

قراءات في مشروع الدستور الفلسطيني الدولة و م.ت.ف.، الجنسية، حق العودة وقضية اللاجئين

رمزي رباح

عضو المكتب السياسي

للجبهة الديمقراطية لتحرير فلسطين

(1)

المشروع موضع النقاش هو دستور لدولة - لم تقم بعد - على 22% من مساحة فلسطين التاريخية ، دولة يقيم في ظهرايتها أقل من 40% من الشعب الفلسطيني التي مازالت منظمة التحرير الفلسطينية ممثله الشرعي والوحيد في اطار كيانية وطنية وسياسية محددة المعالم .

وعلى نسبة هذا الإنجاز الذي سيكون والمتمثل بإقامة " دولة فلسطين المستقلة كاملة السيادة على الأراضي الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة وعاصمتها القدس حتى حدود الرابع من حزيران (يونيو) 1967 " قياساً على الحقوق التاريخية و " الحل الديمقراطي الجذري للمسألة الوطنية الفلسطينية الذي يلبي كامل الحقوق القومية للشعب الفلسطيني في وطنه في ظل فلسطين ديمقراطية ، موحدة ، متحررة من الصهيونية والنفوذ الإمبريالي ، يتعايش فيها الشعبان على أساس من المساواة القومية وبعيداً عن أي شكل من أشكال التمييز والاضطهاد القومي والعنصري والديني " .. إذن ، على نسبة هذا الإنجاز قياساً على الحقوق التاريخية ، فهو - لا ريب - إنجاز وطني هائل ، كونه سيتمخض عن ولادة أول دولة فلسطينية في التاريخ المعاصر سُحِّدَتْ في الحالة الإقليمية السائدة - تحولاً سياسياً عميقاً ومتداعياً على مجمل العلاقات بين دول المنطقة ، وما هو أبعد من ذلك .. كما ستكون له انعكاساته المصيرية على أوضاع الشعب الفلسطيني في الدولة الفلسطينية ذاتها في مناطق الـ 67 ، في إسرائيل ضمن مناطق الـ 48 ، في الأردن شرقاً وبلدان الطوق عموماً .. امتداداً إلى مناطق الانتشار الفلسطيني الأخرى .

ما هو مستقبل م.ت.ف. ، وصلتها بالدولة المستقلة . وأي علاقة ستنشأ بين هذه الدولة والتجمعات الفلسطينية في الشتات ؟ وعلى مستوى آخر : ما هو مصير قضية اللاجئين . وأين حق عودة اللاجئين إلى ديارهم كما كفله القرار 194 من كل هذا ؟

هذه عينة من القضايا البارزة التي لا يمكن ان تأخذ مداها في البحث والنقاش على قاعدة محض إفتراضية ، كونها ذات صلة بنوعية التسوية المرحلية التي سيتم التوصل إليها ، والتي - كما نعلم - ليست مطروحة في المدى المباشر . لكن ، وبالمقابل ، لا يمكن تأجيل تناول هذه القضايا أو بعضها على الأقل ، في سياق مناقشة مشروع الدستور الفلسطيني وتداعياته المحتملة على عموم الحالة الفلسطينية باعتبار أنه تناولها في بعض بنوده . وسنلج هذا النقاش من بوابة رصد مسار تطور العلاقة بين السلطة الفلسطينية ومنظمة التحرير ، وهو مسار متراجع فيما خص موقع م.ت.ف. ودورها في إطار الحركة الفلسطينية .

(2)

منظمة التحرير : مسار متراجع

1 - أقرت القمة العربية في دورة الرباط العام 1974 أن م.ت.ف. هي الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني في كافة أماكن تواجده . وإذا كان هذا التمثيل " الشرعي " قد سرى مفعوله السياسي ، دون إلتباس على الفلسطينيين في الضفة والقطاع والشتات ، فإن تطوراً سياسياً هاماً وذي مدلول وقع في العام 1976 حين أصدر الفلسطينيون في دولة اسرائيل بياناً لافتاً في سياق تلك الأحداث الدموية التي صارت في 30 آذار (مارس) من كل عام مناسبة وطنية تحت عنوان " يوم الأرض " . وفي هذا البيان أعلنوا إعترافهم هم ايضاً بـ م.ت.ف. ممثلاً شرعياً ووحيداً لهم، دون ان يصدر عن السلطات الإسرائيلية ، على ضوء هذا الإعلان ، أي إجراء ذي مغزى أو مفعول قانوني أو سياسي .

لم يلحظ مؤتمر مدريد للسلام (91/10/30) تمثيلاً فلسطينياً مستقلاً ، ولا - من باب أولى - تمثيلاً فلسطينياً من خلال منظمة التحرير (1) . وإن إستقل التمثيل الفلسطيني (2) ، لاحقاً ، في مجرى مفاوضات واشنطن ، فإنه لم يرق -

(1) الصيغة التمثيلية التي أتمدت قامت على تمثيل فلسطيني الداخل (بدون القدس ، ومع إستثناء الشتات بطبيعة الحال) ضمن وفد أردني - فلسطيني مشترك .

