

الدرستور  
الذي نريد لفلسطين

وليم نصار

# الدستور الذي نريد لفلسطين

وليم نصّار

مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية  
رام الله، فلسطين

An Exemplary Constitution  
for Palestine

**William Nassar**

© Copyright: MUWATIN - The Palestinian  
Institute for the Study of Democracy  
P.O.Box: 1845 Ramallah, Palestine

2004

This book is published as part of an agreement  
of cooperation with Kerkinactie/  
Global Ministries -The Netherlands  
ISBN: 9950-312-12-4

جميع الحقوق محفوظة  
مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية  
ص.ب. ١٨٤٥، رام الله، فلسطين  
٢٠٠٤

يصدر هذا الكتاب ضمن اتفاقية تعاون مع كركيناكتي - هولندا  
التدقيق اللغوي: عبد الرحمن أبو شمالة

تصميم وتنفيذ مؤسسة ناكيا للطباعة والنشر والإعلان والتوزيع  
رام الله - هاتف ٠٩١٩ ٢٩٦ - ٢

---

ما يرد في هذا الكتاب من آراء وأفكار يعبر عن وجهة نظر المؤلف ولا يعكس  
بالضرورة موقف مواطن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية

## المحتويات

٥	الفصل الأول: في النص الدستوري
٧	تمهيد
١٠	المقارنات الدستورية
١٣	الفصل الثاني: في المقدمات الدستورية
١٥	الديباجة والإسناد
١٧	الأسس العامة للدستور
٢٢	المطلوب دستورياً في الأسس العامة
٢٧	الفصل الثالث: في حقوق الناس
٢٩	وضوح النص الدستوري
٣١	الفصل بين الحقوق والواجبات
٣٥	تصنيف الحقوق
٤٤	الحقوق والحريات في مشروع الدستور الفلسطيني
٤٨	المطلوب دستورياً في الحقوق والحريات
٥٧	الفصل الرابع: في الواجبات
٥٩	تعريف الواجبات
٦١	تصنيف الواجبات
٦٤	المطلوب دستورياً في الواجبات
٧١	الفصل الخامس: في التشريع
٧٣	فصل السلطات
٧٥	سلطات السلطة التشريعية
٧٨	تكوين السلطة التشريعية
٨٠	الانتخابات التشريعية
٨١	استقلالية السلطة التشريعية
٨٣	حصر التشريع بالسلطة التشريعية
٨٦	التشريع في مشروع الدستور الفلسطيني
٨٩	المطلوب دستورياً في التشريع

١٠٤	<b>الفصل السادس: في التنفيذ</b>
١٠٧	الحد من هيمنة السلطة التنفيذية
١٠٩	الحكم الرشيد وصلاحيات السلطة التنفيذية
١١٥	تفويض الصلاحيات والحكم المحلي
١١٨	التنفيذ في مشروع الدستور الفلسطيني
١٢٠	المطلوب دستورياً في التنفيذ
١٤٥	<b>الفصل السابع: في القضاء</b>
١٤٧	استقلالية القضاء
١٤٨	تدخل السلطة التنفيذية بالقضاء
١٥٢	بناء السلطة القضائية
١٥٤	المجلس الأعلى للقضاء
١٥٦	المحكمة الدستورية
١٥٩	القضاء في مشروع الدستور الفلسطيني
١٦١	المطلوب دستورياً في القضاء
١٧٥	<b>الفصل الثامن: في البناء المجتمعي</b>
١٧٧	البناء المجتمعي والدولة
١٨٠	الحكم الرشيد ومؤسسات المجتمع المدني
١٨٣	غياب البناء المجتمعي من النص الدستوري
١٨٥	المطلوب دستورياً في البناء المجتمعي
١٩٩	<b>الفصل التاسع: خاتمة</b>
٢٠١	الأحكام الختامية للدستور
٢٠٤	الأحكام الختامية في مشروع الدستور الفلسطيني
٢٠٥	المطلوب دستورياً في الأحكام الختامية
٢٠٨	الدستور المثالي، هل هو ممكن؟
٢١١	الهوامش
٢١٥	المراجع

الفصل الأول

في النص الدستوري



## في النص الدستوري

### تمهيد:

الدستور هو الوثيقة الأهم سياسياً واجتماعياً في حياة الناس داخل أية دولة؛ فهي التي تحدد شكل علاقاتهم الدائمة بالسلطة السياسية القائمة مهما كان نوع النظام. والدستور وثيقة تعاقدية دائمة بين الحاكم والمحكوم، وهي تقر عادة بموافقة المحكوم حتى تأخذ شرعيتها، وعند إقرارها يصبح من الصعب تغييرها، أو إجراء التعديلات عليها، ولذا يجب أن تدرس بعناية فائقة وتأخذ المدى الكافي من النقاش الشعبي، وإجراء التعديل المطلوب بناءً على هذا النقاش، قبل إقرارها، وذلك حتى يتم التأكد من أن هذه العلاقة الدائمة بين الناس وحكامهم هي علاقة مقبولة ومتفق عليها. "[و]المسألة تتحدد بالمنطلقات الأساسية، فإذا قلنا بالدستور أساساً للعلاقة بين الحاكم والمحكوم، يتبع هذا وضع القوانين التي تحدد هذه العلاقة وأوجه حل النزاع، كفصل السلطات، وحماية حقوق الإنسان، والحريات، وسيادة القانون بالتساوي. ولكن إذا قلنا بالشريعة أساساً، فإننا في هذه الحالة بحاجة إلى من يحدد المقصود بالشريعة حسب فهمه لها، ويوازن بين الاجتهادات والنصوص الفقهية، وإلى من يستفتي في المصالح المرسلة وفي الأمور التي لم يرد فيها نص، أي التي استشكلت في تحديدها الاجتهادات، والتي استجدت وتستجد باستمرار. من الذي يقوم بهذا كله؟ ... الجهة الوحيدة



التي يسمح للحكام لها بلعب هذا الدور هم وعاظ السلاطين و"الكهنوت"، أو ما اصطلح على تسميته بـ"الإسلام الرسمي" الذي يستظل بظل الحكام ويتفياً بفيئهم".<sup>١</sup>

وإذا أردنا الحكم الرشيد الصالح الذي يقوم على العلاقة التعاقدية بين الحاكم والمحكوم، والذي تظل حقوق الناس به محمية، فلا بد إذاً من دستور واضح النصوص والترتيب، يعطي ما للحاكم وللناس، وما للناس للناس، "وما لقيصر لقيصر وما لله لله". وعليه، يجب تجنب النقاشات حول ضرورة الدستور، وهل يدخل الدين في صلب بناء الدولة وفي علاقة الأفراد بحاكمهم من خلالها. إننا عندما ننطلق لوضع دستور نكون قد تركنا كل هذا خلفنا وبدأنا في إعداد أسس الدولة العلمانية التي تفصل كل ما هو ديني عن كل ما هو دنيوي وما له علاقة بالسلطة، وما له بعلاقة هذه السلطة بمواطنيها. أما الجدل حول العودة إلى دولة الخلافة، وعدم الحاجة إلى الدستور، فهذا أمر قد تركه الناس خلفهم منذ سنين، ولا حاجة للعودة إليه ثانية. وكان السباق في هذا الأمر حقيقة هو الشيخ علي عبد الرازق عندما كتب أطروحته المشهورة سنة ١٩٢٦ بعنوان "الإسلام وأصول الحكم"، والذي قال فيه: "والحق أن الدين الإسلامي بريء من تلك الخلافة التي يتعارفها المسلمون، وبريء من كل ما هي حولها من رغبة ورهبة، ومن عز وقوة. والخلافة ليست في شيء من الخطط الدينية، كلا ولا القضاء ولا غيرهما من وظائف الحكم ومراكز الدولة. وإنما تلك كلها خطط سياسية صرفة، ولا شأن للدين بها، فهو لم يعرفها ولم ينكرها، ولا أقربها ولا نهى عنها، وإنما تركها لنا، لنرجع فيها إلى أحكام العقل، وتجارب الأمم، وقواعد السياسة"<sup>٢</sup>. وإذا كان الأمر كذلك، فالعقل يحتم علينا أن نحتمي مصالحننا من خلال عقد نبرمه مع الحاكم، لا يتجبر ويستبد هو، ولا نشيع الفوضى والطغيان الفردي نحن؛ كل له دوره، وكل دوره محدد في العقد بيننا. هو يحكم لأننا أردناه أن يفعل ذلك، ونحن نوافق على ما نراه صحيحاً ونخالفه فيما هو خطأ.

وعلى هذا الأساس لا يمكن أن تكون هذه الوثيقة الدستورية مجرد ورقة عمل سياسية مفصلة على مقياس الحاكم، أو مفصلة للحصول على رضى القوى المتحكمة بالنظام الدولي، بدون الاستشارة الشعبية؛ إذ لا يمكن أن

تمر وثيقة بهذه الأهمية بدون الموافقة المباشرة للمواطنين عليها، من خلال استفتاء شعبي يقرها كوثيقة تحكم العلاقات الدائمة داخل المجتمع، إن كان ذلك فيما يختص بحقوق الناس أو بشكل السلطة أو النظام المقبول لديهم. ولا يمكن أن تكون هذه الوثيقة مجرد ستار ليعمل خلفه الحاكم ما يشاء، فيستبد ويتجبر متعللاً بالدستور. "إن النخبة الحاكمة عندما تصل إلى السلطة لا تقبل القيود الدستورية على سلطتها، وترفض مساعلة الشعب لحكوماتها، وهي في النهاية تستغل الصراع بين القوى الاجتماعية لصالحها لأنها طرف فيه، ولكن نتيجة الصراع هو انتهاك مؤسسات الحكم الوطني، وإضعاف مصادر الدولة وشرعيتها، وما هذا إلا إيدان بضيا ع "الملك" وزوال "الدولة"، أي خسارة الجميع وضيا ع الكل." <sup>٣</sup> ولذا، لا بد من وثيقة دستورية ملزمة وواضحة تعطي لكل طرف في معادلة الحكم معناه وضرورة وجوده، وحقوقه ومهامه. وعند إقرار هذه الوثيقة الملزمة لطرفي المعادلة في أي نظام حاكم، تصبح هي الوثيقة الحاكمة لعلاقة الطرفين، ولذا يكون أهم ما يجب التأكد منه عند وضعها هو أن لا يتمكن الحاكم من تجاهلها، أو تعطيلها متى ما يشاء؛ لأن تعطيلها سيعني فقدانها للشرعية في الحكم.

وعندما بدأت بكتابة هذا البحث؛ لم أكن قد قرأت بعد الصيغة المعدلة لمشروع الدستور الفلسطيني المقترح، ولا حتى الصيغة الأصلية، على الرغم من محاولاتي العديدة للحصول على نسخة منه، لأتمكن من دراسة ما تحتويه من أحكام، ومعرفة مدى قربها أو بعدها من أن تكون وثيقة للناس، لا وثيقة للحاكم أو وثيقة للقوى الخارجية. وعلى الرغم من ذلك، فقد سمعت وقرأت الكثير من النقاش عنه، وعن الملاحظات حوله. ولذا اكتفيت مبدئياً بطرح الأفكار التي في رأبي هي أهم ما يجب أن تحتويه أية وثيقة دستورية، وأهم المحاذير التي يجب تجنبها في أي دستور، على أن أقوم لاحقاً بمقارنة ما طرحت مع ما هو موجود في مشروع الدستور الفلسطيني بعد أن أحصل على نسخة منه؛ ولذا جاءت الأفكار أولاً في هذا البحث، وثم لاحقاً التعقيب على النصوص كما وردت في مشروع الدستور قبل التعديل (وهو مشروع الدستور الذي صدر في شباط ٢٠٠١)، والذي حصلت عليه لاحقاً من موقع وزارة التخطيط على شبكة الإنترنت.

وتماماً بعد أن أنهيت البحث في ٢٠٠٣/٢/١٥، نشر المشروع المعدل للدستور في الصحف في ١٧ شباط ٢٠٠٣، فأجريت بعض التعديلات المهمة لتناسب مع النص المعدل. وفي أيار ٢٠٠٣، صدرت الصيغة الثالثة لمشروع الدستور، فأعدت دراسة البحث بناءً على هذه الصيغة الأخيرة، وأجريت التعديلات حسبما تطلب ذلك، مع الإبقاء على الكثير من التعليقات الخاصة بالصيغ الأولى قبل التعديل الأخير، وذلك لأن المفهوم ظل كما هو، وكان من الضروري وضع المحاذير لعدم تكرار الأخطاء نفسها مجدداً عند التعديل مستقبلاً. وأود أن أئوه أن المهم في كل هذا هو المفهوم الذي ينطلق منه البحث في طرح المحاذير عند بحث النص الدستوري، وكذلك طرح المطلوب البديل لما هو مطروح من النصوص غير المناسبة.

### المقارنات الدستورية:

في الحديث عن الأفكار الأولية، سأحاول طرح المطلوب للدستور المثالي بدون مغالاة، مع التوفيق بين هذا وبين ما يمكن أن يكون في الواقع بعد كل هذا النضال الطويل للشعب الفلسطيني للحصول على استقلاله وبناء دولته، والذي يعتبر الدستور هو أساس قيامها. فالدستور الفعلي سيكون بالحصلة نتيجة للأداء المتوقع من السلطة الوطنية الفلسطينية بعد تجربتها في الحكم، وبعد المواجهات الدموية مع المحتل الإسرائيلي؛ أي الأداء كما هو بالمقارنة عما كان يجب أن يكون. وهذا الأداء "لا بد أن يقاس مقارنة بالأداء في العالم الواقعي وليس في العالم المثالي".<sup>٤</sup> وحتى نكون في عالم الواقع لا في عالم المثال، علينا أن نجري بعض المقارنة بما هو موجود من حولنا. وعلى الرغم من محاولتي الحصول على نسخ الدساتير العربية حولنا عند بداية كتابة المقال، فإنني لم أتمكن في البداية إلا من الحصول على نسخة الدستور الأردني، فهو متوفر في المكتبات. ولذا، جاءت المقارنة المبدئية بين ما أحمله من أفكار حول المطلوب وحول المحاذير، وبين ما هو مطروح في الدستور الأردني. وبعد أن تمكنت من الحصول على نسخ من معظم الدساتير العربية أضفت ما يناسب من المقارنة مع بعض أهم ما يمكن مقارنته ببعض الدساتير العربية.

ومن حيث المبدأ لا نستطيع الاستفادة من دساتير بالاسم فقط، ومجال المقارنة للتقريب قليل، وأحياناً معدوم، فالمسافة شاسعة بين ما هو مطلوب للدستور المثالي وبين هذه الدساتير، والتي فصلت كلها تقريباً على مقياس الحاكم، فمنحته الصلاحيات المطلقة وحق التدخل الدائم في التشريع، وحتى في القضاء في الكثير من الأحيان. ولعل أفضل وصف لرفض هذه العلاقة القائمة على الاستبداد هو ما قاله الشيخ علي عبد الرازق: "ومن الطبيعي في أولئك الذين يدينون بالحرية رأياً، ويسلكون مذهبها عملاً، ويأنفون الخضوع إلا لله رب العالمين ... ومن الطبيعي في أولئك الأباطة الأحرار أن يأنفوا الخضوع لرجل منهم أو من غيرهم ذلك الخضوع الذي يطالب به الملوك رعيته، إلا خضوعاً للقوة، ونزولاً على حكم السيف القاهر".<sup>٥</sup> ولذا، يجب أن نبدأ بوضع الأسس الصحيحة للعلاقة، ونسترشد بما هو صالح، لا بما هو فاسد من وثائق تسمى دساتير، وهي أبعد ما تكون عن الفهم الدستوري الحديث، فالمقارنة قليلة بين هذه النصوص وبين ما نريد، إلا حيث يتطلب الأمر التحذير من منزلقات الابتعاد عن أسس الممارسة الديمقراطية المطلوبة في أي دستور.

وبعد مراجعة الدساتير العربية التي أمكن توفير نسخ عنها، نجد بعضها لا يرقى حتى إلى أن يكون وثيقة تعاقدية، بل هي أشبه ما تكون بوثيقة مفروضة من أعلى إلى أسفل، لتحقيق رغبة الحاكم في التسلط على شعبه، كإعلان سلطة الشعب الليبي والمكون من صفحتين تشمل أربع مواد، تحدد ثلاث منها الأسس للدولة في ليبيا، بينما الرابعة يتم فيها اختيار الرئيس القذافي وتفوضه بالصلاحيات والسلطات كافة. وكل من الدستور العماني والقطري (النظام الأساسي المؤقت) والسعودي (القانون الأساسي السعودي) فهي عبارة عن مشيئة الحاكم، بلا وجود سلطة تشريعية فعلية في أي منها. لا بل إن القانون الأساسي السعودي يتجاهل كلياً الحقوق والحريات، وفي باب الحقوق والواجبات يتحدث عن واجبات الدولة نحو مواطنيها، وأما الحقوق فيختصرها بجملة واحدة هي مجمل المادة (٢٦) التي تقول: "تحمي الدولة حقوق الإنسان ... وفق الشريعة الإسلامية". أما الدستوران السوري والعراقي فهما ينظران لسلطة الحزب الواحد، وبالتالي الاستفادة منهما

شبه معدومة. والدستور اللبناني، على الرغم من قدمه وعلى الرغم، كذلك، من أن واضعيه هم بالأساس الفرنسيون (إذ وضع الدستور إبان الانتداب الفرنسي على لبنان) وهم معروفون بدقة التحديد الدستوري وتوسعه، فهو يتحدث عموماً عن وجود سلطتين فقط، التنفيذية والتشريعية، بلا حديث عن القضاء كسلطة، ولا يتحدث عن الحقوق أو الواجبات إلا باختصار شديد عند تعريف اللبنانيين في الأحكام الأساسية في الباب الأول من الدستور، وبالتالي هو أيضاً عديم الفائدة لنا في مجال الاستفادة عند وضع الدستور الفلسطيني. ومثل الدستور اللبناني ينحو الدستور التونسي بالاختصار في الحديث عن الحقوق والواجبات، ويدخلهما في الباب الأول ضمن تعريف الشعب. وبهذا، عدا الدستور الأردني، تبقى لدينا من الدساتير التي أمكن توفير نسخ عنها كل من الدستور المصري والكويتي واليميني والسوداني والجزائري. ولعل أفضلها من حيث الوضوح والتقسيم هو الدستور السوداني، على الرغم من أن كلاً من الدستورين الجزائري والمصري أيضاً فيهما الكثير مما يمكن الاستفادة منه. ولذا، سنحاول بين الحين والآخر المقارنة بين المطلوب وبين المطروح في بعض هذه الدساتير المتوفرة لدينا.

## الفصل الثاني

### في المقدمات الدستورية



## في المقدمات الدستورية

### الديباجة والإسناد:

حتى نستطيع الحديث عن المطلوب للدستور الفلسطيني علينا الاسترشاد بالأشكال الدستورية الواضحة في العالم. وكأية وثيقة قانونية، يبدأ الدستور عادة بإسناد يتحدث عن قرار أو مرسوم صدور الدستور، ثم يدخل في بابه الأول ببعض التعريفات الضرورية كتمهيد للدخول في صلب مواد الدستور. وهذه التعريفات تبدأ بتعريف الدولة صاحبة الدستور، ثم نظام الحكم في هذه الدولة كإلزامه لقيام الدولة، ثم تتحدث عن المجتمع والشعب في هذه الدولة، والذي سيقر هذا الدستور، وسيكون الدستور بالنسبة له وثيقة حاكمة للعلاقات بينه وبين الحاكم. وفي تعريف الدولة يتطرق الدستور إلى قوميتها والشعب الذي يعيش فيها وحدودها وعاصمتها والنظام السياسي فيها وكيفية توزيع السلطات فيها، ثم رموزها القومية والوطنية من لغة، وعلم، وشعارات، ونشيد وطني. أما عن المجتمع والشعب، فيحدد الدستور التكوين التاريخي لهذا الشعب وانتماءه القومي واللغوي، ومبادئه الإنسانية، وعلاقاته المجتمعية، وهي المبادئ التي سيقوم عليها البناء الدستوري ككل. وهذه المقدمة الدستورية تكون موجزة بدون الدخول في تعريفات مطولة أو شروحات لا ضرورة لها، وهذا ما نجده كله أو بعضاً منه في معظم الدساتير العربية أيضاً، ومنها الدستور الجزائري أساساً الذي يتحدث بابه الأول عن



الدولة والشعب والمجتمع. أما الدستوران اللبناني والتونسي فهما يتحدثان في الباب الأول عن الدولة، ثم عن الحقوق والواجبات ضمن تعريف الشعب، كما أوضحنا سابقاً. أما الباب الأول في كل من اليمني والكويتي والمصري، فهو تعريف للدولة ونظام الحكم، بلا حديث عن الشعب أو المجتمع. وحيث أننا نميل إلى الوضوح، نرى أن الباب الأول يجب أن يشمل فقط تعريف الدولة ونظام الحكم فيها والمجتمع والشعب، تحت باب الأسس العامة.

وبعد مراجعة الصيغة الأولية لمشروع الدستور، نجد أن هذه الصيغة تحتوي على ديباجة طويلة لا ضرورة لها، لأن الدستور يبدأ فوراً بمواده، بدون مقدمات أدبية أو شروحات عن الأوضاع التاريخية التي أدت إلى وضع الدستور؛ فالدستور ضرورة قانونية وأخلاقية، بلا ضرورة لشرح ذلك. وقد حملت الصيغة الثانية لمشروع الدستور هذه الديباجة غير اللازمة، ولكنها اختفت في الصيغة الثالثة؛ ونرجو أن يبقى الأمر كذلك، فالدستور في وقتنا الحالي مطلوب كأساس للاعتراف الدولي بشرعية أية دولة، أو لقيام سيادتها. وفي مراجعة بعض الدساتير العربية، نجد فقط الدستورين المصري والجزائري يميلان إلى هذه الديباجة. وفي الدستور المصري الديباجة هي استناد، أي أنها تتحدث عن مرجعية إصدار الدستور، بينما الاستناد في باقي الدساتير العربية هو عبارة عن فقرات قصيرة تتحدث عن المرسوم الذي صدر بموجبه الدستور، أو الذي استند إليه الدستور. وفي الدستور اللبناني، أضيفت مقدمة كاملة العام ١٩٩٠ بعد اتفاق الطائف، تعرف لبنان الحديث العربي، وهو ما لم يكن موجوداً سابقاً، ولكن هذه المقدمة أصبحت جزءاً من الدستور، لا ديباجة خارجه؛ أي أنها أصبحت من أحكام الدستور، لأنها تعرف الشعب اللبناني وانتماءه القومي.

ولذا، نرى أن هذه الديباجة هي زائدة عن الغرض الدستوري، وتدخل في باب ما لا يلزم في الصياغة الدستورية، مثلها مثل بعض المواد والفقرات والنصوص الأخرى التي وردت في مشروع الدستور الفلسطيني، والتي لا ترقى إلى مرتبة التشريع أولاً، ولا تدخل في التفسير الصحيح للمصطلحات السياسية أو القانونية. وهذه النصوص الزائدة متفرقة في كل الفصول تقريباً. عدا عن أن الكثير من النصوص متداخلة وغير مرتبة ضمن معانيها

المختلفة، فعندما نتحدث عن الحقوق مثلاً يجب أن لا نخرج إلى القضاء، وعندما نتحدث عن الأسس يجب أن لا نخرج إلى الواجبات. وهذه الأمور كثيرة الورد في مشروع الدستور في الصيغ الثلاث، فلا الفصول مرتبة حسب معانيها، ولا المواد شاملة للمعنى الواحد، بل نجد أن الكثير من المعاني المتشابهة التي تدخل تحت عنوان واحد والتي كان يجب أن تكون ضمن مادة واحدة، متفرقة في أماكن عدة من الفصل نفسه أو حتى خارجه. وفي إحدى نقاط النقد المهمة لمشروع الدستور، نقول إن فصوله ومواده بحاجة إلى إعادة ترتيب وتوزيع لتكون واضحة ومفهومة ومتراطة، ولا يمكن أن نبدأ من الصفر ونخرج إلى المبهم، بل يجب أن نقيم البناء المترابط الواضح المعالم، والمقسم حسب التوزيع الصحيح للمهام والوظائف.

## الأسس العامة للدستور:

### أ) تشتت المعاني:

بما أننا ما زلنا نتحدث عن المقدمة الدستورية، أي الأسس التي يقوم عليها الدستور، فإننا سنورد بعض الأمثلة عن المواد الزائدة والمواد المبعثرة في المقدمة، وسنعمل ذلك في باقي الفصول. من هذه المواد الزائدة في مقدمة مشروع الدستور الفلسطيني قبل التعديل، المادة (١٠) التي تقول إن "السيادة للشعب العربي الفلسطيني...."، وقد وردت بالمعنى نفسه في المادة (١٨) المعدلة، ولكنها اختلفت من الصيغة الثالثة، كما اختلفت الكثير من المعاني الضرورية وغير الضرورية حول تحديد الشعب والمجتمع والدولة؛ وكان لا بد من إبقاء بعضها وحذف البعض الآخر (وسنأتي على ذلك لاحقاً). وعلى الرغم من البعد العاطفي الحماسي لهذا النص، فإنه يخالف كل ما له علاقة بتعريف الدولة والسيادة في العلوم السياسية وفي القانون الدولي لتعريف الدولة. فالسيادة دولياً هي سيادة الدولة، والدولة حسب اتفاقية مونيفيديو الدولية تقوم على أربعة أسس: الإقليم (أي الأرض)، والسكان الدائمون (أي الشعب)، والحكومة (أي النظام السياسي)، ومقدرة إقامة علاقات مع دول أخرى (أي العلاقات الدولية للدولة). والسيادة لهذه الدولة تعني شرعيتها بالنسبة للإقليم والسكان والنظام والعلاقات الدولية، فالسيادة هي مقدرة

الدولة على السيطرة على الإقليم، ومقدرتها على السيطرة على السكان (وهنا تأتي ضرورة الوثيقة الدستورية)، ومقدرتها على القيام بالتزاماتها الداخلية والخارجية (أي النظام وعلاقاته)، ومقدرتها على احترام القانون الدولي. وبهذا، فالسيادة للدولة، والشعب جزء من هذه الدولة.

وفي التوزيع المتداخل للمعاني نرى، مثلاً، أن المادة (١١) قبل التعديل تقول: "النظام السياسي الفلسطيني، ديمقراطي نيابي يقوم على التعددية السياسية..."، وهذا كلام جميل وواضح حتى الآن. ولكن المادة نفسها تتابع وتقول: "ويكفل الحقوق والحريات للأقلية دون تمييز في حقوقها والتزاماتها ويكفل حمايتها واحترامها للشرعية بما يضمن تحقيق المصلحة العليا للشعب الفلسطيني ووحدته الوطنية." وهذا الكلام في غير محله، فهو يدخل في باب الحقوق لا في باب الأسس، وهو كذلك خطير يربط الحقوق بالواجبات بشكل فظ، وكأن الأقليات لن تحصل على حقوقها، إلا إذا قامت بالتزاماتها. ويجب التنويه هنا أن الحقوق المشروطة مرفوضة في أي تشريع، وهي مرفوضة أساساً في القانون الدولي الذي نحدد أننا نلتزم به. وبعد التعديل تم شطر المادة إلى شطرين، فحملت المادة (١٢) المعدلة الشطر الأول للمعنى الأساسي كما أوردناه، أما الشطر الثاني فقد حذف نهائياً؛ وكان يجب إبقاؤه، مع تعديل معناه بالقول إن الأقليات تتمتع بالحقوق نفسها، بلا انتقاص أي منها، وهذا مكفول دستورياً. أما في الصيغة الثالثة المعدلة، فقد استمر حذف الشطر الثاني، ولكن المادة توسعت عما كانت في الصيغة الثانية، لتتحدث، في غير محله، عن حقوق المواطنين وحرياتهم والمشاركة السياسية من خلال الأحزاب. وهذه المعاني كلها جيدة، ولكنها تدخل في باب الحقوق للمواطنين، أو في باب واجبات الدولة في صيانة هذه الحقوق، ولا علاقة لها بالأسس العامة.

والمادة (١٢) قبل التعديل، التي حذفت بالتعديل في الصيغة الثانية وكذلك في الصيغة الثالثة، تتحدث عن السلطة التأسيسية، وهذا لا وجود له فعلاً، ومعنى المادة يجب أن يكون في فصل الواجبات، إذ تقول المادة: "تمارس السلطة التأسيسية للشعب الفلسطيني بما يحقق مصالحه العامة ويحمي الحقوق والحريات الفردية والعامة". وقد ورد في بعض الدساتير العربية

نص يتحدث عن السلطة التأسيسية، منها الدستور الجزائري الذي أوردت المادة (٧) فيه ما يلي: "السلطة التأسيسية ملك الشعب ..."، وهي هنا تعني أن الشعب مصدر السلطات، فهو الذي يفوض السلطة إلى حكامه بواسطة ممثليه. وهذه المادة في الدستور الجزائري مرتبطة بالمادة (٦) قبلها التي تقول: "الشعب مصدر كل سلطة ..."، كلا المادتين هي في تعريف الشعب، وحقه في تفويض السلطة لمن يرغب. ويمكن دمج المادتين في مشروع الدستور الفلسطيني، والاستعاضة عن المادة (١٢) بنص يقول: "الشعب الفلسطيني مصدر السلطات في فلسطين، وتمارس هذه السلطات باسمه وموافقته ورضاه، حسبما أقره في الدستور باستفتاء شعبي". وقد وردت بهذا المعنى في المادة (١٠) من الصيغة الثانية المعدلة، التي حذفت للأسف من الصيغة الثالثة لتعارض فكرة الاستفتاء مع ما جاء حول إقرار الدستور في الصيغة الثالثة (والذي سنتحدث عنه لاحقاً)، بحيث لم يعد هنالك ذكر بأن الشعب هو مصدر السلطات. وكان يجب الإبقاء عليها في هذا المعنى، ولذا يجب أن تضاف ثانية في الصيغة النهائية للدستور قبل إقراره.

وهنالك العديد من المواد الأخرى في الأسس التي يجب أن تدخل في فصل يخص للواجبات، فهنالك المادة (١٤) قبل التعديل التي تقول: "سيادة القانون والعدالة أساس الحكم والدافع لعمل السلطات الحاكمة ..."، ووردت بالمعنى نفسه تقريباً في المادة (١٣) في الصيغة الثانية قبل التعديل، وكذلك في المادة (٩) في التعديل الثالث، وتحدث عن واجبات الدولة. وكذلك الأمر بالنسبة للمادة (١٧) قبل التعديل التي تقول: "يحظر تحصين أي عمل قانوني أو مادي من إدارات الدولة ..."، والتي وردت بالمعنى نفسه تقريباً في المادة (١٤) في التعديل الثاني، وفي الفقرة الثانية من المادة (١٠) من التعديل الثالث، والتي جاء فيها: "... ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء..."، فهذا أيضاً من واجبات الدولة، أو التزاماتها نحو المواطنين ضمن التعاقد الدستوري. وقد وقعت هذه المادة في الصيغة الثالثة بين المادة (٩) التي تتحدث عن سيادة القانون، فاستندت إليها، ولكن كما قلنا، هي والمادة (٩) يجب أن تكونا ضمن فصل الواجبات في باب الحقوق والواجبات. وهي جاءت قبل المادة (١١) التي تتحدث عن

استقلال القضاء وحصانته، والتي لا علاقة لها بالأسس العامة، فهي في تعريف القضاء، ويجب أن تكون في باب السلطة القضائية. والمواد الثلاث تسند بعضها البعض في تسلسلها ضمن الصيغة الثالثة، ولكن كما قلنا لا مكان لها في باب الأسس. وكذلك الأمر بالنسبة للفقرتين الأولى والثالثة من المادة (١٠)؛ فالفقرة الأولى تتحدث عن إخضاع جميع أعمال السلطات العامة في فلسطين للرقابة (الإدارية والسياسية والقانونية والقضائية)، وأهمها طبعاً القضائية، فهي التي تنظر في الأمر وتقرر له، ولذا مكانها في باب السلطة القضائية. أما الفقرة الثالثة، فتتحدث عن التزام الدولة بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن أخطاء موظفي الدولة، وهذه إما تأتي ضمن فصل واجبات الدولة، أو ضمن باب السلطة القضائية، إن أن التعويض يقره عادة القضاء.

