

## صياغة الدستور وبناء الدولة: إعادة تعريف الشعب الفلسطيني<sup>44</sup>

عاصم خليل<sup>45</sup>

### 1. مقدمة

لقد بات «الدستور» يُعتبر في العصر الحديث، أنسب الأدوات القانونية التي تكفل استدامة التوافق السياسي بين الهيئات والجماعات والأفراد الذين يشكلون الدولة. ويسعى الدستور إلى ضمان احترام هذا «العقد الاجتماعي» الذي يتمسك به الأفراد والجماعات من أجل وضع حدٍّ للتوجّه القائم على استعادة الحقوق عن طريق العنف والعمل على تحصيلها واستردادها من خلال القانون. ولذلك، يُنظر إلى الدستور الحديث في حالاتٍ كثيرةٍ باعتباره العمل الأخير الذي تؤدّيه الثورة القائمة.<sup>46</sup>

ولا تشكل صياغة الدستور، في السياق الفلسطيني، نتيجةً مترتبةً على إقامة الدولة، وإنما تُعتبر جزءاً من مجموعةٍ من الشروط المسبقة التي يتعين استيفائها بغية إنجاز هذا العمل. وبعبارةٍ أخرى، فقد بات العمل على إقامة الدولة الجديدة عن طريق فرضها كأمرٍ واقع، إن لم يكن بإقامتها باستخدام القوة، أمراً يستحقّ النظر والدراسة. وتثبت الحالة الفلسطينية مدى أهمية التعاطي مع هذه المنهجية في إعداد الدستور وإقامة الدولة والمخاطر المتمخضة عنها في الوقت ذاته. ويتوجّب على الفلسطينيين، لكي يتمكنوا من إقامة دولتهم، أن يثبتوا لأسرة المجتمع الدولي أنهم يتوخّون الجديدة في توجّههم نحو تبني الديمقراطية الليبرالية وسياسة السوق الحر. ويجب عليهم كذلك أن يثبتوا إرادتهم وجدّيتهم في مساعي الإصلاح التي ينقذونها. وبعبارةٍ أخرى، ينبغي على الفلسطينيين إثبات استحقاقهم للدولة وجدارتهم بها، وهو ما لم يُعدّ يُعتبر جزءاً من حقّهم في تقرير المصير.

لقد كان العمل على صياغة «الدستور» يرتبط في بادئ الأمر بـ«الدولة الفلسطينية» التي أعلن الفلسطينيون إقامتها في العاصمة الجزائرية في العام 1988. ومع ذلك، فلم تُظهر المسودات الأولى من الدستور الفلسطيني إلا بعد إبرام اتفاقيات أوسلو مع إسرائيل، وهو ما أدّى إلى بروز القيود التي فرضتها هذه الاتفاقيات في نص هذا الدستور، إلى جانب الوقائع الجديدة التي تولدت عنها. ومن ناحيةٍ أخرى، لا يشكّل القانون الأساسي دستوراَ لدولةٍ تتمتع بالسيادة على إقليمها، بل إنه يُعتبر قانوناً مؤقتاً سوف يتمّ استبداله بالدستور حالما (وإذا ما قُدّر أن) تُقام الدولة.<sup>47</sup> ومع ذلك، يعتبر إعداد الدستور خطوةً على صعيد العمل على إقامة الدولة. وقد تمّ إعداد ثلاث مسودات من الدستور الفلسطيني وعرضها للنقاش العام (في العامين 2001 و2003). وقد كان هذا «الدستور» والدور المتوخّى منه وتوقيته والأهداف التي يسعى إلى تحقيقها منطقتين هذا النقاش العام.

44. أصل هذه الورقة البحثية مقالة نُشرت باللغة الإنجليزية في:

Rainer Grote & Tilmann J. Röder (eds.), *Constitutionalism in Islamic Countries: Between Upheaval and Continuity* (Oxford: Oxford University Press, 2011).

45. أستاذ مساعد في القانون العام، ومدير معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية - جامعة بيرزيت.

46. U. K. Preuss, 'Constitutional Powermaking of the New Polity: Some Deliberations on the Relations between Constituent Power and the Constitution' in M. Rosenfeld (ed), *Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy Theoretical Perspectives* (Duke University Press, Durham-London 1994) 145.

47. تنصّ المادة (115) من القانون الأساسي المعدّل لسنة 2003 على ما يلي: «يُعمل بأحكام هذا القانون الأساسي مدة المرحلة الانتقالية، ويمكن تمديد العمل به إلى حين دخول الدستور الجديد للدولة الفلسطينية حيز التنفيذ».

وبعد انعقاد الانتخابات التشريعية الثانية في العام 2006 وفوز حركة حماس فيها، دأبت الأطراف السياسية على الإشارة إلى «الدستور» (أو، بعبارة أدق، إلى القانون الأساسي) والاحتكام إليه، وعندما احتدم النزاع بين هذه الأطراف، جرى توظيف القانون الأساسي باعتباره معياراً لتحديد السلطات والصلاحيات التي تتولاها تلك الأطراف وتوضيحها، ولكن لم يكن هناك من إجماع حول الأحكام الملزمة التي احتكمت إليها الأطراف المتنازعة. وفي الحالات التي رجعت فيها هذه الأطراف إلى الأحكام نفسها التي جاء بها القانون الأساسي، فهي لم تكن تتقاسم التفسير ذاته لتلك الأحكام في أغلب الأحوال. وأياً كان الأمر، فقد كان هناك أمرٌ واحدٌ لا لبس فيه، وهو أن الحاجة كانت مُلِحَّةً لإيجاد حلٍّ لهذا النزاع الداخلي عن طريق الحوار. ومن خلال المؤسسات التي تمارس عملها على الوجه المطلوب، من أجل خاشي المواجهات بين الأفراد والجماعات التي قد تتبنّى أيديولوجياتٍ وأولوياتٍ ومصالحٍ متباينة.

وفضلاً عن ذلك، كانت الحاجة تفرض نفسها لإيجاد مخرج من المأزق السياسي الذي جُمع عن الأجنحة المختلفة التي تبتّتها المجتمع الدولي والشعب الفلسطيني على حد سواء. وفي الواقع، فقد أثبت اختيار الناخبين الفلسطينيين الذي جاء بحركة حماس على رأس سدة الحكم في مؤسسات السلطة الفلسطينية هشاشة التوازن القائم بين الشرعية الدولية والداخلية التي تيسمُ الزعماء السياسيين. كما برزت، في هذا المقام، حاجة ماسّة للعثور على حلٍّ يكفل الحد الأدنى من الصفة القانونية لهذه الحركة التي باتت تمسك بزمام السلطة، وهي صفةٌ لم تكن تستند بصورة حصرية إلى اختيار الأغلبية من جمهور الناخبين فحسب، وإنما إلى الطريقة التي سيحكم بها الشعب كذلك، وذلك من خلال احترام حقوق الأفراد والأقليات. ومن خلال تشجيع التعايش السلمي بين الشعوب والدول على وجه التحديد.

بعد إبرام اتفاق مكة بين الفصائل الفلسطينية الرئيسية في شهر شباط/فبراير 2007، اختار الفلسطينيون حلاً «خارج إطار القانون»، وخارج نطاق الترتيبات الدستورية، حيث دأبت هذه الفصائل على الإشارة إلى ما يُسمّى «الوحدة الوطنية» أو «التوافق الوطني». وكان هذا الاتفاق يشبه ترتيباً عشائرياً بين الفصائل المذكورة، وكان يقوم على أساس إعادة تقسيم الحيز العام بين الفصائل السياسية، وكان يبدو أن الإصلاح والتغيير المتوقعين يعنيان إعادة تأهيل المواقف القديمة والمتنافرة وإخراجها في ثوبٍ جديد. وكانت النتائج التي رتّبها هذا الاتفاق على النظام والمؤسسات الفلسطينية من الخطورة بـمكان. فقد انتقل الفلسطينيون من حالة المؤسسات والقطاع العام وقوى الأمن التي كانت تصطبغ بلونٍ واحدٍ، إلى حالةٍ تعدّدت فيها أطراف هذه الجهات، ولكنها اتّسمت بقدرةٍ لا يُستهان به من التسييس. ولم تكن الصفة المهنية والصالح العام المرجعية التي جرى الاحتكام إليها في كلتا الحالتين.

يدعي الباحث في هذه المقالة بأن التباينات الدستورية والمؤسسية التي تعرّج عليها أعلاه أسهمت في إحداث الشرخ والانقسام بين الفصائل والأراضي والروايات الفلسطينية خلال العام 2007، وذلك بعد سيطرة حركة حماس على مقاليد السلطة في قطاع غزة المحتل. فمنذ ذلك الحين، لم تفتأ الفصائل الفلسطينية ترجع إلى أحكام القانون الأساسي ذاتها، وتفسّرها بصورٍ متباينةٍ في كثير من الحالات، من أجل تبرير أعمالها وقراراتها. فقد كان استخدام القانون -كما هو الحال السائد في التاريخ الفلسطيني الحديث- من أجل توفيق الأهداف السياسية

ومواءمتها معه، وهو ما أفضى إلى تعطيل العمل على إقامة الدولة. ومع ذلك، فلم تكن المواجهة التي اندلعت بين الفصائل الفلسطينية تتمحور حول الأهداف السياسية فحسب. بل إنها كانت مرتبطة، كما تدعي هذه المقالة، بتطلعات تلك الفصائل وأهدافها ورؤيتها الوطنية.

