطني (nationality نسبة إلى الأمة nation) من جهة أخرى في السياق الفلسطيني بحيث يتم التمييز ما بين المواطنين الفلسطينيين، حاملي الجنسية الفلسطينية من جهة عن أولئك الفلسطينيين الأصل أو القومية الوطنية من جهة أخرى الذين لا يتمتعون بالجنسية الفلسطينية بحيث يكون المواطن فقط هم أولئك الذين لديهم القدرة في المشاركة في السلطة الدستورية (سلطة وضع الدستور وتعديله) وإن لم يقوموا بفعل ذلك بشكل مباشر وإنما من خلال المؤسسات التي تمثلهم (خليل ٢٠٠٧، ٢). ويرر أصحاب هذا الرأي موقفهم بأنه يأتي في سياق حل الدولتين وتطبيق حق العودة والذي يفترض لتطبيقه العودة إلى الوطن الذي أخرجوا منه وفي هذه الحالة هناك دولة اسرائيل فمن المتوقع أن يكون هناك مواطنين فلسطينيين خارج حدود أراضي الدولة الفلسطينية وبالتالي يتمتعون بجنسية أخرى (خليل ٢٠٠٧، ٢). أما البعض الآخر وفي إطار الحديث عن الدولة والمواطنة والجنسية والانتفاء الوطني فقد ناقش باتجاه تمييز ما بين المواطنة والجنسية والانتفاء الوطني بحيث أن حقوق وواجبات الذين يسكنون في فلسطين لا تعتمد على كونهم فلسطينيون أم لا وفي نفس الوقت فإن الفلسطينيين الذين يعيشون في الخارج يتمتعون بحقوق وواجبات حتى وإن لم يسكنوا فلسطين بشكل دائم (حنفي ٢٠٠٣). هذه الدعوة إلى التمييز جاءت في ظل نقاش نماذج دولة الاقليم ودولة التي تتعدى الاقليم والمسائل المتعددة والمعقدة التي على قيام الدولة الفلسطينية مواجهتها وقدرة السلطة الوطنية في الخروج عن الاطر التقليدية في التعامل مع الجنسية والمواطنة والدولة القومية (حنفي ٢٠٠٣).

ولكن لا بد من الاشارة هنا بأن مسألة التمييز لم تطرح بشكل كبير في الأدبيات القانونية وقد أشار البعض إلى أنه على المستوى الوطني ليس هناك تمييز ما بين المواطنة والجنسية (قفيشة ٢٠٠٠، ٨). وهذا الموقف هو ما نراه أيضاً في الوثائق القانونية الواردة ذكرها سابقاً حيث منحت الحق في الجنسية لكل فلسطيني وفقاً لنص المادة (١٢) من مشروع الدستور الفلسطيني.

١.٣ : حول المساواة والمواطنة والنوع الاجتماعي

يأتي الحديث عن المواطنة والجنسية دائماً بفحص من قبل الكتاب الفلسطينيين للمدى الذي تتوافر فيه ضمانات دستورية للمساواة (ملحم، ٢٠٠٦، ١٣٧؛ نصار ٢٠٠٤، ٤٥). وتعتبر المساواة وعدم التمييز من الأسس التي تقوم عليها حقوق الإنسان وحرياته فالمساواة هي عنصر مهم في التعريف بالمواطنة وبناتها فالمواطنة تفترض وجود عضوية متساوية في المجتمع السياسي، بدون هذا العنصر تفقد المواطنة معناها ومضمونها حتى وإن كان هناك وجود تنظيمي لها (زيداني ٢٠٠٦، ٩٦). في الأدبيات الفلسطينية حول حقوق المواطن فإن المساواة تفهم بمعنى المساواة أمام القانون والقضاء أيضاً المساواة في الحقوق والحرية والمسؤوليات (سار ١٩٩٩، ٩). ومن الجدير بالذكر هنا أن التقارير والأدبيات التي ناقشت موضوع المساواة بشكل عام أكدت على أهمية أن يتم ترجمة هذا المبدأ على أرض الواقع وبأن لا يتم الاكتفاء بإيراده في الاطار التظيمي والقانوني.

وفقاً لوثيقة إعلان الاستقلال الفلسطيني فإن الفلسطينيين في الدولة الفلسطينية يتمتعون بالمساواة الكاملة في الحقوق، تصان فيها معتقداتهم الدينية والسياسية وكرامتهم الإنسانية، في ظل نظام ديمقراطي برلماني يقوم على أساس حرية الرأي وحرية تكوين الأحزاب ورعاية الأغلبية حقوق الأقلية واحترام الأقلية قرارات الأغلبية، وعلى العدل الاجتماعي والمساواة وعدم التمييز في الحقوق العامة على أساس العرق أو الدين أو اللون أو بين المرأة والرجل، في ظل دستور يؤمن سيادة القانون والقضاء المستقل وعلى أساس الوفاء الكامل لتراث فلسطين الروحي والحضاري في التسامح والتعايش السلمي بين الأديان عبر القرون. ووفقاً للمادة (٩) من القانون الاساسي: الفلسطينيون امام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الراي السياسي أو الاعاقفة. عكس

مضمون هذه المادة أيضا نفسه في المادة (١٩) من مشروع الدستور الفلسطيني حيث جاء فيها أن الفلسطينيين متساون أمام القانون دون تمييز. وقد أضافت المادة بأن الفلسطينيين هنا أو المواطنين تشمل كل من الذكر والانثى. وفي نقاشهم للمواد المتعلقة بالمساواة في مشروع الدستور الفلسطيني أشار بعض الكتاب إلى بعض المسائل الواردة في المشروع والتي تشكل انتقاصا من مبدأ المساواة وخاصة فيما يتعلق بالنوع الاجتماعي. فالإشارة الواردة في مشروع الدستور ما بين حقوق المرأة الدينية ودورها الطبيعي كإمرأة من أهم هذه النقاط التي تم إنتقادها (سعيد ٢٠٠٤، ٢٠٨؛ جبران ٢٠٠٤، ١٩٩). هذا فقد اعتبر مشروع الدستور النساء مواطنات متساويات ولكنهن يتمتعن بحقوق أقل من الرجال عند الحديث مجال العائلة (سعيد ٢٠٠٤، ٢٠٨؛ جبران ٢٠٠٤، ١٩٩).

بالرغم من وجود تعبير رسمي في شكل القواعد القانونية عن الالتزام بمبدأ المساواة في بناء المواطنة الفلسطينية إلا أن هناك قضايا مازالت تظهر من خلال هذا الإطار كمحاور للنقاش. معظم هذه النقاشات قد تمحورت من جهة حول المواطنة والمساواة والنوع الاجتماعي ومن جهة أخرى حول موضوع الدين والدولة^٣. من جهة موضوع المواطنة والمساواة والنوع الاجتماعي فقد استعملت الحركة النسوية مبدأ المساواة في نقاشها من أجل توسيع حقوق النساء في المواطنة (حمامي وجونسون ١٩٩٩، ٣١٩؛ جاد وآخرون ٢٠٠٣، ١٨٥). إذ شكل مبدأ المساواة الاستراتيجية وراء الكثير من مبادرات الحركة النسوية لمراجعة القوانين السارية والتدخل في القوانين التي يتم اقتراحها ونقاشها (حمامي وجونسون ١٩٩٩، ٢٥). هذا وقد بدأ الحديث من قبل الحركة النسوية عن المساواة والمواطنة والنوع الاجتماعي في مرحلة سابقة على انشاء السلطة الوطنية الفلسطينية في معرض نقاش الحركة النسوية للدور الذي ستلعبه في بناء الدولة وموقعها في السلطة من أجل التأثير في بناء المواطنة الفلسطينية (حمامي وجونسون ١٩٩٩، ٣١٩؛ جاد وآخرون ٢٠٠٣، ١٨٣). لقد طورت الحركة النسوية في هذا الإطار برنامج للنوع الاجتماعي وإصلاح التشريع والقانون تم تبنيه عبر مراحل ونشاطات ووثائق متعددة. فميثاق النساء الفلسطينيات قد ارتكز على مبادئ المساواة التي ورد ذكرها في وثيقة اعلان الاستقلال وعلى المبادئ والمبادئ المعنية في الأمم المتحدة ومنها ميثاق الغاء كافة أنواع التمييز ضد النساء وبالتالي فإن ميثاق النساء الفلسطينيات قام بوضع مسألة المساواة والنوع الاجتماعي في صلب مشروع بناء مجتمع ديمقراطي (حمامي وجونسون ١٩٩٩، ٣١٩؛ جاد وآخرون ٢٠٠٣، ١٨٥؛ عبده ١٩٩٩، ٤٤). وناقش ميثاق النساء الفلسطينيات عدد من الحقوق الاقتصادية والسياسية وطالب بتحقيق مبدأ المساواة في مسائل الأحوال الشخصية ولكن ضمن إطار العمومية (حمامي وجونسون ١٩٩٩، ٣١٩؛ جاد وآخرون ٢٠٠٣، ١٨٥). هذا وقد تعددت ورشات العمل والنشاطات المتعلقة بالنوع الاجتماعي والمساواة في الفترة ما بين ١٩٩٤ و ١٩٩٧ وكان أن صدرت عدة وثائق أساسية حول حقوق النساء والمساواة في المجال الاقتصادي والاجتماعي والسياسي (عبده ١٩٩٩، ٤٥). أحدى هذه الوثائق أعدت من قبل المحامية أسماء خضر "حول القانون ومستقبل النساء الفلسطينيات" وقد اعتمدت كوثيقة للنقاش أمام البرلمان السوري (عبده ١٩٩٩، ٤٥). وقد تم انشاء البرلمان السوري بمبادرة من قبل مركز المرأة للإرشاد والمساعدة القانونية ولجنة تضم أربع منظمات نسوية. وقد قاموا من خلال النقاش والحوار بمراجعة عدد من القوانين والتشريعات من منظور العدالة والمساواة الجندرية وتم اقتراح تعديلات على قوانين سارية أو اقتراح أخرى أكثر حساسية للنوع الاجتماعي والمساواة وقد تم مراجعة قوانين متعددة منها قانون العمل والتأمين الاجتماعي والعقوبات والتعليم وغيرها (جاد وآخرون ٢٠٠٣، ١٨٦). هذا وبالرغم من أن النقاش حول القانون والنوع الاجتماعي والمساواة قد تطرقت للعديد من القضايا إلا أن من أهمها ولا زالت موضوع المرأة والدين وخاصة في مجال قانون الأحوال الشخصية وبدرجة أقل حدة في قانون العقوبات. هذا وإن كان البعض قد اعتبر بأن قانون الأحوال الشخصية ليس عامل أساسي في عدم تحقق النساء للحقوقهن أنه لا بد من التركيز على قضايا أخرى (عمري ١٩٩٩، ٣١). هذا مع التأكيد أن موضوع الأحوال الشخصية والمساواة مرتبط أيضا بالنقاش الأوسع حول الدين والدولة والشريعة كمصدر من مصادر التشريع.

فيما يتعلق بمسائل الأحوال الشخصية. فقد ادت محاولة استعمل مبدأ المساواة إلى فتح النقاش وبالتالي ترتب عنه عدة مواقف ورؤى حول هذا الموضوع. فالمحامية أسماء خضر وفي كتاب "القانون ومستقبل النساء الفلسطينيات" قد اقترحت تعديلات معينة على قانون الأحوال الشخصية ولكنها أوردت اقتراح عام لصالح قانون عائلة موحد يتم تطبيقه في المحاكم النظامية (حمامي وجونسون ١٩٩٩، ٣٣١؛ جاد وآخرون ٢٠٠٣، ١٨٧). وبالتالي هذا الموقف الأول يؤكد على تطبيق مبدأ المساواة على مسائل الأحوال الشخصية ويفضل أن يكون هناك قانون يطبق في المحاكم النظامية (كما ورد في حمامي وجونسون ١٩٩٩، ٣٣١؛ وكما ورد في جاد وآخرون ٢٠٠٣، ١٨٦). وكان هناك اتجاه يؤكد على تطبيق الشريعة الإسلامية بشكل شامل وان مسائل الأحوال الشخصية تخضع للقانون الديني الذي يجب أن يناقش فقط من قبل رجال الدين (كما ورد في جاد وآخرون ٢٠٠٣، ١٨٨).

بالتالي يمكن تقسيم الآراء الواردة حول قانون الأحوال الشخصية إلى ثلاثة: الرأي الأول ويرتكز على تطبيق شامل للشريعة الإسلامية كما هي دون تغيير وبأن هذه الشريعة تقوم على مبدأ العدالة والمساواة؛ الرأي الثاني يرى تطبيق الشريعة ولكن مع ادخال بعض الإصلاح والاجتهادات من داخل الشريعة وبأنها قادرة على الاستجابة للتغيرات وحاجات المرأة المعاصرة في المجتمع؛ أما الرأي الثالث فيرى تطبيق مبدأ المساواة والنوع الاجتماعي كما هو منصوص عليها في وثيقة اعلان الاستقلال والمواثيق الدولية وبالتالي الدعوة إلى قانون مدني للعائلة يطبق في المحاكم النظامية (جاد وآخرون ٢٠٠٣، ١٨٦). إن قضايا الأحوال الشخصية قد أثارت النقاش خاصة في البرلمان السوري تتضمن مسائل الحضانة للأطفال، والطلاق والميراث تم التوصل إلى اتفاق على بعض المسائل مثل رفع سن الزواج للذكور

^٣ لن يتم مناقشة موضوع الدين والدولة في هذه الورقة إذا أن هذا الموضوع جزء من الورقة التي قدمت من عاصم خليل حول الإطار الدستوري للدولة الفلسطينية.

والانات إلى ١٨ سنة إلا أن قضايا أرى لم يتم الاتفاق عليها ومشروع قانون الأحوال الشخصية لم تتم مناقشته بعد في المجلس التشريعي (جاد وآخرون ٢٠٠٣، ١٨٧).

من الجدير بالإشارة هنا أن النقاشات حول المواطنة والمساواة تمت في ظل المرحلة الانتقالية مرحلة أو سلو وهو بالتالي في القيود والمعوقات المفروضة على السلطة الوطنية الفلسطينية وقدرتها على تعريف المواطنة الفلسطينية وهي مرحلة تشهد محدودية لخطاب القانون الدولي في المفاوضات مما يعني أن هناك دائماً توتر في المطالبات المتعلقة بالمواطنة والمساواة إذا أنها في كثير من الحالات قد تتعارض مع المفهوم الضيق للمواطنة الذي فرضته إطار اتفاقات وسلو وقيدته (حمامي وجونسون ١٩٩٩، ٣٢٥).

٢. المشاركة السياسية وحقوق المواطن

المشاركة السياسية الديمقراطية هي جانب مهم من جوانب المواطنة إذا من خلالها يقوم المواطنون بالتأثير في الشأن العام والمشاركة في العملية السياسية. الحق في المشاركة السياسية يمكن أن يتخذ أشكال عدة من ضمنها الحق في الانتخاب والترشح للمناصب العامة، الحق في تكوين الأحزاب السياسية والتظاهر. في الحالة الفلسطينية فإن مسألة المشاركة السياسية لها تعكس بعدين وهذا ناتج عن وجود ازدواجية متمثلة في وجود السلطة الوطنية الفلسطينية ومؤسساتها ووجود منظمة التحرير الفلسطينية ومؤسساتها.

يختلف الهيكل شبه الحكومي لمنظمة التحرير الفلسطينية عن مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية فكلا الجسمين يرتكزان في عملهما على نظام من الشرعية مختلف عن الآخر؛ فالمجلس الوطني الفلسطيني وهو الجهاز التشريعي التابع لمنظمة التحرير يستمد شرعيته من تمثيله لكافة الفصائل الوطنية الفلسطينية المنضوية تحت إطار منظمة التحرير الفلسطينية؛ في المقابل فإن المجلس التشريعي الفلسطيني يركز على نظام الانتخاب المباشر (هلال ١٩٩٨، ١٢١). بالإضافة إلى ذلك فإن صلاحيات السلطة الوطنية الفلسطينية تقتصر على الفلسطينيين الذين يسكنون الأراضي الفلسطينية المحتلة والذي يعني خروج الفلسطينيين الآخرين من دائرة المشاركة وهذا يشمل الفلسطينيين في الشتات بما فيهم اللاجئيين (هلال ١٩٩٨، ١٢٩؛ أمندسن والزبيدي ٢٠٠٤، ١٤٤). لهذا كله فإن منظمة التحرير الفلسطينية لاتزال هي الكيان الذي يمثل كافة الفلسطينيين سواء في الأراضي الفلسطينية المحتلة أو خارجها وبالرغم من أن السلطة الوطنية الفلسطينية تقوم بالعمل اليومي الحكومي فإن كثير من السلطات والشرعية التمثيلية لازالت في يد منظمة التحرير الفلسطينية (أمندسن والزبيدي ٢٠٠٤، ١٤٤).

ستقوم هذه الورقة بالتركيز على نموذج السلطة الوطنية الفلسطينية الحكومي والنقاش الدائر حول الموضوعات الآتية الذكر وهذا ليس بهدف تجاهل الدور الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية كممثل لكافة الفلسطينيين وإنما للتركيز على السلطة الوطنية الفلسطينية كمشروع لبناء الدولة الفلسطينية وما صاحبها من نقاشات وحوار حول مواضيع متعددة من أهم ما ستركز عليه هنا هو موضوع المشاركة السياسية خاصة موضوع الانتخابات والأحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني وهذا من منظور القانون والمواطنة.

٢.١: حول المشاركة السياسية وقانون الانتخابات

الحق في التصويت والترشح في الانتخابات هو ركيزة أساسية في موضوع المشاركة السياسية الديمقراطية. النظام الانتخابي الفلسطيني الذي ظهر مع قانون الانتخابات لسنة ١٩٩٥ قد أثار عدد من النقاشات وأبرز عدة نقاط خلافية منذ تطبيقه في انتخابات سنة ١٩٩٦. وتعتبر من أهم الوثائق المتعلقة بالنظام الانتخابي هي وثيقة اعلان الاستقلال الفلسطيني حيث أقرت الوثيقة بأن دولة فلسطين سترتكز على نظام ديمقراطي برلماني يقوم على حرية التعبير والحرية في تكوين الأحزاب السياسية. هذه المبادئ أيضاً عكست نفسها في قانون الانتخابات الفلسطيني لسنة ١٩٩٥ وقانون الانتخابات لسنة ٢٠٠٥ الذين رسم الاجراءات التي تقوم عليها العملية الانتخابية وكيفية الانتخاب والترشح. القانون الأساسي الفلسطيني أيضاً ضمن الحق في الانتخاب والمشاركة السياسية وعهد لقانون الانتخابات توضيح وتنظيم العملية الانتخابية. أما مشروع الدستور الفلسطيني فقد ضمن في المادة (٢١) منه لكل مواطن فلسطيني أتم ١٨ من عمره حق الانتخاب كما ضمن أيضاً لكل فلسطيني الحق في الترشح للانتخابات الرئاسية والتشريعية وفقاً للقانون وهذا الحق تم تفسيره من قبل البعض بأنه يسمح للأفراد المستقلين بالترشح في الانتخابات وليس فقط للأحزاب السياسية (براون ٢٠٠٣، ١٣). هذا ومن الجدير بالذكر أنه وفقاً لقوانين الانتخابات فإن فقط الفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية المحتلة ومن ضمنها القدس الشرقية لهم الحق في الانتخاب وبالتالي فإن فلسطيني الشتات هم غير مشمولين بهذا الحق.

تحورت النقاشات الأساسية حول قانون الانتخابات لسنة ١٩٩٥ والانتخابات الأولى والمرحلة التي أدت إلى قانون الانتخابات لسنة ٢٠٠٥ والانتخابات الثانية بشكل رئيسي وليس حصري حول النظام الانتخابي بشكل عام ومواضيع تتعلق بنظام الكوتا والتميز الإيجابي. بالإضافة إلى ذلك فقد أثارت النقاشات حول مشروع الدستور الفلسطيني مواضيع تتعلق بالمشاركة السياسية لفلسطيني الشتات وكيفية تطوير هذه المشاركة.

لقد تم إجراء الانتخابات الأولى سنة ١٩٩٦ حسب قانون الانتخابات لسنة ١٩٩٥ أما الانتخابات الثانية فقد تمت عام ٢٠٠٦ على أساس قانون الانتخابات لسنة ٢٠٠٥. مع قانون الانتخابات لسنة ١٩٩٥ بدأت النقاشات حول النظام الانتخابي الفلسطيني

حيث أن هذا القانون تبنى نظام الدوائر في الانتخابات التشريعية، وهو أمر قد أثار كثير من الانتقادات من جانب بعض الأكاديميين والسياسيين والأحزاب السياسية الفلسطينية (شقاقي ١٩٩٦، ١٨؛ أنصوني ١٩٩٦، ٦؛ عمرو ١٩٩٦، ٢٠؛ جرباوي ١٩٩٩، ٤٠). هذه الانتقادات قد تم تجديدها مع الدعوة إلى الإصلاح السياسي والقانوني في الفترة ما بين ٢٠٠٢-٢٠٠٥. تتمحور معظم الانتقادات لقانون الانتخابات لسنة ١٩٩٥ ونظامه الذي يقوم على الدوائر بأنه يسمح للتحالفات العائلية والعشائرية أن تسود فقد شجعت الانتخابات على أساس الدوائر أو نظام الأغلبية وليس على أساس القوائم أو التمثيل النسبي الترشح والانتخاب على أسس الولاء العائلي والعشائري (شقاقي ١٩٩٦، ١٨؛ أنصوني ١٩٩٦، ٦؛ عمرو ١٩٩٦، ٢٠؛ جرباوي ١٩٩٩، ٤٠؛ هلال وآخرون ٢٠٠١، ٣١-٥٧). وقد جعل قانون الانتخابات لسنة ١٩٩٥ من الصعب على ممثلي الأحزاب السياسية الصغيرة والنساء من الفوز في الانتخابات (عمرو، ١٩٩٦، ٢٠). وأشار البعض إلى ملائمة نظام الأغلبية (الدوائر) للديمقراطيات المستقرة وليس للحالة الفلسطينية حيث لاتزال مواضيع جوهرية وحيوية فيما يتعلق بالقضية الفلسطينية لم تحسم بعد (شقاقي ١٩٩٦، ١٨).

واعترض البعض الآخر على أن عدد المقاعد الذي حدد لدوائر معينة لم يكن يتناسب مع عدد السكان في تلك الدوائر (أنصوني ١٩٩٦، ١٠؛ نصار ٢٠٠٦، ١٩١). هذا وقد بدأت دعوات في ٢٠٠٢ لإصلاح النظام الانتخابي الفلسطيني وصاحبها تقارير مختلفة تقييم القانون وتقتراح تعديلات على قانون الانتخابات وهي دعوات تم تكريس الدعوة إليها من خلال وثيقة الإصلاح التي تم تبنيها من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني في ١٦ أيار ٢٠٠٢ (عوض ٢٠٠٤، ١). وبالتالي بدأت تنشأ نقاشات متعددة حول ماهية النظام الانتخابي الذي يراد تبنيه والذي يتفق مع الحالة الفلسطينية. هذا وقد قامت مؤسسات المجتمع المدني باصدار مذكرة من خلالها دعت إلى اجراء تعديلات على قانون الانتخابات لسنة ١٩٩٥ بحيث يؤدي إلى تغيير في النظام الانتخابي من نظام يقوم على الدوائر ونظام الأغلبية إلى آخر يأخذ بنظام اللوائح والتمثيل النسبي (هلال وآخرون ٢٠٠١، ٥٩-٦٩؛ عوض ٢٠٠٤، ٢). هذا الموقف أيضا تم دعمه من قبل بعض الأحزاب السياسية بعد لقاء عقد مع مؤسسات المجتمع المدني وتم وضع هذا التصور في وثيقة وتقديمها للرئيس الراحل ياسر عرفات بتاريخ ٢٠٠٣/٢/١٠ وأخرى لرئيس المجلس التشريعي بتاريخ ٢٠٠٣/٣/١ وقد أكدت الوثيقة على ضرورة التغيير إما لصالح التمثيل النسبي أو النظام المختلط والعمل على زيادة عدد مقاعد المجلس التشريعي وتبني نظام التمييز الإيجابي لصالح النساء (عوض ٢٠٠٤، ٢). بالإضافة إلى هذا كله قام فريق من الخبراء والمختصين من معهد الدراسات الديمقراطية (مواطن) بالعمل على اعداد قانون مقترح للانتخابات وقد تم تقديمه للمجلس التشريعي من قبل النائب عزمي الشعيبي (عوض ٢٠٠٤، ٣).

