

إشكاليات السلطة الدستورية في ضوء الواقع الفلسطيني

عاصم خليل*

مقدمة:

يمكن تشبيه الدستور بالكائن الحي إذ يولد عند صياغته بواسطة الجهة المخولة بذلك (السلطة الدستورية التأسيسية) في حال وجود فراغ قانوني ناتج عن تأسيس دولة جديدة أو تغيير جذري في النظام الحاكم نفسه نتيجة ثورة أو انقلاب والتي تكون بمثابة "شهادة وفاة" للدستور القديم؛ ولكنه يتطور أيضاً من خلال تعديل بعض أجزائه (السلطة الدستورية المعدلة) وهي تتميز عن السلطة الدستورية التأسيسية بإجراء تعديلات بالطريقة التي يسمح بها الدستور نفسه.¹

ظهرت "السلطة الدستورية" في أمريكا الشمالية أولاً ولكن صياغتها على شكل نظرية متكاملة جاء بفضل كتابات سايبس بعد الثورة الفرنسية. هذا يعني بأن "السلطة الدستورية" ارتبطت بظاهرة انتشار الدساتير المكتوبة والتي ارتبطت بدورها بثلاث مصادر: أولاً، المصدر الأمريكي، حيث كان الدستور المكتوب هو الوسيلة الأفضل لحماية اتحاد المستعمرات الأمريكية بعد انفصالها عن بريطانيا؛ ثانياً، المصدر الفلسفي الفرنسي، وذلك لأن فرنسا أرادت أن تشير إلى بداية نظام جديد وهي تعتبر الدستور الخطوة الأولى التي تعبر الأمة من خلالها عن سيادتها وعن العقد الاجتماعي وبالتالي للتمييز بين القوانين العادية والدستورية؛ ثالثاً، المصدر الفيدرالي، وذلك لترتيب العلاقات بين السلطة المركزية وبين سلطة الولايات الأعضاء في تلك الفيدرالية وذلك لحماية ذلك الاتفاق من التغييرات الأحادية الجانب.

هدف هذه الدراسة هو قراءة معاصرة لنظرية كلاسيكية. الواقع الفلسطيني سيكون حقل عمل غني بالعبرات لما تميزت به عملية صناعة الدستور من مشاركة شعبية وتشجيع ودعم دولي بالإضافة لكون الدستور ضروري لتثبيت حل سياسي دائم ينوي الإسرائيليون والفلسطينيون التوصل إليه من خلال محادثات ثنائية وفي إطار الشرعية الدولية. وإن سنحاول تقديم بعض الإجابات إلا أن ما أردناه فعلاً هو إثارة تساؤلات تتعلق بالسلطة الدستورية وصاحب الحق بممارستها نظرياً والشرعية التي يركز عليها من يمارسها عملياً بالإضافة إلى التحديدات المفروضة من الخارج ومن الداخل.

* تم نشر هذه الدراسة في مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 63 (صيف 2005) ص. 31-50.

* عاصم خليل، حاصل دكتوراة في القانون، يقيم بسويسرا.

¹ السلطة الدستورية التأسيسية: ترجمة للمصطلح الفرنسي (pouvoir constituant originaire) والإنكليزي (framing power) أما السلطة الدستورية المعدلة فهي ترجمة للمصطلح الفرنسي (pouvoir constituant dérivé) والإنكليزي (amending power).

خليل، عاصم: "إشكاليات السلطة الدستورية في ضوء الواقع الفلسطيني". تم نشر هذه الدراسة في مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 63 (صيف 2005) ص. 31-50.

أولاً، الوضع الدستوري الفلسطيني

لقد تميز النظام الدستوري والقانوني في فلسطين بغموضه، وتنوعه، واستمرار تغييره. هذا الحال مرتبط بالوضع السياسي المرتبك بشكل عام ولأن الكثير من النقاط المهمة، كحدود الدولة الفلسطينية وصاحبي الحق بالجنسية الفلسطينية، تعتمد على مصير المحادثات الفلسطينية الإسرائيلية، ضمن الحل الدائم. الواقع الفلسطيني خاص جداً من ناحية عملية كتابة الدستور إذ أنه، ببساطة، لا يستطيع أن يتجاهل القوانين السارية على الأرض؛ لكن ما يميز الواقع الفلسطيني فعلاً هو كونها تتعامل بالضرورة مع سلطة دستورية تحددها الإعلانات والوثائق الصادرة عن ممثلي الشعب الفلسطيني التقليديين، والاتفاقات مع إسرائيل والقانون الدولي.

1. الخبرات الدستورية المختلفة في فلسطين

فقد بقيت فلسطين ضمن الإمبراطورية العثمانية لمدة أربعة قرون؛ وقد عرفت الدولة العثمانية في القرن التاسع عشر حركة إصلاحات لم يسبق لها مثيل ومن ضمنها تبني دستور مكتوب يمنح حق المواطنة العثمانية للفلسطينيين أيضاً (مع العلم أن فلسطين لم تكن وحدة إدارية واحدة)، فقد تبنى السلطان عبد الحميد الدستور الأول في 1876/12/2 مستهدياً بالدستور البلجيكي لعام 1831 والبروسي لسنة 1850 أما الدستور الثاني فقد تم إقراره بعد ثورة "تركيا الفتاة" سنة 1908 ولم يتم إيقاف العمل به رسمياً لكن انتهى العمل بها ضمناً.

بعد دخول القوات البريطانية سنة 1917 أصبحت فلسطين أراضي محتلة وبالتالي تسري عليها التزامات لاهاي لسنة 1907 غير أن القوات البريطانية تجاهلت تلك القوانين الدولية وبدأت بالتغيير التدريجي للقوانين المحلية، وخصوصاً قوانين الأراضي وذلك لتطبيق وعد بلفور. لكن فلسطين في ذلك الوقت بقيت (نظرياً على الأقل) جزءاً من سوريا وبالتالي تقع قانونياً تحت ولاية حكومة الملك فيصل (1919-1920). هذا ما قد يفسر مشاركة الفلسطينيين في المؤتمر السوري (17 فلسطيني من أصل 83) والذي تبنى في جلسته الثانية التي عقدت في آذار 1920 إعلان الاستقلال بمنح بموجبه الاستقلالية الإدارية للوحدات المكونة للدولة، وهي سوريا، ولبنان وفلسطين، وشرق الأردن.

نتيجة قرار الانتداب في 1922/7/24 (تبنى وعد بلفور وترك لبريطانيا واجب تطبيقه في فلسطين) والذي دخل حيز التنفيذ بعد موافقة مجلس عصبة الأمم في 1923/9/29، قامت بريطانيا بتسريع عملية التغيير القانونية لكن ما يميز تلك الفترة حقيقة هو أن فلسطين تحت الانتداب أصبحت، ولأول مرة في تاريخها الحديث، وحدة قانونية وإدارية واحدة مع سلطات تشريعية وقضائية وتنفيذية متركزة في شخص المندوب السامي. وقد قام العرش البريطاني بتبني دستور فلسطين سنة 1922 وقد كان دستوراً مرناً إذ أنه ينص على أنه يمكن تغييره عند الضرورة وهذا ما جرى فعلاً عن طريق الفرمانات التي أصدرت سنة 1923، 1933، 1935 و1939 بالإضافة إلى التعليمات الملكية لسنة 1932 وسنة 1940.

الفترة التي تلت الانتداب (انتهى رسمياً في 1948/5/15) هي فترة تقسيم فلسطين إلى ثلاثة أجزاء انعكست على النظام القانوني فيها والذي ما زال ظاهراً حتى الآن؛ فقد تم إعلان تأسيس دولة إسرائيل على 78.5% من فلسطين الانتدابية بينما سيطرت القوات الأردنية على الضفة الغربية من النهر وحتى شرق القدس لتضمها لاحقاً إلى ولاية شرق الأردن بعد انتخابات 1950/4/24 وقرار الوحدة لتصبح "المملكة الأردنية الهاشمية". وقد قام البرلمان (نصف أعضائه فلسطينيون) بتبني دستور يتلاءم مع الوضع الجديد سنة 1952 وبالتالي حل مكان دستور فلسطين الانتدابي. أما غزة فقد وقعت تحت الإدارة المصرية مع الفرق أنها اعتبرت دائماً جسماً منفصلاً عن مصر؛ وقد تبنت الحكومة المصرية القانون الأساسي لغزة سنة 1955

خليل، عاصم: "إشكاليات السلطة الدستورية في ضوء الواقع الفلسطيني". تم نشر هذه الدراسة في مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 63 (صيف 2005) ص. 31-50.

ولكنه لم يبلغ دستور فلسطين الانتدابي ما لم يتعارض مع القانون الأساسي بينما جاء القرار الدستوري سنة 1962 ليحل مكانه كلية.

تقسيم فلسطين هذا تم رفضه في المؤتمر الفلسطيني الذي تم عقده في غزة (بتشجيع مصري) في أيلول 1948. وقد أعلنت اللجنة العربية العليا تكوين حكومة عموم فلسطين في 22 من ذلك الشهر وتعيين حلمي عبد الباقي رئيساً لها وتم توجيه الدعوة إلى شخصيات فلسطينية مختلفة لتكوين المجلس الوطني الفلسطيني في 1948/9/30 وتم انتخاب الحاج أمين الحسيني رئيساً له؛ وقام المجلس بتبني دستور مؤقتاً يبنى النظام البرلماني دون أن يكون لتلك الوثيقة تأثير فعلي على أرض الواقع. إلا أن جمال عبد الناصر قد قرر إغلاق مكاتب حكومة عموم فلسطين في غزة سنة 1959 ونقلها إلى القاهرة لتختفي كلية مع موت رئيسها عام 1963.

ورثت منظمة التحرير الفلسطينية مهمة تمثيل الفلسطينيين بعد أن تم تأسيسها في مؤتمر القاهرة في كانون الثاني 1964 وتبنت الميثاق القومي الفلسطيني الذي تم تعديله مرة واحدة فقط عام 1968 ليصبح الميثاق الوطني الفلسطيني. لا بد من الإشارة هنا إلى قرار المجلس الوطني في 1996/4/24 بإلغاء كل الفقرات التي تدعو إلى تدمير إسرائيل دون أن يتم إعادة كتابة الميثاق الوطني.

الفترة التي تلت حرب الأيام الستة هي فترة احتلال بالنسبة للضفة الغربية وغزة وعليه فإن القوانين الدولية زمن الحرب سارية على تلك الأراضي وعلى الفلسطينيين؛ وقد قامت إسرائيل بالمحافظة على الانفصال القانوني والإداري الموجود بين الضفة وغزة بل عملت على تعميقه، وأصدرت الأوامر العسكرية بطريقة منفصلة وإن تشابه المحتوى كثيراً لدرجة التطابق أحياناً. السلطات الثلاثة (التشريعية، التنفيذية والقضائية) تمركزت بيد الحاكم العسكري الذي يملك السلطة العليا على الأرض وقد عبر على ذلك من خلال أوامر وإعلانات قامت بتغيير الوضع القانوني في الأراضي الفلسطينية، بالإضافة إلى تغييرات جذرية في النظام القضائي والإداري تهدف لخدمة ومصالحة الاحتلال.

2. القانون الأساسي للسلطة الوطنية ومشروع الدستور الفلسطيني

إعلان الاستقلال من قبل المجلس الوطني الفلسطيني في 1988/11/15 لم يخلق سلطة مركزية تمارس سيادتها على الأرض والسكان، لتكمل عناصر الدولة بحسب التعريف المتداول للدولة وغير أن هذا الإعلان جاء بعد تجربتين مختلفتين، الانتفاضة من جهة، وإعلان ملك الأردن الانفصال الإداري بين الضفتين من جهة أخرى. وقد رأى المجلس الوطني بأن تلك "الدولة الجديدة" تحتاج إلى قانون أساسي وذلك لأنها ترث وضعاً قانونياً معقداً، فقام بتكليف المجلس المركزي بتحضير ذلك القانون وإثباته. تم تحضير النسخ الأولى من القانون الأساسي وتقديمها للجنة التنفيذية (في كانون أول 1993، شباط 1994، و كانون أول 1994) فتم نقاشها في مؤتمرات عامة في الداخل والخارج لكن المجلس المركزي لم يناقشها. في نفس الوقت، بدأت السلطة الوطنية بالعمل تدريجياً واستلام السلطات. بعد الاتفاق على قضية الانتخابات والمجلس التشريعي (أوسلو الثاني) وجب تغيير القانون الأساسي أربع مرات أخرى.

