

د. يوسف تيسير جبارين\*

## دستور متساو للجميع؟\*\*

عن الدستور والحقوق الجماعية للمواطنين العرب في إسرائيل:  
رؤية مستقبلية

\* اخصائي حقوق. مدير عام مركز دراسات - المركز العربي للحقوق والسياسات، ومحاضر في جامعة حيفا. ytjabareen@gmail.com

\*\* عرضت هذه الورقة في مؤتمر المكانة القانونية للأقلية العربية في إسرائيل، الذي عقده مركز مساواة لحقوق المواطنين العرب في الناصرة، 1.12.2006، وهي ملخص الوثيقة حول الحقوق الجماعية للعرب الفلسطينيين في إسرائيل ("وثيقة النقاط العشر").



## ◀ مدخل

الحقوق الجماعية هي الحقوق النابعة من أخروية مجموعة الأقلية قياساً بمجموعة الأغلبية (group differentiated rights).

ولا تقتصر هذه الحقوق على ترتيبات سياسية مؤقتة، بل تتجسد من خلال تطبيق وسائل خاصة يتم إرسالها بشكل دائم (special measures) بغية ضمان الحماية المنشودة للهوية الجماعية الخاصة لمجموعة الأقلية ولمصالحها الجماعية.

هذه الحقوق ترتبط بالمجموعة. وتتطلب، بالتالي، تمييز انتماء الفرد الجماعي تمييزاً إيجابياً؛ هي أشبه بالحقوق الطبيعية (inherent) المستحقة لمجموعة الأقلية بسبب خاصيتها الجماعية. وتأتي هذه الحقوق لتضمن المساواة الجوهرية لأبناء وبنات المجموعة، في المستويين الفردي والجماعي على حد سواء؛ ولتشكل شرطاً لإحقاق هذه المساواة الشمولية.

## حقوق المواطنة المشتركة

نشدد، قبل الخوض في مناقشة الحقوق الجماعية، على أن للمواطنين العرب، أفراداً وجماعة، مصلحة حيوية في ضمان مجتمع ديمقراطي حقيقي في البلاد، مؤسس على قيم ومبادئ حقوق الإنسان والمواطن. لذا ثمة حاجة إلى وجود حماية دستورية تامة لحقوق المواطنة المشتركة، حقوق الفرد. إنها الحقوق الكونية التي تحقق لكل إنسان كفرد وكمواطن (equal citizenship rights)؛ وتقسّم إلى نوعين: الأول هو الحريات، المتطلعة إلى ضمان أن يمارسها الفرد دون تدخل أو مضايقة الدولة؛ من ضمنها حرية التعبير، والانتظام، والحركة، والعبادة والضمير، وما شابهها. هذه هي، من حيث المبدأ، الحقوق المدنية السياسية.<sup>1</sup>

أما النوع الثاني من حقوق الفرد فهو الحقوق المطالبية الخدمائية، الرامية إلى ضمان مقومات حياة لائقة للمواطن؛ من ضمنها الحق في المسكن، والتعليم، والعمل، والصحة وما شابهها؛ وإزاء هذه الحقوق ثمة واجبات على الدولة الوفاء بها لضمان الحقوق. هذه هي، من حيث المبدأ، الحقوق الاجتماعية، والاقتصادية، والثقافية.<sup>2</sup> ومن نافل القول إن مبدأ المساواة هو مبدأ أساس على صعيد حقوق المواطنة المشتركة، على نوعيها. وعليه، فإن التمييز على أساس انتماء المواطن الجماعي فيما يتصل بهذه الحقوق إنما هو غير قانوني.

1. أنظروا إلى العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية من العام 1966.
2. أنظروا إلى العهد الدولي للحقوق الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية من العام 1966.

ما هي الحقوق الجماعية المستحقة للأقلية العربية الفلسطينية في المنظومة الدستورية المنشودة؟ ما هي الحقوق التي يتوجب حمايتها ضمن المساعي لإرساء ترتيبات دستورية شاملة في الدولة؟

في معرض تحليل هذه الحقوق، يتوجب التشديد على حقيقة أساسية، مرتبطة ارتباطاً وثيقاً في أي خطاب حول مكانة وحقوق الأقلية العربية: حقيقة كون الجماهير العربية الفلسطينية في إسرائيل أهل البلاد الأصليين، وعلاقتها العضوية بوطنها؛ وجدانها، ووطنها، ودينها، وثقافتها. هذه الحقيقة، إلى جانب كون هذه الجماهير جزءاً لا يتجزأ من الشعب العربي الفلسطيني، هي حقائق مؤسّسة في بلورة مكانة الجماهير العربية الفلسطينية في إسرائيل، أخلاقياً وحقوقياً.