أما المادة (١٨) قبل التعديل فتقول: "احترام الأفراد والسلطات لأحكام القضاء واجب ..."، فهذا أيضاً يدخل ضمن الواجبات، واجبات الدولة وواجبات الأفراد، وقد جاءت ضمناً في المادة (١١) في الصيغة الثالثة في باب الأسس وهو ليس مكانها. كما تقول المادة (٢٢) قبل التعديل: "تسهر الدولة على تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية ..."، وقد جاءت بالمعنى نفسه في المادة (١٧) في التعديل الثالث، وهذه الصيغة أيضاً (ومعناها المعدل) تضع النص ضمن باب الواجبات لا باب الأسس. وتقول المادة (٢٣) قبل التعديل: "البيئة النظيفة حق من حقوق الإنسان ..."، وبقيت بالمعنى نفسه في المادة (٢١) في التعديل الثاني، وبالمعنى نفسه، أيضاً، في المادة (١٤) في التعديل الثالث، وهي عندما تدخل ضمن باب الأسس، يجب أن تورد ضمن فصل عن تعريف المجتمع، أو أن تنقل كلياً إلى فصل واجبات المجتمع في باب الواجبات. والملاحظ أن الدستور السوداني، وهو أكثر الدساتير العربية ترتيباً وتنسيقاً، يجعل لكل مادة عنواناً، وكل مجموعة مترابطة من المواد فصلاً، وكل فصول عدة في الإطار الدستوري نفسه باباً. وكل الدساتير العربية التي اطلعت عليها، باستثناء الأردني، تقسم المواد على فصول وأبواب. ولكن التقسيم السوداني هو أفضلها. وعلينا عند صياغة الدستور الفلسطيني أن نهتم للتبويب والترابط، لأن بهما الفهم الواضح للنصوص الدستورية.

## (ب) خطأ النص الدستوري:

ليس الترتيب هو فقط ما ينقص مشروع الدستور الفلسطيني، بل الخطأ في التعبير الدستوري كذلك، كما لاحظنا في نص المادة (١٠) قبل التعديل التي تتحدث عن سيادة الشعب بدل سيادة الدولة، والتي سبق أن تحدثنا عنها. وفي المادة (١٩) قبل التعديل يجري الحديث عن الالتزام بالمواثيق الدولية. وهي تقول: "المواثيق والمعاهدات الدولية التي تعقدها دولة فلسطين أو تنضم إليها تصبح جزءاً من النظام القانوني الفلسطيني بعد تبنيها بقانون، وتكون في مرتبة التشريعات العادية. وتعد القواعد العرفية الدولية جزءاً من النظام القانوني ما لم تتناقض مع أحكام الدستور أو القوانين السارية؛ فهذا النص يقبل المواثيق الدولية ثم يرفضها إذا تعارضت مع القانون الداخلي؛ وهذا لا يجوز ضمن القانون الدولي، والذي يجعل القواعد العرفية ملزمة لكل الدول وفي مرتبة أعلى من القانون الداخلي، وعلى الدول أن توفق قوانينها بما يتلاءم مع الأعراف القانونية الدولية، وبخاصة تلك الأعراف التي أصبحت قواعد أمر، ومنها حقوق الإنسان وجرائم الحرب، والعدوان، وإبادة شعب، والتعذيب، والاستعباد. ولذا، لا يمكن وضع المادة بهذه الصيغة الشريطية، ومن المفضل تركها بلا تحديد ضمن باب الحقوق، حيث يجب أن تكون.

ولتسهيل الأمر وتوضيحه يمكن أن ترد المادة بالشكل التالي: "حقوق الإنسان وحرياته الأساسية وفقاً للقوانين والمواثيق والعهد الدولية هي جزء لا يتجزأ من منظومة القوانين الفلسطينية، وملزمة وواجبة الاحترام والتنفيذ". وهذا النص الواضح أفضل من النص في مشروع الدستور، فهو يضع الصيغة تماماً في مكانها الصحيح في الحقوق، طبقاً للمواثيق الدولية، باعتبار أن هذه المواثيق تتحدث أساساً عن حقوق الإنسان، وهي قواعد ملزمة، لا يمكن القول إننا يمكن أن نقبلها أو نرفضها، بما يتوافق مع القانون الداخلي الفلسطيني، وبخاصة أننا نتحدث عن قوانين جديدة جاءت بعد المواثيق، لا قبلها. وفي المادة (٢٠) من الصيغة المعدلة الثالثة جرى التعديل على نحو ما ذكرنا، وأدرجت ضمن باب الحقوق، ولكنه تعديل مجزوء، إذ تقول المادة: "حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ملزمة وواجبة الاحترام...، ولكن بدون

الحديث عن الالتزام بالمواثيق الدولية، بل يجري الحديث عن المواثيق الدولية في المادة (١٨) بشكل مستقل وضمن باب الأسس، وكأن لا علاقة لها بهذا المعنى الخاص بحقوق الإنسان. ومن المفضل أن تشكل المادتان مادة واحدة كما أوضحنا، لما للثنتين من ترابط في الالتزام بحقوق الإنسان طبقاً للمواثيق الدولية التزاماً مطلقاً. وهذه المواثيق تشمل أساساً الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي للاقتصاد والاجتماعية والثقافية، بالإضافة إلى العديد من المواثيق والاتفاقيات الأخرى حول المرأة والطفل والبيئة، وغيرها من الأمور التي تهم تنظيم العلاقات المجتمعية.

### المطلوب دستورياً في الأسس العامة:

بعد كل هذا الحديث عن ضرورات الفصل بين المواد، وإعادة التوبيخ، نرى أن علينا أن نقترح صيغة بديلة لباب الأسس العامة، وهذه الصيغة هي صيغة نموذجية مقترحة تشمل أربع مواد فقط، الأولى تتحدث عن دولة فلسطين ونظامها، والثانية عن النظام السياسي فيها، والثالثة عن تعريف الشعب الفلسطيني، والرابعة عن المجتمع الفلسطيني. وفي هذه الصيغة المقترحة، جاءت المادتان الأولى والثانية في فصل واحد يتحدث عن فلسطين ونظامها، لما للنظام السياسي من علاقة بالدولة. أما المادتان الثالثة والرابعة، فقد جاءتا في فصل آخر لما للشعب والمجتمع من ترابط. والصيغة المقترحة في معظمها مستنقاة من الصيغ التي طرحت لمشروع الدستور الفلسطيني، ولكن بإعادة ترتيب، وبتوضيح في المعاني وترابطها، حسبما سبق وأن أوضحنا أعلاه. وهذه الصيغة هي مجرد اقتراح لتقريب المعنى حول ما طرحناه حتى الآن من ضرورة الترابط والترتيب في المعاني والوضوح في النص الدستوري. وهذه الطريقة في طرح صيغة نموذجية بديلة ستأتي في كل فصل من هذا البحث، لضرورة طرح أفكار بديلة للنصوص المطلوبة بدل النصوص المطروحة في مشروع الدستور الفلسطيني:

## الباب الأول

### في الأسس العامة

#### الفصل الأول

#### الدولة الفلسطينية ونظامها

#### المادة (١) - الدولة :-

- ١- فلسطين جمهورية مستقلة ذات سيادة كاملة لا يجوز التنازل عنها، وأراضيها وحدة واحدة لا تتجزأ، حسبما تقره لها المواثيق والأعراف والقرارات الدولية.
- ٢- تجسد الدولة الشخصية القانونية للشعب العربي الفلسطيني، وهي رمز وحدته، والمحافظة على الاستقلال ووحدة وسلامة الأراضي والسير المنتظم للسلطات العامة، وفق أحكام الدستور.
- ٣- فلسطين جزء من الوطن العربي، واللغة العربية هي لغتها الرسمية.
- ٤- القدس عاصمة دولة فلسطين ومقر سلطاتها العامة.
- ٥- الإسلام هو الدين الرسمي للدولة وللمسيحية وسائر الرسالات السماوية قدسياتها ومكانتها.
- ٦- علم فلسطين هو علم نضالها منذ أن بدأ الغزو الاستعماري في أوائل القرن العشرين، وهو العلم ذو المثلث الأحمر اللون والخطوط السوداء والبيضاء والخضراء من الأعلى إلى الأسفل، بلا أية إضافات أخرى، ويحدد القانون أحجامه.
- ٧- يحدد القانون النشيد الوطني لفلسطين وشعارها وأوسمتها وشاراتها وعملتها.

#### المادة (٢) - النظام :-

- ١- النظام السياسي الفلسطيني نظام ديمقراطي نيابي يقوم على التعددية السياسية، وعلى حق التداول السلمي للسلطة وفقاً لأحكام الدستور.



- ٢- يقوم النظام الديمقراطي الفلسطيني على الفصل بين السلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية.
- ٣- يقوم النظام الاقتصادي في فلسطين على مبادئ الاقتصاد الحر وضمان حرية النشاط الاقتصادي في إطار المنافسة المشروعة.
- ٤- الثروات الطبيعية والآثار والمنشآت التاريخية في فلسطين ملك للشعب الفلسطيني ولا يجوز احتكارها، وتلتزم الدولة بالمحافظة عليها واستغلالها أفضل استغلال طبقاً لأحكام القانون.
- ٥- تقوم العلاقة بين السلطات الثلاث التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، على أساس التعاون والرقابة المتبادلة بينها، وليس لأية سلطة منها ممارسة اختصاصات لم تسند إليها بموجب أحكام الدستور.

## الفصل الثاني

### الشعب والمجتمع الفلسطيني

#### المادة (٣) - الشعب:-

- ١- الشعب العربي الفلسطيني جزء من الأمة العربية والإسلامية.
- ٢- الشعب العربي الفلسطيني على أرضه وفي الشتات شعب واحد لا يمكن فصله، أو التفريق بينه، ومصيره أن يتوحد كله على أرض وطنه.
- ٣- الشعب العربي الفلسطيني الذي ناضل طويلاً وقدم الشهداء والتضحيات من أجل الحرية والاستقلال، يحمي استقلاله بدماء أبنائه، ويبني دولته بعرقهم وجهودهم.
- ٤- حق الشعب الفلسطيني بالعيش على أرضه وأرض أجداده ومقدساته، هو حق طبيعي مقدس لا يسمح بمسه أو إنكاره، وللفلسطيني الذي هجر من فلسطين ومنع من العودة، الحق في العودة إلى دولته وحمل جنسيتها، وهذا حق لا يسقط بالتقادم.
- ٥- الشعب العربي الفلسطيني مصدر السلطات في فلسطين، وتمارس هذه السلطات باسمه وموافقته ورضاه، حسبما أقره في الدستور باستفتاء شعبي.

٦- تمارس السلطات المستمدة من الشعب العربي الفلسطيني طبقاً للدستور، وبما يكفل مشاركة اللاجئين الفلسطينيين المقيمين في الخارج في رسم السياسات الوطنية العامة.

#### المادة (٤) - المجتمع:-

- ١- يؤمن المجتمع الفلسطيني بمبادئ السلام العادل والحرية والمساواة والكرامة الإنسانية وحقه في ممارسة السيادة على أرضه وتقرير المصير.
- ٢- يؤمن المجتمع الفلسطيني بالتعددية السياسية والفكرية والعقائدية، ويعيش أبنائه في تلاحم وتآخٍ مهما اختلفت آراؤهم ومعتقداتهم، في جو من التسامح والمحبة.
- ٣- يناضل المجتمع الفلسطيني من أجل الحرية والديمقراطية، ويعتز بدستوره ويؤسساته الدستورية.
- ٤- يؤمن المجتمع الفلسطيني بسيادة القانون وهيئته، وبأن القانون فوق الجميع، لا يميز فرداً عن فرد، أو فئة عن فئة، أو جماعة عن جماعة.
- ٥- يؤمن المجتمع الفلسطيني بضرورة قيام دولة المؤسسات والنظام التي تحمي حقوق الناس وتسير شؤونهم من خلال حكم رشيد يقوم على الشرعية الدستورية.
- ٦- البيئة المتوازنة النظيفة حق من حقوق الإنسان والحفاظ على البيئة الفلسطينية وحمايتها من أجل أجيال الحاضر والمستقبل مسؤولية مجتمعية ورسمية، ويقع الإخلال بها تحت طائلة القانون.
- ٧- يؤمن المجتمع الفلسطيني بالتكافل والتضامن الأسري والمجتمعي، كأحد أسس بنائه.



## الفصل الثالث

### في حقوق الناس



## في حقوق الناس

### وضوح النص الدستوري:

بعد تعريف الدولة وتناول حدودها ومنطلق سيادتها في مواد قصيرة وضرورية كمدخل للوثيقة الدستورية، يتحدث الدستور عادة عن حقوق الناس. "إن حقوق الإنسان هي حقوق متصلة بطبيعة الإنسان لا يمكن بدونها أن يعيش الإنسان عيشة البشر، ولا يمكن، أيضاً، أن تتحقق التنمية البشرية الحقيقية والسلم والرفاه الاجتماعي. وهي انبثاق عما وهب به الإنسان من مواهب وذكاء وإمكانات ذهنية وأخلاقية وروحية، وعما جبل عليه من تطلع إلى الأفضل بما يكرس كرامة البشر وتكريمهم عن سائر المخلوقات"<sup>٣</sup>. وهذه الحقوق لا يسمح نص دستوري يقوم أي حكم من أحكامه بمسها بأي شكل من الأشكال. "إن الدساتير لا تنشئ حقوق الإنسان، وإنما تعلن عنها فقط، لأن هذه الحقوق هي حقوق طبيعية، متأصلة في الإنسان، ويمتلكها بصفته كذلك. والغرض من كتابتها في الدستور كان، في التاريخ على الأقل، لتثبيتها في وثيقة عليا تلزم بها السلطات، ويستطيع الأفراد المحاجة بها في أي وقت"<sup>٤</sup>. وحتى نضمن ذلك، يجب أن تكون النصوص الدستورية واضحة وغير مرتبطة بضرورة تشريع آخر بشكل قوانين ناظمة للحقوق تحد منها بدل تنظيمها، بخلاف روح النص الدستوري؛ إننا لا نريد دستوراً "ليس له حرمة القانون الأعلى الذي يقيد

التشريع بمبادئه وقواعده وأحكامه، ولا يمنع الحاكمين من أن يصدروا من القوانين ما يفرغ الدستور من مضامينه التي هي صالح الشعب، ومن ذلك حقوق المواطن الأساسية، وما ينص عليه من حريات أساسية.<sup>٨</sup>

والحقوق أنواع، وكلها لا يمكن مسها أو الانتقاص منها، وكلها يجب تحديدها في الدستور لمنع التعدي اللاحق عليها بتشريع القوانين المنتقصة لها، إذ أن الدستور هو قانون أعلى من باقي القوانين وناظم لأسس تشريعها؛ "إن القانون الدستوري هو في أن القاعدة الأساسية للقانون وفرع من القانون أحدث من الفروع الأخرى ... القانون الدستوري هو نص قانوني متفوق على كل النصوص الأخرى، التي تنساق منه، ومنه تستقي صحتها".<sup>٩</sup> وفي معظم الدساتير العربية نجد فصلاً تتحدث عن الحقوق والحريات، وكل هذه الحقوق ينتقص منها في كل الدول العربية، بقوانين تنظم الحريات وتفسر الحقوق، بما لا ينسجم مع روح الدستور، حيث أن تداخل التشريع بالتنفيذ أحياناً حال دون منع انتهاك حقوق الناس وحرياتهم. وبهذا المجال يقول سليمان صويص، وهو من أكبر رجال القانون في الأردن: "إن المخاوف التي تراود المهتمين بحقوق الإنسان هو اعتبار استرداد المواطنين لبعض حقوقهم الأساسية نهاية المطاف في مسيرة حقوق الإنسان في بلادنا، وأن الديمقراطية التي يخلو التغني بها سوف تتوقف عند إجراء الانتخابات النيابية، والعروض التلفزيونية لخطابات أعضاء مجلس الأمة بين الحين والآخر، ووجود الأحزاب ... وبعض المظاهر الليبرالية".<sup>١٠</sup> وحقوق الإنسان أكثر بكثير من بعض المظاهر الليبرالية التي يدعي بعض الحكام بأنها ممارسات ديمقراطية دستورية، فيما هي مجرد تظاهرات إعلامية لطمس حقيقة الأنظمة الطاغية وتعيديها على الحقوق الأساسية لمواطنيها، وبالتالي جعل الوثيقة الدستورية مجرد حديث عابر لا علاقة له بالممارسات اليومية للسلطة بحق المواطنين.

ولعل الدساتير تكون أحياناً صادقة في منح الإنسان المواطن حقوقه وحرياته، ولكن عدم وجود محاكم دستورية أحياناً ترك المجال للسلطة التشريعية إذا كانت خاضعة لهيمنة السلطة التنفيذية، أن تشرع لما يرضي السلطة التنفيذية، ويهضم حقوق الناس، بدون وجود آلية لوقف ذلك. وفي الأردن مثلاً نص

الدستور على معظم هذه الحريات، ولكن "نجد أن القوانين الناظمة لهذه الحقوق والحريات تنتقص منها وتقيدها، ما يضع هذه القوانين في تعارض من نص وروح الدستور، إلا أن عدم وجود محكمة دستورية في الأردن يجعل من المراقبة والظعن والفصل في دستورية القوانين من عدمها مسألة في غاية الصعوبة"<sup>١١</sup> إن لم تكن مستحيلة أساساً. أما في الدستور المصري، فهناك تفصيل واسع للحقوق والحريات، ولكن لهيمنة السلطة التنفيذية على مجلس الشعب، وحق الرئيس حسب الدستور في الاعتراض على أي تشريع (المادة ١١٢)، ولوجود أكثر من آلية (المحكمة الدستورية، ومجلس الشورى الذين يعين الرئيس ثلث أعضائهم)، يجعل إمكانية إصدار تشريعات مقيدة للحريات أمراً سهلاً.

وعلى هذا الأساس، رأينا أن السلطة التنفيذية في كل من الأردن ومصر، تمكنت بالتلاعب بالانتخابات، من خلال إصدار قوانين مؤقتة قبيل الانتخابات، وضمنت من خلالها منع المعارضة بشكل شبه كامل من الوصول إلى قبة البرلمان، على الرغم من النصوص الدستورية في كلا البلدين التي تعطي المواطن من الحقوق ما تم انتقاصه في القوانين. كما أن قانون النشر والمطبوعات في كل من البلدين تم تغييره أكثر من مرة، وفي كل مرة يتم التغيير تزيد القيود على حرية الرأي. وفي كلا البلدين تم وضع أصعب القيود على تشكيل الأحزاب، فمنع ذلك المشاركة السياسية الحرة، وجعل المعارضة تحت رحمة الحكومة. أول المحاذير إذاً هو أن لا تكون نصوص الأحكام الدستورية الخاصة بالحقوق مطاطة، بحيث تسمح للتشريع اللاحق بأن ينتقص من هذه الحقوق بدلاً من أن يحميها.

## الفصل بين الحقوق والواجبات

المحذور الثاني المهم، هو ربط الحقوق بالواجبات؛ فالحقوق والواجبات لا يتبعان المرجع القانوني نفسه في التشريع. فالحقوق كما قلنا مقدسة يجب عدم مسها ولا ربطها بأي أمر آخر، وإلا أصبحت مشروطة بتنفيذ الواجبات، وليس هذا هو المطلوب لضمان الحقوق بلا أي انتقاص؛ الواجبات يمكن التحدث عنها في الدستور، بل يجب ورودها بوضوح في الدستور، ولكن



ضمن فصل يتحدث عن الواجبات، وليس كريط بينها وبين الحقوق. "فالحقوق والواجبات لا تعود للنظام القانوني نفسه، فالواجبات تعود للنظام الخلقي في حين تعود الحقوق للنظام القانوني ... أيضاً إن الواجبات تضع الشبهة على الحقوق. فالالاتصال بينهما يحول الواجبات إلى التزامات (مثال السوفيات) فقد استطاعت الدولة أن تستخلص منها ... وضع قيود على الحقوق ... ثم أنها أدت إلى انزلاق الواجبات إلى التزامات، ما أدى إلى التحول من الحرية إلى التسلط."<sup>١٣</sup> وهذا ما لا نريده في الدستور الفلسطيني.

ونجد هذا الربط في معظم الدساتير العربية، حيث تتساوى الحقوق مع الواجبات وترتبط معها. ولا نقول بأنه يجب عدم الحديث عن الواجبات، بل يجب الفصل بين الحقوق والواجبات. والواجبات ترد في فصل مستقل، لتحدد التزامات الفرد والمجتمع والدولة. ومعظم الدساتير العربية، عندما تربط بين الحقوق والواجبات، إنما تتحدث عن واجبات الفرد فقط، أما واجبات الدولة والمجتمع، فتكون ضمن أسس تكوين الدولة، أو ضمن المقومات، كما هو في الدستور المصري مثلاً، الذي يتحدث بالتفصيل عن المقومات الاجتماعية والخلقية والاقتصادية، قبل أن يتحدث عن الحقوق والحرريات والواجبات المتعلقة بالأفراد. والدستور الجزائري هو من القلة التي تفصل بين الحقوق والحرريات من ناحية، وواجبات الفرد من ناحية أخرى. ونرى هذا الفصل في الدستور السوداني أيضاً. وعدا ذلك، نرى باقي الدساتير العربية تجعل الربط بين الحقوق والواجبات أمراً لازماً. وهي لا تتحدث أساساً عن الحرريات إلا بالقدر الذي تربطه دستورياً بوجود قوانين ناظمة. أما القانون الأساسي السعودي، فكما سبق أن قلنا لا يتحدث عن حقوق، بل عن واجبات الدولة أساساً.

وحتى نعفي أنفسنا من التفسير الزائد، علينا في الدستور أن نشير بوضوح إلى أن الحقوق هي ما أقرته المواثيق الدولية دون نقص أو غموض؛ وفي هذا الخصوص يقول سليمان صويص: "إن التزام الأردن الرسمي والمعلن بحقوق الإنسان، وزيادة الاهتمام بهذه الحقوق، يتطلب إدخال نص واضح في الدستور يؤكد على سمو (أو علوية) الاتفاقات والعهود الدولية الخاصة بحقوق الإنسان على القانون الوطني"<sup>١٤</sup>، إذ أن المواثيق الدولية، باعتبارها

جزءاً من القانون الدولي، تأتي عادة في مرتبة أعلى من القوانين المحلية، بما فيها الدستور، وبخاصة تلك القوانين الدولية التي أصبحت أعرافاً وقواعد أمره ملزمة للجميع، وأهمها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (١٩٤٨)، والعهد الدولي للحقوق السياسية والمدنية (١٩٦٦)، والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٦٦)، بالإضافة للمواثيق الدولية التي تمنع التعذيب أو الإبادة، ومواثيق حقوق المرأة والطفل. "وقد أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في ديباجته الاعتراف بالحقوق المتساوية لجميع أعضاء الأسرة البشرية والاعتراف بالكرامة المتأصلة بينهم، التي هي أساس الحرية والعدل والسلام في العالم. وجاء في المادة الأولى من الإعلان العالمي "يولد جميع الناس أحراراً متساوين في الكرامة والحقوق"، وتنص المادة الثانية من الإعلان نفسه على أن "لكل إنسان حق التمتع بكافة الحقوق والحريات الواردة في الإعلان دون تمييز، سواء بسبب العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو أي رأي آخر أو الأصل الاجتماعي أو الثروة أو الميلاد أو أي وضع آخر". وتنص المادة ٢٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن "الناس جميعاً سواء أمام القانون، ويتمتعون دون أي تمييز بحق متساوٍ في التمتع بحمايته، وفي هذا الصدد يجب أن يحظر أي تمييز وأن يكفل لجميع الأشخاص على السواء حماية فعالة من التمييز لأي سبب"<sup>١٤</sup>، وإذا كنا لا يمكن إلا أن نلتزم بالمواثيق والعهد الدولية، فلماذا من الضروري تقييد الحقوق بنصوص دستورية تسمح للتشريع اللاحق بانتقاصها أو ربطها دستورياً بالواجبات، وهي في هذه المواثيق الدولية جاءت حرة بدون ربط أو تقييد؟

ومن بين الدساتير العربية، فقط الدستور الجزائري عالج هذه المعضلة القانونية، وفصل تماماً بين الحقوق والواجبات، ليس فقط بفصل مستقل لكل منهما، بل أيضاً بالنص الدستوري الواضح في المادة (٢٩) التي تقول: "كل المواطنين سواسية أمام القانون. ولا يمكن أن يتدرع بأي تمييز يعود إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي". في رأبي هذا أفضل نص في دستور عربي يتحدث عن مساواة الحقوق، ونحن بحاجة إلى نص شبيه له، بل أفضل منه يتماشى

مع النص الوارد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، إذ أن حق المساواة هو أساس الحقوق ومدخل كل الحريات. "المساواة هي أساس القانون والعدل، والمساواة بين الأفراد تمثل ضماناً أساسية لحقوق الأفراد وحرياتهم، وبدونها يكون في مقدور السلطات العامة أن تغير معاملتها للأفراد طبقاً لأهوائها، ما يحرّمها من العدالة ويهبط بها إلى الاستبداد الذي لا يرضان في ظلّه لحق أو حرية ... والمقصود بالمساواة هنا هو المساواة القانونية".<sup>١٥</sup>

"وتعرضت الدساتير العربية كلها [تقريباً] إلى مبدأ المساواة بين الناس وعدم التمييز بينهم في التمتع بالحقوق الواردة في الدستور، غير أنها لم ترد بذات التفصيل الذي تضمنه الإعلان أو العهد".<sup>١٦</sup> وفي نقد هذا النقص في الدستور الأردني "دعا العديد من الحقوقيين الأردنيين إلى تعديل بعض مواد الفصل الثاني [الخاص بالحقوق والواجبات] من الدستور لاستيعاب مبادئ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والاتفاقيات الدولية الخاصة بهذه الحقوق. ومن ثم تعديل المادة السادسة لتصبح: "الأردنيون، رجالاً ونساءً، أمام القانون سواء يتمتعون بجميع الحقوق والحريات دون تمييز بسبب العنصر أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي أو الأصل أو الثروة".<sup>١٧</sup> وهنا نرى التركيز على الحقوق وإلغاء الواجبات من النص، مع التعميم بالتساوي ليشمل العنصر والجنس واللغة والدين والرأي والأصل والثروة، بعكس النص الموجود الذي يربط بين الحقوق والواجبات ويعطي المساواة فقط على أساس العرق أو اللغة أو الدين، والذي يقول في المادة (٦): "الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين".

ونجد ما يشابه هذا النص في معظم الدساتير العربية التي أفردت فصلاً عن الحقوق والواجبات، ومنها الدستور المصري (المادة ٤٠)، مع اختلاف بسيط في الصياغة. أما الدستور السوداني (المادة ٢١)، وعلى الرغم من أنه يفصل الحقوق والواجبات في فصلين مستقلين، إلا أنه في هذا النص يتساوى مع المشرع الأردني. وكذلك يرد في باقي الدساتير العربية، ما عدا الدستور الجزائري، الذي يفصل بوضوح بين الحقوق والواجبات، حتى في هذا النص كما رأينا؛ فالربط في الدساتير العربية هو لمنح الحقوق بقدر ما

تؤدي الواجبات، وهذا خطير لأن الواجبات تصبح ولاء للمحاكم، وترتبط عندها الحقوق بهذا الولا. وفي المادة (١٩) من الصيغة الثالثة المعدلة لمشروع الدستور الفلسطيني وقعنا في الخطأ نفسه عندما ربطنا الحقوق والواجبات في المادة نفسها، على الرغم من أننا أسهنا في المساواة وحددناها بالعرق والجنس واللون والدين والرأي السياسي والإعاقة، ويجب أن نضيف إلى هذه كلها العنصر واللغة والرأي غير السياسي والأصل الوطني والاجتماعي والثروة وأي وضع آخر، وذلك تمشياً مع ما جاء في المادة الثانية من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وهذا ما سنأتي على تفصيله لاحقاً، فالوضوح هو سيد المواقف، ويجب أن تكون أحكامنا الدستورية واضحة ومحددة بلا إبهام أو نقص.

## تصنيف الحقوق

### (أ) مجموعات الحقوق:

عند الحديث عن الحقوق يجب التمييز بالدستور بين الحقوق الفردية والحقوق الجماعية، وليس الفصل بينهما لانتقاص قيمة أي منهما، بل للتأكيد على كل منهما على حدة بنصوص دستورية واضحة تحفظ الحقوق وتصونها، دون انتقاص أي منها. وهذا الفصل بين مجموعتين للحقوق يثير أكثر من مشكلة في الأنظمة التسلطية التي تحاول أن تجعل الدستور غطاءً لانتقاص حقوق الناس، "الأولى: ... مشكلة تكامل هذه الحقوق فيما بينها. والثانية: ... مشكلة التوفيق بين هذين النوعين من الحقوق."<sup>١٨</sup> أما في الأنظمة الديمقراطية، فإن مشكلة التكامل تكون واضحة ويتم إقرارها برضى الناس، وذلك بتحديد الحريات الفردية، بحيث لا تتعدى حرية الفرد على حريات الآخرين، ولا يتم تقييدها بحجج التعدي على التقاليد أو العادات أو المصلحة العامة المبهمة. وكذلك الأمر عند الربط بين المجموعتين، بحيث لا تطغى واحدة على أخرى، ولا تكون الحقوق الجماعية على حساب الحقوق الفردية أو العكس. ولذا، نرى أن الأنظمة التسلطية تربط كل نوع من الحقوق بقانون يقيد من هذه الحقوق ويجعلها أحياناً خالية من المضمون، وذلك بحجة حماية الحقوق الفردية أحياناً على حساب الحقوق الجماعية، أو حماية المجتمع وحقوقه بتقييد حقوق الفرد.

والحقوق الفردية والجماعية تنتسب إلى حقوق طبيعية مدنية وإلى حقوق سياسية. وقد وردت هذه الحقوق بالمواثيق الدولية إن كان ذلك في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أو العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. والحقوق السياسية بالأساس حقوق جماعية، إذ لا يستطيع الفرد أن يمارسها إلا من خلال الجماعة في الدولة. "وتختلف الحقوق السياسية عن الحقوق المدنية بأنها ليست حريات، بل سلطات، وهي تعود للمواطن فقط، ولا يمكن ممارستها إلا في داخل الدولة التي يتبع الفرد لها، وهي تشكل أساس النظام السياسي. أما الحقوق المدنية فهي حريات وتعود للجميع بدون التدخل التحكيمي للدولة... وإذا كان بالإمكان تمييز طائفة الحقوق المدنية من طائفة الحقوق السياسية، فإنه ليس بالإمكان فصلهما، لأنه إذا لم تكن حقوق المواطن مضمونة فكيف يمكن القول إن إن حقوق الإنسان مصنونة؟"<sup>١٩</sup>

### (ب) الحقوق الفردية:

تدخل ضمن قائمة هذه الحقوق المدنية والسياسية طائفة من حقوق الإنسان، وليس كلها، إذ أن هنالك طائفة أخرى من الحقوق تدخل تحت باب الحقوق الاجتماعية والثقافية والاقتصادية وحتى البيئية. ومن ضمن الحقوق المدنية والسياسية بالإضافة إلى حق المساواة الذي أشرنا إليه، حق الحياة وحق الأمن والأمان وحق الحرية الشخصية وحق المعاملة الإنسانية (منع التعذيب والعبودية والعقوبة القاسية) وحق الشخصية القانونية وحق التقاضي والإنصاف القضائي والحقوق القضائية الأخرى (التعسف في الاعتقال والنفي وغيرها) وحق حرمة المسكن والأسرة والمراسلة، وحق التنقل والإقامة، وحق مغادرة البلد والعودة إليه، وحق اللجوء، وحق الجنسية، وحق تكوين أسرة، وحق التعبير وحرية الرأي، وحق الانتماء الفكري والعقائدي والديني، وحق التجمع والاشتراك في الجمعيات والأحزاب، وحق المشاركة السياسية، وحق تقلد الوظائف.<sup>٢٠</sup> ويمكن عند الصياغة الدستورية دمج عدد من هذه الحقوق في مادة واحدة من فقرات عدة، للحقوق ذات المعنى القانوني المتقارب، والمتمم لبعضه البعض. وإذا استثنينا حقوق التجمع والاشتراك في الجمعيات وأحزاب والمشاركة السياسية والتعبير والانتماء الفكري

والعقائدي والديني، التي هي حقوق جماعية نمارسها من خلال الجماعة، فإن باقي الحقوق هي حقوق فردية.