أقر المجلس التشريعي القانون الأساسي في قراءته الثالثة (قانون رقم 96/1) في 1997/10/2 بالرغم من تحفظات رئيس السلطة. ومع أن إقرار القانون الأساسي كان ضمن التحديدات والسلطات التي رسمتها اتفاقيات أوسلو وهو يضمن سلطات واسعة لرئيس السلطة الفلسطينية إلا أن الأخير رفض توقيعها مما أدى إلى زيادة التوتر في العلاقة المضطربة أصلاً بين المجلس ورئيس السلطة. في إطار من الغموض السياسي وكخطوة نحو الإصلاحات في إطار خطة المائة يوم في السلطة الفلسطينية قام الرئيس عرفات بتوقيع القانون الأساسي وأصبحت سارية المفعول منذ نشرها في الجريدة الرسمية في 7 تموز 2002. فعالية ذلك القانون الأساسي محددة

خليل، عاصم: "إشكاليات السلطة الدستورية في ضوء الواقع الفلسطيني". تم نشر هذه الدراسة في مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 63 (صيف 2005) ص. 31-50.

بالوقت (الفترة الانتقالية) والمكان (ضمن سلطة المجلس، كما نصت الاتفاقيات) والأشخاص (فقط فلسطينيو الضفة والقطاع) وتعديله يحتاج إلى 3/2 أعضاء المجلس.

من ناحية أخرى، وبناء على قرار من اللجنة المركزية، تم تعيين لجنة دستورية يرأسها السيد نبيل شعث سنة 1999 كخطة للاستعداد للدولة، والتي حضرت مشروع دستور لدولة فلسطين في 14 شباط 2001 (النسخة الأولى) ولكنها لم تحظ بالاهتمام اللازم، بسبب انتهاء الفترة الانتقالية دون التوصل لحل دائم بين الطرفين. بل على العكس، بدأت انتفاضة الأقصى ولكنها ليست حدثاً خارج التاريخ فقد ارتبطت بالواقع الجديد الذي يعيشه الفلسطينيون: أولاً، عدم تطبيق الاتفاقيات التي تم التوصل إليها بحسب الجدول الزمني المحدد؛ ثانياً، استغلال إسرائيل لتلك الفترة لفرض مزيد من التغييرات على أرض الواقع؛ ثالثاً، تدهور الأوضاع الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية؛ رابعاً، فشل المفاوضات حول الحل النهائي. وبالتالي فإنه من الخطأ بمكان أن يعتبر بعضهم أن انتفاضة الأقصى مرتبطة بقرار سياسي فلسطيني للضغط على إسرائيل؛ لكن حصر أسبابها بزيارة رئيس الوزراء الإسرائيلي الحالي إلى الحرم الشريف - وإن كانت بمثابة القشة التي كسرت ظهر البعير - هو خطأ كبير يدل على جهل للإطار العام الذي كان يسود الأراضي الفلسطينية في حينه.

خارطة الطريق تبنت، ولأول مرة، حل "الدولتين لشعبين". وبما أن دولة إسرائيل موجودة فإن قيام الدولة الفلسطينية هو من أهداف خارطة الطريق الرئيسية، وإن كانت مرتبطة بسلسلة من الخطوات على الجانب الفلسطيني تحقيقها بخصوص الأمن والإصلاحات. لكن الموعد المحدد لقيام الدولة الفلسطينية بحسب خارطة الطريق (عام 2005) تم تجاوزه وهناك موعد آخر حالياً، عام 2009 لكن -كي نستعمل تعبير السيد رايبين- "المواعيد غير مقدسة!"

إلا أن عدم وجود دولة فلسطينية لم يثن الفلسطينيين عن عزمهم في تحضير نص دستوري "يضرب فيه المثل" على الأقل مقارنة بالدول العربية المجاورة بل على العكس، تُعتبر عملية تحضير الدستور خطوة أساسية نحو قيام الدولة الفلسطينية. وبالتالي يبقى القانون الأساسي معمولاً به حتى يقوم صاحب الحق بممارسة السلطة الدستورية التأسيسية بتبني دستور للدولة.

عين رئيس السلطة الفلسطينية السيد محمود عباس رئيساً للوزراء في 2003/3/10 ووافق المجلس التشريعي بأغلبية ساحقة وتم تعديل القانون الأساسي خصوصاً لإدخال منصب رئيس الوزراء؛ إلا أن رئيس الوزراء الفلسطيني قدم استقالته في 2003/9/7 إثر خلافات داخلية نتجت بعد معاودة أعمال العنف وفشل الهدنة، وتم تعيين أبو علاء رئيساً للوزراء من قبل رئيس السلطة الفلسطينية والتصويت على الحكومة في وقت لاحق من قبل المجلس التشريعي. في الوقت نفسه، نشرت وزارة التخطيط والتعاون الدولي النسخة الثانية والثالثة للدستور الفلسطيني في 2003/2/9 و 2003/3/7، تشبه إلى حد كبير النسخة الأولى التي نشرت عام 2001 وإن قامت بإلغاء أو تعديل بعض الفقرات.

مع تجاوز ما كان بحسب اتفاقيات أوسلو الفترة الانتقالية رأى الكثيرون أن الانتخابات البلدية والتشريعية قد تملأ الفراغ من حيث الشرعية - في المؤسسات الفلسطينية. وقد بدأت عملية التسجيل في أيلول 2004 تحت إشراف 2300 مراقب دولي ومحلي. إلا أن وفاة الرئيس عرفات في 2004/11/11 سارعت الأحداث. روجي فتوح، رئيس المجلس التشريعي، والمؤهل بحسب القانون الأساسي بتولي أمور السلطة، عمل على التحضير للانتخابات الرئاسية في إطار الستين يوم والتي جرت في 2005/1/9؛ وبالتالي أصبح محمود عباس الرئيس الثاني للسلطة الفلسطينية. في الوقت نفسه تمت الانتخابات البلدية في عدة مدن وقرى فلسطينية كما كان مقرراً. بينما من المقرر أن تجري الانتخابات التشريعية في تموز 2005.

3. الطريقة التي سيتم بها تبني الدستور الفلسطيني

بحسب المادة 185 من المسودة الثالثة للدستور الفلسطيني، "دستور دولة فلسطين" يستند على "إرادة الشعب الفلسطيني". وتتص المادة نفسها على أن طريقة تبني الدستور ستكون على ثلاث مراحل: أولاً، يتبنى المجلس الوطني (أو، إذا تعذر له أن يجتمع، المجلس المركزي) المسودة التي حضرتها اللجنة المختصة قبل قيام الدولة ذات السيادة؛ ثانياً، يقوم المجلس النيابي المنتخب بتبني الدستور بشكله الحالي بأغلبية 3/2 أعضائه (بعد قيام الدولة وإجراء أول انتخابات)؛ ثالثاً، تثبيته من قبل الشعب من خلال الاستفتاء (فقط في حال موافقة الأغلبية المطلقة للمجلس النيابي على قرار طلب الاستفتاء) من خلال أغلبية عادية (أي أغلبية المشاركين في الاستفتاء).

لا بد من الإشارة هنا إلى بعض السيناريوهات التي لم يتطرق إليها مشروع الدستور:

أولاً، ضرورة تثبيت 3/2 النواب للدستور بصيغته الحالية يعني أن عدم وجود أكثرية لتبني الدستور قد تتركنا في فراغ قانوني؟ عندها، هل سيحافظ المجلس الوطني الفلسطيني على حقه في تبني الدستور أولاً قبل عرضه على مجلس النواب؟

ثانياً، إذا وافق مجلس النواب بالأغلبية المطلوبة على الدستور ولم يتم تقديم الدستور للاستفتاء بسبب عدم وجود أكثرية مطلقة فمتى سيعتبر الدستور نافذاً؟ هل سيحتاج إلى تصديق من رئيس الدولة؟ وهل سيعتبر نافذاً بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، كما هو حال باقي القوانين بحسب المادة 80 من مشروع الدستور؟

ثالثاً، في حال تم التصويت على عرض الدستور للاستفتاء، هل يحتاج ذلك لموافقة رئيس الدولة والنشر في الجريدة الرسمية ليصبح نافذاً؟

رابعاً، في حال تم عرض الدستور للاستفتاء، وفي حال لم يحصل الدستور على الأكثرية المطلوبة، فمن سيكون له الحق لتحضير دستور آخر وما هي الإجراءات؟ هل سيبقى القانون الأساسي ساري المفعول حتى تثبيت الدستور الفلسطيني كما تنص المادة 115 من القانون الأساسي بصيغته المعدلة؟ هل تكفي "أكثرية المشاركين" دون تحديد الحد الأدنى للمشاركة الشعبية؟ هل يمكن لمجلس النواب إعادة صياغة الدستور أو تخصيص لجنة للقيام بذلك وتقديم الدستور للاستفتاء من جديد؟ هل يمكن لمجلس النواب أن يعيد صياغة المشروع ويقرر في المرة الثانية بالأى يقدم المشروع للاستفتاء؟

يبدو وكأن اللجنة تطرح موافقة مجلس النواب والشعب كأنه الحل الوحيد، وبالتالي فإنها تتجاهل كلية إمكانية أن يرفض مجلس النواب أو الشعب تلك المسودة. كتب ناثن براون: "من المحتمل أن يثير هذا الإجراء جدلاً في أوساط الفلسطينيين، حيث سيرى بعضهم أن هذه محاولة لإقرار المسودة الحالية بسرعة (دون تمحيص). من ناحية، قد يكون هذا النقد شرعياً فعلى الرغم من أن اللجنة الحالية قد أعدت مسودة دستور صيغت بعناية تصحح الكثير من إخفاقات السلطة الوطنية سابقاً، إلا أن عملها كان حكراً على مجموعة من المختصين. إن الإجراء الوارد في هذه المادة يعطي الهيئات المختلفة فرصة لقبول أو رفض هذه المسودة، ولكن لا يعطيها حق التعديل. من ناحية أخرى وعلى الرغم من مشروعية هذا النقد فلا يجوز أن يؤدي إلى التركيز على إجراءات تبني الدستور على حساب مناقشة المسودة ذاتها".²

4. السلطة الدستورية بعد تبني الدستور

هدف عمل السلطة الدستورية هو تجسيد نفسها عن طريق دستور؛ لكن هل يمكن لها أن تُخضع نفسها لخليقتها دون أن تفقد خاصيتها بأنها السلطة العليا في الدولة؟ إن خبرات القرنين الأخيرين تثبت أن القوة التي حركت الثورات تنتهي عادة، عن طريق تبني دستور مكتوب، بتجميد نتائج

² تم نشر تعليق البوفوسور ناثن براون على الصفحة الرئيسية للمركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية.

الثورة وخصوصاً عن طريق توزيع جديد للسلطة بحسب معايير القوة الجديدة. عن طريق الدستور، تحفر الحركة الثورية قبرها بيدها وبه تحل نفسها إذ أن الدستور هو آخر عمل ثوري.

لكن الدستور ليس "عقداً انتحارياً" للسلطة الدستورية بحد ذاتها إذ أن هدفه هو الحفاظ على السلام الاجتماعي وبالتالي فإنه من الممكن تغييره إن فقد سبب وجوده أي إن أصبح ذلك الدستور عائقاً أمام التعايش بين الأفراد والجماعات. عندها يمكن للأمة بأن تمارس السلطة الدستورية من جديد عن طريق تعديل الدستور بالطريقة التي ينص عليها الدستور نفسه، أو حتى عن طريق ثورة أو انقلاب يعبر عن تغيير في "روح الشعب" والمبادئ التي يؤمن بها. وقد يقوم بذلك من دون سفك دماء كما حصل مؤخراً في جورجيا في نهاية 2003 وفي أوكرانيا في تشرين ثاني 2004. وقد بدأ الكثيرون بالحديث عن حركة شبيهة مماثلة في الدول العربية، كما حدث في لبنان بعد اغتيال رفيق الحريري 14 شباط 2005.

