

Lawyers  
for justice  
Group



محامون  
من أجل العدالة  
مجموعة

# دستور تحت الرماد:

قراءة في مسودة الدستور المؤقت لدولة  
فلسطين 2026 بين جودة النصوص، وإشكالية  
الشرعية وسياق الاحتلال





في سياق وطني بالغ الخطورة، وفي واقعٍ ما تزال فيه الإبادة الجماعية مستمرةً في قطاع غزة وفي الوقت الذي تواصل فيه المستوطنات التهام أوصال الضفة الغربية، وتقطع الحواجز العسكرية ما تبقى من جغرافيا الوطن، ويحاصر جدار الفصل الضم والتوسع الاستيطاني المدن والقرى، وتُقسم الأرض الفلسطينية إلى كانتونات معزولة يلتهمها الاستيطان يومياً، وفي ظل استمرار الاحتلال كواقع حاكم لكافة مناحي الحياة السياسية والقانونية، وغياب السيادة، وقبل أن تجف دماء آلاف الشهداء، تُطرح علينا «مسودة دستور مؤقت لدولة فلسطين»؛ يُثار تساؤل جوهري حول جدوى وأثر صياغة دستور مؤقت في هذا التوقيت، وحدود مشروعيته ومآلاته على الحقوق والحريات والنظام السياسي.

وعليه، تقدم محامون من أجل العدالة هذه الورقة في إطار مسؤوليتها المهنية والقانونية، وتضع بين أيديكم قراءة قانونية موضوعية لمسودة الدستور الفلسطيني المؤقت. تشيد بما تحمله من تطور نوعي في صياغة بعض الحقوق، وتكشف في الوقت ذاته عن الإشكاليات التي تهدد بتحييد هذه المكاسب، وفي مقدمتها اختلال موازين السلطة لصالح رئيس الدولة، والتراجع عن بعض الضمانات القضائية للحقوق والحريات التي كان القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 قد أرساها، فضلاً عن تجاهل واقع الاحتلال الإسرائيلي الذي يحول دون الممارسة الفعلية للسيادة.



## باب الحقوق والحريات: بين التطور النظري والضمانات العملية

## الشرعية التأسيسية: دستور بلا تفويض شعبي

رغم أنّ المسودة تضمنت نصوصاً نظرية متقدمة تعكس تطور الخطاب الحقوقي الفلسطيني ومواكبته للتطورات الحديثة في القانون الدولي لحقوق الإنسان، من أبرزها النص على: الحقوق الرقمية (المادة 36)، وعدم تقادم جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية (المادة 69)، والحق في بيئة سليمة (المادة 66)، والحق في الصحة النفسية (المادة 65)، والحق في المياه (المادة 67). إلا أن هذه المكاسب النظرية تواجه تحديات واقعية تهدد بتحويلها إلى نصوص شكلية.

### تتمثل هذه الإشكاليات:

**أولاً:** في اعتماد عبارات تقييد فضاضة من قبيل «وفقاً للقانون» أو «بما لا يخل بالنظام العام أو الآداب العامة» أو «لأسباب أمنية» دون تحديد معايير واضحة ودقيقة لهذه الاستثناءات، ودون حصر أو توضيح لها، مما يمنح السلطة التنفيذية سلطة تقديرية واسعة لتفسير الحقوق وتقييدها متى شاءت؛ الأمر الذي يفرغ الحق من مضمونه ويحوّله إلى نصّ شكلي فاقد للأثر القانوني، لا يترتب عليه أي حماية فعلية أو إمكانية ممارسة حقيقية.

### ثانياً: الإحالة المتكررة إلى القانون العادي

تكرر المسودة عبارة «ينظم بقانون» أو «وفقاً للقانون» في العديد من المواد الحساسة (المواد 37، 39، 43، 44، وغيرها). هذا يعني أن مصير الحقوق الأساسية يُترك لسلطة المشرع العادي، أي السلطة التنفيذية في ظل غياب السلطة التشريعية. ورغم أن المادة (71) تضع قيداً بمنع أي قانون من النيل من «جوهر الحق»، إلا أن التجارب الدستورية المقارنة تشير إلى أن الإحالة المتكررة تؤدي غالباً إلى تقييد الحقوق بذرائع أمنية أو إدارية.

يقرر الفقه الدستوري أن الدساتير تمثل العقد الاجتماعي الذي يعبر عن إرادة الشعب، ولا يمكن أن يولد شرعياً من رحم قرارات منفردة أو لجان مُعينة؛ لكن في الحالة الفلسطينية الأمر مختلف، إذ صدر القرار رقم (4) لسنة 2025 بتشكيل لجنة صياغة الدستور بقرار رئاسي منفرد ودون تفويض شعبي، في ظل غياب المجلس التشريعي المنتخب منذ عام 2007، واستمرار الانقسام السياسي والجغرافي، وافتقار اللجنة لتمثيل حقيقي وشامل لمختلف مكونات الشعب الفلسطيني وقواه السياسية والفصائلية.

