

الصعوبات التي تواجه عملية وضع الدستور الفلسطيني

عياد البطنيحي^(*)

باحث فلسطيني في العلوم السياسية والقانونية.

مقدمة

يعتبر الدستور الوثيقة الأهم داخل أية دولة، والإطار العام الذي يحدد طبيعة النظام السياسي، وطبيعة العلاقة بين السلطات الثلاث، وشكل الدولة، وجملة حقوق المواطنين وواجباتهم وكفالة حرياتهم العامة، ويحدد أيضاً آليات صنع القرار. لذا، فإن الدستور يعبر عن الإرادة الحرة للأفراد، ويثبت هوية الأمة، ويعبر عن فعلها المحض، ويتحدد بمضمون وسياق حياة الأمة ووعيتها.

يتأثر الدستور، بدرجة كبيرة، بالواقع الموضوعي وطبيعة تطور العلاقات والمؤثرات التي عاشتها الأمة على مر العصور؛ فهو يعكس، بدرجة كبيرة أيضاً، الواقع المادي والحضاري لحياة الشعوب، أي شبكة العلاقات الاجتماعية والاقتصادية، التي هي نتاج عملية متكاملة من المؤثرات الثقافية والسياسية والحضارية. لذا، فإن الدستور ليس إلا نتيجة لمعطيات الواقع، وتعبيراً عن مُحصلة الأمة وصيرورتها.

تأسيساً على ذلك، فإن وجود المجتمع ذي العلاقات الإنسانية المتعددة يتطلب دستوراً ونظاماً عاماً يحمي مصالح الأمة، وينقلها من حالة الفوضى إلى حالة الاستقرار. وهكذا، فإنه لا بد من وجود قواعد تنظم سلوك الأفراد ومعاملاتهم، وتشرف عليها سلطة عامة تمثل هذا المجتمع، وتملك القدرة على إجبار كل فرد على احترام ما تضعه من قواعد. ومن هنا أصبح الدستور في هذا الزمن ضرورة ملحة؛ فمنذ القرن الثامن عشر أضحى المطالبة بتشكيل دستور في بلاد الديمقراطيات الغربية عملاً أساسياً ورئيسياً من الأعمال التي بادرت هذه الدول إلى تنفيذها. وابتداءً من تلك الفترة، أصبح وجود الدستور المكتوب من الظواهر العادية، ليس فقط في البلاد الأوروبية وأمريكا الشمالية، وإنما أيضاً في أغلب دول العالم الثالث، ليشكل في النهاية

مجموعة من القواعد الأساسية المدونة في نصوص رسمية بينها القانون الدستوري ويحدد معالمها.

وفي الحالة الفلسطينية، أثير الجدل في الآونة الأخيرة حول أهمية وجود وثيقة دستورية مكتوبة من عدمه؛ فثمة من يرى أن وجود الدستور مسألة ضرورية وملحة بهدف تأسيس «الدولة» الموعودة، وتوحيدها في كيان سياسي واحد، إلى جانب ضبط إيقاع النظام السياسي الفلسطيني المتشكّل في إثر أوسلو. وتزداد الحاجة - حسب هذا الرأي - إلى دستور فلسطيني بغية توحيد النظام القانوني لـ «دولة فلسطينية»، ولا سيما في ظل وجود تركة تشريعية معقدة تفتقر إلى مرجعية قانونية عليا (دستور). وثمة من يعترض على الرأي السابق ويرفض الحاجة إلى بلورة وثيقة الدستور؛ لأن الأراضي الفلسطينية ما تزال خاضعة للاحتلال، وتفتقر إلى السيادة الحقيقية.

أمام هذا الجدل، يبدو أن الرأي الأول هو الذي تغلب في نهاية المطاف؛ إذ بدأت بالفعل الجهود نحو إيجاد دستور فلسطيني، سواء من قبل القيادات الفلسطينية أو من قبل المثقفين والقانونيين الفلسطينيين. ففي عام ١٩٨٨، أعلن المجلس الوطني قيام دولة فلسطين، وكلف لجنة بالشروع في العمل على صوغ الدستور الفلسطيني، ولكن خطى اللجنة كانت بطيئة لارتباطها بالتقلبات السياسية آنذاك. لذا شهد صوغ الدستور الفلسطيني فترات جمود طويلة. وبدأت الجهود مرة أخرى عام ١٩٩٤ بموجب اتفاقيات أوسلو، التي نصت على تشكيل هيئة منتخبة، أو ما يُعرف بالمجلس التشريعي، الذي تولى مسؤولية صوغ الدستور. وقد تكّلت الإنجاز بصوغ ما عُرف بالقانون الأساسي، إلا أن الرئيس لم يصادق عليه إلا في عام ٢٠٠٢. وبعد أن وُجّه الرئيس الأمريكي جورج بوش في العام ٢٠٠٢ دعوة إلى وضع دستور جديد، قدمت السلطة مسودة دستور. وتم في العام ٢٠٠٣ إدخال بعض التعديلات والتنقيحات على المسودة، إلى أن نُشرت في ١٥ أيار/مايو ٢٠٠٣ متضمنة جميع التعديلات.

لقد تم تطوير القانون الأساسي، الذي يعتبر بمثابة دستور الدولة الفلسطينية، من خلال عملية مطولة. ففي ١٣ آب/أغسطس ٢٠٠٥، جرى تعديل بعض المواد (٣٦، ٤٧، ٤٨، ٥٥) التي سمحت للرئيس بالتعديل، بموافقة ثلثي مجلس الوزراء، واعتمد هذا التعديل في القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية.