مع ذلك، هنالك اختلافات في تفسير الدستور: أولاً، الطريقة الديمقراطية الراديكالية حيث يتم الرجوع إلى الشعب لحل المشاكل، وبالتالي يصبح الدستور "ثورة مستمرة". يتميز الدستور هنا بعدم الاستقرار، كما هو الحال في فرنسا مثلاً؛ تلك الثقافة الدستورية الفرنسية قد تفسر وضع فرنسا المميز إذ أنها عرفت 15 نظاماً دستورياً منذ الثورة الفرنسية عام 1789، وقامت بتعديل الدستور الحالي 9 مرات بين السنوات 1982 إلى 2000 فقط؛ ثانياً، الطريقة المؤسساتية، والتي تبني مؤسسات هدفها أن يعود المواطن إلى حياته العادية (دستور الولايات المتحدة مثلاً).

بحسب المادة 186 من المسودة الثالثة للدستور الفلسطيني، يكون طلب تعديل الدستور حقاً لرئيس الدولة أو لرئيس مجلس الوزراء أو ثلث أعضاء المجلس النيابي. لكن طلب التعديل هذا يحتاج إلى موافقة 3/2 مجلس النواب حول مبدأ أو فكرة التعديل (هل هنالك ضرورة لموافقة الرئيس؟)؛ إن تم رفض الفكرة فإنه من غير الممكن عرض طلب التعديل قبل سنة؛ أما إذا وافق 3/2 أعضاء مجلس النواب على الفكرة فسيتم عرض قانون التعديل على المجلس ليبت بالقضية خلال ستين يوم من الموافقة على التعديل للتصويت. ويحتاج إلى ثلثي أعضاء مجلس النواب ويبقى عرض النسخة المعدلة للاستفتاء غير ضروري بل يعتمد على موافقة أكثرية أعضاء المجلس ويعتبر نافذاً منذ إعلان نتيجة الاستفتاء؛ وبالتالي فإن من يمارس السلطة الدستورية المعدلة هو الشعب بطريقة غير مباشرة أي عن طريق مجلس النواب (الذي يتحلّى بالسلطة الدستورية أيضاً) أو بطريقة مباشرة إذا تم عرضه للاستفتاء (احتمال وليس ضرورة). هذا يعني بأن الفلسطينيين اختاروا الطريقة "المؤسساتية" والتي تضمن عودة المواطن الفلسطيني إلى حياته الطبيعية تاركاً لمجلس النواب السلطة بتعديل الدستور وإن لم يستثن كلية إمكانية عرضه للاستفتاء الشعبي.

5. من له الحق بممارسة السلطة الدستورية التأسيسية؟

هنالك وعي داخلي واعتراف دولي بأن الفلسطينيين هم شعب، وأن لهم حق بتقرير المصير وحتى إنشاء دولة تخصهم. هذا قد يقودهم إلى السيادة الفعلية، وبالتالي تُستكمل عناصر الدولة بمفهوم القانون الدولي العام (شعب — أرض — سيادة). صاحب السيادة هو الشعب، يمارسها مباشرة أو من خلال ممثليه في البرلمان (وهنا الشعب يعني مجموعة من المواطنين الذين يمارسون حقوقهم السياسية في دولتهم). ذلك الشعب هو من يملك السلطة الدستورية ويمارسها عن طريق جمعية تأسيسية، أو عن طريق البرلمان نفسه (الذي يتحلّى بلباس الجمعية التأسيسية) أو بالاستفتاء أو بخلط تلك الطرق ببعضها.

من يمارس السلطة الدستورية سيقدر، من بين غيرها من الأمور، من ينتمي إلى الشعب كمجموعة من المواطنين. هذا طبيعي ومنطقي. لكن المشكلة هي تحديد صلاحيات من يمارس السلطة الدستورية التأسيسية تجاه الشعب كمجموعة عرقية. ذلك سيحدد مدى إمكانية صاحب

خليل، عاصم: "إشكاليات السلطة الدستورية في ضوء الواقع الفلسطيني". تم نشر هذه الدراسة في مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 63 (صيف 2005) ص. 31-50.

السلطة الدستورية (مواطنو الدولة الفلسطينية) ومن يمارسها فعلاً بتبني قرارات لا تهم فلسطينيي الضفة الغربية وغزة فقط. هل يملك صاحب السلطة الدستورية الحق باتخاذ قرارات باسم الفلسطينيين عامة، وبالتالي باسم من لا يشارك في تلك السلطة الدستورية؟ ما هو دور منظمة التحرير في تحديد معالم الدولة القادمة، وممارسة السلطة الدستورية التأسيسية، وخصوصاً أن التحضيرات للدولة وللدستور تجري في إطار تلك المنظمة؟ ما هو الدور الذي ستلعبه المنظمة في المستقبل — وخصوصاً بعد أن تُقام الدولة — في ممارسة السلطة الدستورية المعدلة؟

بحسب وثيقة إعلان الاستقلال، يكون المجلس الوطني هو المُخول بتبني دستور للدولة. إن المجلس الوطني الفلسطيني هو جسمٌ غير منتخب ولكنه يمثل الشعب الفلسطيني بمعظم أجزائه السياسية والإتحادات والطبقات المختلفة؛ وهي بالتالي المؤسسة المؤهلة بتمثيل فلسطينيي الداخل والخارج. ولكن هذا لا يكفي إن لم يتم مشاركة المجلس التشريعي الذي يمثل فلسطينيي الضفة الغربية وغزة لأن الدستور يعنيهم هم أولاً قبل غيرهم، إذ أنه يحدد نظام الحكم، والحقوق والواجبات؛ من هذا المنطلق، كان للسلطة الوطنية الفلسطينية ومؤسساتها المختلفة دوراً كبيراً في عملية تحضير مسودة الدستور. ولكن هذا أيضاً لا يكفي إذ أن هنالك أحزاب ليست ممثلة في منظمة التحرير ولا في السلطة الفلسطينية (حماس والجهاد) وهي تحظى بشعبية متزايدة.

لهذا فإنه من الضرورة بمكان أن يتم إيجاد حل لبعض النقاط الوطنية العالقة عن طريق حوار فلسطيني-فلسطيني يضمن مشاركة كافة الأحزاب التي تمثل الفلسطينيين -وذلك بغض النظر عن المحادثات مع إسرائيل- تهدف لتبني موقفاً موحداً ومخططاً وطنياً محدداً. أما السلطة الدستورية التأسيسية فإنها تأخذ بعين الاعتبار تلك القرارات، ولكنها ليست المخولة بتبنيها إذ أنها تخص أيضاً من لا يشارك بتلك السلطة الدستورية التأسيسية (فلسطيني الخارج، إلا إذا اعتبرنا أن مشاركة مؤسسات منظمة التحرير في عملية تحضير الدستور وتبنيه كافية) وليس فلسطيني الداخل فقط.

بالنسبة للتجربة الفلسطينية، فإنه من الضروري أن يرتبط الدستور بالشعب الفلسطيني وقضيته وتاريخه لينال الشرعية اللازمة. بمعنى آخر، الشعب الفلسطيني هو الذي يبرر وجود الدولة، والتي بدورها تبرر سيادة الشعب، والأخير هو الذي يبرر الدستور ويمنحه الشرعية الضرورية. هذه الشرعية تبقى نظرية إذا ما لم تقم المؤسسات التي تستمد سلطاتها من الدستور بالعمل بحسب الدستور (وهنا نركز على دور المحكمة الدستورية -والتي سيتم إنشاؤها بحسب نص مشروع الدستور- في ضمان تطبيق الدستور) أي إذا لم يتم وضع الدستور حيز التنفيذ، بالإضافة طبعاً إلى اعتبار المواطنين لها كقانون أساسي يلزمهم. هذا يعني بأن ظاهرة الانقسام الموجود بين ما يطبق على أرض الواقع وبين نص الدستور قد يُفقد الأخير الشرعية الضرورية كي يكون مرجعاً وأساساً للسلطات والحريات.

بالإضافة إلى ذلك، يحتاج الدستور إلى نوع من "الشرعية" ضمن الإطار الدولي أيضاً، وذلك عن طريق احترامه لحقوق وحريات الأفراد والجماعات وتشجيعه خاصيات تلك الجماعات دون أن يرى بالتنوع الموجود خطراً على وحدة الدولة وكيانها؛ هذا يعني أن يثبت الدستور مبادئ المشاركة بالحكم بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، بطريقة تضمن قرب السلطة من المواطن وحاجاته من جهة، وبطريقة تضمن استغلال ثروات وخبرات الدولة (كسلطة وأجهزة مركزية) على المستوى المحلي بطريقة أكثر فعالية.

6. سبب سمو الدستور عن باقي القوانين

قد يتفق الجميع على كون الدستور هو القانون الأعلى في البلد. لكن، ما سبب سمو الدستور هذا؟ هل يكفي أن ينص الدستور نفسه على ذلك حتى يسمو على غيره من القوانين؟ لا بد إذن

أن يكون هنالك سبب آخر يبرر هذا السمو، وهذا السبب لا بد أن يكون خارج الدستور نفسه: لتبرير سمو الدستور لأبد من الرجوع إلى الطريقة التي تم بها تبنيه وكذلك سلطة واضعيه.

وبما أن الدستور يحدد صلاحيات السلطات ويضمن حقوق الأفراد فإنه من الضروري أن يكون صاحب السلطة الدستورية هو من لا يستمد من الدستور أساس كيانه. لكن ممارسة السلطة الدستورية التأسيسية تقتض وجود جماعة بشرية يمكنها أن تعبر بطريقة أو بأخرى عن إرادة محددة: ولإغلاق تلك الحلقة، تعلن معظم الدساتير بأن الشعب هو صاحب السيادة، وبالتالي المؤهل لتبني الدستور. لهذا فإن نظرية السلطة الدستورية ترتبط مباشرة بنظرية "سيادة الشعب" والتي وجدت منفذاً لها (على الأقل في بداياتها) فقط في إطار فصل الدين عن الدولة حيث تم تبرير السلطات بإرادة شعبية وليست دينية. أما إذا كانت الديمقراطية شكلية فقط، فإن السلطة الدستورية التأسيسية تصبح على أرض الواقع بيد الديكتاتور، إن كان شخصاً أو مجموعة من الأشخاص.

هل السلطة الدستورية مرتبطة بالضرورة بأمة لها صفات عرقية موحدة أم هي الطريقة التي تمكن المجتمع المتنوع بحكم نفسه؟ الأمة قد تعني مجموع المواطنين الذين يعيشون تحت قوانين موحدة ويمثلهم مجلس موحد في دولة ما، لكن الدولة هنا تعمل على خلق ثقافة موحدة: الدولة هنا تخلق الأمة. فرنسا يمكن أن توفر خير مثال للأمة التي تُخلق بواسطة الدولة. لكن هنالك مفاهيم أخرى نذكر منها المفهوم الألماني مثلاً، حيث أن الأمة هي مفهوم يسبق الجماعة السياسية، وهي تتكون نتيجة تشابه في الأصل، العرق، اللغة، الدين والثقافة. هذا يعني أن الأمة يمكنها أن توجد بطريقة مستقلة عن الدولة (الأمة تُخلق الدولة). أما الولايات المتحدة فقد وضعت موضوع الثقافة الموحدة جانباً كي تضمن الوحدة المبنية على حرية مطلقة للأفراد يضمناها الدستور كما تفسره المحكمة العليا.

