كلية الحقوق

الدراسات العليا

التنظيم الإداري للسلطة الوطنية الفلسطينية في فلسطين من عام ١٩٩٤- ٢٠١١

إعداد الباحثة

ريم حرب خليل أبو جامع

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د.ثروت بدوي — **مشرفاً ورئيساً**

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة

أ.د. صلاح الدين فوزي — **عضواً**

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة المنصورة

أ.د. محمد محمد بدران — **عضواً**

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة

٢٠١٤

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ وَقُل رَّبِّ زِدْنِي عِلْمًا ﴾

صدق الله العظيم

سورة طه

آية رقم (١١٤)

الإهـــــداء

إلى والداي العزيزين
اللذين غرسا في وجداني روح المثابرة والعلم
أطال الله في عمرهما ومنحهما الصحة والعافية

إلى إخوتي وأخواني
سندي في الحياة

إلى كل المؤمنين بحق العلم وتقدير الذات
والعاملين على احترام إنسانية الإنسان في العالم

شكـر وتقدير

الحمد لله رب العالمين الذي علم بالقلم، علم الإنسان ما لم يعلم . والصلاة والسلام على النبي الأعظم سيدنا محمد معلم البشرية إلى أن يرث الله الأرض ومن عليها، حق لله السجود حمداً وشكراً، فقد أفاض الله علينا بعظائم نعمه، وجزيل عطائه، وأمدني بعون من لدنه، منذ أن كانت هذه الأطروحة مجرد فكرة للبحث فيها، إلى أن فرغت منها ورأت النور، فما كان توفيقي في إعدادها إلا الله سبحانه وتعالى. يقول رسولنا الكريم صلى الله عليه وسلم :" لا يشكر الله من لا يشكر الناس ..." ويقول :" ومن صنع إليكم معروفاً فكافئوه فإن لم تجدوا ما تكافئونه فادعوا له حتى تروا إنكم قد كافأتموه ".

وانطلاقا من هذا التوجيه النبوي، واعترافاً بالفضل والجميل، فإنه لا يسعني في هذا المقام إلا أن أتقدم بخالص الشكر والتقدير وعظيم العرفان والإمتنان إلى أستاذي الفاضل العالم الفقيه صاحب المقام الرفيع على مستوى جمهورية مصر العربية والعالم العربي الأستاذ الدكتور/ ثروت بدوي أستاذ القانون العام بجامعة القاهرة، على تفضله بقبول الإشراف على هذه الرسالة، والذي تعهدني برعايته وشملني بعطفه ولم يضن على بعلمه الغزير، ولم يضق ذرعاً بي رغم كثره أعبائه ومشاغله الجمة فآثرني برحابه صدره وتواضعه ونبض عطائه، ومزيد كرمه، فقد كانت توجيهاته القيمة ونصائحه الثمينة بمثابة النبراس الذي ينير دروب البحث الوعرة، فجزاه الله خير الجزاء عني وعن كافة من غمرهم في العطاء، ومده ومتعه بالصحة والعافية .

كما أتقدم بخالص شكري وعظيم تقديري إلى صاحب المقام الرفيع العالم الفقيه الخلوق الاستاذ الدكتور/ صلاح الدين فوزي استاذ القانون العام بجامعة المنصورة ورئيس لجنة الإصلاح التشريعى لقبوله بالاشتراك في لجنة الحكم على الرسالة وتحمله عناء قراءتها برغم كثرة أعباءه ومسؤولياته الجمة، فجزاه الله عني خير جزاء به عالم عن علمه ومتعه الله بموفور الصحة والعافية كما أتقدم بخالص شكري وعظيم تقديري إلي صاحب المقام الرفيع العالم الفقيه الخلوق الأستاذ الدكتور/ محمد محمد بدران أستاذ القانون العام بجامعة القاهرة لقبوله بالاشتراك في لجنة الحكم على الرسالة وتحمله عناء قراءتها برغم كثره مشاغله وأعبائه الجمة، فجزاه الله عني خير جزاء به عالم عن علمه ومتعه الله بموفور الصحة والعافية .كما اتقدم بخالص التقدير إلى صاحب المقام الرفيع الفقيه

وأخيرا يطيب لي في هذا المقام، أن أعبر عن عميق شكري وتقديري إلي أعلام القانون وأصحاب العلم اللذين كانت مؤلفاتهم نور ونبراساً لإضاءة الطريق لطلاب العلم فندعو الله لإطالة أعمارهم متمتعين بالصحة والعافية من كان منهم أحياء، والدعاء بالرحمة والغفران لمن فارقوا دار الحياة وذهبوا دار البقاء والخلود، وجمعنا الله بهم في جنة الخلد والبقاء اللهم آمين.

المقدمـــة

بِسْمِ اللّهِ الرَّحْمنِ الرَّحِيمِ

المقـــــدمة

الحمد لله والصلاة والسلام على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه ومن اهتدى بهديه الى يوم الدين أما بعد..

شكلت فكرة القبول بالذهاب إلى تسوية سياسية مع الاحتلال الاسرائيلي قبل سنوات طويلة من توقيع اتفاقية أوسلو، حيث جسد برنامج النقاط العشر الذي تبنته منظمة التحرير الفلسطينية سنة ١٩٧٤م روح مشروعها السياسي فمنذ ذلك الوقت؛ كان الهدف منها هو إقامة سلطة فلسطينية على أي جزء يتم تحريره من أراضي فلسطين، وتم تثبيته في عام ١٩٨٨م ورفع شعار الدولتين لشعبين والقبول بالقرارين (٢٤٢) و(٣٣٨). على الرغم من اتفاق الطرفين للحلول ، ألا إنهم اختلفوا في الدوافع فدافع الاحتلال الاسرائيلي لقبول تلك التسوية كان التخلص من إدارة الضفة الغربية وقطاع غزة، وخصوصاً بعد الخسائر البشرية والمادية والمعنوية التي تكبدها بسبب الانتفاضة الشعبية وهي ما بين فترة ١٩٨٧م-١٩٩٣م ، بالإضافة لعقدة الخطر الديموغرافي الفلسطيني اضافة لخوفهم على الهوية اليهودية فقد كانت أحد وأهم مسببات التسوية، وتفوقهم على المحتل خصوصاً أن كل المؤشرات كانت تدلل على التفوق العددي الفلسطيني على أرض فلسطين التاريخية وتفوقهم.