(2) بدءاً من الجولة الثانية لمفاوضات واشنطن (92/1/13) إستقل التمثيل الفلسطيني عن الوفد المشترك فيما خص القضايا الفلسطينية - الاسرائيلية مع الحفاظ على الوفد المشترك كإطار للقضايا الأردنية - الفلسطينية - الاسرائيلية المتداخلة ، ولتنظيم

رسمياً - إلى مستوى التمثيل الرسمي بواسطة المنظمة . وفي المقابل أُديرت المفاوضات الفلسطينية - الاسرائيلية عبر قناة أوسلو الخلفية مع وفد م.ت.ف. التي تم التوقيع على إتفاق " إعلان المبادئ " (93/9/13) باسمها ، وكذا الأمر بالنسبة للإتفاقيات اللاحقة في إطار عملية أوسلو . وبقيت م.ت.ف. هي الطرف المعني بالمفاوضات وبتمثيل الفلسطينيين حتى ولادة " خارطة الطريق " ، التي نقلت هذا الشأن من يد المنظمة إلى يد السلطة الفلسطينية ممثلة برئيس الحكومة والوزراء .

2 - انتقال دفة "الحكم" من يد المنظمة إلى يد الحكومة الفلسطينية لم يولد فجأة ، بل سبقته سلسلة من التدايعات السياسية ، أملتها آليات العمل داخل النظام السياسي الفلسطيني نفسه ، كما أملتها سلسلة المداخلات الإقليمية والدولية الهادفة إلى رسم المسار السياسي لمفاوضات الحل الدائم ونتائجها.

في آليات العمل داخل النظام السياسي الفلسطيني ، من الملاحظ أن الحالة الفلسطينية شهدت مع ولادة السلطة الفلسطينية متغيرات فرضت نفسها بقوة الأمر الواقع ، عزز ذلك نزوع القيادة المنتفذة إلى تعميق سياسة الاستئثار بالقرار السياسي الفلسطيني وتهميش دور القوى الأخرى وتأثيرها . ولقد افرزت اتفاقية أوسلو لرئيس السلطة الفلسطينية صلاحيات واسعة وقرت له الفرصة للإدعاء بأن سياسة التسلط والاستئثار ، إنما تأتي في سياق تطبيق قوانين السلطة الفلسطينية .

ولم يكن صدفة أن الإتفاقية المذكورة وقرت لرئيس السلطة مثل هذه الصلاحيات الواسعة . فولادة إتفاق أوسلو ، ومن ثم قيام السلطة الفلسطينية ، إنما وقعا في ظل حالة من الإنقسام السياسي الفلسطيني الحاد من بين نتائج وأهمها شطب البرنامج الوطني المشترك وإنفراط عقد الائتلاف الوطني في م.ت.ف. ، ما أدى إلى إضعاف الموقع التمثيلي للمؤسسة . قيام السلطة الفلسطينية تم على أنقاض الإنتفاضة الفلسطينية الكبرى (87 - 93) ، وفي إطار مساومة سياسية ، قدم فيها الجانب الفلسطيني المفاوضات تنازلات كبرى . كما انه كان من المتوقع ان يصادف قيام السلطة الفلسطينية ، عقبات كبيرة بفعل اتساع جبهة القوى المعارضة وتمتعها بعمق شعبي ملحوظ . ومن احدى الوسائل التي كان يمكن ان توفر للسلطة عوامل القوة لشق طريقها ، تم اللجوء الى تجديد شرعية الطرف المفاوضات ، لكن هذه المرة عبر صندوق الاقتراع (في انتخابات كان معلوماً أن المعارضة بكل اتجاهاتها سوف تقاطعها) . وهو ما يمكّن من الإدعاء ان وجود هذا الطرف المفاوضات على رأس المؤسسة لم يعد رهناً ببقاء الائتلاف الوطني العريض .

كما من الوسائل الأخرى ، إرساء السلطة الفلسطينية على نظام يستند إلى الفردية في القرار والقيادة . لذلك نلاحظ أن النظام السياسي الذي قام شكلاً تجاوزاً صريحاً على "إعلان الاستقلال" (88/11/15) الذي أشار بوضوح إلى النظام الديمقراطي البرلماني كسمة ملازمة للنظام السياسي الفلسطيني . فقد كان نظاماً يتمتع فيه الرئيس بصلاحيات واسعة (فاقمت من نزوع النظام التسلطي تلك الالتزامات المترتبة عليه بفعل الإتفاقات المعقودة) ، ولا يخضع لأية مساءلة من أية جهة كانت ، تشريعية كانت أو تنفيذية . أما صلاحيات المجلس التشريعي فقد كانت محدودة جداً ، لا تتجاوز المساءلة الشفوية للوزراء منفردين ، دون أي حق في إقالة أي منهم أو سحب الثقة منه أو مجرد المحاسبة .

