

دراسات

*عاصم خليل

إشكاليات السلطة الدستورية في ضوء الواقع الفلسطيني

مقدمة

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

ظهرت "السلطة الدستورية" في أميركا الشمالية أولاً، لكن صوغها على شكل نظرية متكاملة جاء بفضل كتابات سايبس بعد الثورة الفرنسية. ويعني هذا أن "السلطة الدستورية" ارتبطت بظاهرة انتشار الدساتير المكتوبة التي ارتبطت بدورها بثلاثة مصادر: أولاً، المصدر الأميركي، حيث كان الدستور المكتوب الوسيلة الأفضل لحماية اتحاد المستعمرات الأميركية بعد انفصالها عن بريطانيا؛ ثانياً، المصدر الفلسفي الفرنسي، ذلك بأن 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 الفدرالي، وذلك لترتيب العلاقات بين السلطة المركزية وسلطة الولايات الأعضاء في تلك الفدرالية، لحماية ذلك الاتفاق من التغييرات الأحادية الجانب.

هدف هذه الدراسة هو قراءة معاصرة لنظرية كلاسيكية. والواقع الفلسطيني سيكون حقل عمل غنياً بالعبر لما تميزت به عملية صناعة الدستور من مشاركة شعبية وتشجيع ودعم دوليين، إضافة إلى كون الدستور ضرورياً لتثبيت حل سياسي دائم ينوي الإسرائيليون والفلسطينيون التوصل إليه من خلال محادثات ثنائية وفي إطار الشرعية الدولية. وإن كنا سنحاول تقديم بعض الإجابات، إلا إن ما نريده فعلاً هو إثارة تساؤلات تتعلق بالسلطة الدستورية وصاحب الحق في ممارستها نظرياً، والشرعية التي يرتكز عليها من ممارستها عملياً، بالإضافة إلى التحديات المفروضة من الخارج ومن الداخل.

أولاً:

الوضع الدستوري الفلسطيني

تميز النظام الدستوري والقانوني في فلسطين بغموضه، وتنوعه، واستمرار تغييره. وارتبط هذا الحال بالوضع السياسي المرتبك عامة، ولأن كثيراً من النقاط المهمة، كحدود الدولة الفلسطينية وصاحب الحق في الجنسية الفلسطينية، يعتمد على مصير المحادثات الفلسطينية - الإسرائيلية، ضمن الحل الدائم. فالواقع الفلسطيني خاص جداً من ناحية عملية كتابة الدستور إذ إنه، ببساطة، لا يستطيع أن يتجاهل القوانين السارية على الأرض؛ لكن ما

يميزه فعلاً هو كونه يتعامل بالضرورة مع سلطة دستورية تحددها الإعلانات والوثائق الصادرة عن ممثلي الشعب الفلسطيني التقليديين، والاتفاقات مع إسرائيل والقانون الدولي.

(1) الخبرات الدستورية المتعددة في فلسطين

بقيت فلسطين ضمن الإمبراطورية العثمانية 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 بأن فلسطين لم تكن وحدة إدارية واحدة). فقد تبني السلطان عبد الحميد الدستور الأول في 1876/12/2، مستهدياً بالدستور البلجيكي لسنة 1831 وبالدستور البروسي لسنة 1850. أما الدستور الثاني فقد تم إقراره بعد ثورة "تركيا الفتاة" سنة 1908، ولم يتم إيقاف العمل به رسمياً، لكن انتهى العمل به ضمناً.

أصبحت فلسطين، بعد دخول القوات البريطانية سنة 1917، أراضي محتلة، وبالتالي تسري عليها اتفاقيات لاهاي لسنة 1907. غير أن القوات البريطانية تجاهلت تلك القوانين الدولية وبدأت تغيير القوانين المحلية بالتدريج، وخصوصاً قوانين الأراضي، وذلك لتطبيق وعد بلفور. لكن فلسطين في ذلك الوقت بقيت، نظرياً على الأقل، جزءاً من سورية، وبالتالي تتبع قانونياً ولاية حكومة الملك فيصل (1919 - 1920). ويفسر هذا مشاركة الفلسطينيين في المؤتمر السوري (17 فلسطيني من مجموع 83 شخصاً) الذي تبني في جلسته الثانية التي عقدت في آذار/مارس 1920 إعلان الاستقلال، الذي منحت بموجبه الاستقلالية الإدارية للوحدات المكونة للدولة، وهي سورية ولبنان وفلسطين وشرق الأردن.

نتيجة قرار الانتداب في 1922/7/24 (تبني وعد بلفور، وترك لبريطانيا واجب تطبيقه في فلسطين)، والذي دخل في 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 أول مرة في تاريخها الحديث وحدة قانونية وإدارية واحدة مع سلطات تشريعية وقضائية وتنفيذية متركزة في شخص المندوب السامي. وقام العرش البريطاني بتبني دستور فلسطين سنة 1922 وكان دستوراً مرناً، إذ إنه ينص على إمكان تغييره عند الضرورة. وهذا ما جرى فعلاً عن طريق الفرمانات التي صدرت خلال السنوات 1923 و1933 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 لا يزال ظاهراً حتى الآن. فقد تم إعلان تأسيس دولة إسرائيل على 78.5% من فلسطين الانتدابية، بينما سيطرت القوات الأردنية على مناطق الضفة الغربية من النهر حتى شرق القدس لتضمها لاحقاً إلى شرق الأردن بعد انتخابات 1950/4/24، وقرار الوحدة لتصبح "المملكة الأردنية الهاشمية". وقد قام البرلمان (نصف أعضائه من الفلسطينيين) بتبني دستور يتلاءم مع الوضع الجديد سنة 1952، وبالتالي حل مكان دستور فلسطين الانتدابي. أما غزة فوُقتت تحت الإدارة المصرية، مع الفارق أنها اعتُبرت دائماً جسماً منفصلاً عن مصر. وقد تبنت الحكومة المصرية القانون الأساسي لغزة سنة 1955، لكنه لم يلغ دستور فلسطين الانتدابي ما لم يتعارض مع القانون الأساسي، بينما جاء القرار الدستوري سنة 1962 ليحل مكانه كلياً.

تقسيم فلسطين هذا تم رفضه في المؤتمر الفلسطيني الذي عقد في غزة (بتشجيع مصري) في أيلول/سبتمبر 1948. وقد أعلنت الهيئة العربية العليا تكوين حكومة عموم فلسطين في 22 من ذلك الشهر، وتعيين أحمد حلمي عبد الباقي رئيساً لها. وفي نهاية الشهر نفسه، تم توجيه الدعوة إلى شخصيات فلسطينية متعددة لتكوين المجلس

الوطني الفلسطيني، وانتخب الحاج أمين الحسيني رئيساً له. وتبنى المجلس دستوراً مؤقتاً يقوم على النظام البرلماني من دون أن يكون لتلك الوثيقة تأثير فعلي في أرض الواقع. إلا إن جمال عبد الناصر قرر إغلاق مكاتب حكومة عموم فلسطين في غزة سنة 1959، ونقلها إلى القاهرة لتختفي كلياً مع موت رئيسها سنة 1963.

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

الفترة التي تلت حرب الأيام الستة هي فترة احتلال بالنسبة إلى الضفة الغربية وغزة. وعليه، فإن القوانين الدولية زمن الحرب تسري 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 إلى درجة التطابق أحياناً. وتمركزت السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في يد الحاكم العسكري الذي يملك السلطة العليا على الأرض. وقد عبر عن ذلك من خلال أوامر وإعلانات غيرت الوضع القانوني في الأراضي الفلسطينية، بالإضافة إلى تغييرات جذرية في النظامين القضائي والإداري تهدف إلى خدمة الاحتلال ومصالحه.

(2) القانون الأساسي للسلطة الوطنية ومشروع الدستور الفلسطيني

إعلان الاستقلال من جانب المجلس الوطني الفلسطيني، في 15/11/1988، لم يخلق سلطة مركزية تمارس سيادتها على الأرض والسكان، لتكتمل عناصر الدولة بحسب التعاريف المتداولة للدولة. غير أن هذا الإعلان جاء بعد حدثين مهمين: الانتفاضة من جهة، وإعلان ملك الأردن الانفصال الإداري بين الضفتين من جهة أخرى. وقد رأى المجلس الوطني أن تلك "الدولة الجديدة" تحتاج إلى قانون أساسي، لأنها ترث وضعاً قانونياً معقداً، فقام بتكليف المجلس المركزي تحضير ذلك القانون وإثباته. تم تحضير المسودة الأولى من القانون الأساسي وتقديمها إلى اللجنة التنفيذية (في كانون الأول/ديسمبر 1993، وشباط/فبراير 1994، وكانون الأول/ديسمبر 1994) فتم نقاشها في مؤتمرات عامة في الداخل والخارج، لكن المجلس المركزي لم يناقشها. وفي الوقت نفسه، بدأت السلطة الوطنية بعد أوصلو بالعمل لاستلام السلطات بالتدريج. وبعد الاتفاق على قضية الانتخابات والمجلس التشريعي (أوسلو 2) وجب تغيير القانون الأساسي أربع مرات أخرى.

