

# تعليق على مشروع دستور دولة فلسطين

## هيئة الخبراء الدوليين

30 آذار/مارس 2026

في شهر آذار/مارس 2026، اجتمعت هيئة دولية من الخبراء لاستعراض مسودة الدستور المؤقت لدولة فلسطين. وقد سعت الهيئة، في هذا الاجتماع الذي عقدته أكاديمية فولكه برنادوت (Folke Bernadotte Academy)، مركز كارتر (Carter Center)، وادم سميث انترناشونال (Adam Smith International)، إلى الاطلاع على الخبرات الدولية والمقارنة والاستفادة منها للاسترشاد بها في النقاشات التي يجريها الفلسطينيون ووضع الحوار الذي يدور على المستوى المحلي في سياقه الأوسع. ولم يكن هذا الاجتماع يُعنى بالتدخل في النقاشات الفلسطينية الداخلية أو الحكم على تطلعات الفلسطينيين أو تقديم تقييم مفصّل في هذا المضمار. بل سعينا، عوض ذلك، إلى إلقاء الضوء على الآثار المترتبة على الخيارات الواردة في نص الدستور وعرض وجهة نظر خارجية بشأن الخيارات المطروحة على بساط البحث في هذه الأونة. وقد باشرنا هذا العمل بالاستماع إلى مجموعة من الشخصيات العامة الفلسطينية لكي نقف على وجهات نظرها المتنوعة ونستطلع النقاشات العامة التي تدور في فلسطين في هذا الشأن، ثم عقدنا اجتماعًا وجاهيًا لمراجعة هذه النقاشات ودراسة مسودة الدستور على وجه التفصيل.

لقد صُممت مسودة الدستور المؤقت، حسبما ورد في ديباجته، لغايات توجيه فلسطين في مسعاها الذي يصبو إلى «دولة ديمقراطية راسخة في إنسانها وكرامته وتكرس نهجًا لمسار وممارسة ديمقراطية عبر صناديق الاقتراع». وقد كلف الرئيس لجنة الصياغة، في المرسوم الذي أصدره بشأن تشكيلها، بإرساء الأساس الدستوري لنظام ديمقراطي يقوم على سيادة القانون والفصل بين السلطات وحماية الحقوق والتداول السلمي للسلطة. وتجسد المسودة هذه المبادئ نفسها (ولا سيما في المادة 2 منها). وهذا يستند إلى تاريخ حافل من البيانات الفلسطينية الرسمية التي صدرت ابتداءً من وثيقة إعلان الاستقلال لسنة 1988 ووصولًا إلى القانون الأساسي الذي سنته السلطة الوطنية الفلسطينية وتدعو إلى اعتماد أشكال ديمقراطية ونيابية في الحكم.

وقد سعى صانعو مسودة الدستور المؤقت لدولة فلسطين إلى بناء الأركان اللازمة لإقامة نظام سياسي يواجه هذه التحديات في أصعب الظروف التي قد يتخيلها المرء. وفي وسع أي نص دستوري أن يحدد الأدوار المؤسسية ويوضحها، وأن يُخضع السلطة للمساءلة وأن يعبر عن التطلعات، بيد أنه لا يستطيع في حد ذاته أن يتجاوز المشكلات الأعمق التي تتمثل في إنكار الحقوق والانقسام والحكم الذاتي الذي يخضع للقيود، إذ أن هذه الأمور تقع خارج نطاق النظام السياسي وإطاره.

وفي ظل هذه الظروف، عمل صانعو مسودة الدستور على اقتراح وثيقة مؤقتة تتضمن الحقوق والمؤسسات والانتخابات وأحكامًا دستورية تشمل طائفة كاملة من المواضيع. ونؤكد مرة أخرى أننا لا نكتب هذا التعليق لكي نتخذ فيه قرارات بالنيابة عن الفلسطينيين في هذه المواضيع، إذ إن الفلسطينيين وحدهم هم من يتخذ هذه القرارات. والجهة المعنية

الأساسية التي نضع هذه الملاحظات بين يديها تنحصر في أبناء الشعب الفلسطيني، ونحن نخطها والأمل يحدوننا في أن يجد الفلسطينيون الذين يشاركون في المداولات التي تتناول مستقبلهم الدستوري أن ملاحظتنا هذه قد تسهم في تسليط الضوء على الآثار التي تترتب على الخيارات التي يتخذونها.