(3)

تهميش المنظمة لصالح السلطة

1 - رغم أن العلاقة كانت تقوم نظرياً بين م.ت.ف. والسلطة ، على أن الأولى هي المرجعية العليا للثانية ، ورغم أن م.ت.ف. كموقع تمثيلي وقانوني أمنت الغطاء للمفاوضات ، إلا ان واقع الحال كان يسير الى عكس ذلك فآليات العمل اليومي كانت تُهمّش المنظمة لصالح تعزيز السلطة . في هذا السياق لعب عدد من العوامل دوراً في إحداث هذا الخلل . فـرئيس المنظمة هو نفس رئيس السلطة ورئيس الحكومة ولا فواصل بين صلاحياته الواسعة . وبالتالي كان يملك هامشاً واسعاً من المناورة مكّنه من تهميش كل الهيئات لصالح دوره المنفرد . أما أفراد الفريق الفلسطيني المفاوضات ، فقد كانوا يحتلون في الوقت نفسه مواقعهم داخل السلطة (وزراء ، مسئولين كبار في الأجهزة الأمنية ..) .

كما أن من العوامل التي لعبت دوراً في تهميش المنظمة لصالح السلطة أن " الثقل المالي " إنتقل إلى رئاسة السلطة ومجلس وزرائها ومعها كافة الأجهزة الأمنية والإدارية والخدمية في الضفة وغزة ، بينما كانت م.ت.ف. تشكل كياناً معنوياً ، تسلل الشلل إلى مؤسساتها وإتحاداتها الشعبية والمهنية ، حتى صارت هيكلاً يتأكله القدم ، ويعشش في أركانه الفراغ والبطالة السياسية ، وفق سياسة واعية مارسها السلطة .

ورغم التأكيدات اللفظية على أن المنظمة هي المرجع للسلطة ، وأنها هي الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني ، وأن السلطة معنية فقط بالشأن الفلسطيني في الضفة والقطاع ، إلا ان آليات العمل اليومية بقيت تفعل فعلها في نقل مركز الثقل إلى السلطة ، وفي تهميش م.ت.ف. ودورها التمثيلي .

المسائل الإجرائية المتعلقة بالأطراف الثلاثة . ومع ذلك بقي إثنان من الطرف الأردني في الوفد الفلسطيني برئاسة د. حيدر عبد الشافي ، وإثنان من الجانب الفلسطيني في الوفد الأردني بقيادة د. عبد السلام المجالي تعبيراً عن إستمرارية الوفد المشترك .

2 - وقد شهدت هذه العملية إنعاطفة ذات دلالة مع التطويرات التي أدخلت على النظام السياسي الفلسطيني ، تمثلت بإحداث منصب لرئيس الوزراء ، منفصل عن منصب رئيس السلطة بكل ما تطلبه ذلك من تعديلات للقانون الأساسي للسلطة الفلسطينية . أدى ذلك ، فيما أدى إليه ، إلى تقليص صلاحيات رئيس السلطة ، ومنح صلاحيات مستقلة لرئيس الحكومة ووزرائه ، وتعزيز دور المجلس التشريعي وقدرته على مساءلة رئيس الحكومة والوزراء ومنحهم الثقة أو إسقاطها عنهم .

جاء هذا التطور في سياق ما سمي بإدخال إصلاحات على أوضاع السلطة الفلسطينية بهدف بلورة إطار سياسي فلسطيني أكثر استجابة للضغوط الأميركية والاسرائيلية ، مؤهل للدخول في مفاوضات الوضع الدائم ، على هدى " خارطة الطريق " المعتمدة من اللجنة الرباعية . وعليه وقعت تغييرات من بينها :

صارت الحكومة الفلسطينية ورئيسها هي المعنية بالعملية التفاوضية . لذلك لم تكن صدفة أن يتسلم رئيس الحكومة النص الرسمي لـ " خارطة الطريق " من اللجنة الرباعية ، ولا ان يستحدث في مجلس الوزراء منصب جديد هو وزير شؤون المفاوضات ، وأن يحل منصب وزير الدولة للشؤون الخارجية بدلاً من منصب وزير التخطيط والتعاون الدولي . وأدى المنصب الأخير تحديداً إلى إحتكاك وتصادم مع مهام رئيس الدائرة السياسية في م.ت.ف. الذي يضطلع - رسمياً - بمهام وزير خارجية دولة فلسطين ، وإلى مزيد من التقليل لصلاحياته .

ولعل بعض الأطراف الإقليمية كان يشجع مثل هذه التوجهات ، لأن الحدود التمثيلية للسلطة ، تقف عند حدود الضفة وغزة ، بينما تمتد الحدود التمثيلية لمنظمة التحرير لتشمل كافة تجمعات الشعب الفلسطينية فضلاً عن مسئوليتها عن سائر محاور قضيته الوطنية ، وهو ما ترى هذه الأطراف أنه ينطوي على إمكانية التدخل فيما تعتبر أنه ينتسب إلى قوس شؤونها الداخلية كقضية اللاجئين على سبيل المثال .