ولكن بفعل وصول العملية السلمية إلى طريق مسدود، وسيادة الفوضى، أو ما يُعرف بالفلتان الأمني في الساحة الفلسطينية، وانتشار المليشيات المسلحة، واستمرار الانتفاضة الثانية وما أعقبها من اجتياحات إسرائيلية متكررة للأراضي الفلسطينية، فضلاً على تدمير مقار أجهزة السلطة وتسميم رئيسها، ودخول حركة حماس النظام السياسي، بعد نجاحها في الانتخابات التشريعية الثانية في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦ وما أعقبها من حصار خانق على الشعب الفلسطيني، وما ترتب على ذلك من اقتتال فلسطيني - فلسطيني، وانقسام النظام السياسي الفلسطيني؛ أمام كل ذلك، أصبح أمراً مشروعاً اليوم أن يعاد النظر في أهمية وإمكانية وجود دستور فلسطيني، وأن يُطرح التساؤل عمّ إذا كان ثمة وجود

لدولة فلسطينية حتى يمكن القول بضرورة وجود دستور فلسطيني؟ وهل يمكن وجود دستور فلسطيني في ظل غياب الدولة وفقدان السيادة ووجود الاحتلال وعدم اكتمال الأمة الفلسطينية؟ وإذا كان من الممكن وجود دولة ودستور وديمقراطية ومجتمع مدني فلسطيني في ظل وجود الاحتلال، كما يدّعي البعض، فلماذا نطالب بزوال الاحتلال إذن؟

إن الواقع الفلسطيني يثبت بما لا يدع مجالاً للشك أن لا النظام الأساسي الفلسطيني، ولا مجموعة القوانين الموجودة، ولا الأعراف والتقاليد، استطاعت أن تضبط الواقع الفلسطيني. وإلا كيف يمكن تفسير ما يجري في غزة والضفة من عبث وانفلات أمني، واقتتال داخلي مشين، وتلاسن النخب السياسية بكل الأوصاف التي يندى لها الجبين، واستعصاء سياسي؟

الواقع يقول إن المنظومة القانونية والمنظومة الأخلاقية لم تعد قادرتين على ضبط إيقاع الفلسطينيين ونظامهم السياسي. وهذا ما يدفع إلى التشكيك في أهمية وجود دستور فلسطيني ما دامت القوانين الموجودة غير فاعلة، وسيادة القانون مغيبة، فهل سيكون الدستور فاعلاً في هذه الحالة؟ وهو ما يدفع إلى البحث عن الأسباب الحقيقية التي تجعل القانون غير فاعل.

إن من شأن إقرار الدستور في ظل الاحتلال واستمرار مفاعيله على الحالة الفلسطينية بكليتها أن يوثر في إمكانية ومدى نجاح هذا الدستور في تحقيق وظائفه وأهدافه، وربما يحيله إلى مجرد وثيقة سياسية تستهدف فقط تأكيد حضور الشعب الفلسطيني على الخارطة الجغرافية والسياسية، أكثر مما تؤكد دوره الشمولي في صوغ حاضر ومستقبل الشعب الفلسطيني من مختلف جوانبه، وتقرير خياراته.

تفترض هذه الورقة أن صوغ الدستور، بل طرح فكرته بالأساس، قبل قيام الدولة وزوال الاحتلال واكتمال بناء الأمة الفلسطينية، إنما يستهدف تلبية استحقاقات خارجية مفروضة تنظر إلى الدستور كخطوة قانونية تؤكد اعتراف الشعب الفلسطيني بالحد الأقصى من حقوقه الوطنية، وحدود دولته. وبالتالي، فإن الواقع الفلسطيني يؤكد أن الحاجة إلى الدستور ليست من الحاجات الأساسية، بل زوال الاحتلال، وبناء الدولة، واكتمال الأمة الفلسطينية، وتعزيز رأسمالها السياسي والاجتماعي، كل ذلك يعتبر بمثابة الحاجات الأساسية حين اكتمال هذه العناصر الضرورية، وأنذاك يتم وضع الدستور المناسب. أما الدخول في جدل وهمي في أهمية إيجاد دستور فلسطيني، فمن شأنه أن يزيد من الانقسامات الفلسطينية - الفلسطينية، ويبني أوهاماً وصراعات وهمية تستنفد قوة الفلسطينيين، وتضعف مقاومتهم، من غير فائدة تُرجى.

تهدف هذه الورقة إلى تبيان الصعوبات التي تواجه عملية وضع الدستور الفلسطيني، وتقسّم هذه الصعوبات إلى صعوبات رئيسية وأخرى ثانوية. وقبل ذلك، لا بد أولاً من تعريف الدستور، وتحديد العناصر الواجب توافرها، ليتسنى تطبيق ذلك على الحالة الفلسطينية.

أولاً: مفهوم الدستور

دون الخوض في تفاصيل التعريفات المتعددة للقانون الدستوري والمعايير التي تبناها الفقه في تعريفه للقانون الدستوري؛ إذ إن هذا يخرج عن إطار هذه الورقة، يمكن تعريف القانون الدستوري بأنه «مجموعة القواعد الأساسية التي تحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها، وتبين سلطاتها العامة من حيث تكوينها واختصاص كل منها وعلاقتها مع بعضها البعض، وتقرر الحقوق والواجبات والحريات الأساسية للأفراد في الدولة وضماناتها، وتبين علاقاتهم بالسلطات العامة فيها»^(١).

تجدر الإشارة إلى أنه يجب التمييز بين القانون الدستوري والدستور؛ فالبعض يخلط بينهما في كثير من الأحيان. وقد سبق أن أوضحنا مفهوم القانون الدستوري، لنشير الآن إلى أن المقصود بالدستور هو «تلك الوثيقة القانونية الصادرة من هيئة أو جهة معينة تتضمن القواعد المتعلقة بنظام الحكم في إحدى الدول لزمان معين». وهذه الوثيقة تتضمن تنظيم المسائل المتعلقة بنظام الحكم بصفة أساسية، بجانب تنظيم بعض الموضوعات الأخرى التي قد لا تتصل بنظام الحكم، كالسلطة القضائية أو النظام الإداري والمالي للدولة. وقد لا تتضمن هذه الوثيقة أحياناً مسائل هامة تتعلق بنظام الحكم، بينما القانون الدستوري لا يهتم إلا بنظام الحكم، سواء ورد في الدستور أم لم يرد^(٢). وبالتالي، فإن الدستور يشتمل على العناصر التالية:

- ١ - تنظيم المسائل المتعلقة بنظام الحكم: توزيع السلطات، واختصاص كل سلطة وعلاقتها بالسلطات الأخرى وبالأفراد، وحدود السلطة.
- ٢ - تكوين الجماعات التي تتكون منها الدولة، مثل مؤسسات المجتمع المدني والهيئات الاجتماعية والسياسية، التي تؤدي دوراً في حماية الدستور.
- ٣ - حقوق المواطنين وواجباتهم.
- ٤ - يحدد الدستور الجنسية وشروطها، كيف تمنح ومتى تلغى.
- ٥ - شكل الدولة.