واجهت هذه الدعوة لتغيير النظام الانتخابي الفلسطيني بعض المعارضة من قبل عدد من النواب في المجلس التشريعي وبعض رجال الحكومة وبعض الأكاديميين وقد أكدت هذه المعارضة على ضرورة الإبقاء على النظام الانتخابي القائم على الدوائر ونظام الأغلبية لسهولة وأنه يعمل جيدا في ظل خصوصية الوضع الفلسطيني وما يفرضه الاحتلال من قيود على الفلسطينيين (عوض ٢٠٠٤، ٤). من جهة أخرى فإن الدعوة لتغيير النظام الانتخابي كانت إحدى توصيات إعلان القاهرة في آذار ٢٠٠٥ والذي اقترح تبني نظام الانتخاب المختلط على أساس ٥٠٪ لصالح نظام التمثيل النسبي و ٥٠٪ لصالح الدوائر ونظام الأغلبية (حرب ٢٠٠٧، ١٧). في البداية قام المجلس التشريعي بتبني النظام المختلط ولكن على أساس الثلثين لصالح نظام الأغلبية والدوائر وثلث لصالح نظام التمثيل النسبي والقوائم هذا تم رفضه من قبل الرئيس محمود عباس والذي استعمل صلاحياته الدستورية وأعاد القانون للمجلس التشريعي لتعديله (حرب ٢٠٠٧، ٣٦). قام المجلس التشريعي بسن قانون الانتخابات الفلسطيني رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥ والذي تبنى نظام الانتخاب المختلط وقد عقدت انتخابات عام ٢٠٠٦ على أساس هذا القانون. يدمج نظام الانتخاب المختلط ما بين نظام التمثيل النسبي أو اللوائح ونظام الأغلبية أو الدوائر ويقسم قانون الانتخابات ١٣٢ مقعد للمجلس التشريعي ما بين هذين النظامين ٦٦ مقعد لنظام الأغلبية أو الدوائر و ٦٦ مقعد لنظام التمثيل النسبي أو اللوائح. وقد كانت منظمات المجتمع المدني قد دعت إلى تعديل عمر المرشحين ليصبح ٢٥ سنة بدل ٣٠ إلا أن هذا الطلب لم يتم تبنيه من قبل المجلس التشريعي. هذا ولا تزال هناك دعوات لتبني نظام التمثيل النسبي كاملا وليس المختلط قائمة من قبل البعض (نصار ٢٠٠٦، ١٩٢).

من جانب آخر فقد تضمن كل من قانون الانتخابات لسنة ١٩٩٥ وقانون الانتخابات لسنة ٢٠٠٥ نظام التمييز الإيجابي لصالح المسيحيين على شكل كوتا للمسيحيين هذا قد أبرزت بعض النقاشات حول موضوع جدوى التمييز الإيجابي لصالح الأقليات الدينية. فقد عارضه البعض وشكك في جدوى هكذا سياسة على أساس أنها تتناقض مع مبدأ المساواة وتشجع التحالف على أسس دينية (عمرو ١٩٩٦، ٢١؛ جرباوي ١٩٩٩، ٤٢). فقد اعتبر البعض من المسيحيين وغير المسيحيين أن نظام التمييز الإيجابي على أساس الدين ليس سلبياً (أنصوني ١٩٩٦، ١٠). إلا أن مؤيدي هذا النظام برروا دعمهم التمييز الإيجابي على أنه وسيلة لضمان حصول تمثيل للمسيحيين (كما ورد في أنصوني ١٩٩٦، ١٠).

أما فيما يتعلق بالتمييز الإيجابي لصالح النساء فإن قانون الانتخابات لسنة ١٩٩٥ لم يتضمن كوتا نسائية وهو ما أثار النقاشات في وقت الانتخابات التشريعية الأولى، هذا وإن أيدت بعض الاطر النسوية في ذلك الوقت هذا الاتجاه إلا أنه لم يكن هذا موقف كافة الاطر النسوية (سعيد ١٩٩٩، ٥٦). أوضح مؤيدو التمييز الإيجابي لصالح النساء بأن التمييز ضد النساء هو جزء من الهيكل الاجتماعي لذلك لا بد من اتخاذ اجراءات فعلية مؤقتة أو دائمة لجسر الهوة وتحقيق المساواة الحقيقية للنساء وضمان مشاركتهن وتمثيلهم (كما ورد في سعيد ١٩٩٩، ٥٦). أما معارضو التمييز الإيجابي فقد قالوا بأن نظام الكوتا سيحد من مشاركة النساء ويضع سقف لهذه المشاركة وهو ليس ضروريا بما أن قانون الانتخابات لسنة ١٩٩٥ يضمن المساواة الرسمية (كما ورد في سعيد ١٩٩٩، ٥٧). ولم تحقق النساء المرشحات للانتخابات الأولى عددا جيدا من المقاعد مما استدعى إلى بروز النقاش حول التمييز الإيجابي لصالح النساء ومنح النساء

الكوتا عند الحديث عن اصلاح النظام الانتخابي حتى على مستوى الانتخابات المحلية. وقد دعمت أغلب الأطر النسوية ومعظم الاحزاب السياسية التوجه بتضمين النظام الانتخابي نظام كوتا لصالح النساء، فقد تقدمت الأطر النسوية وعدد من منظمات المجتمع المدني بطلبها لتحسين وضع المشاركة السياسية للمرأة الفلسطينية في وثيقة حول مشاركة السياسية للمرأة تم تقديمها للرئيس الراحل ياسر عرفات بتاريخ ٨ كانون الأول ٢٠٠٣، بحيث طالبت الوثيقة بتخصيص ٢٠٪ من المقاعد على الأقل لصالح النساء وأن يتم تشجيع الأحزاب السياسية على تضمين قوائمها عدد من النساء (عوض ٢٠٠٤، ٩). في المقابل بعض الاحزاب السياسية الأخرى مثل حماس وبعض المثقفين وأعضاء في المجلس التشريعي عارضوا نظام الكوتا على أساس أنه يقوم بالتمييز على أساس الجنس وبالتالي لا يتلائم مع القيم الديمقراطية ومبادئ المساواة وأن مشاركة المرأة ستكون في قوائم الأحزاب (كما ورد في عوض ٢٠٠٤، ٢-٤؛ قاسم ٢٠٠٢، ٣٠؛ سالم ٢٠٠٤). وقد رد مؤيدو نظام الكوتا بأنها نوع من التمييز الإيجابي وهي لا تتعارض مع مبدأ المساواة حيث أنه على أرض الواقع فإن المساواة الرسمية لا تتحقق بسبب بعض الحقائق الاقتصادية والاجتماعية مما يستدعي تدخل القانون لتوفير فرص متساوية (حباشنة ٢٠٠٤، ١-١٦؛ نشوان ٢٠٠٢، ١٦؛ الغول ٢٠٠٢، ١٧-١٩). وقد منح قانون الانتخابات لسنة ٢٠٠٥ الحد الأدنى للمشاركة السياسية للنساء من خلال اشتراطه أن تتضمن كل قائمة انتخابية امرأة واحدة على الأقل في كل ١-٣، ٤-٧، ٨-١٢ جزء من لائحة الحزب أو القائمة (حزب ٢٠٠٧، ٢٨). وقد لاقى هذا التوجه أيضا الانتقادات من قبل العديد من الأطر النسوية إذ أن نظام الكوتا يجب أن يطبق أيضا في الدوائر حيث تواجه النساء مشاكل أكبر في التمييز بسبب الهياكل الاجتماعية وليس في نظام اللوائح حيث عبرت الأحزاب السياسية عن التزامها بتمثيل النساء (كتانة ٢٠٠٦، ٥٤).

٢.٢: حول الاحزاب السياسية والتعددية

تعتبر الاحزاب السياسية من الأدوات المهمة في نظام التمثيل للحكم فهي تعطي بعداً أفضل لمفهوم المواطنة بحيث تسمح للأفراد بتنظيم أنفسهم بناء على برامج سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية وليس بناء على ولاءات عائلية أو عشائرية لهذا فإن درجة التزام أي نظام سياسي في تسهيل تكوين ونشوء الاحزاب السياسية وتشجيع مشاركتها في العملية الانتخابية يعتبر جزءاً مهماً في ضمان حقوق المواطنين. فالأحزاب السياسية عادة ما تسعى إلى تمثيل وجهات نظر أعضائها والتعبير عنها في المحافل السياسية المختلفة (هلال ٢٠٠٦، ٨٩). وقد عبرت كل من منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية عن التزام بالتعددية السياسية وحرية تكوين الاحزاب السياسية والانضمام إليها بالرغم من أنه حتى انتخابات كانون الثاني ٢٠٠٦ فإن السيطرة على المؤسسات كان من نصيب حزب سياسي واحد (هلال ٢٠٠٦، ٨٩). يظهر الالتزام بالتعددية السياسية في كل من وثيقة اعلان الاستقلال الفلسطيني و في المادة (٢٦) من القانون الاساسي الفلسطيني التي تنص على للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية افرادا وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية :- تشكيل الاحزاب السياسية والانضمام اليها وفقا للقانون. وقد تضمن مشروع الدستور الفلسطيني الالتزام بالحق في تكوين والانضمام إلى الاحزاب السياسية وقد جعلت المادة (١٨٢) من صلاحيات المحكمة الدستورية النظر في حل الاحزاب و تقرير ما إذا كانت برامجها دستورية لا تخالف الدستور. ونص قانون الانتخابات لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٣) على أن القائمة الانتخابية يمكن أن تتكون من حزب أو مجموعة من الاحزاب أو الافراد.

كان موضوع تنظيم الاطار القانوني للأحزاب السياسية من أول المواضيع التي حاولت السلطة الوطنية التشريع فيها حيث تم تداول مقترح قانون للأحزاب سنة ١٩٩٥. وبما أن هذا المقترح يعالج عدد من القضايا السياسية الحساسة فقد أثار العديد من النقاشات والجدل. تم تداول مسودة ثانية لمقترح قانون الأحزاب السياسية في سنة ١٩٩٦ وثالثة في عام ١٩٩٨ (جرباوي ١٩٩٩، ٧٩-٨٩؛ عوض ٢٠٠٦، ٣٤). وقد قدم أيضاً النائب في المجلس التشريعي مسودة جديدة إلى المجلس التشريعي في عام ٢٠٠٥. وقد أثير النقاش مرة أخرى حول الاحزاب السياسية وتنظيمها في معرض الحديث عن الاصلاح بشكل عام وعن اصلاح النظام الانتخابي بشكل خاص. ويمكن تقسيم المواقف بشكل ارجالي حول مشروع قانون الاحزاب السياسية ومسوداته المختلفة إلى مجموعتين رئيسيتين: الاولى تتحدث عن مدى ملائمة الوقت الراهن للنقاش والحديث عن تنظيم الاحزاب السياسية في إطار قانون، والثانية التي تفترض ضرورة وجود قانون ولكن تركّز بشكل أكبر في النقاش على مضمون هذا القانون وأي نوع من القوانين مناسب للحالة الفلسطينية (كما ورد في كايد ٢٠٠٦، ١٢).

وتبرز حجة خصوصية الوضع الفلسطيني ثلاثة وجهات نظر رئيسية في التعامل مع موضوع قانون الأحزاب : الأولى تقول بأنه ليس هناك حاجة إلى قانون للأحزاب السياسية في ظل ظروف الاحتلال والانتقاص من السيادة (كما ورد في كايد ٢٠٠٥، ١٢؛ كما ورد في الدويك ٢٠٠٥، ١؛ كما ورد في عوض ٢٠٠٦، ٣٤؛ كما ورد في شيبب ٢٠٠٦، ٧٤-٧٦). لأنه سينتج عن ذلك أن الاحزاب السياسية قد تكون مطالبة بأن تفتشي بعض المعلومات التي قد لا تكون ملائمة في ظل وجود الاحتلال (كما ورد في الدويك ٢٠٠٥، ١). قد يترتب على اصدار هكذا قانون نتائج على الوحدة الوطنية خاصة فيما يتعلق بعلاقة فلسطينيي الاراضي المحتلة مع الشتات (كما ورد في أمان ٢٠٠٥). وجهة النظر الثانية تدعو إلى تبني قانون أحزاب سياسية كوسيلة لمساهمة في تكوين مستقبل سياسي جديد يتبنى نظام انتخابي يركز على التمثيل النسبي (كما ورد في كايد ٢٠٠٦، ١٢؛ كما ورد في أمان ٢٠٠٥). أما وجهة النظر الثالثة فهي تدعو إلى جعل الخصوصية الفلسطينية محور أساسي في مضمون القانون بحيث يتعامل مع الوضع السياسي الحالي وحقيقة استمرار الاحتلال (كما ورد في كايد ٢٠٠٦، ١٢).

أما من ناحية المضمون، فيميل أغلب الكتاب ومنظمات حقوق الانسان إلى الدعوة لأن يكون قانون الاحزاب السياسية قانون متحرر

يأخذ الخصوصية الفلسطينية بعين الاعتبار. وبالتالي فقد تم توجيه انتقادات للمسودة الأولى للقانون ليس فقط على أساس أن التوقيت هو المشكلة وإنما أيضاً إلى القيود التي فرضتها على تكوين الأحزاب السياسية هذا ولم تختلف المسودة الثانية كثيراً عن المسودة الأولى أما الثالثة فقد أعتبرت أفضل من سابقتها (جرباوي ١٩٩٩، ٨٠-٨٥؛ شبيب ٢٠٠٦، ٧٤-٧٥). وأبرز النقاط الخلافية تتمحور حول تعريف الأحزاب السياسية، وآليات تكوينها وحلها، والديمقراطية الداخلية للأحزاب، والعلاقات الخارجية والتمويل المادي للأحزاب (كما ورد في كايدي ٢٠٠٦، ١٣-١٩). وخلال النقاش حول قانون الأحزاب السياسية كان هناك دعوات لتقييد يد السلطة التنفيذية في مسائل تكوين الأحزاب السياسية وحلها كما أن الكثير من الملاحظات ركزت على ضرورة التأكيد على وجود نظام للتسجيل وليس للترخيص وبالتالي إعطاء الصلاحيات لوزارة العدل بدل من وزارة الداخلية التي ما يكون لديها مهام لها علاقة بالنظام العام؛ وحتى أنه تم الدعوة إلى إنشاء هيئة مستقلة أو إعطاء هكذا صلاحيات لجنة الانتخابات المركزية (المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان ١٩٩٥، ١٠-١٥؛ شبيب ٢٠٠٦، ٧٤-٧٦؛ كما ورد في كايدي ٢٠٠٦، ١٠-١٧). وفيما يتعلق بتعريف الأحزاب السياسية كان هناك إشارة إلى ضرورة أن يتضمن هذا التعريف على مبادئ الديمقراطية والمساءلة والشفافية وأن يتعامل مع الخصوصية الفلسطينية وخاصة العلاقة ما بين الشتات والفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية المحتلة (كما ورد في كايدي ٢٠٠٦، ١٠).

٣.٢: حول المنظمات غير الحكومية

يشمل حق المواطنين في المشاركة السياسية أيضاً حقهم في تكوين النقابات والهيئات والجمعيات والنوادي. وهذا الحق مكفول في الاطار الدستوري والقانوني الفلسطيني حيث أكدت عليه كل من المادة (٢٦) من القانون الاساسي وأيضاً المادة (٥٤) من مشروع الدستور الفلسطيني. وتنص المادة (١) من قانون الجمعيات والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (١) لسنة ٢٠٠٠ على أن للفلسطينيين الحق في ممارسة النشاط الاجتماعي والثقافي والمهني والعلمي بحرية بما في ذلك الحق في تشكيل وتسيير الجمعيات والهيئات الأهلية وفقاً لأحكام هذا القانون. وبعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية بفترة وجيزة توترت العلاقة ما بينها وبين المنظمات غير الحكومية والتالي أصبحت محور للنقاش. ولعل النقطة الاساسية في الجدل الذي كان دأثراً تتعلق بكيفية تنظيم الحق في إنشاء وتكوين الجمعيات والهيئات الأهلية دون مساس به. قامت وزارة العدل في عام ١٩٩٥ بتقديم مشروع قانون يتعلق بالجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الذي اعتبر من قبل المنظمات غير الحكومية وخاصة شبكة المنظمات غير الحكومية واتحاد الجمعيات الخيرية وعدد من الكتاب بأنه تحكيمي يخضع هذه الهيئات للسيطرة الكاملة للسلطة الوطنية الفلسطينية (حمادي ٢٠٠٢، ١٨؛ جرباوي ١٩٩٩، ٩٢-٩٤؛ سالم ١٩٩٩، ١٩٧). هذا وقد كان هناك بعض الأشخاص الذين اعتبروا أن عملية التشريع في هذا المجال بحد ذاتها تعتبر مساس بالحق في تكوين الجمعيات والهيئات الأهلية (كما ورد في سالم ١٩٩٩، ١٩٢). إلا أن أغلب النقاش انصب على مضمون القانون وأن هناك اتفاق على ضرورة إيجاد تنظيم قانوني لعمل هذه الهيئات. وقد كان من أهم الاسئلة التي طرحت هو أي نوع من التنظيم القانوني؟ من هي الجهة التي ستكون لها صلاحيات على عمل تلك الهيئات؟ وما هي حقوق الهيئات ومسؤولياتها؟ قدمت شبكة المنظمات غير الحكومية مقترح قانون جديد أبرز وجهت نظر هذه الهيئات بقانون أكثر تحرر من ذلك الذي قدمته الوزارة (حمادي ٢٠٠٠، ١٨؛ جرباوي ١٩٩٩، ٩٥). تجدر الإشارة هنا إلا أن المسودة الأخيرة لهذا القانون والتي أقرت من قبل المجلس التشريعي عام ١٩٩٩ تم إعادتها للتعديل من قبل الرئيس الراحل ياسر عرفات قبل التصديق عليها وذلك لإعطاء صلاحية التسجيل لوزارة الداخلية وليس لوزارة العدل (حمادي ٢٠٠٠، ١٨).

ويمكن تصنيف التساؤلات التي ترتبط بالاطار القانوني للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية إلى ثلاثة مجالات أساسية الأولى تتعلق بالنقاش حول تسجيل وتكوين وحل هذه الهيئات، المجال الثاني يتعلق بالعلاقة ما بين هذه الهيئات والسلطة الوطنية الفلسطينية، أما المجال الثالث فيتعلق بالمساءلة والشفافية سواء باتجاه الدولة أو الأفراد (عبد الهادي ١٩٩٩، ٢٠٠٤). وقد انتقد البعض تركيز النقاش على العلاقة ما بين هذه الهيئات والسلطة الوطنية بدل من التركيز على تفعيل مشاركة المواطنين (سالم ١٩٩٩، ٢٠٠٤).

انصبت جهود ونقاشات الهيئات الأهلية للسعي لخلق مجتمع مدني مستقل ومحمي من التدخل غير المبرر من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية وحيث تكون حريات وحقوق هذه الهيئات مصونة مثل الحقوق المتعلقة بالتسجيل والضمانات المتعلقة بحلها مصونة (سالم ١٩٩٩، ١٩٧-٢٠٠).

بالرغم من أن هناك قانون تم اقراره في عام ٢٠٠٠ إلا أن كثير من هذه القضايا لا تزال موضع نقاش على الساحة الفلسطينية خاصة في ظل عدم تطبيق القانون. فلا تزال المنظمات غير الحكومية تدعو إلى إعطاء صلاحية التسجيل لوزارة العدل. كما أن هناك بعض الاصوات التي تطالب بأن يكون القضاء هو الجهة الوحيدة التي لديها صلاحيات على هذه الهيئات والاشراف والرقابة عليها بالإضافة إلى كونه الجهة الوحيدة التي يجب أن يكون لديها صلاحيات في حل أي منها لمخالفتها للقانون أو خروجها عن أهداف إنشائها (أمان ٢٠٠٧). هذا الموقف يظهر جلياً أيضاً في مذكرة صادرة عن شبكة المنظمات غير الحكومية بتاريخ ٩ حزيران ٢٠٠٥ وموجهة للمجلس التشريعي لتعديل القانون وفيها أكدت على النقاط السابقة.

٤.٢: حول حقوق المواطن والحكم المحلي

الحكومات تقوم بتنظيم نفسها بشكل مركزي من خلال الوزارات والاجهزة الحكومية المركزية الاخرى وعلى المستوى المحلي من خلال مؤسسات وهيكل الحكم المحلي غير المركزية. يفترض حق المواطنين في المشاركة السياسة بأن لهم الحق في المشاركة في كلا المستويين من

العملية السياسية. في السياق الفلسطيني فإن الإطار القانوني الناظم لعمل هذه المؤسسات يتكون من قانون الهيئات المحلية لسنة ١٩٩٧ وقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية لسنة ١٩٩٦ وتعديلاته. ويقوم مفهوم الحكم المحلي على مبدأ الفصل في السلطات ليس فقط اقلياً وإنما أيضاً عمودياً لضمان درجة من الاستقلالية عن الحكومة المركزية. ويقوم نظام الحكم المحلي في فلسطين على حق المواطنين في انتخاب مؤسسات الحكم المحلي الخاصة بهم. وعند الحديث عن الإطار القانوني المتعلق بالحكم المحلي يمكن تحديد بندين أساسيين مهمين: الأول يتعلق بالعلاقة الثلاثية الأبعاد ما بين المواطن وهيئة الحكم المحلي والحكومة المركزية، أما البند الثاني فيتعلق بالنظام الانتخابي لمجالس الهيئات المحلية وما يرتبط به من مواضيع تتعلق بانتخاب رئيس مجلس الهيئة المحلية والتميز الإيجابي لصالح النساء.

فيما يتعلق بعلاقة المواطن والهيئات المحلية والحكومة المركزية فقد انتقد بعض الكتاب التوجه الذي تبناه قانون الهيئات المحلية والذي يؤدي إلى بروز الهيئات المحلية كيد للحكومة المركزية على شكل إدارة محلية. فقانون الهيئات المحلية يعطي وزير الحكم المحلي صلاحيات واسعة في قضايا الحكم المحلي (نصار ٢٠٠٦، ١٣٧-١٧٤؛ جرباوي ١٩٩٩، ٧٣-٧٥؛ روك ١٩٩٩، ٢٥). واعتبر هذا التوجه بأنه يخل بمفهوم الحكم المحلي بشكل واضح ويصبح دور المواطن وعلاقته بالحكم المحلي هي فقط في انتخاب هذه المؤسسة (جرباوي ١٩٩٩، ٧٤). فمشاركة المواطنين في مجال الحكم المحلي هي ضئيلة جداً بينما السلطات المركزية لديها سيطرة كاملة فصلاحيات الاشراف والمسائلة لدى الوزارة بدل من المواطنين (جرباوي ١٩٩٩، ٧٥).

أما في موضوع انتخابات مجالس الهيئات المحلية فإن موضوع النظام الانتخابي و الكوتا النسائية كانا مركزيين في النقاش الذي جرى. فقد تم تعديل قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية ثلاث مرات خلال عام واحد ما بين تموز ٢٠٠٤ وآب ٢٠٠٥. وقد كانت هذه التعديلات لصالح تفصيل نظام القائمة بدل من نظام الفرد أو الدائرة. فقد تم انتقاد تغيير النظام الانتخابي القائم على الاساس الفردي وفقاً لقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية لسنة ١٩٩٦ لصالح نظام القوائم وذلك لأن المواطنين على المستوى المحلي يميلون إلى انتخاب الافراد بناءً على معرفتهم الشخصية وثقتهم بهم مما يشكل انتقاصاً لمفهوم الحكم المحلي كما أن نظام القوائم أكثر ملائمة للانتخابات على المستوى الوطني (نصار ٢٠٠٦، ١٧٦). هذا وقد أكد التغير أيضاً على أن رئيس مجلس الهيئة المحلية يتم انتخابه من قبل أعضاء المجلس وليس من مباشرة من قبل المواطنين كما كان في القانون السابق. وقد قد انتقد هذا التوجه بأنه يؤدي إلى اضعاف رئيس المجلس وتخضعه لتقلبات السياسة الداخلية في المجلس مما يؤثر على دوره وتمثيله (نصار ٢٠٠٦، ١٧٦).

أما فيما يتعلق بالكوتا النسائية فقد طالبت الحركة النسوية بكوتا للتميز الإيجابي لصالح النساء وقد أقر القانون بأن تتضمن قوائم الاحزاب إمراة في كل ١-٥، ٥-١٠ من أعضائها. كما ضمن القانون في المجالس الصغيرة أن تكون على الأقل امرأتين في المجلس أما المجالس الكبيرة فقد اشترط القانون أن تكون هناك ثلاثة نساء في المجلس. هذا التغيير في القانون قابله انتقادات من قبل بعض القوى العشائرية والمحافظه (كتانة ٢٠٠٦، ٢٢).