وقد شجع أيضاً مثل هذه التوجهات أطراف دولية كثيرة ، لأن إضعاف م.ت.ف. يعني إضعاف الكيان السياسية للتجمعات الفلسطينية في الشتات ، الأمر الذي يُسهل على مفاوضات الحل الدائم ، البحث عن حل يقوم على التوطين والتأهيل لقضية اللاجئين خارج منطوق القرار 194 .

(4)

الدولة ليست بديلاً للمنظمة

1 - إستناداً إلى المسار العام الذي إتخذته حركة التطور في المؤسسة الفلسطينية حيث التهميش المتزايد لمنظمة التحرير دوراً وموقعاً ، وفي سياق الإنقلاب الذي سيجده قيام دولة فلسطينية مستقلة في الحالة الفلسطينية والعلاقات الإقليمية في آن معاً ، يزداد إحتمال ان تحتكر هذه الدولة الموقع التمثيلي على حساب تلاشي الموقع التمثيلي الوطني والسياسي لـ م.ت.ف.(1)

هذا التقدير يقع منطقياً في إمتداد الحالة السائدة منذ سنوات ، فضلاً عن إستناده إلى إعتبرات منطقية وإن مفترضة ، ومنها أن الإعتراف الدولي سوف ينصب على الدولة الفلسطينية كونها الكيان التمثيلي للفلسطينيين وبالتالي ستقوم العلاقات الدبلوماسية للأطراف الدولية مع الدولة الفلسطينية ، فالسفراء الفلسطينيون سيصبحون سفراء دولة فلسطين . والتمثيل في الجامعة العربية والأمم المتحدة ومجموع المنظمات والهيئات الإقليمية والدولية سيكون للدولة . فالدولة هي الكيان الذي يجسد السيادة على الأرض ، وهي صاحبة الهيكلية المتكاملة لإقامة علاقات نظيرة مع باقي الدول ، وهي التي تمتلك مؤسساتها الشرعية التمثيلية المستندة إلى صندوق الإقتراع ، وهي التي تمنح الجنسية وتصدر جوازات السفر ..

2 - ما المشكلة إذن في أن تكون م.ت.ف. هي الصيغة المؤقتة التي قد ينتهي أجلها التمثيلي بولادة الدولة المعترف بها من قبل المجتمع الدولي ، طالما الدولة هي المحطة المفصلية لمسيرة الشعب الفلسطيني في بناء كيانيته الوطنية ؟ الجواب ينطلق من خصوصية القضية الوطنية الفلسطينية . ذلك ان قيام الدولة حتى على أساس تجسيد سيادتها بحدود الرابع من حزيران (يونيو) 1967 ، لن يكون المحطة الختامية في مسيرة التحرر الوطني للشعب الفلسطيني ، ولن يضمن حلاً شاملاً للقضية الفلسطينية بمختلف جوانبها . ولأن الأمر كذلك فإن قيام الدولة لن يلغي الحاجة الموضوعية إلى استمرار بقاء م.ت.ف. كإطار موحد للشعب الفلسطيني وحركته الوطنية التحررية . ما يطرح بدوره مسألة العلاقة بين المنظمة والدولة المستقلة بعد ولادتها .

ونفترض ان المنظمة، موقعها ، دورها ، وظيفتها التمثيلية الوطنية والسياسية .. سوف تكون موضع نقاش وتباين محتدمين في صفوف الحركة الفلسطينية . فتغيب المنظمة ، وتغيب موقعها التمثيلي وصولاً (ربما) إلى تلاشيها سوف تكون له تداعياته السياسية والقانونية على أوضاع الفلسطينيين الذين لا يحققوا العودة إلى الديار ، أو الذي لا يستوعبوا

(1) ما لم يكسر هذا المنحى بانعاطفة حادة ترد الإعتبار إلى منظمة التحرير باستعادة البرنامج الوطني المشترك ومن خلال إعادة بناء مؤسساتها على أساس من الديمقراطية والتعددية الانتلافية ، مستفيدين من واقع المكانة التمثيلية للمنظمة التي مازالت مصونة عربياً ودولياً ، ومكانتها النضالية والسياسية التي مازالت محفوظة وسط الشعب الفلسطيني .. غير ان هذه النقطة ليست موضع بحثنا في هذا السياق ، فهي عنوان محوري في برنامج العمل الوطني المشترك الذي مازال الحوار والصراع يدور حوله فصولاً .

مباشرة في الدولة الفلسطينية . لمن ينتمي هؤلاء بعد قيام الدولة ؟ ما هي جنسيتهم ، ومن يمثلهم ؟ ما هي صلتهم بالمنظمة في وضعها الجديد ؟ وبالدولة الفلسطينية ؟ ..