وبالنظر إلى أن مسودة الدستور واسعة في نطاقها، فإننا نركز على المسائل التي يبدو أنها تتبوأ مكانة خاصة من الأهمية أو تحتاج إلى توضيحها وإمالة اللثام عنها. ولذلك، تتسم الملاحظات التي نوردتها بتركيزها وباعتمادها نهجًا انتقائيًا، وهي لا تُعدّ شاملة. وفضلاً عن هذا التقرير المركز، تتضمن الملاحق المرفقة إسهامات الخبراء، الذين يركز كل واحد منهم على مجالات خبرته المحددة.

كما نضع هذا التعليق ونحن ندرك تمام الإدراك أن هذه المسودة تخضع للدراسة في ظل ظروف بعيدة كل البعد عن تلك التي تجري فيها مناقشة الدساتير وتبنيها في الأحوال الطبيعية. فليس غريبًا أن تصاغ الدساتير في أوقات تعصف فيها الأزمات بالنظام السياسي، بل إن ذلك أقرب إلى يكون هو القاعدة. بيد أن فلسطين تشهد أكثر من أزمة عابرة. فالحرب، والاحتلال الذي طال أمده، وانقطاع التواصل بين بقاع إقليمها وانقسام مؤسساتها والتهجير الجماعي الذي يطال أبناء شعبها تفرض قيودًا صارمة على الطابع التشاركي الذي يسم أي عملية دستورية وعلى الأثر العملي المتوخى من نص الدستور. ويقع معظم العقبات التي تحول بين الفلسطينيين وبين تحقيق تقرير مصيرهم وإنجازه الكامل على أرض وطنهم خارج نطاق ما يمكن للدستور أن يؤثر فيه. ولذلك، لا يفترض هذا التقرير أن يشكل تصميم الدستور المصدر الوحيد الذي تتأتى الشرعية السياسية أو التمثيل الوطني أو فعالية المؤسسات منه. ففي الواقع، لا يتسنى لهذه المسودة أن تؤدي عملها بكفاءة دون تفعيل عدد من المؤسسات الرئيسية على نحو يتسم بفعاليتها ونجاعته، حسبما نبين ذلك أدناه.

ولكن حتى لو لم تُعتمد هذه المسودة وتوضع موضع التنفيذ على الفور، فإن النقاش الذي أثارته قد يظل جزءًا من السجل العام الذي يرجع الفلسطينيون إليه لاحقًا في سياق المساعي التي يبذلونها في سبيل إعداد دستورهم، ومن الأهمية أن تُدرس دراسة وافية في ضوء ذلك.

تقع وجهات النظر والتوصيات الواردة في هذا التقرير على عاتق الخبراء المستقلين في الهيئة وحدهم، وهي لا تعكس السياسات الرسمية أو المواقف المؤسسية التي تتبناها المنظمات التي شاركت في الاجتماع أو الشركاء الذين مولوه.

## الرئاسة

نلاحظ أن الرئاسة القوية تعد أبرز السمات اللافتة التي تسم مسودة الدستور. وثمة حاجة واضحة إلى المحافظة على المؤسسات الوطنية التي تتميز بقوتها في وقت يشهد تحديات لم يسبق لها مثيل، فضلًا عن مواجهة الانقسامات والخلافات السابقة في السياسة الفلسطينية، وتركز المسودة على الرئاسة في هذا المقام.