٣. الإطار العام لحقوق المواطن وحرياته

تقوم الدولة الديمقراطية على ضمان حقوق المواطنين وحريةهم بما يتفق مع قواعد حقوق الانسان والقانون الدولي. وتشمل حقوق المواطنين قائمة من الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وبالرغم من أنه قد لا نجد فروق في ادرج هذه الرزمة من الحقوق في قوانين الدول المختلفة إلا أن الالتزام باحترام هذه الحقوق يقاس بمستوى تطبيق هذه الحقوق على أرض الواقع. فعملية التطبيق الفعلي لهذه الحقوق وليس فقط ادرجها في الوثائق القانونية الصادرة عن الدولة هو الاساس، وعدم تطبيقها فعلياً هي مشكلة اساسية فيما يتعلق بهذه الحقوق. من خلال هذا الجزء من الورقة لن نحاول تتبع حالة حقوق المواطن في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية وإنما تتبع النقاشات حول عملية بناء الإطار العام لهذه الحقوق و توصيفها بشكل يضمن فعاليتها والمعوقات التي تظهر في هذا المجال.

٣.١: حول الإطار العام للحقوق والحرية المدنية والسياسية

تعتبر كل من وثيقة اعلان الاستقلال والقانون الاساسي ومشروع الدستور وثائق أساسية في تحديد الموقف الرسمي باتجاه الإطار العام لحقوق المواطن. هذه الوثائق الثلاث تعبر عن التزام باتجاه المواطنين الفلسطينيين بمجموعة من الحقوق والحرية يمكن اعتبارها بأنها متقدمة إذا ما قورنت بغيرها في الدول العربية. بالإضافة إلى ذلك فإن الالتزام بهذه الحقوق قائم في ظل التزام بقواعد القانون الدولي وحقوق الانسان فمثلاً المادة (١٨) من مشروع الدستور قد بينت بأن دولة فلسطين ستلتزم بالاعلان العالمي لحقوق الانسان وبأنها ستسعى للانضمام إلى المعاهدات الدولية المتعلقة بهذه الحقوق. كما أن المادة (١٠) من القانون الاساسي قد نصت على أن حقوق الانسان وحرية الاساسية ملزمة وواجبة الاحترام. تعمل السلطة الوطنية الفلسطينية دون ابطاء على الانضمام الى الاعلانات والموثائق الاقليمية والدولية التي تحمي حقوق الانسان. وقد اعتبر البعض المادة (١٠) من القانون الاساسي بأنها ترقى إلى مستوى مصادر التشريع فيما يتعلق بحقوق المواطنين وبالتالي فيه ملزمة كمبدأ دستوري (ملحم ٢٠٠٦، ١٦٧). من خلال تتبع النقاشات حول مسودات القانون الاساسي المختلفة يمكن بالاجمال القول أن هناك اتجاه كبير يدفع نحو مفهوم واسع لمعظم الحقوق السياسية والمدنية وبدرجة أخرى للحقوق الاقتصادية والاجتماعية. فمعظم الملاحظات التي قدمت في معرض مراجعات المختلفة كانت تتعلق بسد أية ثغرات تتمكن الحكومة من خلالها في تعطيل هذه الحقوق أو تضييقها وهي تشمل الحق في المساواة، وحرية الرأي وحرية الحركة والصحافة والمشاركة

السياسية وعدد من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

من خلال النقاشات حول المسودات المختلفة للقانون الاساسي ومشروع الدستور يمكن القول أنه كان هناك دائماً اعتباراً لكيفية بناء حقوق المواطن ضمن اطار هذه الوثائق. فداًها هناك مطالبات بضرورة أن ترد الحقوق والحريات في الاطار الدستور بشكل واضح ودقيق بحيث يتم تجنب التعابير والمفاهيم الفضفاضة لصالح تعابير واضحة ودقيقة وذلك يعني تجنب أن تكون التفسيرات المستقبلية قادرة على الحد من هذه الحريات وبالتالي الانتقاص من قوة النص الدستوري (نصار ٢٠٠٦، ٤٤؛ عرووري وكارول ١٩٩٤، ٩). هذا وقد ظهرت أيضاً دعوات للفصل ما بين حقوق وحريات المواطنين من جهة وواجباتهم ومسؤولياتهم من جهة أخرى، فحقوق وحريات المواطنين ليست بالضرورة مرتبطة باشتراطات لواجبات معينة وإنما لكونهم مواطنين (نصار ٢٠٠٦، ٤٥). هذا وقد انتقد البعض التوجه الذي من خلاله تقوم هذه الوثائق الدستورية كما هو الحال في كثير من مواد القانون الاساسي ومشروع الدستور بالربط ما بين منح حق ما وقرار قانون بهذا الشأن أو اشتراط على أن لا يخالف القانون. فقد اعتبر البعض عملية الربط هذه تضعف من قوة النص الدستوري إذ تجعل فاعليته مرتبطة بتشريع قانون وفي كثير قد تعني ابطال الحق نفسه (عاروري وكارول ١٩٩٤، ١٠؛ كما ورد في كايدي ٢٠٠٤، ٣٧). كل ذلك قد يؤدي إلى أن الحقوق الواردة في الوثائق الدستورية قد تتحول إلى هياكل دون مضمون لا يمكن معرفة ما هو النظام الحقوقي الذي ستقوم بتوفيره دون معرفة القوانين ذات العلاقة التي يمكن أن يتم تشريعها.

من جهة أخرى فبالرغم من أن الاطار القانوني سواء على المستوى الدستوري أو القوانين العادية عادة ما يوفر قائمة من الحقوق والحريات إلا أنه في كثير من الحالات هناك ميل من قبل المشرع لاستخدام تعابير مرنة أو مفاهيم فضفاضة مثل تعابير "النظام العام والآداب" أو "القيم الأساسية للمجتمع" (عاروري كارول ١٩٩٤، ١٠-١١؛ كما ورد كايدي ٢٠٠٤، ٣٧). اعتبرت في النقاشات المختلفة هذه التعابير الواردة في الاطار العام لحقوق المواطن بأنها تشكل قيود ومعوقات على تلك الحقوق فمن خلال هذه التعابير عادة ما تكون لدى السلطة التنفيذية سلطة تقديرية واسعة في تحديد معناها وبالتالي قد يعني تعطيل هذه الحقوق وفعاليتها (عاروري وكارول ١٩٩٩، ١١؛ كما ورد في كايدي ٢٠٠٤، ٣٧).

من الجدير بالاشارة هنا إلى ان الدولة ومؤسساتها تضطلع بمسؤولية حفظ النظام العام وخاصة مهمة الأمن كما هو منصوص عليها في الوثائق الدستورية ولكن هذا الدور للدولة لا يتعارض مع دورها الآخر في حماية حقوق المواطن وحرياته. الحالة الوحيدة التي يمكن في بعض الدول تعطيل بعض الحريات الفردية هي الحالة الناشئة عن الطوارئ هي عادة ما تكون حالة استثنائية.

في السياق الفلسطيني موضوع الاصلاح في الجهاز الأمني بالضرورة هو متعلق بالنظام العام وحقوق المواطنين وهذا ظاهر في معظم الدراسات حول إصلاح الجهاز الأمني خاصة تلك التي قدمتها مؤسسات المجتمع المدني. فهذه الدراسات ترى دور الأمن في حماية حقوق المواطن وحرياته بالإضافة إلى حماية الحقوق الوطنية من خلال نظام يقوم على سيادة القانون والمساءلة (الشعبي ٢٠٠٥، ١٠-١).

٣.٢: حول حقوق المواطن الاقتصادية والاجتماعية

تضمن كل من القانون الاساسي ومشروع الدستور مبادئ تتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتشمل القائمة عدداً من الحقوق مثل حرية النشاط الاقتصادية على أساس اقتصاد السوق والحق في المسكن والعمل والتعليم. وقد وردت أيضاً مواد تتعلق بالتأمين الاجتماعي وأخرى لها علاقة بالأموال والطفولة وبحقوق الطفل؛ وهذه المواد أيضاً تنص على ضرورة أن تعمل أو تكفل الدولة العمل على تحقيق هذه الحقوق. ويتركز النقاش الاساسي حول هذه الحقوق لأي مدى يمكن أن نقول أن هناك التزام قانوني على الدولة بتحقيق هذه الحقوق وأن للمحاكم أن تحكم بناء على ما ورد في النصوص الدستورية من التزام بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية، لا يشير كل من القانون الاساسي ومشروع الدستور درجة الزامية هذه الحقوق وهو أمر تم انتقاده. البعض اعتبر أن مجرد ذكر أن مبادئ حقوق الانسان ملزمة بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية هو كافي لأنها ملزمة لكونها جزء من هذه المنظومة (ملحم ٢٠٠٦، ١٦٧). أما آخرين فقد ذكروا بأن مستوى الالتزام الوارد في الوثائق الدستورية لا يرتقي إلى درجة امكانية ضمان التطبيق الفعلي لهذه الحقوق (قزاز ٢٠٠٤).

وخلال النقاشات التي دارت حول مشروع الدستور الفلسطيني فقد تم الاشارة من قبل البعض بأنه وبالعكس ما هو في الحقوق السياسية والمدنية فإن مشروع الدستور لا يشير إلى ضرورة تنظيم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية بقانون. عدم الاشارة هذه اعتبرت من قبل البعض بأنها تؤدي إلى اضعاف الزامية هذه النصوص وبالتالي التطبيق العملي لهذه الحقوق التي في كثير من الحالات وجود قانون ناظم لها يعني خروجها إلى حيز التنفيذ. بالإضافة إلى ذلك انتقد البعض ورود هذه الحقوق في بعض الحالات يأتي مع استخدام تعابير مرنة مثل "وفقاً لقدرة الدولة" (قزاز ٢٠٠٤). هذا وقد اشار البعض إلى أنه بالرغم من تحقيق بعض التقدم في إطار القانون الاساسي الفلسطيني إلا أنه يوجد عدد من القضايا التي تمس بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي لم يتم معالجتها بطريقة واضحة. فمثلاً مسائل عدم دخول المرأة لسوق العمل وبطالة المرأة لم يتم معالجتها في القانون الاساسي أو تمت ولكن بشكل غير واضح، وقد ورد ذكر مسائل الامومة والطفولة والعائلة في مادة خاصة ولكن حمايتهم هو واجب على المجتمع دون أن تحدد التزامات محددة على الدولة (جاد ٢٠٠٤).

عادة ما تقوم الادبيات بفحص حالة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية ومدة توافقها مع ما ورد في

النص مع المواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الانسان. فقد أشار البعض إلى أن المستوى غير المرضي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية يعود بالإضافة إلى عدم وجود المصدر التمويلي إلى عدم وجود هيكل قانوني متماسك لدعم هذه الحقوق وتحقيقها (خواجه ومنسي ٢٠٠١). ففي دراسات حصلت قبل إقرار قانون التأمينات الاجتماعية فقد قدمت دعوات لبناء نظام تأمين إجتماعي يتم تطبيقه بالتدرج على أن يشمل برامج للتأمين الصحي والشيوخة والتقاعد والامومة والطفولة والبطالة واصابات العمل (ملحم ١٩٩٩، ٦٨؛ أبو دهيم ٢٠٠١، ٥٦). وقد تم وصف نظام التأمينات الاجتماعية الفلسطينية من قبل البعض بأنه غير شامل ويستثني قطاعات كبيرة من المواطنين (خواجه ومنسي ٢٠٠١). بالرغم من أنه تم اقرار قانون للتأمينات الاجتماعية من قبل المجلس التشريعي في عام ٢٠٠٣ إلا أن هذا القانون لم يتم تطبيقه بعد. وفي دراسة مراجعة لهذا القانون قام بها البنك الدولي تم الاشارة إلى بعض المشاكل في النظام المقترح.

أما فيما يتعلق بمفهوم المواطنة الاجتماعية ونظام الذي يتم على أساسه الحصول على التأمين الاجتماعي والدعم فإن من المهم معرفة لأي مدى يعتمد الإطار القانوني على المواطنة لتحديد تطبيق نظام الدعم والتأمين الاجتماعي أو على الحاجة كأساس للتحديد من المواضيع التي تم اثارها في النقاشات كما هو الحال بالنسبة لمواضيع المساواة إذا ما كان السياسات والقوانين ستولي اهتمام في قضايا النوع الاجتماعي والطبقة الاجتماعية (جقمان وآخرون ١٩٩٦، ١١-١٦).

قائمة المراجع العربية

- أبو دهيم، موسى. 2001. *حول التأمينات الإجتماعية*. سلسلة مشروع تطوير القوانين، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. رام الله.
- أنضوني، لميس. 1996. *الانتخابات الفلسطينية التوجه نحو الديمقراطية أو حكم الحزب الواحد؟* (بالإنجليزية). مجلة الدراسات الفلسطينية بالإنجليزية. العدد 25 الاصدار 3. ص 5-17.
- أمان. 2006. *في ظل الواقع الفلسطيني الخاص أي قانون للأحزاب تريد؟*، ط. 1، رام الله.
- امندسن، انغريد والزبيدي، باسم. 2004. *المؤسسات السياسية للسلطة الوطنية الفلسطينية ومستقبل تشكيل الدول*. في خان، مشتاق، وآخرون تشكيل الدولة الفلسطينية: الحيوية والحكم خلال التحول الاجتماعي (بالإنجليزية). روتلدج كورزن. لندن ونيويورك.
- براون، ناتان. 2003. *المسودة الثالثة لمشروع دستور الدولة الفلسطينية: ترجمة وتعليقات* (بالإنجليزية). المركز الفلسطيني للأبحاث الاستراتيجية والمسحية. تاريخ البحث في الصفحة الالكترونية
<http://www.pcpsr.org/domestic/2003/nbrowne.pdf>. 2007\5\3
- جاد، اصلاح. 2004. *المواطنة في ظل احتلال طويل الأمد: الحالة الفلسطينية* (بالإنجليزية). جامعة كاليفورنيا. تاريخ دخول الصفحة الالكترونية.
<http://www.kit.nl/smartsite.shtml?ch=FAB&id=61841\05\2007>
- جاد، اصلاح وآخرون. 2003. *النوع الاجتماعي والمواطنة في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية*. في جوزيف، سارة. الجندر والمواطنة في الشرق الأوسط. نيويورك.
- الجرباوي، علي. 1999. *البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين*. المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية (مواطن). رام الله.
- جقمان، ريتا. وآخرون. 1999. *للمصالح العام؟ النوع الاجتماعي والمواطنة الاجتماعية في فلسطين* (بالإنجليزية). تقرير الشرق الأوسط بالإنجليزية. عدد 198. ص 11-16.
- جباشنة، خديجة. 2006. *الكوتا من منظور واقعي*. الحوار المتمدن.
- حرب، جهاد. 2007. *قانون الانتخابات الفلسطيني*. في الشقاقي، خليل وحرب، جهاد. 2007. *الانتخابات الفلسطينية الثانية* (التراسية والتشريعية والحكم المحلي) - 2005-2006، المركز الفلسطيني للبحوث والسياسات المسحية. رام الله.
- حمامي، ريماء. 2000. *المنظمات غير الحكومية الفلسطينية منذ أواسول: سياسة المنظمات غير الحكومية للحراك الاجتماعي؟* (بالإنجليزية). تقرير الشرق الأوسط بالإنجليزية. العدد 241. ص 16-19.
- حمامي، ريماء وجونسون، بني. 1999. *المساواة مع الاختلاف: النوع الاجتماعي والمواطنة في فلسطين وقت التحول* (بالإنجليزية). السياسة الاجتماعية بالإنجليزية. العدد 3. ص 314-343.
- حنفي، ساري. 2003. *الحدود المتكسرة للدولة والمواطنة* (بالإنجليزية). تاريخ دخول الصفحة الالكترونية 1\04\2007.
http://www.borderlandsejournal.adelaide.edu.au/vol2no3_2003/hanafy_boundaries.htm
- الخوaja، حمدي والمنسي، خالد. 2001. *الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في فلسطين*. مركز الديمقراطية وحقوق العاملين. غزة.
- خليل، عاصم. 2007. *المواطنة والجنسية الفلسطينية: التحديات الراهنة والآفاق المستقبلية* (بالإنجليزية). المعهد الأوروبي جامعة فلورنسا. تقرير بحثي 7/2007. فلورنسا.
- الدويك، عمار. 2005. *الاطار القانوني لتسجيل الاحزاب السياسية في فلسطين: نظرة عامة في ضوء تجربة الانتخابات* (بالإنجليزية). الجمعية الفلسطينية الاكاديمية للشؤون الدولية (باسيا). تاريخ البحث في الصفحة 23\04\2007.
<http://www.passia.org/meetings/2005/Ammar-Dwaik-2005p.htm>
- روك، ماري. 1996. *ورقة مقدمة في ورشة عمل حول مشروع قانون الهيئات المحلية*. في شعبان، إبراهيم. 1996. *قراءة قانونية في مشروع قانون انتخابات مجالس ائبيات المحلية الفلسطيني*، مركز الدفاع عن الحريات.
- زبداني، سعيد. 2006. *المواطنون - رعايا. أية مواطنة؟* (بالإنجليزية). في التعليم المدني في فلسطين بالإنجليزية. الجمعية الفلسطينية الاكاديمية للشؤون الدولية (باسيا) ص 95-107
- سالم، عادل. 2006. *المساواة بين الرجل والمرأة تتطلب إلغاء الكوتا*.

سالم، وليد. 1999. المنظمات المجتمعية التطوعية والسلطة الوطنية الفلسطينية: نحو علاقة تكاملية. معهد أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية الفلسطيني ماس. رام الله

سالم، وليد. 1997. المواطنة في فلسطين مشكلات المفهوم والإطار. السياسة الفلسطينية، العدد 13 الإصدار 4، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية.

سعيد، نادر وآخرون. 2004. الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية. برنامج دراسات التنمية جامعة بيرزيت.

سعيد، نادر. 1999. النساء الفلسطينيات والانتخابات، ط. 1، مواطن. رام الله.

سهار، أماني. 1999. المساواة أمام القانون. في الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. 1999. حقوق المواطن الفلسطيني في مقالات، رام الله.

شبلق، عباس. وديفيس، يوري. 1996. الحقوق المدنية والمتعلقة بالمواطنة للاجئين الفلسطينيين. مركز دراسات الشتات واللجوء (شمل). القدس.

شعبان، إبراهيم. 1996. قراءة قانونية في مشروع قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية الفلسطيني. مركز الدفاع عن الحريات.

الشعبي، عزمي. 2005. اصلاح الأمن في فلسطين. آمان. رام الله. تاريخ دخول الصفحة 15\05\2007.

<http://www.aman-palestine.org/Arabic/SecurityReform.htm>

الشقاقي، خليل. 1996. العملية السلمية، إعادة البناء الوطني والتحول نحو الديمقراطية في فلسطين (بالإنجليزية). مجلة الدراسات الفلسطينية بالإنجليزية. العدد 25 الإصدار 2. ص 205.

الشقاقي، خليل وحرب، جهاد. 2007. الانتخابات الفلسطينية الثانية (الرئاسية والتشريعية والحكم المحلي) -2005-2006. المركز الفلسطيني للبحوث والسياسات المسحية. رام الله.

كاديوجلو، 2007. المشاركة السياسية من منظور المواطنة (بالإنجليزية). تاريخ دخول الصفحة الالكترونية 21\04\2007.

<http://digital.sabanciuniv.edu/elitfulltext/offcampus/3011800000167.pdf>

عبدو، نهلة. 1999. النوع الاجتماعي والسياسية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية (بالإنجليزية). مجلة الدراسات الفلسطينية بالإنجليزية، العدد 28 الإصدار 2.

عبد الهادي، عزت، ومشاركة، صالح. 2004. المؤسسات الحكومية وغير الحكومية الفلسطينية إشكاليات العلاقة والتنسيق، معهد إبراهيم أبو لغد، جامعة بيرزيت.

عمرو، عدنان. 2004. الحكم المحلي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية -1994-2003. الإسكندرية.

عاروري، نصير وكارول، جون. 1994. الميثاق الفلسطيني الجديد (بالإنجليزية). مجلة الدراسات الفلسطينية بالإنجليزية. العدد 23 الإصدار 4. ص 5-17.

عمرو، هادي. 1996. النظام الانتخابي والديمقراطية: مقارنة ما بين الانتخابات الفلسطينية والجنوب أفريقية (بالإنجليزية). تقرير الشرق الأوسط بالإنجليزية، العدد 201.

العمرى، غيث. 1999. حقوق المرأة في فلسطين. في الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. 1999. حقوق المواطن الفلسطيني في مقالات، رام الله.

عودة، عدنان. 2002. وقائع مؤتمر الانتخابات الفلسطينية العامة، وحدة البحوث البرلمانية، رام الله.

عوض، طالب. 2004. العملية الانتخابية الفلسطينية -2002-2004. المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية. رام الله.

عوض، طالب. وآخرون. 2006. الأحزاب السياسية الفلسطينية والديمقراطية الداخلية. المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية (مواطن). رام الله.

قاسم، أنيس فهمي. 2000. الفلسطينيون: من جنسيات تفصلهم إلى أخرى تشمأهم (بالإنجليزية). في بوتسختن، نيلز وآخرون. المواطنة والدولة في الشرق الأوسط (بالإنجليزية). جامعة سيراكوس.

قفيشة، معتز. 2000. تقرير حول الجنسية الفلسطينية (1977-2000) الواقع، الوضع القانوني، ومعايير حقوق الإنسان. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة التقارير القانونية (15)، رام الله.

- قزاز، هديل. 2003. *الحق في التعليم في الواقع الفلسطيني*، مركز الديمقراطية وحقوق العاملين. رام الله.
- قزاز، هديل. 2004. *الدستور والتنمية البشرية*. في سعيد، نادر وآخرون. 2004. *الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية البشرية*. برنامج دراسات التنمية جامعة بيرزيت.
- كايد، عزيز. 1999. *تقرير حول تداخل الصلاحيات في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية*. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة تقارير قانونية (10)، رام الله.
- كايد، عزيز. 2004. *القضايا الخلافية في مشروع دستور الدولة الفلسطينية*. المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية. رام الله.
- ملحم، فراس. 1999. *الإطار القانوني للضمان الاجتماعي في فلسطين*. سلسلة مشروع تطوير القوانين، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. رام الله.
- ملحم، فراس. 2006. *النظام الدستوري للسلطة الوطنية الفلسطينية (بالإنجليزية)*. في التعليم المدني في فلسطين بالإنجليزية. الجمعية الفلسطينية الأكاديمية للشؤون الدولية (باسيا). 117-151.
- نزال، ريبا. 2006. *المرأة والانتخابات المحلية.. قصص نجاح*. مفتاح. رام الله.
- نشوان، كارم. 2002. *المرأة والانتخابات، الغداء، العدد 7*، مركز شؤون المرأة، غزة.
- نصار، وليم. 2006. *الديمقراطية والانتخابات والحالة الفلسطينية*. المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية (مواطن). رام الله.
- نصار، وليم. 2004. *الدستور الذي نريده لفلسطين*. المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية (مواطن). رام الله.
- هلال، جميل. 2006. *التنظيمات والأحزاب السياسية الفلسطينية بين المهام الديمقراطية الداخلية والديمقراطية السياسية والتحرر الوطني*. المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية (مواطن). رام الله.
- هلال، جميل، وآخرون. 2001. *نحو نظام انتخابي لدولة فلسطين الديمقراطية*، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية (مواطن). رام الله.
- هلال، جميل. 1998. *تأثير اتفاقيات أوسلو على النظام السياسي الفلسطيني (بالإنجليزية)*. في جفمان، جورج ولونينج، داج جوروند. ما بعد أوسلو: حقائق جديدة ومشاكل قديمة. بلوتو برس. لندن.
- هلال، جميل، وآخرون. 1998. *نحو نظام ضمان اجتماعي في الضفة الغربية وقطاع غزة*. معهد أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية الفلسطيني ماس. رام الله.
- الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. 1999. *حقوق المواطن الفلسطيني في مقالات*. رام الله.
- يوسف، أيمن. 2005. *الكوتا النسائية بين المداخل النظرية والمواقف العملية*. تسامح، العدد 8، السنة الثالثة.