(5)

المجلس الإستشاري .. هل هو اطار التمثيل الشامل ؟

1 - تقدم مسودة الدستور إجابات أو مشاريع إجابات على عدد من هذه النقاط المثارة . ومن هذه الإجابات ما يمكن ان يندرج تحت عنوان " المجلس الاستشاري " الملحوظ في هيكلية الدولة وكأنه الإطار المعني بالتمثيل الفلسطيني الشامل من .. " داخل فلسطين وخارجها " . وهي جملة لا فته لاعتمادها صيغة محايدة لا تراعي خصوصية " الشتات " الفلسطيني كقضية قائمة بذاتها ، ولتجنبها استخدام كلمة " اللاجئين " التي تحمل مدلولاً واضحاً يضيء على قضيتهم . وقبل ان نجيب على مدى صلاحية هذا المجلس للحلول - كلياً أو جزئياً - مكان م.ت.ف. والفارق بين التشكيلين في ضوء وظائف وصلاحيات كل منهما ، نأتي على المادتين 109 و 110 اللتين تحددان تشكيل المجلس الإستشاري ونطاق مسؤولياته :

تتضمن **المادة 109** مايلي : " يُنشأ بموجب هذا الدستور مجلس استشاري يتكون من مائة وخمسين عضواً يكون له شخصية مستقلة . ويُراعى في تشكيله نسب التوزيع السكاني للفلسطينيين في داخل فلسطين وخارجها . وينظم القانون شروط وطريقة انتخاب أعضائه أو تعيينهم حسب البلدان المقيمين بها .

لرئيس الدولة أن يعين أعضاء في المجلس الاستشاري ممن لا يحملون الجنسية الفلسطينية ، بما لا يتجاوز عشرة أعضاء ممن تميزوا بتقديم خدمات جليلة للقضية الفلسطينية " .

من هذه المادة يُفهم توجه مشروع الدستور لإضفاء طابع التمثيل الشامل على المجلس الاستشاري، فهو يضم ممثلين عن الداخل والخارج ويُراعى أيضاً في تشكيله نسب التوزيع السكاني بين جناحي الشعب الفلسطيني ، وكذلك خصوصية "بعض الخارج " التي قد لا تسمح باعتماد أسلوب الانتخابات في جميع مواقعها .

إلى هذا تفترض المادة 109 ان الفلسطينيين في الخارج - بشكل عام - يتمتعون بالجنسية الفلسطينية . ولا يغير استثناء عشرة أعضاء ممن لا يحملون الجنسية الفلسطينية من هذه الحالة العامة كثيراً . فالاستثناء ينطبق على شخصيات عربية وأممية قدمت " خدمات جليلة للقضية " وهو أمر مألوف في تاريخ حركات التحرر الوطني . وفي الوقت نفسه قد يراعى هذا الاستثناء واقع شخصيات فلسطينية لا تحمل - لأسباب شتى - الجنسية الفلسطينية .

أما المادة 110 فهي تحدد نطاق عمل " المجلس الإستشاري الذي يختص " :

- "بدراسة القضايا الاستراتيجية العامة وتقديم المقترحات بشأنها .
- بتقديم الإقتراحات في كل ما يتعلق بالحقوق الوطنية وسلامة التراب الفلسطيني وحقوق الفلسطينيين في الخارج
- بمناقشة العديلات الدستورية وإبداء الرأي بصددها ما يقترح منها .
- بما يحيله رئيس الدولة إلى المجلس من موضوعات تتعلق بالسياسة العامة في الشؤون العربية والدولية لدولة فلسطين .
- بمشروعات القوانين التي يحيلها رئيس الدولة إليه المتعلقة بالفلسطينيين في الخارج .
- بما يقره أعضاء المجلس طرحه للنقاش في جدول أعماله " .

الإشارة الأولى إلى "حقوق الفلسطينيين في الخارج " التي ترد في سياق محدد يضعها على سوية قضايا جوهرية كالحقوق الوطنية " وسيادية " كسلامة التراب " الوطني .. تضيف على هذه الحقوق مدلولاً وطنياً وسياسياً بوجهة حق اللاجئين في العودة ، لكن دون النص الصريح على ذلك وبما لا يتجاوز حدود تقديم الإقتراحات . أما الإشارة الثانية حول " مشروعات القوانين .. المتعلقة بالفلسطينيين في الخارج " فليست ذات صلة بحق العودة بل بتنظيم أحوال هؤلاء وعلاقتهم بالدولة الفلسطينية .

2 - من الصعب ألا تولد القراءة المتأنية للمادتين 109 و 110 إنطباعاً قوياً بأن المجلس الإستشاري ليس هو الهيئة المقترحة بديلاً لـ م.ت.ف. سواء فيما خص تمثيل الشعب الفلسطيني بأسره (على غرار المجلس الوطني) أو بأداء بعض الوظائف كما أشرنا . لكن الفارق بين التشكيلين هائل : فالمنظمة تشكل إطاراً سياسياً تنظيمياً متكاملاً أشبه بنظام سياسي موزع ما بين الوطن والشتات ، وهي تمثل الشعب الفلسطيني في كافة مناطق تواجد وتحتل الموقع السياسي المقرر في مصير القضية الفلسطينية ومسارها .