## 2: 'نحن أبناء الشعب [الفلسطيني]'

ينبغي لنا، لكي نتمكن من تبيان حقيقة إنشاء نظام قانوني جديد، أن نرجع خطوة إلى الوراء، وذلك إلى السلطة التي تنيثت هذا النظام، وأن نقف على الفعل الذي يقف وراء إنشائه. وهذه هي النتيجة البسيطة التي صاغها سيبس (Sieyès) -وهو أول من قدم نظرية معقدة وثورية للسلطة التأسيسية (constituent power)-، يفترض الدستور قبل أي شيء وجود سلطة تأسيسية، «une constitution suppose avant tout un pouvoir constituant». وذلك على خلاف السلطات الأخرى التي يتم تشكيلها بموجب الدستور نفسه.<sup>48</sup> ومع ذلك، تعني الحقيقة نفسها التي تنطوي على الإقدام على فعل التأسيس الذاتي (self-constitution) أن يتظاهر «شخص ما» بأنه يتحدث بالنيابة عن ذاته أو باسمه (وهنا مكمّن التناقض). وبعبارة أخرى، ينكشف وجود الذات من خلال تمثيلها.<sup>49</sup> وبالتالي، يتحوّل السؤال من ماذا أو من «نحن» في مقولة «نحن أبناء الشعب [الفلسطيني]» إلى ماذا أو من تمثل «نحن» هذه.

يدعي كاتب هذه المقالة بأن كلاً من اتفاقيات أوسلو وإنشاء السلطة الفلسطينية على أجزاء من الأراضي الفلسطينية المحتلة أعاد إحياء هذه المسألة. ويوحي المصطلح الذي نستخدمه في هذا المقام (إعادة إحياء) بأنه لا يشير إلى أن مشكلة التمثيل هذه لم تكن وليدة عملية أوسلو. ففي واقع الأمر، واجهت منظمة التحرير الفلسطينية، الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني، تحديات على مدى عقود من قِبَل أطرافٍ مختلفةٍ ادّعت بأنها تمثل أبناء الشعب الفلسطيني، وذلك بدءاً من المجتمع الدولي (وهو ما تمثل بفرض الانتداب على فلسطين، وخطة التقسيم، وغيرهما) وانتهاءً بالدول العربية (ولاسيما الأردن، ومصر بطريقة غير مباشرة، من خلال الحركة القومية العربية التي اتخذت أشكالاً وهيئاتٍ متباينة). وفضلاً عن

48. ورد هذا الاقتباس في كتاب:

2. K. Gözler, *Pouvoir Constituant* (Ekin Kitabevi, Bursa 1990).

وكان إيمانويل جوزيف سيبس (Emmanuel Joseph Sieyès) الذي عاش بين العامين 1748 و1836 من رجال الثورة والدولة في فرنسا. كما كان رجل دينٍ قبل اندلاع الثورة الفرنسية. وكان يُعرف بالقس سيبس. للاطلاع على المزيد من التفاصيل حول النظرية التي وضعها سيبس، انظر:

A. Khalil, *The Enactment of Constituent Power in the Arab World: The Palestinian Case* (PIFF 47, Helbing & Lichtenhahn, Fribourg 2006); G. Jellinek, *L'Etat Modern et son Droit* (first part *Théorie Générale de l'Etat*, Paris 1911); P. Comanducci, 'Ordre ou Norme? Quelques Idées des Constitution au XVIII siècle' in M. Troper and L. Jaume (eds), *1789 et l'Invention de la Constitution (Actes du colloque de Paris organisé par l'Association Française de Science Politique 2,3 et 4 mars 1989)* (Bruylant, Bruxelles 1994) 23-43; Claude Klein, *Théorie et Pratique du Pouvoir Constituant* (PUF, Paris 1996); R.Carré de Malberg, *Contribution à la Théorie Générale de l'Etat* (Vol. II, CNRS, Paris 1922).

49. Hans Lindahl, 'Constituent Power and Reflexive Identity: Towards an Ontology of Collective Selfhood' in Martin Loughlin and Neil Walker (eds), *The Paradox of Constitutionalism* (Oxford University Press, Oxford 2007) 17-21.

ذلك، واجهت منظمة التحرير الفلسطينية تحدياتٍ جمةً بصفتها مثلاً للشعب الفلسطيني مع اندلاع الانتفاضة الأولى، وذلك كردة فعل أصيلة من جانب أبناء الشعب الفلسطيني في الأراضي الفلسطينية المحتلة تجاه وحشية الاحتلال وقسوته والدور البارز الذي باتت «الجماعات الإسلامية» ولاسيما حماس، تضطلع به في الوقت ذاته الذي لم تكن ممثلةً فيه في المنظمة.

ومع إبرام اتفاقيات أوسلو، دخلت منظمة التحرير الفلسطينية، ومن خلال السلطة الفلسطينية، في تواصلٍ مباشرٍ للمرة الأولى في تاريخها مع أبناء الشعب الفلسطيني القاطنين في الأراضي الفلسطينية المحتلة، ومع النظام القانوني الساري فيها. ومع ذلك، كان الاعتراف بدولة إسرائيل يعني بصورةٍ غير مباشرة الاعتراف بالمواطنة الإسرائيلية التي يتمتع بها ما يربو على مليون فلسطيني، وهو ما يُفضي إلى استبعادهم وإقصائهم عن «نحن» التي تمثلها منظمة التحرير الفلسطينية. وبالإضافة إلى ذلك، فقد عملت اتفاقيات أوسلو على تأسيس مؤسسة معظم الأفعال غير القانونية التي كانت تنقذها إسرائيل وتنتهك أحكام القانون الدولي بها. كما كان يعني تسليم منظمة التحرير الفلسطينية بترك قضايا اللاجئين والقدس والحدود والمستوطنات الإسرائيلية إلى مرحلةٍ لاحقةٍ من المفاوضات. القبول بتقسيم الأرض والشعب والنظام القانوني الفلسطيني. وقد فرض هذا التقسيم تحدياتٍ أمام أفراد منظمة التحرير الفلسطينية بالتمثيل الذي تتولاه لأنها كانت، ولا تزال، عاجزةً عن الاضطلاع به بحكم الواقع وبحكم القانون.

تبين الفقرات التالية كيف أن نوع العلاقة التي كانت قائمةً بين السلطة الفلسطينية ومنظمة التحرير الفلسطينية تحولت من هيمنةٍ تامةٍ لمؤسسات المنظمة إلى فصلٍ خجول بين مؤسسات المنظمة والسلطة، ومن ثم إلى هيمنة مؤسسات السلطة على المنظمة نفسها. وجد الإشارة إلى «العلاقة» عوضاً عن «الفصل» مبرراً لها في حقيقة أن المنظمة حاولت، كما سنبين ذلك أدناه، أن تتأى بنفسها عن «وليدها» الذي شكّل ثمرة الاقتران الغريب (بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل). فبطريقةٍ ما، لم تستطع السلطة الفلسطينية وإسرائيل أن تتصرفا على نحوٍ مغايرٍ لأنهما قد تَضَطَّران إلى إقصاء المنظمة، وذلك في الوقت ذاته الذي لم تكونا تريدان فيه الوصول إلى هذا الأمر. بل إن البعض يذهب إلى أبعد من ذلك، حيث يفترض أن عملية السلام برمتها كانت تمثل المخرج الوحيد لمنظمة التحرير التي كانت تشارف على الموت، في مطلع العقد التاسع من القرن الماضي لأسبابٍ مختلفةٍ تقع خارج إطار هذه الورقة، ولكن السلطة الفلسطينية عملت على استبدال منظمة التحرير بصورةٍ تدريجيةٍ في العديد من المجالات، كما سنوضح ذلك في ثنايا هذه الورقة.

تشير الانتخابات التشريعية الثانية التي جرت في شهر شباط/فبراير 2006 إلى المرحلة التي أُعيد فيها إحياء قضية العلاقة ما بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الفلسطينية. ولكن ما تلا هذه الانتخابات يشكّل عودةً إلى الأصول، أي إلى المنظمة. وقد تأتت هذه العودة بسبب الرغبة في الالتفاف على مؤسسات السلطة الفلسطينية، التي باتت حماس تهيمن عليها. كما تشير الانتخابات المذكورة إلى المطالب المتزايدة التي باتت تنادي بإصلاح منظمة التحرير الفلسطينية، أو استبدالها أو حتى حلها. ولكن ما تبّع الانتخابات التشريعية الثانية لم يكن بسبب نتائج الانتخابات نفسها، بل إن الواقع الذي نجم عنها أظهر أعراض مرضٍ قديمٍ

كان ينخر في جسد السلطة الفلسطينية، وأثبت وجود ثغرات في نظامها القانوني. وعدم كفاية الآليات الدستورية التي ثبت عجزها عن ضمان التعايش السلس بين هاتين المؤسستين. يعتقد البعض أنه لم يكن يُقصد بإقامة السلطة الفلسطينية استبدال منظمة التحرير الفلسطينية. بصفتها الممثل الشرعي والوحيد (المؤسسة والكيان السياسي) للشعب الفلسطيني في الأرض الفلسطينية المحتلة وفي الشتات، وأن السلطة لم تخل محل المنظمة<sup>50</sup> ولن تخل محلها<sup>51</sup>. وعلى الرغم من غياب الخطاب المناهض باستبدال منظمة التحرير الفلسطينية بمؤسسات السلطة الفلسطينية، توحى بعض الحقائق القائمة على الأرض بأن القيادة الفلسطينية (بصرف النظر عن نواياها) قد قادت السلطة في هذا الاتجاه<sup>52</sup>. فقد بدأت أربعة توجهات رئيسية تتشكل في النظام الوليد الذي نشأ في الأرض الفلسطينية المحتلة بعد التوقيع على اتفاقيات أوسلو: (1) التحول في مركز الحياة السياسية الفلسطينية من 'الخارج' (بمعنى خارج الأرض الفلسطينية المحتلة) إلى هذه الأراضي نفسها. (2) تنامي النزاع بين معادلات السياسة الفلسطينية السائدة في المنفى وتلك التي تناسب مع الوضع 'الجديد' داخل الأرض الفلسطينية المحتلة. (3) التحول في الهدف المتمثل في المطالبة باستحقاق الدولة على كامل أرض فلسطين التاريخية إلى الهدف 'التواضع' الذي يقضي باستعادة الأرض التي احتلها الإسرائيليون في العام 1967. (4) نهاية المرحلة 'الثورية' من الكفاح الوطني التحرري والهيكلية السياسية التي واكبته<sup>53</sup>.

