

Opinion

Re

The Palestine Liberation Organization, the future State of
Palestine, and the question of popular representation

by

Guy S. Goodwin-Gill
Senior Research Fellow, All Souls College, Oxford
Barrister

Introduction

1. I been asked for my opinion on certain issues relating to popular representation (that is, the representation of the views of the Palestinian people) which may arise incidentally to the current proposal to seek recognition of the State of Palestine and observer status for the State in the United Nations.
2. This opinion seeks only to identify problems potentially affecting the right of the Palestinian people to self-determination and the manner by which that right can or may be exercised, due account being taken of the will of the people. The purpose is simply to flag the matters requiring attention, if a substantial proportion of the people (having a particular interest in, among others, the right of return) are not to be accidentally disenfranchised.
3. I am advised that one possibility being debated involves the replacement of the Palestinian Liberation Organization (PLO) and its 'substitution', within the United Nations, by the State of Palestine as the legitimate representative of the Palestinian people. In my view, this raises, first, what I will call 'constitutional' problems (in that they engage the Palestinian National Charter and the organization and entities which make up the PLO); secondly, the question of the 'capacity' of the State of Palestine effectively to take on the role and responsibilities of the PLO in the UN; and thirdly, the question of popular representation.

The 'constitutional' issue

4. The PLO was established in 1965, bringing together various groups united initially for the purpose of liberating Palestine. Its governing instrument is the Palestine National Charter. The PLO's nominal legislative body is the Palestinian National Council, which currently comprises some 669 members, of whom some 483 represent the diaspora; since 1996, 40% of the membership has been directly elected. In practice, 'political power' resides with the

Executive Committee, the eighteen members of which are elected by the Palestinian National Council.

5. When the Palestinian National Council is not in session, policy is determined by the Palestinian Central Council, whose 124 members are drawn from the Executive Committee, the Palestinian National Council, and other Palestinian organisations.
6. Following the Oslo Accords of 1993, the PLO, with the subsequent endorsement of the Palestinian National Council, established the Palestinian Authority as a short-term, *administrative entity* charged with the limited governance of those areas of the West Bank and Gaza which were placed under Palestinian responsibility. Its mandate, originally five years, was extended in 1998. The Palestinian Authority thus has limited legislative and executive competence, limited territorial jurisdiction,¹ and limited personal jurisdiction over Palestinians not present in the areas for which it has been accorded responsibility.
7. Within the constitutional structure of the PLO and the governance of the Occupied Palestinian Territory, therefore, the Palestinian Authority is a *subsidiary* body, competent only to exercise those powers conferred on it by the Palestinian National Council. By definition, it does not have the capacity to assume greater powers, to ‘dissolve’ its parent body, or otherwise to establish itself independently of the Palestinian National Council and the PLO. Moreover, it is the PLO and the Palestinian National Council which derive their legitimacy from the fact that they represent all sectors of the displaced Palestinian people, no matter where they presently live or have refuge.
8. In addition, the possibility of reconfiguring the self-determination unit by substitution, and without the consent of the competent institutions, raises the ‘external’ question of its consistency with the long-standing acceptance of the PLO, by the UN and the international community at large, as the sole,

¹ At present, the Palestinian Authority does not in fact exercise effective government even in some of the areas assigned to it.

legitimate representative of the Palestinian people; see further below, paragraphs 11-17.

The 'statehood' issue

9. Until such a time as a final settlement is agreed, the putative State of Palestine will have no territory over which it exercises effective sovereignty, its borders will be indeterminate or disputed, its population, actual and potential, undetermined and many of them continuing to live under occupation or in States of refuge. While it may be an observer State in the United Nations, it will fall short of meeting the internationally agreed criteria of statehood, with serious implications for Palestinians at large, particularly as concerns the popular representation of those not currently present in the Occupied Palestinian Territory
10. The significant link between the Palestinian National Council and the diaspora has been noted above in paragraph 4. They constitute more than half of the people of Palestine, and if they are 'disenfranchised' and lose their representation in the UN, it will not only prejudice their entitlement to equal representation, contrary to the will of the General Assembly, but also their ability to vocalise their views, to participate in matters of national governance, including the formation and political identity of the State, and to exercise the right of return.