أما المجلس الاستشاري ، وإن كان يضم شخصيات من داخل فلسطين وخارجها ، إلا أن موقعه التمثيلي يبقى ناقصاً لان صلاحياته مرسومة عند حدود تقديم التوصيات وليس إتخاذ القرارات . كما أن توصياته ليست ملزمة لأحد ، بقدر ما هي محاولة لمساعدة المشرع الفلسطيني على التنبيه لطبيعة الحالة الفلسطينية وخصوصيتها ، لكن دونما الإفصاح صراحة عن واقع الشتات وحق العودة للاجئين .

3 - قراءة مشروع الدستور على خلفية تطورات العقد الأخير (الفقرتان 2 و 3 من هذه الورقة) تخلق ذلك الإنطباع القوي (مؤسسات الدولة التي تقام على حساب مؤسسات م.ت.ف. وصولاً إلى ..) الذي اشرنا إليه ، سواء في سياق تناول وظيفة المجلس الاستشاري التمثيلية بالتعكس مع دور المؤسسات التمثيلية في م.ت.ف. وعلى حسابها ، أو في سياق ما ورد في المادة 13 التي - بجانب منها - تتناول دور الدولة الفلسطينية في " متابعة السعي لتنفيذ الحق المشروع للاجئين الفلسطينيين في العودة لديارهم .. " ، التي هي المهمة الموكلة بشكل طبيعي إلى منظمة التحرير .

ولا يمكن ، من وجهة نظرنا ، تجاوز هذا النزوع الإحلالي (- الإقصائي) الذي ينطوي عليه مشروع الدستور بعلاقته مع م.ت.ف. ومؤسساتها الا من خلال الإقرار الصريح بالحاجة الموضوعية - نظراً لخصوصية المسألة الوطنية الفلسطينية - إلى استمرار بقاء م.ت.ف. كإطار موحد وفاعل للشعب الفلسطيني وحركته التحررية قبل قيام الدولة وبعدها إلى ان تحل القضية الفلسطينية بمختلف جوانبها ، والثبات على هذا الموقف في مواجهة الضغوط الخارجية .

إن الإقرار بالحاجة إلى استمرار بقاء م.ت.ف. إنطلاقاً من التمايز في المهام بإطار تكاملها بين الدولة وم.ت.ف. وما يمليه ذلك من تمييز واضح بين مؤسسات كل من التشكيلين ، يترتب عليه عدم إدراج مؤسسات في هيكلية الدولة (على غرار المجلس الاستشاري) تضطلع بمهام منوطة أصلاً بالمنظمة . إن م.ت.ف. هي الإطار الأشمل الذي يوحد الشعب الفلسطيني كله ويعالج حقوقه الكاملة وقضيته الوطنية بكل جوانبها ، لذلك فإن وثائق المنظمة (ميثاقها ونظامها الأساسي) هي التي ينبغي أن تعالج العلاقة بين مؤسسات الدولة ومؤسسات م.ت.ف. ؛ فيبقى التمثيل الشامل للشعب الفلسطيني في إطار م.ت.ف. مؤسسياً . وكذلك الأمر بالنسبة لقضية اللاجئين وغيرها من القضايا التي تطرح نفسها في مجرى العملية النضالية المتواصلة بعد إقامة الدولة المستقلة . ان معالجة وثائق م.ت.ف. للعلاقة بين مؤسساتها ومؤسسات الدولة هو الذي يجنبنا البلبلة والإلتباسات التي يثيرها تعاطي دستور الدولة مع هذا الموضوع .

(6)

المادة 13 .. مادة نافذة ومثيرة للتحفظات

1 - تنص المادة 13 على التالي : " للفلسطيني الذي هُجر من فلسطين أو نزع عنها نتيجة لحرب 1948 ومنع من العودة إليها ، حق العودة إلى الدولة الفلسطينية وحمل جنسيتها ، 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 194 لسنة 1948 والمبادئ القانون الدولي " .