الخيارات المستقبلية لاقتصاد دولة قابلة للحياة
مراجعة وتوثيق لوجهات النظر الفلسطينية

الخيارات المستقبلية لاقتصاد دولة قابلة للحياة مراجعة وتوثيق لوجهات النظر الفلسطينية

ورقة عمل تم تحضيرها ضمن مشروع: إطار الدولة الفلسطينية المستقبلية

أربع خلاصات وافية للفكر الفلسطيني

تم تحضيرها من قبل معهد الحقوق - جامعة بيرزيت

إعداد د. نصر عبد الكريم

ورقة عمل مقدمة في إطار مشروع ملامح الدولة الفلسطينية
المستقبلية من وجهة نظر فلسطينية بإدارة معهد الحقوق في جامعة بيرزيت

قائمة المحتويات

١١٨	مقدمة
١١٩	١ . التوازن بين الاقتصاد والأسواق على مستوى الحضر والريف
١١٩	٢ . البحث عن توازن بين قطاعات الزراعة والصناعة والخدمات
١٢٠	أ) الزراعة
١٢١	ب) الخدمات
١٢١	ج) الصناعة والبناء
١٢٢	٣ . التداخل في العلاقات بين القطاعين العام والخاص في الاقتصاد الفلسطيني
١٢٤	٤ . تنظيم الأنشطة الاقتصادية بما فيها التجارة الداخلية والخارجية
١٢٩	٥ . آفاق تكامل الاقتصاد الفلسطيني مع إسرائيل او العالم العربي او غيرها
١٣٢	٦ . الواقع والآفاق المستقبلية للعلاقات الفلسطينية مع الاقتصاد الإسرائيلي
١٣٤	٧ . متطلبات الحد الأدنى لاقتصاد دولة فلسطينية قابلة للحياة
١٣٨	قائمة المراجع

مقدمة عامة

شكلت السياسات والممارسات الإسرائيلية في الأراضي الفلسطينية محوراَ حيوياً في خلق التشوهات والاختلالات الهيكلية في البنية الاقتصادية والاجتماعية الفلسطينية منذ الاحتلال الإسرائيلي لأراضي الضفة الغربية وقطاع غزة في عام ١٩٦٧، وفي إطار من العلاقة غير المتكافئة والقسرية عمدت اسرائيل الى جعل الاقتصاد الفلسطيني مصدراً للأيدي العاملة الرخيصة المستخدمة في سوق العمل الإسرائيلي وسوقاً استهلاكياً لمنتجاتها، في حين فرضت قيوداً عديدة على مختلف أوجه النشاط الاقتصادي وخاصة الصناعي منه. وقد أدت هذه الممارسات الى إضعاف قدرة الاقتصاد الفلسطيني على امتصاص العمالة الفلسطينية، وتدني مساهمة القطاعات الانتاجية في الناتج المحلي، مما حد من القدرة الفلسطينية على تلبية الاحتياجات السوقية من السلع المحلية وفرض واقعاً من النمط التبعية الإجمالي في سد فجوة الطلب في السوق الفلسطيني عن طريق الاستيراد من الخارج وبشكل رئيس من اسرائيل. وقد أدت سياسات الاحتلال المباشرة وغير مباشرة خلال العقود الماضية الى احداث تشوهات مركبة في البناء والاداء الاقتصادي الفلسطيني، والتي يمكن تلخيص اهمها حسب (نصر، ٢٠٠٣) على النحو التالي:

- تشوهات عميقة في هياكل الإنتاج: والتي تضح من خلال تدني مساهمة القطاعات الإنتاجية في الناتج المحلي الإجمالي والتشغيل والصادرات. خاصة أنشطة الصناعة والزراعة، والانشاءات رغم توسعه في مجال البناء السكني بعيداً عن احتياجات البنية التحتية.

- تشوهات في سوق العمل الفلسطينية. ويتضح ذلك من خلال تعميق عجز سوق العمل المحلية عن توليد فرص عمل كافية لاستيعاب الزيادة المتواصلة في أعداد الباحثين عن عمل، وتكريس الاعتماد المشوه على سوق العمل الإسرائيلية. والتي ساهمت بدورها ونتيجة لزيادة الدخل المتأتي من أجور العمال في إسرائيل إلى تفكيك العلاقة بين الإنتاج والدخل في الأراضي الفلسطينية بسبب زيادة الطلب العام في الاقتصاد، دون أن يصاحب ذلك زيادة موازية في الإنتاج، ما أدى إلى الاعتماد على الواردات في تلبية الحاجات الاستهلاكية .

- تشوهات على العلاقات الاقتصادية الفلسطينية مع العالم الخارجي، وخصوصاً العالمين العربي والإسلامي من جهة وإسرائيل من جهة أخرى، وقد تجلّى ذلك في العلاقات التجارية التي أصبحت محصورة بشكل شبه كامل مع إسرائيل وعدم تمكن الفلسطينيين من الاستفادة من فرص التصدير التي يمكن أن تتاح لهم مع الدول العربية والإسلامية، وعدم إمكانية استيراد المواد الخام والمكائن ومستلزمات الإنتاج الأخرى من المصادر الأقل تكلفة.

- تشوهات على مستوى الموارد والمرافق العامة، حيث تعرضت مختلف الموارد الفلسطينية ومصادره المتنوعة إلى عملية نهب متواصلة من قبل السلطات الإسرائيلية خلال فترة الاحتلال.

- تشوهات على مستوى النسيج الاجتماعي: ويتضح ذلك من خلال نشوء علاقات ومصالح بين فئات وأشخاص ناجمة عن ارتباط مصالح فئات معينة بالاقتصاد الإسرائيلي واستفادتها من الوضع القائم .

وما زاد من عمق هذه التشوهات وتأثيراتها السلبية على المجتمع والاقتصاد الفلسطيني عدم تمكن السلطة الوطنية الفلسطينية بعد تأسيسها في عام ١٩٩٤ من صياغة وتنفيذ رؤية واضحة للخلاص من هذا الواقع، وعدم تمكنها من لعب دور الرافعة التنموية خلال المرحلة الانتقالية.

وقد انعكست التشوهات السابقة سلباً على أداء السلطة الوطنية الفلسطينية خلال المرحلة الانتقالية. فبالرغم من الإنجازات الهامة التي حققتها السلطة الوطنية خلال السنوات الست الأولى من عمرها في مجال بناء المؤسسات وتنفيذ مشاريع البنية التحتية الممولة من الدول المانحة، وإصدار القوانين الاقتصادية، إلا أن تكلفة تلك الإنجازات كانت مرتفعة نسبياً لأنها تمت في غياب رؤية وبرنامج تنموي شامل تهتدي به السلطة في إعادة الإعمار، وفي غياب آليات الشفافية والمراقبة والمسائلة ومقاومة الفساد. كما ظل القطاع العام يعاني طوال الفترة الماضية من التضخم الوظيفي والتشوه الهيكلي، وازدواجية الصلاحيات وتداخلها بين المؤسسات المختلفة، وعدم وجود ضوابط تنظيمية وقانونية تحكم عمل هذه المؤسسات. ما أدى إلى انخفاض كفاءة القطاع العام وتدني مستوى الأداء فيه بشكل عام. وقد صاحب ذلك، أو نجم عنه، تشوهات في العلاقة بين القطاعين العام والخاص ونشوء علاقة تنافسية وربما تراجعية بينهما.

اثر تشوهات السابقة جميعها الموروثة عن الاحتلال والجديدة على الموازنة العامة للسلطة الوطنية، والتي أظهرت حجم الاعتماد الكبير على الإيرادات الجمركية المحصلة من قبل إسرائيل استناداً الى نصوص بروتوكول باريس الاقتصادي، وضعف مساهمة القاعدة الضريبية للحماية المحلية. كما أظهرت تفاصيل الموازنة العامة تدني حصة الإنفاق الرأسمالي من الإنفاق العام، وتطور النفقات العامة الجارية بشكل عشوائي غير مخطط منذ تأسيس السلطة الوطنية عام ١٩٩٤، حيث تزايدت حصة بند الرواتب والأجور من إجمالي النفقات الجارية لتصل الى حوالي الثلثين بسبب التضخم الوظيفي إضافة الى تزايد حجم النفقات الأمنية بشكل متسارع بينما تراجعت حصة النفقات العامة للخدمات الاجتماعية (التربية والتعليم والصحة والشؤون الاجتماعية) من إجمالي النفقات الجارية، بشكل لا يعكس الأولويات الفلسطينية. وقد أدت هذه المعطيات الى تفاقم العجز في الموازنة العامة الفلسطينية، بحيث كان يصل في معظم

السنوات الى اكثر من مليار دولار امريكي، اضطرت معه السلطة الفلسطينية الى اللجوء إما الى الاقتراض او استجداء المساعدات الدولية لتغطيته، الأمر الذي ساهم في تعميق الاعتمادية على المساعدات الخارجية في الحياة الاقتصادية الفلسطينية. وقد تجلت الازمة الاقتصادية الفلسطينية عموماً والازمة المالية العامة خصوصاً بشكل أوضح خلال عام ٢٠٠٦ على اثر تشكيل حركة حماس للحكومة العاشرة بعد فوزها في الانتخابات التشريعية العامة مطلع ذات العام.

وعند كل مرحلة من مراحل تطور الاقتصاد الفلسطيني خلال الفترة ١٩٩٤ - ٢٠٠٦ كان يبرز تساؤلات عدة في الأوساط المحلية والدولية حول واقع الاقتصاد الفلسطيني وآفاقه المستقبلية في ظل المعوقات القائمة والفرص والإمكانيات المتوفرة. وبشكل خاص كان يدور نقاشات معمقة حول العديد من القضايا التي ترتبط بالخيارات الممكنة لاقتصاد دولة فلسطينية قابلة للحياة. وكانت وجهات النظر بشأن هذه القضايا تتشابه حيناً وتباين في أحيان أخرى استناداً الى مصدرها ومنطلقاتها فيما اذا كانت دولية ام فلسطينية.

اهداف الورقة:

تهدف هذه الورقة الى تقديم ملخص للرؤى الفلسطينية بشأن عدد من القضايا الاقتصادية التي ترتبط بتأسيس الدولة المستقلة القابلة للحياة، ويمكن تحديد هذه القضايا على النحو التالي:

- العلاقة بين اسواق الحضر واسواق الريف
- البحث عن توازن مناسب بين قطاعات الزراعة والصناعة والخدمات
- التداخل في العلاقات بين القطاع العام والخاص في الاقتصاد الفلسطيني
- تنظيم الأنشطة الاقتصادية بما فيها لتجارة الداخلية والخارجية
- آفاق تكامل الاقتصاد الفلسطيني مع اسرائيل او العالم العربي او غيرها
- متطلبات الحد الأدنى لاقتصاد دولة فلسطينية قابلة للحياة

فيما يلي عرض لأبرز وجهات النظر الفلسطينية بخصوص كل من هذه القضايا التي تعتبر حيوية لمستقبل الاقتصاد الفلسطيني، والذي يشكل الركيزة الأولى لدولة مستقلة ذات سيادة وقابلة للحياة. وتستند هذه الدراسة الى فرضية مفادها ان الحل النهائي للصراع الفلسطيني الإسرائيلي سيؤمن قيام دولة فلسطينية في حدود ٦٧ قابلة للحياة إقتصادياً ومتواصلة جغرافياً.

١. التوازن بين الاقتصاد والأسواق على مستوى الحضر والريف

لا توجد دراسات كثيرة حول هذا الجانب وفق ما هو متاح من الأدبيات الاقتصادية الصادرة عن باحثين فلسطينيين، مما يعزز من الحاجة لمزيد من الجهد في هذا المضمار. وحسب ما صدر عن معهد ماس من دراسات حول القطاع غير المنظم والورقة البحثية التي قدمها (البرغوثي، ٢٠٠٥) فان معظم الدول النامية ومنها فلسطين تواجه (وان كان بشكل متفاوت) تحدي وفرض تحد متزامن مع عملية التطور والنمو الاقتصادي على ارض الواقع. وهذا التحدي ناشئ عن تسارع معدلات النمو السكاني وتزايد معدلات الهجرة الداخلية من الأرياف نحو التجمعات الحضرية.

هذه الدراسة توضح الآثار التي تخلفها تلك الموجات المتلاحقة من الهجرة على المناطق المقصودة، من حيث عدم توافق أعداد السكان مع مستوى الخدمات والموارد المتاحة في اماكن العمل والسكن الجديدة، اضافة الى تفاقم مستويات المعيشة المتدهورة أصلاً وارتفاع معدلات البطالة داخل المناطق الجديدة، واتساع الفجوة بين الراغبين في العمل وفرص العمل المتاحة، وتراجع قدرة القطاع الرسمي على خلق فرص التشغيل المطلوبة بشكل متزايد.

٢. البحث عن توازن بين قطاعات الزراعة والصناعة والخدمات

تتعدد الكتابات المتعلقة بموضوع الخيارات الممكنة لاحداث تنمية في الاقتصاد الفلسطيني من وجهة نظر فلسطينية، بالنسبة لخيارات التنمية الاقتصادية في فلسطين.

خلصت الورقة التي اعدتها وزارة التخطيط للمنتدى العربي الدولي حول اعادة التاهيل والتنمية في الاراضي الفلسطينية، بيروت ٢٠٠٤، الى ان الرؤية التنموية لفلسطين بشكل الراسمال البشري هو الثروة الرئيسية ومحرك النمو، واقتصاد وطني قادر ومؤهل على استثمار واستيعاب هذه الثروة، وتطوير القدرات ومستويات انتاجها على نحو يحافظ على ميزاتها وقدراتها التنافسية، والتاسيس لانطلاق

اقتصاد المعرفة في المدى البعيد، الى جانب ذلك فان تلك الرؤية تعتمد على القطاع الخاص للعب دورا رياديا وقائدا للعملية التنموية في بيئة تضمن التنافس الحر غير المتناحر لخدمة الاقتصاد الوطني، تستمد من العمق العربي والعلاقة الجيدة مع المحيط الاقتصادي الاكبر مقومات تطوير قدراتها الانتاجية، وحسب هذه الرؤية فان هناك حاجة الى عدد من المنطلقات اهمها:

- يشكل الاستثمار في راس المال البشري مصدر التطور وجسر الفجوات القائمة بالمقارنة مع الدول المتقدمة
- التنمية تعبير عن رفض التبعية للاقتصاد الاسرائيلي وتحرير الاقتصاد الفلسطيني من كونه مجرد تابع ومستودع خلفي لخدمة اقتصاد الاحتلال
- تعزيز تماسك راس المال الاجتماعي باعتباره شبكة التضامن والتكافل للنسيج الاجتماعي الفلسطيني والذي تعرض لهجمات وضربات متوالية بفعل سياسات الاحتلال
- ضرورة ربط الاغاثة بالتنمية باعتبار ذلك ضرورة لتحويل المساعدات نحو وضع الاقتصاد الفلسطيني على طريق التنمية المستدامة

والى جانب هذه الدراسة فقد قدمت ورقة (التقيب وعطياتي، ماس ٢٠٠٣) اطارا واسعا من حيث تحديدها للمرتكزات الرئيسية الضرورية لصياغة رؤية تنموية فلسطينية، بالاستفادة من تجربة المرحلة الانتقالية منذ ١٩٩٤ الى جانب التجارب التنموية الدولية الناجحة بما يمكن المهتمين من استخلاص سياسات التنمية القادرة على الإسهام في تأهيل وبناء الاقتصاد الوطني الفلسطيني وإرساء دعائم النمو والتنمية المستدامة. من أهم صلاحيات هذه الدراسة أنه بناءً على التجربة الفلسطينية الحالية هناك حاجة ماسة إلى إصلاح جذري للسلطة الوطنية الفلسطينية كي تصبح قادرة على مواجهه التحديات لاقامة اقتصاد مطور مستقل. وكجزء من هذا الإصلاح، تحسين الشفافية و الإدارة المالية ومحاربة الفساد.

أ- الزراعة

ومن جانب آخر وحول موضوع التنمية والخيارات المتاحة، فقد اشارت دراسة اعدھا (الجعفري، ماس ٢٠٠٣) الى ان القطاع الزراعي يلعب دورا مهما في الاقتصاد الفلسطيني من حيث مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي وفي استيعاب القوى العاملة خاصة في ظل الازمات التي يتعرض لها هذا الاقتصاد بين الحين والآخر، إلا ان هذا القطاع وحسب تحليل الجعفري يواجه العديد من القيود والعوائق الذاتية والموضوعية التي أثرت على أدائه بشكل سلبي، وأضعفت من قدرته الانتاجية والتنافسية في السوق المحلية وأسواق التصدير. وقد سعى الجعفري من خلال هذه الورقة إلى المساهمة في بلورة مجموعة من السياسات الزراعية التي من شأنها خدمة الاقتصاد الفلسطيني في الأجل القصير والمتوسط والطويل.

وفي النهاية قدمت الدراسة جهدا نحو صياغة السياسات الزراعية في الاجلین القصير والطويل، وتطرقت رغم الظروف الصعبة بما يمكن من توفير الدعم للقطاع الزراعي وتحسين قدرته على تلبية الاستهلاك المحلي وتعزيز فرص التصدير لديه. كما عرضت الدراسة السياسات الزراعية في الأجل الطويل التي يفترض بها ضمان التناسق والاتساق مع السياسات الاقتصادية الأخرى المالية والتجارية والنقدية في ظل الدولة المستقلة. ومن بين أهم تلك السياسات:

- اعتماد سياسات تراعي موضوع التسعير، في الاجل القصير التركيز على دعم مستلزمات الإنتاج الزراعي المستوردة للاستخدام في الإنتاج النباتي والحيواني. وضرورة تشجيع الاستثمار في البنى التوسيقية، وتشجيع إنتاج الصناعات الغذائية الزراعية، وتطبيق المواصفات والمقاييس التي تضمن جودة المنتجات المحلية. أما سياسات التسعير في الأجل الطويل فان تنفيذها يرتبط بإقامة دولة فلسطينية مستقلة لها سياساتها النقدية والمالية والتجارية المستقلة والقدرة على استخدام أدوات تلك السياسات لتقديم الدعم المباشر وغير المباشر للمزارعين.
- اعتماد سياسات ملائمة لاغراض التسويق من خلال العمل على تنظيم التسويق الزراعي والتغلب على المشكلات التسويقية، كالعامل على تطبيق سياسة التنوع الزراعي، وترشيد استغلال المساحات المزروعة والإسراع في تطبيق المواصفات والشروط الفنية والصحية، وضمان تحقيق النكامل والاتساق بين تطبيق سياسات التنوع الزراعي وسياسات الري وتقديم الحوافز للمنتجين لتحسين نوعية الإنتاج.
- اعتماد سياسات تتعلق بالإنتاج الحيواني من خلال التركيز على توفير الأعلاف لمربي الماشية والدواجن بأسعار مدعومة، وتوفير خدمات الإرشاد والرعاية البيطرية والمطاعيم بأسعار رمزية، وإقامة مشاريع مشتركة مع الدول العربية المجاورة في مجال المدخلات والمخرجات لقطاع الدواجن. أما السياسات المتعلقة بالإنتاج الحيواني في الأجل الطويل فتشتمل على ضرورة العمل على إقامة مصانع لإنتاج الأعلاف وإنشاء مسالخ حديثة، وتطوير المراعي.
- سياسات من اجل تطوير البحث والإرشاد الزراعي بما يشمل عقد برامج ودورات تدريبية لارشاد المزارعين على كيفية

استخدام المدخلات الزراعية كالأعلاف والأسمدة وكيفية زراعة الخضروات وغرس الأشجار، وتمكينهم من استخدام التقنيات الحديثة بأسعار مدعومة، وذلك لزيادة كفاءة الإنتاج الزراعي ورفع مستوى جودته، وتطوير التعاون بين القطاعين العام والخاص في هذا المجال.

- سياسات هادفة لتقليل المخاطر بالنسبة للمنتجين الزراعيين بما يشمل المساعدة في التغلب على الآثار السلبية الناجمة عن الظروف المناخية أو الظروف السياسية وعدم الاستقرار ووضع نظام للتأمين الزراعي ضد المخاطر بما يدعم قدرة المزارعين على مواجهة الصعاب ويحفز إنتاجهم.
- سياسات خاصة بالري واستصلاح الأراضي، بما يشمل اجراءات عملية تساهم في رفع الكفاءة الاقتصادية لاستغلال الموارد الزراعية لزيادة إنتاجية الأراضي البعلية، وتوفير الحوافز لاجتذاب الاستثمارات ونقل التكنولوجيا، والعمل على زراعة المحاصيل والأشجار التي تحفظ التربة من الانجراف.
- سياسات لتطوير خدمات التمويل الزراعي، اتخاذ مجموعة من الاجراءات الهادفة لتوفير تمويل شراء مستلزمات الإنتاج الزراعي لإعانات لتمويل شراء مستلزمات الإنتاج وتوفير القروض بكلفة معقولة وكذلك تمويل عمليات التسويق والتصدير الزراعي.

ب - الخدمات

والى جانب هذه الدراسة هناك فقد قدمت دراسة (وزارة التخطيط، المنتدى العربي الدولي، بيروت ٢٠٠٤) عرضا لاهمية قطاع الخدمات على اساس تبويب أنشطة الخدمات حسب وظائفها على النحو التالي: خدمات التوزيع، والخدمات الإنتاجية، والخدمات الاجتماعية، والخدمات الفردية والشخصية، والخدمات السياحية، وخدمات الوساطة المالية والخدمات المرتبطة بخدمات التصليح والصيانة، وخدمات القطاع العام.

وخلصت تلك الأوراق إلى عدد من المقترحات لتحسين أداء قطاع الخدمات أهمها:

- تعزيز القدرة الاستيعابية في القطاعين العام والخاص لتوفير فرص العمل المدفوع الاجر، وتعزيز الربط الشبكي للقطاع الخدمات مع القطاعات الاقتصادية الاخرى، كبديل للخدمة عناصر خارجية.
- تعزيز عناصر البنية التحتية التي تقوم عليها صناعات الخدمات مثل خطوط الهاتف والكمبيوتر والانترنت، والاعمال المصرفية، الخ.
- التغلب على اوجه القصور الحالية في القطاع والتشريعي والقضايه ووضع اللمسات الاخيرة على التشريع والفقہ وفيما يتعلق بحقوق الملكية.
- تحسين قدرة السلطات المختصة على وضع سياسات مناسبة وفعالة تجاه جميع الانشطة بها فيها قطاع الخدمات والاستهلاك والاستثمار والانتاج والاستيراد والتصدير.
- اضافة الطابع المؤسسي وتطوير البيئة التشريعيه التي تحكم جميع هذه المناطق الداخلية بها فيها العلاقات الاقتصادية مع الاقتصادات المجاورة.
- تحديد وتنظيم دور مؤسسات القطاعين الخاص والعام فيما يتعلق في معايير الجودة.

ج - الصناعة والبناء:

١. وضع مزيد من التركيز على تطوير الصناعات القادرة على المنافسة، مثل التنمية وتكنولوجيا المعلومات والبرمجيات.
٢. إيلاء مزيد من الاهتمام لنوعية المعايير التي تحدد قدرة المنتجات الفلسطينية من الدخول إلى و / أو البقاء في السوق، ولا سيما أسواق التصدير.
٣. إعادة تطوير وتحديث وبناء المناطق الصناعية، بما فيها ما يلزم تمكين البنية التحتية وخدمات الدعم.
٤. توفير مجموعات متكاملة من أجل دعم وحفز الاستثمار الصناعي.

البناء:

كثير من الباحثين يتفقون على أن قطاع البناء والتشييد من المتوقع ان يلعب دور كبير في تعزيز التنمية الاقتصادية في المستقبل من خلال

إعادة بناء ما دمر خلال فترة الاحتلال (البنية الأساسية، وغير السكنية و المباني السكنية)، وتحسين وتحسن ومزيد من التطوير للبنية التحتية الفلسطينية، بناء وحدات سكنية جديدة لتلبية الطلب المتزايد. فيما يلي مجموعة من السياسات والاجراءات المقترحة وسيلة لتسهيل دور بناء في التنمية.

٥. توفير السكن بأسعار معقولة للمواطنين المحليين.

٦. تشجيع انشاء جمعيات الاسكان التعاونية والمؤسسات لدعم هذا النشاط، فضلاً عن توافر خدمات البنية التحتية اللازمة لضمان نجاح هذه المبادرات لاسيما في المناطق البعيدة عن مراكز المدن.

٧. إيجاد الحلول المناسبة لتمويل هذه الأنشطة من حيث الاهتمام وجدول الدفع، بالإضافة إلى توفير مجموعة من الحوافز للمؤسسات المالية العاملة في الأراضي الفلسطينية المحتلة لتسهيل عملها في هذا المجال.

٨. حفز القطاع الخاص على الاستثمار في قطاع البناء والتشييد من خلال بيئة قانونية قادرة.