إن قيام إنتفاضة الشعب الفلسطيني عام ١٩٨٨م، كانت رفضاً للاحتلال البغيض الذى جلب للشعب الظلم والإذلال، فقد سعت منظمة التحرير الفلسطينية استثمار هذه الانتفاضة المباركة سياسياً، فسخرت القيادة الوطنية الموحدة الانتفاضة لينضبط إيقاع المقاومة مع إيقاع تحركها السياسي في الحصول على السلام والتعايش بين الفلسطينيين والمحتل الإسرائيلي. فقد استفادت منظمة التحرير الفلسطينية الممثل الشرعي للشعب الفلسطيني.(١) من قرار الأردن الصادر في ٣١ يوليو ١٩٨٨م المتضمن فك الإدارة الإدارية والقانونية عن الضفة الغربية، حيث أصبحت غير مسؤولة عن مناطق الضفة الغربية، الأمر الذى منح القيادة تمثيلها الرسمي الوحيد للضفة الغربية. وقد سعت المملكة الأردنية من خلال فك الارتباط مع الضفة الغربية إلى إفشال الاقتراحات والأفكار التي كثُر الحديث عنها "إسرائيلياً" والتي تضمنت بأن الأردن هي وطن الفلسطينيين بل تجرأ بعضهم ليتحدث عن إمكانية تغيير نظام الحكم في الأردن بحيث يتولى الحكم زعيم فلسطيني.

---

(١) للمزيد حول م. ت. ف، انظر: أسعد عبد الرحمن، منظمة التحرير الفلسطينية، نيقوسيا: مركز الأبحاث، ١٩٨٥. والموسوعة الفلسطينية، ج ٤، ص٣١٣-٣٢٥.

لهذا نالت انتفاضة الشعب الفلسطيني عام ١٩٨٧م اهتماماً عالمياً بالقضية الفلسطينية وبالمتغيرات التي ظهرت على الساحة العربية والمستوى العالمي، وبدأت المشاورات والمفاوضات حول القضية إلى أن وصل الاعتراف بإعلان الدولة الفلسطينية عام ١٩٨٨م والتي اعترفت به –خلال بضعة أشهر– نحو (١٢٠) دولة في العالم. ([1]) فكان هذا الاعتراف نقطة بداية للقضية الفلسطينية ودفع المنظمة للتوقيع على العديد من الاتفاقيات والمشاريع مثل "مشروع شامير للحكم الذاتي "عام (مايو ١٩٨٩)، "ومؤتمر مدريد للسلام" عام ١٩٩١م، "واتفاقية أوسلو عام "١٩٩٣م. وبناء عليها نقلت بعض الصلاحيات من سيطرة الاحتلال الإسرائيلي إلى السلطة الوطنية الفلسطينية على أجزاء جغرافية معينة من الضفة الغربية وقطاع غزة وذلك وفق بنود الاتفاقية الموقعة بين الجانبين.([2])

لهذا جاء ميلاد السلطة الوطنية الفلسطينية على أرض الوطن فلسطين أرض الآباء والأجداد، نتيجة 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 تحت مظلة منظمة التحرير الفلسطينية الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني أينما وجد.([3])

---

(١) اعترفت م. ت. ف رسمياً لأول مرة بقرار تقسيم فلسطين إلى دولتين عربية ويهودية تحت رقم(١٨١) الصادر عن الأمم المتحدة في (٢٩) نوفمبر ١٩٤٧م. كما اعترفت م. ت. ف رسمياً لأول مرة بقرار مجلس الأمن الدولي رقم (٢٤٢) الصادر في (٢٢) نوفمبر ١٩٦٧م، وكان الاعتراف بالقرارين عند م. ت. ف سابقاً من الكبائر و"الخيانات" التي لا تغتفر. وحتى "يتجرع" الفلسطينيون القرارين السابقين، فقد أعلن المجلس "استقلال فلسطين الذى كان من الناحية الفعلية عملاً عاطفياً و"أملاً أو "حلماً" لم تتراءى بداياته الأولى بعد. ولم تكن له أية اسقاطات حقيقية على أرض الواقع. كما دعا إلى عقد مؤتمر دولي تحت إشراف الأمم المتحدة بمشاركة القوى الكبرى، وجميع أطراف الصراع بما فيها م. ت. ف. وعلى قاعدة قراري مجلس الأمن (٢٤٢) و(٣٣٨) والحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني وفي مقدمتها حقه في تقرير المصير. انسحاب الكيان الإسرائيلي من الأراضي المحتلة سنة ١٩٦٧م. وإلغاء إجراءات الضم الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية في الضفة والقطاع وإزالة المستوطنات. وحل قضية اللاجئين وفق قرارات الأمم المتحدة. ووضع الضفة والقطاع لفترة محددة تحت اشراف الأمم المتحدة، لتوفير مناخ مناسب لأعمال المؤتمر الدولي، ولتسهيل الوصول لتسوية سياسية، ولتمكين الدولة الفلسطينية من ممارسة سلطتها الفعلية .