أقر المجلس التشريعي القانون الأساسي في قراءته الثالثة (قانون رقم 96/1)، في 2/10/1997، على الرغم من تحفظات رئيس السلطة. ومع أن هذا الإقرار كان ضمن التحديدات والسلطات التي رسمها اتفاق أوصلو، وهو يضمن سلطات واسعة لرئيس السلطة الفلسطينية، إلا إن الأخير رفض توقيعها، الأمر الذي أدى إلى زيادة التوتر في العلاقة المضطربة أصلاً بين المجلس ورئيس السلطة. وفي إطار من الغموض السياسي، وكخطوة نحو الإصلاحات في إطار خطة المئة يوم في السلطة الفلسطينية، قام الرئيس عرفات بتوقيع القانون الأساسي وأصبح ساري المفعول منذ نشره في "الجريدة الرسمية" في 7/7/2002. فعالية ذلك القانون الأساسي محددة بالوقت (الفترة الانتقالية) والمكان (ضمن سلطة المجلس، كما نص الاتفاق) والأشخاص (فقط فلسطينيو الضفة والقطاع)، وتعديله يحتاج إلى ثلثي أعضاء المجلس.

من ناحية أخرى، وبناء على قرار من اللجنة المركزية، تم تعيين لجنة دستورية يرئسها نبيل شعث، سنة 1999، كخطوة للاستعداد للدولة. أعدت هذه اللجنة مشروع دستور لدولة فلسطين في 14/2/2001 (المسودة الأولى)، لكنه لم يحظ بالاهتمام اللازم، بسبب انتهاء الفترة الانتقالية من دون التوصل إلى حل دائم بين الطرفين. بل على العكس، بدأت انتفاضة الأقصى، لكنها ليست حدثاً خارج التاريخ، فقد ارتبطت بالواقع الجديد الذي يعيشه الفلسطينيون: أولاً، عدم تطبيق الاتفاق الذي تم التوصل إليه بحسب الجدول الزمني المحدد؛ ثانياً، استغلال إسرائيل لتلك الفترة من أجل فرض مزيد من التغييرات على أرض الواقع؛ ثالثاً، تدهور الأوضاع الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية؛ رابعاً، فشل المفاوضات في شأن الحل النهائي. وبالتالي فمن الخطأ بمكان أن يعتبر بعضهم أن انتفاضة الأقصى مرتبطة بقرار سياسي فلسطيني للضغط على إسرائيل؛ كما أن حصر أسبابها في زيارة رئيس الحكومة الإسرائيلية الحالي للحرم الشريف – وإن كانت بمثابة القشة التي قصمت ظهر البعير – خطأ كبير يدل على جهل بالإطار العام الذي كان يسود الأراضي الفلسطينية في حينه.

تبنت خريطة الطريق، ولأول مرة، حل "الدولتين لشعبين". وبما أن دولة إسرائيل موجودة فإن قيام الدولة الفلسطينية هو من أهداف خريطة الطريق الرئيسية، وإن كان الأمر مرتبطاً بسلسلة من الخطوات على الجانب الفلسطيني تحقيقها بخصوص الأمن والإصلاحات. لكن الموعد المحدد لقيام الدولة الفلسطينية بحسب خريطة الطريق (سنة 2005) تم تجاوزه، وهناك موعد آخر حالياً، سنة 2009، لكن – بحسب السيد رابين – "المواعيد غير مقدسة!"

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

عين رئيس السلطة الفلسطينية محمود عباس رئيساً للحكومة في 10/3/2003، ووافق المجلس التشريعي بأغلبية ساحقة. وتم تعديل القانون الأساسي، وخصوصاً لجهة إدخال منصب رئيس الحكومة. إلا أن رئيس الحكومة الفلسطينية قدم استقالته في 7/9/2003، في إثر خلافات داخلية نجمت عن معاودة أعمال العنف وفشل الهدنة. وتم تعيين أبو علاء رئيساً للحكومة من جانب رئيس السلطة الفلسطينية، وتم التصويت على الحكومة في وقت لاحق من جانب المجلس التشريعي. في الوقت نفسه، نشرت وزارة التخطيط والتعاون الدولي المسودتين الثانية والثالثة للدستور الفلسطيني، في 9/2/2003 و 7/3/2003، وللتين تشبهان إلى حد كبير المسودة الأولى التي نشرت سنة 2001، وإن تم إلغاء أو تعديل بعض الفقرات.

مع تجاوز ما كان بحسب اتفاق أوسلو الفترة الانتقالية، رأى كثيرون أن الانتخابات البلدية والتشريعية ربما تملأ الفراغ – من حيث الشرعية – في المؤسسات الفلسطينية. وقد بدأت عملية التسجيل في أيلول/سبتمبر 2004 بإشراف 2300 مراقب دولي ومحلي. غير أن وفاة الرئيس عرفات في 11/11/2004 سرّعت الأحداث. وبدأ روجي فتوح، رئيس المجلس التشريعي، والمؤهل بحسب القانون الأساسي لتولي أمور السلطة، العمل على التحضير للانتخابات الرئاسية في إطار الـ 60 يوماً والتي جرت في 9/1/2005، وبالتالي أصبح محمود عباس رئيس السلطة الفلسطينية الثاني. في الوقت نفسه، تمت الانتخابات البلدية في عدة مدن وقرى فلسطينية كما كان مقرراً، بينما من المقرر أن تجري الانتخابات التشريعية في تموز/يوليو 2005.

(3) الطريقة التي سيتم بها تبني الدستور الفلسطيني

بحسب المادة 185 من المسودة الثالثة للدستور الفلسطيني، يستند "دستور دولة فلسطين" إلى "إرادة الشعب الفلسطيني". وتنص 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 ثلثي أعضائه (بعد قيام الدولة وإجراء أول انتخابات)؛ ثالثاً، يتم تثبيت الدستور من جانب الشعب عن طريق 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 ثلثي النواب للدستور بصيغته الحالية تعني أن عدم وجود أكثرية تتبنى الدستور قد يتركنا 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 تقديمه 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 إلى موافقة 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 في إعداد 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" من دون تحديد الحد الأدنى للمشاركة الشعبية؟ هل يمكن لمجلس النواب إعادة صوغ الدستور، أو تأليف لجنة للقيام بذلك وعرض الدستور للاستفتاء من جديد؟ هل يمكن لمجلس النواب أن يعيد صوغ المشروع ويقرر في المرة الثانية ألا يعرض المشروع للاستفتاء؟

يبدو أن اللجنة تطرح موافقة مجلس النواب والشعب كأنها الحل الوحيد، وبالتالي فإنها تتجاهل كلياً إمكان أن يرفض مجلس النواب أو الشعب تلك المسودة. كتب ناثن براون: "من المحتمل أن يثير هذا الإجراء جدلاً في أوساط الفلسطينيين، إذ سيرى بعضهم أن هذه محاولة لإقرار المسودة الحالية بسرعة (من دون تمحيص). من ناحية، قد يكون هذا النقد شرعياً، فعلى الرغم من أن اللجنة الحالية أعدت مسودة دستور صيغت بعناية تصحح كثيراً من إخفاقات السلطة الوطنية سابقاً، فإن عملها كان حكراً على مجموعة من المختصين. إن الإجراء الوارد في هذه المادة يعطي مختلف الهيئات فرصة قبول أو رفض هذه المسودة، لكن لا يعطيها حق التعديل. من ناحية أخرى، وعلى الرغم من مشروعية هذا النقد، لا 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 يمكنها أن تُخضع نفسها لصنيعتها من دون أن تفقد خاصيتها بأنها السلطة العليا في الدولة؟ إن خبرات القرنين الماضيين تثبت أن القوة التي حركت الثورات تنتهي، عادة، عن طريق تبني دستور مكتوب بتجميد نتائج الثورة، وخصوصاً عن طريق توزيع جديد للسلطة بحسب معايير القوة الجديدة. عن طريق الدستور تحفر الحركة الثورية قبرها بيدها، وبه تحل نفسها، إذ إن الدستور هو آخر عمل ثوري.

لكن الدستور ليس "عقداً انتحارياً" للسلطة الدستورية بحد ذاتها، إذ إن هدفه هو الحفاظ على السلام الاجتماعي، وبالتالي من الممكن تغييره إذا فقد سبب وجوده؛ أي إذا أصبح ذلك الدستور عائقاً أمام التعايش بين الأفراد والجماعات. عندها يمكن للأمة أن تمارس السلطة الدستورية من جديد عن طريق تعديل الدستور بالطريقة التي ينص عليها الدستور نفسه، أو حتى عن طريق ثورة أو انقلاب يعبران عن تغيير في "روح الشعب" والمبادئ التي يؤمن بها. وقد يحدث ذلك من دون سفك دماء، كما جرى مؤخراً في جورجيا في نهاية سنة 2003، وفي أوكرانيا في تشرين الثاني/نوفمبر 2004. وقد بدأ كثيرون بالحديث عن حركة شبيهة مماثلة في الدول العربية، كما حدث في لبنان بعد اغتيال رفيق الحريري في 14/2/2005.