وبينما نقر بالحاجة إلى تمكين المؤسسات، تشير مراجعتنا إلى أن المسودة تفعل ذلك بطرق قد تُضعف الضوابط والتوازنات وسيادة القانون على المدى القصير، وقد يكون يصعب الانفكاك عنها أو الحد منها كذلك عند استبدال الدستور المؤقت بدستور دائم في وقت لاحق. فعلى وجه الخصوص:

- قد لا تسهم العلاقة القائمة بين الرئيس ومجلس الوزراء ومجلس النواب في تقييد صلاحيات الرئيس إلا بقدر ضئيل. فعلى وجه التحديد، يملك الرئيس بصلاحيات تحكمها قيود فضفاضة وتخوّله حل مجلس النواب (المادة 84)، كما يتمتع بصلاحيات واسعة تيسر له اختيار رئيس الوزراء (وهي صلاحيات مقيدة في نهاية المطاف بضرورة تشكيل مجلس وزراء يحظى بدعم أغلبية أصوات أعضاء مجلس النواب) وبمستوى غير مألوف من الرقابة التي يُحتمل أن يمارسها على مجلس الوزراء حتى بالمقارنة مع الأنظمة شبه الرئاسية (المادة 87). ويكمن الخطر هنا في أن هذه الصلاحيات قد تُخضع مجلس الوزراء للمساءلة أمام الرئيس وتحوله إلى هيئة إدارية أقرب ما تكون إلى هيئة تتولى وضع السياسات، وقد لا يملك مجلس النواب القدرة على ممارسة مهمته الرقابية. وعلاوةً على ذلك، يبدو أن الغموض يكتنف منصب نائب الرئيس الذين يعيّن إلى جانب الرئيس ورئيس الوزراء من ناحية اتساق السلطة التنفيذية وانسجامها.
- يتمتع الرئيس بطائفة واسعة من الصلاحيات التي تخوله إجراء تعيينات حاسمة الأهمية في المناصب العليا، كالسفراء وكبار الضباط في قوى الأمن والقضاة وكبار الموظفين في مؤسسات الدولة. وهذا يشمل، مثلاً، التعيينات في المحكمة الدستورية والمناصب القضائية العليا (المواد 87 و123 و134). وعلى وجه العموم، تُمارس هذه الصلاحية بالاشتراك مع مجلس النواب وغيره من المؤسسات، التي نتناول بعضها بالمزيد من التفصيل أدناه. وهذه خطوة تعد موضع ترحيب. ولكننا نلاحظ في هذه المرحلة الخطر الذي ينطوي على أن هذه الصلاحيات الواسعة، وما يقترن بها من دور قوي في أروقة الإدارة، قد تفضي إلى مأسسة نظام أوتوقراطي، إذ يعتمد الكثير في هذا الإطار على طريقة صياغة التشريعات التنفيذية وعلى أداء مجلس النواب وغيره من المؤسسات الدستورية.
- تشكل حالات الطوارئ نقطة الضعف التي تشوب العملية الديمقراطية في العديد من الأنظمة العربية. ومع أن الدستور يُصاغ لمصلحة كيان يسعى إلى أن يبصر النور في أصعب الظروف التي يمكن تخيلها، فنحن نلاحظ أنه ثمة سبب تضمن أن سلطة الطوارئ الممنوحة للرئيس لا تؤدي، في حال استخدامها، إلى تقويض العملية الديمقراطية من خلال تمكين الرئيس من تعليق هذه العملية ومواصلة الادعاء بوجود غطاء دستوري يبررها يسوّغها في الوقت نفسه. ومن الممكن تشديد صلاحيات الطوارئ. فمن شأن تحديد مدة أولية أقصر، وفرض شروط تتسم بقدر أكبر من الصرامة على تمديدها، ووضع شرط يقضي بأن يوقع رئيس الوزراء أو الوزير المختص على هذه التدابير (وعلى إعلان حالة الطوارئ ذاتها كذلك)، وإخضاع الإعلان نفسه لرقابة السلطة القضائية، وتحديد الحقوق التي لا يجوز الانتقاص منها (بما يتماشى مع مبادئ سيراكوزا)، ووضع تعريف أوضح يتناول «النظام العام» – وهو مصطلح يحدد عتبة منخفضة للغاية – وإبلاء اهتمام أكبر للهامش الذي تتيحه المادة 86 لاتخاذ تدابير لها قوة القانون في غير أدوار انعقاد مجلس النواب (دون تحديد سقف زمني واضح لإقرارها من المجلس في حال انعقاده)، من شأن ذلك كله أن يجعل إساءة استخدام الصلاحيات الممنوحة في حالة الطوارئ أمراً أكثر صعوبة.