(٢) جواد الحمد: المدخل إلى القضية الفلسطينية، عمان: مركز دراسات الشرق الأوسط، سلسلة دراسات رقم (٢١)، سنة ١٩٩٧م. ص ٤٨٤–٤٩٢.

(٣) بتاريخ : ١٩٧٤/١/٢٨م تقرر بالقمة العربية المنعقدة بالرباط بالإجماع اعتماد منظمة التحرير الفلسطينية ممثلاً شرعيا وحيداً للشعب الفلسطيني، محطات في تاريخ فلسطين، مؤسسة شهد فلسطين، لعام ٢٠٠٩ فبراير ص١٧.

شكلت السلطة الوطنية الفلسطينية نواة الدولة الفلسطينية المقبلة على جزء من أرض فلسطين التاريخية، لأن الهدف النهائي من اتفاقية أوسلو هو قيام دولة فلسطين المستقلة على حدود عام ١٩٦٧ ،وعرفت اتفاقية أوسلو رسمياً باسم " إعلان المبادئ حول ترتيبات الحكم الذاتي الانتقالي " وهي اتفاقية سلام وقعت عليها "إسرائيل "ومنظمة التحرير الفلسطينية بصفتها ممثلة عن الشعب الفلسطيني اينما وجد ، وعقدت الاتفاقية في مدينة واشنطن الأمريكية بتاريخ ١٣ سبتمبر ١٩٩٣م، برعاية أمريكية مثلها الرئيس الأمريكي السابق بيل كلينتون. وسميت الاتفاقية بهذا الاسم نسبة إلى المدينة التي وقعت فيها وهي مدينة أوسلو النرويجية. اعتبرت اتفاقية أوسلو وهي أول اتفاقية رسمية وقعت بشكل مباشر بين إسرائيل التى مثلها وزير الخارجية آنذاك "شمعون بيريز"، ومنظمة التحرير الفلسطينية ومثلها أمين سر اللجنة التنفيذية "محمود عباس". وشكل إعلان المبادئ والرسائل المتبادلة نقطة فارقة في شكل العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والاحتلال الاسرائيلي، والتزم الطرفان بموجبها بالآتي :

١- التزمت منظمة التحرير الفلسطينية على لسان رئيسها ياسر عرفات بحق دولة اسرائيل في العيش بسلام وأمن بهدف الوصول إلى حل لكافة القضايا الأساسية المتعلقة بالأوضاع الدائمة من خلال المفاوضات، واعتبر إعلان هذه المبادئ بداية حقبة جديدة خالية من العنف، كما تلتزم منظمة التحرير بإدانه الإرهاب وأعمال العنف ، الأمر الذى يلزمها تعديل بعض بنود الميثاق الوطني للتماشي مع هذا الاتفاق، كما أخذت على عاتقها إلزام جميع أفراد منظمة التحرير بذلك .

٢- كما التزمت حكومة إسرائيل على لسان رئيس وزرائها "اسحق رابين" بشرعية منظمة التحرير الفلسطينية اعتبارها الممثل للشعب الفلسطيني. وبدء المفاوضات معها.

٣- كما نص إعلان المبادئ على إقامة سلطة حكم ذاتي انتقالي فلسطينية وأصبحت تعرف فيما بعد السلطة الوطنية الفلسطينية، من أجل الوصول إلى تسوية دائمة بناء على قراري الأمم المتحدة رقمي ٢٤٢ و٣٣٨.([1]) بما لا يتعدى بداية السنة الثالثة من الفترة الانتقالية،

أما مبادئ الاتفاقية فقد جاءت على النحو الآتى :-

١- تشكيل الحكومة الذاتية الانتقالية للشعب الفلسطيني من المجلس الثوري الفلسطيني وتعيين رئيس السلطة التنفيذية من الذين يتم انتخابهم مباشرة من قبل الشعب فى الضفة الغربية والقدس وقطاع غزة في آن واحد ولمدة لا تتجاوز خمس سنوات من تاريخ التوقيع على اتفاقية غزة أريحا.

(1) http://ar. wikipedia. org

٢- عدم مخالفة التشريعات الفلسطينية التى يتم وضعها لأحكام الاتفاقية الموقعة ؛أي وجوب أن تتوافق هذه التشريعات مع بنود الاتفاقية إلا اعتبرت هذه التشريعات باطلة من جانب الاسرائيلي.

٣- وجوب قيام السلطة التنفيذية بممارسة الصلاحيات المقررة للمجلس، والتي تمارسها بالنيابة عن المجلس المشكل، ويكون رئيس السلطة التنفيذية بحكم وظيفته عضواً فيها، أما الصلاحيات التشريعية فيحق للمجلس ضمن ولايته الإقليمية والجغرافية والوظيفية إصدار تشريعات أولية وثانوية كالقوانين والأنظمة وغيرها.إلى أن يصدر دستور خاص بالسلطة بعد انتهاء المرحلة الانتقالية ([1])

٤- الزام رئيس السلطة التنفيذية عدم الموافقة والمصادقة على التشريعات المخالفة للاتفاقية التي يتبناها المجلس، مع إلزام الجانب الفلسطيني بإبلاغ الجانب الإسرائيلي بالتشريعات التي تصدر عنه كافة، ويحق للجانب الاسرائيلي الاعتراض على التشريعات واعتبارها باطلة.