مع ذلك، هنالك اختلافات في تفسير الدستور: أولاً، الطريقة الديمقراطية الراديكالية حيث يتم الرجوع إلى الشعب لحل المشكلات، 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 إنها عرفت 15 نظاماً دستورياً منذ الثورة الفرنسية سنة 1789، وقامت بتعديل الدستور الحالي 9 مرات في الفترة 1982 – 2000 فقط؛ ثانياً، الطريقة المؤسساتية التي 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 الحكومة، أو لثلث أعضاء المجلس النيابي. لكن طلب التعديل هذا يحتاج إلى موافقة ثلثي مجلس النواب على مبدأ أو فكرة التعديل (هل هنالك ضرورة لموافقة الرئيس؟). إن تم رفض الفكرة فمن غير الممكن عرض طلب التعديل قبل عام. أما إذا وافق ثلثا أعضاء مجلس النواب على الفكرة، فسيتم عرض قانون التعديل على المجلس لبيت القضية خلال 60 يوماً من الموافقة على التعديل للتصويت. ويحتاج التعديل إلى ثلثي أعضاء مجلس النواب، ويبقى عرض المسودة 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). وهذا يعني أن الفلسطينيين اختاروا الطريقة "المؤسساتية" التي تضمن عودة المواطن الفلسطيني إلى حياته الطبيعية، تاركاً لمجلس النواب السلطة بتعديل الدستور، وإن لم يستثن كلياً إمكان عرضه للاستفتاء الشعبي.

(5) من له الحق في ممارسة السلطة الدستورية التأسيسية؟

هنالك وعي داخلي واعتراف دولي بأن الفلسطينيين هم شعب، وأن لهم حق تقرير المصير وحتى إنشاء دولة تخصهم. وهذا 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 بعضها ببعض.

من يمارس السلطة الدستورية سيقدر، بين أمور أخرى، من ينتمي إلى الشعب كمجموعة من المواطنين. هذا طبيعي ومنطقي. لكن المشكلة هي تحديد صلاحيات من يمارس السلطة الدستورية التأسيسية تجاه الشعب كمجموعة عرقية. وسيحدد هذا مدى إمكان صاحب السلطة الدستورية (مواطنو الدولة الفلسطينية)، ومن يمارسها فعلاً، من تبني قرارات لا تهم فلسطينيي الضفة الغربية وغزة فقط. هل يملك صاحب السلطة الدستورية الحق في اتخاذ قرارات باسم الفلسطينيين عامة، وبالتالي باسم من لا يشارك في تلك السلطة الدستورية؟ ما هو دور منظمة التحرير في تحديد معالم الدولة المقبلة، وممارسة السلطة الدستورية التأسيسية، وخصوصاً أن التحضيرات للدولة وللدستور تجري في إطار تلك المنظمة؟ ما هو الدور الذي ستؤديه المنظمة في المستقبل – وخصوصاً بعد تأسيس الدولة – في ممارسة السلطة الدستورية المعدلة؟

بحسب وثيقة إعلان الاستقلال، يكون المجلس الوطني هو المخول بتبني دستور للدولة. إن المجلس الوطني الفلسطيني هو جسم غير منتخب، لكنه يمثل الشعب الفلسطيني بمعظم أحزابه السياسية والاتحادات والطبقات المتعددة؛ وهو بالتالي المؤسسة المؤهلة لتمثيل فلسطينيي الداخل والخارج. لكن هذا لا يكفي إن لم تتم مشاركة المجلس التشريعي الذي يمثل فلسطينيي الضفة الغربية وغزة، لأن الدستور يعينهم هم أولاً قبل غيرهم، إذ إنه يحدد نظام الحكم والحقوق والواجبات. من هذا المنطلق، كان للسلطة الوطنية الفلسطينية ومختلف مؤسساتها دور كبير في عملية تحضير مسودة الدستور. غير أن هذا أيضاً لا يكفي، فهناك أحزاب ليست ممثلة في منظمة التحرير ولا في السلطة الفلسطينية ("حماس" والجهاد) وتحظى بشعبية متزايدة.

لهذا فمن الضرورة بمكان أن يتم إيجاد حل لبعض النقاط الوطنية العالقة عن طريق حوار فلسطيني – فلسطيني يضمن مشاركة كل الأحزاب التي تمثل الفلسطينيين – وذلك بغض النظر عن المحادثات مع إسرائيل – ويهدف إلى تبني موقف موحد ومخطط وطني محدد. أمّا السلطة الدستورية التأسيسية فإنها تأخذ بعين الاعتبار تلك القرارات، لكنها ليست مخولة بتبنيها، إذ إنها تخص أيضاً من لا يشارك في تلك السلطة الدستورية التأسيسية (فلسطينيو الخارج، إلا إذا اعتبرنا أن مشاركة مؤسسات منظمة التحرير في عملية تحضير الدستور وتبنيه كافية)، وليس فلسطينيي الداخل فقط.

بالنسبة إلى التجربة الفلسطينية، فإن من الضروري أن يرتبط الدستور بالشعب الفلسطيني وقضيته وتاريخه لينال الشرعية اللازمة. بمعنى آخر: الشعب الفلسطيني هو الذي يبرر وجود الدولة، التي بدورها تبرر سيادة الشعب، والأخير هو الذي يبرر الدستور ويمنحه الشرعية الضرورية. وتبقى هذه الشرعية نظرية إذا لم تقم المؤسسات التي تستمد سلطاتها من الدستور بالعمل وفق الدستور (وهنا نركز على دور المحكمة الدستورية – التي سيتم إنشاؤها بحسب نص مشروع الدستور – في ضمان تطبيق الدستور)، أي إذا لم يتم وضع الدستور في حيز التنفيذ، بالإضافة طبعاً إلى اعتبار المواطنين لها كقانون أساسي يلزمهم. وهذا يعني أن ظاهرة الانقسام الموجود بين ما يطبق على أرض الواقع وبين نص الدستور قد تُفقد 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 حقوق وحريات الأفراد والجماعات، وتشجيعه خاصيات تلك الجماعات من دون أن يرى في التنوع الموجود خطراً على وحدة الدولة وكيانها. ويعني هذا أن يثبت الدستور مبادئ المشاركة في الحكم بين السلطة المركزية والسلطات

المحلية، بطريقة تضمن قرب السلطة من المواطن وحاجاته من جهة، واستغلال ثروات وخبرات الدولة (كسلطة وأجهزة مركزية) على المستوى المحلي بطريقة أكثر فعالية من جهة أخرى.

(6) سبب سمو الدستور على 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 كي يسمو على غيره من القوانين؟ لا بد، إذًا، من أن يكون هنالك سبب آخر يبرر هذا السمو، وهذا السبب لا بد من أن يكون خارج الدستور نفسه؛ لتبرير سمو الدستور لا بد من الرجوع إلى الطريقة التي تم بها تبنيه، وكذلك إلى سلطة واضعيه.

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

هل السلطة الدستورية مرتبطة بالضرورة بأمة لها صفات عرقية موحدة، أم هي الطريقة التي تمكن المجتمع المتنوع من حكم 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، تعتبر أن الأمة هي مفهوم يسبق الجماعة السياسية، وهي تتكون نتيجة تشابه في الأصل، والعرق، واللغة، والدين، والثقافة. ويعني هذا أن الأمة يمكنها أن توجد بطريقة مستقلة عن الدولة (الأمة تخلق الدولة). أما الولايات المتحدة فقد وضعت موضوع الثقافة الموحدة جانباً كي تضمن الوحدة المبنية على حرية مطلقة للأفراد يضمنها الدستور كما تفسره المحكمة العليا.

هذا يدفعنا إلى الحديث عن مفهوم آخر للأمة يمكنه أن يستوعب مجموعات عرقية ولغوية ودينية وثقافية متعددة، كما هو الحال مع دول اعتادت التعامل مع التنوع مثل سويسرا (هنالك أربع جماعات لغوية: جرمانية وناطقة بالفرنسية والإيطالية والرومانش)، وبلجيكا (هنالك ثلاث مجموعات: الفلامان والناطقة بالفرنسية والناطقة بالألمانية)، وكندا (المجموعة الإنكليزية والكيبك الفرنسية...). التنوع هو التحدي الأكبر للدولة المعاصرة؛ فهو يحافظ على الوضع الراهن قدر الإمكان (أي على الدولة بحدودها الحالية، وهذا مبدأ أساسي في العلاقات الدولية)، من دون التضحية بحق مجموعة من الأفراد في اعتراف وتشجيع الدولة لهم كمجموعة لها خاصيتها وإن كان عددهم قليلاً، ويتم الاعتراف بها أولاً وتشجيعها ثانياً. إن الدولة بهذا المفهوم تبقى موحدة، لكنها لا تكون دولة مجموعة ضد غيرها، ولا يكون هنالك مواطنون درجة أولى ومواطنون درجة ثانية.