لم يُقصد بإقامة السلطة الفلسطينية، من وجهة نظر منظمة التحرير الفلسطينية على الأقل، أن تخل محل المنظمة ما لم يتم تحقيق جميع الحقوق المشروعة لأبناء الشعب الفلسطيني<sup>54</sup>. فليس هناك ما يكفي من الأسس الواقعية التي تدفع المرء للاعتقاد بأن هذه اللحظة قد حانت مع إنشاء السلطة الفلسطينية. وليس بالضرورة أن تستنفذ منظمة التحرير الفلسطينية الأهداف التي وضعتها حتى مع إقامة الدولة<sup>55</sup>.

وبالتالي، فلا تزال منظمة التحرير تمثل مرجعية السلطة الفلسطينية. صحيح أنه كان من الممكن إنشاء السلطة الفلسطينية لكي تحكم أجزاء من الأرض الفلسطينية بفضل الاتفاقيات التي أبرمت مع إسرائيل أو بسببها<sup>56</sup>. ولكن المجلس المركزي للمنظمة هو من وافق على تشكيل هذه السلطة في المؤتمر الذي عقده في تونس على مدى يومي 10 - 12 تشرين

50. خليل الشقاقي، 'مستقبل الديمقراطية في فلسطين بالنظر إلى إشكالية العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية'، (1997)، السياسة الفلسطينية، 15 - 16، 60.

51. مدوح نوفل، 'نشوء وتطور إشكالية العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية'، (1997)، السياسة الفلسطينية، 15 - 16، 83.

52. المصدر السابق، ص. 89. تفسير قبعة، 'في إشكالية العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية'، (1997)، السياسة الفلسطينية، 15 - 16، 73.

53. Ali Jarbawi, 'Palestinian Politics at a Crossroads' (1996) 25 (4) *Journal of Palestine Studies* 29-39.

54. أحمد مبارك الخالدي، 'علاقة منظمة التحرير بالسلطة الوطنية: إشكالية تدرج سلطات أم تداول وإحلال'، (1997)، السياسة الفلسطينية، 15 - 16، 98.

55. يزيد صايغ، 'بين الدولة في المنفى والدولة المنقوصة في الوطن'، (1997)، السياسة الفلسطينية، 15 - 16، 67.

56. قبعة، (الحاشية 7 أعلاه)، ص. 73.

الأول/أكتوبر 1993.<sup>57</sup> فقد حوّل قرار المجلس المركزي اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير تشكيل مجلس السلطة الفلسطينية ورشّح رئيس هذه اللجنة (ياسر عرفات آنذاك) ليتولى رئاسته. وعلى الرغم من تقدم، فقد حوّل مركز الثقل السياسي الفلسطينية بحكم الواقع بعيداً عن منظمة التحرير الفلسطينية إلى السلطة الفلسطينية.<sup>58</sup> وفي هذا المعنى، باتت السلطة الفلسطينية تضطلع بدور «الدولة قيد الانتظار»، وهو أمرٌ أفرز تأثيره على النظام السياسي والمؤسسات الفلسطينية وأسهم في تشكيلها.<sup>59</sup> وأمسى وجود المنظمة رمزياً على نحو متزايد<sup>60</sup> حيث حوّلت إلى أداة سياسية طيّعة تُستخدم كلما دعت الحاجة إليها.<sup>61</sup> ويقتصر دورها على توقيع الاتفاقيات بالنيابة عن السلطة الفلسطينية ولصحتها. وقد تعزّز هذا التوجّه على يد المجتمع الدولي، الذي فضّل التعامل مع السلطة الفلسطينية باعتبارها السلطة التي تحكم الفلسطينيين في الأرض الفلسطينية المحتلة على التعامل مع منظمة التحرير الفلسطينية بصفتها حركة تحررية. ومن أبلغ الشواهد على ذلك تقديم خطة خارطة الطريق التي أعدتها اللجنة الرباعية الدولية لرئيس الوزراء في السلطة الفلسطينية،<sup>62</sup> محمود عباس، رئيس الوزراء الأول الذي تم ترشيحه لتولي هذا المنصب بعد إنشائه بناءً على التعديلات التي أُجريت على القانون الأساسي في العام 2003 (وقد استقال عباس من هذا المنصب بعد ستة أشهر من تولّيه). وينظر بعض الكُتّاب إلى هذا التوجه بعين الريبة، واعتبر البعض الآخر أنه يحاكي المؤامرة<sup>63</sup> في حين ينظر آخرون إلى المركزية المتزايدة التي باتت السلطة الفلسطينية تتبوأها بمثابة ظاهرة طبيعية تتواءم مع الولاية الإقليمية والإدارة (المحدودتين) التي تملكهما لحكم المواطنين الفلسطينيين القاطنين في الأرض الفلسطينية المحتلة. فقد شكّل نقل معظم مؤسسات المنظمة وقيادتها إلى الأرض التي تقع تحت سيطرة السلطة الفلسطينية بدايةً للتهميش التدريجيّ لمؤسسات المنظمة، لأن بعض الدوائر المهمّة، من قبيل الدائرة السياسية، بقيت خارج الأرض الفلسطينية المحتلة. ويرى بعض الكُتّاب أنه لا رجعة عن هذا الأمر.<sup>64</sup> وأن منظمة التحرير لن تستعيد الدور الذي كانت تؤديه في مستهلّ عهدها.<sup>65</sup>

57. نوفل، (الحاشية 6 أعلاه)، ص. 85.

58. نوفل، (الحاشية 6 أعلاه)، ص. 86.

59. صايغ، (الحاشية 10 أعلاه)، ص. 63.

60. جميل هلال، «منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية: للعادلة المقلوبة على رأسها»، (1997)، السياسة الفلسطينية، 15 - 98.

61. بلال الحسن، «لماذا يحاصر العالم حكومة حماس؟ إعادة بناء المشروع الوطني الفلسطيني أو الموت والتلاشي»، (2006) مجلة الدراسات الفلسطينية 67، 38.

62. معين الطناني، «حركة حماس ومنظمة التحرير الفلسطينية» (2006)، مجلة مركز التخطيط الفلسطيني، 22، انظر الموقع الإلكتروني: <[http://www.oppc.pna.net/mag/mag22/new\\_page\\_1.htm](http://www.oppc.pna.net/mag/mag22/new_page_1.htm)>. وقد زرنا هذا الموقع واقتبسنا منه في يوم 24 نيسان/أبريل 2009.

63. قبة، (الحاشية 7 أعلاه)، ص. 73، 68.

64. سميح شبيب، «السلطة الوطنية الفلسطينية ومنظمة التحرير: إشكالية العلاقة الإدارية والوطنية»، (1997)، السياسة الفلسطينية، 15 - 54 - 55.

65. صايغ، (الحاشية 10 أعلاه)، ص. 66.

وقد طرِحَ دور منظمة التحرير الفلسطينية على بساط البحث الذي دار حول تشكيل حكومة الوحدة الوطنية بُعيد انعقاد الانتخابات التشريعية الثانية وفوز حركة حماس فيها.<sup>66</sup> ووفقاً لما جاء على لسان أبراش،<sup>67</sup> فقد ترتبَت على وصول حماس إلى سدة الحكم تبعاتٌ لم ترتبط بالفصل بين السلطات داخل منظومة السلطة الفلسطينية نفسها فحسب، بل اتصلت كذلك بالنظام السياسي الفلسطيني برمته، وعلى وجه التحديد بالصفة التمثيلية للسلطة الفلسطينية. وبعبارةٍ أخرى، منحت مشاركة حماس (التي لا تشكّل عضواً في منظمة التحرير الفلسطينية) في الانتخابات التشريعية مؤسسات السلطة الفلسطينية دوراً تمثيلاً متعظماً. ووفقاً لما يراه الكاتب نفسه، لم تتوانَ حماس عن تقديم نفسها كممثلٍ بديلٍ للشعب الفلسطيني. بصفتها جماعةً حركتها دوافعٌ دينيةٌ على خلاف منظمة التحرير ذات التوجّه القومي العلماني.

إن إعادة بناء منظمة التحرير الفلسطينية، بما يمكنها من ضمِّ الأحزاب الدينية كحماس والجهاد الإسلامي تحت رايتهما، قد يوقرُ حلاً جذرياً لمسألة 'النزعة العلمانية' التي تيسم المنظمة (وهي النزعة التي تعارضها كلتا الجماعتين الإسلاميتين بصورةٍ مُطلقة). ناهيك عن حلّ مسألة حصص هاتين الجماعتين في المجلس الوطني الفلسطيني، وهو الهيئة التي تشبه البرلمان في المنظمة.<sup>68</sup> ومن جهةٍ أخرى، تسبّب رفض اللجنة التنفيذية للمنظمة، المصادقة على برنامج الحكومة التي شكّلها رئيس الوزراء إسماعيل هنية، في جُدد النقاش على أعلى المستويات حول العلاقة القائمة بين السلطة الفلسطينية ومنظمة التحرير. وعلاوةً على ذلك، انتقدت اللجنة التنفيذية غياب مرجعية المنظمة بصفتها الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني.<sup>69</sup>

وقد اقترح خليل الشفاقي،<sup>70</sup> في وقتٍ مبكرٍ يعود إلى العام 1997، مجالين يمكن أن يدبّ النزاع فيهما بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية. أولهما المصادقة على المعاهدات، من قبيل بروتوكول الخليل الموقع في العام 1997، الذي طلب المجلس التشريعي الفلسطيني مراجعته ولكن الرئيس الراحل عرفات رفض ذلك، وقرر أن هذا الاتفاق شأنٌ من شؤون المنظمة. أما الأمر الثاني فيتمثل في صياغة قانون الجنسية، الذي قد يخلّف آثاراً وتداعياتٍ لا يمكن تلافيتها على الفلسطينيين في الشتات على الرغم من أن ميثاق المنظمة قد سبق أن حاول تعريف من هو الفلسطيني. ومع ذلك، فلا يجوز تفسير مشاركة اللاجئين (المقيمين في الضفة الغربية وقطاع غزة) في الانتخابات التشريعية والرئاسية والبلدية (والتعامل معهم، بالتالي، على أنهم مواطنون بصورةٍ فعلية) على أنه تنازلٌ عن حقهم في العودة.<sup>71</sup> ويمكن استعراض العديد

66. الطناني (الحاشية 17 أعلاه).