## السلطة القضائية

تُرد الأحكام المتعلقة بالسلطة القضائية في صيغة عامة في معظمها، إذ تحيل المسائل التي تنظمها إلى التشريعات [التنفيذية].

فقد يتسم الاختصاص العام الذي تملكه المحكمة الدستورية بالوضوح، ولكن الدستور المؤقت يترك معظم التفاصيل للتشريعات التي تحتل أهمية حاسمة لتحويل الضمانات الدستورية وترجمتها إلى حقيقة واقعة. ولا تُعد هذه المسائل مسائل فنية بحتة، بل تشمل الصفة اللازمة للطعن في القوانين والإطار الزمني الناظم لإصدار القرارات وصلاحيه طلب التفسير، من جملة أمور أخرى. فعلى سبيل المثال، إذا لم يكن في وسع الأفراد اللجوء إلى المحكمة مباشرة (وفقاً لما ينص القانون الحالي عليه)، فهل تتمتع هيئة حقوق الإنسان بالقدرة على الالتجاء المباشر إليها؟

وينص الدستور على وجود مجلس القضاء الأعلى وشؤون السلطة القضائية، وخاصة حسبما يرد النص عليه في المواد 124-122، ولكنه يحيل العديد من المسائل الجوهرية بالمثل إلى التشريعات. وتضفي المسودة طابعاً دستورياً على المؤسسة التي تتولى إدارة شؤون السلطة القضائية بما يضمن استقلالها وفعاليتها وتيسير الوصول للعدالة، غير أنها تترك تشكيل المجلس وصلاحياته للتشريعات إلى حد كبير، مما يجعل القانون التنفيذي يتبوأ مكانة حاسمة. ومن الأهمية بوجه خاص تعزيز قدر من التعددية في التعيينات ووضع قواعد أوضح بشأن مدة تولي الوظيفة العامة والتأديب والعزل منها.

وبينما باتت المجالس القضائية شائعة اليوم في المنطقة (وعلى الصعيد العالمي)، تكمن المعضلة في كيفية تشكيل هذه المؤسسة على نحو لا تخضع فيه لسيطرة السلطة التنفيذية (من خلال التعيين في المناصب العليا أو من خلال نقل الولاية على الموظفين والموازنات ونزعها من يد المجلس)، وعلى نحو لا يكون فيه في عزلة تامة عن المجتمع في الوقت نفسه. وتُعد مشاركة الجهات المدنية الرئيسية والجمعيات المهنية والقضاة الأصغر سناً ومجلس النواب من الوسائل الشائعة التي تكفل تفادي الهيمنة الكاملة التي يفرضها الرئيس.

## المؤسسات الأخرى في الدولة

يتصور الدستور المؤقت عدداً من المؤسسات التي تحتل أهمية محورية في عمل الدولة، ويسعى إلى منحها أساساً قانونياً راسخاً وما يلزمها من الصلاحيات والاستقلال لإنجاز المهام المعهودة إليها. وفي العديد من الحالات، تُترك طريقة عمل هذه المؤسسات «للقوانين المكملة للدستور» (المادة 109)، والتي تُشترط الأغلبية المطلقة لإقرارها. وقد يشجع ذلك على التوصل إلى توافق واسع، مع أنه قد يُبقي على التشريعات القائمة – ويعوق تشكيل المؤسسات التي يتصورها الدستور – أيضاً بالنظر إلى ارتفاع العتبة المطلوبة لاعتماد هذه القوانين نسبياً.