The 'representation' issue

11. A number of elements of international and UN practice must be recalled. First, the United Nations (the General Assembly, the Security Council, the International Court of Justice) and Member States of the UN, including Israel, accept that the Palestinian people are entitled to self-determination.

12. The General Assembly has also repeatedly stressed that, ‘the Palestinian people is the principal party to the question of Palestine...’,² and that the Palestine Liberation Organization is, ‘the representative of the Palestinian people’.³
13. Moreover, it is the Palestinian people who possess the inalienable rights to self-determination, national independence and sovereignty, *and* the right to return to their homes and property from which they have been displaced and uprooted.⁴
14. In the practice of the UN, neither the Palestinian people nor the right to self-determination is territorially limited to the space currently referred to as the Occupied Palestinian Territory. Even though it may be challenging to identify ‘the people’ in this context, at least pending a viable and effective system of registration for the purposes of voting or referendum, the intent of successive General Assembly resolutions has been clearly to include both Palestinians in the Occupied Palestinian Territory, and those who remain displaced in other countries.
15. Secondly, the PLO is accepted by the United Nations and by the international community of States⁵ as the *sole representative* of the Palestinian people, and in this capacity it has been accepted as an Observer by the UN and its specialized agencies.
16. As the sole representative of the Palestinian people, both inside and outside the United Nations, the PLO’s mandate thus encompasses the totality of issues arising from the continuing displacement of Palestinians and the struggle for

² UNGA res. 3210 (XXIX), 14 October 1974; UNGA res. 3236 (XXIX), 22 November 1974, §4; UNGA res. 3375 (XXX), 10 November 1975.

³ UNGA res. 3236 (XXIX), 22 November 1974.

⁴ UNGA res. 3237 (XXIX), 22 November 1974.

⁵ See, for example, League of Arab States, Seventh Arab League Summit, Rabat, Morocco, ‘Resolution on Palestine’, 28 October 1974, §2, affirming the PLO as, ‘the sole legitimate representative of the Palestinian people’.

self-determination – this includes, among others, the questions of return and compensation highlighted in UNGA resolution 194 (III), and the question of national boundaries, which is implicit in SC resolution 242. These, necessarily, are matters for the Palestinian people as a whole, irrespective of their present place of residence.

17. The exercise of the right to self-determination is closely linked to ‘representation’ and the right of the people to make known their views. Article 21(3) of the 1948 Universal Declaration of Human Rights provides in straightforward language that, ‘The will of the people shall be the basis of the authority of government’. An inherent aspect of the principle of self-determination today is *representative* and democratic government, and it is increasingly recognized that there is an essential link between the State (for example, as a member of the United Nations), and the people it claims to represent.⁶ The best evidence of that link – representative government – is through elections which are based on the enfranchisement of the people at large.


Conclusion

18. The right of the Palestinian people to self-determination has been clearly recognized as a matter of international law.⁷ The peaceful and effective exercise of this right in accordance with the UN Charter has further been recognized as requiring the representation of the Palestinian people in the work of the United Nations.

⁶ Note also the reference to a government representing ‘the whole people’ in UNGA res. 2625 (XXV), 24 October 1970, ‘Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations’.

⁷ International Court of Justice, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, 9 July 2004, para. 118.

19. In my opinion, current moves to secure recognition of statehood do not appear to reflect fully the role of the Palestinian people as a principal party in the resolution of the situation in the Middle East.
20. The interests of the Palestinian people are at risk of prejudice and fragmentation, unless steps are taken to ensure and maintain their representation through the Palestinian Liberation Organization, until such time as there is in place a State competent and fully able to assume these responsibilities towards the people at large.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Guy S. Goodwin-Gill', with a stylized flourish at the end.