تتطرق هذه المادة ، من بين نقاط أخرى ، إلى " حق العودة إلى الدولة الفلسطينية " بما يثير إلتباسات عدة لادعاء لها . فإذا كان من حق كل فلسطيني إكتساب جنسية الدولة بغض النظر عن مكان إقامته (وهذا ما تتضمنه المادة 12 على أية حال) وذلك إنسجاماً مع إعلان الاستقلال الذي يعلن دولة فلسطين " دولة للفلسطينيين أينما كانوا . وإذا كانت الدولة المستقلة ، موضع الحديث ، تبسط سيادتها على أرضها (بما في ذلك حدودها ومعابرها الى العالم الخارجي) . فلماذا النص بمادة دستورية خاصة على " حق العودة إلى الدولة الفلسطينية " ؟

ثم لماذا استخدام مصطلح " حق العودة " إلى الدولة المستقلة أسوة " بالعودة الى الديار " (أي مناطق الـ 48) في الفقرة التي تلي ، بينما الفارق كبير بين الأمرين : فالعودة الى الدولة حق بديهي لمن يحمل الجنسية التي ينظمها قانون خاص حسبما ورد في المادة 12 . وهي حق سيادي للدولة في علاقتها مع من يحمل جنسيتها . وهي علاقة مباشرة بين الدولة ومواطنيها ، لا تمر عبر طرف ثالث. والنص عليها لا يكون بمادة دستورية بل بموقف سياسي (يشق منه قانون ربما ..) يؤكد سعي الدولة لتذليل العقبات (السياسية وغيرها) وتوفير الشروط لإستيعاب مواطنيها . بينما العودة إلى الديار هي تنفيذ لقرار صادر عن الأمم المتحدة (194 ..) يمر بالضرورة عبر طرف ثالث هو اسرائيل . ومن هذه الزاوية فإن تنفيذ القرار 194 هو قرار سيادي لدولة اسرائيل يستجيب لإرادة الشرعية الدولية في إطار الحقوق الوطنية غير القابلة للتصرف لشعب فلسطين (القرار 3236) .

إن تواتر هذه الإلتباسات يثير تحفظات مشروعة حيال هذه الفقرة في الدستور التي تقود إلى تعليق حق الدولة الفلسطينية السيادي في استيعاب مواطنيها على شرط الموافقة الاسرائيلية ، ما يحول هذا الحق إلى شأن تفاوضي قابل للمناقصة ، على ما كان يطرح في كل جولات مفاوضات الوضع الدائم التي تناولت موضوع اللاجئين .

وإذا كان من الطبيعي الكلام عن حق العودة باعتباره " حق دائم لا يسقط بالتقادم " عندما نكون بصدد حق العودة إلى الديار ، باعتبار ان ثمة طرفاً ليس أقل من اسرائيل يعترض سبيل تنفيذ القرار الأممي الذي يسند هذا الحق ، فإن الإشارة إلى الحق الذي لا يسقط بالتقادم فيما خص " العودة إلى الدولة " لا ضرورة له ويؤكد التحفظات آنفة الذكر ، حيث الأصل في الموضوع هو إكتساب الجنسية الذي كفلته المادة 12 باعتباره " حق لكل من كان يقيم في فلسطين قبل 1948/5/15 وهُجر أو نزع منها أو منع من العودة إليها . حق ينتقل من الآباء والأمهات إلى ذريتهم .. " .

2 - الفقرة الأولى من المادة 13 ، فقرة نافلة لا تضيف أي جديد على المادة 12 في موضوع الجنسية واكتسابها. وما تثيره من تحفظات حول " حق العودة إلى الدولة " يضعها في دائرة الجدل والتشكيك وصولاً إلى تصنيفها نصاً بديلاً لحق العودة " الأصلي " ، حق العودة إلى الديار .

ما يعزز هذا المنحى السلبي في التفكير أيضاً صياغات محددة وردت في الفقرة الثانية من نفس المادة : " تعمل الدولة على متابعة السعي لتنفيذ حق العودة إلى الديار .. " ، بينما المطلوب هو تحديد الهدف (حق العودة) وتأكيد الالتزام به وليس فقط متابعة السعي من أجله .. وتزداد رخاوة النص عندما ينتقل إلى تحديد آلية هذا السعي من " خلال المفاوضات والسبل السياسية والقضائية " ، ما يثير تساؤلات مشروعة : طالما دخل الدستور في آليات متابعة السعي ، فلماذا لا تضاف إليها آليات أخرى من نمط التحركات والضغوطات الجماهيرية الخ .. ؟ الجواب بمتناول اليد: الصياغة الاستدراكية ، الحذرة إنما تنطلق من تقدير بأن هذه الدولة ستكون مقيّدة بتحركاتها ، إن لم يكن بخياراتها.. وبغض النظر عن مدى صحة هذا التقدير أو دقته ، فإنه يؤكد صحة وأهمية ما سبقت الإشارة إليه : الإقرار بالحاجة الموضوعية إلى استمرار بقاء منظمة التحرير حتى بعد قيام الدولة المستقلة هو الذي يعفي مسودة الدستور من الصياغات الملتبسة التي تفتح باب المناقصة على الحقوق الوطنية وتخلق تداخلاً مؤذياً في المهام والمؤسسات بين الدولة ومنظمة التحرير . وما يترتب على هذا الإقرار أيضاً هو عدم إقحام الدولة نفسها بالمهام التي يفترض أن تكون من صلب البرنامج النضالي لم.ت.ف. وخاصة بعد قيام الدولة المستقلة .