وعلى وجه العموم، تضع المسودة تعريفاً دقيقاً لهذه المؤسسات وتمنحها الأساس القانوني الذي تحتاج إليه. وتعد هذه الأحكام عامة إلى حد ما في العديد من الحالات، إذ تترك التفاصيل للتشريعات. وهذه المؤسسات ليس لها طابع فني فحسب. فبعضها يضطلع بوظيفة دستورية حاسمة، ك لجنة الانتخابات أو ديوان الرقابة، وهي مؤسسات ينبغي ألا يخضع تشكيلها لرغبات أغلبية عابرة. وبوجه أعم، يلاحظ وجود قدر من غياب الانسجام في الضمانات الممنوحة لهذه المؤسسات. وقد يستدعي تعزيز مؤسسات الدولة المستقلة والمهنية:

- التعددية في صلاحيات التعيين. ففي بعض الحالات، تمنح المسودة مجلس النواب دوراً في التعيينات، ولكن ليس فيها كلها. وقد يمتد هذا الدور ليشمل جميع المؤسسات. ولكن ذلك قد يتيح حتى لأغلبية بسيطة (وخاصة إذا كان الرئيس ومجلس النواب يخضعان لهيمنة المؤسسة ذاتها) أن تسيطر على إجراءات التعيين. وتُعد الأغلبية المطلقة أو تمثيل قطاعات المجتمع ذات الصلة من الوسائل الأخرى التي تكفل بلوغ التعددية الحقيقية.

- الشفافية المالية والإدارية. فقد يُشترط على تلك المؤسسات، التي تُمنح الاستقلال المالي، أن تُفصح للمواطنين بعمومهم عن كامل التفاصيل المتعلقة بعملها وشؤونها المالية وإجراءات التوظيف التي تعتمدها، في المقابل.
- شفافية التقارير. فقد يُشترط نشر أعمال هذه المؤسسات (كديوان الرقابة، مثلاً) على الملأ وفي الحال، دون إحالتها إلى مؤسسات حكومية بعينها ودون غيرها.
- السلطة التنظيمية. فقد تُمنح المؤسسات الصلاحيات التي تخولها تنفيذ المهام الموكلة إلهما من خلال إصدار لوائح تنفيذية دون الرجوع إلى السلطات السياسية من أجل إصدارها.
- ضمانات مدة تولى الوظيفة العامة أو وضع إجراءات واضحة للتأديب والعزل منها.

ونلاحظ فيما له صلة بالأجهزة العسكرية وقوى الأمن:

- صلاحيات الرئيس بصفته القائد الأعلى لقوى الأمن (المادة 83) تفتقر إلى التحديد، وقد يكون من المناسب بيانها بوجه أكبر من التفصيل حتى لا توضع تحت قيادته الشخصية المطلقة دون قيود.
- كما هو الحال في مؤسسات الدولة الأخرى (كتلك التي يحددها الفصل التاسع)، يعد توزيع بعض آليات الرقابة بين الهيئات الدستورية وسيلة مهمة للحيلولة دون ممارسة السيطرة الأوتوقراطية.
- يبدو أن تحديد اختصاص المحاكم العسكرية يمنحها القدرة على محاكمة المدنيين، ولا سيما مع عدم تعريف «نطاق الشأن العسكري» (المادة 131).

وبوجه أعم، وضعت لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية «المبادئ والمعايير الدولية النازمة لإقامة العدل عن طريق المحاكم العسكرية»، والتي تقدم التوجيهات بشأن هذه المسائل.