**GUY S. GOODWIN-GILL
BLACKSTONE CHAMBERS
BLACKSTONE HOUSE
TEMPLE, LONDON EC4Y 9BW**

10 August 2011

رأي بشأن

منظمة التحرير الفلسطينية، الدولة الفلسطينية المستقبلية، ومسألة التمثيل الشعبي

جاي س. جودوين جيل

أستاذ في القانون الدولي، كلية أول سولز، جامعة اوكسفورد

باريستر

مقدمة:

1. لقد طلب مني إبداء الرأي حول بعض القضايا المتعلقة بالتمثيل الشعبي (أي التمثيل لأراء ومواقف الشعب الفلسطيني)، والتي قد تبرز عرضيا ارتباطا بالاطروحات الحالية لنيل الاعتراف بدولة فلسطينية، والحصول على صفة دولة مراقبة في الامم المتحدة.
2. يهدف هذا الرأي فقط لتشخيص الاشكاليات التي من الممكن ان تؤثر على حق الشعب الفلسطيني في تقرير مصيره، وأسلوب أو نمط ممارسة هذا الحق، مع أخذ إرادة الشعب بالحسبان. بكل بساطة الهدف هو الإشارة الى المسائل التي تتطلب الدراسة المعمقة، لحماية نسبة عالية من أبناء الشعب (يخصهم بالتحديد حق العودة، بالإضافة الى مجموعة من الحقوق الأخرى) من خطر انتزاع الحقوق بطريق الخطأ.
3. علمت ان احد الاحتمالات المطروحة تقترح استبدال منظمة التحرير الفلسطينية م.ت.ف و"استبدالها" في الامم المتحدة، بدولة فلسطين كالممثل الشرعي للشعب الفلسطيني. برأيي، هذا يثير، أولاً: ما أدعوه إشكاليات " دستورية" (من حيث ارتباطها بالميثاق الوطني الفلسطيني والمنظمة والهيئات المشكلة لمنظمة التحرير). ثانياً: السؤال حول " قدرة" دولة فلسطين على اخذ الدور الفعال ومسؤوليات منظمة التحرير في الامم المتحدة. وثالثاً: مسألة التمثيل الشعبي.

القضية " الدستورية" :

4. أسست منظمة التحرير في العام 1965، وضمت معاً مجموعات مختلفة بهدف تحرير فلسطين. الميثاق الوطني الفلسطيني هو أداة حكمها. المجلس الوطني الفلسطيني هو الجسم التشريعي في منظمة التحرير، ويضم حالياً حوالي 669 عضواً، منهم 483 يمثلون الشتات. و منذ العام 1996 40% من الاعضاء تم انتخابهم مباشرة. عملياً " القوة السياسية" تكمن لدى اللجنة التنفيذية، المشكلة من 18 عضواً يتم انتخابهم من المجلس الوطني الفلسطيني.
5. حين لا يكون المجلس الوطني الفلسطيني بحالة انعقاد، المجلس المركزي الفلسطيني هو من يقرر السياسات، وأعضائه الـ 124 يأتون من اللجنة التنفيذية، المجلس الوطني الفلسطيني ومؤسسات فلسطينية أخرى.
6. تباعاً لاتفاق اوسلو عام 1993، منظمة التحرير الفلسطينية، وبمصادقة المجلس الوطني الفلسطيني لاحقاً، أسست السلطة الفلسطينية كجسد إداري قصير المدى كلف بحكم محدود لمناطق الضفة الغربية وغزة التي وضعت تحت مسؤولية فلسطينية. تفويضها والذي كان اصلاً لمدة خمسة اعوام مدد في العام 1998. وعليه فإن للسلطة الفلسطينية اختصاص تشريعي وتنفيذي محددين، نطاق سلطة اقليمية محدد¹ و سلطة قضائية شخصية وسلطة شخصية محدودة على الفلسطينيين الغير متواجدين في المناطق التي تسلمت مسؤوليات بها.
7. بناء عليه فإن السلطة الفلسطينية هي جسم فرعي ثانوي في الهيكل الدستوري لمنظمة التحرير ونظام الحكم في الارض الفلسطينية المحتلة، مخولة لممارسة السلطة التي منحت لها من قبل المجلس الوطني الفلسطيني. إذا ومن جوهر تعريفها السلطة لا تمتلك القدرة على انتزاع قوة سياسية اكبر، لحل وتفكيك الجسم الأب، أو تأسيس ذاتها بشكل مستقل عن المجلس الوطني الفلسطيني ومنظمة التحرير الفلسطينية. بل اكثر من ذلك ان المجلس الوطني الفلسطيني ومنظمة التحرير الفلسطينية يستمدان الشرعية من حقيقة كونهما يمثلان كافة شرائح الشعب الفلسطيني المهجر بغض النظر عن مكان تواجدهم الحالي أو مكان تهجيرهم.