ليست الجماهير العربية في إسرائيل مجرد واحدة من المجموعات المستضعفة. بل هي، قبل أي شيء، أقلية وطن قومية أصلية، عاشت وازدهرت في وطنها كأغلبية - مع بقية أبناء شعبها - قبل قيام الدولة؛ لقد قامت دولة إسرائيل على أنقاض الشعب العربي الفلسطيني، ما شكّل بالنسبة له مأساة وطنية - نكبة العام 1948. بالتالي، تشكّل أصلية الأقلية الفلسطينية جزءاً لا يتجزأ من تجربتها في البلاد، ولهذه الأقلية الباقية في وطنها خاصيات قومية ولغوية وثقافية ودينية.

تسعى هذه الورقة للإشارة إلى عدد من المحاور الأساسية، التي يتوجب العمل فيها سعياً إلى صوغ دستوري للحقوق الجماعية، ومنح الجماهير العربية الفلسطينية الحماية الحقوقية

المستحقة. وتشكل هذه المحاور النواة الصلبة للحقوق الجماعية. وهي مرتبطة ببعضها، ويكمل بعضها بعضاً الآخر، ومتداخلة فيما بينها في أبعاد معينة: إلا أننا - إمعاناً في التوضيح ومن أجل وضعها في قوالب الاصطلاحات النظرية المعمول بها في الخطاب القضائي الدولي والمقارن - سنطرح كلا منها على حده. وهي تتلخص بالنقاط العشر التالية:

### 1. دولة المساواة: الاعتراف بالحق في المساواة القومية والمدنية

على الدستور، بادئ ذي بدء، الاعتراف علانية بحق الجماهير العربية الفلسطينية في البلاد بالمساواة التامة في الدولة على أساس قومي جماعي، بالإضافة إلى المساواة المدنية.

### 2. الاعتراف الرسمي بالمجموعة القومية وبأهل البلاد الأصليين

على الدستور الاعتراف علانية بوجود مجموعة قومية عربية فلسطينية في الدولة، وبخاصيتها القومية والدينية والثقافية واللغوية. كما يتوجب الاعتراف علانية بكون الجماهير العربية الفلسطينية في البلاد أهل البلاد الأصليين، وبعلاقتها العضوية بوطنها وحققها التاريخي عليه وفيه.

### 3. ثنائية لغوية جوهرية

اللغة العربية هي مركب أساس في هوية الجماهير الفلسطينية الوطنية والثقافية، وتتضاعف أهميتها على ضوء حقيقة كوننا أقلية أصلية. تستلزم الثنائية اللغوية الجوهرية ضمان مكانة متساوية للغة العربية كلغة رسمية إلى جانب العبرية، على صعيد القاعدة القانونية الرسمية والصعيد العملي على حد سواء؛ وضمان مناليتها لجميع المؤسسات العامة في الدولة باللغة العربية على قدم المساواة بتلك العبرية، من حيث جودة الخدمة والإمكانات. كما تستلزم الثنائية اللغوية الحقيقية إفساح حيز للتعبير الجوهري-الحقيقي عن الثقافة العربية الفلسطينية في الحيز العام في الدولة. ويشمل هذا ذكر الأسماء العربية التاريخية، وإطلاق تسميات من الثقافة العربية على أجزاء كبيرة من هذا الحيز - كأسماء الشوارع والمرافق والمنشآت مثلاً.

وقد تشكل الثنائية اللغوية المعمول بها اليوم في كندا وفق الدستور الكندي (الإنجليزية والفرنسية)، نموذجاً جيداً للوضع المنشود في إسرائيل.