وهكذا، كما هو مبين، فإن الدستور يخاطب الدولة والفرد والمجتمع (الأمة)، وهو «قانون وطني شامل أساسي عام يحكم دولة مؤلفة من وطن ومواطنين»^(٣). وبالتالي، فإن الدولة والأمة تنتفي الحاجة إلى دستور، لأن الدولة والأمة هما محورا الدستور. وهذا يحيلنا إلى

(١) عوض أحمد الزغبى، المدخل إلى علم القانون (عمّان: دار وائل للنشر، ٢٠٠٧)، ص ٦٥.

(٢) محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري (بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٩٩)، ص ٣٠٨.

(٣) رجاء بهلول، مبادئ أساسية في صياغة الدساتير والحكم الدستوري ([القدس]: مؤسسة فريديريش، بدعم من وزارة الخارجية الألمانية، ٢٠٠٥)، ص ١١.

الدولة والأمة بشكل عام، ومن ثم إلى الدولة والأمة في الحالة الفلسطينية، لإدراك مدى الصعوبات التي تكتنف وضع دستور فلسطيني.

ثانياً: مفهوم الدولة

لم يجمع فقهاء القانون وعلماء السياسة على تعريف موحد للدولة، ولم يستقروا على تعريف محدد، ومرد ذلك إلى اختلافهم في المعايير التي يستندون إليها في تبيان صفة الدولة كجماعة معينة، واختلافهم في أيديولوجياتهم ومرجعياتهم الفكرية والقانونية والسياسية. ودون الخوض في هذا الجدل الفقهي، يرى الباحث أن أفضل التعريفات هو ما يوضح الشيء المعرف تعريفاً جامعاً مانعاً. ومن ثم، فإنه يعرّف الدولة بأنها: جماعة من الناس يقطنون على وجه الاستقرار أرضاً معيّنة ومستقرة، ويخضعون لنظام سياسي وحكومة منظمة، مهمتها الحفاظ على كيان هذه الجماعة وإدارة شؤونها ومصالحها العامة.

وهكذا، فإن عناصر الدولة هي: ١ - جماعة من الناس، وهم شعب الدولة؛ ٢ - إقليم أو وطن محدد؛ ٣ - الخضوع لنظام سياسي، أي وجود هيئة حاكمة ذات سلطة على الجماعة.

ثالثاً: مفهوم الأمة

الأمة هي جماعة من الناس تستقر في أرض معيّنة، وترتبط بمصالح مشتركة تقوم على مقومات مشتركة من العادات أو اللغة أو الدين أو التاريخ، وتستهدف غايات وأهدافاً محددة ومشتركة. وعلى ذلك، فإن الأمة تتكون من جماعة تستقر في منطقة معيّنة، وبمرور الزمن تتوثق بين أفراد هذه الجماعة روابط متعددة تقوي وحدتهم، وتزيد من التآلف والانسجام بينهم. كما إنها تجمع بين أفرادها روابط روحية ورغبة مشتركة في العيش معاً. ولذا، كثيراً ما يسعى أبناء الأمة إلى الوحدة، بما يربط بينهم من تراث مشترك من التقاليد والعادات والدين واللغة والجنس. وجدير بالذكر أن ثمة اختلافاً بين الدولة والأمة، وهو أن كلاً منهما يشترك في عنصري الشعب والإقليم. وتختلف الأمة عن الدولة في عدم وجود عنصر الحكومة أو السلطة السياسية؛ فقيام الدولة يشترط عنصر الحكومة، بينما لا يشترط قيام الأمة ذلك، وعندما يتوافر هذا الشرط للأمة تصبح أمة واحدة.

يتضح ممّا سبق أن الدستور يتضمن مجموعة من العناصر، وأن خطابه موجّه إلى هذه العناصر بكلّيتها؛ فهو يخاطب أجهزة الدولة وعلاقة السلطات، ويخاطب أيضاً الأفراد والجماعات المكوّنين للدولة بصفتهم الأمة المخاطبة بقواعد الدستور. وعلى ذلك، فإن أية صعوبات تواجه عملية بناء نظام حكم ودستور معيّن هي تلك الناشئة من هذه العناصر. وبالتالي، ثمة علاقة بين سلطات الدولة والأفراد أو المجتمع (الأمة) من جهة، والدستور الذي ينظم الحياة السياسية بموجب أحكامه، من جهة أخرى.

إن المشكلة الرئيسية في الحالة الفلسطينية هي وجود الاحتلال والتدخل الإسرائيلي، وطفغان العامل الخارجي. وهذا كله يؤدي إلى ضرب جميع العناصر الواجب توافرها في أي

دستور: الدولة، الحدود، السيادة، الشعب، عدم اكتمال الأمة الفلسطينية. وهي عناصر ضرورية لوجود نظام دستوري بوصفه المستند الذي يحدد أي نظام سياسي، وهو الذي يقيم المؤسسات الرئيسية للدولة، وينظم العلاقة بين المواطنين وتلك الدولة، ويقرر أيضاً توزيع السلطة والأدوار داخل الدولة. وبالتالي، فإن عملية إعداد الدستور تتطلب وجود جميع هذه العناصر المخاطبة بأحكام الدستور، التي سبق ذكرها.