هذا يدفعنا إلى الحديث عن مفهوم آخر للأمة يمكنه أن يستوعب مجموعات عرقية، لغوية، دينية وثقافية مختلفة، كما هو الحال مع دول اعتادت التعامل مع التنوع مثل سويسرا (هنالك أربع جماعات لغوية: جرمانية، ناطقة بالفرنسية، الإيطالية، الرومانش) وبلجيكا (هنالك ثلاث مجموعات: الفلاماند والناطق بالفرنسية والألمانية) وكندا (المجموعة الإنكليزية والكيبك الفرنسية...). التنوع هو التحدي الأكبر للدولة المعاصرة: فهو يحافظ، من جهة على الوضع الراهن قدر الإمكان (أي على الدولة بحدودها الحالية، وهذا مبدأ أساسي في العلاقات الدولية)، دون التضحية بحق مجموعة من الأفراد باعتراف وتشجيع الدولة لهم كمجموعة لها خاصيتها وإن كان عددهم قليل، ويتم الاعتراف بها أولاً وتشجيعها ثانياً. إن الدولة بهذا المفهوم تبقى موحدة، ولكنها لا تكون دولة مجموعة ضد غيرهم، ولا يكون هنالك مواطنون درجة أولى ومواطنون درجة ثانية.

7. مفهوم العرب للأمة

للعرب مفهومٌ للأمة يميزهم عن غيرهم؛ فالأمة موجودة كمجموعة بشرية لها صفاتها التي تميزها عن غيرها من الشعوب وأهمها اللغة والتاريخ والعادات، دون أن نقلل هنا من أهمية الدين الذي كان السبب الرئيسي للمحافظة على الثقافة العربية عبر القرون وكان أيضاً من الدوافع الرئيسية للنهضة العربية. وقد عرف العرب حركة نهضة في القرن التاسع عشر وبدأوا بالتحرك سياسياً لتكوين دولة عربية موحدة لكل العرب أو على الأقل لمجموعة كبيرة منهم. كانت أولى هذه المحاولات عندما قام محمد علي بالتمرد على سلطة الباب العالي سنة 1831 بدعم أوروبي لتحرير الشعوب العربية وتجميعها في إمبراطورية عربية؛ وقد قام الشريف حسين بتبرير ثورته على العثمانيين بضرورة بناء دولة عربية موحدة لكل العرب (أو على الأقل لقسم كبير منهم)، بناءً على وعود الإنكليز. في الواقع، كانت تلك النظرة "العرقية للأمة العربية" ضرورية لتبرير التمرد على العثمانيين أولاً والثورة عليهم ثانياً إذ أنها جعلت العربي

المسلم مختلف عن الباكستاني المسلم، والإيراني، والبلقاني؛ كما أنها وضعت العرب – وإن كانوا مسلمين و مسيحيين (أو يهود، على الأقل في ذلك الوقت) – في بوتقة واحدة.

لكن تلك الأمة بمفهومها العرقي لا يمكنها أن تفسر التمسك بالدولة القطرية العربية الحديثة؛ ما الذي يجعل من العربي المصري مختلفاً عن العربي السوداني أو المغربي أو السوري أو اللبناني؟ هل هي الحدود الجغرافية؟ في الواقع، كان من الضروري للدولة القطرية ترك مفهوم الأمة كعرق للحديث عن الأمة كمجموعة من مواطنين لدولة لها حدود وقوانين مختلفة ومميزة عن غيرها. إن القومية العربية أخذت تتعايش مع واقع الدول القطرية المعاصرة، وبالتالي فإن الدعوة لتأسيس دولة موحدة للعرب فقدت أساساتها لتبقى في إطار الدعوة للتعاون والتنسيق بين الشعوب العربية لدرجة التوصل إلى علاقات خاصة بينها مثل تلك الموجودة في أوروبا مثلاً.

إن معظم دساتير الدول العربية والإسلامية تنطلق إلى موضوع "سيادة الشعب" وتعتبره مصدر السلطات ومبررها؛ ولكن هذا الإعلان لا يكفي لنسلم بحقيقة أن ما يبرر الدولة ومؤسساتها فعلاً هو إرادة الشعب وحقه في تقرير المصير إذ أن هنالك ظاهرة في الدول العربية تعبر عن تناقض شديد، فمن جهة هنالك تعلقاً بالدولة القطرية ومن جهة أخرى هنالك تبرير لتلك الدولة باسم القومية العربية تارة وباسم الإسلام تارة أخرى؛ في الوقت الذي يمكن ملاحظة رفض شعبي للدولة ولأجهزتها لأنها لا تحقق الازدهار المطلوب أو لأنها متهمه أحياناً بأنها تعكس إرادة غريبة.

ثانياً، الدستور الفلسطيني كعامل استقرار

عند الحديث عن السلطة الدستورية، التأسيسية أو المعدلة، توجد مشكلتين: قضية الشرعية وقضية التحديدات. لكن الدستور في الواقع الفلسطيني هو أيضاً عامل استقرار إذ أنه يتوج مسيرات مختلفة قد بدأت في الأراضي الفلسطينية ويصالح بينها: مسيرة (إعادة) بناء الأمة، مسيرة السلام ومسيرة الديمقراطية؛ أحدها بدأ والآخر طور التكوين والثالث هو مشروع المستقبل لكنها كلها مرتبطة مع بعضها ولا يمكن لها أن توجد وحدها. لكن تلك المسيرات ليس لها أن تتفق بالضرورة لأن أولوياتها قد تختلف: قضية اللاجئين والقدس مثلاً يشكلان حجر الزاوية في البنية القومية الفلسطينية بينما يشكل الأمن والحفاظ على الهوية اليهودية لإسرائيل الشرط الأساسي لأي اتفاق مع الفلسطينيين. توفير الشروط اللازمة لتحقيق تلك الأولويات قد يتم على حساب أولويات أخرى، مثل احترام حقوق الإنسان وتوفير الحكم النزيه والعدل للأفراد، وهي أساس أي مجتمع ديمقراطي يحكمه القانون. هذه التناقضات تنعكس بشكل واضح على الطريقة التي يقوم بها المشرع الدستوري الفلسطيني بالإجابة على تساؤلات كثيرة مرتبطة بالهوية الفلسطينية، طبيعة الدولة، قضية المواطنة، الديمقراطية، حقوق الأقليات، حقوق المرأة.

1. قضية الشرعية

لا توجد طريقة موحدة لتبني الدستور إذ أن هذا يعتمد من جهة على التطور الاقتصادي، الاجتماعي، والسياسي في الدولة المعنية وعلى السلطة المؤقتة الموجودة والعلاقات بين الطبقات في ذلك المجتمع من جهة أخرى. النقطة الأساسية هي أن يعبر الدستور عن إرادة الشعب وموافقته لأنهم هم المعنيون الرئيسيين به. الشعب هو صاحب الحق بممارسة السلطة الدستورية التأسيسية لأنه صاحب السيادة، ويمارسها عن طريق الجمعية التأسيسية أو من خلال الاستفتاء؛ ويمكن أن يتم خلق الجمعية التأسيسية في حينه لتبني الدستور وتنتهي مهامها بعد ذلك، وإما أن يتم خلق جمعية دستورية لها سلطات تشريعية عادية. هذا ما حصل مثلاً في إسرائيل حيث أن الجمعية التأسيسية انقلبت إلى برلمان (الكنيست) له سلطات تشريعية عادية في الوقت نفسه أصبح الكنيست هو وريث الجمعية التأسيسية بما يخص سلطاتها الدستورية ويقوم بتبني قوانين أساسية بطريقة تدريجية.

إن شرعية الدستور تعتمد على العقد الاجتماعي الذي يشكل أساس الأمة لكن من الضرورة بمكان أن نميز (نظرياً على الأقل) بين تأسيس المجتمع المدني أو حتى تأسيس الدولة من جهة وعملية صنع الدستور من جهة أخرى وإن تطابقاً على أرض الواقع من حيث الفترة الزمنية، إذ أن تبني الدستور يعني قبل كل شيء أن هنالك جماعة قادرة أن تحدد من هم المعنيون بذلك الدستور ومن سيشارك في صنعه وبالتالي تحديد من ينتمي ومن لا ينتمي إلى تلك الجماعة. لكن بعض فقهاء القانون أظهروا -على حق- تحفظات تجاه نظرية العقد الاجتماعي كأساس لشرعية الدستور معتبرين تبرير الدستور بالعقد الاجتماعي هو من محض الخيال، لأن تبرير القانون يجب أن يكون خارج نفسه: وهنا يعرض هؤلاء قضية "فعالية الدستور" أي أن شرعية الدستور تكمن في عملية تبنيه وتطبيقه بسلطة. في الدول الديمقراطية تتميز السلطة بشرعية شعبية، تتخذ فيها الأكثرية القرارات دون أن تهمل حقوق الأقليات، باسم المصلحة العامة.

لكن تلك النظرية، وإن بررت تبني الدستور إلا أنها لا تفسر استمرار شرعيته مع مرور الزمن. في الواقع ما يميز استمرار سلطة الدستور هو استمرار عمل المؤسسات التي نالت شرعيتها من الدستور، وهذا ممكن إن بقي المواطن وأجهزة الدولة خاضعين للدستور وأحكامه، فيستمد الجميع الشرعية منه ويطبّقوا الإجراءات التي تنص عليه؛ وبالتالي تكون سلطة الدستور مبنية على استمرار شرعيتها على أرض الواقع. وهذا ممكن فقط عندما يعكس الدستور مبادئ وحاجات المجموعة البشرية التي يخدمها الدستور. خلاصة القول: ما يمنح الشرعية للدستور هو كونها تُقنن المبادئ الأساسية لتسيير الدولة؛ وهي تعكس عادة الأعراف الوطنية وهي تؤثر - أو تحسم حتى - المفاهيم القانونية الأساسية للدولة المعنية.

2. قضية التحديدات

هنالك ظاهرة مثيرة للفضول في عمل المنظمات الدولية وهي كونها تقوم بدعم عملية كتابة الدستور، لدرجة قيامها أحياناً بلعب دور هيئة تأسيسية، أو على الأقل يكون لها دور كبير في المراحل الأولى لتبني الدستور، كما جرى على سبيل المثال في تيمور الشرقية. هذه الظاهرة تدفع فقهاء القانون لإعادة التفكير في نظرية السلطة الدستورية التي ترى في الأمة مصدر السلطات كلها وترى في إرادتها القانون الأعلى للبلد، يكون فيه الدستور تجسيداً للعقد الاجتماعي الموجود بين أفراد المجتمع، ليصبح ببساطة وسيلة لفرض التحديدات والقيود على تلك الإرادة لمصالح أخرى مثل ضمان العلاقات السلمية بين الدول أو حتى لضمان تطبيق المبادئ الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان. من الواضح أن رأي الشعب سيكون قبولاً أو رفضاً للدستور "ككل" ولا يستطيع التحكم بمحتواه؛ وهذا تحايل على الشعب وعلى مبدأ السيادة الشعبية - بالطبع ليس هدفنا هنا هو التشكيك بنوايا المنظمات الدولية.

أحياناً أخرى يقوم المجتمع الدولي أو حتى دولة معينة بالضغط اقتصادياً أو سياسياً (أو حتى التهديد عسكرياً) لتبني تغييرات دستورية وهنا يكون الشعب، من خلال ممثليه أو من خلال الجمعية التأسيسية، هو من يمارس السلطة الدستورية خارجياً لكن إرادته غير حرة كلية؛ هذا لا يعني أن الدستور سيكون أسوأ من ذلك الذي يمكن تبنيه بحرية تامة وذلك لأن هنالك قناعة شبه شاملة بأن الدساتير المعاصرة يجب أن تأخذ بعين الاعتبار المبادئ المنقولة عليها كونياً والتي تعبر عن حضارة وتطور ثقافي وإنساني وقانوني بالإضافة إلى كون العلاقات الدولية والسلام بين الشعوب يتطلب تحديد حرية الأمة على الأقل عندما تكون تلك الإرادة مصدر لتدخل السلام الاجتماعي الداخلي (بين المنتمين إلى ديانات، أعراق، لغات... مختلفة) أو الدولي. لكن من الضرورة بمكان أن يتم هذا في إطار من الاحترام للخاصية الثقافية للشعوب المعنية وهذا ضروري لتوفير شرعية داخلية تضمن فعالية للنص الدستوري على أرض الواقع.