## الحقوق

تتضمن مسودة الدستور باباً واسعاً يتناول الحقوق، وهو باب يبعث على الإعجاب ليس من حيث طوله فحسب، بل من ناحية صياغته الصارمة التي تحدد الضوابط المتعلقة بالحقوق (المادة 71)، وبما يأتي به من سمو بمكانة القانون الدولي لحقوق الإنسان (المادة 28، والمادة 82 على وجه الخصوص)، وبما ينطوي عليه من الإقرار بأن معظم الحقوق تشمل الناس جميعاً (مع بعض الاستثناءات المشار إليها أدناه) وبما يورده من طائفة كاملة من الضمانات المدنية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية.

وتتسم الصياغة التي تتناول الحقوق باتساع نطاقها وشمولها. فهي تمتد حتى تشمل حقوق الأموات، مثلاً (المادة 29). ولكن يبدو أن هذه الصياغة يشوبها بعض أوجه القصور. فعلى سبيل المثال، تتسم المادة 24 بقوتها في معالجة حقوق الضحايا، بيد أنه جرى إغفال المسألة الأعم المتصلة بالعدالة الانتقالية. كما تعد المادة الطموحة التي تتطرق إلى النوع الاجتماعي قاصرة عن إقرار حصة دستورية للمرأة على غرار ما اعتمده بعض الأنظمة (إذ تشير إلى تمثيل المرأة تمثيلاً عادلاً مناسباً). ولا تتضمن الأحكام التي تتناول سيادة القانون تفاصيل وافية تبين الحقوق الإجرائية في أثناء سير المحاكمات.

وضمن هذا الإطار الإيجابي للغاية، نلاحظ بعض الثغرات أو الجوانب الأخرى التي تثير اللبس. فأولاً، يقتصر بعض الحقوق على المواطنين أو الفلسطينيين. وينطبق ذلك، مثلاً، على الحق في العمل والتعليم، وحتى المساواة (المادة 27). وقد يكون تقييد بعض الحقوق وربطها بالمواطنة أو الجنسية مبرراً، إلا أن مسودة الدستور لا تتبع نمطاً واضحاً، ويبدو أنها تستند إلى مفاهيم للجنسية تفتقر إلى تحديد واضح المعالم (وقد يكون من الأفضل إرجاء هذا الأمر إلى حين إقامة الدولة بصفتها الكاملة). ويقدم العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية توجيهات بشأن الحقوق التي يكون من الأنسب حصرها بالمواطنين أو الرعايا، وتلك التي تنطبق على نطاق أوسع منهم.

وثانياً، يمكن أن تأتي المادة التي تنص على الضوابط، وعلى الرغم من أنها تشكل إضافة تبعث على التقدير، على نحو أكبر من التحديد من حيث إنفاذها (اختبار التناسب) وأن توضح أنها ملزمة لمؤسسات الدولة كافة. كما تعتمد المسودة في مواضع منها على ضوابط داخلية، مما يتيح التضييق على بعض الحقوق من خلال القوانين العادية. وعلى وجه العموم، يمكن أن يتوخى الباب الثاني قدرًا أكبر من الوضوح فيما يتصل بالحقوق التي لا يجوز الانتقاص منها، وإنفاذ هذه الحقوق والاحتجاج بها أمام المحاكم وحق الضحايا الذين وقعت الجرائم الدولية عليهم في ملاحقة الجناة ونيل الانتصاف وجبر الضرر الذي حل بهم. وفضلاً عن ذلك، تستحق عناية المسودة بحقوق الموتى الإشارة والتنويه.

وأخيراً، نلاحظ أن المواد التي تتناول الحقوق تعد في غالب الأحوال من أكثر المواد التي تستقطب القدر الأكبر من تفاعل عامة المواطنين واهتمامهم. وقد يفضي طول هذا الباب في حد ذاته إلى الحد من فرصة الاطلاع على أحكامه بيسر وسهولة ما لم يرد ترتيبه وتنظيمه في أبواب تتسم بمعالمها الواضحة.