٣. التداخل في العلاقات بين القطاعين العام والخاص في الاقتصاد الفلسطيني

تعتبر وثيقة اعلان الاستقلال الصادرة عن المجلس الوطني الفلسطيني عام ١٩٨٨ احد المصادر الأساسية التي قدمت ملخصاً واضحاً للدولة وهوية الاقتصاد الفلسطيني المنشود، حيث ورد في نص الوثيقة ان الدولة الفلسطينية المنشودة هي "دولة عربية مستقلة، وذات سيادة في الضفة الغربية وقطاع غزة في حدودهما ما قبل الاحتلال في حزيران ١٩٦٧ وعاصمتها القدس الشرقية، وذات اقتصاد عصري يشكل فيه رأس المال البشري ثروته الرئيسية ومحرك نموه، اقتصاد قادر على استيعاب هذه الثروة في مختلف قطاعاته، وعلى مراكمة القدرات للارتقاء بالانتاجية والجودة، لإنتاج منتجات تعتمد على العمل الماهر، وذات قدرة تنافسية مرتفعة، وبناء قواعد راسخة للارتقاء نحو اقتصاد المعرفة في المدى البعيد. دولة يلعب فيها القطاع الخاص دوراً ريادياً في بيئة تنافسية، ومنهجية اقتصادياً مع عمقها العربي، ومنفتحة على الأسواق الإقليمية والدولية. دولة تحقق المساواة الحقيقية للمرأة، وتعزز مشاركتها الاقتصادية والمجتمعية على قدم المساواة مع الرجل، ويشكل رأساها الاجتماعي ذخر تماسك وتضامن المجتمع الفلسطيني، ومصدر تماسك بالهوية والثقافة العربية الفلسطينية، وبالقيم الإنسانية، والتسامح الديني". كما أن القانون الاساسي أو ما يعرف بالدستور المؤقت الذي أقره المجلس التشريعي للسلطة الفلسطينية قد حدد في أحد مواده بأن الاقتصاد الفلسطيني هو اقتصاد سوق حر.

وعلى صعيد آخر فقد عاجلت العديد من الأوراق موضوع العلاقة بين القطاعين الخاص والعام وتأثير كل ذلك على عملية التطور الاقتصادي في الأراضي الفلسطينية في العديد من المؤتمرات من قبل الباحثين والمهتمين بموضوع التنمية. فعلى الرغم من التحديات التي يواجهها القطاع الخاص الفلسطيني، فإن هناك العديد من النقاط المضيئة التي يجب استغلالها بكفاءة وتحويلها إلى فرص. إن معظم الدراسات التي تم حصرها ضمن هذه المراجعة تظهر أن مستقبل الاقتصاد الفلسطيني، يعتمد إلى حد كبير على مدى قدرة شركات القطاع الخاص الفلسطيني على تعديل أوضاعها في جميع المجالات التقنية، والمعلوماتية، وتفعيل القدرات البشرية المتوفرة بها فيها: استغلال الموقع الجغرافي والمكانة الدينية والتاريخية لفلسطين، وربط الاقتصاد الفلسطيني بمحيطه العربي والإقليمي.

وتشير تلك الدراسات ومن أبرزها دراسة للباحث (عبد الكريم، حزيران ٢٠٠٤) إلى أن أول ما يحتاجه القطاع الخاص للعب دوره كمحرك للتنمية الاقتصادية، هو توفير بيئة استثمارية ملائمة يتم من خلالها الحد من مستويات المخاطرة إلى الحد الأدنى، وتوفير هذه البيئة يعدّ من صلب مسؤولية السلطة الفلسطينية. وقد خلصت دراسة عبد الكريم إلى مجموعة من الاستنتاجات حول التطورات التي حدثت على حركة ومستويات واتجاهات التدفقات الاستثمارية نحو الأراضي الفلسطينية إلى جانب عدد هام من الاجراءات اللازمة لتحسين المناخ الاستثماري في مناطق السلطة وأبرزها:

تطوير البنية القانونية والمؤسسية للاقتصاد الفلسطيني

مراجعة اسباب التبعية للاقتصاد الاسرائيلي وتجاوز علاقة الاخلاق القسري

اهمية الاستشارات العربية كرافعة لاعادة البناء والاندماج في الاقتصاد العربي

وقد توافقت نتائج اعمال مؤتمري التشغيل الاول والثاني التي نظمتها وزارة العمل الفلسطينية، إلى جانب نتائج اعمال مؤتمرات معهد ماس السنوية وآخرها مؤتمرات عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦ على العديد من المتطلبات الضرورية لتطوير البيئة الاستثمارية المواتية ويمكن أبرزها على النحو التالي:

على مستوى المطلوب من القطاع الخاص:

إن القطاع الخاص الفلسطيني الذي ولد في ظروف الاحتلال الإسرائيلي، واستطاع أن ينمو تحت إجراءاته القمعية، ما زال قادراً على

التحرك نحو أفق جديد أكثر إشراقاً، من خلال اتخاذ خطوات معينة تساعده للعب دوره المنشود كمحرك للتنمية الفلسطينية. وفيما يلي أهم الخطوات التي يتوجب على القطاع الخاص القيام بها:

- تعزيز الالتزام بالمسؤولية الاجتماعية، أي تحمل مؤسسات القطاع الخاص المسؤولية تجاه المجتمع، والبيئة، والصحة، لما لهذه القضايا من أثر على التنمية البشرية، وتحمل مؤسسات القطاع الخاص لمسؤولياتها السياسية، وعدم ممارسة النشاطات التي تلحق الضرر بالمستويين الاقتصادي والسياسي، مهما كان العائد من هذا النشاط.
- الالتزام بمنظومة القيم، وخصوصاً نبذ التجارة غير الشرعية، والتهرب الضريبي، وغيرها
- إنتاج السلع والخدمات المطابقة لمقاييس الجودة الفلسطينية، سواء كانت موجهة للسوق المحلي، أو أسواق التصدير. وكذلك تجنب استيراد البضائع والخدمات غير المطابقة للمواصفات، لما يلحق ذلك من ضرر بالمستهلك والمنتج الفلسطيني. وينطبق هذا أيضاً على المواد الخام والوسيط.
- المشاركة الفاعلة في صياغة القوانين والتشريعات الاقتصادية وتعديلها، التي لها علاقة بالنواحي الاقتصادية. ويمكن أن يتم هذا من خلال إسهام مؤسسات القطاع الخاص (التنظيمات، والاتحادات، والجمعيات، والمراكز التجارية...) في صياغة هذه القوانين وتحليلها، ومعرفة أبعادها، والطلب من السلطة تعديلها بما يخدم الاقتصاد الوطني.
- قيام مؤسسات القطاع الخاص بتوفير المعلومات اللازمة عن الأسواق العالمية، خاصة فيما يتعلق بالأسعار، والتكنولوجيا، والمعارض التجارية، والترويج للبضائع الفلسطينية من خلال شبكات الإنترنت وغيرها.

على مستوى المطلوب من السلطة الوطنية الفلسطينية:

- من جانب آخر فقد تمت الإشارة الى العديد من الاجراءات الواجب على السلطة القيام بها بهدف تمكين القطاع الخاص من لعب دور نشط، وبكفاءة عالية على اساس الدور المتوازن والتكاملي فيما بينهما وفي مقدمة ذلك:
- توفير الأمن الشامل الذي يحمي الحقوق الأساسية للأفراد ومن بينها الحقوق الاقتصادية، ويبعد عنها الخوف، ويوفر الأمن والحماية للممتلكات. إذ إن استقطاب الاستثمارات المحلية والأجنبية، لا يمكن أن يتم في بيئة يسودها الانفلتات الأمني.
 - العمل على وجود نظام تعليم عصري وفعال، ومتوافق من حيث مخرجاته مع متطلبات واحتياجات سوق العمل الفلسطيني.
 - بناء منظومة ومؤسسات البت في النزاعات والخلافات والقضايا التجارية بطريقة تضمن سيادة القانون وحماية حقوق الجميع على اساس تساوي الجميع امام القانون.
 - تحسين شبكة وخدمات البنية التحتية بما يضمن سهولة انتقال وتحرك الافراد ويضمن تدفق السلع، والخدمات، والمعلومات، وبأقل التكاليف من والى الأسواق الفلسطينية حيثما كان ذلك ممكناً.
 - تحسين شبكة النظام المصرفي وزيادة قدرات البنوك المحلية على الإسهام الفاعل في تمويل الاستثمارات المحلية وربط الاقراض بالتنمية المقصودة على مستوى ابعد من المدى القصير.
 - تنظيم وتعظيم استفادة القطاع الخاص من الاتفاقيات التجارية التي وقعتها السلطة الوطنية مع البلدان والتجمعات الأخرى.

وتتفق مع هذه المتطلبات مع خلصت اليه اعمال المؤتمر الاقتصادي في بيئة متحولة ضمن المحور الخاص ب: دور شركاء التنمية (الدولة، القطاع الخاص، والمجتمع المدني) في تحقيق البنية التنموية المنشودة، والذي عقده معهد ماس في عام ٢٠٠٥ حيث خلصت الورقة التي اعدها (عبدالله، معهد ماس ٢٠٠٥) الى إن الرؤية التنموية من منظور علمي ومهما كانت رصينة وواقعية من حيث اعدادها وبنائها، لا تتحقق من تلقاء ذاتها على نحو مباشر، بل إن تحقيقها يحتاج إلى فعل مقصود وممارسة واعية ومنسقة، وضمن برنامج عمل تنفيذي مخطط له بدراسة، ويمثل اهتمام واجماع متفق عليه من قبل جميع الشركاء. على اساس ان هذا التنفيذ يتم في إطار مؤسسي وقانوني، ويتحقق باستخدام الوسائل الاقتصادية وليس بالوسائل الإدارية والأمرية. وحسب تحليل عبد الله فالمطلوب من الدولة لعب دور الجهة المنظمة، والمحددة، والموجهة للفعاليات والموارد الاقتصادية على هدى الرؤية التنموية كجهد وموجه نشاط مختلف الجهات.

وترى دراسة عبد الله كذلك ان الدولة (بسلطاتها الثلاث) تستطيع وبحكم الصلاحيات الإدارية، والتشريعية، والقضائية، المخولة لها، التأثير على الاقتصاد. ولا بد من استخدام الأدوات بصورة منسقة لضمان تحقيق الأهداف التنموية، لأن عدم التناسق في استخدام تلك الأدوات، سيقود إلى التضارب والتناقض في اتجاهات تأثيرها. مع الإشارة الى ان تحقيق تلك السياسات يتطلب مشاركة جميع الفرقاء ذوي العلاقة من المجتمع المدني، والقطاع الخاص، في عملية صياغة السياسات، وفي عملية تنسيقها، وفي وضع الخطط والبرامج والآليات لتنفيذها.

٤. تنظيم الأنشطة الاقتصادية بما فيها التجارة الداخلية والخارجية

تعدد الدراسات التي تناولت موضوع توازن أنشطة التجارة الداخلية وعمليات الاستيراد والتصدير واحداث التوازن الذي يمكن الاقتصاد الفلسطيني من تعظيم الاستفادة واحداث توازن افضل لمركباته وانشطته الاقتصادية، ومن بين تلك الدراسات ما تناولته المؤتمرات الاقتصادية الرئيسية الثلاث،

• تعزيز القدرات الذاتية للاقتصاد الفلسطيني (٢٠٠٣).

• المنتدى العربي الدولي، بيروت (٢٠٠٤).

• مؤتمر الاجندة الاقتصادية الفلسطينية في بيئة متحولة (٢٠٠٥).

تشارك الثلاث مؤتمرات في نتيجة واحدة وهي أن إعادة إعمار الاقتصاد الفلسطيني، ووضعها على طريق التنمية المستدامة، يقتضي بشكل رئيسي الاهتمام بالقدرات الانتاجية للاقتصاد الوطني، بهدف إنهاء علاقته التبعية بالاقتصاد الإسرائيلي، ولن تكون هناك تنمية فلسطينية ناجحة إذا ظل الاقتصاد الفلسطيني مهمشاً وبعيداً عن الأسواق العالمية.

فحسب دراسة النقيب هناك ثلاث سبل للاندماج بالأسواق العالمية، تتمثل الأولى في الطريق الثنائي (Bilateral)، والذي يعتمد على ربط الاقتصاد المحلي بالأسواق الأخرى، وذلك بالدخول في اتفاقيات ثنائية مع البلدان الأخرى. وتتمثل الثانية في الطريق الإقليمي (regional)، الذي يعمل على إقامة كتل اقتصادية يندمج بالاقتصاد العالمي، وأخيراً هناك الطريق متعدد الجوانب (multilateral) العالمي، أي الاندماج عن طريق الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية.

ويرى النقيب أن الطريقتين الأولى والثالث لا يلائما الوضع الفلسطيني، على أساس ان اقتصاد صغير الحجم وذو موارد طبيعية محدودة، لا يتمكن من الدخول إلى الأسواق العالمية عن طريق عقد اتفاقيات ثنائية، أو عن طريق الانتساب للمنظمات العالمية، وذلك لأنه يحتاج إلى تعزيز قدرته التفاوضية، والتي لا تأتي إلا عن طريق التكامل الإقليمي باعتباره إحدى آليات التعاون اللازمة لمساعدة الاقتصاد الفلسطيني على تحقيق التخلص من التبعية للاقتصاد والهيمنة الإسرائيلية. هذا مع ضرورة الانتباه ان التكتلات الإقليمية أصبحت السمة المميزة للأوضاع الاقتصادية في أوروبا، وأميركا الشمالية، وشرق آسيا، إضافة إلى تلك المنتشرة في أميركا اللاتينية وأفريقيا.

من جانب آخر فقد خلصت اوراق العمل التي قدمها (عبدالله، ٢٠٠٤) ومركز التجارة الفلسطيني (بالتريدي) للمنتدى العربي الدولي ٢٠٠٤ إلى أهمية توفير المعونة العربية لتطوير اقتصاد المعرفة الفلسطيني، إلى جانب المساعدة وتسهيل انضمام فلسطين إلى منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، وجذب الاستثمارات العربية وتطوير التجارة والسياحة البيئية، بهدف تمكين الاقتصاد الفلسطيني من إعادة بناء علاقاته مع عمقه العربي والتحرر من قيود التبعية لاقتصاد الاحتلال. وهذا يتطلب حسب هذه الدراسات مجموعة من الخطوات أبرزها:

• تطوير العمل والتعاون بين مؤسسات القطاع الخاص الفلسطيني والشركاء العرب نحو تحقيق شراكة وتعاون حقيقي بين تلك المؤسسات

• المساهمة العربية في توفير التمويل اللازم لإنشاء حاضنات الاعمال في القطاعات ذات العلاقة ومنها التكنولوجيا وانظمة المعلومات

• فتح مراكز تجارية لترويج وتشجيع الاستثمار والمساهمة في توفير التمويل المسر في مختلف المجالات في فلسطين

• العمل على انشاء مناطق انتاج مشتركة على غرار المناطق الصناعية الحرة .

• تحضير مجموعة من القوانين لتشجيع الانتاج و التسويق من مناطق عربية.

ويتفق مع هذا المحتوى الورقة الخاصة بآفاق التبادل التجاري بين المناطق الفلسطينية ودول مجلس التعاون الخليجي للباحثين: (الجغفري، العارضة، ولافي، ماس ٢٠٠٣) حيث قدمت الدراسة تحليلاً لآفاق التبادل التجاري (السلعي والخدمي) بين المناطق الفلسطينية ومجلس التعاون لدول الخليج العربية، وتحليل طبيعة وأسس هذه العلاقة وخصائصها الرئيسية واتجاهاتها وانعكاساتها على الاقتصاد الفلسطيني، وتحديد الخيارات والبدائل الممكنة ومتطلبات تنفيذ السياسات التي تستهدف اندماج الاقتصاد الفلسطيني بتلك الدول.

ويرى الباحثون ان نفاذ الصادرات السلعية الفلسطينية إلى أسواق مجلس التعاون الخليجي يمكن أن يقلل من الاعتماد على إسرائيل في استيعاب الصادرات من السلع الفلسطينية وفق الشروط الإسرائيلية، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى زيادة الاستثمار الخاص، وزيادة الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني، وزيادة الطلب على العمالة في القطاع الخاص. وقد توصلت الدراسة إلى ان تعزيز علاقة الاقتصاد الفلسطيني مع اقتصاد دول الخليج العربي يتطلب العديد من الخطوات والإجراءات ومن بينها:

- ضبط تكاليف الاستيراد والتصدير، وبخاصة إذا كانت السلع المتبادلة حساسة لعامل المسافة.
- تقليل الفرق في تكاليف الاستيراد بين دول الخليج العربية مقارنة مع الاستيراد من إسرائيل، وهذا يتطلب إزالة وإلغاء كافة القيود التجارية وغير التجارية التي تحد من تدفق السلع بين المناطق الفلسطينية والأسواق العربية عبر الأردن ومصر.
- التركيز على الإنتاج المنافس في دول مجلس التعاون الخليجي.
- الاستفادة من عوامل الإنتاج المعطلة، وبخاصة رأس المال والعمال العاطلين عن العمل دون القيام بأي استثمار في الصناعات التي يتوافق إنتاجها مع الواردات السلعية من تلك الصناعات في دول مجلس التعاون الخليجي.
- تحفيز الصناعات المحلية لتطبيق مواصفات ومقاييس مختلفة في الإنتاج تبعاً لاحتياجات السوق الخليجية.
- من المتوقع أن تزداد التجارة داخل الصناعة الواحدة، فيمكن أن تزداد الصادرات والواردات والإنتاج المحلي بين المنتجات ذات البدائل القريبة، ولكنها مختلفة الجودة والأسعار بسبب الاختلافات في نوعية المنتجات التي يتوقع تصديرها إلى شرائح مختلفة في الأذواق، والدخول من المواطنين والوافدين في دول مجلس التعاون الخليجي.
- مع الإشارة الى ان هذه الاجراءات قد تتأثر بمجموعة من العوائق واهمها الالتزامات التي ترتبت على انضمام دول المجلس إلى منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى.

وعلى صعيد آخر فقد خلصت دراسة اعدھا الباحث (سليمان، ماس ٢٠٠٣) حول فلسطين ومنطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، إلى إعطاء صورة واضحة لصانعي القرار الفلسطيني على المستويين الرسمي والأهلي حول منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، والفرص التجارية والمكاسب الاقتصادية التي يمكن للاقتصاد الفلسطيني تحقيقها في حال تمكن من الانضمام لها، إلى جانب إبراز الاستحقاقات والانعكاسات السلبية التي يمكن أن تتعرض لها التجارة الخارجية والاقتصاد الفلسطيني. وقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من النقاط أبرزها:

- المشاركة الفلسطينية في منطقة التجارة الحرة العربية سوف يُحسن الوصول إلى الاسواق الإقليمية وتسمح في زيادة التجربة في التعامل مع المعايير السياسية والاقتصادية.
- سوف توفر الحماية من المؤتمرات السلبية للعمولة وبنفس الوقت تسمح إلى وصول سهل للسوق العالمي.

بالإضافة لذلك فقد بينت الدراسة أهمية المعاملة الخاصة لفلسطين كدولة عربية أقل نمواً في إطار منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى. وتؤكد التجارب الاقتصادية أن حرية التبادل التجاري بين الدول الأعضاء تحقق مكاسب اقتصادية للدول المشاركة، إلا أن توزيع هذه المكاسب لا يتم بشكل متساو بين الدول، نتيجة اختلاف مستوى التطور الاقتصادي بين الدول المشاركة، واختلاف مرونة الدخل والأسعار للسلع المتبادلة، واختلاف هيكل التكاليف الإنتاجية السائدة قبل الانضمام إلى منطقة التبادل الحر. وقد بينت الدراسات التطبيقية، أن تحرير التبادل التجاري قد يؤدي إلى خسائر اقتصادية تتحملها الدول الأقل نمواً. ولذا اقتضى منحها معاملة خاصة عند انضمامها إلى مناطق تبادل حر، وفترة زمنية للتكيف، يتم خلالها تطوير قاعدتها الإنتاجية حتى تتمكن من المشاركة في المكاسب الاقتصادية.

ويرى الباحث انه يمكن لدولة فلسطين، بعد انضمامها إلى منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، الاستفادة من المعاملة الخاصة التي توفرها المنطقة للدول العربية الأقل نمواً، على أن تحدد دولة فلسطين ماهية وطبيعة ونطاق هذه المعاملة وفقاً لظروفها وأوضاعها الاقتصادية، وهذا يعطيها ميزة على الدول العربية المجاورة، وجميعها غير مصنفة ضمن الدول العربية الأقل نمواً، وبالتالي لا مجال لهذه الدول للحصول على المعاملة الخاصة.

وفي الوقت الذي اتفقت فيه هذه الدراسة مع سابقتها حول المزايا الايجابية التي يمكن للاقتصاد الفلسطيني الحصول عليها جراء اندماجه على نحو اكثر مع محيطه العربي، فقد اضافت الدراسة بعدا اضافيا للالتزامات المترتبة على انضمام دولة فلسطين إلى منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى. حيث ترى الدراسة انه يترتب على انضمام فلسطين لمنطقة التجارة الحرة العربية الكبرى التزامات، مادية واقتصادية وسياسية وتنظيمية وإدارية، لعل أهمها انتهاج سياسة اقتصادية حرة، وتجارة مفتوحة مع الدول العربية ودول العالم الأخرى. حيث قد يؤدي هذا الانضمام إلى حدوث انعكاسات سلبية على الاقتصاد والتجارة، إلى جانب شعور السلطة الوطنية الفلسطينية بنقص السيادة الوطنية ومحدودية القدرة على التحكم بالسياسة التجارية الخارجية أمام الالتزامات التي تفرضها عملية الانضمام، كما أن تطبيق حرية التجارة يقتضي إمكانية حدوث او وجود سياسات اقتصادية اجتماعية تواكب برامج التحرير الاقتصادي والتجاري، مما يعني انه في حالة تباين السياسات والأنظمة وعدم تلازمها وعدم انسجامها مع الحالة الفلسطينية قد ينطوي على خلق حالة عدم استقرار اجتماعي وسياسي يقوض المكاسب الاقتصادية المحتملة من الانضمام إلى المنطقة وفق ما كان متوقعا قبل الانضمام.

إلى جانب هذه الاشكالات المتوقعة، هناك أعباء مالية على السلطة الفلسطينية تستوجب التخطيط لكيفية تحملها على الأجلين القصير

والتوسط، تتمثل في زيادة عجز الميزان التجاري مع الدول العربية الأعضاء بالمنطقة، الى جانب التكاليف التي ستتكبدها في سياق عملية إعادة الهيكلة للقطاعات الإنتاجية والمؤسسات الإنتاجية غير القادرة على المنافسة مع حالة الانضمام، وامكانية مواجهة مشكلات ارتفاع البطالة، وتكاليف إعادة تدريب وتأهيل القوى العاملة الفلسطينية، وتأثير كل ذلك على مستويات الإيرادات الضريبية للسلطة سواء المحلية او من خلال وارداتها من الدول العربية. إلا أننا لا ينبغي التخوف من هذه الأعباء لانها في نهاية المطاف ستخدم الاهداف الاستراتيجية للاقتصاد الفلسطيني المتمثلة بانجاز عملية الإصلاح للتشوهات والاختلالات الهيكلية والتحرر من التبعية للاقتصاد الإسرائيلي.

حول التجارة الخارجية الفلسطينية والاتفاقات مع الدول الاخرى

تمثل الاتفاقات التجارية الاطار الناظم لعلاقة الاقتصاد الفلسطيني مع محيطه الجغرافي والاقتصادي على نحو عام، وقد هدفت الدراسة التي اعددها الباحث (عبد الرازق، ماس ٢٠٠٣) إلى تقديم مراجعة نظرية للاتفاقيات الاقتصادية الفلسطينية الدولية بقصد التعرف على أهم الثغرات والنواقص التي عانت منها لتلافيها في المستقبل، والتعرف كذلك على المشاكل الإجرائية التي اعترضت تنفيذ الاتفاقيات من خلال مقابلات مع المعنيين من القطاعات الثلاثة: العام، والخاص والأهلي. وقد تم تقسيم الاتفاقيات الاقتصادية الفلسطينية إلى أربع مجموعات: الاتفاق مع إسرائيل، والاتفاقية مع الاتحاد الأوروبي، والاتفاق مع الولايات المتحدة ومناطق التجارة الحرة الأخرى، والاتفاقيات مع الدول العربية.

وقد اعتمدت الدراسة على مجموعتين من المعايير للتقييم: تمثلت الأولى بالمعايير العامة التي تنطبق على الاتفاقيات التجارية بشكل عام، وبلغ عددها سبعة معايير وهي:

١. النفاذ إلى الأسواق:

ويعتبر الهدف الأساسي للأطراف الموقعة على اتفاقيات التعاون التجاري، حيث يطمح كل منهم لتوسيع حجم السوق التي تصل إليها سلعه وخدماته من خلال اكتساب ضمانات بدخول أسواق الشركاء.