٥- نصت الاتفاقية على تشكيل هيئة منتخبة تسمى" المجلس التشريعي "الذي يتولى مسؤولية صياغة القانون الأساسي المؤقت المنظم لعمل السلطات بالسلطة الوطنية.([2])

نلاحظ أن السلطات الاسرائيلية احتفظت بالصلاحيات الكاملة في الأمن الداخلي والخارجي، واقتطعت من الأراضي في الضفة الغربية وقطاع غزة واستمرار السيطرة عليها بدوافع أمنية، فلم تعترف الاتفاقية بسيادة الشعب الفلسطيني على أرضه بشكل كامل.([3]) ومن أبرز المسائل التي تضمنتها الاتفاقية:انتخاب المجلس الفلسطيني، وإعادة انتشار القوات الإسرائيلية، ونقل الصلاحيات والمسؤوليات

---

(١) اتفاقية (أوسلو ٢) ملحق رقم (٤) – الملاحق ص ٣٧٥.

(٢) يعتبر الدستور الوثيقة الأهم سياسياً واجتماعياً في حياة الناس داخل أي دولة، فهي التي تحدد العلاقات بالسلطة السياسية القائمة مهما كان نوع النظام. فالدستور عبارة عن مجموعة الأنظمة الأساسية التي تحدد آليات صنع القرار، وتوزيع الحقوق والسلطات فيها والعلاقة بين السلطات. وهنالك بعض الأدبيات التي تشير إلى أن الدستور يعطي الحكومة القوة والقدرة الكافية على السيطرة وحكم الشعب ومن ناحية يجب أن يتضمن القواعد التي تمكنه من السيطرة على أدائها وإخضاعها للمراقبة والمساءلة. كما يمكنه كذلك أن يكون الحارس الأساسي لممارسة الديمقراطية في الدولة، إلا أنه يمكن أن يتحول إلى أداة قمعية دكتاتورية، وهنا تكمن أهمية الاهتمام بنصوص الدستور وآليات إقراراه ولأن تعديله يتأثر بدرجة كبيرة بالواقع الموضوعي وطبيعة تطور العلاقات والمؤثرات التي عاشها الشعب على مر العصور، فهو يختلف عن أي قانون لكونه يعكس بدرجة كبيرة شبكة العلاقات الاجتماعية الاقتصادية والتي هى نِتاج عملية متكاملة من المؤثرات الثقافية والسياسية فى لحظة تقاطعها مع كل أمرٍ أو قانونٍ يجري تقنينه، فالقانون ليس إلاّ نتيجة لمعطيات الواقع وتعبيراً عن مُحصِلة ورؤية المشرع.

(٣) هانى الحسن : المجلس الإداري للحكم الذاتي الفلسطيني طبيعته وصلاحياته، ص٣٠. أيضا جواد الحمد وهاني سليمان: إنتخابات الحكم الذاتي الفلسطيني، عمان، مركز الأردن لدراسات الشرق الأوسط، ١٩٩٤، ص ٤٦.

المدنية من الإدارة المدنية إلى السلطة الوطنية الفلسطينية، وحرية التنقل للإسرائيليين، والمسائل القانونية في المجالين الجنائي والمدني، وإطلاق سراح بعض المعتقلتين من سجون الاحتلال الاسرائيلي، وتحديد حصص المياه للفلسطينيين، ومسائل الأمن والنظام العام، والتنمية الإقتصادية.

كما احتفظت "إسرائيل" بالكثير من عناصر القوة في اتفاقيات المرحلة الأولى، مما أتاح لها التأثير على مستقبل السلطة الوطنية الفلسطينية ومشروع الدولة، فربطت المكونات الأساسية للسلطة بها؛ واحتفظت بسيطرتها على المعابر الحدودية، بالاضافة لربطت شبكة الكهرباء والإتصالات والاقتصاد الفلسطيني بإتفاق باريس الملحق باتفاق أوسلو، الذي ما زال يسهم في إعاقة بناء اقتصاد فلسطيني تنموي يهيئ لاقتصاد دولة قادرة على القيام بواجباتها دون أموال الدول المانحة. ولقد حددت أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية وفق الاتفاق المبرم لمناطق حكم ذاتي، وقسمت هذه المناطق إلى قسمين: القسم الأول قطاع غزة، والقسم الثاني مناطق الضفة الغربية ؛وذلك بموجب الاتفاق المبرم عام ١٩٩٥م بين السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل، كما قسمت المناطق على أساس العمل الإداري والأمني وهي كالتالي :

١- **مناطق (A):** وهي المناطق التي تخضع للسيطرة الفلسطينية الكاملة (أمنيًا وإداريًا) وتبلغ مساحتها ١،٠٠٥ أي ما نسبته ١٨% من مساحة الضفة الغربية الإجمالية.

٢- **مناطق (B):** وهي المناطق التي تقع فيها المسؤولية عن النظام العام على عاتق السلطة الفلسطينية، وتبقى لاسرائيل السلطة الكاملة على الأمور الأمنية، وتبلغ مساحتها ١،٠٣٥، أي ما نسبته ١٨,٣% من مساحة الضفة الغربية الإجمالية.

٣- مناطق (C): وهي المناطق التي تقع تحت السيطرة الكاملة للحكومة الإسرائيلية، وتشكل ٦١% من المساحة الكلية للضفة الغربية. وبعد ذلك قامت السلطة الوطنية الفلسطينية بتقسيم تلك المناطق وخاصة المناطق (A)، بعض أجزاء من مناطق (B) لعدة محافظات:وزعت بين محافظات قطاع غزة وهي" غزة، وخان يونس، والوسطي، والشمال، ورفح " أما محافظات الضفة الغربية هي " رام الله والبيرة، وبيت لحم، وطولكرم، ونابلس، وسلفيت، وجنين، وقلقيلية، وقد تمتعت السلطة الوطنية الفلسطينية بحكم ذاتي فلسطيني فيها وكان ذلك نتاج اتفاقية أوسلو التي وقعت بين منظمة التحرير الفلسطينية –ممثلها القائد "الراحل ياسر عرفات".(١)– والطرف الثاني الكيان الصهيوني المسمى بدولة إسرائيل – ممثل عنها إسحاق رابين، – برعاية طرف ثالث وهي الولايات المتحدة الأمريكية في عهد الرئيس بيل كلينتون بالبيت الأبيض في

(١) بتاريخ: ١٩٩٤/٧/١م دخل ياسر عرفات قطاع غزة وتسلم منصب رئيس سلطة الحكم الذاتي في أراضي السلطة.