وعلى الرغم من أن حق المساواة هو أساس الحقوق، فإن الحق بالحرية الشخصية يعتبر أهم الحقوق الفردية. وحق الحرية يرتبط دائماً بحق الأمن والأمان، الذي ترتبط به أيضاً حرمة المساكن، والحق في الحماية من الأذى والمعاملة القاسية والتعذيب، وحق سرية المخاطبة والمراسلة، وقد ربطها البعض كلها مع الحق في الحياة، إذ أن "الحق في الحياة، والحق في الحرية، وحق الفرد في الأمان على شخصه هي من أوكذ حقوق الإنسان الطبيعية". وقد وردت مترابطة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادة ٣) "٢١". وعلى الرغم من ذلك، تعتبر "الحريات الشخصية من أهم الحريات، وذلك لارتباطها الوثيق بكيان الفرد، ولا قيمة لباقي الحقوق إذا لم تتوفر الحرية الشخصية للفرد. ويعني حق الأمن التمتع بقدر من الطمأنينة يستطيع الفرد بفضلها، وعلى أساس من النظام القائم في الدولة، أن ينظم شؤون حياته ويهيئ لمستقبله، وأن تتوفر له الضمانات التي تولد عنده قدراً من الإحساس والشعور بأنه بعيد عن الأعمال التعسفية المادية".<sup>٢٢</sup> ويرتبط بحق الأمن والأمان بعض الحقوق القضائية، كحق افتراض البراءة إلى أن يثبت الجرم، وحق عدم المحاكمة على جرم والمعاقبة عليه إلا بنص قانوني، إذ أن "من مقتضيات حق الأمن ... التقيد بمبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص القانون" أو بقاعدة شرعية، وهو المبدأ الذي يعني أن أي فعل أو امتناع لا يعتبر جريمة إلا إذا قرر القانون ذلك، وأن العقوبات التي توضع جزاء على فعل أو امتناع يجرمها القانون تحدد بنص في القانون".<sup>٢٣</sup>

وفي الدستور الأردني مثلاً، تقول المادة السابعة: "الحرية الشخصية مصونة". ونجد نصاً شبيهاً في عدد آخر من الدساتير العربية. وهذا النص الدستوري مطاطي، قابل للتفسير والتأويل والتشريع اللاحق بما يقضي على كل معنى من معاني الحرية الشخصية، وهي أساس الحريات المدنية، بل هي قاعدة الحقوق المدنية، فإذا كانت الحرية الشخصية موضع شك، أصبحت جميع الحريات الأخرى معلقة برغبة الحاكم. ولذا، نرى أن بعض الحقوقيين يطالبون بتغيير هذا النص في الدستور الأردني ليصبح "الحرية الشخصية

حق طبيعي لا تمس".<sup>٢٤</sup> وهذا النص شبيه بما هو موجود في الدستور المصري (المادة ٤١) وهذه النص أو أي شبيه له غاب تماماً عن مشروع الدستور الفلسطيني في صيغته الثالثة. وكان الأجدر وضعه لأنه أساس الحريات، لنقول في مادة واضحة: "الحرية الشخصية لكل مواطن حق طبيعي لا تمس". ونحن نريد أن يحمي الدستور الفلسطيني الحقوق المدنية باعتبارها حريات أساسية للفرد وهي حق للجميع، وأن يحمي الحقوق السياسية باعتبارها سلطات يملكها الفرد في المجتمع تمنحه حق الاختيار السياسي والتغيير والمحاسبة. وهنا يأتي المحذور الثالث، إذ لا تكفي الإشارة إلى أن للناس حقوقاً، بل يجب توضيح هذه الحقوق والتأكيد على عدم المساس بها أو انتقاصها.

والمجموعة التالية من الحقوق المدنية الفردية التي يجب الوضوح في نصها الدستوري، والمعاقبة على المس بها، هي مجموعة حقوق الحركة، وهي تشمل حق التنقل بأي من الوسائل المتاحة التي يختارها الإنسان، وحق الإقامة والانتقال إلى مكان آخر بلا قيود، وحق مغادرة البلد والعودة إليه بلا تدخلات أمنية. وهذه الحقوق "هي إمكانية تغيير الفرد لمكانه وفقاً لمشيئته أو الذهاب والمجيء حيث شاء، وقد سماها البعض بحرية الحركة، وأطلق عليها بعض آخر حرية الغدو والرواح ...، ويمكن التمييز بين أنواع التنقل المختلفة، التنقل الجوي والبحري والبري ... وأكثرها أهمية هو التنقل سيراً على الأقدام؛ لأنه يتطلب قدراً أكبر من الحرية ويرتبط بالحركة الطبيعية للإنسان".<sup>٢٥</sup>

والحق الثاني من حقوق الحركة هو حق اختيار مكان الإقامة بلا ضغط أو إكراه، وتغيير هذا المكان حسب رغبة الإنسان، وهذه حرية للإنسان "تتعلق بحق الفرد في تغيير مكان إقامته والانتقال إلى مكان آخر حيث شاء، ودون أن تحظر عليه الإقامة في مكان معين".<sup>٢٦</sup> وقد جاءت الحريتان بالتنقل والإقامة مرتبطتين في المادة ١٣ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وفي المادة ١٢ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، وشمل هذا، أيضاً، الحق في مغادرة الفرد لوطنه والعودة إليه بدون تعطيل أو ضغوط. "وعلى الرغم من أن الدساتير العربية نصت على حرية التنقل واختيار مقر الإقامة، فإن تقييدها للمشرع لم يكن كافياً، بحيث تبقى للمشرع سلطة واسعة في

التضييق على ممارسة هذه الحرية" <sup>٢٧</sup> أما بالنسبة للحق الثالث من حقوق الحركة في الدساتير العربية، وهو حق المغادرة والعودة، فقد "اكتفى معظمها بالنص على تحريم إبعاد المواطنين عن أرض الوطن، وبالتالي إقرار حقهم بالعودة إليه" <sup>٢٨</sup> مع السكوت عن معالجة الضغوط في المغادرة، وحتى أن الكثير من هذه الدساتير تتكلم فقط عن حق العودة دون الحديث عن حق المغادرة، كما أن بعضها قد سكت أصلاً عن حق العودة.

لن نستفيض أكثر في الحديث عن باقي الحقوق الفردية على الرغم من أهميتها، فهي بحاجة إلى بحث كامل مستقل، يفسر هذه الحقوق ويقارن بين ما هو موجود في الدساتير العربية والمطلوب فعلاً، حسب المواثيق الدولية كحد أدنى للاعتراف بحقوق الإنسان العربي في وطنه. وتشمل هذه الحقوق حق التقاضي والحقوق القضائية الأخرى التي أشرنا إليها، وحق تقديم العرائض والشكاوي وحق التملك وحق الإرث، وحق اللجوء، وغيرها من الحقوق الفردية الأخرى، ولكن ما يهمنا هنا هو حق تكوين الأسرة (الذي سنعود له لاحقاً)، وحق حصول الفرد على جنسية بلده، التي تلاعب الكثير من القوانين العربية بنصها الدستوري، فحصره بالرجال وذرياتهم، مثلاً. وحتى جنسية المرأة من دولة ما تتغير إذا كان زوجها أجنبياً، أي لا يحق لها حتى الاحتفاظ بجنسيتها في بعض قوانين الجنسية العربية، كما أن "أغلب الدساتير [العربية] سكنت تماماً عن الجنسية. ومن ذكرها منها أوكل تحديدها للقانون" <sup>٢٩</sup> أما بالنسبة لحق تكوين الأسرة، فقد غاب تماماً عن معظم الدساتير العربية، إذ أن حق تأسيس الأسرة هو "حق المرأة والرجل بدون تمييز في التزوج والتمتع بالحقوق المترتبة على الزواج، والحماية الخاصة للأسرة" <sup>٣٠</sup>. وهذا الحق الذي نصت عليه المواثيق والاتفاقيات الدولية المتعددة، يتعارض مع الفهم العربي لحقوق المرأة، فتجاهلته الدساتير العربية.

### ج) الحقوق الجماعية:

المجموعة الأخرى من الحقوق هي الحقوق الجماعية، وهي تشمل حقوق الرأي والضمير، وحق الاجتماع والتجمع، وحق تكوين الجمعيات والأحزاب. وهذه الحقوق تتداخل بالحقوق الفردية كما قلنا، ولا يمكن فصل الاثنين عن بعضهما البعض، بل يجب التوفيق بينهما، فالحقوق الجماعية هي امتداد



طبيعي للحقوق السياسية للفرد، تماماً كما هي الحقوق السياسية امتداد طبيعي للحقوق المدنية. ولهذه المجموعة من الحقوق مضمونان: "الأول: هو أنها الحقوق التي تضمن لجماعات من الأفراد عدداً من الحريات مثل حرية الاجتماع وحرية تشكيل الجمعيات والأحزاب السياسية وحرية الأديان والصحافة ... الثاني: هو أن هذه الحقوق تستفيد منها مجتمعات لها خصائص معينة، أو هي الحقوق التي تحمي المجتمعات ضد أنواع التمييز العرقي أو اللغوي وأخيراً الديني".<sup>٣١</sup> وفي معظم الدساتير العربية، إن لم يكن فيها كلها، نرى تعدي القوانين الحاكمة لهذه الحقوق على النصوص الدستورية التي تحددها. وهنا يأتي المحذور الرابع عند وضع الدستور الفلسطيني، إذ يجب أن تكون كل القوانين التي تفصل لإجراءات ممارسة هذه الحقوق هي قوانين غير مقيدة بشروط وتقييدات تعجيزية، تجعل من هذه الحقوق مجرد ذكر دستوري، بلا واقع فعلي في الممارسة، بحيث تحمي النصوص الدستورية هذه الحقوق من تلاعب المشرع لاحقاً، إن كان ذلك في المضمون الأول الخاص بالحريات الجماعية من حيث حماية حريات الاجتماع وتشكيل الجمعيات والرأي، أو كان ذلك في المضمون الثاني، بالحفظ على حريات المجموعات الخاصة من الاضطهاد أو التمييز على أساس العرق أو اللغة أو الدين.

والحقوق الجماعية كما رأينا تنتسب إلى ثلاث شعب، أولاها حقوق الرأي والضمير، بما في ذلك حق المعتقد والفكر، وحقوق النشر والمطبوعات وغيرها. "وهي تعني قدرة الفرد على التعبير عن آرائه وأفكاره بحرية تامة وبالوسيلة التي يريدها" [؛ الاتصال المباشر بالناس، الكتابة، الرسائل البريدية والبرقية، الإذاعة والمسرح، الأفلام السينمائية أو التلفزيونية ... الخ. ... ومن مظاهر حرية الرأي حرية الصحافة التي تعني قدرة الأفراد على استعمال حقهم في التعبير عن آرائهم في الصحف والمجلات المختلفة، وحقهم في إصدار ما يشاءون من الصحف أو المطبوعات ضمن هدف معين، دون رقابة من السلطة العامة".<sup>٣٢</sup> وهنا يجب أن تكون النصوص الدستورية مطلقة في منح حرية الرأي والضمير، لأنها أساس الحريات الديمقراطية، فهي تعني "أن الفرد حر فيما يقول وحر في استقاء الأخبار والأفكار وإذاعتها بأية طريقة، سواء

كتابياً أم شفويماً أم طباعة. وقد أكدت المادة (١٩) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أنه: "لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون تدخل، واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأي وسيلة كانت دون تقيد بالحدود الجغرافية"،<sup>٣٣</sup> وهذا ما نصت عليه أيضاً المادة (١٩) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، مع جواز تقييدها ببعض القيود لحماية حقوق الآخرين وسمعتهم وحماية الأمن القومي والمصلحة العامة.

وتشمل حرية الرأي والتعبير حرية الفرد في المعتقد الديني والسياسي والاجتماعي بلا قيود أو شروط، بالإضافة إلى حرية إبداء الرأي والتعبير عنه بشكل شفهي أو كتابي بلا ملاحقات أو قوانين تفرض الرقابة على الرأي، أو تكتم الأفواه، وبدون أن تفترض النصوص الدستورية وجود قوانين تحدد هذه الحريات. وعلى الرغم من أن النص الدستوري يفصل بينهما، وكذلك النصوص الدولية، فإن الأصل في الحق واحد، وهو حرية الفرد في معتقده وفكره، وفي نشر هذا المعتقد، وفي التعبير عن رأيه، بلا منع عن رأي أو عقيدة، أو إكراه في رأي أو عقيدة. ولكن لضرورة التأكيد على الحرية الدينية والمعتقدية والمذهبية جاء الفصل بين حرية الرأي وحرية العقيدة والعبادة في النصوص الدولية والدستورية، فالفصل هو لتأكيد أهمية كل منهما، وهي بهذا الفصل تعني "حرية الشخص في أن يعتنق الدين أو المبدأ الذي يريده، وحرية في أن يمارس شعائر ذلك الدين، سواء في الخفاء أم العلانية، وحرية في أن يعتقد في أي دين، وحرية في ألا يفرض عليه دين معين، أو أن يجبر مباشرة المظاهر الخارجية أو الاشتراك في الطقوس المختلفة للدين، وحرية في تغيير دينه أو عقيدته ...". وقد أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة (١٨): "أن لكل شخص الحق في حرية الفكر والضمير والوجدان والدين، ويشمل هذا الحق حرية في تغيير دينه أو معتقده، وحرية في إظهار دينه أو معتقده بالتعبد وإقامة الشعائر والممارسة والتعليم بمفرده أو مع الجماعة، وأمام الملأ أو على حدة"<sup>٣٤</sup>، وهذا الأمر قد أكده، أيضاً، العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. وحيث أن هذا الحق يمارس عادة مع الجماعة، شملناه هنا ضمن الحقوق الجماعية.

أما الشعبة الثانية من الحقوق الجماعية، فهي حقوق الاجتماع والتجمع، بما في ذلك حق التظاهر والاحتجاج، وهذا يشمل البعد السياسي والاجتماعي وحتى الديني. "ويقصد بحرية الاجتماع" تمكن الأفراد من الاجتماع فترة من الزمن من أجل التعبير عن آرائهم بالمناقشة أو تبادل الرأي أو الدفاع عن رأي معين وإقناع الآخرين بالعمل به، أو على سبيل التعليم والمنفعة العامة" ... والمعلوم أن حرية الفكر وحرية إبداء الرأي لا تتم إلا بحرية الاجتماع التي تعد عنصراً أساسياً في الحياة السياسية والاجتماعية لأية دولة. وقد أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة ٢٠ منه على حق الاجتماع، حيث جاء فيه: "لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية"<sup>٢٥</sup>، ولكن جاء في المادة نفسها بأنه "لا يجوز إرغام أحد على الانضمام إلى جمعية ما". وتناول العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الموضوع نفسه في المادة (٢١)، ولكنه أكد على ضرورة العمل ضمن القانون لحماية المجتمع الديمقراطي. وعلى الرغم من ضرورة وجود قوانين تنظم عملية الاجتماع، حتى لا تعم الفوضى ويصيب الضرر المجتمع ككل، فإن القوانين الناظمة لحقوق الاجتماع يجب أن تؤكد على توفير الأمن والأمان للاجتماع، بدون أن تكون قوانين مانعة أو مشترطة للاجتماع. وعلى الدستور الفلسطيني أو يوفر الضمان بأن لا يكون القانون معاكساً لروح الدستور أو لنصه.

أما الشعبة الثالثة من الحقوق الجماعية، فهي حقوق تكوين الجمعيات والأحزاب، والمشاركة السياسية، وتداول السلطة، بما في ذلك حقوق المعارضة وتكوين مجموعات الضغط على السلطة القائمة. وهذا الحق مصدره أنه "إذا ما اتفق رأي جماعة على منهج معين في أمر من الأمور التي تمهم فلا يحول [أمر] بينهم وبين رغبتهم في تأليف جمعية أو هيئة أو نقابة أو منظمة ضمن إطار معين للوصول إلى أهداف مشروع علمية كانت أو ثقافية أو اجتماعية أو سياسية أو دينية، كما لا يحال بين أهداف الفرد ورغبته في الاشتراك بأي من تلك الأنماط من وسائل الاجتماع"<sup>٢٦</sup>. وليس في الإعلان الدولي لحقوق الإنسان حول هذا الأمر سوى ما ورد في المادة (٢٠) التي سبق وأشرنا إليها، حول حق الاجتماع والاشتراك في الجمعيات السلمية. ولكن "جاء في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المادة ٢٢:

"لكل فرد حق في حرية تكوين الجماعات مع الآخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات أو الانضمام إليها من أجل حماية مصالحه". ومن المعروف أنه لا يمكن للفرد أن يعمل منفرداً في الحقل الاجتماعي أو السياسي، بل عليه أن يتعاون ويتشارك مع غيره في كتل ومنظمات تختلف باختلاف الغاية المقصودة".<sup>٢٧</sup> وأول ما يجب ضمانه في الدستور، هو الممارسة الديمقراطية، أي تحويل الحقوق من حيث المبدأ إلى حريات يمكن ممارستها فعلاً، إذ أن حقوق تشكيل الجمعيات والأحزاب، بعكس حقوق الرأي أو حقوق الاجتماع، هي حقوق مكتسبة مرتبطة بالالتزام الجماعي لصيانة الديمقراطية. وهنا على الدستور الفلسطيني ضمان وجود هذه الحرية للجميع، مع تقييدها الواضح بضرورة الحفاظ على الأمن، وعدم المساس بالأسس الديمقراطية للمجتمع، إذ لا يعقل منح الحرية الديمقراطية لمن يريد تشكيل الجمعيات السياسية التي ترفض الديمقراطية، وتكون من بين مبادئها محاربة المفاهيم الديمقراطية أو ممارستها، وبهذا ينص الدستور على الديمقراطية ويحدد الضمانات لحمايتها، ويقر محاربة من يعمل على هدمها أو استغلالها لهدمها.

وبالإضافة إلى الحقوق الجماعية بمجموعاتها الثلاث المعروفة، هنالك بعض الحقوق الاجتماعية القديمة والحديثة، التي هي حق للفرد، ولكنها في الوقت نفسه واجب على الدولة والمجتمع، وهذه الحقوق تشمل الحقوق الاقتصادية والثقافية والاجتماعية، وقد حددها العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بالإضافة إلى ما يعرف بالحقوق الجديدة، التي هي بالأساس الحقوق البيئية. وهذه الحقوق كما جاءت في المواثيق الدولية كثيرة، ولكن يمكن إجمالها في خمس مجموعات رئيسية: الحقوق الاجتماعية (وتشمل الضمان الاجتماعي والأمومة والطفولة والشيوخ والمعاقين)، والحقوق التعليمية والثقافية (وتشمل التعليم الإلزامي والتمتع وتوفيره للجميع، والمشاركة الثقافية والفكرية، وحماية حقوق الإنتاج والإبداع الفكري)، والحقوق الصحية (الرعاية الصحية والعلاج المتاح للجميع)، وحقوق العمل (فرص العمل وحق اختياره، والأجر المتساوي والمكافآت العادلة، والراحة المدفوعة الأجر)، وأخيراً الحقوق البيئية الجديدة غير الواردة في العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بل جاءت في اتفاقيات دولية لاحقة (المحيط

البيئي السليم والنظيف، والهواء النقي، والماء العذب، ونوعية الحياة الحسنة).<sup>٣٨</sup> ولن نطيل الحديث عن هذه الحقوق، فهي حقوق بقدر ما هي واجبات على الدولة في غالبها، وهي أيضاً واجبات على المجتمع. وقد أوردناها ضمن الحقوق بدون التفصيل في الشرح، ولن نعود لشرحها عند الحديث عن الواجبات، سوى بذكرها ضمن مقترح النصوص المطلوبة دستورياً.

### الحقوق والحريات في مشروع الدستور الفلسطيني:

بعد هذا الحديث المطول عن معنى الحقوق وضرورة الفصل بينها وبين الواجبات، علينا إلقاء نظرة على ما ورد في باب الحقوق في مشروع الدستور الفلسطيني، وكيف تعالج نصوصه هذه الموضوع. وأول ما يرد على البال هو ما سبق ذكره، وهو التشتت في توزيع المواد وعدم الربط بين المواد المتقاربة في مادة واحدة من فقرات عدة. ولكن أخطر ما هو موجود ثلاثة أمور: أولاً، الربط بين الحقوق والواجبات، وسبق أن تحدثنا عن منزلقاته القانونية والسياسية، وضرورة الفصل بين الاثنين في فصلين مستقلين. وثانياً، عدم وضوح بعض المواد، وتركها بصيغة مطاطية قابلة لأكثر من تفسير، وكأن من الضرورة عدم إعطاء الحقوق كاملة، وبخاصة الحقوق التي تتحدث عن حريات جماعية أو فردية، وترك المجال للسلطة التنفيذية للانتقاص منها لاحقاً بتفسيرات مختلفة. وثالثاً، عملية الربط غير الضرورية في كثير من الأحيان بين الحقوق وأحكام القانون، أي وجوب قيام قوانين لاحقة للدستور تحدد كيفية ممارسة هذه الحقوق. وعلى الرغم من ضرورة وجود القوانين أحياناً، فمن المفروض في الدستور أن يجري التحذير في كل مرة يتم فيها مثل هذا الربط، بين وضع القانون وعدم مخالفة أحكام الدستور نصاً وروحاً. ولتجنب التكرار، يمكن إضافة مادة في نهاية فصل الحقوق تتحدث بهذا المعنى بدون ذكر ضرورة وجود قانون لتنظيم الحقوق والحريات في كل مادة تتحدث عن هذه الحقوق أو الحريات، وكذلك وجود مادة منفصلة تتحدث عن تنظيم الواجبات في قوانين، بدون أي تعارض مع الدستور نصاً وروحاً في أي قانون ناظم لأي حق أو أية حرية أو أي واجب.

وأولى المواد المبهمة في فصل الحقوق، هي المادة (٢٤) قبل التعديل، وهي مدخل أو أساس الحديث عن الحقوق. وتقول هذه المادة: "الفلستينيون أمام القانون سواء ويتمتعون بالحقوق وعليهم واجبات متساوية دون تمييز لأي سبب غير مشروع دستورياً". وهذا من أخطر ما قرأت في تحديد الحقوق؛ فهو أولاً يتحدث عن تمتع الفلستينيين بالحقوق، وليس بكامل الحقوق، ثم أنه يربط بينها وبين الواجبات (الالتزامات)، ثم يقول إن الالتزامات متساوية، وليست الحقوق هي المتساوية، وحتى هذا التساوي يمكن أن لا يكون كاملاً بين الجميع، إذ يمكن أن يكون هناك سبب دستوري للتمييز. فهل فعلاً هذا ما قصده واضعو النص، أم أن اللغة خانتهم، فجاء النص بهذا المعنى المحرف القابل للتأويل، والمنتقص للحقوق، والذي يعطي المجال للتمييز حتى دستورياً؟؟ وقد جرى بعض التعديل حسب المادة (٢٣) في التعديل الثاني التي جاءت بشكل مختلف في المادة (١٩) في التعديل الثالث، ولكن النقص لا يزال وارداً، وبخاصة في مسألة الفصل بين الحقوق والواجبات، وقد تحدثنا عن ذلك أعلاه. ولتجنب الإبهام والتناقض في المعنى وترك الأمور لأكثر من تفسير نقترح الصيغة التالية: "الفلستينيون رجالاً ونساءً متساوون أمام القانون، ويتمتعون بالحقوق والحريات نفسها دون تمييز بسبب الجنس و/أو اللون و/أو اللغة و/أو الدين و/أو المعتقد و/أو الرأي السياسي أو غيره و/أو الأصل و/أو العنصر و/أو الثروة و/أو المكانة الاجتماعية، و/أو لأي سبب آخر". وهذا النص واضح وشامل ويقتصر على الحقوق والحريات بلا ربط.

ومن ضمن الربط غير المبرر بالقوانين، نرى نص المادة (٢٨) قبل التعديل، الذي يقول: "لكل إنسان الحق في الحياة والحماية لحقوقه وحرياته وسلامته وفقاً لأحكام الدستور والقوانين الصادرة تنفيذاً له، ووفقاً لمبادئ العدالة". وعلى الرغم من أن هذا النص يبدو وكأنه يحمي الحقوق بالقانون، فإنه أيضاً قد يكون يربط الحقوق والحريات بالقانون، وبالتالي يمكن الانتقاص منها إذا ورد في القانون ما يشير إلى ذلك. وكان يمكن التحدث عن الشطر الأول من المادة بدون الربط بالقانون. وفي التعديل الثاني حذفت المادة كلياً، وكان من الأفضل تعديلها دون ربط بالقانون. وفي التعديل الثالث جاءت

مختصرة تقول في المادة (٢٥): "الحق في الحياة مصون بحميه القانون"، وهذا جيد ولكن النص الأفضل هو: "لكل إنسان الحق في الحياة، وله الحق في حماية حقوقه و/أو حرياته و/أو سلامته". وهذا يعطي الحق المطلق للإنسان بالحياة والسلامة وحماية حقوقه وحرياته بدون تدخل التشريع في انتقاص أي منها؛ مع إمكانية التشريع اللاحق لحماية هذا الحق ضمن القانون، بما لا يتعارض مع نص الدستور وروحه.

كذلك نرى الربط بالقانون في الحريات السياسية كما وردت في المادة (٦٤) قبل التعديل، إذ تقول المادة: "لكل مواطن الحقوق والحريات العامة المدنية والسياسية، التي يكفلها الدستور وتنظمها القوانين"، وبعد التعديل الثاني وردت بالمعنى نفسه تقريباً في المادة (٥٦)، ولكنها عدلت إلى الأفضل في المادة (٢٠) من التعديل الثالث، إذ تقول المادة: "حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ملزمة وواجبة الاحترام وتعمل الدولة على كفالة الحقوق والحريات الدينية والمدنية والسياسية والاجتماعية والثقافية للمواطنين"؛ وهذا النص لا شك جيد ولا يربط الحريات ويقيدها بالقوانين، ولكن لم يكن من الضروري الحديث عن الحقوق الأساسية فقط، بل ترك النص حراً عن كل الحقوق. وعلى الرغم من ضرورة وجود قوانين تنظم الحريات، فإن الربط بين منح الحرية وتقييدها بالقانون بدون التحذير من التعدي على الدستور هو أمر يجب الحذر منه. ولتجنب هذا الربط الخطر، يجب أولاً فصل المادة إلى فقرتين، تقول الأولى: "حقوق الإنسان وحرياته ملزمة وواجبة الاحترام والصيانة بلا أي تعدي"، بينما يمكن أن يكون نص الفقرة الثانية كما يلي: "الحريات العامة المدنية والسياسية والاقتصادية والدينية والاجتماعية والثقافية تنظمها القوانين بما لا يخالف أحكام الدستور".

أما أخطر ما في باب الحقوق، فهو موضوع حقوق المرأة؛ إذ أن مشروع الدستور الأول تجاهلها عند الحديث عن تساوي الحقوق، كما هو واضح من تفسير المادة (٢٤) أعلاه، ولكنه تجاهلها في موضوع الجنسية أيضاً. ففي المادة (٢٥) من الصيغة الأولى التي تتحدث عن الجنسية نرى النقص في مجالين: الأول أنها تمنح الجنسية بوساطة علاقة الدم من الآباء للأبناء، وهذا انتقاص في التساوي، وبخاصة بعد هذا النضال الطويل للشعب

الفلسطيني الذي شاركت فيه المرأة على قدم المساواة مع الرجل. وكان يجب أن تحدد المادة انتقال الجنسية من الآباء والأمهات للأبناء والبنات، لتوسيع الشمولية في منح الجنسية لكل من هو من أصل فلسطيني؛ وهذا تم بالفعل في المادة (١٦) المعدلة، التي نقلت من الحقوق إلى الأسس بلا مبرر، وتم الأمر نفسه في الصيغة الثالثة، حيث أصبح حق الجنسية في الأسس بدلاً من أن يكون في الحقوق، ولكنه جاء في صيغة أوضح تحدد بأن الجنسية تنتقل من الآباء والأمهات إلى ذرياتهم. أما المجال الثاني في النقص الدستوري حول حق الجنسية، فهو ترك الأمر ليحدده القانون، وهو ما تم تكديده في التعديل الثالث في مطلع المادة (١٢) وفي نهايتها، بلا توضيح أن هذا القانون يجب أن لا يتعارض مع أحكام الدستور.

وهذا الربط بقوانين انتقص من حق المرأة بوضوح في المادة (٦٣) في الصيغة الأولى لمشروع الدستور التي تقول: "النساء شقائق الرجال ولهن من الحقوق وعليهن من الواجبات ما تكفله الشريعة ويوجبه القانون". هذا الربط بالشريعة وبالقانون لم يمنح المساواة للمرأة، بل انتقص منها. والصيغة المقترحة للمادة (٢٤) أعلاه تغطي المادة (٦٣)، فلا تدع لها ضرورة في الدستور. وعلى الرغم من ذلك أبقى التعديل على المعنى الأصلي بصيغة جديدة وردت في المادتين (٢٦) و(٢٧) من الصيغة الثانية المعدلة. وعند الانتقال إلى الصيغة الثالثة نرى أن حقوق المرأة تمت معالجتها في المادتين (٢٢) و(٢٣)، وجاء الشرح أفضل وأوفى، ولكن وكما قلنا، لا ضرورة لها في الدستور، إذ أننا لو عدنا إلى المادة (١٩) من الصيغة الثالثة المعدلة، التي تحدثت عن المساواة أمام القانون، لوجدنا أن النص فيها يكفي بدون العودة ثانية إلى موضوع مساواة المرأة، وكأن النص الأول لم يكن كافياً. فإذا كان هذا فعلاً، يجب عندها توضيح النص بالقول إن الفلسطينيين رجالاً ونساء متساوون أمام القانون، كما اقترحنا أعلاه. وسنعود إلى موضوع المرأة في الدستور عند الحديث عن البناء المجتمعي لاحقاً.

وفي غير مكانها تأتي المادة (٤١) قبل التعديل التي تقول "تنشر القوانين التي يقرها المجلس التشريعي في الجريدة الرسمية...". وهذه المادة إما أن تدخل في فصل السلطة التشريعية، أو أن ترد في الأحكام الختامية،



التي تتحدث عن إقرار الدستور والقوانين والتعديلات، وما شابه، وهذا ما حدث فعلاً بالتعديل الثاني، كما أنها جاءت في المادة (٨٠) في التعديل الثالث، وتتحدث عن المعنى نفسه في موقعها الصحيح عند الحديث عن السلطة التشريعية. كما أن هنالك مواد عدة أخرى تأتي ضمن فصل الواجبات، وبخاصة واجبات الدولة مثل المادة (٤٩) قبل التعديل التي تتحدث عن تنظيم وحماية الملكية العامة، والتي جاءت في المادة (٤٩) أيضاً في التعديل الثالث، وتتحدث عن المعنى نفسه في فصل الحقوق بدلاً من فصل واجبات الدولة؛ وكذلك الأمر بالنسبة للمادة (٥٦) في الصيغة الأولى، التي جاءت متفرقة في المواد (٤٥) إلى (٤٧) في التعديل الثالث، والتي تتحدث عن واجب الدولة في تقديم الخدمات الاجتماعية؛ والمواد من (٥٨) إلى (٦٠) قبل التعديل التي تتحدث عن واجب الدولة في توفير التعليم والإشراف عليه، والتي استبدلت بالمواد (٤٢) إلى (٤٤) في الصيغة الثالثة؛ وكذلك المادة (٦٢) قبل التعديل التي تتحدث عن واجب الدولة في رعاية الأمومة والطفولة، والتي جاءت في المادة (٤٨) في الصيغة الثالثة. وكل هذه المواد يجب أن تنقل إلى فصل خاص يتحدث عن واجبات الدولة. ولعل هذا الدخول لمواد الواجبات في فصل الحقوق هو أن مشروع الدستور الفلسطيني لا يفصل بينهما، بل يوردهما ضمن فصل واحد يتحدث عن الحقوق والواجبات.

### المطلوب دستورياً في الحقوق والحريات:

لتوضيح مقصدنا حول الفصل بين الحقوق والواجبات، نورد فيما يلي مقترحاً حول صيغة دستورية تعالج مواد الحقوق. وهو مقترح نموذجي للاسترشاد، ويشمل الحقوق بأقرب ما يكون للمواثيق الدولية. وبعض هذه الصيغ مأخوذة من النصوص كما وردت في مشروع الدستور في صيغته المختلفة قبل التعديل وبعده، ولكن أغلبها جاءت من خارج هذه النصوص، وتمت مراجعتها مع الإعلان الدولي لحقوق الإنسان للتأكد من عدم نسيان أي من الحقوق التي أوردها الإعلان:

## الباب الثاني في معاني الحرية والالتزام

### الفصل الأول الحقوق والحريات

#### المادة (٥) - أسس الحقوق:-

- ١- الفلسطينيون رجالاً ونساءً متساوون أمام القانون، ويتمتعون بنفس الحقوق والحريات وبنفس الحماية القانونية دون تمييز بسبب الجنس و/أو اللون و/أو اللغة و/أو الدين و/أو المعتقد و/أو الرأي السياسي أو غيره و/أو الأصل و/أو العنصر و/أو الثروة و/أو المكانة الاجتماعية، و/أو لأي سبب آخر مهما كان.
- ٢- لكل مواطن شخصيته القانونية التي لا يمكن مساسها و/أو تجاهلها و/أو حرمانه منها.
- ٣- حقوق الإنسان وحرياته وفقاً للقوانين والمواثيق والعهود الدولية هي جزء لا يتجزأ من منظومة القوانين الفلسطينية، وهي ملزمة وواجبة الاحترام والتنفيذ.
- ٤- لا يجوز تعطيل أي من الحقوق والحريات إلا بما يجيزه الدستور في الظروف الاستثنائية وحالات الطوارئ والدفاع.
- ٥- يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة و/أو أي من الممارسات التي تؤدي إلى كبح الحريات وحرمان الحقوق المقررة دستورياً.
- ٦- حقوق الطفل والأم والمرأة والأسرة محفوظة بما يتطابق مع المواثيق الدولية وحقوق المواطن طبقاً لأحكام الدستور.
- ٧- للمرأة الفلسطينية شخصيتها القانونية المستقلة وذمتها المالية المستقلة، ولها نفس الحقوق والحريات التي للرجل، وحقوق المرأة الدستورية والقانونية مصونة ويعاقب القانون على المساس بها لأي عذر كان.
- ٨- حق عودة اللاجئين الفلسطينيين إلى موطنه وموطن آبائه الأصلي من الحقوق الطبيعية التي لا تتقادم ولا يجوز التصرف فيها نيابة عنه أو التسليم بحرمانه منها.