67. إبراهيم أبراش، 'الانتخابات والمسألة الديمقراطية في الحقل السياسي الفلسطيني'، مجلة الدراسات الفلسطينية 43 - 45.

68. عبد الستار قاسم، 'الحركة الإسلامية، السلطة الوطنية والاحتلال الإسرائيلي' في كتاب الإسلام في فلسطين المعاصرة (الجمعية الفلسطينية الأكاديمية للشؤون الدولية: وقائع المؤتمر - آب/أغسطس 2004)، ص. 15.

69. أبراش، (الحاشية 22 أعلاه)، ص. 50.

70. الشفاقي، (الحاشية 5 أعلاه)، ص. 61.

71. ناجح جبار، 'اللاجئ الفلسطيني: مشاركته في الانتخابات وأثرها في حقوقه'، (1998)، مجلة الدراسات الفلسطينية، 33.

من الأمثلة حول أوجه التنازع المحتملة بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية. ومن جملة هذه الشواهد، الإشارة إلى المنظمة في القانون الأساسي، وضرورة الحصول على موافقة اللجنة التنفيذية للمنظمة على بعض القوانين، وعضوية أعضاء المجلس التشريعي في المجلس الوطني، وترشيح المبعوثين لدى الدول الأجنبية وغير ذلك.

### 3. إجراءات إعداد الدستور

يبقى الشعب هو صاحب السلطة التأسيسية، كما يظهر ذلك في النظرية الكلاسيكية بشأن السلطة التأسيسية. فالشعب هو من يمارس هذه السلطة الداخلية من خلال المؤسسات التشريعية. وقد تكون هذه السلطة عبارة عن مجلس أو جمعية يتم تشكيلها أو انتخابها خصيصاً لهذا الغرض، أو قد تُحوّل الجهة التشريعية نفسها صلاحية ممارسة السلطة التأسيسية. وقد يجري تشكيل هذه السلطة أو انتخابها بصورة مباشرة من خلال استفتاء عام، ومع ذلك، تعكس الطريقة التي يتم تبني الدستور من خلالها، ومستوى مشاركة المواطنين في تبنيه مدى الديمقراطية التي تتسم بها هذه الإجراءات. كما توفّر هذه الطريقة الغطاء الشرعي لنصّ الدستور الذي يحظى بالموافقة، وبعبارة أخرى، إذا كان لإعداد النص الدستوري نفسه وتنقيحه أن يُترك لمجموعة من المختصين أو للجنة ما، فمن الضروريّ عرض الدستور، حالما يصبح جاهزاً ويخرج في شكله النهائي، على الشعب للمصادقة النهائية عليه حتى يتّصف بصفة ديمقراطية.

تكتسب طريقة إعداد الدستور أهمية خاصة، وهي لا تقل أهمية عن الآلية التي تفضي إلى تبنيه واعتماده. ولهذا السبب، حتّى الطريقة التي تمارس السلطة التأسيسية بها والأجهزة التي تمارسها قدراً أكبر من الأهمية، في واقع الأمر، من معرفة الجهة التي تستأهل ممارسة هذه السلطة من الناحية النظرية. وفي الحقيقة، تستغلّ الحكومة المؤقتة التي تتولى تنظيم صياغة الدستور هذا الوضع لمصلحتها.

وتكتسب مشاركة الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة في إجراءات صياغة القانون الأساسي، وفي صياغة دستور الدولة الفلسطينية في مرحلة لاحقة، أهمية إضافية. فقد أظهر الفلسطينيون حماسهم عندما أسهموا في إعداد القانون الأساسي من خلال مشاركتهم في اللقاءات والنقاشات العامة التي عُقدت في هذا الشأن.

ويبرز سؤال مهمّ لا مخلص من الإجابة عنه في هذا المقام، وهو: هل سيبقى للفلسطينيين، من خلال مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية، سلطة تأسيسية فيما يتصل بالتعديلات التي يجري على الدستور، وذلك في سياق العمل على إقامة الدولة؟ وهل سيمارس الفلسطينيون من سكان الضفة الغربية وقطاع غزة، والمواطنون من رعايا دولة فلسطين -من فيهم القادمون الجدد إلى إقليمها- هذه السلطة؟ وهل ستشارك المنظمة في العملية التشريعية، بحيث تفرز تأثيراً ملموساً على وضع سكان الضفة الغربية وقطاع غزة؟<sup>72</sup>

72. من الأهمية بمكان أن نضع في اعتبارنا أن ميثاق منظمة التحرير الفلسطينية لا يزال يشكّل وثيقةً سارية المفعول، غير أنها ستكون لاغية إذا أُعلنت، أو عندما تعلن، الجهة نفسها التي صادقت عليها (وهي المجلس الوطني الفلسطيني) وقف العمل بها. ومع أن هذا الميثاق ترك أثره على القانون الأساسي والدستور، فهو يبقى منفصلاً عنهما لأن الجهات التي تنوي تنظيم العلاقات بين السلطات داخل السلطة الفلسطينية، أو داخل دولة فلسطين، تعتبر جهاتٍ متميزةً عن منظمة التحرير.



لقد قرّر المجلس الوطني الفلسطيني، عندما أعلن إقامة دولة فلسطين في العاصمة الجزائرية في العام 1988، أن الدولة الجديدة تستوجب إعداد دستور أو قانون أساسي. وقد ارتبطت المحاولات الأولى التي بُذلت لإعداد قانون أساسي بالدولة. وفي هذا السياق، عيّنت اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير لجنة أوكلت إليها مهمة إعداد المسودات الأولى للقانون الأساسي، حيث صاغتها في شهر كانون الأول/ديسمبر 1993، وفي شهرَي شباط/فبراير وكانون الأول/ديسمبر 1994. وقد خضعت هذه المسودات لمناقشاتٍ عامةٍ داخل الأرض الفلسطينية وخارجها، على الرغم من أن المجلس المركزي للمنظمة لم ينظر فيها.

وقد شهد الوضع القائم تحوّراً بعد التوقيع على اتفاقيات أوسلو، حيث كانت المساعي التي بُذلت لإعداد قانون أساسي مرتبطةً بالسلطة الفلسطينية، التي كانت تشكّل سلطةً مؤقتةً تتولّى إدارة الأرض التي تتمتع بحكم ذاتيٍّ إلى حين التوصل إلى اتفاقيةٍ نهائيةٍ مع إسرائيل. وفي الواقع، باشرت السلطة الفلسطينية ممارسة سلطاتها بصورةٍ فعالةٍ ومباشرةٍ على الإقليم والشعب الفلسطيني. كما طرأت تغييراتٌ على هيكلية السلطة الفلسطينية بعد انتخاب أعضاء المجلس التشريعي في العام 1996، ما استوجب تعديل مشروع القانون الأساسي لكي يستوعب هذه التغييرات. ولذلك، أعدت اللجنة المكلفة أربع مسودات أخرى من هذا القانون، غير أن رئيس السلطة الفلسطينية لم يدرسها ولم ينظر فيها.

وعبّر المجلس التشريعي المنتخب على الفور عن اهتمامه بصياغة قانون أساسي للفترة الانتقالية، وعلى الرغم من الخطة الأصلية التي كانت تنصّ على مصادقة المجلس المركزي لمنظمة التحرير الفلسطينية على القانون الأساسي، فقد أصرّ المجلس التشريعي على ممارسة صلاحياته في مناقشة هذا القانون وإقراره، فقد كانت صياغة القوانين الأساسية (بصيغة الجمع) أمراً مكنياً بموجب الاتفاقية الانتقالية. بل إن هذه الاتفاقية، في الواقع، أوردت تفاصيل معظم الأحكام التي كان ينبغي في القانون الأساسي أن يتضمنها (وذلك فيما يتعلق بهيكلية المجلس). وفضلاً عن ذلك، تنصّ الاتفاقية ذاتها على ألا يتعارض القانون الأساسي في أحكامه مع إعلان المبادئ وغيره من الاتفاقيات المبرّمة بين حكومة إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، وإلا فإنه سوف يعتبر لاغياً وباطلاً. وفي هذا الإطار، تؤكد ديباجة قانون الانتخابات لسنة 1995 على أن صياغة قانون أساسي كان يشكّل المهمة الرئيسية التي تقع على عاتق المجلس التشريعي.

ومن الجدير بالتنويه أن تسمية هذا النص الدستوري بـ'القانون الأساسي' أو 'النظام الأساسي'، وليس 'الدستور' في أيّ حالٍ من الأحوال، لم يكن مثار تساؤلٍ من جانب منظمة التحرير أو اللجان القانونية في المجلس التشريعي. فقد كانت هذه التسمية من بين الطرق التي تُتبع في تمييز هذا النص الدستوري عن الدستور الذي سيجري إقراره عقب إقامة الدولة. أما ما شكّل موضوعاً للخلاف داخل أروقة المجلس التشريعي، فكان يتمثل في تبني قوانين أساسيةٍ مختلفة، كما يظهر ذلك في نص الاتفاقية الانتقالية (وكما هو الحال في إسرائيل التي لا تعتمد دستورا، وإنما قوانين أساسية) أو تبني قانون أساسي واحد ومتكامل.

وقد أحال وزير العدل في السلطة الفلسطينية مشروع القانون الذي أعدته اللجنة القانونية في منظمة التحرير إلى المجلس التشريعي، ولكن المجلس رفضه وأوكل لجنته القانونية بإعداد

مشروع جديد.<sup>73</sup> صحيحٌ أن المشروع النهائي الذي قدمته اللجنة القانونية في المجلس التشريعي يتبنّى معظم مواد المشروع الذي سبق أن أعدته اللجنة القانونية في منظمة التحرير، ولكن ما يُعتبر مهماً هنا هو الصراع على السلطات الذي ثار بين مؤسسات المنظمة ومؤسسات السلطة الفلسطينية حول الجهة المخوّلة بتبني النص الدستوري. وقد أقرّ المجلس التشريعي بالإجماع تقريباً مشروع القانون الأساسي في قراءته الثالثة (القانون رقم 1) لسنة 1996 في يوم 2 تشرين الأول/أكتوبر 1997.