(7) مفهوم العرب للأمة

للحرب مفهوم للأمة يميزهم من غيرهم. فالأمة موجودة كمجموعة بشرية لها صفاتها التي تميزها من غيرها من الشعوب، وأهمها اللغة والتاريخ والعادات، من دون أن نقلل هنا من أهمية الدين الذي كان السبب الرئيسي في المحافظة 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 "لترتيب 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)، بناء على وعود الإنكليز. في الواقع، كانت تلك النظرة "العرقية للأمة العربية" ضرورية لتبرير التمرد على العثمانيين أولاً والثورة عليهم ثانياً، إذ إنها جعلت العربي المسلم مختلفاً عن الباكستاني المسلم، والإيراني، والبلقاني؛ كما أنها وضعت العرب - وإن كانوا مسلمين، أو مسيحيين (أو يهوداً، 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، والحديث عن الأمة كمجموعة من مواطنين لدولة لها حدود وقوانين مختلفة ومميزة من غيرها. إن القومية العربية أخذت تتعايش مع واقع الدولة القطرية المعاصرة، وبالتالي فإن الدعوة إلى تأسيس دولة موحدة للعرب فقدت أساساتها لتبقى في إطار الدعوة إلى التعاون والتنسيق بين الشعوب العربية إلى درجة التوصل إلى علاقات خاصة فيما بينها، مثل تلك الموجودة في أوروبا مثلاً.

إن معظم دساتير الدول العربية والإسلامية يتطرق إلى موضوع "سيادة الشعب" ويعتبره مصدر السلطات ومبررها. لكن هذا الإعلان لا يكفي لنسلم بحقيقة أن ما يبرر الدولة ومؤسساتها فعلاً هو إرادة الشعب وحقه في تقرير المصير. إذ إن هناك ظاهرة في الدول العربية تعبر عن تناقض شديد: فمن جهة هناك تعلق بالدولة القطرية، ومن جهة أخرى هناك 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 مشكلتان: قضية الشرعية، وقضية التحديدات. لكن الدستور في الواقع الفلسطيني هو أيضاً عامل استقرار، إذ إنه يتوجع عدة مسيرات بدأت في الأراضي الفلسطينية ويصلح فيما بينها: مسيرة (إعادة) بناء الأمة، ومسيرة السلام، ومسيرة الديمقراطية؛ إحداها بدأت، والثانية في طور التكوين، والثالثة هي مشروع المستقبل، لكنها كلها مرتبطة بعضها ببعض. غير أن تلك المسيرات ليس لها أن تتفق بالضرورة لأن أولوياتها قد تختلف: فمثلاً تشكل قضية اللاجئين والقدس حجر الزاوية في البنية القومية الفلسطينية، بينما يشكل الأمن والحفاظ على الهوية اليهودية لإسرائيل الشرط الأساسي لأي اتفاق مع الفلسطينيين. وربما يتم توفير الشروط اللازمة لتحقيق تلك الأولويات على حساب أولويات أخرى، مثل احترام حقوق الإنسان وتوفير الحكم النزيه والعدل للأفراد، وهما أساس أي مجتمع ديمقراطي يحكمه القانون. هذه التناقضات تنعكس

بشكل واضح على الطريقة التي يقوم بها المشرع الدستوري الفلسطيني بالإجابة عن تساؤلات كثيرة مرتبطة بالهوية الفلسطينية، مثل: طبيعة الدولة؛ قضية المواطنة؛ الديمقراطية؛ حقوق الأقليات؛ حقوق المرأة.

(1) قضية الشرعية

لا توجد طريقة موحدة لتبني الدستور، إذ إن هذا يعتمد على التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي في الدولة المعنية من جهة، وعلى السلطة الموقته الموجودة والعلاقات بين الطبقات في ذلك المجتمع من جهة أخرى. النقطة الأساسية هي أن يعبر الدستور عن إرادة الشعب وموافقته، لأنه المعنى الرئيسي به. الشعب هو صاحب الحق في ممارسة 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 مهماتها بعد ذلك، أو أن يتم خلق جمعية دستورية لها سلطات تشريعية عادية. هذا ما حدث مثلاً في إسرائيل، حيث انقلبت الجمعية التأسيسية إلى برلمان (الكنيست) له سلطات تشريعية عادية، وفي الوقت نفسه أصبح الكنيست هو وارث الجمعية التأسيسية فيما يخص سلطاتها الدستورية، ويقوم بتبني قوانين أساسية بطريقة متدرجة.

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، وبين عملية صنع الدستور من جهة أخرى، وإن تطابقاً على أرض الواقع من حيث الفترة الزمنية؛ إذ إن تبني الدستور يعني قبل كل شيء أن هناك جماعة قادرة على تحديد من هم المعنيون بذلك الدستور، ومن سيشارك في صنعه، وبالتالي تحديد من ينتمي إلى تلك الجماعة ومن لا ينتمي إليها. لكن بعض فقهاء القانون أظهروا - عن حق - تحفظات تجاه نظرية العقد الاجتماعي كأساس لشرعية الدستور، معتبراً تبرير الدستور بالعقد الاجتماعي محض خيال، لأن تبرير القانون يجب أن يكون خارج نفسه. وهنا يعرض هؤلاء الفقهاء قضية "فعالية الدستور"، أي أن شرعية الدستور تكمن في عملية تبنيه وتطبيقه بسلطة. ففي الدول الديمقراطية تتميز السلطة بشرعية شعبية، تتخذ فيها الأكثرية القرارات من دون أن تهمل حقوق الأقليات، باسم المصلحة العامة.

لكن تلك النظرية وإن بررت تبني الدستور إلا إنها لا تفسر استمرار شرعيته مع مرور الزمن. وفي الواقع ما يميز استمرار سلطة الدستور هو استمرار عمل المؤسسات التي نالت شرعيتها منه. وهذا ممكن إن بقي المواطنون وأجهزة الدولة خاضعين للدستور وأحكامه، فيستمدون جميعاً الشرعية منه، ويطبّقون الإجراءات التي ينص عليها؛ 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 وتؤثر - أو تحسم حتى - في المفاهيم القانونية الأساسية للدولة المعنية.

(2) قضية التحديات

هناك ظاهرة مثيرة للفضول في عمل المنظمات الدولية، وهي كونها تقوم بدعم عملية كتابة الدستور، إلى درجة قيامها أحياناً بأداء 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 إلى إعادة 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 التحديات والقيود على تلك

الإرادة لمصالح أخرى، مثل ضمان العلاقات السلمية بين الدول، أو حتى ضمان تطبيق المبادئ الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان. من الواضح أن رأي الشعب سيكون قبولاً أو رفضاً للدستور "ككل"، ولا يستطيع التحكم في محتواه. وهذا تحايل على الشعب، وعلى مبدأ السيادة الشعبية - طبعاً ليس هدفنا هنا التشكيك في نيات المنظمات الدولية.

أحياناً أخرى يقوم المجتمع الدولي أو حتى دولة معينة بالضغط اقتصادياً أو سياسياً (أو حتى بالتهديد 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 كلياً. هذا لا يعني أن الدستور سيكون أسوأ من ذلك الذي يمكن تبنيه بحرية تامة؛ ذلك بأن هنالك قناعة شبه شاملة بأن الدساتير المعاصرة يجب أن تأخذ بعين الاعتبار المبادئ المتفق عليها كونياً، والتي تعبر عن حضارة وتطور ثقافي وإنساني وقانوني، بالإضافة إلى كون العلاقات الدولية والسلام بين الشعوب يتطلبان تحديد حرية الأمة، على الأقل عندما تكون تلك الإرادة مصدراً لتخلخل السلام الاجتماعي الداخلي (بين المنتمين إلى ديانات وأعراف ولغات... متعددة) أو الدولي. لكن من الضرورة بمكان أن يتم هذا في إطار من الاحترام للخاصية الثقافية للشعوب المعنية، وهذا ضروري لتوفير شرعية داخلية تضمن للنص الدستوري فعالية على أرض الواقع.