## المادة (٦) - كفالة الدستور للحقوق:-

- ١- يكفل الدستور الحقوق والحريات الشخصية والمدنية والسياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية والبيئية لكل المواطنين نساء ورجالاً يتمتعون بها على قاعدة المساواة وتكافؤ الفرص.
- ٢- يكفل الدستور الحقوق والحريات للأقلية دون تمييز في حقوقها وحرياتها ويكفل حمايتها واحترامها في ظل الشرعية الدستورية، بما يضمن تحقيق المصلحة العليا للشعب الفلسطيني ووحدته الوطنية.

## المادة (٧) - حق الجنسية:-

- ١- الجنسية الفلسطينية ثابتة لكل من كان يقيم في فلسطين قبل أيار ١٩٤٨، وتنتقل من الآباء و/أو الأمهات إلى الأبناء و/أو البنات، ولا تزول ولا تسقط بمرور الزمن.
- ٢- لا يجوز حرمان الفلسطيني من جنسيته، ولا تسقط الجنسية ولا تزول إلا بالتخلي الطوعي عنها، حسبما ينظم القانون ذلك.
- ٣- ينظم القانون طرق اكتساب الجنسية الفلسطينية والتنازل عنها وحقوق المواطن والتزاماته في حال تعددها، بما لا يتعارض مع أحكام الدستور.

## المادة (٨) - الحريات الفكرية:-

- ١- حرية ممارسة الشعائر الدينية والوصول إلى أماكن العبادة مكفولان دستورياً، ولا يحق التعدي عليهما و/أو منعهما لأي سبب من الأسباب.
- ٢- حرية الفكر و/أو الرأي و/أو التعبير، قولاً و/أو كتابة و/أو بغير ذلك من الوسائل السمعية و/أو المرئية و/أو الطباعية، و/أو بأية وسيلة أخرى مكفولة دستورياً، ولا يحق تحديدها و/أو كبحها و/أو التعدي عليها.
- ٣- حرية الصحافة و/أو الطباعة و/أو النشر و/أو الإعلان محمية دستورياً، ولا يجوز تعطيلها و/أو إخضاعها للرقابة، أو منع حرية العاملين بها، إلا وفقاً لما يحدده القانون بما لا يتعارض مع أحكام الدستور.

- ٤- يضمن القانون المنظم للحريات الفكرية وحرية الرأي والضمير ممارستها وحق التعبير عنها بلا تدخل و/أو ممارسة للضغوط و/أو القمع، ويضمن حق الصحفيين في الحصول على الأنباء والمعلومات، وتوزيعها ونشرها بمسؤولية طوعية بدون تحيز أو تجنّب.
- ٥- يشجع القانون المنظم للحريات الفكرية وحرية الرأي والضمير الإبداع العلمي والفني والأدبي، ويكفل كذلك حرية الرأي الأكاديمي.
- ٦- يضمن القانون حماية حقوق الملكية الفكرية الناجمة عن أي أثر علمي و/أو فني و/أو أدبي من إنتاج أي مواطن، ويعاقب كل من يتعدى على هذا الحق طبقاً لقانون العقوبات فيما يخص التعدي على أملاك الغير و/أو حقوقهم.

#### المادة (٩) - الحريات العامة:-

- ١- الحريات العامة المدنية والسياسية تنظمها القوانين بما لا يخالف أحكام الدستور.
- ٢- تشمل الحريات العامة حرية تكوين الجمعيات العلنية و/أو الأحزاب السياسية.
- ٣- تتضمن الحريات العامة حرية الاجتماع و/أو التجمع و/أو التظاهر، بما لا يؤدي إلى الفوضى أو الإخلال بالأمن أو إلحاق الأذى بالآخرين.
- ٤- ينظم القانون أصول التجمعات العامة والتظاهر للحفاظ على طابعهما السلمي، والتأكد من الانتظام الأمني فيها، بما لا يمس مصالح الآخرين، وبما لا يتعارض مع أحكام الدستور وأصول الممارسات الديمقراطية.

#### المادة (١٠) - حق المشاركة السياسية:-

- ١- لكل مواطن الحق والحرية بالمشاركة في الحياة السياسية مباشرة.
- ٢- لكل مواطن الحق والحرية في الانتخاب والترشيح نيابة عن الشعب.
- ٣- لكل مواطن الحق في إبداء الرأي بحرية وبدون ممارسة الضغوط، في أي استطلاع للرأي و/أو أي انتخاب و/أو أي استفتاء.

- ٤- لكل مواطن الحق والحرية في المساهمة في النشاطات السياسية، و/أو الحزبية، و/أو الانضمام إليها، و/أو الانسحاب منها و/أو أن يتبنى دعاوى حزب سياسي قائم قانوناً، و/أو فكر و/أو خيارات سياسية، وتأييدها و/أو معارضتها سلمياً.
- ٥- لكل مواطن الحق والحرية في تأسيس و/أو المشاركة في نشاط و/أو عضوية أي من الأطر السياسية و/أو المجتمعية من أحزاب و/أو نقابات و/أو جمعيات و/أو اتحادات و/أو روابط و/أو أندية و/أو مننديات و/أو مؤسسات و/أو هيئات مجتمعية و/أو سياسية أخرى، والقائمة طبقاً لأحكام الدستور والقانون.
- ٦- لكل مواطن حق عقد و/أو حضور الاجتماعات الخاصة والعامة، والمشاركة في نشاطاتها و/أو الآراء والأفكار المطروحة فيها، بحرية وبلا قيود.
- ٧- لكل مواطن الحق والحرية بالتظاهر والتجمع الاحتجاجي السلمي مع الآخرين بدون حمل السلاح وبدون اللجوء إلى العنف ضد الأفراد و/أو الممتلكات العامة و/أو الخاصة، ولا يجوز وضع قيود على هذا الحق.
- ٨- لكل مواطن الحق في مخاطبة السلطات العامة و/أو تقديم العرائض والشكاوى.

### المادة (١١) - حق التعليم:-

- ١- التعليم حق لكل مواطن، وهو إلزامي لكل المواطنين في عمر الدراسة الإلزامية حسبما يحددها القانون.
- ٢- يتاح التعليم المهني والفني لكل المواطنين بما تسمح به إمكانيات الدولة.
- ٣- التعليم الخاص حر، وينظم القانون إشراف الدولة على نظمه ومناهجه طبقاً لأحكام الدستور.
- ٤- يكفل الدستور استقلالية المؤسسات العلمية والجامعات، ويضمن حرية البحث العلمي ويشجعه.

### المادة (١٢) - حق العمل:-

- ١- لكل مواطن الحق في العمل وفي اختيار عمله ضمن شروط عمل عادلة ومرضية.
- ٢- لكل مواطن الحق في الأجر المتساوي للعمل المتساوي، بلا تمييز بسبب الجنس و/أو العرق و/أو المكانة الاجتماعية و/أو النفوذ و/أو الدين و/أو الرأي و/أو أي سبب آخر.
- ٣- لكل مواطن حق الحماية في العمل، وحق المكافأة العادلة والمرضية، وحق الراحة المدفوعة الأجر والإجازات المدفوعة الأجر، بما يحدده القانون.
- ٤- يكفل الدستور حرية تكوين الجمعيات في نطاق العمل.
- ٥- السخرة في العمل محظورة وينظم القانون العمل الإلزامي في حالات تنفيذ الأحكام القضائية و/أو في الظروف الاستثنائية و/أو حالات الطوارئ و/أو الدفاع.
- ٦- لكل فلسطيني الحق في تولي الوظائف العامة بالتساوي على أساس الاستحقاق والجدارة وفقا للقانون المنظم للتوظيف العامة.
- ٧- تنظم بقانون علاقات العمل، بما يعطي الحق في الاحتجاج والإضراب، وبما يكفل العدالة لجميع الأطراف ويوفر الرعاية والأمن للعاملين.
- ٨- يحظر الإضراب في الشرطة والأمن والقوات المسلحة، وتنظم أمور العمل لكل منها بقانون.

### المادة (١٣) - حق الحياة:-

- ١- لكل إنسان الحق في الحياة، وله الحق في حماية شخصه و/أو حقوقه و/أو حرياته و/أو سلامته.
- ٢- الحياة ليست محلا للتجارب العلمية والطبية، ولا يخضع أحد للعلاج الطبي دون رضاه.
- ٣- ينظم القانون أحكام نقل الأعضاء وغيرها من مستجدات التقدم العلمي للأغراض الإنسانية المشروعة، بما لا يخالف أحكام الدستور.

### المادة (١٤) - حق التقاضي:-

- ١- التقاضي حق للجميع تكفله الدولة، والقضاء نزيه لا يميز بين مواطن وآخر، ولا يعطي عصمة لأحد، ولا يحابي أحداً على حساب الأخر.
- ٢- حق التقاضي مصون لا يمس، وهو حق للمواطن و/أو الجماعة، حتى لو كان ضد الدولة و/أو أي من مؤسساتها.
- ٣- لكل مواطن الحق في اللجوء إلى القضاء لحماية حقوقه و/أو حرياته، و/أو المطالبة بالتعويض عن الإضرار التي تلحق به.
- ٤- لا يقوم قضاء في جزاء أو خصومة إلا وفقاً لأحكام القانون وإجراءاته.

### المادة (١٥) - حق الملكية:-

- ١- الملكية الخاصة مصونة وتمارس بما لا يتعارض والمصلحة العامة، وتحظر المصادرة العامة للملكية و/أو لحق الملكية.
- ٢- لا يجوز انتزاع و/أو الاستيلاء على ملكية خاصة إلا للمنفعة العامة، وبموجب قانون ومقابل تعويض عادل، ولا تصدر إلا بحكم قضائي.
- ٣- ينظم بقانون شروط التصرف بالملكية العقارية للأجنبي.

### المادة (١٦) - حق حرية الحركة:-

- ١- حرية الحركة مصونة لا تمس، وتشمل حرية الحركة حق الإقامة والتنقل في داخل الدولة وإلى خارجها والعودة إليها.
- ٢- لا يجوز إبعاد الفلسطيني عن وطنه أو حرمانه من القدرة على العودة إليه.
- ٣- لا يجوز تسليم أي فلسطيني إلى دولة أجنبية إلا وفقاً لمعاهدة مصادق عليها من السلطة التشريعية، وبما لا يخالف أحكام الدستور.
- ٤- لا يجوز تسليم أي فلسطيني اعتماداً على تهم ذات طابع سياسي.
- ٥- لا يجوز تسليم اللاجئين السياسي في فلسطين.
- ٦- لا يلاحق أي فلسطيني لأسباب سياسية، ولا يحرم من أهليته القانونية و/أو من جنسيته لأسباب سياسية.

## المادة (١٧) - حقوق الأمن والأمان:-

- ١- أمور حياة الناس من الحرمات، ولا يجوز انتهاك حرمة حياة المواطن و/أو شرفه.
- ٢- الحرية الشخصية حق طبيعي لا يمس لكل مواطن، ويعاقب من يتعدى عليها بلا أمر قضائي حسبما يجيز القانون.
- ٣- للمساكن حرمة، لا تنتهك حرمتها، ولا يجوز دخولها و/أو تفتيشها إلا بأمر قضائي مسبب، وتدخل المساكن للتفتيش من أبوابها وفي وضوح النهار.
- ٤- للإنسان الحق في الحماية من الأذى و/أو المعاملة القاسية، ولا يجوز إذلاله و/أو استرقاقه و/أو تعذيبه و/أو إخضاعه لعقوبة لا إنسانية تحط من كرامته.
- ٥- يحمي الدستور سرية و/أو حرية المراسلات و/أو الاتصالات، ولا يجوز المساس بهما.
- ٦- الأمن الشخصي مصون دستورياً، ولا يجوز القبض على أحد و/أو تفتيشه و/أو حبسه و/أو تقييد حريته بأي قيد، إلا بأمر قضائي تطبيقاً لأحكام القانون، وبما لا يخالف أحكام الدستور.
- ٧- لا يجوز إخضاع المتهم لأي إكراه و/أو تعذيب، ويعامل المتهم على أنه بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة عادلة تتاح له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه والاستعانة بمحام.
- ٨- يعامل المحكوم بسلب حريته معاملة إنسانية لائقة، ويعاقب القانون على التعسف في التنفيذ.
- ٩- لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص القانون، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتنفيذ القانون.
- ١٠- العقوبة شخصية ويحظر العقاب الجماعي.



### المادة (١٨) - حق تكوين الأسرة:-

- ١- الأسرة أهم المكونات الطبيعية للمجتمع، وهي تتمتع بحماية الدولة والمجتمع ودعمهما.
- ٢- لكل مواطن ذكر أو أنثى بلغ سن الرشد حق الزواج وتكوين أسرته الخاصة، مع شريك حياته الذي اختاره، بلا قيود أو ضغوط بسبب العرق و/أو الأصل الوطني و/أو المكانة الاجتماعية و/أو الدين، و/أو أي سبب آخر.
- ٣- لا يعقد زواج إلا برضى طرفيه وموافقتهما العلنية أمام الشهود، ويعتبر باطلاً كل زواج جرى بالإكراه و/أو الإرغام و/أو الضغط.
- ٤- يتساوى الرجل والمرأة في الحقوق لدى التزوج وخلال قيام الزواج ولدى انحلاله.
- ٥- حق انحلال الزواج وفسخه بالطلاق أو بسواه، هو حق لكل من المرأة والرجل، إذا تعذر استمرار الحياة الزوجية.
- ٦- ينظم القانون إجراءات الزواج والطلاق و/أو فسخ عقود الزواج، وسن الراشد الواجبة لعقد الزواج، وإجراءات حضانة الأطفال القسر في حال الطلاق و/أو فسخ عقود الزواج.

### المادة (١٩) - تنظيم الحقوق والحريات:-

تنظم الحقوق والحريات حيث يتطلب الأمر تنظيمها، بقوانين ملزمة، بما لا يخالف أحكام الدستور نصاً وروحاً.

الفصل الرابع

في الواجبات



## في الواجبات

### تعريف الواجبات:

الواجبات كما قلنا لا تدخل في باب الحقوق، وهي التزامات خلقية واجبة التأدية، ويجب ورودها في باب مستقل من الدستور. ولسنا أول من يفعل ذلك في الدساتير العربية، أو في دساتير العالم بشكل عام، ولكننا بالتأكيد من القلة التي يجب أن تقوم بهذا الفصل. ولذا، يجب أن نكون حذرين عند التحدث عن الواجبات، فقليلة هي الدساتير العربية التي تتحدث عن الواجبات أو تدخل في تفاصيلها؛ وعندها يكون الحديث عن واجبات الفرد، بدون التطرق إلى واجبات الدولة. وعند الحديث عن واجبات الدولة نرى أن الأمر يتحدث عن المهام التي تقوم بها الدولة عموماً، أو عن مقومات الدولة أو المجتمع، بدون أن تكون هذه واجبات تعاقدية بين الحاكم والمحكوم. والدستور الجزائري يتحدث بشكل غير كامل عن بعض واجبات الفرد في فصل مستقل هو الفصل الخامس. وكذلك يفعل الدستور السوداني في المادة (٣٥) التي تشكل فصلاً مستقلاً يتحدث عن بعض الواجبات. أما الدستور المصري، فهو مثله مثل باقي الدساتير العربية، فيدخلها ضمن الحقوق، ولذا نراها متفرقة مبعثرة، هنا وهناك.

ونحن في فلسطين، بعد النضال الطويل للاستقلال والحرية، علينا أن نحقق ضمان الحرية من ناحية، وبناء الوطن من ناحية أخرى. ولذا، يجب أن

ندخل في نقاش فلسفي مع مفكري هذا الوطن لتحديد الواجبات النظرية المتوقعة من الجميع. وهذه الواجبات من حيث المبدأ يجب أن تقوم على ثلاثة مضامين: المضمون الأول واجبات الدولة نحو الفرد والمجتمع، والمضمون الثاني واجبات الفرد نحو الدولة والمجتمع، والمضمون الثالث واجبات المجتمع نحو الفرد والدولة. والعلاقة بين الثلاثة، الدولة والمجتمع والفرد، هي علاقة جدلية تكاملية، لا يمكن فصل طرف فيها عن بقية الأطراف؛ فعلى الدولة واجبات أن تؤديها حتى يتمكن الفرد والمجتمع من تأدية واجباتهما، كما أن على الفرد واجبات أن يؤديها حتى يقوم المجتمع والدولة بواجباتهما نحوه، كما أن على المجتمع واجبات أن يؤديها حتى يتمكن الفرد والدولة من تأدية واجباتهما نحوه.

والحلقة الأضعف في هذا الثلاث هو الفرد، فهو مطلوب منه أن يقوم بواجباته، دون أن يضمن أحياناً قيام المجتمع والدولة بواجباتهما نحوه. بينما الأقوى في الثلاث هو الدولة، إذ يمكنها أن تفرض على الفرد والمجتمع القيام بواجباتهما، دون أن تقوم هي بواجباتها. كما أن المجتمع الذي يكون في كثير من الأحيان خاضعاً لرغبات الدولة، ويؤدي واجباته نحوها مكرهاً، يستطيع أحياناً أن يفرض على الفرد تأدية واجباته نحوه، بدون أن يلتزم هو بالقيام بواجباته نحو الفرد. ولذا يجب التأكيد عندما نتحدث عن الواجبات في الدستور الفلسطيني، أن نضمن التزام كل طرف من الثلاث بواجباته نحو الطرفين الآخرين، دون أن يتمكن طرف من التهرب من واجباته أو مطالبة الطرفين الآخرين من القيام بواجباتهما نحوه دون أن يقوم هو بواجباته، أو يماطل في تأديتها. وحيث أن الدولة هي الأقوى، فهي التي يجب أن تؤدي واجباتها أولاً، مع ضمان الدستور بأن تقوم بذلك. والحل الأمثل لإيجاد فصل واجبات الدولة هو نقل المواد المتفرقة والفقرات المبعثرة التي تتحدث عن التزامات الدولة، إلى فصل خاص بها، ومعالجة النقص بها لتصبح فصلاً كاملاً متكاملًا عن هذه الواجبات. وحيث أن المجتمع يقع في وسط مجال القوة، فهو الذي يجب أن يؤدي واجباته نحو الفرد قبل أن يطالب الفرد بتأدية واجباته نحوه، ويجب ضمان ذلك في الدستور أيضاً. وحيث أن الفرد هو عماد الدولة والمجتمع، فهو ملزم بتأدية واجباته لضمان أن يتمكن المجتمع والدولة من تأدية واجباتهما.

## تصنيف الواجبات:

واجبات الدولة نحو الناس متعددة، ولكن يمكن الحديث عن أهمها هنا، وهي تشمل توفير الحماية والخدمات للناس أفراداً ومجتمعاً. ومن ضمن توفير هذه الحماية يجب توفير الأمن والأمان للناس، وذلك بفرض سيادة القانون، بحيث يتساوى الجميع أمامه، ويخضع الجميع للمساءلة والمحاسبة، تماماً كما يمنح الجميع فرصاً متكافئة في الحياة والعمل والمكافأة. وقد جاء الحديث عن سيادة القانون في المادة (٩) من الصيغة الثالثة لمشروع الدستور، ولكن في باب الأسس العامة بدلاً من فصل الواجبات. ومن ضمن سيادة القانون يجب أن يضمن الدستور محاسبة كل من يتعدى على حقوق الناس، إن كان ذلك بالتعدي على الحقوق الفردية أو الحقوق الجماعية، مهما كان المركز الذي يتمتع به، أو مهمته في المجتمع أو الدولة، إذ لا يحق لأي كان التعدي على حقوق الناس، بأية حجة كانت، أمنية أو غيرها؛ وقد جاء أيضاً في باب الأسس العامة في الصيغة الثالثة ضمن المادة (١١) ضمن الحديث عن استقلال القضاء (ولعل الحديث عن استقلال القضاء بكامله يجب أن ينقل إلى باب السلطة التشريعية). والحديث نفسه يتكرر في المادة (٥٨) من باب الحقوق، وهو نص مقبول يقول: "كل اعتداء على الحقوق والحريات العامة الأساسية التي يكفلها الدستور والقانون جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم...". وهذا النص يجب أن يكون في فصل واجبات الدولة في حماية الحقوق والحريات، مع حذف التخصيص للحقوق والحريات العامة الأساسية، لأن هذا التخصيص يجعل هنالك نوعين من الحقوق، حقوق عامة أساسية وحقوق شخصية ثانوية، بحيث أن الدستور يحمي الأولى، ولكنه لا يحمي الثانية، وهذا ضد مبدأ قدسية حقوق الإنسان مهما كانت.

ومن ضمن توفير الأمن والأمان بفرض سيادة القانون يجب التأكد من منع الفوضى والتعدي على سيادة الدولة بحجة ممارسة الديمقراطية، فالديمقراطية لا تعني الفوضى ولا تعني محاربتها باسمها؛ وليس هنالك نص في مشروع الدستور يتحدث عن هذا الأمر. أما توفير الخدمات، فهو مرتبط أيضاً بتوفير الحماية، ولكنها هنا الحماية الاجتماعية كالتعليم، والصحة، والبيئة

النظيفة، والتنشئة بلا خوف على الأجيال القادمة، وكذلك تساوي فرص العمل للجميع؛ وكل ذلك جاء في مواد متفرقة ضمن باب الحقوق وباب الأسس العامة، كما سبق وأن شرحنا. وحتى تتمكن الدولة من القيام بتوفير الحماية والخدمات للناس، عليها أن تقوم بتحصيل الريع وتنسيق عملية صرفه، فهو أيضاً من واجبات الدولة، حتى تضمن تحقيق الحماية والخدمات بشكل مرض للجميع، وهذا مشمول في مشروع الدستور، ولكن يجب الحديث عنه ضمن واجبات الدولة.

أما واجبات الفرد، وهي الواجبات التي يجب عدم ورودها بأي شكل من الأشكال ضمن الحقوق، حتى ولو تلميحاً، فهي بالأساس تشمل تأدية الخدمة الوطنية. وهذا يتم بطرق عدة، وكلها أنواع من الواجبات على الفرد تأديتها، منها الخدمة الرسمية، مثل الخدمة العسكرية، أو الخدمة المدنية البديلة للخدمة العسكرية، ومنها دفع الضرائب والرسوم المفروضة على الفرد، حتى تتمكن الدولة من القيام بتأدية الخدمات والحماية، ومنها الالتزام الوطني، أي واجب الفرد بالدفاع عن وطنه، ليس بالخدمة العسكرية فقط، بل أيضاً بالدفاع عن الكرامة الوطنية، وعدم السماح بمسها أو إهدارها، أو السماح بالتسيب الأمني بدون العمل على مساعدة الدولة لوقف الإضرار بالأمن الوطني؛ إذ أن توفير الأمن عملية متبادلة، تقوم الدولة بتوفيرها بقدر ما يقوم الفرد والمجتمع بمساعدة الدولة على توفيرها. ومن ضمن المساعدة في توفير الأمن المطلوب من الفرد، احترام القانون وعدم الخروج عنه، أو التلاعب بنصوصه، وبخاصة من قبل المختصين بشؤون القانون الذين يمكن أن تؤهلهم خبراتهم على التلاعب لصالح الطرف الأقوى عادة. وكل هذه الواجبات يجب التأكد من ورودها بنصوص واضحة في الدستور، لا تسمح بالتأويل أو التحريف، مع التأكيد على محاسبة المخالفين. وفي الصيغة الثالثة المعدلة لمشروع الدستور جرى الحديث عن بعض واجبات الفرد، وذلك ضمن باب الحقوق، في المادتين (٦١) و (٦٢)، وهي ناقصة ويجب توسيعها في مادة من فقرات عدة تتحدث عن واجبات الفرد كافة في الدولة والمجتمع، عدا الواجب الوطني والقانوني والضريبي، إذ هناك أيضاً واجب بيئي ودستوري وقضائي وأخلاقي، وكلها يجب أن تكون في أحكام الدستور، حتى نتمكن من بناء مجتمع سليم متضامن.

وبين الفرد والدولة يقع المجتمع، وهو مجموع الناس بتلاقيهم، وبدون فرض سلطة الدولة. وفي هذا المجال تدخل مؤسسات المجتمع المدني، ودورها في الحياة الاجتماعية، وواجباتها نحو الفرد والدولة، كما تدخل البنى الاجتماعية القائمة والثقافة السائدة. وعلى الرغم من صعوبة تحديد واجبات المجتمع، إذ أن المجتمع بشكل عام هو اصطلاح فلسفي معنوي أكثر مما هو جسم قائم بشكل قانوني، فإن هنالك ضرورة ورود واجبات المجتمع نحو الفرد والدولة في الدستور، حتى لو كان ذلك من باب الذكر المعنوي. وتتبع هذه الضرورة من حقيقة أن المجتمع هو الذي يقيم الدولة ويحافظ عليها، وهو بالتالي الذي تقع عليه واجبات الربط بين الفرد والدولة. ومن ضمن واجبات المجتمع، حسب هذا التفسير، يقع واجب النمو الاقتصادي، أو مساعدة الدولة على تحقيقه. كما أن واجب المجتمع أن يعمل على تطوير نفسه نحو أوضاع اجتماعية أفضل للفرد. ولكن أهم واجبات المجتمع هو واجب تقبل الفرد كما هو ومساعدته للقيام بواجباته، وهذا يشمل منع انتشار الكراهية الاجتماعية، وتشريع ذلك بنصوص واضحة في الدستور. ومنع انتشار الكراهية يشمل محاربة التعصب بكل أنواعه، السياسي والديني والمجتمعي.

ولتقبل الفرد في المجتمع، يجب وضع الأسس الاجتماعية والثقافية للتقبل، وهذا يعني فتح المجال الرحب للانفتاح الاجتماعي بلا تعصب، لمعالجة مشاكل الفقر والتخلف والامية والإعاقات بأنواعها. كما تشمل واجبات المجتمع تنظيم صفوف المواطنين في تنظيمااتهم الشعبية، وتنظيم أمور الجيل الجديد ضمن منظمات الرياضة والشباب. ومن أهم واجبات المجتمع محاربة العادات البالية والمتحيزة، وبخاصة فيما يتعلق بالمرأة وسطوة الرجل عليها بأعذار مختلفة، منها الأعذار الدينية والأعذار القيمية، التي جعلت المرأة هدفاً سهلاً لفرض سطوة الرجل، إلى حد القتل دون عقاب، بحجة الدفاع عن الشرف.

وبمقارنة ما قلناه عن الواجبات مع ما جاء في مشروع الدستور الفلسطيني، لا نجد الكثير لنتحدث عنه، فالمشروع يخلو من فصل يتحدث بشكل مستقل عن الواجبات، وكل ما ورد عنها هو الحديث عن بعض واجبات الدولة في فصل الحقوق، التي يجب نقلها إلى فصل الواجبات، كما سبق وأن أوضحنا



ذلك عند الحديث عنها. غير أن ما يلفت النظر هو خلو مشروع الدستور قبل التعديل من أي حديث عن واجبات الفرد، مع الحديث عن القليل من تلك الواجبات بعد التعديل، ومن ثم ترك الأمر لرغبات المشرع لاحقاً؛ وهنا قد يأتي التشريع لفرض التزامات لا ضرورة لها على الفرد. وكان من المفروض التحدث عن هذه الالتزامات بشكل دستوري كعقد ملزم بين الحاكم والمحكوم، قبل تدخل المشرع بذلك. والمادة الوحيدة التي تتحدث عن واجبات الفرد هي المادة (١٨) قبل التعديل، والمادتان (٦١) و(٦٢) بعد التعديل الثالث، اللتان سبق أن تحدثنا عنهما، واللتان تربطان بين الفرد والسلطات في ضرورة احترام القضاء وعدم المس بهيبته. وكان من الضروري الحديث عن واجبات الفرد الأساسية، مثل واجب المحافظة على الوطن من أي اعتداء مادي أو معنوي، والمشاركة في الدفاع عنه، والمحافظة على القانون واحترام النظام العام، وتأدية الضريبة، والمساهمة في حماية الأمن الوطني، وعدم الكشف عن أسرار الدولة، واحترام الناس وعدم التشهير بهم؛ وقد ورد بعضها في التعديل. ويخلو مشروع الدستور قبل التعديل من أي حديث عن دور مجتمعي، وبالكاد تحدث عنها بعد التعديل، فلا نرى مواد تتحدث عن أسس العلاقات البين مجتمعية، ولا عن مؤسسات المجتمع المدني وكيفية ربطها كلها بالدولة، ضمن النصوص الدستورية.

### المطلوب دستورياً في الواجبات:

تجنبنا الحديث في فقرة منفصلة عن الواجبات كما وردت في مشروع الدستور الفلسطيني، لأنها كما أشرنا سابقاً، جاءت مبعثرة في أكثر من مجال، فمعظم واجبات الدولة جاءت في الأسس العامة، أما واجبات الفرد فجاءت في مادتين (المادة ٦١ والمادة ٦٢) تتحدثان عن واجب الدفاع عن الوطن وواجب أداء الضريبة، وهذا لا يكفي. أما الواجبات المجتمعية، فقد غابت تماماً عن الدستور. ولذا، نورد هنا مقترحاً لفصل الواجبات، وهو في الكثير منه مأخوذ من نصوص متفرقة جاءت في الصيغ المختلفة لمشروع الدستور. وهذا المقترح يتحدث عن الواجبات بتفصيلها في مواد تتحدث عن واجبات الدولة، وواجبات الأفراد، وواجبات المجتمع:

## الباب الثاني في معاني الحرية والالتزام

### الفصل الثاني الواجبات والالتزامات

#### المادة (٢٠) - أسس واجبات الدولة:-

- ١- تمارس السلطة السياسية للشعب العربي الفلسطيني عملها بما يحقق مصالحه العامة ويحمي الحقوق والحريات الفردية والعامة.
- ٢- تسهر الدولة على كفالة كافة الحقوق والحريات الدستورية الفردية والجماعية الشخصية والمدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية لكل المواطنين، وأي اعتداء على أي من الحقوق و/أو الحريات يعاقب عليه القانون، وجريمته لا تسقط بالتقادم.
- ٣- الدولة مسؤولة عن أمن المواطن والممتلكات الخاصة والعامة، وهي ملزمة بحماية الحقوق والممتلكات لكل مواطن في الداخل والخارج.
- ٤- تحافظ الدولة على الحقوق التاريخية للشعب الفلسطيني، التي أقرتها القرارات الدولية وقواعد القانون الدولي.
- ٥- تعمل الدولة على متابعة الحق المشروع للاجئين الفلسطينيين في العودة إلى ديارهم وفي حصولهم على التعويض المناسب عن كل سنين الهجرة والقهر والحرمان، وفقاً للحق الطبيعي لكل إنسان بالعودة إلى أرضه وبيته، وللقانون الدولي ولقرارات الشرعية الدولية بهذا الخصوص.

#### المادة (٢١) - الالتزامات الاجتماعية للدولة:-

- ١- تسهر الدولة على تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية للشعب الفلسطيني على أساس العدالة الاجتماعية.
- ٢- تضمن الدولة في حدود إمكانياتها خدمات التأمين الاجتماعي ومعاشات العجز والشيخوخة ورعاية أسر الشهداء والأسرى والأيتام، ورعاية الجرحى والمتضررين في النضال الوطني وذوي الاحتياجات الخاصة،

وذلك بما يكفل لهم التأهيل والتعليم ومعاشات التأمين الصحي والاجتماعي.