مدينة واشنطن.استناداً على اتفاقية أوسلو لعام ١٩٩٣م أصدر المجلس المركزي لمنظمة التحرير الفلسطينية (١) في دورته المنعقدة من ١٠-١٢/١٠/١٩٩٣ في تونس قراراً نص على :

أولاً: تكلف اللجنة التنفيذية بمنظمة التحرير الفلسطينية بتشكيل مجلس السلطة الوطنية الفلسطينية في المرحلة الانتقالية، يشمل عدد من أعضاء اللجنة التنفيذية، وعدد من الداخل والخارج.

ثانياً: يكون ياسر عرفات رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية ورئيساً لمجلس السلطة الوطنية الفلسطينية، لإدارة شئون المناطق الفلسطينيه التى تم انسحاب الاحتلال الإسرائيلي.(٢)

لهذا عول على هذا القرار بأن تكون السلطة نواة للدولة الفلسطينية المقبلة، التي تقام على جزء من أرض فلسطين والمحددة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث شكلت هذه الأرض ما نسبته ٢٢% من إجمالي أرض فلسطين التاريخية(٣) وقامت منظمة التحرير بترحيل القضايا الأساسية والمتعلقة بمستقبل اللاجئين، والقدس، والمستوطنات، والحدود والمياه، والسيادة إلى المرحلة النهائية.

---

(١) **هياكل منظمة التحرير الفلسطينية التنظيمية:** يعد المجلس المركزي لمنظمة التحرير فضلاً عن كونه أحد دوائر منظمة التحرير الفلسطينية هو هيئة دائمة منبثقة عن المجلس الوطني الفلسطيني، مسؤول أمامه تقرر تشكيله في الدورة الحادية عشرة للمجلس الوطني الفلسطيني عام ١٩٧٣م، لمعاونة اللجنة التنفيذية في تنفيذ قرارات المجلس الوطني، وإصدار التوجيهات المتعلقة ويشكل من بين أعضائه، ويتكون من أعضاء اللجنة التنفيذية، ورئيس المجلس الوطني وعدد من الأعضاء يساوي على الأقل ضعفي عدد أعضاء اللجنة التنفيذية، ويكونون من فصائل حركة المقاومة، والاتحادات الشعبية، والكفاءات الفلسطينية المستقلة. يجتمع المجلس المركزي مرة كل شهرين على الأقل بدعوة من رئيسه، ويترأس جلسات المجلس ويديرها رئيس المجلس الوطني، ويقدم تقريراً عن أعماله إلى المجلس الوطني عند انعقاده، ويعقد المجلس الوطني جلسات طارئة بناء على طلب من أعضاء اللجنة التنفيذية، وتتخذ قرارات المجلس بأكثرية أصوات الحاضرين. ويعد تكليف المجلس المركزي للجنة التنفيذية من باب الاختصاص الوظيفي وليس من باب التدرج الإداري.

أما المجلس الوطني ينتخب بطريق الاقتراع المباشر السري من قبل الشعب الفلسطيني لكنه نظراً للظروف والتطورات السياسية التي تمثلت خضوع باقي أرض فلسطين للاحتلال عام ١٩٦٧م لم يتم إجراء هذه الانتخابات وإنما تم اختيار أعضائه حالياً عن طريق التعيين، وعادةً ما يتم التعيين على أساس القطاعات المختلفة التي يمثلها هؤلاء الأعضاء من فصائل مقاتلة، منظمات شعبية، ونقابية، ونسائية، وخلافه . وفقاً لنص المادة ٨ من النظام الأساسي فإن المجلس الوطني مدة ولايته ٣سنوات وينعقد دورياً بدعوة من رئيسه مرة كل سنة أو في دورات انعقاده غير العادية بناءً على طلب رئيسه أو طلب أربعة أعضاء. http://ar. wikipedia. org/wiki

(2) http://www. wafainfo. ps

(٣) يطلق اسم فلسطين على القسم الجنوبي الغربي من بلاد الشام، وهي الأرض الواقعة غربي آسيا على الساحل الشرقي للبحر المتوسط، وهي تنال موقع استراتيجي مهم، إذ تعد صلة الوصل بين قارتي آسيا وإفريقيا، ونقطة التقاء جناحي العالم الإسلامي، وأقدم اسم معروف لها "أرض كنعان"، لأن أول شعب تاريخي استقر فيها هم

الكنعانيون، الذين جاؤوا من جزيرة العرب أوائل الألف الثالث قبل الميلاد، واسم فلسطين اسم مشتق من اسم أقوام بحرية لعلها جاءت من غرب آسيا الصغرى ومناطق بحر إيجة حوالي القرن الثاني عشر قبل الميلاد، وورد اسمها في النقوش المصرية "ب ل س ت"PLST، وربما أضيفت النون بعد ذلك للجمع، وقد سكنوا المناطق الساحلية، واندمجوا بالكنعانيين بسرعة، لكنهم أعطوا الأرض اسمهم، ولم يتحدد شكل فلسطين وحدودها الجغرافية المتعارف عليها في عصرنا هذا إلا أيام الاحتلال البريطاني لفلسطين (١٩٢٠ – ١٩٢٣م)، وقد كان تحديد أرض فلسطيني يضيق ويتسع باختلاف العصور المتعاقبة عليها غير أنها ظلت جزءاً تاريخياً من بلاد الشام، وأما حدود فلسطين التاريخية، فأهم معالم التطور التاريخي لهذه الحدود هي كالتالي:

- في العهد البيزنطي، ومنذ أواسط القرن الرابع للميلاد، قسمت فلسطين إلى ثلاث وحدات إدارية هي كالتالى :-
- فلسطين الأولى: وتشمل المنطقة من جنوب جبل الكرمل ومرج ابن عامر إلى خط يبدأ جنوبي رفح ويمتد شرقاً إلى وسط البحر الميت، وكان حدها الشرقي يضم أجزاء من شرق الأردن، فيمر خط حدودها من جنوبي بيسان ويقطع نهر الأردن بحيث يحيط بالمنطقة بين عجلون شمالاً وطرف البحر الميت الشمالي الشرقي، وكان مركز فلسطين الأولى مدينة قيسارية، ومن مدنها القدس ونابلس ويافا وغزة وعسقلان.
- فلسطين الثانية : وكانت تشمل جبال الجليل ومرج ابن عامر والمرتفعات الواقعة إلى الشرق من بحيرة طبرية، أي أجزاء من شرق الأردن وسوريا الحالية.
- فلسطين الثالثة : وكانت تضم المنطقة الواقعة جنوب خط رفح – البحر الميت إلى خليج العقبة، وكان مركزها مدينة البتراء الواقعة الآن في شرق الأردن.

وعندما دخلت فلسطين تحت الحكم الإسلامي في عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه عدت جزءاً من بلاد الشام، حيث قسمت الدولة إلى سبعة أمصار، وكانت بلاد الشام أحد هذه الأمصار، وقد قسمت الشام إدارياً إلى أجناد في عهد الراشدين، هي جند حمص، وجند دمشق، وجند فلسطين، وجند الأردن.

وفي العهد الأموي أضيف جند خامس هو جند قنسرين، وكان جند فلسطين يمتد من رفح على الحدود مع سيناء إلى اللجون، وهي مدينة تقع على بعد ١٨ كم شمال غرب مدينة جنين، وكانت اللد عاصمة جند فلسطين إلى أن تولى سليمان بن عبد الملك ولاية هذا الجند في عهد أخيه الوليد بن عبد الملك (٨٦ – ٩٦هـ)، فأمر سليمان ببناء مدينة الرملة التي أصبحت عاصمة هذا الجند، ثم ما لبث جند فلسطين أن أصبح ولاية مستقلة في العصر العباسي، بعد عهد أبي العباس السفاح، وظل مركزها الرملة. وكانت مقسومة إلى اثنتي عشرة "قرية " هي الرملة، وإيلياء (القدس)، وعمواس، واللد، وبينة، ويافا، وقيسارية، ونابلس، وسبسطية، وعسقلان وغزة، وبيت جبرين، ويضم إليها نواحي زغر، وديار قوم لوط، والشراة والجبال حتى أيلة على خليج العقبة.

أما جند الأردن فقد كان يضم وفق الاعتبارات المعاصرة أجزاء من شرق الأردن وشمال فلسطين وجنوب لبنان، وكان هو أصغر أجناد الشام، وكان مركزه (عاصمته) طبرية، ويضم ثلاث عشرة "قرية" وهي: طبرية، والسامرة، وبيسان، وفحل، وجرش، وبيت راس، وجدر، وآبل، وسوسية، وصفورية، وعكا، وقدس (شمال صفد)، وصور.

وفي عهد المماليك (١٢٥٠م – ١٥١٧م)، قسمت بلاد الشام إدارياً إلى "نيابات" وارتبطت أرض فلسطين بثلاث نيابات هي: نيابة صفد، والقدس، ونيابة غزة، وتضم نيابة صفد أجزاءً من شمال فلسطين وجنوب لبنان حتى نهر الليطاني.

وفي العهد العثماني ما بين (١٥١٦م – ١٩١٨م)، قسمت بلاد الشام إلى ثلاث "ولايات" هي: إيالة دمشق، وإيالة حلب، وإيالة طرابلس، وألحقت بكل إيالة وحدات إدارية تسمى "سناجق" وكانت سناجق نابلس وغزة والقدس واللجون وصفد تتبع إيالة دمشق، وكان سنجق نابلس يضم أجزاء من شرق الأردن. وعندما استحدثت إيالة صيدا سنة ١٦٦٠م ضمت مناطق صفد إليها، وانتقل مركز هذه الإيالة إلى عكا عام ١٧٧٧م، وتبعت ألوية القدس ونابلس والبلقاء فيما بعد إيالة صيدا. وعندما صدر نظام الولايات الجديد سنة ١٨٦٤م ضمت إيالة صيدا إلى ولاية سوريا. وعندما أنشأت ولاية بيروت سنة ١٨٨٧م فصل لواء عكا والبلقاء وثلاثة ألوية أخرى عن ولاية سوريا لتكون الولايات الجديدة. وكانت ولاية بيروت تمتد إلى منتصف الطريق بين نابلس والقدس،ضامة بذلك لواء البلقاء الذي كان مركزه نابلس، وكان يضم أقضية جنين، وبني صعب وجماعين والسلط، في حين ضم لواء عكا أقضية حيفا والناصرة وطبريا وصفد، وقد ظلت هذه الأجزاء من شمال فلسطين جزءاً من ولاية بيروت حتى عام ١٩١٤م. أما لواء القدس، فنظراً لأهميته ومخاوف الدولة العثمانية من الأطماع اليهودية الصهيونية فيه، ومن تدخلات الدول الأجنبية في شؤونه، فقد قامت بفصله عن ولاية سوريا، وأعلنته متصرفية مستقلة وربطته بالحكومة المركزية في العاصمة ربطاً مباشراً منذ عام ١٨٧٤م، وضمت هذه المتصرفية مناطق وسط وجنوب فلسطين، وتبعتها أقضية القدس ويافا وغزة والخليل. وفي عام ١٩٠٩م أنشأ قضاء بئر السبع وكان قبل ذلك جزءاً من قضاء غزة. ونظراً لقوة متصرفية القدس فقد حدث أكثر من مرة أن ألحق بها لواء نابلس (البلقاء) كما حدث أن ألحق بها قضاء الناصرة خلال الفترة ١٩٠٦– ١٩٠٩م. وقد استمرت متصرفية القدس حتى نهاية الدول العثمانية.