### 4. الإدارة الذاتية الديمقراطية في شؤون التعليم والثقافة والدين

تأتي حقوق الأقلية في الإدارة الذاتية (الحكم الذاتي) لتضمن لها وتمكن أبناءها وبناتها من تطوير هويتهم الخاصة

وتجربتهم الجماعية تطويراً كاملاً وحرّاً، بما يشمل شؤون التربية والتعليم، والثقافة، والدين، والإعلام، والتخطيط، والرفاه الاجتماعي. وهي حقوق تتمتع بها مجموعة الأغلبية فعلياً بحكم كونها جزءاً لا يتجزأ من تقرير المصير السياسي الذي تمارسه في الدولة كمجموعة.

وفي صلب حقوق الإدارة الذاتية، نجد الاعتراف بأصلانية الأقلية العربية في البلاد، والاعتراف بحقها في تقرير المصير فيما يتعلق بشؤون حياتها ذات الخاصة؛ بما يكمل شراكتها في الحيز العام في الدولة.

تتضمن الإدارة الذاتية في مجال التربية والتعليم إدارة جهاز تعليم عربي على يد اختصاصيين وتربويين فلسطينيين يشكلون قيادة تربوية ديمقراطية للتعليم العربي ويحددون مضامينه، ويتم اختيارهم بالتوافق بين ممثلي وممثلي الجماهير العربية. ومن الممكن أن تنعكس الإدارة الذاتية في المدارس العربية، وفي مدارس ثنائية القومية عربية - يهودية، على حد سواء. كذلك يتوجب أن تتضمن ضمان تعليم عال رسمي باللغة العربية.

وفي ما يخص الثقافة، يجب أن تضمن الإدارة الذاتية تأسيس وضمان آلية تمويل عام لمؤسسات ثقافية عربية، كوسائل الإعلام، والمكتبات العامة، والمتاحف، والمسارح، والسينما وما شابهها؛ لتطوير الثقافة العربية الفلسطينية وتعزيز الحياة الثقافية العربية.

وفي ما يخص الشؤون الدينية، تتضمن الإدارة الذاتية - فيما تتضمنه - نقل صلاحيات إدارة جميع الأملاك والأوقاف الدينية لأبناء الطوائف العربية.

## 5. التمثيل المؤثر على أساس جماعي في المؤسسات العامة

الغاية من التمثيل المناسب والمؤثر لمجموعة الأقلية هي ضمان مشاركتها الديمقراطية، على أساس جماعي، في إدارة الدولة وتحديد مضامين ومبادئ العدالة الاجتماعية فيها، حاضرا ومستقبلا. والمطلوب هو تمثيل مناسب جوهري يكون في مقدوره التغلب على أي إقصاء ممؤسس.

على هذا الصعيد، يتوجب ضمان التمثيل المناسب للجماهير العربية الفلسطينية في الأجسام المجتمعية العامة والأجسام صاحبة القرارات في الدولة. ويشمل هذا جميع المؤسسات والمكاتب الحكومية، وسلطات التخطيط والبناء، والمؤسسات والشركات الحكومية، وخدمات الدولة، واللجان العامة العينية، وما شابهها.

وعلى التمثيل الجوهري الإيفاء بعدة متطلبات: أولا - ضمان ألا يقل عدد المندوبين العرب عن النسبة السكانية العامة للمواطنين العرب، سواء أكانت النسبة قطرية، أو في منطقة معينة، حسب السياق. ثانيا - تفعيل أجهزة مؤسسة ومشاركة قيادة الجماهير العربية، من أجل ضمان قيام المندوبين العرب بتمثيل مصالح الجماهير العربية تمثيلا

حقيقيا (لئلا يكون التمثيل بمثابة «ورقة توت» للتستر على سياسات تمييزية). ثالثا - ضمان تأثير جوهري للمندوبين العرب على القرارات المتخذة، لئلا يجدوا أنفسهم على الدوام في الطرف الخاسر. ويمكن ضمان تأثير معزز كهذا من خلال منح حق النقض (الفيتو) للمندوبين العرب في القضايا التي تؤثر على الجماهير العربية وذات صلة بها.

في إطار الحماية الدستورية المذكورة لتمثيل الأقلية العربية، يتوجب ضمان الاعتراف الرسمي بالمكانة الخاصة لهيئات الجماهير العربية التمثيلية والجماعية؛ وفي مقدمتها لجنة المتابعة العليا لقضايا الجماهير العربية في إسرائيل، على اختلاف مركباتها.