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

نظرياً، ليس هناك أي تحديدات لسلطة الشعب الفلسطيني الدستورية التأسيسية. لكن، واقعياً، هناك تحديدات كثيرة تنعكس بالضرورة على نص الدستور وشكله وطريقة تبنيه. ولا يسعنا، أمام ما أثارته عملية تحضير الدستور من جدل وخلاف، سواء على صعيد الكيفية والآلية التي اتبعها الفلسطينيون في إعداد ووضع هذه المسودة والقائمة على تأليف لجنة دستورية خاصة من جانب رئيس منظمة التحرير، أو على صعيد طبيعة ومضمون هذه الوثيقة التي يرى البعض أنها لم توضع لتغطية حاجة الفلسطينيين السياسية إلى الدستور في الأساس، وإنما جاءت تلبية لاستحقاق سياسي دولي أملاه بعض الدول، الأمر الذي أثر عملياً في توقيت وضع هذه الوثيقة وطبيعة مضمونها وآليات إعدادها ولفسفتها؛ نقول لا يسعنا إلا أن نشير إلى الورقة التي أعدها ناصر الرئيس ورندة سنيورة (من مؤسسة الحق)، خلال المؤتمر الفلسطيني، عن الدستور ومتطلبات التنمية البشرية المستدامة، والتي نستشهد ببعض المخاطر التي أشارا 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، إنما هي قراءة مستمرة لماهية الجماعة. وبالتالي، فإن الحركة الوطنية الفلسطينية ليست إلا ذلك السرد اليومي للتاريخ الفلسطيني المشترك، وتلك الرؤية لمستقبلها الموحد. وهي بالتالي

تتأقلم وفق معطيات داخلية ودولية، إذ إنها تعكس أولويات جماعة بشرية تعيش ضمن تاريخ ومكان محددين. وهذا يعني أن النص الدستوري لا يستطيع تجاهل ذلك التطور الطبيعي. لكن، ما الذي يميز الفلسطينيين من غيرهم من الشعوب العربية؟ وما الذي يجعلهم شعباً واحداً على الرغم من التنوع الديني (هناك مسلمون ومسيحيون وسامريون)، والتنوع القانوني (نظام متأثر بالقانون الأنغلوسكسوني في غزة وبالقانون المختلط في الضفة الغربية)، والتنوع الاجتماعي والثقافي (هناك فلسطينيو القرى والمدن، وفلسطينيو المخيمات في الضفة الغربية وغزة والجنوب اللبناني وسورية والأردن ومصر، بالإضافة إلى فلسطينيي المهجر)؟

إن الدستور الفلسطيني يريد أن يثبت أساسات الهوية الفلسطينية. وبما أنه سيرافق بناء الدولة "ذات السيادة" فمن الضروري أن يشكل تجسيدا لذلك الحل النهائي مع إسرائيل، ومن الضروري أن يكون نهاية لكل 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. وهذا سيخلق مشكلة حقيقية، إذ إن الفلسطيني عرف هويته وميزها من خلال صراعه مع الحركة الصهيونية، ومن أجل تحرير أراضيه. إن غياب هذه الصورة للعدو، في حال القيام بحل للصراع يتطلب بناء عناصر أخرى جديدة تميز الفلسطيني؛ فالعلاقة بالآخر تميزه، لكن الآخر سيفقد بين أمسية وضحاها صورته الشيطانية ليصبح القريب والجار. لكن فلنحذر الخلط، إذ إن الحركة الصهيونية وإن كانت من العوامل التي ساعدت في تسريع بلورة الحركة الوطنية الفلسطينية، إلا إن الهوية الفلسطينية موجودة قبل - وبغض النظر عن - الحركة الصهيونية.

(4) طبيعة الدولة

على الرغم من أنه لم يتم تأسيس الدولة الفلسطينية حتى الآن فإن مشروع الدستور الفلسطيني (الذي سيتم تبنيه بعد قيام الدولة) يتحدث عن طبيعة الدولة الفلسطينية (موضوع تم تجاهله في القانون الأساسي لكونه قانوناً مؤقتاً للفترة الانتقالية). هناك تصنيفات كثيرة للدولة ونظام الحكم فيها بحسب طبيعتها وشكلها، وهي تحدد صاحب السلطة، وطريقة وهدف ممارسة السلطات. للدولة الفلسطينية المستقبلية نقاط تشابه كثيرة مع باقي الدول العربية، وبالتالي من الطبيعي أن يشبه مشروع الدستور الفلسطيني دساتير الدول العربية الأخرى. لكن الواقع الفلسطيني يختلف، وذلك لثلاثة أسباب على الأقل: أولاً، لا يوجد بعد للفلسطينيين دولة تخصهم؛ ثانياً، لأن احتلال أرضهم جعل 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 أن فلسطين دولة مستقلة، لأن للفلسطينيين الحق في ممارسة سيادتهم على أراضيهم سيادة كاملة غير مقسمة ووحودية. كما أن تلك السيادة ستغطي المصادر الطبيعية كما ينص القانون الدولي. وستكون الدولة رمزاً للوحدة الوطنية، وتكون حقوق الأقليات وحرياتهم فيها مضمونة مع احترام مبادئ التعددية السياسية. لكن المشروع احتوى على نقاط "حساسة"، على الأقل بالنسبة إلى إسرائيل، مثل كون القدس عاصمة الدولة الفلسطينية. مع العلم - نكتفي هنا بالإشارة إليه فقط - بأن تلك النقاط قد وافق الفلسطينيون في أوسلو على تركها، في معظمها، لمحادثات الحل الدائم، وهي ستكون من النقاط الشائكة المدرجة في "جدول أعمال" ممثلي الطرفين الإسرائيلي والفلسطيني.

إن السيادة تخص صاحب السلطات العليا في الدولة، وهي تميزها من باقي التجمعات أو التنظيمات السياسية الأخرى، وبالتالي تشكل عنصراً أساسياً من عناصر الدولة إلى جانب الشعب والأرض. وتنص دساتير العالم في

معظمها، ومنها دساتير الدول العربية وكذلك الدستور الفلسطيني، على أن السيادة هي للشعب. لكن الدستور الفلسطيني نفسه ينص على أن الشعب الفلسطيني جزء من الأمة العربية والإسلامية، التي تتميز بمفهوم عن السيادة يخصها وحدها من دون غيرها من الدول. وبما أننا نتكلم على سيادة الشعب الفلسطيني، علينا أن نحدد أولاً من هو الفلسطيني، بحسب نص الدستور.

في الفقرة الخامسة من الميثاق الوطني نجد أن الفلسطيني هو كل عربي سكن في فلسطين حتى سنة 1947. أما اتفاق أوسلو والقانون الأساسي فهما يتكلمان على الفلسطينيين من دون تعريفهم. بينما نجد أن مشروع الدستور الأول يحدد من له الحق في المواطنة في الدولة الفلسطينية: "المواطنة الفلسطينية هي حق للفلسطينيين الذين سكنوا فلسطين قبل أيار [مايو] 1948." وبما أن القانون الأساسي ومشروع الدستور لا يلغيان الميثاق الوطني، ولن يلغياه، فإن التعريف الذي نجده هناك يبقى سارياً حتى الآن. لكن السؤال الثاني الذي يتبعه مباشرة هو: من هم مواطنو الدولة الفلسطينية المقبلة.

بحسب مشروع الدستور الأول، لن يحصل كل الفلسطينيون على الحق في المواطنة، إلا إذا توفر فيهم الشرطان التاليان: أن يكون عربياً، وأن يكون قد سكن فلسطين قبل أيار/مايو 1948، كما ذكرنا سابقاً. وإذا قارنا بين مشروع الدستور والميثاق الوطني نجد أن:

- الحد الفاصل أصبح أيار/مايو 1948، شهر إعلان الدولة العبرية، لا سنة 1947 (الفقرة 5)، سنة قرار التقسيم. قد يبدو ذلك تفصيلاً لا معنى له، لكنه ليس كذلك لأن مفهوم فلسطين قد يختلف كلياً ليصبح ما بقي من فلسطين التاريخية. وهذا يحل مشكلة الفلسطينيين الحاصلين على المواطنة الإسرائيلية، لكن يضع جانبا جميع الفلسطينيين الذين نزحوا عما يسمى "أراضي 48".
- الفقرة السادسة من الميثاق الوطني تنص أيضاً على أن "اليهود الذين سكنوا فلسطين قبل وصول الصهيونيين هم فلسطينيون." هذه الفقرة أصبحت غير ضرورية لأن الجديد وقت تبني الدستور أن الفلسطينيين اعترفوا بالدولة العبرية، التي تمنح المواطنة لكل يهودي يطلبها بحسب ما يسمى "قانون العودة" الذي تبناه الكنيست كقانون أساسي.
- مشروع الدستور الأول ينص على أن المواطنة تمر من أب إلى ابن. وهذا قد يكون له تفسير مغلوط فيها، إذ إنها قد تضع جانبا أبناء وبنات الفلسطينيات وبنات الفلسطينيين، وهؤلاء لن يكون لهم الحق في المواطنة الفلسطينية بحسب نص الدستور!