رابعاً: عوامل تصعيب وضع دستور فلسطيني

١ - الخصوصية الفلسطينية

يتشكل النظام الدستوري لأية دولة بعد سلسلة تطور سياسي واقتصادي واجتماعي وثقافي تمر بها الجماعة السياسية، بما يسمح بتراكم التقاليد القانونية والدستورية، وذلك في إطار تفاعل القوى والتشكيلات الاجتماعية والسياسية، وتدافع سياسي في ما بينها. وقد تتصارع هذه القوى وتتحارب، الأمر الذي يدفع الجماعة السياسية إلى تشكيل إطار قانوني ودستوري ينظم تفاعلاتها ويضبط إيقاع حركتها. فالدستور الأمريكي مثلاً كان محصلة تصارع واختلاف، وأحياناً حروب، كثورة الاستقلال عام ١٧٧٦، والحرب الأهلية الأمريكية عام ١٨٦٠، وقد أدى ذلك كله في النهاية إلى دفع هذه القوى إلى تشكيل نظامها الدستوري. وكذلك الأمر مع الأمم الأخرى، كالأمة الفرنسية على سبيل المثال.

ولكن الأمر في الحالة الفلسطينية مختلف تماماً؛ فالتدافع والصراع فيها لم يكونا من أجل بناء الأمة الفلسطينية، بما يسمح بتراكم التقاليد الدستورية والقانونية، فحسب، بل كانا أيضاً في وجه الحركة الصهيونية وتجلياتها في دولة إسرائيل، وهو ما استنفد القوة الفلسطينية، وأضعف إمكانية بناء الأمة الفلسطينية بما يسمح بتراكم التقاليد الدستورية والسياسية، وهو ما يحول دون تشكيل دستور فلسطيني. فكان المشروع الصهيوني، الهادف إلى إنشاء وطن قومي لليهود في فلسطين، نافياً للهوية والكيانية الفلسطينيتين.

هذه الخصوصية الفلسطينية تنعكس بالضرورة على إمكانية وجود قواعد دستورية، بحكم غياب الدولة وعدم اكتمال الأمة الفلسطينية، وتشتتها في بقاع الأرض، فضلاً على ضعف التقاليد الدستورية وحدثة التجربة الفلسطينية، بالإضافة إلى حالة الانكشاف، وغياب السيادة، والتدخلات الخارجية. ولأن القانون الدستوري هو القانون الأساسي للدولة؛ إذ يضع الأسس التي تقوم عليها وهو أساس كل تنظيم، فإن غياب الدولة الفلسطينية المخاطبة بأحكام الدستور يؤدي إلى انتفاء الحاجة إلى دستور. ولأن الدولة يفترض وجودها بصورة أساسية في قلب وروح وعقل مواطنيها، فإذا لم يؤمنوا بوجودها، فما من ممارسة منطقية يمكنها أن تعطيها حياة. وهكذا، فإن وجود الاحتلال الجاثم على صدور الفلسطينيين يفرض تجميع الجهود، لا لتأسيس قواعد دستورية، بل لتجميع الجهود والطاقت ضد الاحتلال الهادف إلى إلغاء الكيانية الفلسطينية، وتوجيه الجهد نحو بناء الأمة الفلسطينية وتشكيلها.

٢ - الصعوبات الرئيسية

أ - انتفاء الدولة

كما أوضحنا سابقاً، فإن القانون الدستوري هو القانون الأساسي للدولة، وهو قانون وطني شامل وأساسي وعام يحكم دولة مؤلفة من وطن ومواطنين، وينظم العلاقات بين الأفراد والجماعات ومؤسسات المجتمع والدولة بمختلف أجهزتها. يتضح من هذا أن الدستور بمجمل قواعده وأحكامه هو شأن سياسي عام، على خلاف القوانين الأخرى، كتلك المتعلقة بالتجارة أو نظام العقوبات، وغيرها من القوانين المحدودة. وهو بالتالي يعبر عن رؤية فلسفية اجتماعية متعلقة بالسلطة السياسية، ويجيب عن أسئلة من قبيل: كيف تخرج السلطة السياسية إلى حيز الوجود من كنف المجتمع؟ كيف يتم تصريفها وتداولها؟ وما هي أقسامها والعلاقات التي تربط بين أجزائها؟ هذا بالإضافة إلى أسئلة قد تعكس خصوصية بلد معين أو شعب معين، مثل الديانة والهوية.

وبما أن الدستور يعكس فلسفة اجتماعية وسياسية، وأن كل فلسفة هي انعكاس للواقع المادي وعلى علاقة جدلية بالواقع، تؤثر فيه وتتأثر به، فإن ذلك يتطلب اكتمال عناصر الواقع، أي الاكتمال النسبي للتشكيلات الاجتماعية والاقتصادية للشعب، بما يعكس احتياجات هذا الأخير ومتطلباته في قواعد دستورية تنظم واقعه وتضبط تفاعلاته.

وهكذا، فإن الشعب (الأمة) هو منشئ الدستور وحاميه الأساسي، بما تتميز به الأمة من ثقافة وتقاليد، وما مرت به من تجارب سابقة، وقيم تنعكس على نظامها الدستوري. لذا، فإن مؤسسات الدولة وفتاتها هي التي تؤدي دوراً في هذه الصدد، وهذا الفعالية نفسها ليست، في التحليل الأخير، سوى انعكاس لمستوى التطور الفكري والقيم والثقافة الذي وصل إليه المجتمع.

إن المعيار الأول، الذي لا بد من توافره لإيجاد دستور، هو وجود الدولة التي هي عماد العملية الدستورية ومحورها، لأن الدولة هي المدرسة الدستورية الأولى ومحور فعاليتها وأنشطتها وتنظيمها؛ فدون الدولة لا تستقيم الحياة الدستورية، بل لا معنى للعملية الدستورية والسياسية في غياب الدولة. وعليه، مع انتفاء الدولة هذه، تنتفي الحاجة إلى دستور. وبالتالي، فإن حرمان الفلسطينيين من الدولة ينتج من ذلك انتفاء الحاجة إلى دستور.