## 6. الرصد الخاص على أساس جماعي في توزيع الموارد المادية

يشكل المواطنون العرب قرابة العشرين بالمائة من سكان الدولة؛ لكن احتياجاتهم الاجتماعية - الاقتصادية متفاقمة أكثر بكثير من نسبتهم هذه. وفي مجالات معينة قد تصل نسبة هذه الاحتياجات بين الجماهير العربية قرابة الخمسين بالمائة من مجمل الاحتياجات في الدولة. وذلك نتيجة للإجحاف المتواصل الذي تعاني منه الجماهير العربية منذ قرابة ستة عقود.

على الرصد الخاص للموارد المادية أن يوفر إجابة شافية على هذه الاحتياجات، كما يتوجب انتهاج سياسة التفضيل

التصحيحي (Affirmative Action) لتعويض الجماهير العربية على التمييز ضدها في الماضي والحاضر؛ سواء أكان على صعيد تخصيص الموارد المالية من خلال الميزانيات، أو على صعيد تخصيص موارد الأرض والمسكن.

يتوخى من هذا الرصد المادي الخاص أن يفضي إلى تحول اجتماعي شامل في ظروف حياة المواطنين العرب، وأن يعتمد على مبادئ العدالة التوزيعية والعدالة التصحيحية.

#### 7. ضمان التعبير المناسب، على أساس جماعي، في منظومة الدولة الرمزية

إن رموز الدولة وعلمها ونشيدها القومي جزء لا يتجزأ من الموارد العامة في الدولة، والتي يفترض أن تتوزع بشكل متساو بين المجموعتين القوميتين اللتين تؤلفان المجتمع في البلاد. لذا ينبغي ألا يقتصر الحق في التمثيل المناسب والتخصيص الخاص للموارد العامة المادية، وإنما أن ينسحب على هذه الموارد الرمزية، أيضاً.

وعليه، ينبغي على منظومة الدولة الرمزية أن تعبر تعبيراً مناسباً عن وجود المواطنين العرب في الدولة وعن انتمائهم التاريخي لوطنهم. ويجب أن يعكس إشراك الأقلية العربية في رموز الدولة تعاملها المتساوي تجاه مواطنيها العرب واليهود على حد سواء.

## 8. المساواة والعدالة في الهجرة والتجنس

إنّ الهجرة إلى الدولة والمواطنة فيها هي أحد الموارد العامة المركزية في الدولة، ولها تأثير جدي على مكانة الأقلية العربية في البلاد. فتخصيص حصص الهجرة والمواطنة يعكس سيادة الدولة، مما يحتم عليها تفعيلها على قدم العدالة والمساواة. كما ويتوجّب على الدولة أن تحترم الخاصية والسياق التاريخيين للعرب الفلسطينيين في هذا المجال.

## 9. الحقوق التاريخية

تستلزم العدالة التصحيحية توفير إجابات شافية على سياسة مصادرة الأراضي التي انتهجت ضد المواطنين العرب منذ قيام الدولة، والتي ما زالت نتائجها تلقي بظلال الغبن والإجحاف على هذه الأقلية حتى يومنا هذا. إنها الجروح المفتوحة في جسد الأقلية العربية، والمرتبطة بالأساس بسياسة سلب الأراضي التي عانى منها السكان الفلسطينيون خلال العام 1948 وبعده. عليه، يجب على الدولة الاعتراف الرسمي بنكبة الشعب العربي الفلسطيني عام 1948، وكذلك الاعتذار الرسمي - التاريخي باسم كل حكومات الماضي على الغبن والظلم.

وعلى سبيل المثال، ترتبط الحقوق التاريخية، من حيث المبدأ، بقضية المهجرين في وطنهم ("الحاضرون الغائبون")

الذين يشكلون ما يُقارب نسبته 25% من المواطنين العرب، وبعودتهم إلى قراهم ومدنهم الأصلية؛ قضية القرى غير المعترف بها التي تقارب نسبة سكانها 10% من المواطنين العرب، وضمان ملكية أراضي المواطنين العرب في النقب؛ قضية أملاك الوقف الإسلامي ونقل صلاحيات إدارتها لأبناء الطائفة الإسلامية؛ قضية إعادة الأراضي التي صودرت من أصحابها العرب ظلماً وإجحافاً؛ وقضية تعويض الأقلية العربية عن المس بحقوقها وتقييد حرياتها، وخاصة خلال فترة الحكم العسكري.