بحسب المفهوم الكلاسيكي، السلطة التأسيسية مطلقة وكأنها الرواية العلمانية لتلك القوة الإلهية التي تخلق العالم من العدم، وتخلق النظام دون أن تخضع لقوانينه. هذه النظرة التقليدية لا تتطابق مع واقع الدساتير المعاصرة. إن السلطة الدستورية التأسيسية أصبحت مع الزمن محددة بكثير من الخطوط الحمراء وخصوصاً من قبل القانون الدولي؛ بينما يتم تحديد السلطة الدستورية المعدلة من قبل الدستور نفسه، من حيث الشكل (تحديدًا بمهلة زمنية، خلال ظروف خاصة، من خلال إجراءات محددة) أو حتى من حيث المحتوى (تحديدًا لتعديل أجزاء من الدستور، كرفض النظام الجمهوري مثلاً).

نظرياً، لا توجد أي تحديدات لسلطة الشعب الفلسطيني الدستورية التأسيسية. لكن، واقعياً، هنالك تحديدات كثيرة وهي ستعكس بالضرورة على نص الدستور وشكله وطريقة تبنيه. أمام ما أثارته عملية تحضير الدستور من جدل وخلاف سواء على صعيد الكيفية والآلية التي اتبعتها الفلسطينيون في إعداد ووضع هذه المسودة والقائمة على تشكيل لجنة دستورية خاصة من قبل رئيس منظمة التحرير، أو على صعيد طبيعة ومضمون هذه الوثيقة التي يرى البعض بأنها لم توضع لتغطية حاجة الفلسطينيين السياسية من الدستور بالأساس، وإنما جاءت تلبية لاستحقاق سياسي دولي أملته بعض الدول، مما أثر عملياً على توقيت وضع هذه الوثيقة وطبيعة مضمونها وآليات إعدادها وفلسفتها لا يسعنا إلا أن نشير إلى الورقة التي أعدها السيد ناصر الرئيس ورنده سنيرة (من مؤسسة الحق) خلال المؤتمر الفلسطيني حول الدستور ومتطلبات التنمية البشرية المستدامة والتي نستشهد ببعض المخاطر التي أشاروا إليها: "بالنظر لكون الجهة المناط بها وضع الدستور جهة تابعة للسلطة التنفيذية، فهنا ستعكس بلا شك رغبات وتوجهات هذه السلطة على صعيد مضمون الدستور... غياب الحياد والموضوعية... تمتلك هذه الجهة السلطة التقديرية في إدراج أو رفض إدراج ما قد يقدم من مقترحات وتعديلات وخصوصاً تلك المتناقضة مع رغباتها وتوجهاتها...".³

3. الهوية الفلسطينية

الهوية ليست من المعطيات الجامدة بل هي قراءة مستمرة لماهية الجماعة. وبالتالي فإن الحركة الوطنية الفلسطينية ليست إلا ذلك السرد اليومي للتاريخ الفلسطيني المشترك وتلك الرؤية لمستقبلهم الموحد وهي بالتالي تتأقلم مع معطيات داخلية ودولية، إذ أنها تعكس أولويات جماعة بشرية تعيش ضمن تاريخ ومكان محددين. هذا يعني بأن النص الدستوري لا يستطيع تجاهل ذلك التطور الطبيعي. لكن، ما الذي يميز الفلسطينيين عن غيرهم من الشعوب العربية؟ وما الذي يجعلهم شعباً واحداً بالرغم من التنوع الديني (هنالك مسلمون ومسيحيون وسامريون)، والقانوني (نظام متأثر بالقانون الأنجلوسكسوني في غزة والقانون المختلط في الضفة الغربية) والاجتماعي والثقافي (هنالك فلسطينيو القرى والمدن، وفلسطينيو المخيمات في الضفة الغربية وغزة وجنوب لبنان وسوريا والأردن ومصر بالإضافة إلى فلسطيني المهجر)؟

لعله من المفيد هنا أن نشير إلى دراسة قامت بها هيلينا شولتز وهي دراسة تستحق الوقوف عندها.⁴ بالنسبة للكاتب، الصراع الإسرائيلي الفلسطيني هو اصطدام بين حركتين "وطنيتين" على نفس الأرض: أولاً، الصهيونية وقد نجحت في بناء دولة قوية على جزء من تلك الأرض وثانياً، الحركة الوطنية الفلسطينية وهي لم تنجح حتى الآن بسبب اختلاف في موازين القوى. بما أن الحركة الوطنية مرتبطة بهوية يجب المحافظة عليها فإنها قد تتبلور من خلال علاقتها بالأخر؛ الآخر هنا وإن كان مختلفاً ليس بالضرورة عدواً، وبالتالي فإن الاختلاف العرقي أو

³ يمكن مراجعة الورقة التي أعدها السيد ناصر الرئيس والسيدة رنده سنيرة بمناسبة المؤتمر حول الدستور ومتطلبات التنمية البشرية المستدامة.. ولقد تم نشر تلك الورقة على الإنترنت في الصفحة الرئيسية لبرنامج دراسات التنمية في جامعة بيرزيت.

⁴ صاحبة كتاب تم نشره سنة 1995 من قبل الجمعية الفلسطينية الأكاديمية للشؤون الدولية.

خليل، عاصم: "إشكاليات السلطة الدستورية في ضوء الواقع الفلسطيني". تم نشر هذه الدراسة في مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 63 (صيف 2005) ص. 31-50.

الوطني ليس سبباً حتمياً للصراع. بالنسبة للكاتبة، الشعبان الفلسطيني والإسرائيلي – اليهودي هما مرآة أحدهما للآخر؛ إذ لا وجود لأحدهما دون الآخر (مع التحفظ بالنسبة لأصل الصهيونية لكونها حركة وطنية ولدت في أوروبا كرد فعل على اللسامية). ما يميز الهوية الفلسطينية بحسب الكاتبة هو "التشريد" و"عدم الأمان" إضافة إلى خبرات "الكارثة" التي تنتقل من جيل إلى آخر؛ ولذلك فإن عملية بيان الكيان الفلسطيني ارتبطت بالكفاح المسلح؛ بمقاومة الاحتلال يصبح أحدهم فلسطينياً وبالتالي فإن أي فلسطيني يولد وفيه شعور بأن له الحق في المقاومة. الشعور بأن أحدهم هو ضحية للآخر يميز الهوية الإسرائيلية والفلسطينية وهو يعكس عدم الثقة والشعور بعدم الأمان لدى الطرفين.

إن الدستور الفلسطيني يريد أن يثبت أساسات الهوية الفلسطينية، وبما أنه سيرافق بناء الدولة "ذات السيادة" فإنه من الضروري أن يشكل تجسيدا لذلك الحل النهائي مع إسرائيل، ومن الضروري أن يكون نهاية لجميع القضايا العالقة بين الطرفين. وبما أن الدستور سيكرس بداية مرحلة جديدة أساسها شرعية مرتبطة بمؤسسات فاعلة، فهو بالتالي سيقطع الطريق أمام التبرير الثوري للحركة الوطنية؛ هذا سيخلق مشكلة حقيقية إذ أن الفلسطيني عرف هويته وميزها من خلال صراعه مع الحركة الصهيونية، من أجل تحرير أراضيها؛ غياب هذه الصورة للعدو، في حال القيم في حل للنزاع يتطلب بناء عناصر أخرى جديدة تميز الفلسطيني؛ إن العلاقة مع الآخر تميزه ولكن الآخر بين أمسية وضحاها سيفقد صورته الشيطانية ليصبح القريب والجار. لكن، فلنحذر الخلط، إذ أن الحركة الصهيونية وإن ساعدت على بلورة الحركة الوطنية الفلسطينية إلا أن الهوية الفلسطينية موجودة قبل -وبغض النظر- عن الحركة الصهيونية.

4. طبيعة الدولة

وإن لم يتم تأسيس الدولة الفلسطينية حتى الآن، إلا أن مشروع الدستور الفلسطيني (الذي سيتم تبنيه بعد قيام الدولة) يتكلم عن طبيعة الدولة الفلسطينية (موضوع تم تجاهله في القانون الأساسي لكونه قانون مؤقت للفترة الإنتقالية). هنالك تصنيفات كثيرة للدولة ونظام الحكم فيها بحسب طبيعتها وشكلها وهي تحدد من صاحب السلطة، وطريقة وهدف ممارسة السلطات. للدولة الفلسطينية المستقبلية نقاط تشابه كثيرة مع باقي الدول العربية وبالتالي فإنه من الطبيعي أن يشبه مشروع الدستور الفلسطيني باقي دساتير الدول العربية. ولكن الواقع الفلسطيني يختلف وذلك لثلاث أسباب على الأقل: أولاً، للفلسطينيين فقط لا يوجد بعد دولة تخصهم؛ ثانياً، لأن احتلال أرضهم جعل من هويتهم مرتبطة بالصراع الدائم من أجل الاستقلال؛ ثالثاً، لارتباط هويتهم بقضية اللاجئين.

لقد أعلن المجلس الوطني الاستقلال في الجزائر على أساسين، يجب التمييز بينهما على الأقل نظرياً: أولاً، القانون الدولي وقرارات المنظمات الدولية؛ ثانياً، حق تقرير المصير، وهو "حق طبيعي" يخص جميع الشعوب. نقرأ في مشروع الدستور بأن فلسطين دولة مستقلة لأن للفلسطينيين الحق في ممارسة سيادتهم على أراضيهم والتي ستكون سيادة كاملة غير مقسمة ووحودية. كما أن تلك السيادة ستغطي المصادر الطبيعية كما ينص القانون الدولي. ستكون الدولة رمزاً للوحدة الوطنية فيها حقوق الأقليات وحياتهم مضمونة مع احترام لمبادئ التعددية السياسية. لكنها احتوت على نقاط "حساسة" على الأقل بالنسبة لإسرائيل مثل كون القدس عاصمة الدولة الفلسطينية. مع العلم -تكتفي هنا بالإشارة إليه فقط- بأن معظم تلك النقاط قد وافق الفلسطينيون في أوسلو على تركها لمحادثات الحل الدائم، وهي ستكون من النقاط الشائكة على "جدول أعمال" ممثلي الطرفين الإسرائيلي والفلسطيني.

إن السيادة تخص صاحب السلطات العليا في الدولة وهي تميزها عن باقي التجمعات أو التنظيمات السياسية الأخرى. وهي بالتالي تشكل عنصراً أساسياً من عناصر الدولة، مع الشعب والأرض. تنص معظم دساتير العالم ومنها دساتير الدول العربية وكذلك الدستور الفلسطيني على أن السيادة هي للشعب. لكن الدستور نفسه ينص أن الشعب الفلسطيني هو جزء من الأمة العربية والإسلامية، والتي تتميز بمفهوم عن السيادة يخصها عن غيرها من الدول. وبما أننا نتكلم عن سيادة الشعب الفلسطيني، علينا أن نحدد أولاً من هو الفلسطيني، بحسب نص الدستور الفلسطيني.

في الفقرة الخامسة من الميثاق الوطني نجد أن الفلسطيني هو كل عربي سكن في فلسطين حتى سنة 1947. أما اتفاقيات أوسلو والقانون الأساسي فهي تتكلم عن الفلسطينيين دون تعريفهم. بينما نجد أن مشروع الدستور الأول يحدد من له الحق بالمواطنة في الدولة الفلسطينية: "المواطنة الفلسطينية هي حق للفلسطينيين الذين سكنوا فلسطين قبل أيار 1948". وبما أن القانون الأساسي ومشروع الدستور لا ولن يلغي الميثاق الوطني فإن التعريف الذي نجده هناك يبقى سارياً حتى الآن. لكن السؤال الثاني الذي يتبعه مباشرة هو التالي: من هم مواطنو الدولة الفلسطينية القادمة.