والمعيار الثاني، الذي لا بد من توافره لإيجاد دستور، هو اكتمال تشكيل الأمة، أي الاستمرارية في المكان والزمان لجماعة بشرية بما يسمح بأن تتحول إلى دولة وقواعد دستورية تنظمها. وهذا لا يتوفر «إلا بالعيش والعمل معاً في مكان معين وطوال أجيال عديدة تستطيع جماعة بشرية أن تبرز النماذج التنظيمية الأساسية لتشييد دولة»^(٤). ومن ثم تشكل

(٤) جوزيف شتراير، الأصول الوسيطة للدولة الحديثة، ترجمة محمد عيتاني (بيروت: دار التنوير، ١٩٨٢)، ص ٩.

هذه الجماعة (الأمة) نظامها الدستوري الخاص بها. وتلزم من أجل هذا اتصالات مستمرة ودائمة وليست متقطعة. وهكذا، إنه لشيء أساسي أن يوجد مركز جغرافي تستطيع الجماعة داخله أن تبني نظامها السياسي وقواعدها الدستورية.

إن الدولة ودستورها يرتكزان على مؤسسات دائمة، ومن الصعب إقامة أمثال هذه المؤسسات إذا كانت الأرض التي تقوم عليها تتغير باستمرار، أو إذا كان تلاحم الجماعة (الأمة) يتغير تبعاً لفصول السنة. لذا، فإن وجود أرض وجماعة بشرية مستمرتين في المكان والزمان أمرٌ ضروري في تشكيل دولة ووضع قواعد دستورية تنظم العلاقة بين مؤسسات الدولة، وبينها وبين المجتمع.

وبتطبيق ذلك على الوضع الفلسطيني، نجد أن هذا المعيار غير متوفر؛ فالأرض أو الإقليم غير متوفر أو غير مكتمل بعد، بسبب وجود الاحتلال الإسرائيلي المغتصب للأرض الفلسطينية. وأما الجماعة (الأمة)، فهي مشتتة بين الداخل والخارج، والداخل منقسم أيضاً بين الضفة وقطاع غزة، وبينهما وبين ما يسمى عرب إسرائيل، وهذا ما أضعف التواصل والتلاحم الاجتماعي بينهما في الماضي، ويضعف إمكانية تشكيل الأمة الفلسطينية في الحاضر. لذا، شكك البعض في وجود مجتمع فلسطيني بسبب غياب هذا التواصل والتلاحم بين طبقاته وفئاته وجميع شرائح ومكونات ما يسمى المجتمع الفلسطيني. من المؤكد أن وجود الاحتلال الإسرائيلي، أي العدو المشترك للفلسطينيين، قام بدور في تعزيز أو أصر الانتماء المشترك والمصالح المتبادلة، ولكن لا نستطيع أن ننفي أنه كان لهذا التشتت دور في إضعاف التلاحم والتواصل بين الفلسطينيين، وفي انقسامهم السياسي والأيدولوجي. لذا، فإن ثمة ضعفاً في التواصل والتلاحم بين مكونات الشعب الفلسطيني، وهو ما أضعف تشكيل الأمة الفلسطينية، وأضعف بالتالي تنظيم نفسها في مؤسسات سياسية تؤطرها، وتنظم تفاعلاتها، وتضبط إيقاع حركتها، وتحدد مستقبلها، وتحقق آمالها وأحلامها، وأضعف التقاليد السياسية والدستورية، وحال دون تشكيل مؤسسات سياسية فلسطينية فاعلة وقوية. وحتى المؤسسات الموجودة هي موضع تشكيك فيها لأنها لا تمثل جميع الفلسطينيين. وهنا يثور الخلاف حول الطريقة التي تعترض كل من يفكر في أمر وضع دستور فلسطيني: هل الشعب الفلسطيني من يقوم بذلك؟ إذا كان الأمر كذلك، فأى شعب نقصد، شعب الداخل أم شعب الخارج؟ كيف يمكن أن نصل إلى جميع الفلسطينيين لحثهم على المشاركة في وضع دستور لهم؟ وهل يمكن الاكتفاء بشعب الداخل؟ وهنا يبرز التساؤل التالي: هل شعب الداخل حر بما يسمح له أن يضع دستوراً لنفسه ونياية عن باقي الفلسطينيين في الخارج؟ وإذا تم اختيار لجنة محدودة العضوية لوضع دستور فلسطيني، ينشأ الخلاف حول تشكيل اللجنة: هل عن طريق انتخابات عامة؟ وإن كان الأمر كذلك، كيف يمكن إجراؤها في ظل شعب مشتت ومحتمل في أن واحداً كيف يمكن إجراؤها أيضاً في ظل غياب السلم الأهلي والتوافق السياسي، وفي ظل ضعف رأس المال الاجتماعي والسياسي، والانقسام السياسي والأيدولوجي، وحتى النفسي والعاطفي بين الفلسطينيين ونخبهم السياسية، وفي ظل قيادات تعمق الانقسام، وتقسم ولا توحد؟

وعليه، فإن غياب الدولة، وعدم اكتمال الأمة الفلسطينية، وضعف التواصل والتلاحم

الاجتماعي، والفقر في التقاليد المؤسسية، وغياب الإقليم الجغرافي، وفقدان السيادة، والانكشاف، أي التدخلات الخارجية وغياب المناعة الذاتي، كل هذه العناصر تشكل عوامل إضعاف وإعاقة أمام تشكيل دستور فلسطيني، فضلاً على صعوبة الطرق التي يمكن اللجوء إليها لوضع الدستور، كما بيّنا.