وجدر الإشارة إلى أن القانون الأساسي يتضمن أحكاماً تشبه الأحكام الواردة في معظم دساتير الدول العربية. وهذا هو الحال فيما يتصل بالإشارة إلى الإسلام والشريعة الإسلامية. فبموجب المادة (4) من القانون الأساسي، مبادئ الشريعة الإسلامية مصدرٌ رئيسيٌّ للتشريع، والإسلام هو الدين الرسمي في فلسطين. لا تخلق الإشارة إلى الإسلام والشريعة الإسلامية في نصّ دستوريّ، في حد ذاتها، دولةً دينيةً أو دولةً إسلامية. بل إنها تعني ببساطة أنه حتى في ظل الدولة العلمانية، لا يجوز أن يُعقّب الدين عن الشؤون العامة بصورة تامة. ويُعنى تفسير هذه الإشارة إلى الإسلام والشريعة الإسلامية في الدستور بالآليات الدستورية التي تستهدف حماية الأفراد والأقليات أكثر من عنايته بأيّ شيءٍ آخر. وبالتالي، فلا ينبغي أن تثير الإشارة إلى الإسلام في الدستور أيّ تعقيداتٍ لا داعي لها. وينسحب هذا الأمر ذاته على الشريعة الإسلامية التي تُعتبر مقيّدةً بحدود القانون الوضعي. وبعبارةٍ أخرى، فإن الصفة الإلزامية التي تكتسبها الشريعة بالمعنى الوارد أعلاه ليست إلا عبارة عن الإرادة الحرة للسلطة الإنسانية. وبذلك، يعني تعزيز الشريعة من خلال القانون الأساسي أن الإرادة العلمانية، وليست الإرادة الإلهية، هي أساس الطبيعة القانونية المعطاة للشريعة في النص الدستوري.

وبصرف النظر عن الطريقة التي تعتمدها النصوص الدستورية في الإشارة إلى الإسلام والشريعة الإسلامية، فإن بيت القصيد يكمن في ضمان صدارة الدستور وتفوقه على ما سواه من التشريعات. فالشريعة ليست مصدرًا من مصادر القانون، بل هي مصدرٌ من مصادر التشريع. وهذا يعني أنها لا تشكل مصدرًا من مصادر القانون إذا لم يقننها المشرّع. وفي هذا الإطار، ينص القانون الأساسي، مباشرةً بعد إشارته إلى الإسلام والشريعة الإسلامية، على أنه لسائر الديانات السماوية، وهي المسيحية واليهودية، احترامها وقديستها. ولا يكفي هذا الاحترام في حد ذاته إن لم يُترجم إلى منح كل مواطن، بغض النظر عن ديانتها، الحقوق والواجبات ذاتها. ولكن لا يتقاسم هذا الموقف المراقبون الفلسطينيون والأجانب الذين علّقوا على هذا الحكم، والذين يتفاوتون بين رفضه برمته وبين مساندته بصورةٍ مطلقة. بل إن بعضهم يعتبرون أن هذا الحكم جاء على قدرٍ كبير من المرونة لأنه يشير إلى «مصدر» [بصيغة النكرة] بدلاً من «المصدر» [بصيغة المعرفة] وإلى «التشريع» بدلاً من «القانون».<sup>74</sup>

Feras Milhem, *The Origins and Evolution of the Palestinian Sources of Law* (VUB, Ph.D. Thesis 2004), 184. 73

74. للاطلاع على استعراضٍ وخلييل متكاملين حول المواقف المتعلقة بالإسلام والشريعة الإسلامية، انظر عاصم خليل، «الإطار الدستوري للدولة الفلسطينية المستقبلية: مراجعة وتوثيق لوجهات النظر الفلسطينية» في كتاب معالم الدولة الفلسطينية المستقبلية: دراسة متعددة الأجزاء خلاصة وافية في التفكير الفلسطيني (مكتب التنسيق الخاص للأمم المتحدة ومعهد الحقوق، جامعة بيرزيت، بيرزيت، 2009)، وعزيز كايد، إشكالية مشروع دستور الدولة الفلسطينية، (المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 2004). انظر الموقع الإلكتروني: <http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/books/2004/> وقد زرنا هذا الموقع في يوم 24 نيسان/أبريل 2009. <azizkayed.pdf>

وعدا عن النقاشات الواردة أعلاه. يعتبر البعض أن القانون الأساسي أكثر الدساتير ليبراليةً في العالم العربي. ولاسيما قائمة الحقوق والحريات التي ينصّ عليها. وبالإضافة إلى ذلك، كان الشغل الشاغل للمجلس التشريعي ينصبّ على إقرار القانون الأساسي الذي كان من شأنه تحديد العلاقات بين المجلس والسلطة التنفيذية. والشفافية التي يتعين على أعضاء السلطة الفلسطينية التمتع بها من جهة، وحماية حقوق الإنسان الأساسية وإنفاذها واحترامها من جانب المجلس وكفالة استقلال السلطة القضائية من جهة أخرى.

رفض رئيس السلطة الفلسطينية على مدى سنواتٍ عديدةٍ المصادقة على القانون الأساسي، وهو ما أدى إلى خلق المزيد من التوتر بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية بوجهٍ عامٍّ. ومع رئيس السلطة الفلسطينية على وجهٍ خاص، حيث زعم الرئيس أن تبني قانونٍ أساسيٍّ ليس من اختصاص المجلس التشريعي، بل من اختصاص منظمة التحرير. لأن مثل هذا النص الدستوري أمرٌ لا يخصّ المواطنين الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة فقط. وإنما جميع الفلسطينيين في أماكن تواجدهم كافة.<sup>75</sup>

وقد صادق الرئيس الراحل عرفات على القانون الأساسي الفلسطيني للفترة الانتقالية في يوم 28 أيار/مايو 2002، ودخل هذا القانون حيز النفاذ والسريان في تاريخ نشره، 7 تموز/يوليو 2002، في الجريدة الرسمية الفلسطينية.<sup>76</sup> وجاء التوقيع على القانون الأساسي في خضمّ سياقٍ سياسيٍّ مثيرٍ للجدل، وكان ذلك بمثابة خطوةٍ على صعيد تنفيذ الإصلاحات التي أملتتها خطة الإصلاح التي تمتدّ على مدى 100 يوم. وتشتمل المصادقة الأخيرة على القانون الأساسي على تناقضٍ واضحٍ: فمن ناحية، يُعتبر هذا القانون النص الدستوري الذي دخل حيز النفاذ والسريان في العام 2002 نافذاً خلال الفترة الانتقالية، ومن ناحيةٍ أخرى كانت تلك الفترة الانتقالية قد انقضت لتوّها في العام 1999. وقد جرى تعديل القانون الأساسي في العام 2003، بحيث نص على إنشاء منصب رئيس الوزراء.<sup>77</sup> كما عدّل هذا القانون مرةً أخرى في العام 2005، بحيث أدخل تغييرات على النظام الانتخابي وحدّد فترة ولاية الرئيس والمجلس التشريعي بأربع سنوات. بعد أن كانت تمتد على مدى الفترة الانتقالية.

وشكّلت اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية لجنةً قانونيةً (جديدة) في العام 1999. وتختلف هذه اللجنة عن اللجنة التي شكّلت سابقاً بعد إعلان الاستقلال في العام 1988. وقد أوكلت للجنة القانونية الجديدة صياغة دستورٍ فلسطينيٍّ في إطار التحضيرات لإقامة الدولة، وعيّن الرئيس الراحل ياسر عرفات الوزير نبيل شعث رئيساً لها. وبناءً على اتفاقية أبرمت مع جامعة الدول العربية لتشكيل لجنة استشارية من الخبراء المعنيين، كانت هذه اللجنة تتألف من 75. ملحق (الحاشية 20 أعلاه)، ص. 184.

76. وقد وُزِعَ هذا العدد من الجريدة الرسمية للسلطة الفلسطينية (التي تُعرف باسم الوقائع الفلسطينية) على الصحافيين خلال مؤتمرٍ صحافيٍّ عُقد في غزة بتاريخ 8 تموز/يوليو 2002.

77. عيّن الرئيس الراحل عرفات السيد محمود عباس في منصب رئيس الوزراء في يوم 10 آذار/مارس 2003. وقد صوّت المجلس التشريعي بأغلبية 64 عضواً مقابل معارضة ثلاثة أعضاء (وامتناع أربعة أعضاء عن التصويت) لصالح إنشاء منصب رئيس الوزراء. وهو تعديلٌ أدخل على القانون الأساسي الذي لم يكن ينص على وجوده. كما جرت زيادة عدد الوزراء إلى ما لا يزيد على 24 وزيراً، بعد أن كان عددهم 19 وزيراً بحسب النص الأصلي في القانون الأساسي. وكان السيد عباس. قبل توليه رئاسة الوزراء، يشغل منصب أمين سر اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، وتولى رئاسة دائرة شؤون المفاوضات التي أنشئت في العام 1994 للإشراف على مفاوضات الوضع النهائي. ولكن السيد عباس استقال من منصب رئيس الوزراء وخلفه فيه السيد أحمد قريع (أبو علاء).

من مختصين فلسطينيين مؤهلين في حقليّ الدستور وفقه القانون. وقد استكملت اللجنة المذكورة إعداد مسودة دستور دولة فلسطين في يوم 14 شباط/فبراير 2001.<sup>78</sup> وذلك في الوقت الذي كانت فيه المفاوضات مع إسرائيل قد انهارت بشكل كامل. وقد خضع نصّ هذه المسودة للمراجعة في العام 2003 (كما تمّ نشر مسودتين ثانية وثالثة من الدستور في مرحلة لاحقة). وكانت مسودة الدستور الفلسطيني محطّ اهتمام الساحة الدولية باعتباره أحد الجوانب المهمة من التحضيرات التي تسعى إلى إقامة الدولة الفلسطينية.