٢. الدولة الأولى بالرعاية:

وهو تعبير يعني أن كل طرف يعامل الأطراف الأخرى بأفضل ما يعامل به أي شريك آخر في أية اتفاقية أخرى. وفي العادة، تستثنى من ذلك، اعتماداً على قواعد الجات ومنظمة التجارة العالمية، الامتيازات الممنوحة للشركاء في ترتيبات تجارية إقليمية كالالاتحاد الجمركي، ومنظمة التجارة الحرة...

٣. مبدأ المعاملة الوطنية:

بينما يضمن مبدأ الدولة الأولى بالرعاية إمكانية تنافس السلع المستوردة من الشركاء مع السلع المستوردة من أطراف ثالثة، يضمن مبدأ المعاملة الوطنية إمكانية تنافسها مع السلع المنتجة محلياً.

٤. مبدأ تبادل المعلومات والوضوح في الإجراءات والقوانين:

يتفق الأطراف على ضرورة تحقيق الشفافية والبساطة في إجراءات وقوانين الأطراف تجاه المستوردات والصادرات والاستثمارات وحركة عناصر الإنتاج. ويهدف ذلك إلى ضمان عدم استخدام مثل هذه الإجراءات والقوانين كعوائق غير جمركية أمام حركة السلع أو الخدمات.

٥. مبدأ حسن النية في تفسير مواد الاتفاقية:

ويضمن ذلك عدم جواز استخدام الثغرات التي تظهر في أي نص من نصوص الاتفاق لإعاقة حركة السلع والخدمات بين الأطراف. ويمكن أن يحتوي النص على آلية للتحكيم في حالات الاختلاف بين الأطراف.

٦. مبدأ المعاملة بالمثل (التماثلية):

تتفق الأطراف الموقعة عادة على معاملة بعضهم البعض حسب مبدأ التماثلية، فإذا قدم طرف ما تسهيلات أو تنازلات ما لسلع الشركاء أو مستثمريهم، تقوم الأطراف الأخرى بتقديم تسهيلات مماثلة أو موازية في قطاعات أخرى.

٧. مبدأ الاستثناءات:

تنص معظم اتفاقيات التعاون التجاري على وجود استثناءات من القواعد العامة والمبادئ المتفق عليها. وتهدف الاستثناءات في العادة إلى مساعدة الطرف الأضعف من الشركاء في تحقيق تنمية اقتصادية للنهوض باقتصاده لتضييق الفجوة بينه وبين الشركاء.

أما المجموعة الثانية فشملت معايير خاصة بالحالة الفلسطينية، وهي:

١. تعزيز السيادة الفلسطينية:

ونعني بذلك تعرض الاتفاقية للصلاحيات المخولة للسلطة الفلسطينية بصورة لا تميزها عن الدول الأطراف في اتفاقيات مماثلة، فضلاً عن تأكيد الاتفاقيات على مؤشرات سياسية تعزز الصلاحيات الفلسطينية وتقوي من موقعها السياسي في معركة الفلسطينيين للتحرر من الاحتلال الإسرائيلي، وإقامة الدولة الفلسطينية المستقلة.

٢. تنوع الشركاء التجاريين وتقليص التجارة مع إسرائيل:

يتفق المحللون، بمن فيهم خبراء البنك الدولي، على أن المشكلة الأكبر بين مشاكل الاقتصاد الفلسطيني اعتماده الكبير على إسرائيل في مجال التجارة الخارجية وتشغيل العمال. من هنا، يعتبر تنوع الشركاء التجاريين وتقليص التبعية للاقتصاد الإسرائيلي من المحاور المهمة التي من المفترض أن تركز عليها الاتفاقيات التجارية الفلسطينية مع الأطراف الأخرى.

٣. خلق فرص عمل وتنمية الصادرات وتشجيع الاستثمارات:

تعتبر الطاقة التشغيلية المتدنية والتبعية للاقتصاد الإسرائيلي في التجارة الخارجية من أهم المشكلات التي يعاني منها الاقتصاد الفلسطيني. وبالتالي، لا بد للاتفاقيات التجارية الفلسطينية من معالجة القضايا العمالية، والعمل على اكتساب امتيازات خاصة لتشجيع الصادرات الفلسطينية من جهة، وتشجيع الاستثمارات الأجنبية في الاقتصاد الفلسطيني من جهة أخرى. ويمكن أن يكون ذلك من خلال الاستثناءات أو عدم اشتراط التفاضلية.

٤. الحصول على إقرار بالوضع التنموي الفلسطيني المتدني:

وتبرز الخصوصية الفلسطينية في هذا المجال في محاولة كسب تعاطف الأطراف الأخرى للمساهمة في التنمية الفلسطينية بسبب الأضرار التي أصابت الفلسطينيين بسبب الاحتلال.

٥. أهمية الإيرادات العامة:

الدرجة التي تؤثر على اتفاق تجارة الإيرادات العامة (من خلال الرسوم الجمركية والضرائب) وبالتالي يؤثر على قدرة السلطة الفلسطينية على الاستثمار في البنية الأساسية الاقتصادية والاجتماعية.

ووفقاً للدراسة، وهناك توافق في الآراء بشأن ما يلي:

الاتفاقيات تعزز امكانيه (او تهدف الى تعزيز) وصول البضائع الفلسطينية الى الاسواق العامة رغم ان هناك اتفاق على ان الاجراءات الاسرائيلية، فيما يخص الحدود والأمن الدوليين، يجعل من الصعب إتمام هذا الشيء.

الاتفاق مع اسرائيل لا يتطابق مع معايير عامة للمعايير التجارية في التجارة الخارجية. واتضح ايضا ان الاتفاق يكشف السلطة الوطنية الفلسطينية ويغفل الإشارة الى الترتيبات المقبلة لانتقال السلطة في حال وجود الدولة. الاتفاقية مع الاتحاد الأوروبي ويشير الى اعتماد الغات ومنظمة التجارة العالمية والقواعد والانظمة، ولذا فإنه متناسق مع المعايير العامة. كما انه يعترف بسيادة فلسطين وانخفاض مركز التنمية للاقتصاد الفلسطيني ولكنها لم تتطرق الى مسألة علاقات العمل أو اعانات التصدير.

الاتفاق مع الولايات المتحدة يختلف عن اتفاق الاتحاد الأوروبي لان الاتحاد الأوروبي لا يتعامل مع الاقتصاد الفلسطيني ككيان مستقل في حين ان الولايات المتحدة يفرق بين فلسطين وغيرها من البلدان العربية في منطقة الشرق الأوسط. وفيما يتعلق في اتفاقات مع الدول العربية، وحالة الاردن على سبيل المثال، لا تتطابق مع المعايير العامة باستثناء امكانيه الوصول الى الاسواق، كما انها لا تتفق مع المعايير بشأن تعزيز سيادة الفلسطينية. لكن الاتفاق قد اعتمد القوائم السلعية لبدء التجارة الحرة بين الاقتصادين.

تشكل الحالة الخاصة للسلطة الوطنية الفلسطينية الناشئة، وحاجة الاقتصاد الفلسطيني الماسة إلى الاستثمارات العامة في مجالات البنية التحتية الاقتصادية والاجتماعية، فرصة للمطالبة بمعاملة خاصة في الاتفاقيات التجارية، للسماح للسلطة الوطنية الفلسطينية بتقليص الضرائب الجمركية والرسوم الأخرى بصورة أبطأ من الأطراف الأخرى الموقعة على الاتفاقيات. وذلك لضمان تدفق الإيرادات العامة عند تحويل العلاقة التجارية بعيداً عن إسرائيل وبتجاه شركاء آخرين، وبخاصة في السنوات الأولى لهذا التحول.

أما أهم التوصيات التي قدمتها الدراسة، فتمثلت في عدد من المقترحات التفصيلية لتعديل الاتفاقيات الفلسطينية الدولية للتوافق مع

المعايير العامة والخاصة بما يخدم الأهداف الفلسطينية المتوخاة منها، والتي اقترحت الدراسة أن تشمل ما يلي:

- فتح الأسواق العالمية أمام المنتجات الفلسطينية ضمن ترتيبات تقر بالوضع التنموي الفلسطيني المتدني واعتراف بالآثار التشويهية التي أحدثها الاحتلال الإسرائيلي على البنية الاقتصادية الفلسطينية.
- تنوع الشركاء التجاريين للاقتصاد الفلسطيني، وذلك بهدف تقليص التبعية الفلسطينية للاقتصاد الإسرائيلي. وهذا يعني أن يركز الجانب الفلسطيني على الحصول على امتيازات لدعم المنتجات الوطنية بدلا من حمايتها جمركيا، وذلك لعدم إعاقاة الاستيراد المباشر من الأطراف الأخرى (غير إسرائيل).
- توفير فرص عمل للفلسطينيين بهدف تخفيف ارتهاق الاقتصاد الفلسطيني لسوق العمل الإسرائيلية. وهذا يعني محاولة السلطة الوطنية الدخول في اتفاقيات تكامل عمالي مع بعض الأطراف كالاتحاد الأوروبي، ودول الخليج العربي. كما يعني، أيضا، التفاهم مع الأطراف العربية على أن يكون الطرف الفلسطيني حاضرا في أي تفاهات عمالية بينها وبين إسرائيل.

٥. آفاق التجارة الخارجية مع الاتحاد الأوروبي

يمثل الوصول للأسواق الخارجية ولا سيما الأوروبية مهمة نمو أساسية لتنشيط الانتاج والتصدير من الاقتصاد الفلسطيني، وقد حظي هذا الموضوع باهتمام العديد من الباحثين من خلال عدد كبير من الاوراق التي قدمت من قبل باحثين فلسطينيين للمؤتمرات والمنتديات المحلية والاقليمية، ومن اهم تلك الدراسات (الجعفري ولافي، ماس ٢٠٠٣) حول المهام المطلوبة من السلطة الوطنية الفلسطينية لتعظيم الاستفادة من الاتفاقيات التجارية الدولية، وقد خلصت الدراسة الى عدد من النقاط اهمها:

- محدودية الدور الذي تقوم به المؤسسات الرسمية لتثمين الاتفاقيات ومساندة المنتج الفلسطيني على الاستثمار الامثل للامكانات التي خلقتها الاتفاقيات الموقعة
- استمرار استثمار اسرائيل بالاستفادة من عمليات التصدير والاستيراد التي يقوم بها التجار الفلسطينيون لصالح مصالح وحسابات اقتصاد الاحتلال في الدرجة الاولى
- عدم توفر الخدمات اللازمة لاجراء عمليات التصدير والاستيراد من قبل التجار الفلسطينيين
- الحاجة لانشاء المؤسسات الداعمة لانشطة الاستيراد والتصدير وفق احتياجات ومتطلبات الاقتصاد الوطني
- تطوير دور المؤسسات القائمة وتوفير متطلبات قيامها بدورها لاستثمار الاتفاقيات الموقعة والتعريف بها
- اعادة مراجعة الاتفاقيات من مختلف جوانبها التجارية والقانونية والاجرائية بما يخدم الاستفادة من عمليات تجديدها وتثمين الاستفادة من مضامينها وبما يحقق حماية المنتج الوطني قدر الامكان
- ضمان الشراكة بين القطاعات الاقتصادية (الخاص والعام) عبر مؤسساتهم التمثيلية في مراحل التفاوض وعقد الاتفاقيات التجارية

ويمكن الاشارة ايضا الى ان هذه الدراسات قد اتفقت على اقتراحات تتعلق بإدخال تعديلات هامة على الاتفاقيات التجارية العامة والثنائية نحو مزيد من الافضية للاقتصاد الفلسطيني خاصة فيما يتعلق بالعلاقة التجارية مع دول الاتحاد الاوروبي باعتبارها من اهم الاتفاقيات ومن ابرز تلك المقترحات:

- إقرار الاتحاد الأوروبي بالوضع التنموي الفلسطيني والتشويبات الناجمة عن الاحتلال الإسرائيلي والأضرار التي لحقت بالاقتصاد الفلسطيني جراء سياسة الحصار الاقتصادي الإسرائيلية، وأن معاملة تفضيلية تمييزية للاقتصاد الفلسطيني تترتب على هذا الإقرار.
- إطالة الفترة التي يحصل خلالها الاقتصاد الفلسطيني على الامتيازات والاستثناءات، بحيث لا تقل عن عشر سنوات.
- توسيع الاستثناءات الممنوحة للسلع الزراعية الفلسطينية، بحيث تكون أوسع مما هو ممنوح لإسرائيل.
- استبدال الاستثناء الممنوح في السلع الصناعية، والممثل بالساح للسلطة الفلسطينية بفرض الضرائب بما لا يزيد على ٢٥٪ لمدة خمس سنوات.
- إعطاء منح للتنمية الصناعية وخدمات لدعم التصدير والبحث والتنمية.
- استخدام أوروبا نفوذها لدى إسرائيل وتجارها معها لضمان انسياب السلع الأوروبية إلى المناطق الفلسطينية.

٦. آفاق تكامل الاقتصاد الفلسطيني مع إسرائيل او العالم العربي او غيرها

عالج العديد من الباحثين والاقتصاديين الفلسطينيين هذا الموضوع، وقد تناولت هذا الموضوع العديد من اوراق العمل لاهم المنتديات الاقتصادية التي نظمها (معهد ماس ٢٠٠٣ - ٢٠٠٦)، ووزارة التخطيط بالتعاون مع الاسكوا ٢٠٠٤، حيث اتفقت اوراق العمل ذات العلاقة بهذا الموضوع على اهمية توفير إطار عملي لتطوير العلاقات الاقتصادية الفلسطينية العربية، بما يخدم المصالح المشتركة للطرفين. ويرجى من هذا التطوير تحقيق ما بات يشكل أهدافا للاستراتيجية الفلسطينية، والتي تشمل تعزيز القدرة الذاتية للاقتصاد الفلسطيني لدعم الصمود الفلسطيني في وجه المخططات التوسعية الإحلالية الإسرائيلية، وتقليص التبعية الفلسطينية الاقتصادية للاقتصاد الإسرائيلي، والتخلص من التشوهات التي يعاني منها الاقتصاد الفلسطيني بسبب هذه التبعية.

ويتضح من اوراق تلك المنتديات بالاضافة الى دراسة (النقيب وعطيان، ماس ٢٠٠٣) الى ضرورة وأهمية تطوير العلاقات الاقتصادية بين الاقتصاد الفلسطيني وعمقه العربي والاسلامي، بما يصل بهذه العلاقة الى حدود التكامل، وأن الاستراتيجية العربية تهدف إلى استخدام الدعم العربي في إحداث التنمية الفلسطينية الشاملة للمساعدة في تعزيز القدرات الذاتية الاقتصادية الفلسطينية، بما يعمل على حل المشاكل الاقتصادية المستعصية المتمثلة بالبطالة وآثار الحصار الإسرائيلي، وأن العلاقة الفلسطينية الإسرائيلية ستستمر كما هي الآن، أو كما كانت قبل انتفاضة الأقصى، وفي كلا الحالتين هي علاقة يمكن وصفها بأنها علاقة "صراع"، بمعنى أن إسرائيل سوف تستمر في اعتماد سياسات اقتصادية وتجارية (بل وأمنية) تعطل نمو الاقتصاد الفلسطيني وتنميته وتحرمه من المكاسب التي قد يحصلها اقتصاد نام من علاقة تكاملية مع اقتصاد متطور وكبير (ما يعرف بآثار الانتشار أو الفوائد المكتسبة من قبل اقتصاد صغير في علاقته مع اقتصاد أكبر ومتطور).

هناك العديد من الأوراق العالمية التي تستعرض ما وصلت إليه تستعرض أدبيات التكامل الاقتصادي، وبخاصة التي تبحث في حالات الدول المتطورة. وكان تركيز الأدبيات على الأشكال التقليدية للتكامل في العلاقات التجارية والمتمثلة بمنطقة التجارة الحرة، والاتحاد الجمركي، والسوق المشتركة، والاتحاد النقدي والاتحاد الاقتصادي. وركزت الدراسات على تحليل الآثار الإيجابية والسلبية لهذه الترتيبات التجارية التفضيلية. وتركزت هذه الآثار في ما عرف بخلق التجارة، وهو الأثر الإيجابي، وما عرف بتحويل التجارة وهو الأثر السلبي. واتضح أن هذا المنهج التحليلي لا يناسب حالات التكامل الاقتصادي بين دول صغيرة أو غير متطورة وأخرى كبيرة متطورة. وتبين أن مكاسب الدولة الصغيرة تمثلت فيما يعرف "بأثر الانتشار"، والذي يشمل انتقال التكنولوجيا والخبرة من الاقتصاد الكبير المتطور إلى الاقتصاد الصغير. بالإضافة إلى المشاريع المشتركة، فإن هذا الأثر يعمل على تنمية الاقتصاد الصغير. وأما خسائر الاقتصاد الصغير فتتمثل بما يعرف "بأثر الاستقطاب" والذي يعني انتقال العمال ورأس المال إلى الاقتصاد المتطور بسبب ارتفاع الأجور ومستويات المعيشة والأرباح مقارنة مع مستواها في الاقتصاد الصغير. ويؤدي ذلك إلى ارتفاع تكلفة القطاعات الإنتاجية (الزراعة والصناعة) في الاقتصاد الصغير، وبالتالي تلاشيها عبر الزمن وتركزها (وبخاصة الصناعة) في الاقتصاد المتطور. وقد ينبجم عن ذلك ارتفاع في القوة الشرائية لمواطني الاقتصاد الصغير في حالة قيام عناصر الإنتاج المهاجرة بضخ (تحويل) عوائدها أو معظمها في الاقتصاد الصغير.

تتفق قراءة الباحثين في هذا المجال بأن التكامل الاقتصادي في الحالة الفلسطينية يعتبر شرطاً ضرورياً للنمو الاقتصادي والتنمية الشاملة. فالإقتصاد الفلسطيني صغير جداً بكافة المقاييس، فبالإضافة إلى انخفاض حجم سكانه (الضفة الغربية وقطاع غزة)، فإنه يعاني من تدني رأس المال والمستوى التقني الموظف فيه. ويميز الحالة الفلسطينية، أيضاً، كون الشعب الفلسطيني وأرضه وموارده الطبيعية والبشرية ما زالت تقع تحت الاحتلال الإسرائيلي الذي يتميز بعدوانه الشرس وسياساته الاستيطانية الإحلالية التي تهدف إلى ضرب الوجود الفلسطيني على أرضه. وأدت السياسات الإسرائيلية التي فرضت على التجارة الخارجية الفلسطينية إلى تحويلها لصالح الاقتصاد الإسرائيلي، ولكن بأسعار أعلى. وقد أدت هذه العوامل مجتمعة إلى تضائل أثر الانتشار والذي انعكس في ارتفاع دخل الفرد الفلسطيني، والذي كان من المتوقع أن يزيد من الطلب على الإنتاج المحلي، مؤدياً إلى زيادة الاستثمار في الاقتصاد الفلسطيني، إلا أنه بدلاً من ذلك، أدى إلى زيادة الاستيراد لأغراض الاستهلاك، ما جعله عاملاً معززاً لآثار الاستقطاب. وقد كانت الممارسات الإسرائيلية تجاه الصناعة والزراعة الفلسطينية السبب الرئيسي وراء عدم تبلور آثار الانتشار.

يشكل ارتفاع درجة التشابه بين الاقتصاد الفلسطيني والاقتصادات العربية، أحد العوامل المشجعة على التكامل على الرغم من المنافسة التي ستحدث في المدى القصير، والاضطرار إلى إعادة الهيكلة البنوية. فالتنمية الشاملة تستدعي حدوث تغيير في الهيكلية بالإضافة إلى النمو. ويعتبر ذلك ذا أهمية خاصة بالنسبة للاقتصاد الفلسطيني الذي تطورت بنيته الهيكلية خلال العقود الأربعة الماضية بما يتلاءم مع العلاقة المشوهة وغير المتكافئة مع الاقتصاد الإسرائيلي. من جهة أخرى، فإن التشابه في هيكلية الواردات بين الاقتصاد الفلسطيني والعربي يرفع من احتمالات نجاح مشاريع إحلال الواردات في العالم العربي نتيجة لتوسيع حجم السوق في حال التكامل بينها. وأما بالنسبة للمصادر الفلسطينية، فقد تبين أن الأسواق العربية قادرة على استيعاب جزء كبير منها. ويوفر تشابه هيكلها مع الصادرات العربية، فرصة جيدة لتنسيق عمليات التصدير بما في ذلك الشركات المشتركة لغايات الترويج والتسويق والبحث في الأسواق العالمية المشتركة.

إن ضعف الإرادة السياسية والمتابعة الإدارية التنفيذية، بالإضافة إلى عدم معالجة التجربة العربية في التكامل الاقتصادي لقضية

التخصص الإنتاجي، وتركيزها على عملية تيسير التبادل التجاري، كانت السبب وراء ضعف الإنجازات التي تحققت على مستوى العمل الاقتصادي العربي المشترك. ولا يجوز أن يستخدم قصور التكامل الاقتصادي العربي كمبرر لعدم اندماج الاقتصاد الفلسطيني بالاقصاد العربي. فالاقتصاد الفلسطيني غير بين ذلك وبين استمرار العلاقة المشوهة مع اقتصاد معاد (الاقتصاد الإسرائيلي)، ولا مجال للمقارنة بينها. من جهة أخرى، فإن الاقتصاد الفلسطيني يمر بظروف خاصة تمكنه من أن يحظى بمعاملة عربية مميزة في المرحلة الحالية، تجعل عملية تكامله مع العالم العربي تتخطى الحواجز السياسية، والمعوقات التقليدية التي كانت سبباً في تعثر العمل العربي المشترك على الصعيد الاقتصادي. ويمتلك الاقتصاد الفلسطيني من المقومات ما يجعل علاقته مع الاقتصاد العربي ذات مردود مادي على الطرفين، بالإضافة إلى كون هذه العلاقة تمكنه من تصحيح تشوهات على المدى البعيد. وأهم هذه المقومات ارتفاع دخل الفرد نسبياً، وارتفاع حجم الواردات السلعية والخدماتية نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي، ونسبة إلى الصادرات السلعية والخدماتية، وحاجته إلى استثمارات ضخمة للإعمار وإعادة بناء ما دمره الاحتلال الإسرائيلي، ولتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة.

وحسب عبد الرازق فإن من يقول بان التحول من العلاقة مع الاقتصاد الإسرائيلي إلى العلاقة مع العالم العربي قد يؤدي إلى خسارة الاقتصاد الفلسطيني للآثار الإيجابية المترتبة على الانتشار، وبخاصة ما يتعلق بنقل التكنولوجيا والخبرة والمهارة للعاملين. الباحثين يرون الآثار السلبية لقطع العلاقات مع إسرائيل.

- أن المطروح هنا تحويل بعض من العلاقة مع إسرائيل (وليس جميعها) وبالتدرج إلى العالم العربي.
- يتعلق بانفتاح الاقتصاد العالمي على بعضه البعض، وعليه فإن التكنولوجيا يمكن أن تنتقل إلى الاقتصاد الفلسطيني (والعربي) عبر علاقات دولية أخرى.
- العالم العربي مفتوحاً (حالياً) على العالم، وبخاصة في مجال استيراد التكنولوجيا، ولن تكون العلاقة التكاملية مع الاقتصاد الفلسطيني معيقة لذلك الاستيراد، بل ستمكن من تفعيل ذلك وتخفيض بعض من التكلفة.

أما بالنسبة للتخوف الذي يثار عادة حول مصير بعض الصناعات وبعض المنتجات الزراعية الفلسطينية عند الانفتاح على اقتصادات ذات تكلفة منخفضة نسبياً، فيمكن التخفيف منه بالتنبيه إلى أن الفرصة مهيأة للاقتصاد الفلسطيني للحصول على معاملة خاصة في بعض المجالات، وأن يكون التكامل تدريجياً. ومن جهة أخرى، فإن التكامل مع العالم العربي سيمكن الاقتصاد الفلسطيني من الحصول على مواد خام بتكلفة أقل، ما يساهم في تخفيف حدة المشكلة.

بالإضافة لذلك فقد اشارت مختلف الدراسات واوراق العمل للمحاور الأساسية للعلاقات الاقتصادية الفلسطينية العربية، والتي تشمل على الإطار القانوني والمؤسسي، وحركة السلع والخدمات والعلاقات العمالية والفرص الاستثمارية والبنية التحتية. ويمكن الإشارة لأهم المقترحات التي تراها اوراق العمل ملائمة لتطوير الاتفاقيات الاقتصادية الفلسطينية مع الدول العربية، التي تلخصها دراسة عبد الرازق في أربعة عناوين رئيسية:

أ. الاعتراف بالوضع التنموي الفلسطيني المشوه

الأطراف العربية تحتاج إلى أن تعترف ان الاقتصاد الفلسطيني جداً مشوه كنتيجة إلى إتفاقيات باريس والتي أدت إلى إعتقاد السلطة الوطنية على إسرائيل لأغلبية مواردها. الخطوات من قبل الدول العربية يجب أن تعكس هذا الاعتراف.