يزيد من إشكالية الشرعية تزامن المسودة مع قرارات إقصائية، أبرزها الإعلان عن تعديل قوانين الانتخابات بحيث يُحظر على أي حزب أو قوة سياسية أو فرد الترشح ما لم يلتزم بالبرنامج السياسي والالتزامات الدولية لمنظمة التحرير. هذا يعني دسترة الإقصاء السياسي واستبعاد فصائل وحركات تحرر وطنية كاملة، في تناقض مع مبدأ التعددية السياسية الذي تعلنه المادة (2) من المسودة نفسها.

وفي هذا السياق، تقدمت محامون من أجل العدالة بطعن دستوري يتعلق بتشكيل لجنة صياغة الدستور، استناداً إلى أن الخلل لا يقتصر على مضمون بعض المواد، بل يمس أصل العملية الدستورية، ويفتقر إلى التفويض الشعبي والسند الدستوري السليم، وتؤكد المجموعة أن هذا الطعن يعكس موقفاً مبدئياً مفاده أن أي نقاش موضوعي حول النصوص لا يمكن فصله عن سلامة المسار الذي أنتجها.

## الحرية الشخصية والاعتقال السياسي: تراجع عن الضمانات الدستورية

تتوقف المجموعة عند المادة (2/30) من المسودة، والتي تشكل محوراً أساسياً في الطعون القانونية التي تقدمت بها المجموعة. تنص المادة على أنه «لا يجوز تقييد الحرية الشخصية أو القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو منعه من التنقل إلا بأمر من السلطات المختصة وفقاً للقانون».

هذه الصياغة تمثل تراجعاً خطيراً عن الضمانة القضائية التي كان القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 قد أرساها في المادة (11) منه، والتي كانت تنص على أنه «لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته أو منعه من التنقل، إلا بأمر قضائي».

**الفرق بين الصياغتين جوهري:** اشتراط «الأمر القضائي» يعني أن القاضي وحده، بصفته حامي الحريات والرقيب على سلامة الاجراءات، هو المخول بتقييد حرية الفرد. استبدال ذلك بـ«السلطات المختصة» يفتح الباب أمام جهات التحقيق والأجهزة الأمنية لإصدار أوامر اعتقال وتفتيش وتقييد الحريات دون رقابة قضائية مسبقة. ومن منظور حقوقي، يشكل هذا النص تهديداً مباشراً للحق في الحرية الشخصية، ويدستر عملياً ما يُعرف بالاعتقال الإداري أو الاعتقال على ذمة التحقيق لفترات طويلة، كما أنه يخلق أرضية دستورية لاستمرار ممارسة الاعتقال على خلفية الرأي السياسي أو الانتماء الحزبي، وهي الممارسة التي عانى منها الاف الفلسطينيين في سجون السلطة على مدى الأعوام الماضية.

## ثالثاً: حرية تأسيس الأحزاب (المادة 49)

تحظر المسودة الأحزاب «ذات الطابع العسكري أو شبه العسكري أو السري». هذا النص، رغم شيوعه في الدساتير المقارنة، يحمل خطورة في السياق الفلسطيني الرأب تحت الاحتلال، إذ يمكن تفسيره على نطاق واسع ليشمل أي فصيل يمارس المقاومة، مما يُدسّر حلها وتجريمها، ويُجرد الشعب من حقه في مقاومة الاحتلال بكافة الوسائل المشروعة وفق القانون الدولي ويتناقض بشكل جوهري مع حق تقرير المصير الذي شرعته القوانين والموثيق الدولية.



– **تعيين نائب للرئيس (المادة 1/79):** تمنح المسودة رئيس الدولة صلاحية تعيين نائب له وتكليفه بما يراه مناسباً من مهام، وإعفائه متى شاء. هذا يعني أن منصباً سيادياً يتحول إلى هبة ومكرمة رئاسية، مما يكرس منطق التبعية الشخصية ويفتح الباب أمام إشكاليات دستورية وسياسية عند انتقال السلطة.

– **حل مجلس النواب (المادة 1/84):** تعطي المسودة رئيس الدولة صلاحية حل مجلس النواب «بعد التشاور مع رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب». والصيغة واضحة في أن التشاور غير ملزم، مما يعني أن الرئيس يستطيع حل البرلمان المنتخب متى شاء وبأي سبب شاء، في غياب أي ضوابط موضوعية أو رقابة قضائية على قرار الحل.