٣- رعاية الأمومة والطفولة تكفلها الدولة والمجتمع، بما ينسجم مع حقهما المقر بالمواثيق الدولية، وبما يضمن توفير الحماية للأطفال والنساء من الإيذاء والمعاملة القاسية ومن الاستغلال والتعدي الجسدي و/أو النفسي.

٤- تعمل الدولة على إزالة القيود كافة التي تمنع المرأة من المساهمة الفعالة في الحياة الاجتماعية والسياسية والثقافية والاقتصادية، ويؤكد القانون على إزالة القيود كافة التي تمنع المرأة من المشاركة في بناء الأسرة والمجتمع.

٥- تضمن الدولة التأمين الصحي للأفراد، وتكفل الرعاية الصحية الأساسية لغير القادرين مادياً.

٦- تشرف الدولة على التعليم، وتكفله حتى المرحلة الثانوية، وتنظم مناهجه والإشراف على الأداء التعليمي طبقاً لأحكام القانون. وتقدم الدولة المساعدات للطلاب غير القادرين مادياً وتتعهد المتفوقين.

٧- تسعى الدولة في حدود إمكانياتها لتأمين السكن اللائم لكل المواطنين، بالتعاون مع القطاع الخاص، وبدون التعدي على أملاك الآخرين، وتعمل في الظروف الاستثنائية وفي حالات الطوارئ والدفاع على تأمين أماكن الإيواء للمحتاجين إليه بشكل مؤقت.

### المادة (٢٢) - الالتزامات الاقتصادية للدولة:-

١- تشرف الدولة على تنظيم وحماية حرية النشاط الاقتصادي.

٢- تحمي الدولة النشاط الاقتصادي الخاص للأفراد بما يحقق التنمية والعدالة الاجتماعية.

٣- تحافظ الدولة على حماية الملكية العامة بما يضمن حمايتها لتكون في مصلحة الشعب.

٤- تنظم الدولة إدارة شؤون وأموال الأوقاف.

### المادة (٢٣) - تنظيم الأحوال الشخصية:-

- ١- تنظم الدولة الأحوال الشخصية للمواطنين، بما يحفظ لهم حقوقهم وعلاقاتهم.
- ٢- تقوم السلطة التشريعية بإصدار قوانين الأحوال الشخصية للمواطنين بما لا يتعارض مع أحكام الدستور.
- ٦- مبادئ الشريعة الإسلامية مصدر رئيس للتشريع، وتقوم الأحوال الشخصية لأصحاب الرسالات السماوية وفقاً لما هو متبع لكل ملة، بما لا يتعارض مع أحكام الدستور، وبما يحافظ على وحدة الشعب الفلسطيني واستقلاله.

### المادة (٢٤) - سيادة القانون:-

- ١- سيادة القانون والعدل أساس الحكم والدافع لعمل السلطات الحاكمة، والحارس لحقوق الشعب وقيمه الديمقراطية.
- ٢- تخضع جميع أعمال السلطات العامة للمراجعة القانونية والقضائية.
- ٣- يحظر تحصين أي عمل قانوني و/أو مادي من إدارات الدولة.
- ٤- ليس لشخص عام و/أو خاص حصانة من المتول أمام القضاء.
- ٥- في كل الظروف تظل الدولة مسؤولة عن التعويض عن أضرار الأخطاء و/أو الأخطار التي تترتب عن الإجراءات و/أو الأعمال التي يقوم بها مستخدمو الدولة.
- ٦- كل اعتداء على الحقوق والحريات الأساسية للإنسان التي يكفلها الدستور جريمة لا تتقادم الدعاوى الجنائية و/أو المدنية الناشئة عنها.

### المادة (٢٥) - الحقوق والحريات في حالات الطوارئ:-

- ١- تضبط الأحكام الدستورية حالات الطوارئ، ويجب أن يكون عمل الحكومة خلالها تطبيقاً لنصوص القانون، وطبقاً لأحكام الدستور.
- ٢- تعطيل أي من الحقوق والحريات في الظروف الاستثنائية و/أو في حالات الطوارئ و/أو الدفاع يكون مؤقتاً وطبقاً لما يحدده القانون بما لا يتعارض مع أحكام الدستور.

## المادة (٢٦) - واجبات والتزامات المجتمع:-

- ١- يقوم البناء المجتمعي على الأسس الديمقراطية وقيمها، وتلتزم كافة المؤسسات المجتمعية، الحزبية وغيرها، باتباع الممارسة الديمقراطية في بنائها المؤسسي.
- ٢- تقوم المؤسسات المجتمعية على أساس تأطير الناس لتنظيم مشاركتهم في الحياة السياسية والاجتماعية، وليس على أساس أن هذه المؤسسات هي بدائل لمؤسسات الدولة.
- ٣- تقوم المؤسسات المجتمعية على نبذ العنف والامتناع عن نشر الأحقاد ورفض التطرف والعنصرية.
- ٤- يمنح المجتمع كل طائفة و/أو مجموعة من الناس الحق في الحفاظ على ثقافتها الخاصة و/أو هويتها القومية و/أو الدينية، وتربية أجيالها الجديدة بما يتناسب مع هذا الحق.
- ٥- بما لا يتعارض مع الفقرة (٤) أعلاه، لا يجوز لأي حزب أو مؤسسة مجتمعية أن تقوم على أساس التمييز في العرق و/أو الدين و/أو اللغة و/أو الجنس. ولا يقوم التمييز فيها إلا على أساس الارتباط المهني، أو التخصص الوظيفي و/أو المجتمعي.
- ٦- تقوم المؤسسات المجتمعية طبقاً للقانون، ولا يجوز أن تعمل خارجه، و/أو تعتبر نفسها أعلى من الدولة أو فوقها.
- ٧- تخضع أنظمة ومصادر تمويل المؤسسات والأطر المجتمعية لرقابة الدولة، حسبما يجيز الدستور وطبقاً لما ينظم القانون.

## المادة (٢٧) - واجبات المواطن والتزاماته :-

- ١- المحافظة على الوطن من الاعتداء المادي والفكري والمعنوي، واجب على كل مواطن.
- ٢- المشاركة في الدفاع عن أراضي الوطن واستقلاله واجب مقدس، على كل مواطن أن يؤديه.
- ٣- الحفاظ على نظافة البيئة والوطن واجب أخلاقي ملزم لكل مواطن.

- ٤- احترام الدستور والمحافظة على القانون واحترام النظام واجب وطني على كل مواطن.
- ٥- واجب المواطن دفع الضريبة عند استحقاقها، بدون تلكؤ و/أو مماطلة و/أو تهرب.
- ٦- واجب المواطن المساهمة في حماية الأمن الوطني، ومنع التعدي على المؤسسات والأفراد والمال العام.
- ٧- حمل السلاح و/أو حيازته و/أو اقتناؤه و/أو الاتجار به يخضع لأحكام القانون، ولا يجوز للأفراد و/أو الجماعات حمل السلاح و/أو حيازته و/أو اقتنائه و/أو الاتجار به بما يخالف هذه الأحكام.
- ٨- واجب المواطن المحافظة على أسرار الدولة، ومنع وصولها إلى أية جهة معادية، و/أو غير مخولة بالحصول عليها و/أو الاطلاع عليها.
- ٩- واجب المواطن احترام القضاء وعدم المساس بهيئته.
- ١٠- لا يحق تحت ذريعة حرية الرأي التشهير بالأفراد و/أو الجماعات، وواجب المواطن عدم التعرض لأعراض الناس أو خصوصياتهم.
- ١١- لا يحق تحت ذريعة حرية الرأي تلفيق القضايا و/أو القصص غير الصحيحة، وواجب المواطن قول الحق، وعدم التعرض كذباً للمؤسسات العامة و/أو الشخصيات العامة و/أو الأفراد.

### المادة (٢٨) - تنظيم الواجبات والالتزامات:-

- تنظم الواجبات والالتزامات للدولة والمجتمع والمواطنين، حيث يتطلب الأمر تنظيمها، بقوانين ملزمة، بما لا يخالف أحكام الدستور نصاً وروحاً.



الفصل الخامس

في التشريع





## في التشريع

### فصل السلطات:

بعد الحقوق يتطرق الدستور عادة للسلطات، فالدستور كوثيقة تحكم علاقة الحاكم بالمحكوم، تبدأ بحقوق الناس التي على الحاكم أن يحفظها، حتى يعطيه الناس الثقة والشرعية لحكمهم؛ وبهذا يكون الموضوع الثاني المهم في الوثيقة الدستورية هو موضوع نوع الحكم، أي السلطات الممنوحة للحاكم، التي يوافق عليها الناس برضاهم. وعكس ذلك سنعود أدراجنا إلى عهود غابرة كان فيها الحاكم سلطاناً مطلق الصلاحية، أو كما وصفه الشيخ علي عبد الرازق: "إن السلطان خليفة رسول الله صلى الله عليه وسلم، وهو أيضاً حمى الله على الأرض، وظله الممدود على عباده. ومن كان ظل الله في أرضه وخليفة رسول الله صلى الله عليه وسلم فولايته عامة ومطلقة ... ولا غرو حينئذ أن يكون له وحده التصرف في رقاب الناس وأموالهم وأبضاعهم؛ [كما جاء في خطبة المنصور في مكة - عن العقد الفريد]، وأن يكون له وحده الأمر والنهي، ويده زمام الأمة، وتدبير ما جل من شؤونها وما صغر. كل ولاية دونه مستمدة منه، وكل وظيفة تحته فهي مندرجة في سلطانه، وكل خطة دينية أو دنيوية فهي متفرعة عن منصبه، لاشتغال منصب الخلافة على الدين والدنيا"<sup>٣٩</sup>. ويتساءل الشيخ علي عبد الرازق بعد ذلك كله: من أفاض على الخليفة كل تلك القوة، وهو ينكر بأنها في الدين من شيء، بل هي استبداد للسلطان.<sup>٤٠</sup>

وحتى لا نعود لذلك الاستبداد، علينا أن نقيم الدولة الديمقراطية التي ناضلنا من أجلها. والمبدأ العام لقيام الدولة الديمقراطية هو الفصل بين السلطات وعدم تركيزها كلها في يد الحاكم، إذ أن "من أهم الضمانات لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم العامة إقامة النظام السياسي على أساس الفصل بين السلطات وتوزيع الاختصاصات بين هيئات مختلفة تمارس كل منها رقابة على الأخرى. ولذلك، فإن أي دستور ديمقراطي، عادة، يقوم على خمسة مبادئ يتم تجسيدها في مؤسسات دستورية تكفل أمرين أساسيين: ١- تنظيم السلطة، ووضع قيود دستورية على ممارسة السلطة، ٢- كفالة الحقوق والحرريات العامة للأفراد. ... أما المبادئ الخمسة التي يقوم عليها الدستور الديمقراطي فهي: [أولاً] لا سيادة لفرد ولا لقلّة على الشعب. [ثانياً] سيطرة أحكام القانون. [ثالثاً] عدم الجمع بين السلطات. [رابعاً] ضمان الحقوق والحرريات. [خامساً] تداول السلطة. ويبين الدستور عادة السلطات في الدولة، ويحدد اختصاص كل منها. ... واستقر الفقه على اعتبار فصل السلطات من الضمانات الأساسية للحرية السياسية إلى حد القول: إنه لا حرية سياسية بدون مبدأ الفصل بين السلطات".<sup>٤١</sup> فصل السلطات إذاً هو مدخل بناء الدولة الديمقراطية، والكفيل لضمان الحقوق والحرريات.

وتقسم السلطات إلى ثلاث في الأغلبية الساحقة من النظم السياسية، وبخاصة في الديمقراطية منها. وهذه السلطات هي التشريعية والتنفيذية والقضائية، إذ "يتضمن النمط الديمقراطي على ثلاثة عناصر رئيسية: تعيين الحكام بالانتخاب الشامل، ووجود برلمان يملك صلاحيات واسعة، وتراتبية القواعد القانونية التي تضمن رقابة قضاة مستقلين للسلطات العامة. لهذه المؤسسات المرمى نفسه، منع السلطة السياسية في أن تكون قوية جداً، للحفاظ على حريات المواطنين. والتمثيل الشعبي عبر الانتخابات يسمح للمواطنين بتعيين الحكام وبعدم إبقائهم في السلطة عند انتهاء ولاياتهم. ومن شأن مبدأ فصل السلطات رقابة كل جهاز حكومي على الجهاز الآخر، بحيث أن "السلطة تحد السلطة" كما قال مونتسكيو. إن مبدأ الشرعية وتراتبية القواعد القانونية يضمنان هذا التقيد للحكام في مختلف الدرجات، ويوفران للمواطنين وسائل الاعتراض على الأعمال غير الشرعية"<sup>٤٢</sup>، ففصل السلطات هو أحد أهم أركان العمل الديمقراطي في أي نظام سياسي قائم.

ولكن تقسيم السلطات، أو فصلها، لا يعني شيئاً إذا لم يكن هذا واضحاً في النص الدستوري، مع ضمان التنفيذ للنص الدستوري والالتزام به، إذ "يعني مفهوم الدسترة: تقسيم السلطة، وأن الدستور هو أداة هذا التقسيم. ولكن تحديد السلطة كهدف للدسترة لا يتم إلا من خلال احترام نصوص الدستور، أي أن يكون هذا التحديد قد تم تأمينه بشكل ملموس. ... إن الدستور هو الذي يحدد فكرة القانون الرسمية في الدولة، كما يحدد الفلسفات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي ينبغي على الحكام مراعاتها، والتي يجب أن تعيش في ظلها جميع أوجه النشاط الفردي والحكومي على السواء. كما أن الدستور هو الذي يعين الأشخاص والهيئات التي يكون لها حق التصرف باسم الدولة في ظل الفكرة الرسمية للقانون وفي الإطار الرسمي للفلسفات السياسية والاجتماعية والاقتصادية. وإذا كان الدستور يحدد فكرة القانون في الجماعة ويبين اختصاصات الهيئات العامة، فإنه يصبح من الضروري الاعتراف بأن الهيئات العامة لا تملك الخروج على أحكام الدستور فيما تقوم به من أعمال".<sup>٢٤</sup> والخروج على الدستور هو خروج عن الشرعية، والسلطة التي تخرج عن الدستور تكون قد فقدت شرعيتها.

### سلطات السلطة التشريعية:

أولى السلطات هي السلطة التشريعية، وهي في النظم الديمقراطية رأس السلطات، على الرغم من أنها ليست رأس هرم الحكم، إذ أنها التمثيل المباشر للمواطنين، ورغبتهم فيمن سيتكلم باسمهم، وفيمن سيكون ضميرهم ورفيقهم على السلطة التنفيذية لمدة محددة دستورياً لممارسة أية سلطة تشريعية لصلاحياتها. ويتم انتخاب هذه السلطة مباشرة من قبل المواطنين، لا لتحكم، بل لتشريع باسمهم، ولتراقب أداء السلطة التنفيذية. "إن الانتخابات التنافسية، حيث يختار المواطنون بين مرشحين عدة، هي حجر الزاوية في الديمقراطية الليبرالية. فهي تنتج مباشرة عن المبادئ الأساسية لهذا النمط؛ إذا كان كل البشر متساوين وأحراراً، لا يستطيع أن يأمرهم إلا من تم اختياره لهذا الغرض من قبلهم. ... يجب أن تتجدد الانتخابات بفوارق زمنية منتظمة ومتقاربة، كي لا يشعر الحكام بأنهم مستقلون عن الحكومين،

وكي يبقى تمثيلهم لهم مستمراً<sup>٤٤</sup> من خلال هذه الانتخابات تنشأ السلطة التشريعية. ومن خلال الانتخابات تنشأ السلطة التنفيذية، إما عن طريق النظام البرلماني، حيث يكون الحكام الجدد هم الحزب الفائز، هم قوة الأكثرية، وإما عن طريق النظام الرئاسي، حيث ينتخب رئيس الدولة مباشرة إلى سدة الحكم للفترة المحددة دستورياً للحكم، قبل إجراء الانتخابات التالية.

وفي مراجعة أمر التشريع والسلطة التشريعية في الدساتير العربية، نجد الكثير منها تضع السلطة التنفيذية قبل التشريعية في التقسيم الدستوري، ومنها الدستور الأردني والسوداني والجزائري، بينما الدستور المصري يفصل السلطة التنفيذية إلى قسمين، الرئيس أولاً، قبل السلطة التشريعية، ثم باقي السلطة التنفيذية بعد التشريعية، وهذا إشارة بأن الرئيس يسبق التشريع، ولكن التشريع يسبق باقي السلطة التنفيذية. أما الدستور التونسي، فيضع التشريع ككل قبل السلطة التنفيذية بكاملها، وهو الأصح. والسلطة التشريعية ليست ذات بال في معظم الدساتير العربية الأخرى، لأنها تحت رحمة الحاكم، وهي في كثير من الأحوال معينة من قبله. وبعض الدساتير العربية ليس فيها حتى تفصيل صلاحيات السلطة التشريعية أو دورها في الحياة السياسية، فهي مجرد مجالس استشارية لمعاونة الحاكم في التشريع أو اتخاذ القرار السياسي، والنظام الأساسي السعودي هو أفضل مثال على ذلك، إذ تقول المادة (٦٨): "ينشأ مجلس الشورى، ويبين نظامه طريقة تكوينه، وكيفية ممارسته لاختصاصاته واختيار أعضائه. وللملك حل مجلس الشورى وإعادة تكوينه". وليس هذا هو دور السلطة التشريعية؛ إن دورها هو أن تكون سلطة فعلية تشرع للدولة والمجتمع، وتراقب السلطة التنفيذية وتحاسبها وتقر السياسات العامة الداخلية والخارجية في كافة مناحي تنظيم حياة الدولة والمجتمع.

السلطة التشريعية هي بهذا السلطة الوحيدة التي يخولها الناس حق التشريع ورقابة السلطة التنفيذية لما يمثل مصالحهم، ويحمي حقوقهم المقررة في الدستور. وحتى تتمكن السلطة التشريعية من حماية حقوق الناس والدفاع عن مصالحهم، يجب أن تكون قوية أمام السلطة التنفيذية؛ لكي يتمكن البرلمان من تكوين ثقل مقابل الحكومة، ينبغي أن يمتلك صلاحيات واسعة،

وإلا فلا يكون إلا واجهة، كأشباه البرلمانات في الأنظمة التسلطية".<sup>٤٥</sup> ويحدد موريس دوفرجه صلاحيات (أو سلطات) السلطة التنفيذية بثلاث: التحديد والرقابة والدفع. وسلطة التحديد لها صلاحيتان، الصلاحية التشريعية والصلاحية الميزانية، ويدخل إقرار المعاهدات ضمن هذه الصلاحيات. "تنطوي الصلاحية التشريعية على اقتراع القوانين، أي القواعد التي يجب على الحكومة أن تحترمها في ممارسة نشاطها. ... أما الصلاحية الميزانية، فهي تنطوي على تحديد رقم النفقات السنوية للدولة؛ بتصويته على الميزانية يضع البرلمان الحدود لنشاط الحكومة".<sup>٤٦</sup> والتشريع هنا يشمل كل القوانين الدائمة أو الموسمية، بما في ذلك التشريعات المالية، ومنها الموازنة العامة وفرض الضرائب، كما يشمل القوانين النازمة لحركة المجتمع، ولتسيير أمور الدولة، ولحاسبة المفسدين في الدولة والمجتمع، وتصديق الاتفاقيات الدولية والثنائية، كقوانين تنظم العلاقات الخارجية.

السلطة التشريعية - كما رأينا - هي سلطة تشريع أولاً. ولكنها أيضاً سلطة تراقب أداء السلطة التنفيذية في الوقت نفسه، وهذه هي السلطة الثانية للسلطة التشريعية. ولممارسة هذه السلطة، يمكن للسلطة التشريعية "استخدام وسائل عدة على هذا الصعيد؛ مناقشة الميزانية يمكن أن تشكل ساحة للتدقيق بعمل الحكومة. ... [إذ أن] الصلاحية الميزانية هي سلطة تحديدية بما يخص السنة المقبلة، وسلطة رقابة بما يخص السنة المنصرمة. [وهناك أيضاً] إجراءات أخرى توجه خصيصاً بهذا الاتجاه: الأسئلة والاستجابات، ولجان التحقيق ... يمكن للبرلمان أن يسأل الوزراء عن الأفعال المتعلقة بوزاراتهم، ورئيس الوزراء بما يتعلق بمجمل حكومته".<sup>٤٧</sup> أما السلطة الثالثة، فهي سلطة الدفع، وتعني الاعتراض على ما تقوم به الحكومة، والذي قد يشكل مظلمة لدى الناس، والمطالبة برفع هذه المظلمة، التي قد تكون فردية تخص شخصاً واحداً يشتكى من مظلمة ما، أو قد تكون مظلمة جماعية لمجموعة من الناس، أو لتجمع سكاني منظم، كلها تشتكي وتطالب برفع ظلم ما عنها، أو تطالب بوضع أفضل لها.<sup>٤٨</sup> إن سلطة الدفع هي سلطة تمثيل النواب للمواطنين، ورفع قضاياها إلى الحكومة لحلها.

## تكوين السلطة التشريعية:

لن ندخل هنا في تحليل تفاصيل كيفية تكوين السلطة التشريعية، وهل ستكون من مجلسين أو مجلس واحد، فالمهم هو قيام مجلس تشريعي يمثل الناس ويتم اختياره بمشيئتهم الحرة، بدون ضغط أو إكراه، أو تلاعب في عملية الانتخاب. وانتخاب مجلسين عادة ما يعقد عملية التشريع، وهو الأسلوب المتبع في النظام البريطاني، والذي تبعه النظام الأمريكي بعد الاستقلال عن بريطانيا، والذي يتحدث عن بيتين (Houses) أو غرفتين (Chambers) للتشريع، واحدة عليا والأخرى دنيا، ولكل منهما دور في التشريع، حتى أن لكل منهما أحياناً دوراً يختلف عن الآخر في بعض قضايا التشريع، على الرغم من اجتماعهما كمجلس واحد في القضايا المصيرية، أو مناقشتها للقضايا نفسها أحياناً، حيث يتطلب الأمر موافقة المجلسين كل على حدة. أما نظام المجلس الواحد، فهو النظام الأوروبي عموماً، الذي تبع النظام الفرنسي الذي قام على الانتخاب المباشر لممثلي الشعب في مجلس واحد بعد قيام الثورة الفرنسية. وهو النظام المتبع في معظم الدول الديمقراطية حالياً، وهو أسهل ولا تتعقد فيه أمور التشريع، بين أخذ ورد بين المجلسين. والمطروح في مشروع الدستور الفلسطيني هو أمر معقد، تشارك في التشريع هيئتان؛ واحدة في الداخل والأخرى لكل الفلسطينيين، وهذا ما سناقشه بعد قليل.

والمهم في تكوين السلطة التشريعية هو أن يقوم الشعب بانتخاب ممثليه، إن كان ذلك لمجلس واحد في نظام المجلس الواحد، أو لمجلسين إن كان ذلك في نظام المجلسين. وأن لا يسمح بأي شكل من الأشكال بأن يكون أحد المجلسين منتخباً، والآخر معيناً من قبل الحاكم، وبخاصة إذا ما كان للمجلسين الحقوق نفسها في التشريع، لأن عملية التشريع ستكون حينها عرضة للفرص طبقاً لمشيئة الحاكم. وأفضل مثل على ذلك هو المتبع في الأردن طبقاً للدستور الأردني، (وما تم إقراره أيضاً في الدستور البحريني الجديد حسب علمي)، حيث يتكون مجلس الأمة من مجلسين، مجلس الأعيان وهو البيت العلوي، ويعينه الملك، ولهذا يطلق عليه لقب "مجلس الملك"؛ والمجلس الآخر هو مجلس النواب الذي ينتخبه الشعب. وعلى الرغم من أن عدد

أعضاء مجلس النواب هو ضعف عدد أعضاء مجلس الأعيان، فإن لكلا المجلسين الدور نفسه في التشريع. وتتمر العملية التشريعية أولاً بمجلس النواب، وإذا أقر تشريعاً ما، ينتقل الدور إلى مجلس الأعيان، فإذا كانت الحكومة لا ترغب بالتشريع ماطلت به في مجلس الأعيان، حتى ينحل مجلس النواب، ويتم تغيير صيغة التشريع التي كانت مقرة، وتعرض ثانية على مجلس النواب الجديد. وهكذا يتم التلاعب بالتشريع بما يرضي الملك والحكومة في الأردن. فقد هيمنت السلطة التنفيذية على السلطتين التشريعية والقضائية منذ حصول الأردن على استقلاله السياسي العام ١٩٤٦.<sup>٤٩</sup> أول المحاذير في مجال تكوين وعمل السلطة التشريعية إذاً، هو منع الحاكم من التدخل في عملية التشريع، وبخاصة عند قيام مجلسين.

كما أن نظام المجلسين مطبق في الجزائر، ويتقاسم الاثنان أمور التشريع ومراقبة السلطة التنفيذية، وينتخب الشعب أحد المجلسين، بينما المجلس الثاني يعين الرئيس ثلث أعضائه، وينتخب الشعب الباقي، وهذا مدخل لهيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وهو أمر التعيين من قبل الحاكم لكل أو لجزء السلطة التشريعية. أما النظام المصري، فقد أعطى التشريع لمجلس واحد هو مجلس الشعب، ولكن الحكومة مسيطرة على هذا المجلس بحكم سيطرتها على قانون الانتخابات الذي يتغير كلما شعر النظام السياسي بأن مجلس الشعب بدأ يشكل خطراً عليها، وبأنه قد يحاسب الحكومة على أفعالها، أو يمنعها من تمرير القوانين التي ترغب بها. وإضافة إلى مجلس الشعب، هنالك مجلس الشورى، الذي يشارك بالتشريع، ولكن ليس بشكل مباشر، فهو ليس هيئة تشريعية، ولكنه هيئة استشارية للتشريع مرتبطة بالسلطة التنفيذية. أما الدستور التونسي، فيحدد التشريع بمجلس واحد، وكذلك الأمر في لبنان وسوريا والعراق، والكثير من الدول التي فيها سلطات تشريعية منتخبة، بشكل أو بآخر. وفي الدستور السوداني هنالك مجلس تشريعي هو المجلس الوطني، ينتخب الشعب ثلاثة أرباعه بانتخاب مباشر من السكان، بينما الربع الباقي يمثل النساء والقطاعات الشعبية المختلفة، التي تنتخب ممثلها داخلياً، أي ليس بالانتخاب الشعبي المباشر. ومهما كانت طريقة الانتخاب، فإن معظم الدساتير العربية تعطي الحاكم حق



حل السلطة التشريعية متى ما يشاء. وهذا من أخطر منزلقات الممارسة الديمقراطية ومن أهم مداخل هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

### الانتخابات التشريعية:

العملية الانتخابية هي التي تفرز ممثلي الشعب، المخولين بالتشريع والرقابة. والخطوة الأولى في العملة الانتخابية هي ما هو مقرر في الدستور؛ ولذا يجب أن تكون أسس العملية الانتخابية واضحة لا يمكن التلاعب بها أو تغييرها كلما أراد الحاكم ذلك، إذا ما لم تعجبه نتيجة الانتخابات. وهذا يتطلب أن يرد في الدستور كل ما يتعلق بأسس العملية الانتخابية من إجراءات مطلوبة لتحقيق نزاهتها، وقيامها في موعدها، وطريقة إجرائها، ومن له حق الانتخاب ومن له حق الترشح، بدون أن يتمكن الحاكم من التغيير في كل مرة، باتباع إجراءات مغايرة كل مرة أراد فيها تغيير نتيجة الانتخابات. والخطوة الثانية في العملية الانتخابية هي قانون الانتخاب، وهو قانون طويل مبني على الأسس الدستورية، ويشرح كيفية إجراء الانتخابات، وعدد الدوائر الانتخابية، وعدد أعضاء المجلس، وكيفية تسجيل الناخبين والمرشحين، وكل ما يتعلق بإدارة العملية الانتخابية. وفي معظم الدول العربية، وفي النظم التسلطية، يتم تغيير قانون الانتخاب قبل إجراء الانتخابات حتى يتم التلاعب بإجراءات الانتخابات، ومنع وصول المعارضة إلى الحكم. والانتخابات هي بالأساس الطريقة المثلى لتداول الحكم بشكل سلمي، ولذا يجب منع تعطيل رغبة الشعب في التغيير. والأنظمة السياسية التي ترغب في تغيير قانون الانتخاب، تفعل ذلك تحت باب القانون المؤقت في ظل غياب السلطة التشريعية، أي بعد حل المجلس التشريعي، أو انتهاء ولايته. وهذا هو المحذور الثاني في عملية تكوين السلطة التشريعية وعملها. ولإقفال هذا الباب، علينا أن نؤكد في الدستور الفلسطيني عدم جواز إصدار قانون انتخابي مؤقت في ظل غياب السلطة التشريعية. ومن المفضل ورود معظم الأحكام المهمة للعملية الانتخابية في الدستور نفسه، لأن تغييرها عندئذ سيكون صعباً.

الخطوة الثالثة في العملية الانتخابية هي عملية الممارسة الانتخابية، التي يتم في الكثير من الدول التسلطية التلاعب بها، بدءاً من عملية تسجيل الناخبين،

إلى الضغوط والأساليب الملتوية لمنع الأشخاص الذين لا يرغب بهم النظام من الترشح، إلى السيطرة والتدخل في الدعاية الانتخابية، بحيث يتم منع المعارضة من قول ما لديها، أو التضييق عليها، مع فتح المجال الواسع للحديث والدعاية أمام ممثلي النظام. إضافة إلى كل ذلك السيطرة على مراقبة عمليتي التصويت وفرز الأصوات من قبل النظام، بدون إعطاء كل الأطراف هذا الحق بالمراقبة. وبالتالي السماح بالتلاعب بنتائج الانتخابات، إما بالتزوير، وإما بمنع الناخبين من الوصول إلى مراكز الاقتراع. وهذا هو المحذور الثالث في عملية تكوين وعمل السلطة التشريعية؛ إنه منع السلطة التنفيذية من احتكار عملية الممارسة الانتخابية، بحيث يحدد الدستور أسس هذه العملية، وإسنادها بالأصل إلى السلطة القضائية، مع إعطاء الحق الدستوري لجميع أطراف الطيف السياسي بالمشاركة في الممارسة الانتخابية بكاملها.

### استقلالية السلطة التشريعية:

بعد الانتخابات وتكوين المجلس، يأتي دور الممارسة التشريعية التي تعني سن القوانين الناظمة لعمل المجتمع والدولة، بما يضمن العدل وإحقاق الحقوق للجميع، كما يعني قيام السلطة التشريعية كسلطة أولى عليا بتوجيه السلطة التنفيذية ومراقبتها ومحاسبتها، وإقرار أو رفض ما تقوم به، إن كان ذلك في عملها داخل إطار الدولة، أو خارجه في علاقاتها الخارجية مع باقي الدول أو مع المجتمع الدولي ككل. والمحذور الرابع في عملية تكوين وعمل السلطة التشريعية، هو عدم إعطاء الحق الدستوري للسلطة التنفيذية بالهيمنة على السلطة التشريعية، أما عن طريق تهميشها وتجاهل قراراتها وتشريعاتها، أو عن طريق حلها، إذا لم تتوافق أعمالها مع رغبات السلطة التنفيذية. وهذا كثير الحدوث في الدول العربية. وفي الدستور الأردني مثلاً هنالك نصوص واضحة تعطي الملك حق حل مجلس النواب متى ما شاء (المادة ٣٤ فقرة ٣) والتي تقول بوضوح: "للملك أن يحل مجلس النواب" وهو بالطبع المجلس المنتخب، بدون توضيح ضرورة ذلك، وقد استعمل الملك حقه في حل مجلس النواب في كل مرة اختلف فيها المجلس مع الحكومة. وبهذا يفقد التشريع أهميته، لأنه سيكون دائماً تحت رحمة الحاكم.

وهذا الأمر وارد أيضاً في دساتير عربية أخرى بشكل مباشر أو غير مباشر، والدستور الجزائري يعطي هذا الحق للرئيس في المادة (١٢٩)، التي تقول: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أو أنها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس الحكومة". والاستشارة لرئيسي مجلسي البرلمان ولرئيس الحكومة لا تعني الحصول على موافقتهم، بل الحصول على استشارتهم فقط. والحل غير المباشر هو إعطاء الصلاحية الدستورية لحاكم بتعطيل المجلس التشريعي، ثم الاستفتاء الشعبي على حله، وهو ما يمكن بسهولة التلاعب بنتائجه ليكون في صالح الحاكم؛ وهذا وارد في الدستور المصري في المادة (١٣٦) التي تقول: "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب". وهذه أمثلة فقط وليست في سبيل الحصر. إن انتخاب أية سلطة تشريعية من قبل الشعب، يعني منح الثقة لمجموعة مختارة من الناس، لتقوم نيابة عنهم بمراقبة وتوجيه عمل السلطة التنفيذية، ومحاسبتها، بمنحها الثقة أو سحبها منها. ولا يعقل أن تكون هذه السلطة المنتخبة تحت رحمة سلطة أخرى من المفروض أن تقوم هي بتوجيهها.