ونشير هنا إلى أن التطرق السوي إلى الحقوق التاريخية يجب أن يتسع ليتضمن أيضاً قضية حقوق اللاجئين الفلسطينيين الذين طردوا من بيوتهم وأملاكهم وقراهم المهجرة.

#### 10. الاعتراف بالعلاقة الخاصة بالشعب الفلسطيني والشعوب العربية

يتوجب ضمان حق الجماهير العربية في إقامة وتوثيق علاقات خاصة مع سائر أجزاء الشعب العربي الفلسطيني، ومع الشعوب العربية قاطبة، بشكل حرّ.

## ◀ تلخيص

في عماد الحقوق الجماعية المذكورة أعلاه، نجد مبدأً أساسياً، هو شراكة المواطنين العرب الفلسطينيين التامة والحقيقية، وعلى قدم المساواة، في الموارد العامة في الدولة - أفراداً وجماعة. وتتطلب ممارسة هذه الحقوق عملية إعادة بناء المؤسسات السياسية والمجتمعية في الدولة، كي يضمن المبنى الجديد الانتماء والفرصة المتساويين لكل مجموعة.

الموارد العامة في الدولة ملك لجميع المواطنين فيها، لذا يتوجب الحرص على توزيعها بشكل متساو وعادل. الشراكة الحقيقية في الموارد العامة يجب أن تشمل كل هذه الموارد، بما في هذا الرمزي منها (العلم، والشعار، والنشيد القومي)، والسياسي (التمثيل اللائق والمؤثر في مراكز صنع القرار)، والمادي (الأرض والميزانيات)، بالإضافة إلى موارد الهجرة والتجنس.

كما يتوجب تطبيق الشراكة الحقيقية في شؤون اللغة والثقافة والتعليم، أيضاً (الموارد الثقافية)، بما في هذا اللغة التي تخاطب بها الدولة مواطنيها (الوزارات الحكومية، اللافتات العامة)، وكذلك في جهاز التعليم ومؤسسات التعليم العالي. فقط شراكة جوهرية

وشاملة كهذه في مقدرها شق الطريق نحو المساواة الحقيقية في البلاد، وهي رأس الزاوية في بناء مجتمع متساو وعادل، وهي التعبير الأوضح عن الدستور الضامّ الذي يجب الطموح إليه (Inclusive – عكس استثنائي Exclusive).

على المساواة الجوهرية أن تبدأ من القاعدة القضائية الأساسية. إنّ القاعدة القضائية المتساوية ليست شرطاً كافياً بالتأكيد لتحقيق المساواة، لكنها شرط ضروري. هذا الشرط الضروري لا يتوافر حالياً في القاعدة القضائية الأساسية في إسرائيل، حيث تمنح الأخيرة تفوقاً قومياً واضحاً لمجموعة الأغلبية اليهودية في مجالات حياتية مركزية، بما في ذلك تعريف الدولة ورموزها؛ الهجرة والتجنس؛ المشاركة في العملية السياسية؛ الأرض؛ الدين؛ اللغة والثقافة. ويُفضي هذا التفوق في القضاء الإسرائيلي إلى تصنيف رسمي للمواطنة الإسرائيلية: مواطنة من الدرجة الأولى – يحملها المواطنون الذين يتمتعون بالامتياز. وبالمقابل، مواطنة من الدرجة الثانية أو الثالثة – يحملها المواطنون الذين حرموا من هذا الامتياز.

وأخيراً، نؤكد أنّ المساواة ليست مبدأ ديمقراطياً أساسياً وحسب وإنما، أولاً، مبدأً أساسياً اجتماعياً أخلاقياً من الدرجة الأولى. التطلع إلى المساواة كقيمة اجتماعية يجب ألا يختزل في ضمان القواعد القانونية المتساوية، بل أن يتعداه إلى ضمان ظروف حياتية متساوية على أرض الواقع، أيضاً.

ضمان تكافؤ الفرص في القانون لا يكفي، وان كان أساسياً، بل يتوجب إحقاقه على أرض الواقع.