أما المعيار الثالث، الذي لا بد من توافره لإيجاد دستور، فهو أن تقوم مؤسسات سياسية غير شخصية، ودائمة، ونسبية؛ فالتجمعات السياسية ذات الطابع الأولي أو المؤقت يمكن أن تعمل أحياناً بواسطة علاقات شخصية غير مبنية، مثل اجتماعات الوجهاء والجمعيات المحلية، لكن لا يمكن لها أن تبني دولة أو دستوراً حديثاً ومدنياً. والانتماءات المحلية تضعف الانتماء إلى الدولة أو إلى الوطن، وتحول دون أن تصهر هذه الجماعات في وحدة سياسية فعلية، وتضعف الشعور بالهوية السياسية للجماعة. كما أن شخصنة المؤسسات تضعف استمرارها وقدرتها على البقاء عندما يتغير الرؤساء. وبالتالي، فإن من شأن وجود مؤسسات مستقرة وثابتة، وقبولها من قبل الجماعة المنشئة لها، أن يساعدا على تشكيل دولة وقواعد دستورية. كما إن هذه المؤسسات غير المشخصنة، والمستمرة في المكان والزمان، تستطيع أن توحد الجماعة من خلال ربطها جميع سكان منطقة معينة بعضهم ببعض بحيث لا يمكن أن تلغيها أية سلطة أخرى.

وبالتطبيق على الحالة الفلسطينية، نجد أنها تفتقر إلى مؤسسات دائمة ومستقرة، فضلاً على أن المؤسسات القائمة منذ اتفاق أوسلو ١٩٩٣ هي مؤسسات قائمة على الشخصنة. فالنظام السياسي الفلسطيني بخصائصه الحالية، والجهاز الإداري للحكومة، إضافة إلى المحاكم، وجهاز القضاء، والمجلس التشريعي، والجماعات السياسية غير الرسمية، كالفصائل السياسية، وجماعات الضغط والمصالح وكافة عناصر بنية الدولة، كل ذلك ما يزال قيد التشكل والبناء. وتشير توجهات النظام السياسي الفلسطيني، منذ تأسيسه، إلى أنه يسير بخطى وثيقة نحو نظام حكم يُقدّر الشخص وليس المؤسسة، وبالتالي ينتج مؤسسات متوحدة مع شخص الحاكم، فتغيب إذ ذاك المساءلة والمحاسبة، وتتعزز الفئوية والاستئثار لمن هو أقوى. وبالتالي، تنتشر فوضى في الأدوار والوظائف وتداخل الصلاحيات. وحتى المؤسسات السياسية غير الرسمية، كالفصائل الفلسطينية، تمكنت من تعزيز سلطاتها وتكريس نفوذها في صفوف حركاتها ومؤسساتها لدرجة مكنتهم من شخصنة الفصائل والتنظيمات الفلسطينية^(٥).

بناء على ذلك، أصبحت السياسات خاضعة لنزوات قائد الفصيل وأهوائه، بحيث لا يمكن القفز على سطوته عند التعامل مع فصيله أو تنظيمه، ذلك لأن السلطة والموارد والمكانة تجمعت بيده. وعليه، أصبح الفصيل السياسي تجسداً لإرادة القائد وانعكاساً لرغباته، «أما الجمهور، فهو حبيس موروث طويل من القيم والمفاهيم الإقصائية والإلغائية، التي تقوم على الحقائق المطلقة، وعلى الإحجام عن نقد الذات، والإمعان في

(٥) عياد البطنجي، «النظام السياسي الفلسطيني.. في أزمة النخب السياسية»، السياسة الدولية، السنة ٤٤، العدد ١٧٤ (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨)، ص ١٠.

تسفيه الآخرين ونبذهم، فضلاً عن عدم رسوخ قيم العدالة والمساواة»^(٦).

أضف إلى ذلك أن النخب السياسية الفلسطينية تعمل باستقلالية كاملة ومطلقة، وأنها غير مقيدة بأي ضابط أو حدود، فلا القانون ولا المؤسسات ولا الوظائف تقيد النخب السياسية الفلسطينية، بل هي نخب مستقلة عن كل ذلك، وهي تتحكم فيها، وليست بالتالي خاضعة لأي إطار قانوني وقضائي يضبط تفاعلاتها، ويحد من نزاعاتها وأهوائها، فضلاً على أنها نخبة مرتبطة بالخارج أكثر مما هي مرتبطة بالداخل، وهو ما أدى إلى درجة واضحة من حق التدخل والنفوذ في عملية نشوء النخب وتشكلها، وغيب المناعة عن النظام السياسي الفلسطيني، وسمح باختراقه من الخارج، الأمر الذي يضع الشكوك في مصداقيتها لجهة وضع دستور فلسطيني. والمفارقة الغريبة هي أن حتى المطالبة بوضع دستور فلسطيني جاءت من الخارج، وجاءت بناء على تلبية استحقاقات خارجية مفروضة، ولم تأت بناءً على دعوة من الداخل، أي من الفلسطينيين أنفسهم، وهو ما يبيّن مدى اختراق هذه النخبة وانكشافها؛ فيكفي هنا اعتراف الخارج بالنخبة الفلسطينية، ليتم في ما بعد تجميلها وتسويقها وتفعيلها في الداخل. ومن هنا، فإن الحصول على شرعية واعتراف من الخارج حتى تصبح تلك النخب فاعلة في الداخل هو ما يفقدها مصداقيتها في وضع دستور فلسطيني.