هذه الملاحظات وغيرها أخذت في الاعتبار عندما تم تحضير المسودتين 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 المسودتين الثانية والثالثة تأكيداً بأن المواطنة دائمة ولا يمكن إلغاؤها مع مرور الوقت، بينما الحصول على تلك المواطنة أو خسارتها سيحددان بقانون. وقد تم التأكيد أن فلسطيني الخارج مع فلسطيني الداخل سيشاركون في تحديد السياسات الوطنية العامة، ويمثلهم مجلس وطني.

(5) الديمقراطية وحقوق الإنسان

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

والديمقراطية، كتنظيم اجتماعي وسياسي، تعني تأمين حرية كاملة للفرد في ممارسة مختلف نشاطاته. لكن هذه الحرية غير مطلقة، إذ إنها تنتهي عندما تصطدم بحرية الآخر. ومن ناحية قانونية، تعني الديمقراطية تلك الوسائل التي تؤمن للجميع إمكان المشاركة في القرارات السياسية: مشاركة مباشرة (استفتاء الرأي مثلاً)، أو غير مباشرة (انتخاب ممثلين عنه). وهذا يعني أن الانتخابات أو استفتاء الرأي وغيرهما هي وسائل يعبر بها المواطنون عن إرادتهم، لكنها لا تحتكر الطرق التي يمكن للمواطنين بواسطتها المشاركة في صنع القرارات السياسية، وأن تلك الوسائل قد توجد في بلد معين، لكنها ربما لا تعبر فعلاً عن إرادة الشعب، فتصبح أداة الديمقراطية سلاحاً في يد محتكري السلطة.

يحكم معظم الدول العربية فرد أو مجموعة من الأفراد. بعض هذه الدول لا يعرف الانتخابات، وبعضها الآخر يمارسها لكنه يفرغها من محتواها: بعضها تبني دستوراً، لكنه شكلي ويمكن التحايل عليه أو حتى تعديله ليتلاءم مع رغبة الحاكم، وبعضها الآخر يبرر تلك الممارسات غير الديمقراطية باسم "الخاصية" الثقافية للعرب! إن الديمقراطية ليست محصورة في الغربيين، والثقافة العربية ليست غريبة عن تلك المبادئ. فقد عرف العرب والمسلمون بعض الممارسات "الديمقراطية" عندما كانت أوروبا غارقة في ظلمة العصور الوسطى. على سبيل المثال، كتب ابن خلدون 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 والنزاهة هدفها مشاركة الجميع في صنع القرار. تلك المشاركة تعني حرية التعبير عن الرأي والرأي المختلف. وللديمقراطية، ولو اختلفت الطرق في تحقيقها، مبادئ قد يتفق الجميع عليها: أولاً، الديمقراطية ليست هدفاً، وإنما وسيلة لتحقيق غاية أكبر هي حرية الفرد وحقوقه؛ ثانياً، الديمقراطية تبقى شكلية إن لم يحترم الحاكم والمحكوم سلطة القانون التي يتم التعبير عنها وتثبيتها في دستور مكتوب؛ ثالثاً، الديمقراطية ليست ديكتاتورية الأكثرية، وإنما هي نظام يضمن للأقليات العرقية والدينية والسياسية حقوقها، فلا تكون الديمقراطية عصاً تفرض بها الأكثرية قراراتها على الأقلية، ولا مبرراً للأقليات بغية التنصل من تطبيق قوانين تم إقرارها دستورياً. إن البلد الذي يعتنق الديمقراطية ولا يحترم حقوق الإنسان وسلطة القانون والتعددية يمكنه أن يقترب أسوأ الجرائم (وصل هتلر وموسوليني إلى الحكم بعد أن حازا الأكثرية في الانتخابات). فالديمقراطية، إذاً، سلاح ذو حدين، يمكنها أن تقود من يتبناها إلى التطور أو إلى الدمار، ويمكنها أن تجعل المواطنين أكثر إنسانية أو تطلق العنان لغرائزهم الأكثر وحشية.

(6) الإسلام دين الدولة

ينص معظم دساتير الدول العربية على أن "الإسلام هو دين الدولة". فالدستور المصري لسنة 1971 (المادة 2) ينص على أن "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 على أن "الإسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية". ومن الجدير بالذكر أنه لم يتم ذكر "الإسلام دين الدولة" في الميثاق الوطني لسنة 1968 ولا في إعلان الاستقلال لسنة 1988. وحتى المسودة الأولى للقانون الأساسي خلت من تلك الفقرة. أما القانون الأساسي الذي تبناه المجلس التشريعي سنة 1997 في قراءته الثالثة (القانون رقم 96/1)، ووقعه رئيس السلطة الفلسطينية في 2002/5/28، فينص على أن "الإسلام هو الدين الرسمي في فلسطين" (المادة 4، الفقرة 1). ونجد الفقرة نفسها في مشروع الدستور الفلسطيني (المادة 6 من المسودة الأولى التي تم تحضيرها سنة 2001، والمادة 5 من المسودتين الثانية والثالثة اللتين تم تحضيرهما سنة 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). ولا يوجد أي تحديد لدين رئيس الدولة، أو رئيس الحكومة، أو الوزراء، أو البرلمانيين. نظرياً، يمكن أن يكون أي شخص، شرط أن يكون فلسطينياً. وفي الانتخابات التشريعية سنة 1996، أقر الرئيس عرفات مرسوماً ينص على تحديد عدد مقاعد كحد أدنى لغير المسلمين، فكان للمسيحيين مثلاً 6 مقاعد (على الأقل) من مجموع 88 مقعداً، وهي أكثر كثيراً 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 معاملة مواطنيه بمساواة، من دون تمييز بسبب الدين أو الجنس. لن ننسى أيضاً أن ذلك الاحترام يقتصر على الديانات التوحيدية - المسيحية واليهودية - من دون غيرها من الديانات. ينص القانون الأساسي على ضمان الحرية الدينية (المادة 4، الفقرة 18)، بينما ينص مشروع الدستور على أن للجميع الحق في ممارسة دينه (المادة 44). وهذا الأخير ينطبق أكثر على الواقع الفلسطيني، والعربي عامة، إذ إن الإسلام لا يسمح بتغيير الدين (أو بالأحرى لا يسمح بالردة عن الدين الإسلامي). الدين في المجتمع العربي لا يتم اختياره، إنما 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 أيّاً من الاتفاقات التي أبرمتها منظمة التحرير في هذا الشأن، كالاتفاق مع الفاتيكان سنة 2000 مثلاً. أما الجامعات والمدارس الخاصة (المسيحية مثلاً) فيحميها الدستور شرط ألا يتم التعرض للنظام العام والأعراف. ومن الجدير بالذكر أن سلطة المحاكم الكنسية ستستمر في عملها، لكن الفارق الآن هو أن مصدر سلطات أولئك الحكام أصبح، أول مرة، المشرع الفلسطيني.

إن إعلان الإسلام دين الدولة لا يخلق بحد ذاته مشكلات كثيرة، ويجب ألا 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، إذاً، أن نرى نتائج تلك المادة القانونية على غير المسلمين. أي

تعميم في هذا الموضوع مصيره الخطأ، إذ إن نسبة "أسلمة" الدولة تختلف من بلد عربي إلى آخر، وإن احتوى معظم دساتيرها على المادة نفسها التي تنص على أن "الإسلام دين الدولة". (4)

لا بد من أن نشير هنا إلى أن الفلسطينيين المسيحيين ليسوا عناصر غريبة في المجتمع الفلسطيني. في الواقع لا يوجد من يشك في هويتهم وانتمائهم الوطني، إذ إن لهم ثقافة ولغة وتاريخاً تجمعهم مع باقي الفلسطينيين. وبالتالي، فإنهم ليسوا طرفاً ثالثاً في الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي؛ فهم يعانون - كغيرهم من الفلسطينيين - جراء الاحتلال، وهدم البيوت، وحصار المدن، وتضييق الحريات العامة، والسجن، والفقير. ولذلك يشاركون في مقاومة الاحتلال الإسرائيلي، يدفعهم انتمائهم الوطني وتمسكهم الديني أيضاً، ويعملون من خلال المؤسسات التي تمثل الشعب الفلسطيني لتحقيق أهدافه الوطنية. مع التحديد، طبعاً، أن المقاومة لا تعني بالضرورة اللجوء إلى القوة، لكنها قد تعني المشاركة الفاعلة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية.