## العلاقات الخارجية ومنظمة التحرير الفلسطينية

يمنح الدستور المؤقت الرئيس دوراً مركزيًا في إبرام الاتفاقيات الدولية (المادة 82)، ولكن يبدو أن العديد من فئات المعاهدات تستدعي مصادقة مجلس النواب عليها، وينبغي أن يُعتمد بعضها بعرضها على استفتاء شعبي عام. ولا يتضح المنطق الذي يقف وراء استبعاد مجلس النواب من الاضطلاع بأي دور في التصديق على بعض المعاهدات، سيما وأن هذا الاستبعاد يمس مسائل سيادية تكتسي أهمية بالغة. وقد تتسم الصياغة بقدر أكبر من الوضوح فيما يتصل بالأدوار التي يؤديها الرئيس ومجلس النواب والاستفتاء العام والمحكمة الدستورية، وكذلك فيما يتعلق بالمكانة القانونية التي تتبوأها المعاهدات على الصعيد الداخلي.

كما تعد العلاقة القائمة بين الدستور ومنظمة التحرير الفلسطينية مسألة يكتنفها قدر من الغموض. والضغوط التي تفرضها هذه العلاقة واضحة في هذا السياق، إذ تحظى المنظمة باعتراف بعض الدول وبعض وكالات الأمم المتحدة، وهي تمثل حلقة الوصل الرئيسية بين الفلسطينيين في الشتات والوطن وتمتتع بشرعية تاريخية بين أبناء الشعب الفلسطيني. ولكن المنظمة مؤسسة لم تُصمَّم لتولي زمام الإدارة، وقيادتها الحالية تتداخل مع المؤسسات الأخرى (السلطة الوطنية الفلسطينية ودولة فلسطين والفصائل الرئيسية) على نحو يمكن أن يثير الالتباس ويقوض آليات المساءلة.

ولا تزيد مسودة الدستور عن أن تتناول هذا الالتباس على سبيل الإيجاز، وذلك بالإقرار بالدور الذي ما انفكت منظمة التحرير تؤديه في القيام بواجباتها النضالية في سبيل السيادة في الديباجة، وحيث يرد الإعلان عن المنظمة بصفتها الممثل

الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني في المتن (المادة 11). وقد تثير هذه الأحكام بعض اللبس إذا فُهمت على أنها تضع دولة فلسطين في موقع تابع للمنظمة وأنها تضع قياداتها خارج آليات المساءلة الدستورية. وتشكل هذه المخاوف جانباً من الدوافع التي تقف وراء الدعوات التي يطلقها بعض الفلسطينيين لإصلاح المنظمة.

ويرجع الدستور معظم المسائل المتعلقة بوضع المنظمة وإدارة العلاقات الخارجية ومكانة الشتات إلى المستقبل. وقد يكون هذا ببساطة هو المسار الأكثر حكمة في هذه المرحلة. ونكتفي بالإشارة الآن إلى أن المنظمة، فيش شكلها الحالي، يرجح أن تشكل في أحسن الأحوال بديلاً لا يبلغ درجة الكمال عن المؤسسات والإجراءات الشعبية الكاملة.

## المسائل الإجرائية والتصديق والعلاقة مع الدستور الدائم

لم تجر صياغة هذه الوثيقة في إطار إجراء عام وشامل اتسم بالتوافق وقام على المشاركة. ولا تدعي الوثيقة خلاف ذلك. فالدساتير الانتقالية، بحكم طبيعتها، تُصاغ في ظروف تنطوي على فراغ أو أزمة دستورية، ولا تكون الإجراءات المتكاملة ممكنة فيها.

ونلاحظ أن الوثيقة تتجاوز بشروط بعيد حدود النص الهيكلي الذي يصمم لغايات السماح لمؤسسات الدولة الأساسية بمزاولة عملها، إذ إنها تغطي جميع المسائل التي يعالجها الدستور الكامل، بل إنها تنص على تعديل أحكامه وتضع مبادئ توجيهية موضوعية واضحة بشأن ما يجوز وما لا يجوز تعديله فيه.