وكما يظهر في دياجحة المسودة الثالثة للدستور الفلسطيني، فقد قدّمت هذه المسودة للمجلس المركزي الفلسطيني في يوم 9 آذار/مارس 2003. وأصدر المجلس قراراً يرحّب فيه بالمسودة ويثبّن الدور الذي قامت به اللجنة وخبرائها ومستشاروها في إعدادها. وأوصى اللجنة باستكمال عملها بالالتقاء باللجنة القانونية التابعة للمجلس المركزي وغيره من اللجان لمناقشة هذه المسودة، بحيث يمكن البدء في مناقشة تشكيلها النهائي في الاجتماع القادم للمجلس المركزي.<sup>79</sup>

وقد كان العمل على إعداد دستور فلسطينيّ يشكّل جانباً من الإصلاحات التي استوجبتها خطة خارطة الطريق التي حظيت بدعمٍ دولي ودعت إلى تنفيذ الإصلاحات وإقامة دولة فلسطينية بحلول العام 2005 (مع أنه تمّ تأجيل ذلك في مرحلة لاحقة). كما يُنظر إلى إعداد هذا الدستور باعتباره خطوةً من الخطوات الضرورية لإقامة الدولة. وختل الطريقة التي سيجري تبنيّ الدستور من خلالها في السياق الفلسطيني أهميةً قصوى. فبموجب أحكام المادة (185) من المسودة الثالثة من دستور دولة فلسطين، ينبغي اتخاذ خطواتٍ ضروريةٍ مختلفةٍ قبل تبنيّ هذا الدستور، حيث يتبنّى المجلس الوطني الفلسطيني لمنظمة التحرير الفلسطينية هذا الدستور قبل قيام الدولة الفلسطينية المستقلة ذات السيادة، وفي حال تعذّر انعقاد المجلس الوطني الفلسطيني، يتبنّى المجلس المركزي الفلسطيني هذا الدستور. وبعد قيام الدولة، وفور إجراء أول انتخابات عامة، يتولى المجلس النيابي المنتخب صلاحية إقرار هذا الدستور بشكله الحالي الذي تبناه المجلس الوطني الفلسطيني لمنظمة التحرير الفلسطينية أو المجلس المركزي الفلسطيني، على حسب الأحوال، وذلك بموافقة ثلثي مجموع أعضاء المجلس النيابي.

78. النسخة العربية من هذه المسودة منشورة على الموقع الإلكتروني للمركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية:

<<http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/constitution/constitution1.html>>. وقد زرنا هذا الموقع آخر مرة وأطلعنا على المسودة فيه بتاريخ 2 كانون الأول/ديسمبر 2009.

79. انظر الموقع الإلكتروني لوزارة الشؤون الخارجية الفلسطينية:

<[http://www.mofa.gov.ps/arabic/key\\_documents/pdf\\_files/Constitution.pdf](http://www.mofa.gov.ps/arabic/key_documents/pdf_files/Constitution.pdf)>. وقد أطلعنا على نص هذه المسودة في الموقع في يوم 2 كانون الأول/ديسمبر 2009.

وللمجلس أن يقرّر بأغلبية مجموع أعضائه، طرح الدستور للاستفتاء الشعبي العام لإقراره. فإذا وافقت أغلبية المشاركين في ذلك الاستفتاء على الدستور اعتُبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.<sup>80</sup>

#### 4. الآثار التي أفرزها المجتمع الدولي على النظام الدستوري الفلسطيني

يُظهر النظام الدستوري الحديث أن سنّ القانون الأساسي للشعب لم يعد يُنظر إليه بمثابة شأنٍ من الشؤون المحلية الخالصة على الرغم من أنه يعتبر بحق العمل الأول (من ناحية أهميته. وليس بالضرورة من ناحية تسلسله الزمني) الذي يدل على بسط السيادة الوطنية أو سيادة الشعب على إقليمه. وبينما تتحول الدول والمنظمات الدولية إلى أطراف مركزية في عملية صناعة الدستور، يبقى الشعب، وهو الطرف الخوّل ببسط سيادته على أرضه، هو صاحب السلطة التأسيسية كذلك. وإن كان ذلك من الناحية النظرية على الأقل، وهو الذي يتبني (أو يرفض) الدستور برمته. ويملك الشعب الحرية لقبول ذلك الدستور مع النظام السياسي والاقتصادي الذي يمثله. ولا غنى عن هذا التأصيل القانوني لأن التزام أفراد الشعب بالدستور يُعدّ ضرورياً لضمان خُلّي الدولة والسلطة بالصفة الشرعية، وليس لإسباغ صفة تراثية على نص هذا الدستور فحسب.

يمكن قياس الأثر الذي أفرزه المجتمع الدولي على النظام الدستوري في فلسطين من خلال ثلاثة جوانب رئيسية:<sup>81</sup> أولها عن طريق تبني المعايير المستوحاة بصورة مباشرة من الدساتير الديمقراطية الغربية، وثانيها عن طريق تبني مؤسسات ماثلة تستند إلى النماذج الغربية، وثالثها عن طريق تبني جوانب من الحوارات النظرية التي تدور حول الأنظمة الديمقراطية الجديدة ودمجها في نظامنا الدستوري.

يشدّد المجتمع الدولي على إدراج جملة الحقوق والحريات التي تكفل حماية الأفراد ضمن الوثائق الدستورية التي تعدّها الدول حديثة النشأة. وتشكّل هذه المطالب جزءاً من حركة تعميم حقوق الإنسان، التي تعود في جذورها إلى المفاهيم التي كانت سائدة في الفترة التي سبقت اندلاع الحرب العالمية الثانية. ومع ذلك، يبدو أن هناك أكثر من نظرية واحدة حول حقوق الإنسان التي تستطيع

80. وقد أصاب ناثن براون (Nathan Brown) عين الحقيقة في تعليقه على هذه المادة، حيث يقول: "هناك ثلاثة أشياء مهمة تم إسقاطها من هذه المادة. أولاً، من غير الواضح ما إذا كان بالإمكان إجراء تعديلات على المسودة، وإذا كان ذلك ممكناً، فكيف؟ ومن سيقوم بها؟ والإسقاط الثاني يتمثل في غياب النص على إمكانية الرفض في أيّ من هذه المراحل. أما الإسقاط الثالث فيتمثل في ماهية الهيئة (مثل هيئة تأسيسية) التي ستوكل إليها مهمة مراجعة المسودة". ناثن براون، المسودة الثالثة لدستور دولة فلسطين: الترجمة والتعليق (المركز الفلسطيني للبحوث والدراسات المسحية، 2003)، انظر الموقع الإلكتروني:

<<http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/constitution/2003/nbrown.pdf>>. وقد زرنا هذا الموقع واقتبسنا منه في يوم 24 نيسان/أبريل 2009. ومن الجدير بالذكر أن نص هذه المادة يشوبه تناقض ملموس من ناحية الحس والمنطق السليمين. فكيف للمادة (185) أن تنظم الطريقة التي سيجري تبني مسودة الدستور من خلالها في الوقت ذاته الذي تشكل هي بنفسها جزءاً من النص الذي لم يعتمد بعد؟ وبعبارة أخرى، كيف يمكن أن تكون المادة (185) جزءاً من النص الذي لم يُقرّ بعد، ولا يملك بالتالي أي قيمة قانونية ملزمة؟ للتوسع حول الطريقة التي سيتم تبني مسودة دستور دولة فلسطين من خلالها، انظر ناهض الريس ورندة سنيورة، 'مفاهيم السياسة حول الدساتير وأنواعها وطرق إنشائها وتعديلها' في كتاب الدستور الفلسطيني ومتطلبات التنمية (أبحاث وأوراق عمل، جامعة بيرزيت، مركز دراسات التنمية، 2004) ص. 51. وانظر أيضاً خليل (الحاشية 3) أعلاه، ص. 296.

81. تم تحضير هذه الجزئية بالتعاون مع بارا جلاجل في سياق العمل على إعداد أوراق الأبحاث ذات الصلة في معهد الحقوق.

أن تكتسب الصفة الدستورية في الفقه القانوني الغربي في هذه الأيام، وتمثل حقوق الإنسان المذكورة في الحقوق الكلاسيكية التي تُسمى كذلك بالحقوق الرسمية، أو حقوق الجيل الأول (rights of the first generation)، بالإضافة إلى مجموعاتٍ أخرى من الحقوق من قبيل الحقوق الاجتماعية، والأخلاقيات التي يتعين على المشتغلين في مجال العلوم الطبية الحيوية التحلي بها (bioethics) والحقوق البيئية.

تتضمن الوثائق الدستورية الفلسطينية، في جانبٍ كبيرٍ منها، هذه المجموعات المختلفة من الحقوق. ولكن إدراج هذه الحقوق ضمن النصوص الدستورية، على الرغم من أهمية هذه الخطوة، قد لا يكون كافياً في حدّ ذاته، بل إنه قد يولّد نتائج عكسية. فقد يكون إدراج الحقوق المذكورة غير كافٍ لأن النصوص الدستورية لا تترافق في حالات ليست بالقليلة مع الآليات الدستورية والقانونية اللازمة لإنفاذ هذه الحقوق الدستورية وكفالة حمايتها وصونها، وقد تتولّد النتائج العكسية كذلك لأنّ الدول غالباً ما تسيء تفسير إدراج هذه الحقوق في النصوص الدستورية، بحيث تعتبره تفويضاً لها بإسقاطها بما أن الدولة هي الجهة التي أنشأتها عن طريق إدراجها في النص الدستوري.

ومن جانبٍ آخر، يبدو أن النموذج شبه الرئاسي الفرنسي قد أغرى الجهة الفلسطينية الخوّلة سلطة وضع الدستور على النحو نفسه الذي أغرى فيه العديد من الدول العربية المجاورة، ففي فلسطين، نظامٌ برلمانيّ تعمل فيه سلطتان تنفيذيتان، هما الرئيس الذي يُنتخب بطريقٍ مباشرٍ ورئيس الوزراء الذي يتقاسم بعض وظائفه مع الرئيس. ومع ذلك، يبدو أن القائمين على وضع الدستور الفلسطيني يستوحون نماذجٍ أخرى بشأن طريقة الفصل بين السلطات، ففي هذا المقام، جرى اعتماد اختياراتٍ برلمانيةٍ على هدي من النموذج الألماني أو النموذج الإنجليزي، من قبيل اجتماعات مجلس الوزراء أو التصويت بحجب الثقة عن الحكومة.