إن التفكير الجاد والمسؤول في المصطلحات الأفضل التي يجب تبنيها لدستور الدولة ضروري، لكن النقاش لا يكفي إن لم يرافقه تغيير في "منطق الربح والخسارة" بين المسلمين والمسيحيين. وكما قال بطريك الكنيسة اللاتينية في القدس، ميشيل صباح: "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 يوحي بالثقة والأمان للمسلم والمسيحي على حد سواء." (5)

(7) الوضع القانوني للمرأة

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

لكن الوضع على أرض الواقع يميز الرجل من المرأة، جاعلاً من الأخيرة الفئة الخاسرة في المعادلة. وهذا 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 الكوتا النسائية التي تبناها المشرع الفلسطيني في الانتخابات البلدية التي بدأت في الأراضي الفلسطينية). هذه القوانين الخاصة يجب ألا تعتبر امتيازات، إذ تهدف إلى الوصول إلى المساواة الفعلية بين الرجل والمرأة (على الأقل لضمان مشاركة المرأة في عملية صنع القرار)، لا المساواة النظرية فقط. (6)

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

في المسودة الأولى للدستور الفلسطيني، التي أعدتها لجنة خاصة مكلفة من منظمة التحرير، نجد مادة مثيرة للجدل، إذ نقرأ في المادة 63 أن "النساء أخوات الرجال. لهن حقوق وعليهن واجبات تضمنها الشريعة وسيتم تحديدها بقانون." ويعني هذا أنه في حال وجود 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 يمكن أن نتساءل: ما هي مرجعية القاضي في المحكمة الدستورية، الدستور أم الشريعة؟ (لقد نص كل من الدستور والقانون الأساسي على ضرورة تشكيل محكمة دستورية. حتى ذلك الوقت، خولت المحكمة العليا بالمراجعة الدستورية). هذا الصراع الذي يمكن أن يحدث في فلسطين بين ما ينص عليه الدستور وبين ما تقول به الشريعة عرفته مصر ووجد له المشرع المصري حلاً.

هذه الملاحظات وغيرها التي تقدم بها كثير من المؤسسات والكتّاب إلى اللجنة الدستورية، كانت سبباً في تغيير تلك المادة لتصبح كالتالي: "حقوق المرأة الدستورية والشريعة مصونة" (المادة 23 من المسودتين الثانية والثالثة من الدستور الفلسطيني). وهذا التعديل إيجابي، لكنه لا يكفي فك الغموض في العلاقة بين الشريعة والدستور على الأقل فيما يخص حقوق المرأة. كما احتوت المسودتان الثانية والثالثة من الدستور على مواد جديدة: المادة 22، مثلاً، تنص على أن "للمرأة شخصيتها القانونية ودمتها المالية المستقلة، ولها ذات الحقوق والحريات الأساسية التي للرجل وعليها ذات الواجبات." كما يحدد الدستور أن كلمة فلسطيني تعني الرجل والمرأة.

عند تدوين الدستور، حرصت اللجنة المكلفة ذلك على إدخال مواد قانونية تضمن للمرأة تلك الحقوق المقبولة عالمياً، أخذة بعين الاعتبار الخصوصية الثقافية والتاريخية والدينية للشعب الفلسطيني خاصة، وللشعب العربي عامة. كيف يمكن للفلسطينيين، عند تدوين تلك المواد وتطبيقها، التوصل إلى توازن بين ما هو مقبول عالمياً وبين ما هو مرفوض ثقافياً؟ ذلك هو التحدي.

خاتمة:

أبدى كثيرون 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، وباستمرار بناء المستعمرات والجدار الفاصل في الضفة الغربية، وكلها أمور تمنع قيام دولة فلسطينية قادرة على البقاء، سواء في المدى القريب أو البعيد. بينما ارتبطت تحفظات غيرهم بالتشكيك في إمكان العرب عامة، والفلسطينيين خاصة، من التأقلم وفق متطلبات الديمقراطية وسيادة القانون والمحاسبة والحكم السليم.

من دون الدخول في جدل عقيم مع هذه المجموعة أو تلك، سنكتفي بقراءة الأحداث التي تلت وفاة الرئيس عرفات، إذ تسارع كثيرون إلى التنبؤ بكارثة وصراع بشأن السلطة وفوضى أمنية، أو حتى بحرب أهلية قبل أن يلفظ الرئيس أنفاسه الأخيرة في المستشفى العسكري الفرنسي! لكن أياً من هذه التنبؤات لم يتحقق. ما جرى على أرض الواقع أنهل العدو والصدى. فقد اتبع الفلسطينيون حرفياً القانون الأساسي، والتزموا موعد الـ 60 يوماً لانتخاب رئيس جديد للسلطة الفلسطينية، وبدأوا بإجراء تغييرات داخلية رامية إلى "ترتيب البيت الفلسطيني"، كما قيل مراراً.

إلا إن تلك الإصلاحات، وإن كانت ضرورية، لا تكفي. وهناك تغييرات أخرى يجب أن تحدث، وهي مرتبطة هذه المرة بالنظام الداخلي في إسرائيل؛ تغييرات لا تهدف إلى مزيد من الديمقراطية، وإنما إلى ديمقراطية مختلفة. إنها

تغييرات ضرورية في إطار الخط الموجود حالياً في إسرائيل، والذي يعتبر الوضع في الأراضي الفلسطينية كأنه شأن إسرائيلي داخلي محض، وكأن استمرار احتلال الأراضي الفلسطينية أو انتهاءه غير مرتبطين بشعب يناضل من أجل حقه في تقرير المصير على أرضه التي تم تقسيمها أولاً، واحتلالها بالقوة ثانياً. نكتفي هنا بالإشارة إلى ثلاث خاصيات للنظام الإسرائيلي مرتبطة بطريقة صنع القرار في إسرائيل، وتشكل عائقاً أساسياً أمام إمكان تحقيق سلام شامل مع الفلسطينيين.

أولاً: نظام الانتخابات الإسرائيلي. تُعتبر دولة إسرائيل وحدة انتخابية واحدة: أي حزب سياسي ينل، بحسب النظام النسبي، 2٪ من الأصوات يحظ بمقعد في الكنيست. (7) لذلك فإن الأحزاب الكبرى ملزمة بعقد تحالفات مع الأحزاب الصغيرة، الدينية المتطرفة، لتكوين حكومة. هذا قد يفسر، مثلاً، لماذا استمرت أغلبية الحكومات في تعزيز المستعمرات، وإن كان معظم الشعب الإسرائيلي يعارض سياسة الاستيطان.

ثانياً: طريقة صنع القرار داخل الحكومة الإسرائيلية. يحتاج معظم القرارات إلى تصويت داخل الحكومة، وبالتالي فإن التزامات رئيس الحكومة على المستوى الدولي تبقى تحت رحمة أيديولوجيات الوزراء. لناخذ على سبيل المثال خطة الانسحاب من غزة المتوقعة في تموز/يوليو المقبل. فقد تبنت الحكومة الإسرائيلية المرحلة الأولى منها في 21 شباط/فبراير 2005، وكان هذا ممكناً بسبب دعم وزراء حزب العمل الذين يشكلون مع الليكود حكومة وحدة وطنية. لكن تلك الحكومة قد تحل قبل التصويت على الخطوات الأربع الأخرى! عندها فإن توفير أكثرية داخل الحكومة (وخصوصاً مع معارضة حزب رئيس الحكومة نفسه) لن يكون بالأمر السهل.

ثالثاً: وضع القانون الدولي في إسرائيل. إن التزامات إسرائيل الدولية غير ملزمة أمام القانون الإسرائيلي، إلا إذا تم تحويلها إلى قانون داخلي. ويعني هذا أن المحاكم الإسرائيلية لن تلزم أو تحاسب الحكومة على عدم تطبيقها تلك الالتزامات. ولهذا السبب تستمر الحكومة الإسرائيلية في بناء الجدار الفاصل من دون أي محاسبة قضائية داخلية على الرغم من كونها مخالفة للقانون الدولي الإنساني، بحسب تعبير محكمة العدل الدولية.

يبدو أن الفلسطينيين، من جهتهم، بدأوا أخيراً بإتقان أصول اللعبة. فقد 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 في الانتقام بطريقة عشوائية. وبالتالي، فإن الحوار الداخلي الفلسطيني الذي دفع رئيس السلطة الفلسطينية الجديد إلى إعلان الهدنة إيجابي، ويجب أن يستمر. كذلك الأمر بالنسبة إلى مشاركة معظم الأحزاب الفلسطينية في الانتخابات البلدية، ورغبة "حماس" في المشاركة في الانتخابات التشريعية المقبلة. لكن المشاركة في العمل السياسي فتتعرض لقبول أسس العمل السياسي، وأهمها أن يكون صنع القرار محصوراً في الحوار داخل المؤسسات التي تمثل الفلسطينيين جميعاً، الحكومية وغير الحكومية، وليس عن طريق قرارات أحادية الجانب؛ لذلك فإن على أي مجموعة مقاومة تنوي المشاركة كحزب سياسي أن تعلن رسمياً رفضها للجوء إلى عمليات انتحارية ضد المدنيين، أو حتى التهديد بها.