– **إصدار قرارات بقانون (المادة 86):** توسع المسودة صلاحية رئيس الدولة في إصدار قرارات لها قوة القانون، فبدلاً من حصرها في «حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير» كما كان في المادة (43) من القانون الأساسي، أصبحت تشمل «المجالات التشريعية» في غير أدوار انعقاد مجلس النواب. وهذا يعني تحويل رئيس الدولة إلى مُشرع موازٍ بصلاحيات شبه مطلقة، مما يساهم بشكل جاد في اختراق مبدأ الفصل بين السلطات التي أرساها القانون الأساسي الفلسطيني، ويحول دون ممارسة السلطة التشريعية لدورها المناط بها في غير اوقات انعقاده استناداً للتجربة الفلسطينية على مدار العقدين الماضيين التي عانى خلالها الفلسطينيون من تدفق القرارات بقوانين التي مستّ سيادة القانون الأساسي.

بالإضافة إلى خلو المسودة من أي نص صريح يحظر الاعتقال على أساس الرأي السياسي أو الانتماء الفصائلي. بل على العكس، فإن منح السلطة التنفيذية عبر «السلطات المختصة» صلاحية الاعتقال، يمنحها غطاءً دستورياً لممارسة هذا النوع من الاعتقالات تحت ذرائع «الأمن العام» أو «النظام العام» ويكرس النزعة الأمنية.

كما وتلاحظ المجموعة أن المادة (23) من المسودة أحالت مسألة سقوط الدعاوى الناشئة عن انتهاك الحقوق والحريات بالتقادم إلى القانون العادي، في تراجع عن المادة (32) من القانون الأساسي 2003 التي كانت تنص صراحة على عدم تقادم هذه الدعاوى. هذا التغيير يهدد بتحسين انتهاكات الماضي والمستقبل من المساءلة القانونية، وتحرم ضحايا الانتهاكات من حقهم في اللجوء إلى القضاء بعد مدة معينة.

#### **خلل موازين السلطة : تركيز الصلاحيات بيد رئيس الدولة**

ترصد المجموعة بقلق بالغ المواد المتعلقة بصلاحيات رئيس الدولة، والتي تجعل النظام «جمهورياً ديمقراطياً نيابياً» (مادة 2) مجرد شعار؛ إذ تعيد المسودة إنتاج نمط الحكم الفردي وتعزز صلاحيات رئيس الدولة على حساب السلطتين التشريعية والتنفيذية، في تراجع عن مبدأ الفصل بين السلطات الذي كان القانون الأساسي 2003 يسعى إلى ترسيخه، نذكر من هذه الصلاحيات:



هذا الترتيب يمنح السلطة التنفيذية موطئ قدم خطير في «حامي الدستور». فالمحكمة الدستورية تفترض أن تكون حَكَمًا محايداً بين السلطات، وهي المخولة بالفصل في النزاعات بينها وبين الرئيس. عندما يُعين الرئيس ثلث أعضائها ويختار رئيسها، فإن حيادها يصبح موضع شك، وتتحول من حامية للشرعية إلى أداة محتملة لشرعنة قرارات السلطة التنفيذية. في اللحظة التي تحتاج فيها البلاد إلى قضاء دستوري مستقل للفصل في نزاع بين الرئيس والبرلمان، سيكون رئيس المحكمة مدينًا لمن عينه.

قصور الرقابة الدستورية (المادة 142) – تحدد المادة اختصاصات المحكمة الدستورية، وتقصرها على الرقابة على القوانين، والفصل في النزاعات بين السلطات، وتفسير النصوص. لكنها تغفل شمولية الرقابة على الأنظمة واللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية، والتي تشكل الهرم التشريعي الأسفل،، حيث أن كثير من الانتهاكات للحقوق تحدث عبر لوائح تنفيذية لا تخضع لرقابة المحكمة الدستورية، مما يخلق ثغرة واسعة في حماية الحقوق.

كما أن المسودة لم تمكن الأفراد من الدفع المباشر بعدم الدستورية أمام المحكمة، واكتفت بإحالة القضايا عبر المحاكم العادية، مما يطيل أمد التقاضي ويحول دون وصول المواطن البسيط إلى العدالة الدستورية.

– **توقيع وتصديق المعاهدات الدولية (المادة 82):** تمنح المسودة رئيس الدولة صلاحية التوقيع والتصديق على المعاهدات الدولية، وتتجاوز دور البرلمان الرقابي والتشريعي في المصادقة؛ الأمر الذي يركز سلطة الالتزامات الدولية بيد الرئيس وحده ويضعف دور البرلمان في السياسة الخارجية، وهذا يشكل عملياً استبعاداً لدور البرلمان بصفته ممثلاً للشعب من أي تأثير يتعلق بهذه الاتفاقيات والمعاهدات بالسلب سلباً أو إيجاباً.