ويظهر أن الفلسطينيين يرغبون في إدراج أجزاء من النموذج الأمريكي، بل وحتى الذهاب إلى أبعد من ذلك، فقد كانت الولايات المتحدة من أوائل الأنظمة التي أنشأت الوكالات المستقلة التي تتكفل بالتعامل مع الأمور التي كان يتوجب فصلها عن النظام البيروقراطي، لكي تضمن تعدديتها واستقلالها، ويبدو أن الفلسطينيين يتبنون هذا النموذج عن طريق إضفاء الصفة الدستورية على بعض المؤسسات، ولاسيما تلك التي تُعنى بتوفير الحماية لحقوق المواطنين وضمان الشفافية المالية، والمثالان الرئيسيان في هذا الجانب هما الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، وهي ديوان المظالم في فلسطين، وديوان الرقابة المالية والإدارية.

كما يبدو أن النقاشات الفقهية التي تدور حول شكل الأنظمة الديمقراطية الحديثة كانت مدار النقاش الدستوري الذي جرى في فلسطين، فهل ستتبع فلسطين رؤية الديمقراطية التي تتبناها عموم قارة أوروبا أو النظام الأجلو-سكسوني؟

وفقاً للتوجه الأوروبي، توكلّ للمؤسسات المتخصصة مهمة مراجعة الصفة القانونية والدستورية للأعمال التي تؤدها سلطات الدولة (من خلال الهيئات الإدارية المختصة، وحتى المحاكم)، بل إن الهيئات الحكومية الخاصة تُمنح صلاحية الرقابة على الأعمال التي يؤديها البرلمان، بما يضمن التزامه بأحكام القانون الأساسي؛ أي الدستور. وعلى النقيض من ذلك، يخضع التوجه الأحاديّ في تطبيق القانون وإقامة العدل، كما هو حال أجهزة الدولة، لرقابة القاضي ذاته الذي يطبق القانون العام نفسه.

وفي المقابل، يكفل التوجه الأوروبي التزام جميع مؤسسات الدولة باحترام القانون من خلال إجراءات المراجعة القضائية، بما فيها البرلمان. وتضفي إمكانية المراجعة القضائية على دولة القانون معناها الذي تستوجبه، حيث تلتزم الدولة في جميع التشريعات التي تعدّها وتسنّها بأحكام الوثيقة القانونية الرئيسية، وهي الدستور. وبالتالي، فلا بدّ من وجود تسلسل هرمي واضح للقواعد التي تضمن للتشريع ذي المرتبة الأدنى أن يكتسب صفته القانونية من التشريع الأعلى مرتبة منه. وأي وثيقة تتناقض مع القاعدة المرعية التي تضفي الصفة القانونية عليها يجب إبطالها وإلغاؤها.

ويبدو أن الفلسطينيين قد اختاروا التوجه الأوروبي عندما شكّلوا المحكمة الدستورية. وقد يستتبع هذا الاختيار بعض الإشكاليات القانونية طالما لم يصل الوضع الانتقالي إلى نهايته بعد، لأن التسلسل الهرميّ الواضح يجب أن يسري على القواعد التي تضعها مختلف الهيئات، من قبيل العلاقة بين مؤسسات السلطة الفلسطينية وتلك التي تتبع منظمة التحرير.

وفضلاً عما تقدم، فإن النظام القانوني الفلسطيني يفصل بين القوانين التي تسري على الأعمال التي تؤديها الدولة بصفقتها سلطة عامة (القانون الإداري) وتلك القوانين التي تسري على الأفراد الذين يتساوون في حقوقهم وواجباتهم (القانون المدني). وفي حالة فريدة قلّ نظيرها، تملك المحكمة العليا بصفقتها المحكمة الدستورية العليا صلاحية النظر والفصل في جميع المنازعات الإدارية.

## 5. الخاتمة

لا تختلف إجراءات إعداد الدستور في فلسطين عن التجارب الأخرى التي تلت حقبة الحرب العالمية الثانية. فهذه الإجراءات تُظهر وتثبت ما كان يشار إليه في الأدبيات الدستورية على أنه تدويل للسلطة التأسيسية.<sup>82</sup> وفي هذا المعنى، يمكن اعتبار هذا التدويل بمثابة ظاهرة صحية تساهم في تطوير القانون الدستوري وترتقي بالحركة الدستورية وتعززها في الدول المعاصرة.

ومع ذلك، فقد تنطوي هذه الظاهرة على أعراض سلبية، حيث يمكن أن يخلط المجتمع الدولي بين ضرورة إعداد الدساتير للدول الوليدة وفرض نموذج دستوري يعينه عليها. وقد يتم تحديد جانب من السياسة الخارجية وسياسة التعاون التي تعتمد عليها بعض الأنظمة الديمقراطية، من خلال إجبار الدول الجديدة والضعيفة على الالتزام بمثل هذا النموذج. وتنطوي الخاطرة القائمة في هذا الجانب على إنعان السكان المحليين وطمس خصوصياتهم وثقافتهم. وقد يخلف هذا الأمر أثراً تترد تداعياته على الأنظمة التي فرضته، بما يشمل ذلك من تبعات سلبية قد تتضمن فيما تتضمنه رفض ذلك الدستور برمته، لأنه قد يُنظر إليه على أنه منتج خارجيّ غريبّ على هؤلاء السكان.

وفي الواقع، يغلب على الدساتير الحديثة أن تتحوّل من تعبير مرغوبٍ عن تقرير المصير إلى رفض عارمٍ لتقييد هذا الحق وتجييمه (أو بالأحرى ما يظهر أنه تقييد لذلك الحق). وتحوّل الدساتير الحديثة إلى أداة قانونية محلية توظف لفرض الشروط والقيود الدولية، وفي هذا المعنى، يصبح الدستور أداةً تفرض على الدول الحديثة النشأة التي ترغب في الانضمام لعضوية «نادي الدول» الحد الأدنى من القواعد التي تعتبر بمثابة القاعدة التي يتركز عليها القانون الدولي؛ وهي التعايش السلمي بين الدول التي تملك أقاليم معروفةً ومحددة، وفي هذا السياق، صدرت قرارات دولية عدة ترمي إلى إيجاد حل للصراع الفلسطيني الإسرائيلي. كما وقّعت منظمة التحرير الفلسطينية عدة معاهدات

82. هناك أمثلة عديدة حول تدويل السلطة التأسيسية، للاطلاع على المزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، انظر خليل

(الخاتمة 3 أعلاه).

ثنائية ومتعددة الأطراف مع الإسرائيليين ومع بعض الدول الأخرى. ويبدو أن جميع هذه المعاهدات تهدف إلى التوصل إلى حل يقوم على أساس إقامة دولتين منفصلتين.<sup>83</sup>

وفي الوقت الذي تتم فيه مراجعة الأدبيات المتوافرة حول ما يمكن تسميته به الدستور الفلسطيني، يستطيع المرء أن يلاحظ أنه ليس هناك من إجماع على ما يجري بحثه والتدقيق فيه على وجه الدقة. فالتحليلات التي أعدها الكُتّاب الفلسطينيون في هذا الخصوص تعكس هذه المعضلة. ويفسّر هذا الاختلاف العديد من أوجه الانقسام التي تسم النتائج والمواقف التي يراها هؤلاء الكُتّاب في هذا المضمار.

وتعكس الأدبيات المنشورة حول الدستور الفلسطيني ثلاثة أنواع متباينة من النظريات. فالبعض ينظر إلى السلطة الفلسطينية باعتبارها سلطة مركزية من سلطات الدولة السيادية. وبالنسبة لهذه الجماعة، يشير الدستور ببساطة إلى القانون الأساسي الذي أقره المجلس التشريعي في العام 1997 وصادق عليه الرئيس الراحل ياسر عرفات في العام 2002، والذي عدّل لاحقاً في العامين 2003 و2005. ويشير آخرون إلى «الدولة الفلسطينية» بصورة مجردة خارج إطار الوضع الحالي الذي يكتسبه الشعب الفلسطيني والأرض الفلسطينية. ويعتبر ميثاق منظمة التحرير الفلسطينية الصادر في سنة 1968 ووثيقة إعلان الاستقلال الصادرة في الجزائر العاصمة في سنة 1988 عن هذه الرؤية. وأخيراً، تشير جماعة أخرى إلى ما يمكن تسميته بالرؤية الرسمية للدولة. وهذه الرؤية هي إحدى مسودات الدستور الفلسطيني الذي أعدته اللجنة المكلفة بإعداد الدستور في العامين 2001 و2003.

وتسهم النقاشات التي تدور حول الإطار الدستوري للسلطة الفلسطينية (مع الأخذ في الاعتبار أحكام القانون الأساسي والقيود التي تفرضها اتفاقيات أوسلو) بصورة غير مباشرة في فهم الشكل الذي ستكون عليه دولة فلسطين. ويمكن اعتبار هذا التوجه براغماتياً وواقعياً. فالبعض ينظر إلى المؤسسات القائمة ويتخيل النظام السياسي المحتمل الذي ستعتمده دولتهم المستقبلية.<sup>84</sup> بينما ينظر الآخرون إلى السلطة الفلسطينية ولا يزيدون على أن يروا الدولة (في الوقت ذاته الذي يرون فيه فلسطين باعتبارها واقعاً قائماً حتّى الاحتلال أو دولة قيد الولادة).

وللمرء أن يفترض، وهو مصيبٌ في ذلك، بأن الدولة تشير إلى تجربةٍ تختلف اختلافاً كلياً عن تجربة السلطة الفلسطينية التي تملك صلاحيات وولاية محدودتين، مع ما يقترن بهما من الغموض والضبابية التي تلقى الفترة الانتقالية. وبالفعل، فقد سُنّ القانون الأساسي لتنظيم الفترة الانتقالية على الرغم من وجود الاحتمالية الحتمية التي تقضي بأن تتحوّل هذه الفترة الانتقالية إلى فترة دائمة. ولكن هذا لا يفترض أنه لا ينبغي دراسة التجربة المحددة التي خاضتها السلطة الفلسطينية في هذا الشأن. والسبب بسيط وراء ذلك: فمن المرجح أن تخدم مؤسسات السلطة الفلسطينية الوليدة وقوانينها المؤسسات الجديدة التي ستديرها الدولة الفلسطينية الجديدة.