وهذا ما حدث فعلاً في المادة (١٢٠) في الصيغة الثانية بعد تعديل مشروع الدستور، التي وردت بشكل أخطر في المادة (٨٨) من الصيغة الثالثة المعدلة، حيث منح رئيس الدولة حق حل البرلمان، على الرغم من أنه في مشروع الدستور قبل التعديل ربط ذلك بالاستفتاء. وتقول المادة (٨٨) في الصيغة الثالثة: "لرئيس الدولة أو لرئيس مجلس الوزراء، في حالة الضرورة، اقتراح حل المجلس النيابي على مجلس الوزراء، فإذا وافق على الاقتراح بأغلبية ثلثي مجموع أعضائه، يصدر رئيس الدولة قرار الحل...". وهذا يترك المجلس النيابي تحت رحمة أعضاء مجلس الوزراء، وبالتالي يستطيع مجلس الوزراء أن يقرر حل مجلس النواب، إذا كانت تلك رغبة رئيس الدولة أو رئيس الوزراء في حال خلاف أي منهما مع مجلس النواب، أو إذا رأى أي منهما أن المجلس الجديد قد يفضي إلى تغيير السلطة القائمة، أي إلى تداول السلطة. وهذا لا يجوز، إذ لا يحق أصلاً للسلطة التنفيذية التعدي

على السلطة التشريعية بحل مجلس النواب (أو البرلمان)، إلا بموافقة البرلمان نفسه بالأغلبية المطلقة لأعضائه. وعدا ذلك سيصبح مجلس النواب تحت رحمة السلطة التنفيذية، فلا يستطيع أن يسأئها أو يحاسبها أو حتى يختلف معها في الرأي في أي أمر من الأمور، لأن النتيجة ستكون حل مجلس النواب، بدلاً من حل الحكومة، وبالتالي ستكون الديمقراطية ومبدأ تداول السلطة مجرد شعارات غير قابلة للتحقيق الفعلي. والحل هو أن يبقى أمر حل مجلس النواب في يد مجلس النواب، فإذا أراد إسقاط الحكومة، فهذا حقه، وإذا أراد تشريع القوانين المخالفة لرأي الحكومة فهذا حقه أيضاً، وإذا أراد معارضة الحكومة في سياساتها ورفض هذه السياسات فهذا حقه أيضاً. وإذا أرادت الحكومة حل مجلس النواب لأي سبب من الأسباب، عليها الطلب من المجلس أن يحل نفسه، فإذا كانت لها القوة النيابية التي تمكنها من ذلك، تستطيع حل البرلمان دستورياً بموافقة البرلمان نفسه، لا رغماً عنه.

### حصر التشريع بالسلطة التشريعية:

المحذور الأخير في عملية تكوين وعمل السلطة التشريعية هو عدم إعطاء الحق الدستوري للسلطة التنفيذية بالقيام أو بالمشاركة في التشريع، إن كان ذلك عن طريق إصدار القوانين المؤقتة، أو عن طريق إقرار الأنظمة المتفرعة عن القوانين، بدون الحصول على موافقة السلطة التشريعية، أو حتى بإعطاء رئيس الدولة حق رفض القوانين ورفض المصادقة عليها. فالسلطة التشريعية هي المخولة من الناس للقيام بالتشريع؛ والتفويض التشريعي للسلطة التنفيذية هو انتقاص لحق السلطة التشريعية وتقويض لكل معنى التشريع، وإعطاء رئيس الدولة حق رفض التصديق على القوانين إنما هو العودة في التشريع إلى المربع الأول في إعطاء الحق للسلطة التنفيذية بالتشريع أو المشاركة في التشريع. والأصول أن رئيس الدولة يصادق على التشريعات بعد إقرارها من قبل السلطة التشريعية كدور إجرائي، بدون حقه في الرفض، أما إذا رفض فعل ذلك، عندئذ إما يطرح الأمر على الشعب باستفتاء عام لإقرار ما هو مناسب، وإما يصدر التشريع على أي حال في الجريدة الرسمية عند مواعده ويصبح نافذاً بدون تصديق رئيس الدولة عليه.

في الأردن مثلاً، يعطي الدستور الحكومة الحق بإصدار التشريعات، وبخاصة فيما يتعلق بالخدمة المدنية والتقاعد، أو بالإئفاق العام واللوازم، كما أن الملك يشارك دستورياً بعملية التشريع، ومن حقه رفض التشريعات وإعادتها إلى مجلس الأمة. كما يعطي الدستور الأردني الحكومة حق إصدار القوانين المؤقتة؛ ومن هذا المدخل "امتدت يد السلطة التنفيذية للدستور الأردني لتعطيل بعض أحكامه الخاصة بحقوق المواطن وحرية".<sup>٥</sup> وإصدار القوانين المؤقتة في غياب السلطة التشريعية موجود في عدة دساتير عربية أخرى، إن لم يكن في أغلبها؛ الدستور التونسي في المادة (٣١) يمنح هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية خلال عطلة المجلس التشريعي بالاتفاق مع لجنة مقررّة منبثقة عن المجلس وتكون في حالة انعقاد دائم، حتى أثناء عطلة المجلس؛ وكذلك يفعل الدستور الجزائري في المادة (١٢٤) التي تقول: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان"، وتعرض هذه التشريعات على البرلمان بعد عودته للعمل لاتخاذ ما يراه مناسباً بشأنها. والدستور المصري في المادة (١٠٨) يمنح حق إصدار القوانين المؤقتة في الحالات الاستثنائية، ولكن بموافقة أغلبية ثلثي مجلس الشعب، وبموضوعات يقرها مجلس الشعب نفسه.

والدستور السوداني يقرها بالمادة (٩٠) الفقرة (١)، ولكن يحد من استعمالها في الفقرة (٢) من المادة نفسها، فلا يسمح باستعمالها لمس "الحريات والحرمات والحقوق الدستورية أو العلاقات الاتحادية الولائية أو أحكام الانتخابات العامة أو الأحكام الجنائية أو المالية أو المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تعدل حدود الدولة". وهذا الأمر مقبول وواضح، إذ لا يحق للسلطة التنفيذية التشريع المؤقت في الأمور المهمة التي تمس حياة الناس أو مستقبلهم. ولكن يسمح التشريع المؤقت للضرورات القصوى، على أن يعرض فوراً على السلطة التشريعية بعد عودتها إلى ممارسة صلاحياتها. وحتى تعطى السلطة التشريعية حقها بالتشريع كما فوضها الشعب، يجب التأكيد بأن الدستور الفلسطيني لا يعطي حق التشريع للسلطة التنفيذية، أو حقها بتعطيل التشريعات، أو رفضها. والحق الوحيد للسلطة التنفيذية في مجال التشريع هو حقها بتقديم مشاريع قوانين ترى أنها ضرورية، وتطلب

من السلطة التشريعية دراستها وإقرارها، أو إقرار ما تراه السلطة التشريعية مناسباً حسب التفويض الشعبي لها.

أما رفض رئيس الدولة التصديق على التشريعات، ففي الدستور الأردني (المادة ٩٣) يحق للملك رفض التصديق وإعادته إلى البرلمان خلال ستة أشهر لبحثه مجدداً "مشفوعاً ببيان أسباب عدم التصديق" (الفقرة ٣ من المادة ٩٣). وعند إعادة بحثه مجدداً يجب أن يحصل على أكثرية الثلثين لإقراره. كل هذه الإجراءات هي للمماثلة، إذ في نهاية الأمر يحق للبرلمان أن يشرع القانون الذي يريد، إذا استطاع الحصول على أغلبية الثلثين، وهذا شبه مستحيل في الأردن، إذ أن وجود بيتين في البرلمان الأردني، أحدهما يعينه الملك، يعني عدم إمكانية الحصول على أغلبية الثلثين المطلوبة في كلا المجلسين، أو في المجلسين مجتمعين لاحقاً. وفي الدستور المصري (المادة ١١٣) نرى إجراءات المماثلة أقصر، ولكن على مبدأ الدستور الأردني نفسه، إذ يحق لرئيس الدولة الاعتراض على أي تشريع ورده إلى مجلس الشعب خلال ثلاثين يوماً، وعندها يحتاج الأمر إلى أكثرية الثلثين لإقراره مجدداً، وعندها يصبح نافذاً بدون حق الرئيس التدخل مجدداً. وهذا الإجراء أسهل وأقصر من الإجراء الأردني، ويعطي إمكانية الواسعة نظرياً لمجلس الشعب بإقرار ما يريده على الرغم من معارضة السلطة التشريعية. والإجراء نفسه نراه في المادة (٨٩) من القانون السوداني، الذي يعطي الحق لرئيس الجمهورية لرد التشريعات إلى البرلمان، فإذا أقره البرلمان مجدداً يصبح نافذاً.

هذه المماثلة القصيرة بإعطاء رئيس الدولة حق رد القانون لإعادة إقراره بأغلبية الثلثين بدلاً من الأغلبية النسبية، يمكن السماح بها ويمكن اعتبارها من وسائل المناورة في العمل السياسي الديمقراطي، وهو ما جاء في الصيغة الثالثة من مشروع الدستور الفلسطيني في المادتين (٨٠) و(٨١) والمادة (١٢٢) التي جاءت تقليداً للحالتين المصرية والسودانية. وما لا يسمح به هو حق رئيس الدولة برفض القانون وعدم المصادقة عليه، وبالتالي تجميد وضعه حتى يرضى رئيس الدولة عنه، أو ينسأه الناس، فهذا تهميش كامل لدور السلطة التشريعية وحققها في سن التشريعات وإصدارها، كما هو

حال الدستور الأردني. وفي بعض الدساتير (التونسي المادة ٣٥، والجزائري المادة ١٢٦ مثلاً) تحكم المحكمة الدستورية (المجلس الدستوري) بالخلاف بين الطرفين، وما إذا كان التشريع الذي أقره البرلمان دستورياً أم لا، وهذا مقبول أيضاً ويمكن أن يحتذى به مثلاً، إذا ما أردنا سلطة تشريعية متمكنة ومستقلة.

### التشريع في مشروع الدستور الفلسطيني:

في دراسة المواد العديدة والمشتتة حول السلطة التشريعية في مشروع الدستور الفلسطيني والتي تمتد من المادة (٦٥) إلى (١٠٨)، وكذلك المادة (٥٣) حول حق الانتخاب والترشيح للمواطن، نلاحظ ثلاثة أمور: أولاً، ما أوردناه حول تعدي السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية بإعطاء الحق لمجلس الوزراء بحل المجلس النيابي (المادة ٨٨ من الصيغة الثالثة): ثانياً، ليس هناك تعريف أولي لصلاحيات وسلطات السلطة التشريعية، بل نرى هذه الصلاحيات مبعثرة هنا وهناك، عند الحديث عن علاقاتها بالسلطة التنفيذية، وكان من الضروري في الأساس التحدث عن الدور الذي يجب أن تؤديه السلطة التشريعية من حقها الحصري بإصدار القوانين، بحيث يكون هذا واضحاً أيضاً من خلال النصوص الأخرى، وليس بالتعريف فقط. وكذلك عن دور السلطة التشريعية الواضح في مراقبة ومساءلة ومحاسبة السلطة التنفيذية، ولا يكفي الحديث عن الإجراءات للقيام بذلك، كما هو وارد في نصوص مشروع الدستور. وأيضاً كان يجب تعريف الدور الذي تقوم به السلطة التشريعية في المصادقة على الاتفاقيات والمعاهدات، وليس فقط ذكر الإجراءات المطلوبة للقيام بذلك. وفي النصوص الدستورية يجب الوضوح، فضرورة التفسير اللاحق، وضرورة اللجوء إلى المحكمة الدستورية من أجل الحصول على تفسيرات قد لا تكون بالضرورة ما أرواه الناس عند إقرار الدستور، بل هي التفسيرات المنطقية القانونية لما هو مبهم في الدستور، بغض النظر عن رغبة الناس عند إقرار الدستور. كل هذه المواد التي تتحدث عن السلطة التشريعية يجب أن يعاد تبويبها لتبدأ بتعريف المجلس، وثم الحديث عن صلاحياته بالتفصيل، من التشريع العام

والمالي إلى محاسبة ومراقبة السلطة التنفيذية، وأخيراً إلى إقرار الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي تيرمها أو توافق عليها السلطة التنفيذية، وذلك قبل الحديث عن تشكيل المجلس (أو بنيته) وإجراءات عمله وأحكام اتخاذ القرارات فيه.

الأمر الثالث الملاحظ في أحكام السلطة التشريعية حسبما هي واردة في مشروع الدستور هو موضوع قيام البرلمان الفلسطيني من بيتين، أو مجلسين. وقد نمر مر الكرام على هذا الأمر لو كان تشكيل المجلسين هو تطبيق لما هو متبع في بعض الأنظمة الديمقراطية، على الرغم من مخاطر إعاقة التشريع في وضع كهذا، وتأخير صدور التشريعات، ما يفتح الباب أمام تدخل السلطة التنفيذية للهيمنة. ولكن الأمر أخطر من ذلك، فالمطلوب أن يكون البرلمان هو برلمان الشعب الفلسطيني على أرضه وفي الشتات. وعلى الرغم من اعترافنا بضرورة مشاركة الفلسطينيين في الشتات بكل قرار وطني يتعلق بمصير الشعب الفلسطيني، فإن الأمر يختلف عند الحديث عن تشريعات لدولة، تمس الناس الذين يعيشون فيها، وليس الناس الذين خارجها. وخطورة الأمر تكمن في أن مشروع الدستور يقترح مجلساً تشريعياً للفلسطينيين داخل دولة فلسطين، ومجلساً استشارياً للفلسطينيين في الخارج والداخل. والخطورة هنا هو أن مجلس الخارج يعين بشكل أو بآخر، مع عدم الوضوح في كيفية تشكيله، أو من سيضع القانون لذلك. وعلى الرغم من أن المجلس الاستشاري المقترح لا يشارك في القرار التشريعي، فإنه يختص بالمصير الوطني، وبصيغة استشارية فقط، والخوف أن تسحب القضايا ذات المصير الوطني من حق مجلس النواب لإقرارها، بحجة أنها من صلاحيات المجلس الاستشاري، الذي هو يعطي المشورة فقط، وبالتالي تصبح هذه القضايا من حق السلطة التنفيذية بدون إمكانية تدخل مجلس النواب بخصوصها، وهذا يعني بأن المجلس الاستشاري سيصبح وسيلة ضغط على مجلس النواب، كما أنه سيصبح مدخلاً للقفز فوق مجلس النواب في كل قضايا المصير الوطني والسياسة الخارجية.

ويكفي ما نشاهده في الأردن والبحرين والجزائر من قيام مجلسين، أحدهما منتخب والآخر معين، ومن مقدرة السلطة التنفيذية من التدخل في التشريع



أو إعاقته إذا لم يعجبها، من خلال مجلسها المعين، أو من خلال الأعضاء المعيّنين في المجلس الواحد. ولا نريد أن يصبح المجلس الاستشاري مدخلاً للتدخل في أمور التشريع، ونحن مدركون بأنه غير منتخب. ولتجنب أن يكون المجلس الوطني مدخلاً لهيمنة السلطة التنفيذية لدولة فلسطين على القرار التشريعي، نرى بأن يكون هنالك برلمان داخلي من مجلس واحد له كل الصلاحيات كما ذكرناها أعلاه. ومن ثم يقيم مجلس وطني جديد تكون مهماته سياسية فقط لما فيه مصلحة القرار الوطني الفلسطيني ووحدة الشعب الفلسطيني، بدون أن يتدخل هذا المجلس في قضايا التشريع داخل دولة فلسطين، بل يركز اهتمامه على القضايا السياسية المصيرية مثل قضايا المباحثات، والحوار المقترحة لحل قضية النزاع الفلسطيني الإسرائيلي، وقضية الوحدة الوطنية الفلسطينية، ومسألة العلاقات بين الداخل والخارج، وقضية اللاجئين، وغيرها من القضايا ذات الطابع السياسي التي تهم كل الفلسطينيين في كل أماكن وجودهم.

ولتجنب أن يصبح المجلس الاستشاري مدخلاً لقفز السلطة التنفيذية فوق رأس السلطة التشريعية، من الأفضل ترك المجلس الوطني قائماً بصيغته القديمة، مع بعض التعديلات في عدد أعضائه وصلاحياته، ضمن نصوص دستورية واضحة، بحيث يكون مجلس النواب هو نصف المجلس الوطني، وبهذا يمثل المجلس الوطني الداخل والخارج، ويكون وضعه دستورياً، وممثلاً للداخل من خلال مجلس النواب، وممثلاً للخارج ضمن الصيغة الفصائية القديمة نفسها، مع وجود ممثلين مستقلين عن مؤسسات الشتات، والوجود الفلسطيني في الخارج. وهكذا يكون للمجلس الوطني طبيعة تمثيلية سياسية بدون صلاحيات تشريعية، ووجود مؤقت إلى حين عودة الفلسطينيين إلى ديارهم وحل قضيتهم. وبعد التعديل نرى أن الصيغة الجديدة هي ما تحدثنا عنه، ببرلمان في الداخل باسم المجلس النيابي، أما الخارج فقد تقزم وضعه في مجلس وطني استشاري، وليس هذا المطلوب؛ بل المطلوب وجود مجلس وطني يقر فعلياً بالسياسات الوطنية والمصيرية التي تخص الفلسطينيين في كل مكان.

## المطلوب دستورياً في التشريع:

أخيراً هنالك ضرورة ماسة لنص كامل حول الانتخابات وتنظيمها والقواعد الملزمة لبقائها ديمقراطية وسن القانون المناسب لها بما لا يتعارض مع هذه المبادئ الدستورية. وقد أوردنا أدناه مقترحاً للنصوص الدستورية التي تتناول التشريع، وتشمل في بعض موادها نصوصاً حول قواعد الانتخابات التي تحدد الأسس التي يجب أن يقوم عليها قانون الانتخابات. كما تشمل الصيغة المقترحة بعض التعديلات على التركيب والتسمية لمجلس النواب، كما تشمل مواد تتعلق بالمجلس الوطني، بدل المجلس الاستشاري:

### الباب الثالث

### السلطة التشريعية

#### الفصل الأول

#### البرلمان ومهامه

#### المادة (٢٩) - أسس السلطة التشريعية:-

- ١- السلطة التشريعية هي سلطة الشعب من خلال ممثليه الذين اختارهم بمحض إرادته الحرة لإقرار ما يلزم من تشريعات لتسيير أمور حياته، ولرقابة حكامه الذين يخضعون حكماً لحاسبة ممثلي الشعب.
- ٢- يمارس السلطة التشريعية للشعب الفلسطيني على أرضه برلمان منتخب من الشعب بشكل حر ومباشر وسري.
- ٣- مقر البرلمان مدينة القدس، ويمكن أن يقرر البرلمان نفسه عقد جلساته في أماكن أخرى.

### المادة (٣٠) - مهام وصلاحيات البرلمان:-

- ١- مهام البرلمان التشريع ومراقبة السلطة التنفيذية وإقرار الاتفاقيات، ولا يحق لأية سلطة أخرى أو أية جهة أخرى إصدار التشريعات مهما كان نوعها بلا موافقة البرلمان.
- ٢- لا يحق للبرلمان تفويض سلطاته التشريعية بشكل كامل أو جزئي، إلا بأغلبية الثلثين في الاستفتاء الشعبي.
- ٣- تشمل صلاحيات التشريع كل القضايا التي تحتاج إلى تشريع من قوانين وأنظمة، بما في ذلك قوانين الموازنة والقوانين المالية والقوانين الإدارية والجزائية والقوانين المدنية وقوانين الحقوق والحريات، وكافة الأنظمة الإدارية للمؤسسات العامة، وكافة الأنظمة المسيرة لأمر المجتمع تطبيقاً لقوانين سارية المفعول، وأية قوانين و/أو أنظمة أخرى سارية المفعول في دولة فلسطين. ولا يسري قانون أو نظام إلا بتشريع مقرر من السلطة التشريعية، بمقتضى أحكام الدستور.
- ٤- تشمل صلاحيات مراقبة السلطة التنفيذية مراقبة أداء هذه السلطة في كل ما تقوم من مهام وصلاحيات وما تتبعه من سياسات، ومساءلتها كلها مجتمعة و/أو مساءلة أي من أعضائها، واستجوابها كلها مجتمعة و/أو استجواب أي من أعضائها، ومنحها الثقة أو حجبها عنها كلها مجتمعة و/أو عن أي من أفرادها، أو لومها كلها مجتمعة و/أو لوم أي من أعضائها، وكل ذلك حسبما هو مفصل في الدستور.
- ٥- تشمل صلاحيات إقرار الاتفاقيات، مناقشة وإقرار وتصديق و/أو رفض أية اتفاقية و/أو معاهدة و/أو ميثاق و/أو عهد و/أو أية وثيقة دولية ذات طابع ثنائي أو أكثر تتفق فيها السلطة التنفيذية مع أي طرف دولي آخر، سواء أكان دولة أم مجموعة دول أم مؤسسة دولية أم منظمة دولية أم مؤتمر دولي أقر اتفاقية دولية. وأية اتفاقية من أي شكل كان تقرها السلطة التشريعية تصبح سارية المفعول وملزمة بمثابة القانون، و/أو يتم تشريعها كقانون داخلي ملزم.

### المادة (٣١) - تشريع القوانين:-

- ١- تقدم الحكومة مشاريع القوانين حسبما يلزم لسد أي فراغ في القانون و/أو لتعديل القانون و/أو لاستبدال أي من القوانين السابقة بقوانين حديثة.
- ٢- لرئيس البرلمان أو لخمسة من أعضائه الحق في اقتراح مشروع قانون. وتنظم اللائحة الداخلية إجراءات التشريع المطلوبة لطرح مشاريع القوانين.
- ٣- أي مشروع قانون يقترحه أعضاء البرلمان ووافق البرلمان على فكرته من حيث المبدأ، يقدم إلى الحكومة من أجل صياغته بالطريقة القانونية اللازمة له، ثم يعاد إلى البرلمان في الدورة البرلمانية نفسها لمناقشته، وإقراره أو رفضه و/أو تعديل ما لا يراه مناسباً.
- ٤- كل مشاريع القوانين يجب أن تتوافق مع الدستور نصاً وروحاً. ولا يحق للبرلمان و/أو الحكومة عرض قوانين ومناقشتها إذا كانت مخالفة للدستور. ويحق لمحكمة العدل العليا بصفتها المحكمة الدستورية رفض أي مشروع ترى أنه مخالف للدستور، و/أو رفض أية مادة و/أو أية فقرة في أي قانون ترى فيها مخالفة للدستور بالنص و/أو بالمعنى.

### المادة (٣٢) - التشريع المالي:-

- ١- فرض الضرائب والرسوم والغاؤها بقانون، ويراعى في فرضها المساواة والعدالة.
- ٢- تؤرد الضرائب والرسوم وأية مصادر أخرى للريع العام إلى الخزينة العامة، ويتم التصرف بها وفقاً لأحكام القانون.
- ٣- لا يجوز الإعفاء من الضريبة في غير الأحوال التي يبينها القانون.
- ٤- إنفاق الأموال العامة أو تخصيصها لا يكون إلا بقانون.
- ٥- عقد القروض الخارجية ومنح الامتيازات لا تكون إلا بناء على قانون، ولا تسري إلا بمصادقة المجلس التشريعي عليها.

### المادة (٣٣) - تشريع الموازنة:-

- ١- ينظم القانون الأحكام الخاصة بإعداد الموازنة، وإقرارها والتصريف في الأموال المرصودة، والموازنات الملحقه والتطويرية، وموازنات الهيئات والمؤسسات العامة والمشاريع التي يساهم فيها القطاع العام، بما لا يقل عن خمسين بالمائة من رأس المال.
- ٢- تقدم الحكومة مشروع الموازنة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين من بدء السنة المالية، وتجرى المناقشة والتصويت على بنود الموازنة وأبوابها ثم على الموازنة جملة واحدة لإقرارها. وإذا رفض البرلمان الموازنة التي قدمتها الحكومة وجبت إعادتها إلى الحكومة بالملاحظات لاستكمال المقتضيات المطلوبة خلال شهر، وثم إعادتها إلى البرلمان لإقرارها.
- ٣- إذا رفضت الحكومة التعديلات بموجب الملاحظات الواردة لها من البرلمان، تستقيل ويتم تشكيل مجلس وزراء جديد، يأخذ بملاحظات البرلمان ويجري التعديلات المطلوبة.
- ٤- لا يجوز أثناء مناقشة مشروع الموازنة فرض و/أو تعديل ضريبة مفروضة و/أو زيادة في تقديرات النفقات أو الواردات.
- ٥- لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة إلا بموافقة البرلمان.
- ٦- استثناء على مبدأ سنوية الموازنة، وفي حالة التأخير في إقرار الموازنة لأكثر من شهر يجوز بموافقة البرلمان تخصيص مبالغ محددة بموجب اعتمادات شهرية بنسبة ١:١٢ من مقدار الموازنة السابقة إلى حين صدور قانون الموازنة الجديدة.
- ٧- يجب عرض الحساب الختامي للموازنة على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية.

### المادة (٣٤) - مساعلة رئيس الجمهورية والوزراء:-

- ١- يجوز للبرلمان بقرار يحظى بموافقة ثلثي مجموع أعضائه توجيه اتهام للرئيس، وعندها تتم محاكمته أمام محكمة العدل العليا بصورة موسعة، بصفتها محكمة دستورية.

- ٢- تضع محكمة العدل العليا مشروع قانون لمحاكمة الرئيس، وموجبات ذلك، وتعرضه على البرلمان لإقراره.
- ٣- يكون اتهام رئيس الوزراء والوزراء أمام المحاكم وفق قانون أصول المحاكمات، بقرار يحظى بموافقة الأغلبية المطلقة من أعضاء البرلمان.

### المادة (٣٥) - استجواب الحكومة وحجب الثقة:-

- ١- يناقش البرلمان السياسة العامة للحكومة ويصوت على ثقته بها.
- ٢- لكل عضو من أعضاء البرلمان حق توجيه الأسئلة و/أو طلب الاستيضاح من الوزراء، وفقاً للإجراءات التي تنظمها اللوائح الداخلية للبرلمان.
- ٣- لكل عضو من أعضاء البرلمان توجيه الاستجابات إلى الحكومة و/أو إلى أحد الوزراء و/أو من في حكمهم، ولا يجوز مناقشة الاستجواب قبل أسبوع من تقديمه ما لم يقبل الموجه إليه الرد و/أو المناقشة في أجل اقل، ويجوز تقصير الأجل بقرار من المجلس في حالة الاستعجال.
- ٤- بعد الاستجواب يحق بحد أدنى لعشرة من أعضاء المجلس التشريعي طلب حجب الثقة عن الوزير و/أو توجيه لوم له، إذا تبين لهم أنه يخالف السياسة العامة التي منح الثقة على أساسها، و/أو حجب الثقة و/أو توجيه اللوم إلى الحكومة ككل إذا اتضح أنها تخالف السياسة التي منحت الثقة على أساسها.
- ٥- لا يتم التصويت على طلب اللوم و/أو حجب الثقة إلا بعد مضي ثلاثة أيام على الأقل من تاريخ تقديم الطلب، ويصدر القرار بالموافقة بأغلبية مجموع أعضاء البرلمان.
- ٦- يقدم الوزير الذي حجبت عنه الثقة استقالته، ويتم استبداله، وتستقيل الحكومة كلها إذا حجبت الثقة عنها، ويكلف رئيس الجمهورية شخصاً آخر بتشكيل حكومة جديدة.
- ٧- إذا وجه البرلمان اللوم إلى الحكومة يجوز لرئيس الدولة أن يقبل استقالتها، و/أو يقيلها.
- ٨- في حالة حجب الثقة عن الحكومة يعاد تشكيل الحكومة من غير الأشخاص الذين حجبت عنهم الثقة وفقاً لأحكام الدستور.

**المادة (٣٦) - إقرار الاتفاقيات:-**

- ١- يناقش البرلمان السياسة الخارجية للحكومة بناء على طلب خمسة من أعضائه، وله الحق بعد المناقشة، الموافقة على هذه السياسة أو لوم الحكومة عليها، كما له حق حجب الثقة عنها بسبب ناتج عن هذه السياسة.
- ٢- تعرض على البرلمان كافة الاتفاقيات و/أو المعاهدات و/أو الموثيق و/أو العهود و/أو أية وثيقة دولية ذات طابع ثنائي أو أكثر تبرمها الحكومة مع أي طرف خارجي، وذلك قبل المصادقة عليها، وبعد مناقشتها يحق للبرلمان قبولها أو رفضها.
- ٣- إذا وافق البرلمان على أية وثيقة دولية، تصبح بمثابة القانون، ويحق للبرلمان إصدارها بقانون ملحق بها.
- ٤- تعتبر الموافقة البرلمانية بمثابة مصادقة على هذه الوثيقة، وتليها مصادقة الرئيس بصورة تلقائية، فيما يكون التوقيع عليها بين الأطراف صاحبة العلاقة بمثابة موافقة مبدئية تحتاج إلى مصادقة البرلمان لجعلها سارية المفعول.

**الفصل الثاني****تكوين البرلمان وحصانته وإدارته****المادة (٣٧) - بنية البرلمان:-**

- ١- يتألف البرلمان من (١٥٠) نائباً عن الشعب الفلسطيني في دولة فلسطين يتولى وحده الاختصاصات التشريعية والرقابية في الدولة.
- ٢- مدة العضوية في البرلمان خمس سنوات من تاريخ إعلان النتائج الرسمية النهائية للانتخابات العامة.
- ٣- قبل مباشرة مهامهم، يؤدي أعضاء البرلمان أمام رئيس الجمهورية، اليمين القانونية التالية: "أقسم بالله، أقسم بشرفي وبمعتقداتي أن

أكون مخلصاً لفلسطين، وأن أعمل لخدمة الشعب الفلسطيني، وأن أمثل هذا الشعب في هذا المجلس الكريم خير تمثيل، بلا مآرب شخصية أو منفعة ذاتية، وأن أحترم الدستور والقوانين والقضاء، والله على ما أقول شهيد".

#### المادة (٣٨) - رئاسة البرلمان:-

- ١- ينتخب البرلمان في أول اجتماع له رئيساً ونائبين للرئيس وأميناً للسر، يشكلون هيئة رئاسة للمجلس، ولا يجوز لأي منهم تولي الوزارة أو أي منصب حكومي، ويتم في بداية كل دورة سنوية انتخاب هيئة جديدة للرئاسة.
- ٢- لا يكون اجتماع البرلمان مشروعاً إلا بحضور رئيس المجلس أو أحد نوابه.

#### المادة (٣٩) - حصانة البرلمان:-

- ١- لا يجوز تعطيل عمل البرلمان أو المساس بحصانة أعضائه.
- ٢- لا يجوز مساءلة أعضاء البرلمان جزائياً و/أو مدنياً بسبب الآراء التي يبديونها و/أو الوقائع التي يوردونها داخل و/أو خارج البرلمان من أجل تمكينهم من أداء مهامهم النيابية، و/أو تصويتهم على نحو معين في جلسات البرلمان أو لجانها.
- ٣- لا يجوز مطالبة عضو البرلمان الإدلاء بشهادة عن أمر يتعلق بأفعاله و/أو أقواله و/أو عن معلومات حصل عليها بصفته، أثناء عضويته أو بعد انتهائها، إلا برضاه وبموافقة مسبقة من البرلمان.
- ٤- لا يجوز لعضو البرلمان التنازل عن الحصانة دون إذن مسبق من البرلمان نفسه. ولا تسقط الحصانة بعد انتهاء العضوية عن الأقوال أو الوقائع التي شملتها طوال تمتعه بصفة العضوية. ولا تسري الحصانة على الجرائم التي تكتشف بعد انتهاء مدة نيابته ما لم تسقط بالتقادم.



**المادة (٤٠) - رفع الحصانة:-**

- ١- لا تتخذ في حق عضو البرلمان أية إجراءات جزائية ولا يقدم للمحاكمة إلا بعد أن يقرر البرلمان نفسه بأكثرية مجموع الأعضاء رفع الحصانة عنه.
- ٢- لا يجوز في غير حالة التلبس بجناية اتخاذ أية إجراءات جزائية ضد عضو البرلمان، على أن تبلغ رئاسة البرلمان بذلك لعرض الأمر على اللجنة الداخلية المختصة، لمناقشة وإقرار عرضه على البرلمان من أجل اتخاذ القرار برفع الحصانة على العضو المقصود، من أجل التمكين من تقديمه إلى المحكمة الجزائية المقصودة.
- ٣- إذا قرر البرلمان عدم رفع الحصانة عن النائب المطلوب للعدالة حسب الفقرة (٢) أعلاه، لا يقدم للمحاكمة إلا بعد انتهاء ولاية البرلمان الذي هو عضو فيه.