¹ حالياً السلطة الفلسطينية لا تمارس حكماً فعلياً حتى على بعض من المناطق التي خصصت لها.

8. بالإضافة الى ذلك، ان امكانية اعادة تشكيل هيكل تقرير المصير عن طريق التبدل، دون موافقة المؤسسات المختصة، تثير السؤال "الخارجي" حول توافقها مع الاعتراف القائم منذ زمن طويل بمنظمة التحرير الفلسطينية كالممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني من قبل الامم المتحدة والمجتمع الدولي عامة. انظر لاحقا الفقرات 11-17.

قضية " الدولة " :

9. حتى بلوغ حل نهائي، ان الدولة الفلسطينية الافتراضية لا تمتلك اقليميا تفرض عليه السيادة الفعلية، ستكون حدودها غير محددة أو متنازع عليها، غير واضح من هم رعاياها الفعليين والافتراضيين، حيث الكثير منهم سيواصلوا العيش تحت الاحتلال او في دول اللجوء. في حين انها قد تصبح عضو مراقب في الامم المتحدة، الا انها ستكون بعيدة عن كونها مستوفية للمعايير الدولية المتوافق عليها لدولة. ولهذا تداعيات مهمة على جمة للفلسطينيين بشكل عام، خاصة بشأن التمثيل الشعبي لأولئك الغير متواجدين في الارض الفلسطينية المحتلة.

10. ان الرابط المهم بين المجلس الوطني الفلسطيني والشتات تم الإشارة اليه في الفقرة الرابعة اعلاه. و فلسطينيو الشتات يشكلون اكثر من نصف الشعب الفلسطيني، فإذا تم "انتزاع حقوقهم" وفقدوا تمثيلهم في الامم المتحدة، فلن يكون هذا مجحفا فقط بحقهم في التمثيل المتساوي، وعلى عكس ارادة الجمعية العامة، بل سيمس ايضا قدرتهم على التعبير عن آرائهم، ومشاركتهم في قضايا الحكم الوطني و التي تشمل بناء وتشكيل الهوية السياسية للدولة، وسيمس ايضا قدرتهم على ممارسة حق العودة.

قضية " التمثيل " :

11. يجب ان نستذكر بعضا من ممارسات المجتمع الدولي والامم المتحدة، أولا: الامم المتحدة (الجمعية العمومية، مجلس الامن، محكمة العدل الدولية) والدول الأعضاء في الامم المتحدة، و منهم إسرائيل، قبلوا بحق الشعب الفلسطيني في تقرير مصيره.

12. كما ان الجمعية العمومية أكدت تباعا بأن "الشعب الفلسطيني هو الطرف الأساسي في مسألة فلسطين....." ² وان منظمة التحرير الفلسطينية هي "الممثل للشعب الفلسطيني" ³.

13. اكثر من هذا، ان الشعب الفلسطيني هو المالك للحقوق الغير قابلة للتصرف لتقرير المصير، الاستقلال الوطني والسيادة، و العودة للمنازل والممتلكات التي هجروا واقتلعوا منها ⁴.

14. في ممارسات الامم المتحدة، ان الشعب الفلسطيني وحق تقرير المصير غير محصورين اقليميا بالموقع المسمى حاليا الاراضي الفلسطينية المحتلة. ومع أن احصاء وتحديد "الشعب" قد يكون صعبا في هذا السياق، على الاقل حتى الحصول على نظام فعال للتسجيل بهدف اجراء انتخابات او استفتاء شعبي، ان النية الواضحة وراء القرارات المتعاقبة للجمعية العمومية هي احتواء كل من الفلسطينيين في الاراضي الفلسطينية المحتلة وأولئك الذين تهجروا لدول اخرى.