83. هل هذا هو الخيار الذي اعتمده الجهات الفلسطينية الخولة سلطة وضع الدستور؟ إلى أي حد تعتبر هذه الجهات نفسها ملتزمة بالالتزامات الدولية التي تعهد بها ممثلو فلسطين؟ وهذا بدوره يثير سؤالين جوهريين: ما هي القيمة القانونية التي يكتسبها القانون الدولي وفقاً لما تراه الجهات الخولة سلطة وضع الدستور؟ وهل هذا القانون أعلى مرتبةً من القوانين الداخلية؟ وهل أدرجت تلك الجهات الأحكام التي تليها المعاهدات التي تلزم الفلسطينيين؟ وكيف ذلك؟ وهل الجهات الفلسطينية الخولة سلطة وضع الدستور حددت خياراً واضحاً بشأن حل الدولتين. أو هل خاضت هذه الجهات تلك المسألة؟ فهذه الأسئلة وغيرها تحتاج إلى المزيد من البحث الذي يتخطى حدود هذه المقالة ونطاقها.

84. قبة، (الحاشية 7 أعلاه)، ص. 97.



في بداية عهدها على الأقل. فهذه الدولة لن تنشأ من العدم لأنها سوف تراث المؤسسات القائمة والقوانين النافذة في حقبة السلطة الفلسطينية<sup>85</sup> بما فيها تلك التشريعات التي صدرت قبل قيام السلطة الفلسطينية، والتي ظلت سارية خلال الفترة الانتقالية، بل وحتى بعض التشريعات التي أصدرتها منظمة التحرير الفلسطينية (كقانون العقوبات الثوري، وقانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري الصادرين في سنة 1979، واللذين ما زالوا نافذين في المحاكم العسكرية).

وفي هذا المعنى، فلن تنقطع الدولة الفلسطينية عن القوانين والمؤسسات التي سبقت إقامتها. فهذه الدولة ليست عبارة عن هيكل جديد، بل إنها تشكّل مرحلة أو مستوى جديداً في هذا الهيكل نفسه، وفي الواقع، أنشأ القانون الأساسي ترتيبات دستورية وسياسية، إلى جانب مصالح ومؤسسات يصعب إزاحتها والاستغناء عنها<sup>86</sup>، ولذلك، فسوف تستوعب دولة فلسطين، بالضرورة، هذه المؤسسات السابقة، في الوقت ذاته الذي تلتزم فيه بالنصوص القانونية والسياسية التي أنتجتها. وعلى هذا المنوال، فقد تركت كل حقبة تاريخية/سياسية أثرها على تطور النظام القانوني الفلسطيني.

وفي الحقيقة، دأبت السلطات التي بسطت سيطرتها على فلسطين أو على أجزاء منها منذ مطلع التسعينيات من القرن الماضي على الإضافة إلى النظام القانوني القائم، بحيث أدخلت ما يلزم من التعديلات التي تتواءم مع هذا النظام الجديد. وفي هذا المعنى، لم تعمل هذه السلطات، في أي حال من الأحوال، على رفض القوانين والأنظمة السابقة بصورة كلية، وإنما أبقت عليها إلى حين تعديلها بقوانين وأنظمة جديدة. ففي العام 1994، أصدر الرئيس الراحل ياسر عرفات، رئيس منظمة التحرير الفلسطينية آنذاك، القرار رقم (1) لسنة 1994 بشأن استمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ 5 حزيران/يونيو 1967 في الأرض الفلسطينية (الضفة الغربية وقطاع غزة). حتى يتم استبدالها بتشريعات موحدة تصدرها السلطة الفلسطينية. وقد اعتمد هذا الأسلوب نفسه القانون الأساسي (في المادة 119 منه) وفي المسودة الثالثة من دستور دولة فلسطين (في المادة 187 منه)، وهو ما أفضى إلى ربط السلطة الفلسطينية الحالية بدولة فلسطين.

ويمكن للمرء أن ينظر إلى الدولة الفلسطينية كذلك بصورة مجردة كما لو كانت حدثاً لم يسبق أن شهد التاريخ مثيلاً لها، حيث أنها إما توجد بالفعل (دون معرفة موقعها على وجه الدقة)، وإما أنها يجب أن تخرج إلى حيز الوجود (دون اتخاذ قرار بشأن المكان الذي يجب أن توجد فيه). وترتكز هذه الدولة في كينونتها على اعتبارات دينية أو أخلاقية أو ثقافية، أو على القانون والشريعة، أو أنها تمثل ببساطة انعكاساً لـ'حقوق' مفترضة أو معترف بها. وبعد ذلك، تجري مقارنة هذه الصورة وتحليلها وإثرائها من خلال التجارب التي خاضتها الدول الأخرى في هذا المضمار وبعبارة أخرى، ينظر القائلون بهذا القول إلى الدول الأخرى، بما فيها الدول العربية المجاورة، ومن ثم يتخيلون شكل الدولة الفلسطينية أو الشكل الذي ينبغي أن تكون عليه، وذلك بصرف النظر عن الوقائع القائمة على الأرض. وهذه هي الرؤية التي يراها ميثاق منظمة التحرير الفلسطينية، والقرارات التي صدرت تبعاً عن المجلس الوطني الفلسطيني، والإعلانات المتكاثرة التي أصدرها الزعماء الفلسطينيون. وعلى المرء أن يضع في اعتباره هنا أن رؤية الدولة المذكورة تصطدم مع الوقائع القائمة على الأرض.

85. أكرم عطا الله، 'التعددية السياسية في منظمة التحرير الفلسطينية' (2003)، 1، 4، 47.

Nasser H. Aruri and John J. Carroll, 'A New Palestinian Charter' (1994) 23 (4) *Journal of Palestine Studies* 5, 8.

86.

لا يعود السبب وراء إعداد مسودة دستور دولة فلسطين إلى الاستجابة للالتزامات الدولية الواقعة على السلطة الفلسطينية بموجب خطة خارطة الطريق فقط. بل إن إعدادها يشكل خطوة نحو إنجاز التحضيرات اللازمة لإقامة الدولة، التي يعتبرها الفلسطينيون بمثابة الهدف النهائي من الفترة الانتقالية ومحور مفاوضات الوضع الدائم. ولا مناص من الانتباه، في هذا المقام، إلى غياب القيمة القانونية لهذا النص الدستوري قبل تبنيّه والمصادقة عليه. ومع ذلك، فقد توفر مسودة الدستور الفلسطيني، والنقاشات التي تدور حوله، رؤيةً حول الطريقة التي ينظر بها الفلسطينيون إلى الدولة، والطريقة التي سيجري الفصل بين السلطات من خلالها، والمبادئ التي ستوجه المؤسسات العامة، والأهم من ذلك كله، الكيفية التي سيتم تبني الدستور الجديد بناءً عليها. فهذه النقاشات تعبر عن الرؤية التي يراها الفلسطينيون للدولة المنشودة.

لقد ونّد نشتر ثلاث مسودات لدستور دولة فلسطين جملةً من النقاشات والدراسات على مستويات مختلفة، على الرغم من طرح الفرضيات المتصلة بهذا الشأن من وجهة نظر الانتماءات الحزبية.<sup>87</sup> وتُعنى المسألة الأهم في هذه النقاشات بالفرق بين الرؤية الرسمية والرؤية غير الرسمية للأحداث الجارية، فالرؤية الرسمية تنبع من الإعلانات التي صدرت عن مختلف مسؤولي السلطة الفلسطينية وأو عن أعضاء لجنة إعداد الدستور التي عيّنها الرئيس الراحل عرفات في العام 1999، وهو ما استتبع ادعاءاتٍ بالحياد عن النزاهة وحكم السلطة التنفيذية بها على نحو لا يمكن تبريره.<sup>88</sup> وبالنسبة للمجتمع المدني الفلسطيني، فعلى الرغم من أهمية الالتزامات الواقعة على السلطة الفلسطينية تجاه أسرة المجتمع الدولي، تنبع أهمية الدستور من الدور الذي يضطلع به في تحديد العقد الاجتماعي بين الدولة والفرد.<sup>89</sup> وفي الواقع، لا تضي مسودة الدستور الفلسطينية، إذا ما قارناها بالقانون الأساسي، أي تغييرات جوهرية على النظام القانوني والسياسي الذي تُعمله السلطة الفلسطينية.

لقد تمحور النقاش الذي تستعرضه هذه المقالة حول الطريقة التي تُصاغ بها الوثائق الدستورية، والطريقة التي جرى تبني القانون الأساسي من خلالها، والطريقة التي ستتم المصادقة من خلالها على مسودة دستور دولة فلسطين، فهل سيقود العمل على إعداد الدستور إلى إنشاء مؤسسات ديمقراطية قادرة على البقاء والحياة، وتساهم في إقامة الدولة، أو تساهم في انهيارها وسقوطها؟ في جميع الأحوال، تدعي هذه المقالة أن عملية إعداد الدستور وإقامة الدولة تساهم في، بل وحضت على، إعادة تعريف الشعب الفلسطيني وأولئك الذين يمثلونه.

87. نادر سعيد، «مقدمة مفاهيمية حول عملية إعداد الدستور الفلسطيني» في كتاب حول الدستور الفلسطيني المقترح (أوراق المؤتمر: بيروت، 10 تشرين الأول/أكتوبر 2003، جامعة بيرزيت، مركز دراسات التنمية، 2004)، 5 - 10. وهذا الكتاب منشور على الموقع الإلكتروني لجامعة بيرزيت: <<http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/research/publications/2004/76.pdf>>. وقد زرنا هذا الموقع واقتبسنا منه في يوم 24 نيسان/أبريل 2009.

88. الرئيس وسنيورة، (الحاشية 35 أعلاه)، ص. 51.

89. سعيد، (الحاشية 42 أعلاه)، ص. 7.