ومن الناحية الإجرائية، قد لا يزال ثمة سبل لضمان مشاركة أوسع في دراسة هذه الوثيقة على المدى البعيد. فبالنسبة لهذه الوثيقة، يمكن تنظيم أشكال من الاجتماعات وجلسات الاستماع العامة والمنتديات. وقد يتضمن هذا الأمر تقديم عرض أكثر تفصيلاً للمبادئ التي توجه وضع دستور دائم من حيث شموليتها وشفافيتها ومن حيث انتخاب الهيئات التأسيسية أيضاً.

وتجسد آلية التصديق الواردة في هذه الوثيقة، وهي الاستفتاء الشعبي العام، معضلة في وجه من الوجوه، إذ يفترض الدستور وجود إجراءات تجعل الظروف الراهنة تنفيذها أمراً بالغ الصعوبة. ونحن نضم أنه جرت بعض المناقشات بشأن وسائل بديلة لتبني هذا الدستور، فنكتفي بالإشارة هنا إلى مدى صعوبة هذه المسألة. وقد يجعل ذلك من المشاورات العامة أمراً يكتسي قدراً أكبر من الأهمية في الفترة التي تسبق التصديق على الدستور وإصداره. ولا تعد هذه الصعوبات الإجرائية مسائل فنية فحسب، بل تعكس الواقع الذي يشهد على أن النظر في تبني الدستور يجري في ظل غياب العديد من الشروط المؤسسية والسياسية التي يعتمد هذا الإجراء عليها في الأحوال العادية.

وتفرض صعوبة إجراء انتخابات سليمة تحدياً أكبر أمام تنفيذ هذه الوثيقة، إذ يُشترط لإنفاذ الدستور وجود مجموعة قادرة على البقاء من المؤسسات (وخاصة المؤسسات المنتخبة) التي لا وجود لها في الوقت الحاضر وقد يصعب إنشاؤها. ولن يتسنى تطبيق محاور أساسية من الدستور دون هذه المؤسسات (كهيئة برلمانية منتخبة، مثلاً).

ونلاحظ أن نقاشات فاعلة دارت بين الفلسطينيين حول ضرورة إحياء المؤسسات الوطنية (بما فيها منظمة التحرير على وجه الخصوص).

وعليه، نختتم بالإشارة إلى الإشكالية الجوهرية التي تعترى أي وثيقة. فالدستور يستمد شرعيته من الطريقة التي يُصاغ فيها ومن طريقة التصديق عليه ومن طريقة إنفاذه في الواقع العملي كذلك. والنص الذي لا يستطيع ضمان حماية الحقوق والتشريعات النيابية والمساءلة والرقابة الفعالة سيواجه الصعوبات على صعيد ترسيخ السلطة الدائمة وإرساء دعائمها.

نathan براون، الرئيس  
أستاذ العلوم السياسية والشؤون الدولية، جامعة جورج واشنطن

زيد العلي  
كبير مسؤولي البرامج، المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية، باحث زائر، جامعة برينستون

ماركوس بوكنفورده  
الأستاذ المشارك في الجامعة الأوروبية المركزية

سيسيليا بايليسيو  
كبيرة المستشارين، ومديرة برنامج الصومال، أكاديمية فولكه برنادوت

ديفيد كارول  
كبير مستشاري برنامج الديمقراطية في مركز كارتر

كريستينا موراي  
الأستاذة الفخرية، جامعة كيب تاون

زافييه فيليب  
أستاذ القانون العام، جامعة باريس 1 بانتيون-السوربون

فلاديمير بران  
كبير مستشاري الحكومة، شركة آدم سميث إنترناشيونال

أدريان ستون  
أستاذة ملبورن المرموقة، كلية الحقوق في جامعة ملبورن

سلي وحيد  
المحاضرة في القانون، المديرية التنفيذية، برنامج القانون والمجتمع في العالم الإسلامي، كلية الحقوق في جامعة هارفارد