لقد أردنا من هذا الاستطراد في الحديث عن الحدود الجغرافية لفلسطين تأكيد لعدد من المعاني أهمها:

– إن تسمية فلسطين تسمية قديمة، وهي غالباً ما تغطي المنطقة بين البحر المتوسط والبحر الميت ونهر الأردن.

– إن فلسطين جزء من بلاد الشام ، ولم تكن التقسيمات الإدارية أو التسميات أو توسيع بعض المناطق وتضييقها ليؤثر على شعور أبنائها الأصل بأنهم أبناء أمة مسلمة واحدة ، وأن ولاءهم للحكم لا يهتز ما داموا مسلمين.

– ولم تكن التقسيمات الإدارية سوى تقسيمات فنية، لتسهيل متابعة الدولة المسلمة لشؤون الأقاليم، ولم يكن تغييرها ليثير أية حساسيات حقيقة لدى عامة الناس، وكانت هذه التغييرات تحدث كما يحدث الآن في أي بلد من توسيع أو تضييق أو إعادة تسمية للمحافظات والأقضية، دون أن يمس ذلك جوهر حياة الناس، وعلى ذلك، فقد كان طبيعياً أن يكون شمال فلسطين جزءاً من جند الأردن وأجزاءً من شرق الأردن جزءً من جند فلسطين، ثم يحدث أن تتبع أجزاء من شمال فلسطين ولاية بيروت، وأن يكون مركز لواء البلقاء هو مدينة نابلس.. إلخ.

– إن المشاعر الإقليمية الضيقة لم تكن لتوجد بين أبناء بلاد الشام (والمسلمين بشكل عام)، فكانت حرية التنقل والحركة والإقامة والعمل والتملك أموراً طبيعية يمارسها الجميع دون قيد أو حرج.

– إن التحديدات والجنسيات الإقليمية كانت بعيدة تماماً عن المسلم بالعهد الإسلامي لنهاية الدولة العثمانية، ولم تنبت بذورها إلا في عهد الاستعمار الغربي، ولكنها لم تتجذر للأسف إلا بظهور الدول الإقليمية العربية والإسلامية المستقلة ،وكان من عادة العرب أن يطلقوا على أرض فلسطين اسم "سوريا الجنوبية" وذلك باعتبارها جزءًا من سوريا (بلاد الشام). وفي أثناء عهد الحكومة العربية في دمشق، (منذ أوائل أكتوبر ١٩١٨م حتى يوليو ١٩٢٠م) كانت فلسطين – رغم الاحتلال البريطاني – ممثلة في المؤتمر السوري العام، وأول جريدة عربية ظهرت بعد= =الاحتلال البريطاني حملت اسم "سوريا الجنوبية". وكان الكثير من رجالات فلسطين في دمشق، ومنهم نواب في

فعلى الصعيد القانوني أصدر رئيس السلطة الفلسطينية أول قرار له بتاريخ ٢٠ /١٩٩٤/٥عام ([1]) قضى باستمرار سريان التشريعات والقوانين التى كانت سارية المفعول قبل : ١٩٦٧/٦/٥م في الضفة الغربية وقطاع غزة. بالتالي فقد تولت السلطة التنفيذية مهامها منذ تاريخ: ١٩٩٤/٧/٥م، أما المجلس التشريعي فقد شكل منذ ١٩٩٦/٣/٧م حيث شكلت الفترة بين إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية بين عام ١٩٩٤م –١٩٩٦م فترة حاسمة ففيها ضعفت السلطة التشريعية، وقوي دور السلطة التنفيذية التى عملت على سد الفراغ التشريعي في هذه الفترة، بالإضافة إلى سلطات اللجنة المشتركة (الفلسطينية والإسرائيلية). حيث منحت هذه اللجنة صلاحية سن القوانين التى تصدره السلطة وسلطة إصدار التشريعات المنظمة لمختلف جوانب الحياة العامة لأفراد المجتمع.([2])

اعتبرت السلطة الوطنية الفلسطينية هيئة إدارية مؤقتة مسئولة عن الفلسطينيين على جزء من أراضي فلسطين الحقيقية، وقد بلغ عدد سكان فلسطين الداخل حوالي أربعة ملايين فلسطيني موزعين بين قطاع غزة والضفة الغربية، فبدأ المهام الوظيفي للسلطة منذ عام ١٩٩٤م وفق ما تم التوقيع عليه باتفاقية السلام. وشكلت السلطة الوطنية الفلسطينية أول تجربة يحكم فيها الشعب الفلسطيني نفسه بنفسه على الأرض الفلسطينية مقارنة بتجربة منظمة التحرير التي كانت تعمل في المنفى بعيداً عن أرض فلسطين إقليماً أما أعمالها وقراراتها فكانت تطبق على كافة الشعب سواء في الداخل أم الخارج لهذا تعتبر السلطة حديثة التجربة التنظيمية والإدارية فهى في بداياتها الأولى وجوداً وعملاً .