– **تعيين كبار الموظفين (المادة 9/87):** تدستر المسودة صلاحية رئيس الدولة في تعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين، وهي صلاحيات كانت موضع جدل قانوني طويل في ظل القانون الأساسي، لتصبح الآن ممارسة دستورية مقننة.

إن هذا التراكم من الصلاحيات يجعل النظام السياسي المطروح أقرب إلى النظام الرئاسي المطلق منه إلى النظام الجمهوري الديمقراطي التوافقي الذي أعلنه الديباجة.

– **المحكمة الدستورية:** بين موطئ قدم السلطة التنفيذية وقصور الرقابة

تكرس المواد (138، 139، 142) من المسودة إشكالية عميقة في قلب النظام الدستوري من خلال:

تعيين أعضاء المحكمة الدستورية (المادة 138) – توزع المسودة تعيين الأعضاء التسعة بين رئيس الدولة (3 أعضاء)، ومجلس النواب (3 أعضاء)، ومجلس القضاء الأعلى (3 أعضاء). ثم تنص المادة (139) على أن «يختار رئيس الدولة رئيس المحكمة الدستورية من بين الأعضاء».



## وهم الدولة تحت الاحتلال: سيادة منقوصة واستجابة لضغوط الخارج

تتعامل المسودة مع فلسطين كدولة ذات سيادة مكتملة، متجاهلة واقع الاحتلال الذي يسيطر على الأرض والموارد والحدود ويقوض المؤسسات يوميًا. كما تخلو من تحديد حدود الدولة، وتغيب عنها السردية التاريخية الفلسطينية، وحق العودة، والنص الصريح على حق مقاومة الاحتلال، بما يجعل الحقوق الدستورية الواردة فيها تبدو وكأنها تخص دولة مستقلة، لا شعبًا يخضع لاحتلال استيطاني إحلالي.

ويأتي طرح المسودة في سياق ضغوط دولية وإقليمية لإجراء "إصلاحات" سياسية، ما يثير تساؤلات جدية حول استقلالية الإرادة الوطنية في صياغتها، ويخشى أن تتحول إلى أداة لإعادة هندسة المشهد السياسي بما يتوافق مع أولويات الخارج لا مع تطلعات الشعب الفلسطيني وتضحياته.

## حالة الطوارئ: ثغرة تهدد الحقوق

تتناول المادة (88) من المسودة حالة الطوارئ، لكنها تفتقر إلى التفاصيل الدقيقة التي تضمن عدم استغلال هذه الحالة لتعطيل الحقوق الأساسية. فتغيب عن النص تحديد المدة القصوى للطوارئ، كما تغيب الرقابة القضائية اللاحقة على التدابير الاستثنائية التي تتخذ في هذه الحالة، ولا يتم تحديد الحقوق التي لا يجوز تقييدها حتى في حالة الطوارئ، وفي مقدمتها الحق في الحياة والحق في عدم التعذيب والحق في المحاكمة العادلة. في كل الدساتير المقارنة، تخضع حالة الطوارئ لضوابط صارمة تشمل موافقة البرلمان بأغلبية موصوفة ورقابة قضائية فورية، لكن المسودة تترك هذه الثغرة مفتوحة، مما يشكل خطراً على الحقوق والحريات في أي ظرف استثنائي مستقبلي.



## خلاصة وتوصيات

تخلص محامون من أجل العدالة إلى أن مسودة الدستور المؤقت لعام 2026 تنطوي على مفارقة جوهرية؛ إذ تجمع بين نصوص حقوقية متقدمة نسبيًا، وإطار دستوري مختل يكرس سلطة مفرطة لرئيس الدولة، ويتراجع عن ضمانات قضائية أساسية، ويدستر الإقصاء السياسي، ويمنح السلطة التنفيذية نفوذًا خطيرًا داخل المحكمة الدستورية، وينفصل عن واقع الاحتلال وسياقه الوطني، ويأتي في ظل ضغوط خارجية تثير الشكوك حول استقلالية الإرادة الدستورية.

وعليه، ترى المجموعة أن المضي في إقرار المسودة بصيغتها الحالية يشكل انحرافًا عن الأولويات الوطنية، وتؤكد أن الأولوية اليوم لا تكمن في صياغة دستور جديد في ظل وجود قانون أساسي لا يزال صالحًا، بل في وقف حرب الإبادة في غزة، ومواجهة الاستيطان والضم في الضفة الغربية المحتلة، وإنهاء الانقسام السياسي، باعتبار أن الدساتير الحقيقية تُكتب بإرادة الشعوب وتضحياتها، لا بقرارات منفردة أو بضغوط خارجية.

الى هنا.

مجموعة محامون من اجل العدالة

نيسان/2026