ب. تطبيق المبادئ العامة المعهودة في الاتفاقيات التجارية،

وأهمها مبدأ المعاملة الوطنية للسلع والخدمات ورأس المال والاستثمارات والعمال الفلسطينيين؛ أي اعتبار الاقتصاد الفلسطيني إقليماً من اقتصاد كل دولة عربية. وبذلك يعتبر انتقال البضائع والأفراد والأموال من وإلى الاقتصاد الفلسطيني انتقالاً داخلياً.

ج. منح الامتيازات والاستثناءات:

منح الاقتصاد الفلسطيني امتيازات واستثناءات مختلفة تعمل على معالجة التشوهات التي سببتها سياسة الاحتلال. وتبين أن الامتيازات الأنسب للحالة الفلسطينية تتمثل في برامج فلسطينية لدعم الإنتاج في القطاعات التصديرية (وبخاصة القطاع الزراعي)، لرفع القدرة التنافسية لهذه المنتجات، سواء أكان في الأسواق العربية أم السوق الإسرائيلية أم الأسواق العالمية، بدلاً من الامتيازات التقليدية المتمثلة بالسماح بالحماية الجمركية لفترة زمنية لبعض الصناعات، وذلك لعدم إمكانية الاستفادة من ذلك في الحالة الفلسطينية.

د. تنسيق ضبط الاتفاقيات العربية- الإسرائيلية:

عقدت اتفاقيات سياسية واقتصادية بين إسرائيل وبعض الدول العربية (مصر والأردن)، وتفاهات اقتصادية دون اتفاق سياسي بينها وبين دول أخرى (دول أخرى غير مصر والأردن) وقد تبين أن بعض هذه الاتفاقيات يؤثر بصورة مباشرة، وبعضها بصورة غير مباشرة على العلاقة الاقتصادية الفلسطينية العربية. كما أنه لوحظ أن الأطراف العربية مصرة على استمرار هذه العلاقات مع إسرائيل بغض

النظر عن الوضع الميداني القائم في الأراضي الفلسطينية. ولا بد من اعتماد أعلى درجات التنسيق بين الدول العربية والسلطة الوطنية الفلسطينية لضمان عدم إضرار هذه الاتفاقيات بالمصالح الاقتصادية الفلسطينية.

على مستوى العلاقات التجارية بين الاقتصاد الفلسطيني ومحيطه العربي

تتفق أوراق العمل للمنتديات المشار لها سابقاً على ان عوامل كثيرة ساهمت في أداء التجارة الخارجية الفلسطينية

- اتفاق باريس فبالإضافة إلى أن الاتفاق الذي رسخ العلاقة الاقتصادية التي كانت قائمة بين الاقتصاد الفلسطيني والإسرائيلي قبل العام ١٩٩٤، وأضاف إليها أبعاداً جديدة، تحكم إسرائيل بالصادرات والواردات أثر على تشكيلة الاقتصاد الفلسطيني لأن قرار أن أي المنتوجات يجب إنتاجها كان يعتمد على إحتياجات السوق الاسرائيلي.
- الأوضاع السياسية والأمنية وما ترتب عليها من إجراءات إسرائيلية العامل الأهم بين المؤثرات في حجم التجارة الخارجية الفلسطينية وتوزيعها الجغرافي. كما أن النشاطات التجارية للسلطة الوطنية الفلسطينية وسياساتها التجارية والمالية لعبت دوراً مهماً في توجيه أداء التجارة الخارجية الفلسطينية خلال العقد الأخير. من جهة أخرى.
- شكلت البنية الهيكلية للاقتصاد الفلسطيني وارتباطه بالاقتصاد الإسرائيلي، منذ الاحتلال الإسرائيلي العام ١٩٦٧، حافزاً لاستمرار هذه العلاقة وعائقاً أمام تطور علاقات تجارية مميزة مع العالم العربي.
- لا شك أن عواقب التجارة العربية البينية، متمثلة بأنظمة الحماية التجارية العربية، وخلافاتهم السياسية، انطبقت على التجارة الفلسطينية العربية، وبخاصة أن الدول العربية توقفت عن المعاملة الخاصة للسلع الفلسطينية بعد إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية وإلغاء المقاطعة العربية لإسرائيل.

من جهة أخرى، تناولت مجموعة من الدراسات في معهد ماس آفاق التبادل التجاري بين الاقتصاد الفلسطيني وبعض الدول العربية: الأردن ومصر ودول مجلس التعاون الخليجي. وبالإضافة إلى إعطائها تقديرات كمية لمستويات التبادل التجاري المحتملة بين الاقتصاد الفلسطيني، وتلك الدول في ظل التجارة الحرة، أشارت هذه الدراسات إلى المجموعات السلعية التي من المتوقع للاقتصاد الفلسطيني أن يصدرها للعالم العربي، وتلك التي من المتوقع له أن يستوردها.

فقد قدرت الدراسات أن إجمالي حجم التجارة الفلسطينية مع الأسواق العربية الثلاث فقط، يمكن أن يصل إلى حوالي ٢٤٠٠ مليون دولار، منها حوالي ٧٢٠ مليون دولار صادرات، وحوالي ١٦٨٠ مليون دولار واردات. ويشكل ذلك حوالي ٦١٪ من إجمالي الواردات السلعية الفلسطينية، و١١٧٪ من إجمالي الصادرات السلعية الفلسطينية (المقارنة مع العام ١٩٩٩). وهذا يعطي مؤشراً واضحاً على الإمكانيات الهائلة للتجارة الخارجية الفلسطينية العربية، حيث أن الأسواق الثلاث تمثل ٥٠٪ من إجمالي الاقتصاد العربي هذا له تأثير على التجارة الفلسطينية.

من أجل تحقيق مثل هذا الحجم للتجارة الخارجية الفلسطينية العربية بحاجة إلى تطورات مهمة في الإنتاج الفلسطيني وفي الخدمات المرافقة للتجارة الخارجية، ويحتاج ذلك إلى استثمارات عامة وخاصة كبيرة وفق خطط مدروسة وواضحة. وبشكل ذلك فرصة مهمة لرأس المال العربي للاستثمار في الاقتصاد الفلسطيني. من جانب آخر، أوضحت الدراسات السابقة أن الحاجة لإعادة هيكلة الإنتاج الفلسطيني ستكون ملحة منذ البداية، حيث اتضح أن الاقتصاد الفلسطيني بحاجة إلى التخصص النسبي في مجموعات سلعية معينة على حساب التنازل عن إنتاج مجموعات سلعية أخرى على طريق التكامل مع الاقتصاد العربي. وبالإضافة إلى الإمكانيات الكبيرة في مجال تجارة الخدمات الفلسطينية-العربية، فتقدر تجارة الخدمات الفلسطينية بحوالي ٧٤٠ مليون دولار، (٥٩٠ مليون دولار واردات و ١٥٠ صادرات)، من المتوقع أن يرتفع حجم التجارة الخدمية الفلسطينية العربية مع توسع حجم التجارة السلعية والحاجة إلى الخدمات المرافقة كالنقل والشحن والخدمات الأخرى، بالإضافة إلى إمكانية التوسع في تجارة الخدمات التعليمية والصحية والسياحة والسفر وغيرها.

على مستوى علاقات العمل بين الاقتصاد الفلسطيني ومحيطه العربي:

تتوافق تحاليل وابحاث الاقتصاديين الفلسطينيين وخاصة (عبد الرازق ٢٠٠٣) واوراق العمل للمؤتمر السنوي لمعهد ماس ٢٠٠٦ على ان الاقتصاد الفلسطيني يعاني من مشاكل مزمنة في سوق العمل تتمثل في عدم قدرته على استيعاب القوى العاملة الفلسطينية واعتداده الكبير على سوق العمل الإسرائيلي. وتطورت البنية الهيكلية للاقتصاد الفلسطيني بما يعزز التبعية القائمة للاقتصاد الإسرائيلي فيما يتعلق بسوق العمل، بالإضافة إلى التجارة الخارجية. تشير الدراسات التي درست واقع سوق العمل الفلسطينية، وبافتراض الهيكلية القائمة للاقتصاد الفلسطيني ككل، إلى أن الاقتصاد الفلسطيني قادر على استيعاب ٦٢٪ فقط من الزيادة السنوية في القوى العاملة في الظروف الطبيعية.

من هنا، فإن توفير فرص عمل للفلسطينيين يعتبر التحدي الأكبر للسلطة الوطنية الفلسطينية في المجال الاقتصادي. وقد ظهر ذلك جلياً خلال السنتين الماضيتين. فهناك حاجة ماسة للتخلص من التبعية المقيتة لسوق العمل الإسرائيلي، وذلك لمنع إسرائيل من ابتزاز

الفلسطينيين سياسياً. من جهة أخرى، فإن حساسية العلاقة مع الاحتلال الإسرائيلي تستدعي التركيز على الخيارات التي تؤدي إلى تعزيز الصمود الفلسطيني والثبات على الأرض. لذلك، كان من الضروري التركيز على تطوير القدرة التشغيلية للاقتصاد الفلسطيني لمواجهة المشكلة.

على الرغم من ذلك، فإن العديد من الباحثين وصاحب القرار الاقتصادي الفلسطيني النظر في الخيارات المتاحة وإن تعارضت مع بعض الأهداف الآتية. وعليه، فإن تعاون الدول العربية في هذا المجال يشكل دعماً مهماً للشعب الفلسطيني في مقاومته للاحتلال وتعزيز صموده على طريق نيل حقوقه المشروعة في الحرية والدولة المستقلة كاملة السيادة على كافة التراب الوطني الفلسطيني. وتشكل سوق دول الخليج العربي الخيار الوحيد في هذا المجال بسبب معدلات البطالة المرتفعة التي تعاني منها الدول العربية الأخرى.

ويشير معظم الاقتصاديون إلى تدني الطلب على الأيدي العاملة الخارجية في العديد من البلدان العربية وخاصة دول الخليج التي كانت تتصف بارتفاع قدراتها الاستيعابية، حيث بدأت دول مجلس التعاون الخليجي باعتماد العديد من الإجراءات الهادفة إلى إحلال العمالة المحلية (الوطنية) محل العمالة الوافدة بعد أن أصبحت الأخيرة تشكل الجزء الأكبر من القوى العاملة. وعلى الرغم من هذا التوجه، هنالك صعوبات تحد من فاعليته. إذ أن القطاع الخاص ما زال يفضل العمالة الوافدة بسبب تدني أجورها من جهة، وامتناع العمالة المحلية عن العمل في بعض الوظائف، وبخاصة الأعمال المنزلية والحرف، وأعمال التنظيف والأعمال الشاقة من جهة أخرى. كما أن نقص توفر المهارات المحلية في بعض التخصصات بما في ذلك الخدمات الصحية، والتربية والتعليم، والتعليم العالي، والإدارة العليا، والمهارات الفنية العالية خلق صعوبات كبيرة أمام محاولات إحلال العمالة المحلية محل العمالة الأجنبية، ما يضطر هذه الدول إلى الاعتماد على العمالة الوافدة في تنفيذ هذه الوظائف. وتعتبر المناطق الفلسطينية من المناطق المرشحة للاستفادة من هذا النقص. وعلى الرغم من المحاذير السياسية لهذا الخيار، والمتمثلة في تهجير الفلسطينيين من أراضيهم إلى دول الخليج العربي، فإن الحديث هنا يدور عن تصدير عمالة فلسطينية لفترة زمنية مؤقتة، بحيث تعود هذه العمالة إلى الأراضي الفلسطينية بعد انتهاء عقود عملها في دول الخليج العربي. وعلى الرغم من الفرص المتاحة أمام تصدير العمالة الفلسطينية المتعلمة إلى دول الخليج العربي، فإن هذه الفرص تبدو محدودة من حيث العدد من جهة، كما أنها قد تعمل على هجرة العقول والخبرات، وبالتالي تؤثر على التنمية الاقتصادية على المدى الطويل.

٧. الواقع والآفاق المستقبلية للعلاقات الفلسطينية مع الاقتصاد الإسرائيلي:

قد تعدد الدراسات وأوراق العمل التي تناولت هذا الموضوع ومن أبرزها تلك التي أعدها (النقيب وعطياني، ٢٠٠٣) حيث هدفت تلك الأوراق إلى بلورة فهم أفضل لطبيعة وخصائص العلاقات الاقتصادية الفلسطينية - الإسرائيلية، من حيث نشأتها وتطورها خلال حقتين رئيسيتين: الأولى خلال الفترة الممتدة منذ بدء الاحتلال العام ١٩٦٧ وحتى بدء عملية التسوية السياسية، والثانية خلال مرحلة الحكم الذاتي الانتقالي ١٩٩٤ - ٢٠٠٠، وصولاً إلى المرحلة الراهنة منذ اندلاع انتفاضة الأقصى في ٢٨/٩/٢٠٠٠، وتحاول تحديد السمات الأساسية لتلك العلاقات، وإظهار حجم التشابكات وانعكاساتها وتداعياتها على المشروع الوطني. كما تسعى إلى استشراف الآفاق المستقبلية لتلك العلاقات.

وما يميز دراسة النقيب وعطياني عن غيرها أنها عاجلة العلاقة بين الاقتصاديين من خلال طرح التساؤل الرئيسي حول العوامل الحاكمة للعلاقة بين الاقتصاديين الفلسطيني والإسرائيلي قبل عملية التسوية السياسية وبعدها، هل هي علاقة بين اقتصاد صغير متخلف واقتصاد غني ومتقدم؟ أم هي علاقة بين اقتصاد بلد مستعمر (بكسر الميم) يمتلك مشروعا توسعيا يتجاوز البعد الاقتصادي، ويتسم بطبيعة استيطانية إقليمية إحتلالية، وبين اقتصاد بلد مستعمر (بفتح الميم) يتطلع شعبه للاستقلال؟ حيث تشكل الإجابة عن هذا التساؤل حجر الزاوية، والمركز الرئيسي في تحديد الصيغ المستقبلية لتلك العلاقات.

وتشير تلك الدراسة ومن خلال الأدبيات الاقتصادية التي خصصتها لهذه الدراسة إلى وجود قوتين ذات تأثيرات متباينة على الاقتصاد الصغير في مثل هذه الحالات، تمثل القوة الأولى قوة استقطاب سلبية التأثير على حجم وأداء الاقتصاد الصغير في المرحلة الأولى من الانفتاح بين هذين الاقتصاديين، حيث تعجز الزراعات والصناعات الصغيرة ضمن الاقتصاد الوطني عن منافسة المنتجات الزراعية والصناعية المتفوقة في الاقتصاد الكبير والمتقدم، الأمر الذي يؤدي إلى تراجع قدرات الاقتصاد الصغير، ويؤثر كذلك على مستويات تدفقات رأس المال والاستثمار والعمل، حيث تتحرك تلك الاستثمارات من السوق أو الاقتصاد لصغير باتجاه الاقتصاد والسوق الكبيرة طلباً للربح والأجر الأعلى، مما يكرس في نهاية المطاف بنية مشوهة وعلاقة تبعية في هيكل الاقتصاد الصغير، مقابل تراكم متنامي داخل الاقتصاد الكبير.

أما القوة الثانية التي يشير لها النقيب وعطياني، فهي قوة انتشار إيجابية التأثير على الاقتصاد الصغير، حيث تلعب تحويلات عوامل الإنتاج، وبخاصة العمال دوراً في زيادة الطلب في الاقتصاد الصغير، ما يؤدي إلى نمو الإنتاج المحلي والتجارة. كما تؤدي فروقات الأجور إلى اجتذاب رأس المال للاستثمار في الاقتصاد الصغير وإنشاء المشاريع المشتركة للإفادة من العمالة الرخيصة، وهذا بدوره يؤدي إلى انتقال التكنولوجيا المتقدمة، ما يسهم في تنمية وتطوير الاقتصاد الصغير والمتخلف في المدى البعيد وإن بشكل بطيء.

ويخلص النقيب وعطياني إلى النقاط التالية في تلخيصه للحالة الفلسطينية:

١. ضعف وهامشية دور قوى الانتشار الإيجابية في التأثير على أداء الاقتصاد الفلسطيني، لصالح طغيان قوى الاستقطاب لصالح الاقتصاد الإسرائيلي، مما يعمق حالة التبعية والتشويه التي يعيشها الاقتصاد الفلسطيني.
٢. اتساع فجوات الموارد في الاقتصاد الفلسطيني من حيث عجز الميزان التجاري، قانص الاستثمار، مقارنة بالنتائج المحلي الاجمالي وعلاقة كل ذلك بالدخل القومي الاجمالي
٣. تدني وتراجع القدرات الذاتية والاستيعابية والتشغيلية للاقتصاد الفلسطيني.

وحسب تلك الدراسة ايضا فان أسباب طغيان تأثير قوى الاستقطاب، ومحدودية تأثير قوى الانتشار على الاقتصاد الفلسطيني في علاقته بالاقتصاد الإسرائيلي، ترتبط بطبيعة المشروع الاستيطاني الاسرائيلي والذي يعتمد السياسات ذات الطابع الإجلائي والإحلائي، ومن أهمها:

- سياسات الاستيلاء والسيطرة على الموارد الطبيعية الفلسطينية، والتي تشمل مصادرة الأراضي، والموارد المائية وغيرها من المصادر الطبيعية.
- سياسات تغيير الامر الواقع وبخاصة على المستوى الديمغرافي للأراضي الفلسطينية بهدف اصفاء الصبغة اليهودية على كل شيء على حساب الوجود الفلسطيني.
- سياسات اخضاع ومحاصرة الاقتصاد الفلسطيني وعزله عن عمقه العربي، وإضعاف قدراته الذاتية والإنتاجية والتشغيلية من خلال مجموعة من السياسات الاقتصادية والمالية والتجارية (التراخيص، والضرائب، وإقفال البنوك الفلسطينية والعربية والأجنبية، والاقنصار على البنوك الإسرائيلية، والإغراق). حيث تشير الدراسة الى انه كان للاجراءات الاسرائيلية والمتمثلة بالسيطرة على الحدود والمعابر الفلسطينية وتحكمها بحركة الأشخاص وتدفق السلع من وإلى الأراضي الفلسطينية وغير ذلك من اجراءات التحكم، كل ذلك ادى الى تعميق تبعية وإلحاق الاقتصاد الفلسطيني بالاقتصاد والسوق الإسرائيلية. وقد ادى ذلك في نهاية المطاف إلى تحويل التجارة الفلسطينية نحو خدمة التجارة والسوق الاسرائيلي بشكل شبه كامل.
- سياسة ممنهجة لنهب وسلب الموارد المالية الفلسطينية المتاحة، من خلال الاستيلاء على ايرادات الجمارك وضرائب الاستيراد التي تشكل ٥٠٪ من إجمالي المدفوعات الضريبية، وتحويلها للخزينة الاسرائيلية واحتجاز المستحقات الفلسطينية منها بين الحين والآخر واستخدامها كادوات للضغط السياسي والاقتصادي على الفلسطينيين، إضافة إلى ضرائب استعمال النقد (الشيك الإسرائيلي) على حساب الاقتصاد الفلسطيني.

من جانب آخر، يرى النقيب بأن هناك تراجعاً من قبل العديد من المنظرين والمروجين لفكرة الارتباط بالاقتصاد الاسرائيلي، وتراجع المدافعين عن الفوائد المتوقعة من العلاقة التكاملية بين الاقتصاد الفلسطيني الصغير والمتخلف والاقتصاد الإسرائيلي الغني والمتقدم، سواء كان هؤلاء من الاقتصاديين او السياسيين من هنا وهناك او من من قبل باحثي فريق البنك الدولي. فقد بدأ هذا البنك بالاقرار بأن السياسات والإجراءات الإسرائيلية، تعطل عمل وتأثير قوى الانتشار، وتفعّل عمل وتأثير قوى الاستقطاب. وقد خلص معظم الباحثين إلى نتيجة مفادها ضرورة تطوير العلاقات الاقتصادية الفلسطينية مع العالم الخارجي، وتقليل التبعية الاقتصادية المفرطة لإسرائيل بهدف الخروج من دائرة الضعف التي يعيشها الاقتصاد الفلسطيني جراء ارتهانه لحالة التبعية القسرية للاقتصاد الاسرائيلي.

بالإضافة لذلك فقد خلصت دراسة النقيب الى عدد من المهام التي تتحمل مسؤوليتها السلطة الوطنية الفلسطينية وذلك توقيعها على إتفاقية أوسلو وإتفاقية باريس والتي أدى إلى تحويل اقتصاد فلسطين إلى اقتصاد معتمد على إسرائيل وقلص الخيارات لإنهاء الاحتلال لأن فصل الاقتصاديين أصبح أكثر صعوبة.

وتخلص الدراسة الى ان الضرورة الحيوية للاقتصاد الفلسطيني تتمثل بفك الارتهان المعيشي الفلسطيني لإسرائيل ولسياساتها وممارساتها، وتقليل الاعتماد المفرط عليها، وتعزيز القدرة الذاتية للاقتصاد الفلسطيني، وتنوع وتطوير علاقاته الاقتصادية والتجارية وتعزيزها مع العالم الخارجي، مع الإشارة الى ان ذلك لا يعني قطع العلاقات الاقتصادية مع إسرائيل بشكل ميكانيكي او تلقائي بسيط، وانما عملية احلال متظمة قد تمتد لسنوات.

٧. متطلبات الحد الأدنى لاقتصاد دولة فلسطينية قابلة للحياة

تعتبر متطلبات الحد الأدنى للصمود وبقاء الاقتصاد الفلسطيني قادراً على العمل من المواضيع التي تكرر تناولها في مختلف المحافل، كون ذلك يمثل الأساس الاقتصادي للدولة المنشودة، وقد كان مشروع تعزيز القدرة الذاتية للاقتصاد الفلسطيني من اهم الاعمال البحثية التي تصدت لهذا الموضوع من منظور اقتصادي بحثي وليس من منظور سياسي مجرد، وتعد الدراسة التي اعدّها د. محمد نصر من اهم الاوراق التي هدفت إلى استشراف فرص وسبل تعزيز القدرة الذاتية للاقتصاد الفلسطيني لمواجهة السياسات والممارسات والإجراءات الإسرائيلية، واستعراض البدائل المتاحة واقتراح السياسات الملائمة. فقد خالفت هذه الدراسة وجهة النظر المبنية على افتراض وجود نوع من العلاقات الاقتصادية والسياسية التي تقوم على اساس التعاون والتنسيق مع اسرائيل، فبعد مرور سنوات من قيام الحكم الذاتي

الانتقالي، بدأت هذه الآمال تتبدد في ظل الممارسات الإسرائيلية التي عكست رغبة إسرائيل في استمرار الهيمنة على الأراضي الفلسطينية وتسخير الاقتصاد الفلسطيني لخدمة أهداف الاقتصاد والمشروع السياسي الإسرائيلي. ونظرا إلى أن معظم الدراسات التي تمت في السنوات الماضية، عالجت موضوع التنمية في فلسطين في المدى البعيد بافتراض انتهاء الاحتلال والاستفادة من ثروة الاستقلال، فإن عدد من الباحثين قد أشار إلى أهمية التركيز على المدى القصير، حيث الهدف الاستراتيجي للاقتصاد الفلسطيني يتمثل في إنهاء الاحتلال الإسرائيلي لجميع الأراضي الفلسطينية التي تم احتلالها خلال حرب حزيران ١٩٦٧ وإقامة دولة فلسطينية قابلة للحياة.

تحسين القدرة الذاتية الفلسطينية :

وحسب اوراق العمل التي قدمها كل من (عبد الله ٢٠٠٥، والنقيب خلال ٢٠٠٥) لمؤتمرات الاقتصادية لمعهد ماس في السنوات الثلاث الاخيرة، فانهم يرون بأنه يمكن العمل على بناء استراتيجية تسعى لتقليل تكلفة مقاومة الاحتلال وتقليل المكاسب التي تحصل عليها إسرائيل نتيجة ذلك، على اساس مساهمة هذه الاستراتيجية في تخفيف المعاناة التي يتحملها الشعب الفلسطيني وتعزيز صموده. وترتكز هذه الاستراتيجية الفلسطينية في المدى القصير على العناصر الرئيسية التالية:

- تعزيز القدرات الذاتية للاقتصاد الوطني الفلسطيني.
- تقليص تبعية الاقتصاد والسوق الفلسطيني لنظيره الإسرائيلي.
- تنويع العلاقات الاقتصادية والتجارية الخارجية لفلسطين وتطويرها مع الدول العربية الإسلامية .