**المادة (٤١) - الذمة المالية للنواب:-**

- ١- لا يجوز لعضو البرلمان أثناء مدة نيابته عن الشعب أن يتولى الوظائف العامة عدا الوزارة، ولا يمكن أن تكون النيابة عن الشعب مصدراً للثراء ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة.
- ٢- يقدم عضو البرلمان في الشهر الأول من بداية عضويته لأول مرة إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجته وأولاده القصر لما يملكونه داخل فلسطين وخارجها، ويحفظ الإقرار بظرف مغلق وسري لدى المحكمة العليا، ولا يجوز الاطلاع عليه إلا بأمر من المحكمة ذاتها.
- ٣- تحدد ميزانية البرلمان والمخصصات المالية لعضو البرلمان والمزايا المنوطة له بموجب قانون ولا تسري تعديلاته إلا على أعضاء البرلمان التالي انتخابهم لصدور القانون المعدل.

**المادة (٤٢) - انعقاد البرلمان:-**

- ١- ينعقد البرلمان بدعوة من رئيس الجمهورية في دورة سنوية تبدأ الأولى فور إعلان النتائج الرسمية للانتخابات، وتستمر الدورة سنة كاملة شاملة الإجازات المقررة حسب اللوائح الداخلية للبرلمان.

- ٢- لا تعتبر جلسات البرلمان قانونية ما لم يحضر افتتاح الجلسة ثلثاً مجموع أعضائه. وتستمر الجلسة قانونية ببقاء الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين.
- تكون الجلسات علنية، وللبرلمان أن يقرر سرية الجلسة و/أو إعادة المناقشة العلنية.

#### المادة (٤٣) - اتخاذ القرارات:-

- ١- تتخذ القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين، عدا الحالات التي يشترط فيها توفر أغلبية خاصة، وليس للعضو الغائب حق الاقتراع أو التصويت بوكالة.
- ٢- يتم التصويت على القوانين الأساسية، أو الثقة بالوزارة، شفويّاً بالمناداة على الأعضاء، أو بعدّ الأصوات في الاقتراع السري.
- ٣- كل اقتراح لم يزل موافقة الأغلبية المطلوبة لا يجوز طرحه للمناقشة في الدورة نفسها.
- ٤- يحق لرئيس الجمهورية إذا اعترض على صدور قانون ما و/أو إذا رغب بصدور قانون رفض البرلمان إقراره، أن يطلب من الحكومة إجراء الاستفتاء الشعبي على رفضه أو قبوله. وكل ما يقبله الشعب أو يرفضه في الاستفتاء يصبح حكمه حكم القانون المميز الذي لا يمكن نقضه إلا باستفتاء شعبي آخر، أو بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس البرلماني التالي.

#### المادة (٤٤) - اللجان الفرعية:-

- ١- يكون البرلمان لجاناً فرعية لمناقشة القضايا ومشاريع القوانين قبل عرضها للنقاش والإقرار من قبل البرلمان كله، وأهم هذه اللجان الواجب تشكيلها هي اللجنة المالية والاقتصادية، ولجنة الحقوق والحريات، واللجنة القانونية، ولجنة الشؤون الخارجية، ولجنة الشؤون الأمنية، ولجنة الشؤون الداخلية والبيئة، واللجنة البرلمانية. ويحق للبرلمان تشكيل أية لجان دائمة أخرى حسب القضايا التي يرى من المناسب تخصيص لجان لها.

- ٢- يكوّن البرلمان لجاناً خاصة مؤقتة أو يكلف إحدى لجانه الدائمة بتقصي الحقائق في أي أمر عام آخر أو متعلق بنشاط أي من أجهزة السلطة التنفيذية. وتقدم تقارير اللجان إلى البرلمان ليقرر بشأنها ما يراه.
- ٣- يحدد النظام الداخلي لعمل البرلمان تشكيل اللجان ومهامها وصلاحياتها وطريقة عملها.

### المادة (٤٥) - أمن البرلمان:-

يحافظ البرلمان على أمنه ونظامه أثناء عقد جلساته واجتماعات لجانه، ويمكن لهذا الغرض أن يكون له شرطته الخاصة تحت إمرة رئيسه، وليس لأي من رجال الأمن باختلاف أجهزتهم التواجد في أرجائه إلا بناء على طلب رئيس البرلمان أو من ينوب عنه في حالة غيابه.

## الفصل الثالث

### الانتخابات وقيام البرلمان

### المادة (٤٦) - إجراء الانتخابات:-

- ١- تجري الانتخابات طبقاً لقانون انتخابات يقره البرلمان نفسه، بما ينسجم مع أحكام الدستور، وله وحده حق تعديله و/أو استبداله.
- ٢- يكفل قانون الانتخابات الإجراءات السليمة لنزاهة الانتخابات وسلامتها، وقيامها في موعدها بدون إخلال بالأمن و/أو تعطيل لحقوق المواطنين بالترشيح و/أو الانتخاب.
- ٣- يشمل قانون الانتخابات التوزيع الجغرافي للدوائر الانتخابية، وعدد النواب في كل دائرة، بحيث يكون عدد النواب متوازناً مع نسبة السكان في كل دائرة، مع إعطاء مقاعد نيابية محصنة وموزعة بشكل منصف للمجموعات الدينية الصغيرة في تلك الدوائر، وبناء على مقترحات الحكومة.
- ٤- تشمل إجراء الانتخابات الواجب ورودها في قانون الانتخابات، إجراءات

- إعداد جداول الناخبين، وإجراءات الترشيح، وإجراءات الدعاية الانتخابية وكيفية ممارستها بالتساوي بين جميع المرشحين، وإجراءات العملية الانتخابية، وإجراءات فرز الأصوات، وإجراءات إعلان نتائج الانتخابات.
- ٥- تجري الانتخابات بسرية وبدون تدخل أو ضغوط على الناخب، وينظم القانون إجراءات هذه السرية ويعاقب منتهكها.
- ٦- تجري عملية فرز الأصوات بشكل علني ومنظم، وينظم القانون إجراءات فرز الأصوات بما يضمن العلانية والشفافية.
- ٧- يحق لمندوبي كل الأطراف المشاركة في الانتخابات مراقبة سير العملية الانتخابية وفرز الأصوات، للتأكد من سلامتها ونزاهتها، بدون تدخلهم في إجراءات العملية الانتخابية أو في فرز الأصوات، ويضمن القانون هذه المراقبة بما يكفل الشفافية والنزاهة.
- ٨- يدعو رئيس الجمهورية إلى انتخابات البرلمان في المواعيد المحددة لها، وطبقاً للإجراءات الواردة في الدستور وفي قانون الانتخابات.
- ٩- تحال الطعون في أهلية و/أو صحة نيابة كل و/أو أي عضو من أعضاء البرلمان إلى محكمة العدل العليا للفصل فيها باعتبارها محكمة دستورية، وذلك للنظر في هذه الطعون طبقاً لأحكام الدستور والقانون.

#### المادة (٤٧) - حق الانتخاب

- ١- يحق لكل فلسطينية أو فلسطيني يحمل الجنسية الفلسطينية وأكمل ثمانية عشر عاماً من عمره يوم الإعلان عن بدء الإعداد للانتخابات، أن يدي بصوته منتخباً لمن يرغب في أن يكون نائباً عنه في البرلمان.
- ٢- لا يجوز منع أي فلسطيني من المشاركة في الانتخابات، استناداً إلى المادة (٥) من الدستور، ولا يستثنى من ذلك العاملون في أجهزة الدولة أو العاملون في القوات المسلحة وأجهزة الأمن.
- ٣- لا يجوز شطب أي اسم من جداول الناخبين أو منع أي مواطن من تسجيل اسمه في هذه الجداول، لأي سبب كان، وكل من يشطب اسمه أو يمنع من تسجيله يحق له اللجوء إلى القضاء للفصل بالأمر بشكل مستعجل.

### المادة (٤٨) - حق الترشيح:-

١- يحق لكل ناخبة أو ناخب فلسطيني أكمل خمسة وعشرين عاماً من عمره يوم الإعلان عن بدء الإعداد للانتخابات أن يرشح نفسه للانتخابات، ضمن الشروط التالية:

- أ- أن تكون أو يكون مولوداً لأب فلسطيني أو لأم فلسطينية.
- ب- أن لا يكون قد حكم عليه بالسجن لمدة تزيد على سنة واحدة بجنحة أو جريمة أخلاقية أو جنائية، أو ذات طابع مد اليد إلى المال العام، أو ذات طابع يمس الحق الوطني.
- ج- أن لا يكون محكوماً في السجن عند الدعوة لإجراء الانتخابات.
- د- أن لا يكون على رأس عمله في وظيفة من وظائف الدولة أثناء طلب ترشيح نفسه.

٢- لا يجوز الترشيح أو الانتخاب في أكثر من دائرة واحدة.

٣- إذا رفضت لجنة الانتخابات قبول ترشيح أي مواطن، له الحق باللجوء إلى القضاء للفصل في الأمر بشكل مستعجل.

### المادة (٤٩) - شغور المقعد البرلماني:-

- ١- إذا شغر مركز عضو من أعضاء البرلمان أو أكثر بسبب الوفاة أو الاستقالة أو فقدان الأهلية حتى بداية دورة السنة الأخيرة من البرلمان يجرى انتخاب خلف له في الدائرة المعنية خلال شهر من شغور المقعد.
- ٢- يفصل البرلمان في طلبات الاستقالة، وينظم بقانون الحالات التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه أو إقالته.
- ٣- يحدد القانون أحوال فقد أهلية النائب وشروط إسقاط العضوية.
- ٤- يضع البرلمان أنظمتها الداخلية لتنظيم إجراءات أدائه لمهامه التشريعية والرقابية وإجراءات وقواعد مساءلة أعضائه في حدود اختصاصه وبما لا يتعارض مع أحكام الدستور.

### المادة (٥٠) - الاستفتاء على حل البرلمان:-

- ١- لا يجوز لرئيس الجمهورية حل البرلمان قبل انتهاء مدته إلا باستفتاء شعبي، أو إذا قرر البرلمان حل نفسه.
- ٢- إذا استفحل الخلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دون أن يحجب البرلمان الثقة عن الحكومة، ورغب رئيس الجمهورية في الإبقاء على مجلس الوزارة، يجوز أن يطلب الرئيس من الشعب الاستفتاء على حل البرلمان، وبهذا يعد متضامناً مع الحكومة.
- ٣- لا يجوز لرئيس الدولة طلب الاستفتاء على حل البرلمان خلال فترة إعلان حالة الطوارئ، و/أو بعد تقديم طلب اللوم و/أو طلب حجب الثقة عن الحكومة، و/أو قبل مضي سنة على انتخاب البرلمان.
- ٤- إذا أقرت أغلبية المشاركين في الاستفتاء حل البرلمان، يعد منحلأً، ويدعو الرئيس إلى إجراء انتخابات للمجلس الجديد خلال تسعين يوماً من إعلان نتيجة الاستفتاء.
- ٥- إذا لم يقر الاستفتاء حل البرلمان يعد الرئيس ومجلس الوزراء بحكم المستقلين، مع بقاء البرلمان على حاله إلى حين انتهاء ولايته.
- ٦- تجري انتخابات لرئيس جديد خلال ثلاثين يوماً من إعلان نتيجة الاستفتاء، ويقوم الرئيس المنتخب بتشكيل الوزارة الجديدة وفقاً لأحكام الدستور والقانون.

### الفصل الرابع

### المجلس الوطني

### المادة (٥١) - أسس المجلس الوطني:-

- ١- إلى أن يتم إنهاء شتات الفلسطينيين وعودتهم إلى وطنهم، يقوم مجلس وطني واسع مشكل من البرلمان الفلسطيني وممثلي الفلسطينيين في الشتات بعدد يساوي عدد أعضاء البرلمان.

٢- تكون صفة المجلس الوطني كجزء من السلطة التشريعية صفة مؤقتة طالما بقي الفلسطينيون في الشتات، ولم تحل القضية الفلسطينية، بإعطائهم حق العودة إلى فلسطين.

### المادة (٥٢) - مهام وصلاحيات المجلس الوطني:-

- ١- يشترك المجلس الوطني مع البرلمان في سن التشريعات المتعلقة بالحقوق الوطنية العامة.
- ٢- يقوم المجلس الوطني بمناقشة القضايا كافة ذات الطابع الوطني المصيري، وبخاصة ما يتعلق بمستقل القضية الفلسطينية، وإقرار ما يلزم من إجراءات وسياسات لها.
- ٣- تكون قرارات المجلس الوطني في مجال تخصصه ملزمة لفلسطين وكأنها تشريع داخلي واجب التطبيق والنفوذ.

### المادة (٥٣) - بنية المجلس الوطني:-

- ١- عدا أعضاء البرلمان المنتخبين من الشعب الفلسطيني على أرضه، يراعى في تشكيل المجلس الوطني ما يضمن العدالة في التمثيل.
- ٢- تكون مدة عضوية المجلس الوطني حسب المادة (٣٧) من الدستور، ويقسم أعضاؤه القسم نفسه بالمادة نفسها.
- ٣- يتم اختيار أعضاء المجلس الوطني وفق نظام انتخاب المجلس الوطني الفلسطيني إلى أن يتم تعديله.
- ٢- يكون لأعضاء المجلس الوطني الحصانة نفسها لأعضاء البرلمان طبقاً للمادتين (٣٩) و(٤٠) من الدستور، وتسري هذه الحصانة فقط على الأراضي الفلسطينية، أو في المهام الرسمية التي يقوم بها أعضاء المجلس الوطني بتكليف من دولة فلسطين.
- ٤- يتم تعبئة أي شاغر في مقاعد المجلس الوطني حسب المتبع في البرلمان الفلسطيني، طبقاً للمادة (٤٩) من الدستور.

### المادة (٥٤) - إجراءات عمل المجلس الوطني:

- ١- يتبع المجلس الوطني نفس إجراءات المناقشة والإقرار وتشكيل اللجان الفرعية كما هو متبع في البرلمان الفلسطيني، حسب المواد ذات الأرقام (٤٢) و(٤٣) و(٤٤) من الدستور.
- ٢- ينتخب المجلس الوطني رئيساً له وهيئة رئاسة، طبقاً لإجراءات انتخاب رئيس وهيئة رئاسة البرلمان حسبما هو منصوص عليها في المادة (٣٨) أعلاه، ويحق انتخاب رئيس البرلمان رئيساً للمجلس الوطني.

### المادة (٥٥) - انعقاد المجلس الوطني:

- ١- يعقد المجلس الوطني دورة سنوية واحدة، أو كلما دعت الضرورة الوطنية.
- ٢- لرئيس الجمهورية، بالتشاور مع رئيس كل من البرلمان والمجلس الوطني، دعوة المجلس للانعقاد في الحالات الطارئة إلى جلسة طارئة.
- ٣- يجوز، بقرار مشترك من رئيسي البرلمان والمجلس الوطني ونائب لكل رئيس، الدعوة إلى جلسة طارئة للمجلس الوطني.





## الفصل السادس

### في التنفيذ



## في التنفيذ

### الحد من هيمنة السلطة التنفيذية

في الحقوق وفي التشريع تكلمنا عن الكثير من المحاذير، ولكننا في الحديث عن التنفيذ، فإن المحاذير قليلة، والمهم هو المطلوب، وليس المحذور. هنالك بعض المحاذير، وأهمها ما جاء عند الحديث عن التشريع، بعدم تمكن السلطة التنفيذية من التدخل في التشريع، أو إعطائها الحق الدستوري بممارسته، لمنع الهيمنة المطلقة للسلطة التنفيذية على باقي السلطات، وعلى المجتمع ككل. ومن ضمن هذا المنع، منعها من إصدار القوانين المؤقتة التي تلجأ إليها بعض الأنظمة العربية لفرض هيمنتها على شعوبها، خلال فترات توقف السلطة التشريعية عن العمل. فالقوانين المؤقتة مسيئة لكل معاني الديمقراطية، وتستغلها الحكومات لفرض القيود على الحريات أساساً، ولكنها استعملت أيضاً وبكثرة لتغيير قوانين الانتخاب، كخطوة من خطوات التلاعب بنتائج الانتخابات المقبلة، وقد تحدثنا عن ذلك. وهذا لا يحدث في الأردن فحسب، بل في الكثير من الدول العربية الأخرى، وكأنها تتناغم وتتوافق في إجراءاتها. وقد شملت هذه القوانين المؤقتة، كلاً من قانون الانتخاب، وقانون المطبوعات والنشر، وقانون تشكيل الأحزاب، لتغيير القائم منها بما ينسجم مع مصالح النظام، بمزيد من التقييد في كل منها، وبهذا شملت القوانين المؤقتة التعدي على معظم الحقوق الجماعية.

ومن أساليب منع السلطة التنفيذية من الهيمنة ومن التدخل في التشريع، منعها من إصدار أنظمة عمل، مهما كانت نوعيتها والصلاحيات فيها، بدون عرضها على السلطة التشريعية، والحصول على موافقتها عليها؛ وعادة ما تقوم السلطة التنفيذية بذلك بحجة تنظيم العمل الداخلي في الشؤون الإدارية، ولكن في كثير من الأحيان يتعدى ذلك إلى تنظيم بعض الجوانب المجتمعية، تحت حجة تنظيم القضايا الإدارية. ولذا، يجب موافقة السلطة التشريعية على كل الأنظمة المفسرة للقوانين، أو المنفذة للقوانين، حتى لا يكون إقرارها من قبل السلطة التنفيذية بدون الرجوع إلى السلطة التشريعية مَدْخَلاً من مداخل هيمنة السلطة التنفيذية، أو مَدْخَلاً لها للتدخل في التشريع. ففي الدستور الأردني مثلاً، يتم "تعيين صلاحيات رئيس الوزراء ومجلس الوزراء بأنظمة يضعها مجلس الوزراء ويصدق عليها الملك."<sup>١٠</sup> فالمجلس يحدد صلاحياته بنفسه، ولا يحتاج لموافقة السلطة التشريعية، بل إلى موافقة الملك فقط. وهذا مثل من أمثلة عدة عن استغلال السلطة التنفيذية للأنظمة الداخلية لفرض الهيمنة، وقد لاحظنا ذلك في العديد من الدساتير العربية أيضاً، وسبق أن تحدثنا عنه.

وإذا كان الهدف هو منع هيمنة السلطة التنفيذية على باقي السلطات، فإن المطلوب هو أكثر من مجرد منعها من ممارسة التشريع، إذ أن هنالك مداخل أخرى للهيمنة، على الدستور التصدي لها. وهنا يجب الاهتمام دستورياً بثلاثة إجراءات لمنع الهيمنة المطلقة للسلطة التنفيذية على باقي السلطات، وأهم الإجراءات هو منع السلطة التنفيذية من حل السلطة التشريعية متى ما تشاء، بل ترك الأمر للسلطة التشريعية لحل نفسها، والدعوة إلى انتخابات جديدة، إن رأت أن هذا مناسب لتجنب الأزمات السياسية. أما الإجراءات الثاني، فهو تقييد استعمال السلطة التنفيذية لما يعرف بقانون الطوارئ، أو قوانين الدفاع. وهذه القوانين تحدد عمل الحكومة أثناء حالات الحرب أو الأزمات أو الشغب. وقد لا يمكن الاستغناء عن قانون الطوارئ أو قوانين الدفاع، ولكن يمكن وضعهما تحت السيطرة الدستورية، بالتحديد الدقيق لمعنى استعمالهما دستورياً، والمدة المسموح للسلطة التنفيذية تطبيقهما، والصلاحيات الممنوحة للسلطة التنفيذية أثناء هذا الاستعمال، بحيث لا

يساء استخدام هذه القوانين أو جعل صلاحيات السلطة التنفيذية خلال تطبيقها مطلقة و/أو مفتوحة الأمد، وهذا ما حددته المواد (١٢٨) إلى (١٣٠) من الصيغة الثالثة لمشروع الدستور الفلسطيني التي حددت أسس حالات الطوارئ، بدون ترك الأمر متاحاً لرغبة السلطة التنفيذية.

أما الإجراء الثالث دستورياً لمنع الهيمنة، فهو إخضاع السلطة التنفيذية على الدوام للرقابة والمساءلة، وليس فقط من خلال السلطة التشريعية في بحثها لأداء الحكومة، بل من خلال هيئة لرقابة شؤون الدولة والمجتمع، تكون مستقلة عن السلطة التنفيذية، وتكون بالأساس تابعة للسلطة القضائية وتعين من قبلها، ولكنها تقدم تقاريرها إلى السلطات الثلاث في الوقت نفسه؛ وهذا الأمر غير وارد في الصيغ التي طرحت لمشروع الدستور، سوى في مادة قصيرة مبهمة هي المادة (١٥٧) من النسخة الثالثة لمشروع الدستور، التي جعلت هيئة الرقابة جزءاً من السلطة التنفيذية. ولذا، فإننا في الفصل الذي يتحدث عن السلطة القضائية سنتحدث بشكل أوسع عن دور الرقابة، كهيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية، وتعمل بالتنسيق بين السلطات الثلاث. كما سنورد ضمن المقترح حول نموذج النص الدستوري للسلطة القضائية، مقترحاً مفصلاً عن تشكيل هيئة الرقابة، التي هي أساساً جزء من تركيب السلطة القضائية دستورياً.

### الحكم الرشيد وصلاحيات السلطة التنفيذية:

كل هذه المحاذير لمنع هيمنة السلطة التنفيذية لا يعني العمل على إضعاف هذه السلطة؛ فمن المحاذير، أيضاً، عدم إضعاف السلطة التنفيذية بسحب الصلاحيات التنفيذية منها، أو تقييدها بشكل لا يسمح لها بالتحرك؛ فليس المطلوب وجود سلطة تنفيذية ضعيفة لا تستطيع القيام بمهامها في إدارة شؤون الدولة والمجتمع، وإلا تحول الحكم من الحكم الرشيد إلى الحكم الفاسد الذي تسوده الفوضى والعجز. فما هو الحكم الرشيد، أو ما تسميه سلوى شعراوي جمعة "إدارة الدولة والمجتمع"، وهو تعريبها لكلمة (Governance)؛ إنه الإدارة الجيدة لشؤون الدولة ككل، بما في ذلك إدارة المجتمع كجزء من الدولة، أو الدولة كجزء من المجتمع، حسب المنطلق في

التحليل. "وتؤكد أدبيات البنك الدولي على أن جودة أو نوعية الدولة والمجتمع هي محدد مهم للتنمية الاقتصادية العادلة والصالحة للاستمرار، وهي أيضاً مكون رئيسي لأية أسباب اقتصادية ناجحة. إلا أن القارئ لهذه الأدبيات لا بد من أن يتساءل عن كيفية قياس الأسلوب الجيد، أو جودة نوعية إدارة شؤون الدولة والمجتمع. ونلاحظ هنا أن هناك شبه إجماع حول ما هو جيد وما هو سيئ، حيث أنه عادة ما تشير الأدبيات إلى قائمة من المؤشرات تشمل: الديمقراطية، والاستقرار، واحترام حقوق الإنسان، ووجود جهاز خدمة مدنية قوي وكفء، والشريعة، والتعددية المؤسسية، والمشاركة، والعلانية، والرقابة، وسيادة القانون. وتؤخذ هذه المؤشرات كتعبير عن الأسلوب الجيد لإدارة الدولة والمجتمع"<sup>٥٢</sup>

إن الحكم الرشيد، أو الإدارة الجيدة للدولة والمجتمع، تتطلب أولاً وجود أسس للعمل الإداري لدى السلطة التنفيذية، لتتمكن من تقديم الخدمات المطلوبة لإدارة الدولة والمجتمع، أي وجود تراتبية خدمة مدنية واضحة المعالم، بصلاحيات واضحة وشفافة، وبمحاسبة ومساءلة علنية، إن كان ذلك من خلال السلطة التشريعية، أو القضاء، أو رقابة الدولة، أو الرأي العام والصحافة ومؤسسات المجتمع المدني. ومن ضمن العمل الإداري لا بد من وجود أنظمة وقوانين تحكم كافة مجالات العمل الإداري للدولة، إن كان ذلك في الهرم الإداري للحكومة، أو المؤسسات الأمنية، أو أي من المؤسسات الأخرى للدولة. إن الخدمة المدنية (أو البيروقراطية الرسمية) هي عماد السلطة التنفيذية، وجودة عملها تظهر الوجه الحسن لهذه السلطة، بينما الفساد وسوء الإدارة يعكسان الوجه السيئ للسلطة التنفيذية؛ وفي فلسطين كلنا نشكو من سوء الإدارة الرسمية، وإذا أردنا بناء دولة حديثة ديمقراطية تستطيع مواكبة تطورات المستقبل، علينا أن نضع الأسس السليمة للعمل الإداري والتنظيمي والتنفيذي، وهذا كله يبدأ بالدستور.

التجربة التنفيذية في فلسطين، تنظيمياً وإدارياً، عميقة الجذور وطويلة الدرب، ولم تأخذ نصيبها بعد من الإصلاح المطلوب لقيام الحكم الرشيد. إننا "في فلسطين مررنا بمراحل تاريخية عدة من العمل التنظيمي والإداري خلال القرن الماضي (القرن العشرين)، كل منها تركت بصماتها وأثارها فيما هو

مطبق، حتى أصبح الموجود خليطاً عجيباً من النظم الإدارية ومن القوانين والأنظمة التي تشرّع للعمل الإداري؛ بدءاً من النظام العثماني، الذي على الرغم من الانتقادات التي وجهت له من ظلمه وتعسفه، فإنه كان نظاماً إدارياً قوياً ترك لنا الكثير من الأسس للعمل الإداري التي ما زال بعضها سائداً حتى الآن، وبخاصة في نظم إدارة المحاكم الشرعية، وبعض نظم الإدارة المحلية. وبعد العثمانيين جاء البريطانيون بما لديهم من أسس عريقة في الإدارة وتركوا خلفهم آثارهم بشكل كبير من القوانين والمؤسسات ذات النظم الإدارية، والكثير من الموظفين الذين أصبحوا نواة العمل الإداري فيما بقي من فلسطين لاحقاً، فكانوا هم النخبة الواسعة المهمة في النظام الإداري الأردني الذي لحق البريطانيون في الضفة الغربية، كما كانوا هم أساس العمل الإداري لدى الحكم العسكري المصري في قطاع غزة. وتركوا لنا (الأردنيون والمصريون) لاحقاً أكثر ما هو موجود على أرض فلسطين حتى مجيء الاحتلال الإسرائيلي، فقد تركوا القوانين والإدارات بنظمها وحتى موظفيها. وتحت سيطرة الاحتلال الإسرائيلي، نما نظام إداري جديد هو خليط من تعليمات عسكرية، إضافة إلى الموروث القديم العثماني البريطاني الأردني في الضفة الغربية، والعثماني البريطاني المصري في قطاع غزة<sup>٢٠</sup>، وقد أن الأوان لتصحيح الوضع ووضع الأسس لنظام إداري فلسطيني واحد موحد تحكمه أحكام الدستور الفلسطيني، ولا يرتبط بأية أنظمة سابقة، أو بأية أسس مرجعية سابقة.

وفي البناء الجديد، ضمن القواعد الدستورية الواضحة للعمل السلطة التنفيذية، علينا التأكد من البناء للمستقبل بدون التقيد بموروث الماضي، الذي يمكن أن نضيف إليه تجربة الإدارة للثورة الفلسطينية في الخارج، التي لم تكن في حال أفضل مما كان في الداخل في تركيبته العجيبة إدارياً وتنظيماً. علينا التأكد من التوازن بين صلاحيات السلطة التنفيذية وبين إمكانية استبدالها وهيمنتها على التشريع والقضاء، وعلينا التأكد من قيام دولة المؤسسات السليمة لما هو مطلوب للتنفيذ، لا لما هو مطلوب لضمان الولاءات. "في مرحلة الثورة كانت هناك الكثير من الاعتبارات السياسية تدخل في عمل وتشكيل ونتائج المؤسسات القائمة. وبرز ما سمي بدكاكين



العمل السياسي، وفي كل منها تم تجميع الموالين والمؤيدين لهذا القيادي أو ذلك. وخرجنا على العالم بمصطلحات جديدة في الإدارة، لعل أهمها كان "الاستزلام"؛ الذي يعني الولاء لمن يقوم على رأس المؤسسة هو المهم، وليس من المهم أن تكون منتجاً. وهكذا تم إنشاء المؤسسات، وامتلات هذه المؤسسات بالعاملين السياسيين، الذين كان وجودهم في تلك المؤسسات ليس لضرورة العمل، بل على أساس الولاء، وضرورة توزيع غير العسكريين في مؤسسات الثورة الفلسطينية، بدون أن يتم تطوير هذه المؤسسات على أسس علمية، أو تطوير أداء العاملين فيها".<sup>٤٤</sup> هذا الحال من قيام مؤسسات "الدكاكين السياسية" والاستزلام ليس هو الوضع السليم لقيام دولة حديثة، وعلينا أن نمنع استمرار هذا الوضع، من خلال النصوص الدستورية التي تشرع لقيام سلطة تنفيذية قوية ذات نظام إداري سليم لما يحتاجه المجتمع والدولة في فلسطين. وهذا لا يعني إعطاء السلطة التنفيذية الصلاحيات المطلقة لرأس الهرم الحاكم، كما هو الحال في كل الدساتير العربية تقريباً، ولا نريد تعداد هذه الدساتير أو الاقتباس منها، فكلها متشابهة في هذا الأمر، بل يعني إعطاء السلطة التنفيذية الصلاحيات الضرورية للحكم الرشيد، مع ترك الباب مفتوحاً للسلطين التشريعية والقضائية بمراقبة السلطة التنفيذية ومحاسبتها، بدون استثناء لأي من رموزها مهما كان موقعه في تراتبية الحكم.

وفي أمر التفويض المطلق للصلاحيات، مع عدم إمكانية المساءلة أو المحاسبة نرى ما هو موجود في وثيقة المواد الأربع التي تشكل ما يشبه دستوراً لليبيا، والتي تسمى "إعلان سلطة الشعب"، وسبق أن تحدثنا عنها، فهي تفويض للسلطة بلا مقابل وبلا حدود. وفي الدستور الأردني مثلاً، يعطى الملك الصلاحيات المطلقة على كل الأمور، بما في ذلك المشاركة في العملية التشريعية، ولكنه ينص في الوقت نفسه على أن "الملك هو رأس الدولة وهو مصون من كل تبعية ومسؤولية"،<sup>٥٥</sup> أي أنه غير خاضع للحساب، على الرغم من أنه الحاكم المطلق. وهذا الأمر يرد أيضاً في المادة (٤١) من الدستور العماني، التي تقول: "السلطان رئيس الدولة والقائد الأعلى للقوات المسلحة، ذاته مصونة لا تمس، واحترامه واجب، وأمره مطاع". وهذا ما لا نريده

بالتأكيد في الدستور الفلسطيني؛ نعم نريد سلطة تنفيذية قوية، ولكن سلطة خاضعة للمساءلة والمحاسبة أمام السلطة التشريعية وتحت أعينها ورقابتها كل الوقت، وتحت طائلة المسؤولية القانونية قضائياً إذا لزم الأمر، للسلطة ككل، أو لفرد من أفرادها، وبدون إعطاء الصلاحيات المطلقة لأي كان، فالصلاحيات تكون محددة دستورياً، وتكون بقدر المهام والمسؤوليات المطلوبة ممن يقوم بالتنفيذ.

وصلاحيات السلطة التنفيذية التي يجب إقرارها في الدستور، وعدم تركها للتفسير اللاحق، أو التجاذب بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أو حتى التجاذب في الشارع مع مؤسسات المجتمع المدني وقوى المعارضة، هي الصلاحيات الحصرية بالسلطة التنفيذية، التي لا يسمح لأحد مشاركتها بها أو ممارستها سواها، لأنه لا يمكن القبول بازدواجية الصلاحيات التنفيذية، للسلطة التنفيذية من جهة، ولأي طرف مجتمعي آخر من جهة أخرى. وحصر هذه الصلاحيات بيد السلطة التنفيذية لا يعني منع مؤسسات المجتمع المدني أو مؤسسات المعارضة السياسية من المشاركة في تقديم الخدمات أو في الحياة السياسية، بل يعني المشاركة الديمقراطية وخضوعها لرقابة ومساءلة السلطة التنفيذية، مع منعها في كل الأحوال من التعارض بالتطبيق مع مخططات السلطة التنفيذية، أو الممارسات التي تتداخل مع صلاحياتها. ومن ناحية أخرى، فإن بعض هذه الصلاحيات الحصرية تحتاج أولاً إلى موافقة وإقرار السلطة التشريعية، كالأنظمة الناظمة للصلاحيات والاتفاقيات والمعاهدات والموازنة والخطط والاستراتيجيات العامة، التي تكون خارج إطار الممارسة اليومية لعمل المؤسسات الأمنية أو الإدارية التابعة للسلطة التنفيذية. وأهم هذه الصلاحيات الحصرية:

- (١) السيطرة وفرض النظام، والمحافظة على الأمن وتطبيق القانون.
- (٢) التخطيط، بما في ذلك التخطيط المالي (بما في ذلك وضع الموازنة)، وتخطيط التنمية، والرؤى الاستراتيجية للتطور الاقتصادي والأمني والاجتماعي.
- (٣) وضع التصورات الرسمية المستقبلية لشؤون الدولة، ويشمل التصور السياسي الداخلي والخارجي.