بحسب مشروع الدستور الأول، لن يحصل كل الفلسطينيون على الحق بالمواطنة، إلا إذا توفرت بهم الشروط التالية: أولاً، أن يكون عربياً، وأن يكون قد سكن فلسطين قبل أيار 1948 كما ذكرنا سابقاً. إن قارننا بين مشروع الدستور والميثاق الوطني نجد أن:

- الحد الفاصل أصبح شهر أيار 1948، شهر إعلان الدولة العبرية وليس 1947 (الفقرة 5) سنة قرار التقسيم. قد يبدو ذلك تفصيلاً بدون معنى لكنه ليس كذلك لأن مفهوم فلسطين قد يختلف كلية ليصبح معناها ما بقي من فلسطين التاريخية. هذا يحل مشكلة الفلسطينيين الذين يملكون المواطنة الإسرائيلية لكنها تضع جانباً كل الفلسطينيين الذين نزحوا عما يسمى "أراضي 48".

- تنص الفقرة السادسة من الميثاق الوطني أيضاً بأن "اليهود الذين سكنوا فلسطين قبل وصول الصهاينة هم فلسطينيون". هذه الفقرة أصبحت عبر ضرورية لأن الجديد وقت تبني الدستور أن الفلسطينيين اعترفوا بالدولة العبرية، والتي تمنح المواطنة لكل يهودي يطلبها بحسب ما يسمى "قانون العودة" الذي تبناه الكنيست كقانون أساسي.

- ينص مشروع الدستور الأول بأن المواطنة تمر من أب إلى ابن. وهذا قد يكون له تفسيرات خاطئة إذ أنها قد تضع جانباً أبناء وبنات الفلسطينيات، وبنات الفلسطينيين الذين لن يكون لهم الحق في المواطنة الفلسطينية بحسب نص الدستور!

إن تلك الملاحظات وغيرها تم اعتبارها عندما تم تحضير النسخة الثانية والثالثة لمشروع الدستور سنة 2003 وبالتالي تم تعديل تلك الفقرة لتصبح كالتالي: "الجنسية الفلسطينية ينظمها القانون. دون المساس بحق كل من اكتسبها قبل الخامس عشر من أيار / مايو 1948 وفقاً للقانون أو بحق الفلسطيني الذي كان يقيم في فلسطين قبل ذلك التاريخ وهجر أو نزح منها أو منع من العودة إليها. وينتقل هذا الحق من الآباء أو الأمهات إلى ذريتهم ولا يزول أو يسقط إلا بالتخلي عنه طواعية. ولا يجوز حرمان الفلسطيني من جنسيته، وينظم القانون طرق اكتسابها والتنازل عنها وحقوق والتزامات المواطن في حال تعددها" (المادة 12). كما أننا نجد في النسخة الثانية والثالثة تأكيداً بأن المواطنة دائمة ولا يمكن لغيتها مع مرور الوقت. بينما الحصول أو خسارة تلك المواطنة فستحدد بقانون. وقد تم التأكيد بأن فلسطيني الخارج مع فلسطيني الداخل سيشاركوا بتحديد السياسات الوطنية العامة ويمثلهم مجلس وطني.

خليل، عاصم: "إشكاليات السلطة الدستورية في ضوء الواقع الفلسطيني". تم نشر هذه الدراسة في مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 63 (صيف 2005) ص. 31-50.

5. الديمقراطية وحقوق الإنسان

إن الديمقراطية تعني "حكم الشعب" ويعبر عنها الدستور كالتالي: "السيادة هي للشعب يمارسها ضمن حدود الدستور". باسمها تدين حركات وجمعيات غير حكومية محلية ودولية ممارسات بعض الدول في الوقت الذي تتبنى فيه حكومات تلك الدول نفسها الديمقراطية شعاراً وذلك للحصول على مساعدات دولية أو دعم سياسي إذ أن الدول المانحة والمؤسسات الدولية تفرض بعض التغييرات الداخلية في الدول التي تنوي الاستفادة من برامج التنمية. لكن الخطر هنا هو أن ذلك قد يتم دون الأخذ بعين الاعتبار الخاصية الثقافية لذلك البلد، وبالتالي مثيرة فوضى وبلبلة داخلية قد تؤدي إلى نتائج سلبية معاكسة لأهدافها.

كنتظيم اجتماعي وسياسي، الديمقراطية تعني تأمين حرية كاملة للفرد في ممارسة نشاطاته المختلفة، ولكنها حرية غير مطلقة إذ أنها تنتهي عندما تصطدم بحرية الآخر. من ناحية قانونية، الديمقراطية تعني تلك الوسائل التي تؤمن للجميع إمكانية المشاركة في القرارات السياسية: مشاركة مباشرة (استفتاء الرأي مثلاً) أو غير مباشرة (انتخاب ممثلين عنه). وهذا يعني أن الانتخابات أو استفتاء الرأي وغيرها هي وسائل يُعبر فيها المواطنون عن إرادتهم لكنها لا تحتكر الطرق التي يمكن فيها للمواطنين المشاركة في صنع القرارات السياسية وأن تلك الوسائل قد توجد في بلد معين ولكنها قد لا تعبر فعلاً عن إرادة الشعب، فتصبح أداة الديمقراطية سلاحاً في يد مُحتكري السلطة.

معظم الدول العربية يحكمها فرداً أو مجموعة من الأفراد، بعضها لا يعرف الانتخابات وغيرها يمارسها ولكنه يفرغها من محتواها، بعضها تبنى دستوراً لكنه شكلي ويمكن التحايل عليه أو حتى تعديله ليتلاءم مع رغبة الحاكم. بعضهم يبرر تلك الممارسات غير الديمقراطية باسم "الخاصية" الثقافية للعرب! إن الديمقراطية ليست حصراً بالغربيين والثقافة العربية ليست غريبة عن تلك المبادئ. لقد عرف العرب والمسلمون بعض الممارسات "الديمقراطية" عندما كانت أوروبا غارقة في ظلمة العصور الوسطى. ابن خلدون مثلاً كتب في مقدمته منذ القرن الرابع عشر أن كل فرد يضع يده في يد الحاكم ويتعهد بالطاعة بينما يتعهد الحاكم بالعدل؛ إن ظلم الحاكم، قام الشعب بنزع السلطة منه وتقديمها إلى غيره.

إن تبادل السلطة في التاريخ الإسلامي القديم والعربي الحديث يتميز بالعنف والقتل والثورات والانقلابات العسكرية. وهنا تكون الديمقراطية وسيلة لتبادل السلطة بالطرق السلمية على أساس المنافسة الحرة والنزيهة هدفها مشاركة الجميع في صنع القرار. تلك المشاركة تعني حرية التعبير عن الرأي والرأي المختلف. وإن اختلفت الطرق لتحقيقها، للديمقراطية مبادئ قد يتفق الجميع عليها: أولاً، الديمقراطية ليست هدفاً بل وسيلة لتحقيق غاية أكبر: حرية الفرد وحقوقه. ثانياً، إن الديمقراطية تبقى شكلية إن لم يحترم الحاكم والمحكوم سلطة القانون والتي قد يتم التعبير عنها وتثبيتها في دستور مكتوب. ثالثاً، الديمقراطية ليست ديكتاتورية الأكثرية بل هي نظام يضمن للأقليات العرقية والدينية والسياسية حقوقهم فلا تكون الديمقراطية عصاً تفرض به الأكثرية قراراتها على الأقلية، ولا مبرراً للأقليات للتصل من تطبيق قوانين تم إقرارها دستورياً. إن البلد الذي يعتنق الديمقراطية ولا يحترم حقوق الإنسان سلطة القانون والتعددية يمكنه أن يقترب أسوأ الجرائم (وصل هتلر وموسوليني إلى الحكم بعد أن حازا على الأكثرية في الانتخابات!) إن الديمقراطية إذا سلاح ذو حدين، يمكنها أن تقود من يبنائها إلى التطور أو إلى الدمار، ويمكنها أن تجعل المواطنين أكثر إنسانية أو تطلق العنان لغرائزهم الأكثر وحشية.

6. الإسلام دين الدولة

خليل، عاصم: "إشكاليات السلطة الدستورية في ضوء الواقع الفلسطيني". تم نشر هذه الدراسة في مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 63 (صيف 2005) ص. 31-50.

مُعظم دساتير الدول العربية تنص على أن "الإسلام هو دين الدولة: الدستور المصري لسنة 1971 (المادة 2) ينص بأن "الإسلام دين الدولة، واللغة العربية هي اللغة الرسمية، ومبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع". أما دستور الأردن لسنة 1952 -والذي كان سارياً على الضفة الغربية- فينص في المادة الثانية أيضاً بأن "الإسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية". من الجدير بالذكر بأنه لم يتم ذكر "الإسلام دين الدولة" في الميثاق الوطني لعام 1968 ولا في إعلان الاستقلال لعام 1988. وحتى النسخ الأولى للقانون الأساسي فقد خلت من تلك الفقرة. أما القانون الأساسي الذي تبناه المجلس التشريعي عام 1997 في قراءته الثالثة (القانون رقم 1-96) ووقع عليه رئيس السلطة التشريعية في 28-5-2002 فينص على أن "الإسلام هو الدين الرسمي في فلسطين" (المادة 4، الفقرة 1). الفقرة نفسها نجدها في مشروع الدستور الفلسطيني (المادة 6 من النسخة الأولى التي تم تحضيرها عام 2001، والمادة 5 من النسخة الثانية والثالثة والدستور التي تم تحضيرها عام 2003).

إن الوضع القانوني لغير المسلمين في فلسطين هو من دون شك نفسه للمسلمين: إنهم مواطنون لهم حقوق وعليهم واجبات، ويشاركون في الحياة الاجتماعية، والسياسية والاقتصادية (كما فعلوا دائماً). لا يوجد أي تحديد لدين رئيس الدولة أو الحكومة، أو للوزراء أو للبرلمانيين. نظرياً يمكنه أن يكون أي شخص، شرط أن يكون فلسطينياً. عند الانتخابات التشريعية سنة 1996 أقر الرئيس عرفات مرسوماً ينص بتحديد عدد مقاعد ليكون حد أدنى لغير المسلمين، فكان للمسيحيين مثلاً 6 مقاعد (على الأقل) من أصل 88، وهو أكثر بكثير من نسبة المسيحيين إلى العدد الكلي للسكان.

الفقرة التي تنص على أن الإسلام هو دين الدولة تتبعها عادة فقرة أخرى تنص على أن للديانات التوحيدية احترامها. إن معنى "الاحترام" ليس واضحاً ولا يكفي مضمونه حتى في أفضل معانيه في بلد ينوي مُعاملة مواطنيه بمساواة، دون تمييز بسبب الدين أو الجنس. لن ننسى أيضاً بأن ذلك الاحترام يختصر على الديانات التوحيدية، المسيحية واليهودية، دون غيرها من الديانات. ينص القانون الأساسي على ضمان الحرية الدينية (المادة 4، 18) بينما ينص مشروع الدستور بأنه للجميع الحق في ممارسة دينه (المادة 44) وهذا الأخير ينطبق أكثر على الواقع الفلسطيني، والعربي بشكل عام، إذ أن الدين الإسلامي لا يسمح بتغيير الدين (أو بالأحرى لا يسمح بالردة عن الدين الإسلامي). الدين، في المجتمع العربي، لا يتم اختياره بل ينتقل مع الاسم من أب إلى ابنه.

إن للحرية الدينية مهمة خاصة في فلسطين، وذلك لوجود الأماكن المقدسة. وهي تعني قبل كل شيء حرية الوصول إلى أماكن العبادة (المادة 44 من مشروع الدستور) وهي تتضمن أيضاً حرية العبادة والتعبير عنها خارجياً، فردياً أو جماعياً. لكن الوثائق الدستورية تجاهلت موضوع الأماكن المقدسة، ولم تذكر أي من الاتفاقيات التي أبرمتها منظمة التحرير في هذا الشأن، كالاتفاق مع الفاتيكان لسنة 2000 مثلاً. أما الجامعات والمدارس الخاصة (المسيحية مثلاً) فيحميها الدستور بشرط ألا يتم التعرض للنظام العام والأعراف. من الجدير بالذكر أن سلطة المحاكم الكنسية ستستمر في عملها لكن الفرق الآن هو أن مصدر سلطات أولئك الحكام أصبح، لأول مرة، المُشرع الفلسطيني.