هذه التشكيلة السياسية الفلسطينية أضعفت القدرة على تأسيس نظام دستوري خاص، ومن شأنها أيضاً أن تضعف القدرة على بناء الدولة الفلسطينية. أضف إلى ذلك أن وجود تشكيلات اجتماعية تقليدية إلى جانب تشكيلات حديثة، وهو ما له تأثير في الاختلاف في الرؤى والأهداف والشكل والبنية، أدى إلى ضعف فاعلية سيادة القانون، حتى أن كلاً من التشكيلات التقليدية والحديثة تعيد إنتاج الثقافة التقليدية بأشكال متعددة، فأصبحت التشكيلات الموصوفة بالحدثة تشكل في بعض الحالات مظهراً خارجياً يستبطن مضموناً تقليدياً. إن الجدل الدائر حول الدستور الفلسطيني من شأنه أن يؤدي، في ظل هذه الوضعية وتشكيلاتها الاجتماعية، إلى المزيد من التوترات والخلافات الفلسطينية - الفلسطينية، ويزيد من حدة الانقسامات داخل الحركة الوطنية الفلسطينية، وهو ما يضعف مقاومتها للاحتلال الإسرائيلي ويستنفد جانباً من القوة الفلسطينية، التي يفترض أن تتوحد قواها ضد العدو الجاثم عليها. فوجود الاحتلال يفرض تجميع الجهود والطاقتين من أجل بلورة رؤية سياسية ومجمعية وثقافية بالمعنى الواسع، لتعزيز نضاله ضد الاحتلال، وليس الدخول في تمايزات وانقسامات وصراعات وهمية لن تعزز الصمود الفلسطيني؛ لأن الجدل حول إيجاد دستور فلسطيني يدخلها في انقسام وهمي يضاف إلى الانقسامات الوهمية الأخرى. هذا بالإضافة إلى أن البيئة الفلسطينية الموضوعية تحد من القدرة على إيجاد دستور فلسطيني فاعل وقادر على ضبط الواقع الفلسطيني والبنية المؤسساتية للنظام السياسي.

وأما المعيار الرابع الذي لا بد من توافره لإيجاد دستور، فيتعلق بمشاعر الولاء التي

(٦) باسم الزبيدي، الثقافة السياسية الفلسطينية (رام الله: المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية- مواطن، ٢٠٠٢)، ص ٢٨.

كان يُحسّ بها في الماضي نحو العائلة، والجماعة المحلية، أو المنظمة الدينية، وقد انتقلت إلى الدولة بما يسمح بتأسيس دستور. ويجب أن تكتسب هذه سلطة معنوية تستطيع أن تسند بها بنيتها المؤسسية وتفوقها النظري والشرعي. هذا التحول يعطي المواطنين الصدارة لمصالح الدولة، ليعتبروا صيانتها بمثابة الخير الاجتماعي الأعلى.

بالتطبيق على الحالة الفلسطينية نجد أن الولاء عند الكثير من القوى والنخب السياسية غير موجه إلى «الدولة الفلسطينية»، لأنها غير موجودة أصلاً، وهو ما كرس الولاءات للجماعات الأولية، أي للقبيلة والعشيرة والمنطقة والفصيل السياسي. وحتى عندما تأسست السلطة الفلسطينية، التي هي نواة الدولة، لم تتجمع هذه الولاءات لتتوجه نحوها، بل بقيت الولاءات الأولية فاعلة في الحقل السياسي الفلسطيني، فضلاً على رفض الجماعات الإسلامية الاعتراف بالسلطة الناشئة، وهي بالتالي لم توجه أفرادها إلى الولاء للسلطة، واستعاضت عن ذلك بتوجيههم إلى الولاء للأمة الإسلامية على حساب الانتماء إلى الوطن، أي الاعتراف بالهوية الإسلامية بدلاً من الهوية الوطنية، أي لم تعمل هذه الجماعات على توطين الإسلام، وهو ما أدى إلى ازدواج الهوية: هوية وطنية علمانية مقابل هوية إسلامية. فمثلاً يشير ميثاق حركة حماس إلى تأكيد الحركة الهوية الإسلامية دون غيرها، بل إنه يغيب الهوية الوطنية الفلسطينية. وعندما ندرك أن الحركة حققت في الانتخابات التشريعية الثانية فوزاً ساحقاً، يتبين لنا مدى المأزق الوجودي الذي تعانیه الهوية الوطنية الفلسطينية، كون الحركة فازت بأصوات الأغلبية الفلسطينية المؤمنة بهويتها الإسلامية على حساب الإيمان بالهوية الوطنية الفلسطينية.

هذه الوضعية أدت إلى غياب الإجماع القيمي، وانتفاء الفلسفة الاجتماعية والسياسية الموحدة للفلسطينيين. وهذا ما كان له دور في تآكل رأس المال الاجتماعي، أي في إضعاف التقاليد القومية والوطنية التي تحث على التعاون والتشاور، ناهيك عن ضعف مستوى الثقة بين الشرائح الاجتماعية والقوى السياسية الفلسطينية، والالتزام بالصالح العام، فضلاً على ازدواج الهوية، وضعف الإطار المرجعي، وأخيراً غياب التوافق الوطني وتضارب الأيديولوجيات والمصالح.

إن غياب الهوية الجامعة، أي الهوية الوطنية الفلسطينية، يضعف بناء الدولة وتأسيس نظامها الدستوري، ويضرب مرجعيتها الدستورية في مقتل. وأمام هذا المأزق الوجودي، لا بد، عند تأسيس دستور فلسطيني، أن يثار التساؤل: أي دستور نريد؟ هل نريد دستوراً إسلامياً أم دستوراً مدنياً حديثاً علمانياً؟ ولنا أن نتخيل أي صراع ذاتي سوف يدخل فيه الفلسطينيون قبل أن يتحرروا من الاحتلال!

ولأجل تلخيص الصعوبات الرئيسية، نقول إن معاييرنا بشأن وجود دستور فلسطيني هي: وجود الدولة، ووحدات سياسية دائمة وثابتة، ووجود إقليم مستقر وثابت جغرافياً، وتطور مؤسسات دائمة وغير شخصية، وهوية جامعة تلقى الموافقة الاجتماعية على ضرورة وجود سلطة عليا، وولاء يتجه نحو السلطة وليس نحو الشخص، واكتمال تشكيل الأمة، وفلسفة اجتماعية وسياسية (مرجعية) متفق عليها من قبل الجميع، بما يسمح بتشكيل

مرجعية وطنية موحدة تساعد على بلورة نظام دستوري فلسطيني، وسيادة مكتملة، وحصانة ذاتية ضد التدخلات الخارجية، ومناعة ضد الضغوطات التي تمارس على القيادات بوسائل مختلفة، حتى لا يتم إجبارها على التماثل مع المعطيات السياسية التي تخدم الأطراف الخارجية. وبالتطبيق على الحالة الفلسطينية، نجد أنها تفتقر إلى هذه العناصر مجتمعة، وما هو موجود منها عاجز عن تشكيل دستور فلسطيني.