(7)

الدولة والجنسية الفلسطينية

1 - حجر الزاوية في مسألة الجنسية الفلسطينية في مشروع الدستور تشكله المادة 12 بالصيغة التالية : " الجنسية الفلسطينية ينظمها القانون . دون المساس بحق كل من اكتسبها قبل الخامس عشر من أيار (مايو) 1948 وفقاً للقانون أو بحق الفلسطيني الذي كان يقيم في فلسطين قبل ذلك التاريخ وهُجّر أو نزح منها أو مع من العودة إليها . وينتقل هذا الحق من الآباء أو الأمهات إلى ذريتهم ولا يزول أو يسقط إلا بالتخلي عنه طواعية . ولا يجوز حرمان الفلسطيني من جنسيته ، وينظم القانون طرق اكتسابها والتنازل عنها وحقوق والتزامات المواطن في حال تعددها" .

إن موقعية مسألة اللاجئين من القضية الوطنية من جهة ، والشتات بخصوصياته الشديدة من جهة أخرى ، واعتماد استراتيجية المرحلة في النضال الوطني التحرري من جهة ثالثة ، التي على أهميتها الفائقة تاريخياً بعد ان تتحقق أهدافها - لا تنتج حلاً شاملاً للقضية الوطنية بمختلف جوانبها .. كل هذا يجعل من معالجة عنوان الدولة والجنسية الفلسطينية من الملفات المعقدة المطروحة على مشروع الدستور ، فإلى أي مدى وُقِّق في ذلك ؟

تحليل المادة 12 مسألة الجنسية إلى قانون يفترض به أن ينظمها . لكنها مع ذلك نستدرك محذرة: 1 - بعدم المساس بحق كل من اكتسب هذه الجنسية قبل 48/5/15 وفقاً للقانون . أو .. 2 - المساس بحق الفلسطيني الذي كان يقيم في فلسطين قبل ذلك التاريخ أو نزح منها أو منع من العودة إليها . كما .. 3 - تؤكد على إنتقال هذا الحق من الآباء أو الأمهات إلى ذريتهم . و .. 4 - لا يزول هذا الحق أو يسقط إلا بالتخلي عنه طواعية .

بعد لفت النظر إلى النص على حق الأمهات في منح الجنسية للأولاد أسوة بالآباء ، ما يشكل صياغة متقدمة (إجتماعياً وفيما خص المساواة بين الرجل والمرأة) لا تجاربهها عديد الدساتير العربية، نسجل ما يلي : تنطلق المادة 12 من الصفة القانونية للجنسية المكتسبة في فترة حكومة فلسطين تحت الإنتداب البريطاني . وتعتبر الخامس عشر من أيار (مايو) 48 مفصلاً تاريخياً تستند إليه في الإعراف بالحق في الجنسية الفلسطينية لكل من كان يحملها قبل زوال الإنتداب وقيام دولة اسرائيل ، أبقى على أرض فلسطين التاريخية ، أم هُجّر ونزح عنها ومنع من العودة إليها . كما تعترف لذرية الفلسطيني بالحق في الجنسية . وهذا ما ينطبق على كل الفلسطينيين في كافة أماكن تجمعاتهم .

2 - هذا التعريف الذي يطرح موضوع الجنسية واكتسابها في إمتداد عمقها التاريخي ، على تماسك منطقته الداخلي ووضوحه ، ينطوي على عدد من الإلتباسات ، تعود بمعظمها إلى ان قيام الدولة المستقلة لن يغطي المسألة الوطنية بكافة جوانبها . إن التسليم بهذه الحقيقة يقود إلى اعتماد مبدئين لتطبيق ما ورد في المادة 12 على الفلسطينيين في مختلف تجمعاتهم مع مراعاة خصوصية هذه التجمعات ، ودونما إخلال بأي من مكونات الحقوق الوطنية : 1- التمييز بين "الهوية الفلسطينية" (أي الإنتماء إلى الشعب الفلسطيني) وبين " جنسية دولة فلسطين " . 2- الإنطلاق من إعلان الاستقلال : الدولة الفلسطينية هي " دولة الفلسطينيين أينما كانوا " .

● وعلى ترجمة هذين المبدئين يترتب ما يلي : حق كل فلسطيني في إكتساب جنسية الدولة الفلسطينية بغض النظر عن مكان إقامته ، ولكن فقط إذا رغب في ذلك . وهذا يعني أن اكتساب الجنسية ليس تلقائياً ، بل هو مشروط بطلبها

● كما ان الإقرار بهذين المبدئين يساعد في حل معضلة علاقة الدستور بحقوق اللاجئين . وهي المسألة التي يمكن ان تثير الكثير من الإلتباسات والمطبات السياسية . وعليه ينبغي ان يوضح الدستور ان اكتساب جنسية دولة فلسطين

لا يشكل إجحافاً بحق اللاجئين في العودة إلى الديار التي شردوا منها وفقاً للقرار 194 ولا يلغي هذا الحق أو ينتقص منه.