إن إعلان الإسلام دين الدولة لا يخلق بحد ذاته مشاكل كثيرة، ولا يجب أن يثير مخاوف غير مبررة. المهم هنا هو ألا تُترجم تلك الفقرة على أرض الواقع بقوانين أو ممارسات حكومية تمس الحريات الدينية الشخصية والجماعية، وتميز بين المواطنين على أساس الدين. من المهم إن أن نرى نتائج تلك المادة القانونية على غير المسلمين. أي تعميم، في هذا الموضوع، مصيره الخطأ،

خليل، عاصم: "إشكاليات السلطة الدستورية في ضوء الواقع الفلسطيني". تم نشر هذه الدراسة في مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 63 (صيف 2005) ص. 31-50.

إذ أن نسبة "أسلمة" الدولة تختلف من بلد عربي إلى آخر وإن احتوت معظم دساتيرها على نفس المادة التي تنص على أن "الإسلام دين الدولة".⁵

لا بد أن تشير هنا إلا أن الفلسطينيين المسيحيين ليسوا عناصر غريبة في المجتمع الفلسطيني. في الواقع لا يوجد من يشكك في هويتهم وانتمائهم الوطني إذ أن لهم ثقافة، ولغة وتاريخاً يجمعهم مع باقي الفلسطينيين. وبالتالي فإنهم ليسوا طرفاً ثالثاً في الصراع الإسرائيلي الفلسطيني إذ أنهم يعانون -كغيرهم من الفلسطينيين- الإحتلال وهدم البيوت وحصار المدن وتضييق الحريات العامة والسجن والفقر. ولذلك فهم يشاركون في مقاومة الإحتلال الإسرائيلي يدفعهم انتمائهم الوطني وتمسكهم الديني أيضاً، ويعملون من خلال المؤسسات التي تمثل الشعب الفلسطيني لتحقيق أهدافه الوطنية. مع التحديد طبعاً بأن المقاومة لا تعني بالضرورة اللجوء إلى القوة، لكنها قد تعني المشاركة الفاعلة في الحياة الإجتماعية، والإقتصادية، والثقافية والسياسية.

إن التفكير الجدي والمسؤول بخصوص المصطلحات الأفضل الذي يجب تبنيها لدستور الدولة ضروري ولكن النقاش لا يكفي إن لم يرافقه تغيير في "منطق الربح والخسارة" بين المسلمين والمسيحيين. وكما قال ميشيل صباح، بطريرك الكنيسة اللاتينية في القدس: "سنكون مثل من يسحب الحبل إلى جانبه ويرغب في أن يخسر الآخر. يلزمنا واقع الحياة بأن يكونا كلانا في نفس الجهة، لنربح كلانا. لا يربح أحدنا إن خسر الآخر. ربحتنا الواحد هو أن نرى ميلاد فلسطين جديدة بوجه جديد يوحى بالثقة والأمان للمسلم والمسيحي على حد سواء".⁶

7. الوضع القانوني للمرأة

"كل الفلسطينيين متساوون أمام القانون... دون تمييز... بسبب الجنس". بهذه المادة يبدأ الفصل الثاني من القانون الأساسي والذي يخص الحقوق والحريات العامة. نظرياً، للمرأة كامل الحقوق كالرجل، وعليها واجبات، بضمنها القانون الأساسي نفسه. التعليم، مثلاً، هو حقٌ لجميع المواطنين والتعليم الأساسي إجباري للذكور والإناث سواسية. لا يوجد أي تحديد من قبل الدستور لحق المرأة في التعليم الجامعي أو في العمل، واضعاً الرجل والمرأة نظرياً على كف المساواة.

لكن الوضع على أرض الواقع، يميز الرجل عن المرأة، جاعلاً من الأخيرة الفئة الخاسرة في المعادلة. هذا يعني ضرورة قيام المشرع الفلسطيني -وضمن إطار القانون الأساسي الذي يدعو إلى المساواة بين الرجل والمرأة - بتبني قوانين خاصة تساعد المرأة على المشاركة الفعالة في المجتمع (في هذا الإطار يمكن وضع فكرة الكووتا النسائية التي تبناها المشرع الفلسطيني في الانتخابات البلدية التي بدأت في الأراضي الفلسطينية). هذه القوانين الخاصة لا يجب اعتبارها امتيازات، إذ أن هدفها هو الوصول إلى المساواة الفعلية بين الرجل والمرأة (على الأقل لضمان مشاركة المرأة في عملية صنع القرار) وليس فقط المساواة النظرية.⁷

⁵ هنالك مواقف مختلفة تجاه هذه القضية تم تجميعها والمقارنة بينها في دراسة أعدها السيد عزيز كايد "القضايا الخلافية في مشروع دستور الدولة الفلسطينية"، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، نيسان 2004.

⁶ في كلمة ألقاها بمناسبة الذكرى الثلاثين لتأسيس جامعة بيت لحم، في 2 تشرين أول 2003.

⁷ المساواة بين الرجل والمرأة التي نتكلم عليها ليست مجرد كلام عاطفي أو شعارات خادعة بل مبنية على أساسات محددة:

أولاً، المساواة لا تعني إزالة الاختلافات بل إزالة التمييز بين المواطنين باسم تلك الاختلافات. الرجل يبقى رجلاً بنسبة 100% و تبقى المرأة امرأة بنسبة 100%، لأن التنوع يعبر عن غنى وتكامل، كطاقة الورد التي تجد في

لهذا السبب فإن دور الدولة لا يجب أن يكون سلبياً فقط -الحرص على عدم وجود قوانين تميز بين المواطنين بحسب الجنس- بل إيجابياً حيث تعمل مؤسسات الدولة على إزالة تلك "القيود التي تمنع المرأة في المشاركة في بناء الأسرة والمجتمع" كما نقرأ في المادة 23 من مشروع الدستور الفلسطيني (النسخة الثالثة) "إذ أن للمرأة الحق في المساهمة الفاعلة في الحياة الاجتماعية والسياسية والثقافية والاقتصادية". إن المشرع الفلسطيني لا يمكنه أن يلزم أصحاب القرار بنتائج محددة لكنه يستطيع أن يلزمهم بتأمين الوسائل الضرورية لجعل تلك المساواة ممكنة، وهذا لسبب بسيط: هذا يتطلب تغييراً تدريجياً في المجتمع المعني، يرتبط بدرجة وعيه وحساسيته لتلك الأولوية.

في النسخة الأولى للدستور الفلسطيني التي أعدتها لجنة خاصة مكلفة من قبل منظمة التحرير، نجد مادة مثيرة للجدل، إذ أننا نقرأ في المادة 63 بأن "النساء أخوات الرجال. لهن حقوق وعليهن واجبات تضمنها الشريعة وسيتم تحديدها بقانون". هذا قد يعني بأنه في حال حصول تناقض بين الدستور ومبادئ الشريعة، على الأقل فيما يخص المرأة، فإن المشرع الفلسطيني يُعطي الأولوية للشريعة. فتصبح الشريعة، عملياً، أعلى من الدستور، ويفقد الأخير معناه الأساسي، وهو كونه القانون الأعلى في الدولة! وهنا يمكننا أن نتساءل: ما هي مرجعية القاضي في المحكمة الدستورية، الدستور أم الشريعة؟ (لقد نص الدستور والقانون الأساسي على ضرورة تشكيل محكمة دستورية. حتى ذلك الوقت، حُوت المحكمة العليا بالمراجعة الدستورية). هذا الصراع الذي يمكن أن يتم في فلسطين بين ما ينص عليه الدستور وما تقول به الشريعة عرفته مصر ووجد له المشرع المصري حلاً.

هذه الملاحظات وغيرها ممن تقدم بها الكثير من المؤسسات والكتاب إلى اللجنة الدستورية، كانت سبباً في تغيير تلك المادة لتصبح كالتالي: "حقوق المرأة الدستورية والشريعة مصونة" (المادة 23 من النسخة الثانية والثالثة من الدستور الفلسطيني). ذلك التعديل إيجابي لكنه لا يكفي لفك الغموض في العلاقة بين الشريعة والدستور على الأقل بما يخص حقوق المرأة. كما احتوت النسخة الثانية والثالثة من الدستور على مواد جديدة: المادة 22 مثلاً تنص على أن للمرأة شخصيتها القانونية وذمتها المالية المستقلة، ولها ذات الحقوق والحريات الأساسية التي للرجل وعليها ذات الواجبات". كما ويحدد الدستور أيضاً بأن كلمة فلسطيني تعني الرجل والمرأة.

تنوع ألوانها المصدر الرئيسي لجمالها. التنوع ليس إمكانية من بين إمكانيات، بل هو القاعدة؛ غير ذلك يعني الشذوذ والانحراف. المرأة والرجل، باختلافهم -بل حتى بسبب تلك الاختلافات- ضروريان لبقاء الجنس البشري. ثانياً، المساواة لا تعني حرية مطلقة للأفراد. هذا صحيح بالنسبة للمرأة كما هو صحيح بالنسبة للرجل. فالحرية لا تتناقض مع إمكانية رسم حدود لممارسة تلك الحرية، وخصوصاً أمام حرية الآخر. لهذا فإن حرية الأفراد ترتبط بحقوق يضمنها القانون (دون تمييز بسبب الجنس) ولكنها ملزمة أيضاً باحترام بعض الواجبات التي يلزمها القانون أيضاً.

ثالثاً، المساواة بين الرجل والمرأة ليست بالضرورة مشكلة أرساها الدين وإن ساهم أحياناً في تعميق الهوية الموجودة أصلاً بين المرأة والرجل، والتي تتصل أساساً بعبادات اجتماعية مرتبطة بالطبيعة الجسدية للمرأة ودورها "الطبيعي" للأمم، ذلك الدور الذي يُحرم منه الرجل لأسباب خارجة عن قراره أيضاً!

رابعاً، لا يوجد أي تناقض بين المطالبة بالمساواة بين الرجل والمرأة والحفاظ على مركزية الأسرة والعائلة بشكل عام في مجتمعنا الشرقي. لا تناقض أيضاً بين الرغبة في مساواة فعلية وعدم التضحية بالمبادئ الأخلاقية التي تحدد مجتمعنا الشرقي.

خامساً، هنالك تمييز على أرض الواقع بين الرجل والمرأة؛ والقانون قد يساهم في محاربة التمييز بسبب الجنس بطرق مختلفة. لكن القانون لا يكفي، إذ أنه، ومع دعوته الرئيسية لتغيير المجتمع، إلا أنه أيضاً وقبل كل شيء تقنين لما يعتبره المجتمع ملزماً.

عند تدوين الدستور، حرصت اللجنة المكلفة بذلك، على إدخال مواد قانونية تضمن للمرأة تلك الحقوق المقبولة عالمياً، آخذين بعين الاعتبار الخصوصية الثقافية والتاريخية والدينية للشعب الفلسطيني بشكل خاص، والعربي بشكل عام. كيف يمكن للفلسطينيين عند تدوين وتطبيق تلك المواد، التوصل إلى توازن بين ما هو مقبول عالمياً، وبين ما هو مرفوض ثقافياً؟ ذلك هو التحدي.

خاتمة:

أبدى الكثيرون تحفظات (مقنعة أحياناً ومثيرة للاستهجان أحياناً أخرى) تجاه الجهود الفلسطينية الرامية إلى تحضير نص دستوري (القانون الأساسي أولاً ومشروع الدستور ثانياً). وهذه التحفظات ارتكزت أحياناً على فكرة أصبحت كلاسيكية وهي مرتبطة باستمرار الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية وسياسة فرض الأمر الواقع واستمرار بناء المستوطنات والسور الفاصل في الضفة الغربية والذي يمنع قيام دولة فلسطينية قادرة على البقاء، سواء على المدى القريب أو البعيد. بينما ارتبطت تحفظات غيرهم على التشكيك بإمكانية العرب عامة والفلسطينيين خاصة بالتأقلم مع متطلبات الديمقراطية وسيادة القانون والمحاسبة والحكم السليم.