وتتفق تلك الدراسات على ان استراتيجية تعزيز الصمود والبقاء وتثبيت الشعب الفلسطيني فوق أرضه تتطلب مجموعة من العناصر أهمها:

أ- إصلاح الأضرار وتعويض المتضررين نتيجة من سياسات الاحتلال:

تعتبر مهمة الحد من أثر الإجراءات الإسرائيلية أولوية قصوى في المرحلة الراهنة على اساس إصلاح الأضرار وتعويض المتضررين، الامر الذي سيفضي إلى تخفيف معاناة المواطنين وتثبيتهم في الوطن ومنع هجرتهم، ومن بين اهم الاولويات على هذا الصعيد:

- الإسراع في إصلاح واعادة تاهيل البنية التحتية وخصوصا الأساسية - المدارس والجامعات والمستشفيات- شبكات المياه والكهرباء والصرف الصحي الخ...
- مساندة القطاع الخاص وإصلاح الأضرار التي تعرضت لها الممتلكات الخاصة والفردية وغيرها.
- ربط المساعدات الاغاثية بالعملية التنموية بهدف تحويلها الى مساعدات ذات اثر مستدام.

ب- الاهتمام بالمنتج الوطني ودعمه وتوفير متطلبات البقاء

ويشمل ذلك دعم القطاعات الإنتاجية الفلسطينية (وخصوصا الزراعة والصناعة والإنشاءات) التي تسهم في دعم صمود الشعب الفلسطيني من خلال توفير السلع الأساسية التي يحتاجها المستهلك الفلسطيني من جهة، وتوفير عدد كبير من فرص العمل داخل الاقتصاد الوطني من جهة أخرى. ومن بين السياسات التي يمكن اتباعها ما يلي: الفائدة وفترة السداد.

ج- المحافظة على الخدمات الأساسية الصحية والتعليمية والاجتماعية ومنع انهيار البناء المؤسساتي:

يمكن للمؤسسات الفلسطينية أن تعمل كجهات داعمة لتطوير الاقتصاد الفلسطيني وإستقلاله وتعزيز صموده. بالإضافة، المؤسسات التي تركز على الناحية الاجتماعية تلعب دور مهم في تخفيف المعاناة الفلسطينية وتقوية الصمود. منع الإنهيار المؤسساتي وزيادة دورة، وفعالية المؤسسات الموجودة يكون مفتاح مهم في تحقيق إزدهار الاقتصاد وإستقلاله اللداتي.

د- دعم مؤسسات الخدمات والرعاية الاجتماعية المساندة للفئات المهمشة والفقيرة:

تعتبر شبكة الامان الاجتماعي وشبكات المساعدات الاجتماعية الموجهة للأسر الفقيرة من الاولويات المباشرة والضرورية للحفاظ على الحد الأدنى من تماسك النسيج الاجتماعي، خاصة في ظل استمرار تنامي أعداد الفقراء والمحتاجين بسبب تدهور الأوضاع الاقتصادية، وتعتبر زيادة مخصصات وزارة الشؤون الاجتماعية من القضايا العاجلة التي تزيد من قدرة الوزارة المعنية على زيادة كفاءة ومستوى تغطية المساعدات التي تقدمها على شكل معونات إنسانية وطائرة للأسر المحتاجة، وخصوصا العائلات التي تضررت بشكل مباشر من الإجراءات الإسرائيلية.

سياسات تعزيز القدرة الذاتية بعد انسحاب الاحتلال من مناطق السلطة:

تمثل مهام تجاوز آثار إعادة الاحتلال حلقة أساسية لتعزيز القدرات الذاتية للاقتصاد الفلسطيني، بالإضافة لكونها متطلبات الحد الأدنى لاستمرار الحياة الاقتصادية بشكل خاص وللمجتمع الفلسطيني على نحو عام. وتتفق مختلف الدراسات التي تم حصرها لأغراض هذا الملخص على النقاط التالية:

- التخلص التدريجي من تشوهات الإنتاج عبر تحسين أداء القطاع العام، وإجراء الإصلاحات السياسية والاقتصادية اللازمة لتحسين البيئة الاستثمارية في فلسطين، وتطوير البيئة القانونية التي تشجع على المنافسة، واستكمال بناء المؤسسات الداعمة للاستثمار، وإعادة تأهيل البنية التحتية، ما يؤدي إلى تخفيف تكاليف الإنتاج والنقل والتوزيع وزيادة القدرة التنافسية للمنتجات الفلسطينية.
- إصلاح التشوهات في سوق العمل، من خلال استيعاب الجزء الأكبر من الأيدي العاملة الفلسطينية داخل الاقتصاد الفلسطيني، وبالذات داخل القطاع الخاص. كما يتطلب ذلك تبني سياسات تعمل على زيادة إنتاجية العامل الفلسطيني. من خلال التركيز على تصدير السلع الفلسطينية بدلا من تصدير العمالة الفلسطينية، ويتطلب ذلك الاهتمام بالتنمية البشرية وتحسين إنتاجية العامل، والاهتمام ببرامج التأهيل والتدريب المهني والتقني، بما يتلاءم واحتياجات سوق العمل، وتوفير عناصر الإنتاج الأخرى المكتملة لعنصر العمل.
- تقليص تبعية الاقتصاد الفلسطيني للاقتصاد الإسرائيلي وتطوير العلاقات الاقتصادية والتجارية مع العالم العربي / هناك دراستين منفصلتين لذلك /.
- إصلاح تشوهات الموارد والمرافق العامة من خلال استعادة السيطرة الفلسطينية على الموارد الطبيعية / الأراضي والمياه/ والمستحقات الضريبية وتخصيص موارد إضافية، ضمن الميزانية التطويرية للسلطة الوطنية، لمشاريع البنية التحتية المادية والاجتماعية وتنظيم العلاقة الاقتصادية مع إسرائيل بحيث يتم حصرها بقنوات محددة.
- إجراء الإصلاحات الإدارية والاقتصادية وتحسين أداء القطاع العام وخصخصة الشركات الحكومية، إصدار القوانين صارمة و الحد من التنازلات.

إلى جانب الانتصار على آثار الاحتلال السلبية، العمل الفلسطيني يجب أن يكون له نظرة مستقبلية ومسؤولة عن إحتياجات إقتصاد حيوي. هناك مجموعة من الاجراءات التي تتفق من حولها اوراق العمل التي تناولت هذا الجانب من قبل الباحثين الفلسطينيين وخاصة (مؤتمرات معهد ماس السنوية) ومؤتمر تعزيز القدرات الذاتية للاقتصاد الفلسطيني، ومن بين تلك الاجراءات ذات الطابع الداخلي ما يلي:

- استكمال وتطوير التشريعات والقوانين اللازمة لإدارة الاقتصاد، وتحديث الأنظمة والإجراءات المشجعة للاستثمار بها في ذلك توفير معلومات وافية حول فرص الاستثمار وشروطه ومؤسساته، وتبسيط الإجراءات الخاصة بالترخيص والتسجيل.
- تطوير وتحسين كفاءة المؤسسات العامة والمساندة التي تزيد من القدرة التنافسية للمنتجات الفلسطينية وتوفر البيئة المناسبة لاستقطاب الاستثمار الأجنبي وتحفيز الاستثمار المحلي.
- إعادة إعمار وتأهيل كافة مجالات البنى التحتية وتطويرها وصيانتها، وإصلاح الأضرار التي تعرضت لها أثناء الاجتياح والتي لم يكن ممكنا تصليحها خلال المرحلة الراهنة، خصوصا الأضرار التي لحقت بالمطار والطرق الرئيسية بين المدن والقرى الفلسطينية وغيرها، وكذلك استكمال بعض المشاريع الهامة مثل ميناء غزة.
- تطوير الاهتمام بالبراسمال البشري من خلال زيادة الاهتمام بموضوع التعليم والصحة والتنمية الاجتماعية ومراكمة الانجاز عليها.
- الاستفادة من المزايا الممنوحة لفلسطين في أسواق الدول العربية بتحسين قدرة المصدرين على النفاذ للأسواق العربية.
- توفير خدمات تسويقية وفنية وترويجية ملائمة للمنتجات الفلسطينية وتشجيع الالتزام بالمواصفات والمقاييس العالمية.
- تزويد رجال الأعمال الفلسطينيين بالمعلومات اللازمة حول الأسواق المختلفة والفرص المتاحة للتعاون، خصوصا في الدول العربية والإسلامية وتسهيل مشاركة رجال الأعمال الفلسطينيين في المعارض التجارية الدولية، خصوصا تلك التي تقام في الدول العربية والإسلامية.
- تشجيع المستثمرين العرب (وخصوصا فلسطينيي الشتات) على الاستثمار في فلسطين من خلال إقامة مشاريع إنتاجية فردية أو مشتركة، والترويج لذلك كنوع من مساهمة أولئك المستثمرين في دعم صمود الشعب الفلسطيني.
- ربط المناطق الفلسطينية بشبكات البنية التحتية من الدول العربية المحيطة خاصة شبكات المياه والكهرباء والمواصلات والاتصالات، ولكن ذلك قد يصطدم بقيود وعراقيل الإسرائيلية.

وأخيراً وليس آخراً تحسين أداء القطاع العام باعتباره احد المكونات الرئيسية للدولة القابلة للحياة:

تتفق مختلف الاوراق التي تم تجميعها لهذه الورقة البحثية على محورية معالجة موضوع اداء القطاع العام، سواء تلك المتعلقة بادائه الداخلي او تلك المتعلقة بعلاقته مع القطاعات الاخرى، خاصة مع تزايد الدعوات نحو تحسين جودة الحكم ومحاربة كافة أشكال الفساد أيا كان مصدرها، وقد اجمع الباحثون على اهمية:

- انتهاج سياسة اقتصادية واضحة تأخذ بعين الاعتبار الأهداف والأولويات المحلية للاقتصاد الفلسطيني ووضع الخطط الكفيلة بتحقيق تلك الأهداف.
- الإسراع في تنفيذ برامج وخطط الإصلاح من خلال توفير إطار قانوني ومؤسسي يتصف بالشفافية والمرونة، والتأكيد على استقلالية القضاء، وتحسين أداء المحاكم، وتوفير حماية قانونية مناسبة للمستثمرين، واستكمال وتحديث التشريعات والقوانين الاقتصادية التي تشجع المنافسة.
- إصلاح النظام الضريبي بما يتناسب مع احتياجات الاقتصاد الفلسطيني ويؤدي إلى تحفيز الاستثمار والإنتاج، ويحد من التهرب الضريبي.
- استكمال خصخصة الشركات والاستثمارات التابعة للسلطة الوطنية وخصوصا الاحتكارات التجارية الحكومية، وعدم منح الامتيازات والاحتكارات الخاصة إلا في حالة وجود مبررات اقتصادية وطنية عامة. وفي هذه الحالة يطرح موضوع الاحتكار للمناقصة العامة. كما يجب وضع معايير قانونية لتنظيم عمل المؤسسات الاحتكارية والإشراف على نشاطها وسلوكها.
- إعادة هيكلة ميزانية السلطة لتعكس الأهداف والأولويات التنموية الفلسطينية، ويشمل ذلك تقليص الإنفاق الأمني وتوفير المخصصات المناسبة لتطوير خدمات التعليم والرعاية الصحية والاجتماعية.
- تبسيط وتوضيح الإجراءات، وتوفير المعلومات، ومنع التداخل والازدواج الوظيفي، والحد من التعيينات السياسية، والاعتماد على الكفاءات المهنية.
- اعتماد سياسة واضحة وآلية شفافة للتوظيف والترقية والتدرج الوظيفي في القطاع العام وبشكل يتيح استقطاب الكفاءات اللازمة لإدارة الاقتصاد.
- العمل على وجود تنسيق نشط بين الوزارات من أجل منع هدر الموارد العامة ولتفادي الازدواجية.

دور وجود طرف ثالث :

العديد من الدراسات أكدت أن وجود طرف ثالث، وخاصة دول عربية يساعد في بناء إقتصاد فلسطيني مستقل. والعديد من الباحثين ذكروا أن أطماع إسرائيل لا تتوقف عند حدود احتلال الأراضي الفلسطينية، بل تتعدى ذلك للهيمنة على عموم منطقة الشرق الأوسط، وعليه فإن صمود الشعب الفلسطيني وبقائه في أرض وطنه وإفشال المخططات الإسرائيلية يشكل خط الدفاع الأول عن عموم المنطقة العربية وهو ما يستدعي دعم الدول العربية والإسلامية لصمود الشعب الفلسطيني سواء بوسائل سياسية أو اقتصادية وتوفير كل أشكال الدعم المادي والاقتصادي والسياسي والدبلوماسي والمعنوي بما في ذلك:

- حماية الشعب الفلسطيني وحماية قضيته ومؤسساته سياسيا من خلال دعمه في المحافل الدولية أمام محاولات تصفيته وتدميره.
- توفير الدعم المالي والاعاثي لاصلاح الأضرار الناجمة عن العدوان الإسرائيلي. ويمكن إنشاء صندوق لتعويض المتضررين.
- دعم الموازنة العامة للسلطة الوطنية، لتمويل الإنفاق الجاري وخصوصا رواتب موظفي السلطة ونفقاتها التشغيلية في المرحلة الراهنة، ودعم المشاريع التطويرية التي تعزز القدرة الذاتية للاقتصاد الفلسطيني في المرحلة القادمة، خصوصا المشاريع التي تتردد الدول المانحة في تمويلها.
- دعم القطاع الخاص الفلسطيني من خلال توجيه جزء من الدعم العربي لدعم أسعار الواردات الفلسطينية من الدول العربية والإسلامية وأسعار الصادرات الفلسطينية إلى أسواق الدول العربية والإسلامية، وتقديم الإعفاءات والتسهيلات اللازمة لدخول المنتجات الفلسطينية إلى تلك الأسواق.
- إقامة مشاريع مشتركة في كافة المجالات، وخصوصا الزراعة والصناعة والإنشاءات.
- تشكيل صندوق لمساعدة القطاع الخاص الفلسطيني، على غرار صندوق الطوارئ الذي اقترحه البنك الدولي، أو على غرار

صندوق ضمان الاستثمار MIGA الذي يديره البنك الدولي للتأمين ضد المخاطر السياسية، ويغطي الحالات التي لا يغطيها الصندوق المذكور.

- دعم المؤسسات التعليمية، وخصوصا المدارس والجامعات، وإنشاء صندوق لدعم موازنة الجامعات الفلسطينية ودفع أفساط الطلبة المحتاجين، وأن يستمر ذلك طوال فترة الانتفاضة.
- توفير الدعم النقدي والعيني للقطاع الصحي، على أن يتم شراء الأدوية من الشركات المحلية، وأن تقتصر المساعدات الدوائية العينية على الأدوية التي ليس لها مثيل فلسطيني، وتوفير كادر طبي متخصص .
- دعم مشاريع الإسكان في الضفة الغربية وقطاع غزة.

قائمة المراجع

- البرغوثي، سفيان (2005)، القطاع غير المنظم (المشآت الصغيرة) في الأراضي الفلسطينية: فرص البقاء وتحديات الاستمرار، رام الله - فلسطين. مكحول، باسم و عوض، عبد الكريم (2006)، خدمات الانشاءات في القطاع غير المنظم في الاراضي الفلسطينية: الواقع والافاق
- مكحول، باسم و قطان، فادي (2006)، قطاع الصناعات الحرفية غير المنظم في الاراضي الفلسطينية: الواقع والافاق
- ابو زعور، ايمن (2006)، قطاع الصناعات الغذائية غير المنظم في الاراضي الفلسطينية: الواقع والافاق
- معهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني - ماس (1999): ناصر، يوسف، مشاريع الأعمال الصغيرة الفلسطينية في الضفة الغربية طبيعتها و شروط نجاحها، منتدى أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين، رام الله.
- أبو عمر، جمال (1997). صناعة الاعلاف في فلسطين - المشكلات والآفاق. مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، نابلس.
- المالكي، مجدي، وياسر شلبي. معهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني، ماس، (2000). الهجرة الداخلية والعائدة في الضفة الغربية وقطاع غزة، القدس ورام الله.
- جرادات، ناصر (2003): القدرة التسويقية للمنتجات الغذائية في ظل الحصار والاعلاق، دراسة ميدانية لسوق الضفة الغربية وقطاع غزة، رسالة ماجستير، جامعة القدس.
- الزغموري، عودة. ترويج القطاعات الريادية، ورقة عمل قدمت في المؤتمر الدولي للتشغيل، وزارة العمل، 11-13/5/1998، رام الله - فلسطين.
- عبد الرزاق، عمر (2001): الاستثمار الفلسطيني من منظور التنمية البشرية: 1993-1998. في السياسات الاقتصادية والتنمية البشرية في فلسطين: 1994-1999، رام الله: جامعة بير زيت - برنامج دراسات التنمية.
- مركز التجارة الفلسطيني (بال تريد) (2000): مؤتمر الحوار الوطني الاقتصادي بين القطاعين العام والخاص: نتائج المؤتمر وتوصيات القطاع الخاص، رام الله.
- مركز الحقوق - جامعة بير زيت. البيئة القانونية في فلسطين. ورقة عمل قدمت في المؤتمر الدولي للتشغيل في فلسطين، رام الله، 11-13-5-1998
- مركز تطوير القطاع الخاص (2001): مسح أوضاع القطاع الخاص في فلسطين، سلسلة المسوحات الاقتصادية رقم (1)، نابلس: مركز تطوير القطاع الخاص.
- الجعفري، محمود، التجارة الخارجية الفلسطينية - الاسرائيلية: واقعها و آفاقها المستقبلية، معهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني، ماس (2000a). رام الله.
- الجعفري، محمود، العارضة، ناصر، التجارة الخارجية الفلسطينية-الاردنية، واقعها و آفاقها المستقبلية، معهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية، ماس (2000b). رام الله.
- الجعفري، محمود، العارضة، ناصر، التجارة الخدمية الفلسطينية: الواقع والافاق، معهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني، ماس (2000c). رام الله.
- الجعفري، محمود، العارضة، ناصر، مسيف، مسيف، التجارة الخارجية الفلسطينية-المصرية، واقعها و آفاقها المستقبلية، معهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية، ماس (2000c). رام الله.
- الجعفري، محمود، العارضة، ناصر، تمويل التعليم الجامعي الفلسطيني وسبل تعزيزه، معهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني، ماس (2002a). رام الله.
- الجعفري، محمود، العارضة، ناصر، مصادر ومنهجية جمع بيانات التجارة الخارجية الفلسطينية الخدمية، معهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية، ماس (2001c). رام الله.
- الجعفري، محمود، العارضة، ناصر، المهام المطلوبة من السلطة الفلسطينية لتعزيز الاستفادة من الاتفاقيات التجارية الدولية، معهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية، ماس (2005). رام الله.
- عبد الرزاق، عمر، وآخرون، تأثير الحصار الإسرائيلي على الاقتصاد الفلسطيني خلال الفترة 29/9/2000-30/6/2001، معهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية، ماس (2001d). رام الله.

- نصر، محمد، دور القطاع الصناعي في التنمية الاقتصادية الفلسطينية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية، ماس (2002d). رام الله.
- عبد الرازق، عمر، هيكل الموازنة العامة الفلسطينية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية، ماس (2002b). رام الله.
- افطيمة، سامي (1993). القطاع الصناعي في الضفة الغربية وقطاع غزة المحتلتين: دراسة تحليلية للفترة 1968-1989. دار الكرمل للنشر والتوزيع، الأردن.
- العبد، جورج (محرر) (1989). الاقتصاد الفلسطيني: تحديات التنمية في ظل احتلال مديد. مركز دراسات الوحدة العربية ومؤسسة التعاون الفلسطينية، بيروت.
- الجعفري، محمود، التجارة الخارجية الفلسطينية الإسرائيلية: واقعها وآفاقها المستقبلية. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية، ماس. القدس ورام الله.
- مكحول، باسم (1998). صناعة الدباغة والصناعات القائمة على استغلال الجلود الطبيعية في الضفة الغربية وقطاع غزة: الظروف الحالية والآفاق. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية، ماس. رام الله.
- مكحول، باسم ومحمود أبو الرب (1999). صناعة المحاجر والكسارات والمناشير في الضفة الغربية وقطاع غزة: الواقع والآفاق. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية، ماس. رام الله.
- مكحول، باسم (1999). الصناعة الدوائية في فلسطين: الواقع والآفاق. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية، ماس. رام الله.
- مكحول، باسم، (2000). صناعة الأحذية في فلسطين وقدرتها على مواجهة التغيرات المحلية والاقليمية والعالمية. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية، ماس. رام الله.
- مكحول، باسم ونصر عطيان (2002). صناعة البرمجيات في الضفة الغربية وقطاع غزة: الواقع والآفاق. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية، ماس. القدس ورام الله.
- مكحول، باسم وعودة الزغموري ونصر عطيان (2001). استراتيجية وسياسات التصنيع الفلسطينية: المقومات والخيارات المتاحة في المدين القصير والطويل. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية، ماس. القدس ورام الله.
- نصر، محمد (1997-1)، فرص وامكانيات التصنيع في فلسطين، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية، ماس. القدس ورام الله.
- نصر، محمد (1997-ج) تأثير العملية السلمية على صناعة الملابس في فلسطين. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية، ماس. القدس ورام الله.
- النتيب، فضل (2002). نحو صياغة رؤية تنموية فلسطينية. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية، ماس. بحث غير منشور.
- مركز التجارة الفلسطينية-بالتريد (2000). مؤتمر الحوار الوطني الاقتصادي بين القطاعين العام والخاص: نتائج المؤتمر وتوصيات القطاع الخاص، رام الله.
- مركز تطوير القطاع الخاص (2001). دراسة حول وضع القطاع الخاص. نابلس. تشرين الأول.
- نصر، محمد، سياسات الخصخصة في السلطة الوطنية الفلسطينية، 2006. مركز تطوير القطاع الخاص.
- العجومي، اشرف. جامعة بير زيت، مكونات التيار الثالث في الواقع الفلسطيني، بير زيت.
- موسى، وليد. جامعة بير زيت، اجندة القوى الديمقراطية واليسارية: بين الاتفاق والاختلاف، بير زيت.
- نصر، محمد (1995)، قطاع الصناعة: دراسة مقارنة بين الاردن وفلسطين واسرائيل، مجلة أبحاث البرموك، سلسلة العلوم الانسانية والاجتماعية المجلد الحادي عشر، العدد الثالث، ص 171-211.
- نصر، محمد (2002). مواجهة الازمة الراهنة وآفاق الخروج منها من وجهة نظر القطاع الخاص الفلسطيني. مركز التجارة الفلسطينية، بال تريد. رام الله.
- اوراق العمل، المؤتمرات السنوية لمعهد ماس 2003 - 2006
- اوراق العمل، مشروع تعزيز القدرة الذاتية للاقتصاد الفلسطيني، حزيران 2003
- اوراق العمل، مؤتمري التشغيل الاوول 1998 والثاني 2005
- اوراق العمل، المنتدى العربي الدولي حول اعادة التأهيل والتنمية في الارض الفلسطينية المحتلة، بيروت 2004

- عبد الكريم، نصر. الواقع الاستثماري في مناطق السلطة الفلسطينية، المجلة العربية للإدارة، المجلد الرابع والعشرون، 2004
- ناس. سياسات تحسين القدرة الاستيعابية للعمل في الضفة الغربية وقطاع غزة، تشرين ثان/ 2001
- ملحيس، غانية. (1998). القطاع الحكومي الفلسطيني واقعه ومشكلاته وآفاق نموه ومتطلبات إصلاحه، مقدم الى المؤتمر الدولي للتشغيل في فلسطين، وزارة العمل، رام الله - فلسطين
- سإارة، عادل (2007). التنمية بالحماية الشعبية، مجلة كنعان، مركز احياء التراث العربي في الطيبة

Awartani, H. and Nasr Abdel-Karim. (1996). " Private Investment in Palestinian Territory: Recent Trends and Immediate Prospects", UNCTAD, seu /13/, Jeneva.

Abed, George and Abdellali Tazi. 1994. " Laying the Foundation: a Fiscal System for Palestinian Autonomy", Finance and development, Vol. 31, No.3.

Diwan, Ushac and Radwan A. Shaban, eds. (1999). " Development Under Adversity: The Palestinian Economy in Transition", Palestine Economic Policy Research Institute and World Bank, Jerusalem – Palestine.

Shaban, Radwan. (1995). Role of Private Sector in development of Palestine", MAS, Jerusalem – Palestine

MAS Policy Notes. (1996). " The Legal Framework for Business in the West Bank and Gaza Strip", No. 3, Jerusalem – Palestine.

Abed, George T. (1999). " the Prospects for Long-Term sustainable Growth", Ramallah - Palestine .