وفي إطار المرحلة الانتقالية التي نجم عنها اتفاقية إعلان المبادئ، شكلت السلطة الوطنية الفلسطينية أعمدتها الثلاثة : الممثلة في السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية ، واحدة من المهام

المؤتمر السوري الذي أعلن استقلال سوريا بمارس ١٩٢٠م. ولم يغيب هذا الاسم عن فلسطين إلا بعد معركة ميسلون، والإحتلال الفرنسي لسوريا، وسقوط الحكم العربي فيها آنذاك في عام ١٩٢٠م.

أدى الإحتلال البريطاني بيان الحدود بين فلسطين والدول المجاورة نحو لبنان وسورية وبموجب الاتفاق الفرنسي – البريطاني، المنعقد ٢٣ /١٩٢٠/١٢م، حصل عليه بعض التعديلات عام ١٩٢٢م – ١٩٢٣م. أما حدود فلسطين مع شرق الأردن فقد حددها المندوب السامي لفلسطين شرق الأردن في الأول من سبتمبر ١٩٢٢م. وبهذا تحددت مساحة فلسطين ٢٧٠٠٩ كيلومترات مربعة، وامتدت بين خطي عرض ٣٠ ْ٢٩ و ْ١٥ ْ٣٣ شمالاً، وبين خطي طول ١٥ ْ ٣٤ و ْ٤٠ ْ35 شرقي غرينتش. أما حدود فلسطين بلغت من شرق الأردن ٣٦٠ كم، ومع سوريا ٧٠ كم، ومع لبنان ٧٩ كم، ومع مصر ٢١٠ كم. أما الساحل الفلسطيني على البحر المتوسط فيبلغ طوله ٢٢٤كم.

(١) القرار رقم(١) لسنة ١٩٩٥م باستمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ ١٩٦٧٠/٦/٥م مجموعة التشريعات الفلسطينية ، ديوان الفتوى والتشريع ، وزارة العدل ، المجلد ٢، ص ١٣٠.

(٢) أحمد مجدلاني: المجلس التشريعي الفلسطيني بين الواقع والطموح، منتدي فلسطين لأبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين، عام ٢٠٠٢، ص ٦٤ .

الوطنية العاجلة، فكان لا بد من أن يكون هناك تنظيم إداري خاص بهذه السلطة التي نشئت بمظهر خاص بها طبقاً لأهمية ذلك وخصوصيتها في النواحي العملية.

يقوم التنظيم الإداري على أساس الترتيب الهرمي للهيئات والأجهزة الإدارية المختلفة، أي أن الأعضاء والهيئات التى تكون الجهاز الإداري ليست جميعها في مرتبة واحدة، وإنما تمتاز بالتدرج فيما بينها، بحيث تكون هناك هيئات تعلو الآخرى حتى نصل إلى قمة الهرم، وهو رئيس السلطة التنفيذية.([1]) فإذا كان النظام السياسي يرسم الشكل العام للجهاز الحكومي بالمعنى الواسع، فإن التنظيم الإداري يتناول بعد ذلك بالتفصيل والتحديد جانبا من هذا الجهاز.([2]) يعد التنظيم الإداري هو العملية الأساسية التي يراد بها حسن أداء العمل، وتنميته في شتى المجالات، فلا يعتبر كافياً أن نرسم السياسة العامة في الدولة بدرجة عالية من الإتقان فقط، بل يجب أن يسند تنفيذها إلى جهاز إداري على قدر من الكفاءة والمسؤولية، متبعاً في ذلك أفضل السبل لتحقيق أفضل النتائج.

وقد أصبح التنظيم الإداري علماً مستقلاً بذاته له قواعده وأصوله الخاصة به، التي اكتسبت أهميه خاصة في المجتمعات الحديثة، وقامت في شأنها دراسات واسعة ومستفيضة، فلهذا يمكن القول بأن العمل الإداري يقوم من خلال التنظيم الإداري، ومن ثم تتحقق وظائف الإدارة العامة في مواقع الحياة العملية، سواء أكان التنظيم الإداري في الدولة نظاماً مركزياً أو لامركزياً فإنه مما لا شك فيه أن الأجهزة الإدارية في الدولة المعاصرة متعددة ومختلفة الأشكال.([3])

إن أي تنظيم إداري يتأثر في الدولة بالشكل السياسي القائم فيها وبالفلسفة المبني عليها، كما يتأثر بالأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، فيعتبر التنظيم الإداري من النظام السياسي بمثابة الفرع من الأصل، فمن الطبيعي أن يتفق مع اتجاهاته الرئيسية وأصوله العامة فالسلطة الفلسطينية مثلها مثل أي دوله قائمة بذاتها يتأثر تنظيمها الإداري بالظروف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، التي عاشها الشعب وما زال يعيشها.

قد تسلمت السلطة الفلسطينية من الاحتلال الإسرائيلي بعض السلطات على بعض أجزاء أرض فلسطين وفق الاتفاقية المبرمة بين الجانبين كما سبق ذكره، فألقيت على عاتقها مهام عديدة ، واتجهت نحو الاتساع المستمر تمثلت في تنوع أجهزتها وتعدد وتشابك مرافقها العامة ، فكان من الضروري أن تضع نظاماً إدارياً يظهرها بمظهر يقوى مكانتها ويحقق أهدافها، ويكفل سيادة القانون على جميع

---

(١) أ. د ثروت بدوي: تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، دار النهضة العربية القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٢٧.

(٢) ثروت بدوي : النظم السياسة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، عام ٢٠٠٦، ص ٣٠.

(٣) أ. د. ثروت بدوي: تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، مرجع سابق، ص ٣٢ .