دون الدخول في جدل عقيم مع هذه المجموعة أو تلك، سنكتفي بقراءة الأحداث التي تلت وفاة الرئيس عرفات حيث تسارع الكثيرون بالتنبؤ بكارثة وصراع على السلطة وفوضى أمنية أو حتى حرب أهلية قبل أن يلفظ الرئيس أنفاسه الأخيرة في المستشفى العسكري الفرنسي! لكن أياً من هذه التنبؤات لم يتحقق. ما جرى على أرض الواقع أذهل العدو والصديق. فقد اتبع الفلسطينيون حرفياً القانون الأساسي والتزموا بموعدهم الستين يوماً لانتخاب رئيس جديد للسلطة الفلسطينية وبدأوا بإجراء تغييرات داخلية رامية لترتيب البيت الفلسطيني"، كما قيل مراراً.

إلا أن تلك الإصلاحات، وإن كانت ضرورية، إلا أنها لا تكفي. هنالك تغييرات أخرى يجب أن تحصل وهي مرتبطة هذه المرة بالنظام الداخلي في إسرائيل؛ تغييرات لا تهدف إلى مزيد من الديمقراطية بل إلى ديمقراطية مختلفة. إن تلك التغييرات ضرورية في إطار من الخلط الموجود حالياً في إسرائيل، باعتبار الوضع في الأراضي الفلسطينية وكأنه شأن إسرائيلي داخلي محض، وكان استمرار احتلال الأراضي الفلسطينية أو انتهائه غير مرتبط بشعب يناضل من أجل حقه في تقرير المصير على أرضه التي تم تقسيمها أولاً واحتلالها بالقوة ثانياً. نكتفي هنا بالإشارة إلى ثلاث خصائص للنظام الإسرائيلية مرتبطة بطريقة صنع القرار في إسرائيل، والتي تشكل عائقاً أساسياً أمام إمكانية تحقيق سلام شامل مع الفلسطينيين:

أولاً، نظام الانتخابات الإسرائيلي. تعتبر دولة إسرائيل وحدة انتخابية واحدة؛ أي حزب سياسي يحظى، بحسب النظام النسبي، على 2% من الأصوات يحظ بمقعد في الكنيست.⁸ لذلك فإن الأحزاب الكبرى ملزمة بعقد تحالفات مع الأحزاب الصغيرة، الدينية و/أو المتطرفة لتكوين حكومة. هذا قد يفسر مثلاً لماذا استمرت معظم الحكومات بتعزيز المستوطنات وإن كان معظم الشعب الإسرائيلي معارض لسياسة الاستيطان.

ثانياً، طريقة صنع القرار داخل الحكومة الإسرائيلية. معظم القرارات تحتاج إلى تصويت داخل الحكومة، وبالتالي فإن التزامات رئيس الوزراء على المستوى الدولي تبقى تحت رحمة إيديولوجيات الوزراء. فلنأخذ على سبيل المثال خطة الانسحاب من غزة المتوقعة في تموز المقبل. فقد تبنت الحكومة الإسرائيلية المرحلة الأولى منها في 21 شباط 2005. كان هذا ممكناً بسبب دعم وزراء حزب العمل الذين يشكلون مع الليكود حكومة وحدة وطنية، لكن تلك

⁸ كانت هذه النسبة 1% حتى الانتخابات الكنيست الثالث عشر. خلال الانتخابات للكنيست السادس عشر والتي جرت في 2003/1/28، أصبحت هذه النسبة 2% بدل 1.5%.

خليل، عاصم: "إشكاليات السلطة الدستورية في ضوء الواقع الفلسطيني". تم نشر هذه الدراسة في مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 63 (صيف 2005) ص. 31-50.

الحكومة قد تُحل قبل التصويت على الخطوات الأربع الأخرى! عندها لن يكون توفير أكثرية داخل الحكومة (خصوصاً مع معارضة حزب رئيس الوزراء نفسه) بالأمر السهل.

ثالثاً، وضع القانون الدولي في إسرائيل. إن التزامات إسرائيل الدولية غير ملزمة أمام القانون الإسرائيلي إلا إذا تم تحويلها إلى قانون داخلي. هذا يعني بأن المحاكم الإسرائيلية لن تلزم أو تحاسب الحكومة على عدم تطبيقها له. لهذا السبب تستمر الحكومة الإسرائيلية ببناء السور الفاصل دون أي محاسبة قضائية داخلية بالرغم من كونها مخالفة للقانون الدولي الإنساني، بحسب تعبير محكمة العدل الدولية.

من جهتهم، يبدو أن الفلسطينيين بدأوا أخيراً باتقان أصول اللعبة إذ أنهم فهموا أن حق تقرير المصير لا يكفي وحده في مجتمع دولي يخلو من سلطة مركزية تفرض إرادتها؛ وفهموا أيضاً أن كون أحدهم ضحية لا يمنحه الحق بالانتقام بطريقة عشوائية. وبالتالي فإن الحوار الداخلي الفلسطيني الذي دفع رئيس السلطة الفلسطينية الجديد بإعلان الهدنة إيجابي ويجب أن يستمر. كذلك الأمر بالنسبة لمشاركة معظم الأحزاب الفلسطينية في الانتخابات البلدية ورغبة حماس بالمشاركة في الانتخابات التشريعية المقبلة. لكن المشاركة في العمل السياسي تقتض قبول أساسيات العمل السياسي وأهمها أن يكون صنع القرار محصور على الحوار داخل المؤسسات التي تمثل الفلسطينيين جميعاً، الحكومية وغير الحكومية، وليس عن طريق قرارات أحادية الجانب؛ لذلك فإن على أي مجموعة مقاومة تتوي المشاركة كحزب سياسي أن تعلن رسمياً رفضها للجوء إلى عمليات انتحارية ضد المدنيين أو حتى التهديد بها.

لا بد أن نشير هنا بأن هنالك وعي متزايد لدى الكثير من دول العالم لضرورة إيجاد حل للصراع الإسرائيلي الفلسطيني بناء على الشرعية الدولية، من خلال حل "الدولتين لشعبين" الذي تم تبنيه في خارطة الطريق. بعد وفاة الرئيس عرفات، عبر بعضهم أحياناً دون أي حياء- عن تفاؤله بينما أبدى غيرهم تحفظات شديدة. لكنهم جميعاً اتفقوا على كون تغيب الرئيس الفلسطيني يستوجب من القيادة الفلسطينية البحث عن شرعية جديدة. لهذا بدأ بعضهم بالحديث عن أنواع الشرعية الثلاثة بحسب ماكس فيبر: الشرعية التقليدية والكاريزماتية والمؤسسية. فتكون القيادة التقليدية هي حال الفلسطينيين حتى عام 1948؛ أما القيادة الكاريزماتية فهي تلك التي انتهت مع وفاة أبو عمار. مع انتخاب أبو مازن، بحسب تلك النظرية، بدأ الفلسطينيون مرحلة جديدة، هي المرحلة المؤسسية.

إن عملية "تكوين المؤسسات" ضرورية ولكنها لا تكفي. هنالك حاجة ماسة للعمل على نشر "ثقافة المؤسسات" وإلا بقينا على ما نحن عليه أي وجود قيادات تمثل قبل أي شيء عائلاتها ومدنيتها وتمنح الأولوية إلى ما هو خاص على ما هو عام، وإن تم انتخابها ديمقراطياً! نحن على قناعة بأن التحدي الأساسي أمام الفلسطينيين حالياً هو الوصول إلى إنهاء الاحتلال وبناء الدولة، ولكن الفلسطينيين لن يقبلوا بأي دولة إذ أن معاناتهم تستحق أن تتوج بقيام دولة يحكمها القانون وليس المحسوبة. فقط دولة القانون تستطيع أن تحقق الرفاء لمواطنيها وتخدم مصالحهم وبالتالي تتحول الدولة من سلطة تستسخر الأفراد إلى سلطة تخدم المواطنين. هذا ينطبق أيضاً على الدول العربية التي تعاني حالياً أزمة شرعية قد تؤدي إلى تغييرات جذرية أو إلى كوارث حقيقية، تكون نتائجها الإيجابية أو السلبية غير محصورة بحدودها الجغرافية طبعاً.

Bibliography and references

- BROWN N.J., *Drafting a Palestinian Constitution: Hope for Democratic Governance?*, in : <http://www.palestinecenter.org/cpap/pubs/20010301ib.html>
- CETERCHI I., MURARU I., *Le Pouvoir Constituant*, in: *Modern Constitution*, International Association of Constitutional Law, First World Congress, Belgrade – August 29th of Septemeber 2nd 1983, pp. 73-95.
- CRISTI R., *The Metaphysics of Constituent Power: Schmitt and the Genesis of Chile's 1980 Constitution*, (a paper presented at the conference, *Carl Schmitt: Legacy and Prospects*, held in New York City in April, 1999), in: *Cardozo Law Review*, 2000, Vol.21, pp.1749-1775: <http://www.cardozo.yu.edu/cardlrev/v21n5-6/cristi.pdf>
- DJORDJEVIC J., *The Modern Constitution*, in : *Modern Constitution*, International Association of Constitutional Law, First World Congress, Belgrade – August 29th of September 2nd 1983, pp. 25-28.
- ELSTER J., *Constitutional Bootstrapping in Philadelphia and Paris*, in: ROSENFELD M. (ed.), *Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy Theoretical Perspectives*, Durham-London, 1994, pp. 57-84.
- KASSIM A., *Legal Systems and Developments in Palestine*, in: *Palestine Yearbook of International Law*, Vol. I, 1984, pp. 19-35.
- KLEIN C.,
- *Théorie et Pratique du Pouvoir Constituant*, PUF, Paris, 1996.
 - *A Propos Constituent Power: Some General Views in a modern Context*, in: JYRÄNKI A. (ed.), *National Constitutions in the Era of Integration*, Kluwer Law International, 1999, pp.31-43.
- MAUS D., *The Influence of Contemporary International Law on the Exercise of Constituent Power*, in: JYRÄNKI A. (ed.), *National Constitutions in the Era of Integration*, Kluwer Law International, 1999, pp. 45-57.
- MAZIAU N.,
- *Les Constitutions Internationalisées, Aspects Théoriques et Essai de Typologie*, in: http://www.unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/COMPARATO/maziau.doc
 - *L'internationalisation du pouvoir constituant. Essai de typologie: le point de vue hétérodoxe d'un constitutionnaliste*, in: *Revue Générale de Droit International Public*, tome 106/2002/3, p. 549-579
- NATALONI C., *Per una Analisi del Concetto di Popolo nell'Islam, (Le Costituzioni dei paesi musulmani alla luce della Dichiarazione di Algeri)*, Milano, 1987.
- PREUSS U.K., *Constitutional Powermaking of the New Polity: Some Deliberations on the Relations Between Constituent Power and the Constitution*, in: ROSENFELD M. (ed.), *Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy Theoretical Perspectives*, Durham-London, 1994, p.140-170.
- SCHULZ H. L., *Identity Conflicts and Their Resolution: the Oslo Agreement and Palestinian National Identities*, in: WIBERG H. & SCHERRER Ch. P. (Ed.), *Ethnicity and Intra-State Conflict, Types, Causes and Peace Strategies*, 1999, pp.229-247.
- SHIBA I., *Le Pouvoir Constituant*, International Association of Constitutional Law, First World Congress, Belgrade – August 29th of Septemeber 2nd 1983, pp.97-114.
- VENTER F., *Constitution Making and the Legitimacy of the Constitution*, in: JYRÄNKI A. (ed.), *National Constitutions in the Era of Integration*, Kluwer Law International, 1999, pp.9-29.