لا بد من أن نشير هنا إلى أن لدى كثير من دول العالم وعياً متزايداً بضرورة إيجاد حل للصراع الفلسطيني - الإسرائيلي بناء على الشرعية الدولية، وذلك من خلال حل "الدولتين لشعبين" الذي تم تبنيه في خريطة الطريق. بعد وفاة الرئيس عرفات، عبر بعضهم - وأحياناً من دون أي حياء - عن تفاؤله، بينما أبدى غيرهم تحفظات شديدة. لكنهم جميعاً اتفقوا على أن غياب الرئيس الفلسطيني يستوجب من القيادة الفلسطينية البحث عن شرعية جديدة. لهذا بدأ بعضهم الحديث عن أنواع الشرعية الثلاثة بحسب ماكس فيبر: التقليدية والكاريزماتية والمؤسسية. فتكون القيادة التقليدية هي حال الفلسطينيين حتى سنة 1948؛ أما القيادة الكاريزماتية فهي تلك التي انتهت

بوفاة أبو عمار. ومع انتخاب أبو مازن، بحسب تلك النظرية، بدأ الفلسطينيون مرحلة جديدة هي المرحلة المؤسساتية.

إن عملية "تكوين المؤسسات" ضرورية، لكنها لا تكفي. هنالك حاجة ماسة إلى العمل على نشر "ثقافة المؤسسات"، وإلا بقينا على ما نحن عليه. أي وجود قيادات تمثل قبل أي شيء عائلاتها ومدينتها، وتمنح الأولوية لما هو خاص على ما هو عام، وإن تم انتخابها ديمقراطياً؛ نحن مقتنعون بأن التحدي الأساسي أمام الفلسطينيين حالياً هو الوصول إلى إنهاء الاحتلال وبناء الدولة، لكن الفلسطينيون لن يقبلوا بأي دولة، إذ إن معاناتهم تستحق أن تتوج بقيام دولة يحكمها القانون لا المحسوبة. دولة القانون وحدها هي التي تستطيع أن تحقق الرفاه لمواطنيها وتخدم مصالحهم، وبالتالي تتحول الدولة من سلطة تستسخر الأفراد إلى سلطة تخدم المواطنين. وهذا 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 □.

مصادر ومراجع

- Brown, N.J. "Drafting a Palestinian Constitution: Hope for Democratic Governance?" in: <http://www.palestinecenter.org/cpap/pubs/20010301ib.html> (1)
- Ceterchi, I. & I. Muraru. "Le pouvoir constituant ," in Modern Constitution. International Association of Constitutional Law, First World Congress, Belgrade, 29 August-2 September 1983, pp. 73-95. (2)
- 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, vol. 21 (2000), pp. 1749-1775: <http://www.cardozo.yu.edu/cardlrev/v21n5-6/cristi.pdf> (3)
- Djordjevic, J. "The Modern Constitution," in Modern Constitution. International Association of Constitutional Law, First World Congress, Belgrade, 29 August-2 September 1983, pp. 25-28. (4)
- Elster, J. "Constitutional Bootstrapping in Philadelphia and Paris," in M. Rosenfeld, ed., Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy Theoretical Perspectives. Durham-London, 1994, pp. 57-84. (5)
- Kassim, A. "Legal Systems and Developments in Palestine," in Palestine Yearbook of International Law, vol. I, 1984, pp. 19-35. (6)
- Klein, C. Théorie et pratique du pouvoir constituant. Paris: PUF, 1996. (7)

- (8) "A Propos Constituent Power: Some General Views in a modern Context," in A. Jyränki, ed., *National Constitutions in the Era of Integration*. Kluwer Law International, 1999, pp. 31-43.
- (9) Maus, D. "The Influence of Contemporary International Law on the Exercise of Constituent Power," in A. Jyränki, ed., *National Constitutions in the Era of Integration*. Kluwer Law International, 1999, pp. 45-57.
- (10) Maziau, N. "Les constitutions internationalisées, aspects théoriques et essai de typologie," in: http://www.unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/COMPARATO/maziau.doc
- (11) "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, pp. 549-579.
- (12) Nataloni, C. *Per una Analisi del Concetto di Popolo nell'Islam (Le Costituzioni dei paesi musulmani alla luce della Dichiarazione di Algeri)*. Milano, 1987.
- (13) Preuss, U.K. "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*. Durham-London, 1994, pp. 140-170.
- (14) Schulz, H.L. "Identity Conflicts and Their Resolution: The Oslo Agreement and Palestinian National Identities," in H. Wiberg & Ch. P. Scherrer, eds., *Ethnicity and Intra-State Conflict, Types, Causes and Peace Strategies*. (1999), pp. 229-247.
- (15) Shiba, I. "Le pouvoir constituant," in *Modern Constitution*. International Association of Constitutional Law, First World Congress, Belgrade, 29 August-2 September 1983, pp. 97-114.
- (16) Venter, F. "Constitution Making and the Legitimacy of the Constitution," in A. Jyränki, ed., *National Constitutions in the Era of Integration*. Kluwer Law International, 1999, pp. 9-29.

الهوامش

(*) كاتب فلسطيني، حائز دكتوراه في القانون العام. مقيم بجنيف.

- (1) السلطة الدستورية التأسيسية، ترجمة للمصطلح الفرنسي *pouvoir constituant originaire*، والإنكليزي *framing power* أما السلطة الدستورية المعدلة فهي ترجمة للمصطلح الفرنسي *pouvoir amending power*، والإنكليزي *constituant drive*.

(2) تم نشر تعليق البروفسور ناثن براون في الصفحة الرئيسية للمركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية في الإنترنت.

(3) يمكن مراجعة ناصر الريس ورنده سنيورة. لقد تم نشر تلك الورقة في الصفحة الرئيسية لبرنامج دراسات التنمية في جامعة بيرزيت، في الإنترنت.

(4) هناك مواقف متعددة من هذه القضية تم تجميعها والمقارنة بينها، أنظر: عزيز كايد، "القضايا الخلافية في مشروع دستور الدولة الفلسطينية" (المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، نيسان/أبريل 2004).

(5) في كلمة ألقاها بمناسبة الذكرى الثلاثين لتأسيس جامعة بيت لحم، في 2/10/2003.

(6) المساواة بين الرجل والمرأة التي نتحدث عنها ليست مجرد كلام عاطفي أو شعارات خادعة، وإنما هي مبنية على أسس محددة:

أولاً، المساواة لا تعني إزالة الاختلافات، وإنما إزالة التمييز بين المواطنين باسم تلك الاختلافات. الرجل يبقى رجلاً بنسبة 100٪، وتبقى المرأة امرأة بنسبة 100٪، لأن التنوع يعبر عن غنى وتكامل، كباقة الورد التي تجد في تنوع ألوانها المصدر الرئيسي لجمالها. التنوع ليس إمكاناً بين إمكانات، وإنما هو القاعدة؛ غير ذلك يعني الشذوذ والانحراف. المرأة والرجل، باختلافهما - بل حتى بسبب تلك الاختلافات - ضروريان لبقاء الجنس البشري.

ثانياً، المساواة لا تعني حرية مطلقة للأفراد. هذا صحيح بالنسبة إلى المرأة كما هو صحيح بالنسبة إلى الرجل. فالحرية لا تتناقض مع إمكان رسم حدود لممارسة تلك الحرية، وخصوصاً أمام حرية الآخر. لهذا فإن حرية الأفراد ترتبط بحقوق يضمنها القانون (من دون تمييز بسبب الجنس)، لكنها 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 بعادات اجتماعية مرتبطة بالطبيعة الجسدية للمرأة ودورها "الطبيعي" للأومومة، ذلك الدور الذي يحرم منه الرجل لأسباب خارجة عن قراره أيضاً!

رابعاً، لا يوجد أي تناقض بين المطالبة بالمساواة بين الرجل والمرأة وبين الحفاظ على مركزية الأسرة والعائلة بشكل عام في مجتمعنا الشرقي. ولا تناقض أيضاً بين الرغبة في مساواة فعلية وبين عدم 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 متعددة. لكن القانون لا يكفي؛ إذ إنه أيضاً وقيل كل شيء، ومع دعوته الرئيسية إلى تغيير المجتمع، تقنين لما يعتبره المجتمع ملزماً.

(7) كانت هذه النسبة 1٪ حتى انتخابات الكنيست الثالث عشر. وخلال انتخابات الكنيست السادس عشر، التي جرت في 28/1/2003، أصبحت هذه النسبة 2٪ بدلاً من 1.5٪.

مجلة الدراسات الفلسطينية، جميع حقوق النشر وإعادة التوزيع محفوظة لمجلة الدراسات الفلسطينية، ولا يمكن نشرها أو توزيعها إلكترونياً إلا بإذن من رئيس تحرير المجلة وذلك عبر الكتابة إلى العنوان البريدي التالي: majallat@palestine-studies.org
يمكن تحميل هذه المقالة أو طبعتها للاستخدام الفردي وعند الاستخدام يرجى ذكر المصدر:
http://www.palestine-studies.org/ar_index.aspx