15. ثانيا، ان منظمة التحرير الفلسطينية تعتبر من قبل الامم المتحدة والمجتمع الدولي ⁵، كالممثل الوحيد للشعب الفلسطيني، وفي هذا الإطار تم قبولها كمراقب في الامم المتحدة واجهزتها المختلفة.

²قرار الجمعية العمومية 3210 () 14 تشرين اول 1974، وقرار الجمعية العمومية 3236 () 22 تشرين ثاني 1974، وقرار الجمعية العمومية 3375 () 10 تشرين ثاني 1975.

³ قرار الجمعية العمومية 3236 () 22 تشرين ثاني 1974.

⁴قرار الجمعية العمومية 3237 () 22 تشرين ثاني 1974.

16. كالممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني داخل وخارج الامم المتحدة، ان تفويض منظمة التحرير يشمل كافة القضايا النابعة من استمرار التهجير للفلسطينيين، والصراع من اجل حق تقرير المصير، وهذا يشمل ضمن امور اخرى، السؤال حول حق العودة والتعويض والذي ابرز في قرار الجمعية العامة 194 (3)، والسؤال حول الحدود الوطنية الكامنة ضمناً في قرار مجلس الامن 242. هذه بالضرورة قضايا مشتركة لكافة الشعب الفلسطيني، دون اي اعتبار لمكان سكنهم الحالي.

17. إن ممارسة حق تقرير المصير أمر مرتبط بشكل وثيق بـ "التمثيل" وحق الشعب بالتعبير عن رأيه. ان المادة 21(3) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان للعام 1948 تنص وبلغة مباشرة وصريحة " ان إرادة الشعب هي أساس سلطة الحكم". إن عنصر اصيلاً من حق تقرير المصير اليوم هو الحكم الديموقراطي الممثل، وهناك اعتراف متزايد بضرورة وجود رابط أساسي بين الدولة (مثلاً كعضو في الامم المتحدة) وبين الشعب الذي تدعي تمثيله⁶. الشاهد الافضل على هذا الرابط – الحكومة الممثلة- هو عبر الانتخابات المرتكزة على اعطاء الشعب حقوقه كافة.

استنتاجات:

18. لقد تم الاعتراف بحق الشعب الفلسطيني في تقرير المصير بشكل واضح و صريح كمسألة في القانون الدولي⁷. كما و اعترف بأن الممارسة الفعالة والسلمية لهذا الحق بما يتماشى وميثاق الامم المتحدة تتطلب تمثيل الشعب الفلسطيني في عمل الامم المتحدة.

19. برأبي، التحركات الحالية لضمان الاعتراف بالدولة لا تعكس تماماً دور الشعب الفلسطيني كطرف أساسي لحل الوضع في الشرق الاوسط.

20. ان مصالح الشعب الفلسطيني مهددة بالاجفاف والتشرد، الا اذا اتخذت الخطوات اللازمة لضمان بقاء تمثيلهم من خلال منظمة التحرير الفلسطينية، حتى يحين الوقت وتقام دولة قادرة على تحمل المسؤولية تجاه كافة الشعب الفلسطيني.

⁵ انظر مثلاً، جامعة الدول العربية، القمة السابعة، الرباط، المغرب " القرار حول فلسطين" 28 تشرين اول 1974، المصادقة على ان م.ت.ف " هي الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني".

⁶ 24 تشرين اول 1970، " الاعلان عن مبادئ القانون الدولي بخصوص العلاقات الودية والتعاون بين الدول بما ينسجم وميثاق الامم المتحدة انظر ايضا المرجع حول الحكومة كممثل " كافة الشعب" في قرار الجمعية العامة رقم 2625 ()

⁷ محكمة العدل الدولية، التبعات القانونية لبناء الجدار في الارض الفلسطينية المحتلة، راي استشاري، 9 تموز، 2004، فقرة 118.