٣ - الصعوبات الثانوية

بالإضافة إلى الصعوبات الرئيسية التي تحول دون وضع دستور فلسطيني، ثمة صعوبات ثانوية هي:

أ - سيادة ثقافة سياسية تقليدية: عشق الزعامة، والشخصنة، والانتماء إلى العشيرة والمنطقة. وهي تشكل معوقات حقيقية أمام وضع دستور فلسطيني، وتضاف إليها الأبوية، وفقر التقاليد الديمقراطية، واستشراء الفساد في المؤسسات القائمة. فهذه التشكيلات الحداثية/التقليدية لم تتمكن من أن تتعايش مع التشكيلات الحداثية فحسب، بل تمكنت أيضاً من أن تعيد نفسها بأشكال متعددة، فأصبحت التشكيلات الموصوفة بالحداثية تشكل في بعض الحالات مظهراً خارجياً يستبطن مضموناً تقليدياً، كما ذكرنا سابقاً. ودون وجود ثقافة سياسية ذات حيوية ونشاط، يصعب تصور الكيفية التي ستتم من خلالها حماية الدستور الديمقراطي، وهو ما سيجعل من الهياكل السياسية تشكيلات خاوية ليست بذات فعالية ولا يرجى منها الكثير، بل قد تتحول إلى وسائل لتعطيل الدستور أو الالتفاف حوله.

ب - ازدواج الهوية وعدم اكتمالها والاختلاف حولها: هوية إسلامية مقابل هوية وطنية.

ج - فصائل سياسية ومليشيات عسكرية متناحرة، ما يفرقها أكثر مما يجمعها. هذه المليشيات احتلت الفضاءات جميعها، في عسكرة غير مسبوقة للمجتمع والنظام.

د - ضعف رأس المال الاجتماعي، وأزمة النظام السياسي الفلسطيني ونخبته السياسية، والانقسام السياسي.

هـ - غياب التقاليد الدستورية، وحادثة التجربة الفلسطينية، حيث لم يعش الفلسطينيون تجارب سياسية بما يسمح بتراكم التقاليد الدستورية، والتعلم من التجربة والخطأ؛ فتراكم التجارب يحدث نقلة نوعية في الأداء السياسي والدستوري بما يحقق إنجازات كثيرة إزاء سيادة القانون وحماية الحقوق والحريات. هذا الغياب أدى إلى استيراد المؤسسات السياسية والدستورية من الخارج، وتحت ضغوط خارجية في كثير من الأحيان، وبالتالي ليست هذه المؤسسات تعبيراً عن الحاجات الأساسية للمجتمع الفلسطيني القابع تحت الاحتلال الإسرائيلي.

و - غياب الإطار المرجعي الموحد للفلسطينيين، أي غياب الفلسفة السياسية الاجتماعية (الأيدولوجيا) التي من شأنها أن تساعد على تشكيل دستور خاص يتلاءم معها.

ز - غياب وفقدان السلم الأهلي.

خاتمة

يتبين لنا من خلال ما تقدم أن ثمة صعوبات رئيسية تحول دون وضع دستور فلسطيني، وهي تتجسد في غياب الدولة، وعدم اكتمال تشكيل الأمة، وغياب الإقليم والحدود الواضحة والثابتة، وغياب السيادة، والانكشافية، وطغيان التدخلات الخارجية. فالدستور يخاطب الدولة، وبانتفاء هذه الأخيرة تغدو المقدره على وضع دستور أمراً مشكوكاً فيه، ناهيك عن أن الجدل حول الدستور في الحالة الفلسطينية يدخلنا في انقسامات وهمية تضاف إلى الانقسامات الوهمية الأخرى. وهناك أيضاً صعوبات ثانوية تتعلق بالجماعة السياسية نفسها، وبتقافتها وهويتها وكيانها وبنيتها، وكلها لا تعمل على تعزيز الدستور الفلسطيني ودعمه ■

صدر حديثاً عن مركز دراسات الوحدة العربية

قيادة المجتمع نحو التغيير التجربة التربوية لثورة ظفار (١٩٦٩ - ١٩٩٢)

منى سالم سعيد جعيوب

يمثل هذا الكتاب، في الأصل، رسالة لنيل درجة الماجستير في التربية من معهد البحوث والدراسات العربية، التابع لجامعة الدول العربية، بالقاهرة.

وقد قامت مؤلفة الكتاب، صاحبة الرسالة، بجهد ميداني وفكري فريد لبحث موضوع الدراسة، والذي يتعلق بحدث تاريخي كان له شأنه ومغزاه في وقته، وهو ما يطلق عليه «ثورة ظفار»، تلك الثورة المسلحة التي تمت داخل ذلك الجزء الواقع في «سلطنة عمان» حالياً، بين عامي ١٩٦٥ و١٩٧٥ عموماً.

لم تكن تلك «الثورة» محض عمل مسلح، بل كان لها أبعاد متعددة، سياسية واجتماعية، وتربوية - تعليمية أيضاً.

وقد حصلت المؤلفة على وثائق نادرة، وقابلت عدداً من الشخصيات التاريخية من قيادة الثورة، في مواقع وجودهم المتباعدة جغرافياً على المستوى العربي، وكان أن قدمت في النهاية هذه الدراسة الفريدة التي يتضمنها هذا الكتاب.



مركز دراسات الوحدة العربية

**قيادة المجتمع نحو التغيير
التجربة التربوية لثورة ظفار
(١٩٦٩ - ١٩٩٢)**

منى سالم سعيد جعيوب

٣٦٨ صفحة

الثمن: ١٥ دولاراً
أو ما يعادلها