- ٤) الإدارة الداخلية لشؤون الدولة وتنفيذ وتطبيق الخطط المقررة، وتقديم الخدمات للناس طبقاً لهذه الخطط الهادفة لتحقيق الرفاه، بما في ذلك إدارة سلطات الحكم المحلي.
- ٥) الإشراف على السير السليم لعملية الممارسات الاقتصادية والاجتماعية والتنمية والثقافية، وحتى تلك التي ليست من عملها، بل من عمل مؤسسات المجتمع المدني.
- ٦) القيام بكل مسؤوليات السياسة الخارجية، بما في ذلك إقامة العلاقات، وتوقيع المعاهدات والاتفاقيات.
- ٧) إعلان الحرب والسلم، وقيادة القوات المسلحة وتحريكها، بما في ذلك قوات الأمن الداخلي والأجهزة الأخرى للأمن وتقصي المعلومات.
- ٨) السيطرة على المصادر الطبيعية وإدارتها بما يحقق الرفاه والتطور الاقتصادي، بما في ذلك الخامات والطاقة والمياه.
- ٩) بناء المؤسسات الضرورية لتنفيذ الخطط والسياسات العامة، ولتحقيق كل ما يدخل ضمن صلاحياتها، أو ما يسهل عمل التشريع والقضاء، وتوظيف من يلزم لذلك.
- ١٠) تحصيل الربح من شتى مصادره الضريبية والرسومية والتجارية والدعم الخارجي، وتحديد كيفية الصرف، بما يتوافق من المقرر في الموازنة.
- ولممارسة كل هذه الصلاحيات، لا بد من قيام مؤسسة حاكمة فعلية، لها إجراءاتها باتخاذ القرار وبالممارسة اليومية، وتضمن البناء المؤسسي للدولة، بما يحقق الأمن والأمان والرفاه والنمو والتطور وتقديم الخدمات بشكل سلس لكل الناس. وهنا على الدستور أن يحدد نوع النظام الذي يجب أن يحقق ذلك؛ هل هو نظام رئاسي، يتم بموجبه انتخاب مباشر لرئيس للدولة يتمتع بكل الصلاحيات الضرورية لتوجيه السلطة التنفيذية وسياسات الدولة، أم سيكون نظاماً برلمانياً يعتمد على موافقة السلطة التشريعية على حكومة يعطيها ثقته، تشارك الرئيس الصلاحيات المنوطة بالسلطة التنفيذية، وتقوم معه بتسيير شؤون الدولة. وفي كل حالة من الأحوال، يجب التحديد الدستوري لكل الصلاحيات المنوطة بكل من الرئيس وباقي الجهاز التنفيذي، أو بالرئيس

والحكومة كجسدين مسؤولين عن تسيير الأمور التنفيذية وتقاسم صلاحياتها. ومهما كانت الصلاحيات المنوطة بأي من شكلي النظام، فإن المطلوب دستورياً هو منح الصلاحيات للرئيس، ومنه تفويضها لمن يلزم الأمر، فهو المسؤول الأول عن تسيير الأمور وتوجيه الحكم، وعليه تقع مسؤولية التأدية الكاملة للسلطة التنفيذية، وبالتالي هو الذي تناط به المسؤولية أساساً، ومن ثم تفوض دستورياً إلى باقي الأجهزة والمؤسسات التنفيذية.

### تفويض الصلاحيات والحكم المحلي:

في تفويض السلطة نبدأ بالحديث عن المركزية واللامركزية، وكما يحتاج الأداء التنفيذي لكل منهما. والدستور يحدد مدى مركزية الحكم، والصلاحيات المركزية قبل تفويضها لأي طرف كان، ثم يبدأ بالتفويض لكل مؤسسة من مؤسسات السلطة التنفيذية، بما يحقق الأداء الأمثل لهذه السلطة. والتفويض لا يعني الانتقاص من صلاحيات رأس الهرم الحاكم، بل يعني قيام المؤسسات المتشعبة عن رأس الهرم بمهامها كما هو مرسوم لها ومطلوب منها، بدون ضرورة الرجوع إليه في كل صغيرة وكبيرة للحصول على الموافقة من أجل التنفيذ. وهذا يفسح المجال والوقت الكافي لرأس الهرم للتفرغ للأمور المهمة والمصيرية، وبخاصة السياسية والتخطيطية منها، داخلياً وخارجياً. وأهم تفويض في السلطة، هو التفويض المالي، بحيث تقوم وزارة المالية بتحويل مخصصات كل مؤسسة من المؤسسات لهذه المؤسسات مباشرة كما هو مقر لها في الموازنة، بدون ضرورة الرجوع في كل مرة إلى رأس الهرم. وبهذا تقوم كل مؤسسة بما هو مطلوب منها دون الحاجة إلى تضييع الوقت والجهد بانتظار موافقة رأس الهرم على التنفيذ لأمور تدخل ضمن خطة عملها وضمن الصلاحيات المقررة لها أصلاً. وهذا التفويض لا يشمل رأس هرم الدولة إلى الوزراء فقط، بل يشمل التفويض من أعلى المستويات الوزارية إلى مسؤولي المؤسسات التابعة لها أيضاً.

والتفويض لا يكون فقط للمؤسسات المباشرة المتفرعة عن السلطة التنفيذية كالوزارات والإدارات والهيئات الأخرى، بل يشمل أيضاً مؤسسات الحكم المحلي، وهي بالأساس البلديات ومجالس الحكم المحلي، التي من الضروري

إعطائها الفرصة الأكبر في تسيير أمورها الداخلية باعتبارها مؤسسات منتخبة من قبل جمهورها المحلي، وهي بهذا مستقلة عن إدارة الحكام المحليين الذين تعينهم السلطة التنفيذية المركزية، وتعمل بدون تدخل المؤسسات الأخرى للسلطة التنفيذية (ومنها الحكام الإداريون)، إلا في الحالات القصوى لفرض الأمن أو تحقيق النمو والتطور، أو لتقديم الخدمات التي قد تعجز مؤسسات الحكم المحلي عن توفيرها. ونرى عجز مؤسسات الحكم المحلي من العمل الفعال لدينا نتيجة تدخل مؤسسات الحكم المركزي في عملها، ولغياب النصوص الدستورية والقانونية التي تفصل بين الاثنين. "إن النظرة السريعة لهذه الأنظمة والقوانين التي تشكل الإطار القانوني لعمل الجهاز الإداري في البلديات كافية للتعرف على مجموعة من الثغرات والنواقص التي تجعلها غير قادرة على معالجة متطلبات الوضع الراهن. ... إن من أبرز الخصائص السلبية للأنظمة المعمول بها تكريس ازدواجية الإشراف على موظفي البلديات من الرئيس والمجلس البلدي من جهة، والسلطة المركزية من جهة أخرى، فهناك ازدواجية في كل النواحي تقريباً، كالتعيين، والترقية، والإجراءات التأديبية، والإجازات، والعلاوات، ما يجعل الوضع الإداري مبهماً: هل موظف البلدية موظف حكومي أم في مؤسسة أهلية لها وضع اعتباري خاص؟"<sup>٦٧</sup> وهذا ما يجب أن يحدده الدستور، مع تحديده لضرورة انتخاب هذه المؤسسات وإجراءات قيام هذه الانتخابات.

وفي تحديد دور مؤسسات الحكم المحلي يجب مراعاة النمط الديمقراطي، تماماً مثلما هو الأمر في الحكم المركزي، إذ لا يعقل أن ننادي بديمقراطية الحكم على المستوى المركزي، ثم نتجاهله على مستوى الحكم المحلي؛ ونحن بهذا الخصوص نعاني من مشكلة حقيقية هي المركزية الشديدة على مستوى الحكم المحلي. "ويقصد بالمركزية الشديدة هنا الاستئثار بالسلطة من قبل رئيس البلدية وهيمنته على اتخاذ القرارات، سواء فيما يتعلق بالسياسة العامة للمجلس البلدي أم تصريف الشؤون الإدارية اليومية. وقد لوحظت هذه الظاهرة في المجالس البلدية كافة التي شملتها الدراسة [التي قام بها أسامة شهوان حول الإدارة المحلية في فلسطين]، بغض النظر عن حجم البلدية وموقعها الجغرافي، كما لوحظ، أيضاً، أن معظم الرؤساء لا يقومون

بتفويض أية سلطة ذات مغزى لرؤساء الأقسام، بل يفضلون ممارسة إشراف مباشر على الموظفين".<sup>٧٧</sup> وهذه المركزية الشديدة قد تكون من مخلفات الأنظمة السابقة التي حملتها معها سلطات الحكم المركزي السابقة، عثمانياً وبريطانياً وأردنياً ومصرياً وإسرائيلياً، أو من الموروث الاجتماعي القديم، ومن توسع دور "المختار" عثمانياً، إلى دور رئيس البلدية في النظم الحديثة، حيث لا يزال رئيس البلدية يعتبر نفسه الحاكم المطلق في منطقتة، وممثل السلطة العليا، لا ممثل ناخبيه من أبناء بلدته أو مدينته. وقد أشاع هذا الأمر الكثير من عدم الثقة وعدم التعاون بين المواطنين المحليين وسلطاتهم المحلية؛ فقد كانت أجهزة السلطة المحلية مصممة لتكون امتداداً للسلطة المركزية في الإقليم، وليست تعبيراً عن مشاركة المواطن في بناء مجتمعه المحلي وتنمية شخصيته الوطنية".<sup>٧٨</sup> وقد ارتد سلباً على طبيعة العلاقة بين المواطنين ومجالسهم المحلية، فضعف التعامل بين الاثنين، وحتى ضعفت مقدرة المجالس المحلية على القيام بواجبها، وتحصيل الضرائب المحلية لتحسين مستويات الحياة في مناطقها، ولعل لهذا الأمر علاقة أيضاً بهيمنة السلطة المركزية على الأمور المالية لسلطات الحكم المحلي؛<sup>٧٩</sup> وهذا كله يجب معالجته وتصحيحه دستورياً. إن تفويض السلطة يجب أن يكون على المستويات كافة، وليس فقط من قمة الهرم التنفيذي المركزي للمستويات الأدنى منه، بل أيضاً من قبل كل المسؤولين في مواقعهم إلى المستويات الأدنى، كل حسب موقع عمله ومهامه؛ وهذا يشمل مؤسسات الحكم المحلي أيضاً.

والدستور لا يحدد فقط قيام السلطة التنفيذية المركزية، بل عليه أن يحدد، أيضاً، قيام السلطات المحلية الأخرى، وطريقة تكوينها وصلاحياتها، ومن ثم طريقة انتخابها من قبل جمهورها في أماكن وجودها، والسلطات المفوضة من رؤساء الحكم المحلي إلى المرؤوسين؛ فالسلطات المحلية هي حكومات محلية صغيرة، لا يجب ترك عملية تنظيم قيامها وتكوينها وصلاحياتها للسلطة المركزية، مع فرض هيمنة الحكام الإداريين عليها، بل يجب أن تحدد دستورياً. وهذا الأمر يغيب عن معظم الدساتير العربية، ولكن القلة منها تحدد هذه الصلاحيات للسلطات المحلية، ومنها الدستور المصري في حديثه عن الإدارة المحلية بشكل محدود في المواد (١٦١ - ١٦٣). ولكن أهم

الدساتير التي تشرع للحكم المحلي هو الدستور السوداني، حيث نجد أنه يحدد بتوسع حتى صلاحيات الحكام الإداريين وكيفية انتخابهم وليس فقط صلاحيات وانتخاب المجالس البلدية، وذلك لضرورة إعطاء الولايات بعض الاستقلال الذاتي، نتيجة للحرب الأهلية المستمرة هناك منذ عقود. ومن الضروري في التشريع الفلسطيني الاستفادة من التجربة السودانية حول صلاحيات وانتخابات السلطات المحلية ومشاركتها السلطة المركزية في إدارة الشؤون التنفيذية.

### التنفيذ في مشروع الدستور الفلسطيني:

في مشروع الدستور الفلسطيني نرى التقاسم الوظيفي للتنفيذ بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، كما نرى تحديد الصلاحيات لكل منهما وللمجلس الوزراء ككل؛ ولكن الأمر يتطلب إعادة ترتيب لهذه المواد لتبدأ بالرئيس، وتحدد وضعه بالنسبة للدولة، ثم الحديث عن صلاحياته بالتفصيل، وتفويض بعض هذه الصلاحيات إلى رئيس الوزراء والمجلس الوزاري، ثم الحديث عن الصلاحيات التي هي حصراً له بدون تفويض، ومنها حالات الطوارئ وأوضاعها، وأخيراً إجراءات انتخاب الرئيس وعزله، وذلك كله ضمن فصل مستقل من باب السلطة التنفيذية. وتتناول المواد (١١٢) إلى (١٣٠) من الصيغة الثالثة لمشروع الدستور الفلسطيني كل ذلك، بشكل مبعثر، وتبدأ بمادة قصيرة حول وضع الرئيس كرمز للبلاد، ثم تنتقل مباشرة إلى إجراءات انتخابه وتولية منصب الرئاسة، وهذه المواد تستمر حتى المادة (١١٩)، قبل البدء عن الحديث عن صلاحيات الرئيس، والتي هي صلاحيات إجرائية شكلية، إلا في حالات الطوارئ؛ وكأننا نريد رئيساً شكلياً لا يقرر فعلياً في سياسة الدولة، أو يشارك في رسم السياسات العامة، إلا نادراً، ومع هذا نريد انتخابه مباشرة من قبل الشعب، وفي هذا تناقض وتعارض بين التفويض الشعبي وبين المنصب وصلاحياته.

هذا الدور الشكلي لرئيس الدولة لا يليق برئيس منتخب مباشرة من قبل الشعب، فإذا أردنا نظاماً رئاسياً قوياً ولكن تحت الرقابة الدستورية، يجب عندها منح الرئيس كل الصلاحيات التنفيذية، باعتباره الرئيس المنتخب

والمسؤول أمام الشعب الذي انتخبه. ويقوم الرئيس، حسب الدستور، بتفويض بعض من صلاحياته إلى رئيس الوزراء ومجلس الوزراء، ضمن النص الدستوري، ولكنه يظل مسؤولاً عن أعمالهم ويحاسبهم عليها، ولذلك يكونون مسؤولين أمامه أساساً، قبل أن يكونوا مسؤولين أمام مجلس النواب. أما إذا أردنا رئيساً شكلياً بنظام برلماني، تكون السلطة فيه لرئيس الوزراء الذي يكون مسؤولاً مباشرة أمام مجلس النواب، دون مسؤولية رئيس الدولة عن مساءلته أو محاسبته، فإننا نستطيع عندها انتخاب الرئيس من قبل البرلمان وليس من قبل الشعب. إن الانتخاب الشعبي يعني أولاً وأخيراً التفويض الشعبي لصاحب المسؤولية، ولا نستطيع في النص الدستوري أن نحرم الرئيس المنتخب مما أولاه إياه الشعب من ثقة وتفويض لإدارة أمور البلاد.

وفي الحديث عن الحكومة (رئيس الوزراء والمجلس والوزراء) نرى المواد في الصيغة الثالثة لمشروع الدستور الفلسطيني تمتد من المادة (١٣١) إلى المادة (١٥٢)، وهذه المواد تبدأ بتعريف الشروط الواجب توافرها في رئيس الوزراء والوزراء، وهي مادة قصيرة جداً تقول: "يشترط فيمن يعين رئيساً لمجلس الوزراء أو وزيراً أن يحمل الجنسية الفلسطينية وحدها دون غيرها، وأن يكون بالغاً من العمر خمسة وثلاثين سنة..."، وهذا التبسيط لشروط تولي منصب رئيس الوزراء والوزراء هو أمر يستخف بالصوت الشعبي، الذي عليه أن ينتخب رئيس الجمهورية والذي ليست لديه الصلاحية الفعلية، ثم يقبل برئيس وزراء قد يكون فاسداً خلقياً ومالياً، أو غير مناسب ثقافياً ونفسياً، فهذه الشروط وغيرها غير واردة في التعيين، ومع هذا يتمتع رئيس الوزراء الذي قد يكون غير منتخب مباشرة من قبل الشعب (إذ لا يشترط حتى أن يكون نائباً في مجلس النواب) بكامل الصلاحية التنفيذية، فهو الذي يرسم السياسة العامة ويدير أمور المؤسسات ومنه تفوض الصلاحيات للوزراء، ويشارك رئيس الدولة حتى في الصلاحيات القليلة الممنوحة له، ولا يكون مسؤولاً أمام رئيس الدولة، بل أمام مجلس النواب. ولذا، علينا إعادة صياغة المواد الدستورية الخاصة بالسلطة التنفيذية معتمدين على المفهوم الذي نريده لنظام الحكم، ومن ثم نحدد الصلاحيات بدقة، ومن المسؤول عن من، ومن يحاسب من.



وعلى الرغم من الحديث المطول عن الحكومة، فإن الحديث عن المؤسسات الأخرى للدولة (الأمنية والحكم المحلي) قصيرة وغير وافية، إذ تتحدث المادتان (١٥٣) و (١٥٤) عن قوات الأمن، ويترك معظم أمورها للقانون لاحقاً. ثم تتحدث المادتان (١٥٥) و (١٥٦) عن الإدارة العامة، ويترك أمر تنظيمها أيضاً للقانون. ولا يزيد الحديث عن الحكم المحلي عن المادة (١٥٨) لتقول المادة في نهايتها: "... ويبين القانون طريقة إنشائها وتشكيلها وانتخاب مجالسها واختصاصاتها وصلاحياتها". وهذا مخالف لكل الأعراف الدستورية الحديثة التي تعنى بالحكم المحلي قدر اعتنائها بالحكم المركزي، إذ أن الحكم الرشيد الحديث (governance) هو الحكم الذي يعطي القدر الأكبر للامركزية، ويحدد صلاحيات ودور مؤسسات الحكم المحلي تماماً كما يحدد دور وصلاحيات الحكم المركزي. ومشروع الدستور الفلسطيني يتحدث بإسهاب عن الأحكام التي تتعلق بمركزية الحكم، ويتجاهل تماماً أحكام اللامركزية، التي لا تعني فقط السلطات المحلية المنتخبة (البلديات وغيرها)، بل تعني، أيضاً، الوحدات الإدارية للحكم المحلي (المحافظات والحكام الإداريون).

### المطلوب دستورياً في التنفيذ:

يجب ألا نترك كل أمور الإدارة اللامركزية تحت تصرف الإدارة المركزية، لتسن لها القوانين، وربما الأنظمة الداخلية غير الخاضعة لرقابة السلطة التشريعية، التي ربما لا تكون قادرة حتى لسن التشريعات المناسبة لها. يجب أن يحدد الدستور بشكل واضح كل الأسس التي تقوم عليها عملية بناء الحكم المحلي اللامركزي، والتي يمكن لاحقاً أن تسن لها القوانين بناءً على هذه الأسس الدستورية. والأمر نفسه ينطبق على الأجهزة الأمنية بعد كل ما عايناه حتى الآن من عدم معرفة صلاحية هذه الأجهزة ودورها، ويجب عدم ترك هذه الأمور خارج النطاق الدستوري. وإيفاء البحث حقه، نورد هنا مقترحاً نموذجياً لباب التنفيذ يشمل نصوصاً لأحكام دستورية تتحدث عن الإدارة المحلية والحكم المحلي والأجهزة الأمنية:

## الباب الرابع السلطة التنفيذية

### الفصل الأول السلطة التنفيذية وعملها

#### المادة (٥٦) - أسس السلطة التنفيذية:-

- ١- السلطة التنفيذية هي السلطة التي تنظم شؤون البلاد، وتفرض سيادة القانون وتحمي الناس وحقوقهم.
- ٢- تختص السلطة التنفيذية بأمور إدارة الدولة وتطبيق القوانين. ولا يحق لها إصدار التشريعات، بشكل قوانين أو أنظمة أو أية صورة أخرى، بصورة دائمة أو مؤقتة.
- ٣- يتولى السلطة التنفيذية للشعب الفلسطيني على أرضه رئيس الدولة والحكومة.
- ٤- مقر رئاسة الدولة هي مدينة القدس عاصمة دولة فلسطين، ويمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر مقراً آخر مؤقتاً.

#### المادة (٥٧) - مهمات السلطة التنفيذية وصلاحياتها:-

- ١- تتولى السلطة التنفيذية مسؤولية وضع الخطط والبرامج والقوانين والأنظمة اللازمة لأدائها مهامها، وكل ما يحتاج منها إلى تشريع تعرضه أولاً على البرلمان للحصول على موافقته.
- ٢- تنظم الدولة العلاقات الخارجية، وتعقد المعاهدات والمواثيق والاتفاقيات وتوقع عليها مع كل الأطراف المعنية في الخارج، بما يحقق مصلحة الوطن والشعب.
- ٣- تنظم السلطة التنفيذية أراضي الدولة والأوقاف والأموال العامة والثروات الوطنية، إن كانت في باطن الأرض أو ظاهرها، وهذا يشمل المناجم والمقالع والموارد الطبيعية والطاقة والثروات المعدنية والثروات العامة.
- ٤- تنظم السلطة التنفيذية المواصلات البرية والبحرية والجوية، والاتصالات السلكية واللاسلكية والخدمة البريدية.

- ٥- تنظم السلطة التنفيذية التجارة الخارجية والداخلية وعمليات الاستيراد والتصدير.
- ٦- تنظم السلطة التنفيذية القطاعات الاقتصادية المختلفة في الدولة، وهذا يشمل الزراعة والصناعة والتجارة والسياحة والخدمات، وأية قطاعات اقتصادية أخرى.
- ٧- تنظم السلطة التنفيذية القطاعات الاجتماعية في الدولة، وهذا يشمل الصحة والتعليم والثقافة والأمومة والطفولة وشؤون التقاعد والرعاية الاجتماعية لأبناء الشهداء والأيتام والشيوخ والمعاقين وغيرهم من الفئات السكانية التي تحتاج إلى الرعاية.
- ٨- تنظم السلطة التنفيذية الشؤون الداخلية للدولة وشؤون السلطات المحلية والتقسيم الإداري للدولة.
- ٩- تنظيم السلطة التنفيذية الأحوال الشخصية والحقوق والحريات، طبقاً لنصوص الدستور.
- ١٠- تنظم السلطة التنفيذية شؤون الأمن وحماية الوطن والدفاع عن ترابه وأمن وأمان أبنائه، وتكون مسؤولة عن شؤون الحرب كما تكون مسؤولة عن جلب السلم واستتبابه.

## الفصل الثاني

### رئيس الجمهورية

#### المادة (٥٨) - رئيس الدولة:-

- ١- رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورأسها، وهو حامي وحدتها ورمزها.
- ٢- هيبة رئيس الجمهورية هي هيبة الدولة والوطن، واحترامه هو احترام للدولة بكل معانيها.

## المادة (٥٩) - مهمات الرئيس وصلاحياته:-

- ١- رئيس الجمهورية يضع السياسات العامة ويشرف على السلطة التنفيذية ويوجهها من خلال مجلس الوزراء.
- ٢- رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة.
- ٣- رئيس الجمهورية يمثلها في العلاقات الخارجية، وهو يعين سفراء وممثلي دولة فلسطين لدى الدول والمنظمات الدولية والإقليمية وينهي مهامهم، وهو الذي يعتمد ممثلي الدول والمنظمات الدولية والإقليمية الأجنبية لدى فلسطين.
- ٤- واجب رئيس الجمهورية المحافظة على الدولة وحماية الدستور كقانون أعلى للدولة.
- ٥- رئيس الجمهورية مسؤول عن أمن الدولة كما هو مسؤول عن أمن الناس ومنحهم الحماية والأمان على أشخاصهم وممتلكاتهم وحرمتهم.
- ٦- لرئيس الجمهورية حق العفو الخاص عن العقوبة أو تخفيفها، أما العفو العام عن العقوبة وإلغاء الجريمة فلا يكون إلا بقانون.
- ٧- لرئيس الدولة أن ينشئ مجالس استشارية من ذوى الكفاءة والتخصص والخبرة للمشاركة في الرأي والاستفادة من القدرات الوطنية.

## المادة (٦٠) تكليف رئيس الوزراء والوزراء:-

- ١- يكلف رئيس الجمهورية الحكومة برسم السياسة العامة، ويشرف على تطبيقها.
- ٢- يختار رئيس الجمهورية رئيس الوزراء من بين أعضاء البرلمان، فيقوم بتسمية الوزراء.
- ٣- صلاحيات وسلطات رئيس الوزراء والوزراء هي من صلاحيات رئيس الجمهورية، وهي مفوضة لها بموجب أحكام الدستور والقانون.
- ٤- يتشكل مجلس الوزراء من الحكومة عندما يرأسها الرئيس.
- ٥- ينعقد مجلس الوزراء بجلسات دورية شهرية بدعوة من رئيس الجمهورية لمناقشة السياسات العامة، ويحق لرئيس الجمهورية دعوته للانعقاد في الحالات الاستثنائية الطارئة.

- ٦- يعرض رئيس الجمهورية الحكومة الجديدة على البرلمان ويطلب منحها الثقة بناء على البرنامج السياسي الذي تقدمه، والذي يعده رئيس الوزراء، موضحاً فيه السياسة العامة للحكومة.
- ٧- للرئيس أن يتوجه بخطاب إلى البرلمان دون أن يطلب مناقشته، وله أن يطلب من البرلمان مناقشة الخطاب باعتباره البرنامج السياسي الذي ستسير عليه الحكومة.
- ٨- لا يسأل رئيس الجمهورية عن الأعمال التي يباشرها ويتحملها كل وزير في نطاق اختصاصه فيما عدا الاعتداء على الدستور أو الخيانة العظمى.

### المادة (٦١) - إصدار القوانين وتصديقها:-

- ١- يتوجه رئيس البرلمان بطلب إلى رئيس الجمهورية للحصول على تصديقه لأي قانون يقره البرلمان خلال أسبوع من إقرار البرلمان للقانون.
- ٢- يصادق رئيس الجمهورية على القوانين ويصدرها ويأمر بنشرها في الجريدة الرسمية خلال ثلاثين يوماً من استلامه طلب رئيس البرلمان المصادقة عليها.
- ٣- إذا اعترض الرئيس على القانون يعيده إلى البرلمان لإعادة النظر فيه خلال أسبوع من استلامه له، مبدئياً أسباب اعتراضه.
- ٤- يعيد البرلمان مناقشة القانون الذي اعترض عليه الرئيس، ويحق للبرلمان قبول التعديلات المقترحة أو رفضها، وفي كلا الحالتين يحيله إلى الرئيس ثانية لإصداره.
- ٥- إذا لم يقر الرئيس بإعادة القانون إلى البرلمان خلال المدة المقررة في الدستور يعتبر القانون بمثابة المصدر والمصادق عليه، ويجب نشره في الجريدة الرسمية.
- ٦- إذا لم يأمر الرئيس بنشر القانون في الجريدة الرسمية بانتهاء المدة المقررة في الدستور، يصدره رئيس البرلمان وينشره في الجريدة الرسمية، ويعتبر ساري المفعول وكأن الرئيس هو الذي أصدره وأمر بنشره.

### المادة (٦٢) - تصديق الوثائق الدولية :-

- ١- يصادق الرئيس على كل الوثائق الدولية التي أقرها البرلمان وصادق عليها بمقتضى أحكام المادة (٣٦) من الدستور، وذلك لإعطائها الصفة الشرعية النهائية، و ثم تنشر في الجريدة الرسمية.
- ٢- إذا تعلقت أية معاهدة أو اتفاقية أو ميثاق أو عهد باستقلال الوطن وسلامة أراضيه، لا تكفي موافقة البرلمان و/أو المجلس الوطني، بل يجب على الرئيس قبل المصادقة على المعاهدة أن يستفتي الشعب عليها .

### المادة (٦٣) - إصدار القرارات الوطنية:

- ١- للرئيس أن يتوجه بخطاب إلى المجلس الوطني يوضح السياسة الوطنية العامة، دون أن يطلب مناقشته، وله أن يطلب مناقشته باعتباره خطة العمل الوطني لتحصيل الحقوق الوطنية.
- ٢- يناقش المجلس الوطني الخطط السياسية التي يطرحها الرئيس، وله أن يقبلها أو يرفضها .
- ٣- يحق للرئيس الاعتراض على تعديل أو رفض الخطط السياسية، وله أن يطلب إعادة النقاش حولها في المجلس الوطني خلال دورة المجلس نفسها، مبدئياً أسباب الاعتراض.
- ٤- يناقش المجلس الوطني اعتراضات الرئيس، وله حق قبولها كلياً أو جزئياً، أو رفضها .

### المادة (٦٤) - إصدار التشريع المالي:

- ١- بما لا يتعارض مع أحكام المادتين (٣٢) و(٣٣) من الدستور، للرئيس التقدم بمشروعات القوانين المالية إلى البرلمان.
- ٢- تعتبر قوانين مالية أية مشاريع قوانين تقترح:
  - أ- فرض ضريبة أو إلغاؤها أو الإعفاء منها أو تغييرها أو تنظيمها .
  - ب- تنظيم اقتراض الحكومة أو تقديمها ضماناً أو تعديل قانون بشأن أية التزامات مالية تعهدت أو تتعهد بها الحكومة.

ج - تخصيص مبالغ من المالية العامة.

د- تنظيم الأحكام الخاصة بسلطة النقد والمصارف وسوق الأوراق المالية وشركات الصرافة والتأمين وسائر المؤسسات المالية والائتمانية.

هـ- تغيير إنفاق أو زيادة قيمة إنفاق من الميزانية العامة.

و- منح الامتيازات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية أو الائتمانات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة.

ز- تبيان أحوال التصرف بالعقارات المملوكة للدولة وغيرها من الأشخاص المعنوية العامة والقواعد والإجراءات المنظمة لها.

ح- تنظيم قواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تقر على الخزينة العامة، والجهات التي تتولى تطبيقها والمستفيدين منها، ولا يجوز صرف استثنائي أو حسم من المقرر فيما ذكر أعلاه، إلا طبقاً لأحكام القانون.

ط- أي تنظيم لأحوال مالية في الصرف أو تحصيل الربح أو الاستثمار أو الاستفادة من خدمات أو ثروات طبيعية أو حية في الدولة، طبقاً لصلاحيات السلطة التنفيذية كما هي واردة في أحكام المادة (٥٧) من الدستور.

٣- أي اقتراح لقانون مالي يجب أن يحصل على موافقة البرلمان.

### المادة (٦٥) - إعلان حالة الطوارئ:-

١- لرئيس الجمهورية أن يعلن حالة الطوارئ بالتشاور مع رئيس البرلمان.

٢- تعلن حالة الطوارئ إذا تعرض أمن البلاد لخطر الحرب وتوجب الدفاع عن الوطن بموجب أوامر دفاع ينظمها القانون ويقرها البرلمان.

٣- تعلن حالة الطوارئ إذا تعرضت البلاد لكوارث طبيعية تهدد سلامة المجتمع.

٤- تعلن حالة الطوارئ إذا تعرضت البلاد لحالات الشغب والفوضى لفرض النظام العام، أو السير المنتظم لسلطات الدولة.

٥- تستمر حالة الطوارئ المعلنة لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، يمكن تجديدها لمرة واحدة بموافقة ثلثي مجموع أعضاء المجلس التشريعي.

- ٦- عند إعلان حالة الطوارئ ينص في الإعلان عن الهدف من وراء ذلك، والمنطقة المشمولة في حالة الطوارئ، والفترة الزمنية التي تشملها.
- ٧- للرئيس، بعد إعلان حالة الطوارئ في الحالات ووفق الشروط المحددة دستورياً، إصدار قرارات لها قوة القانون تعرض على المجلس التشريعي في أول اجتماع له بعد إعلان حالة الطوارئ ليقرر ما يشاء بشأن الإجراءات والتدابير، وإلا زال ما كان لها من قوة قانونية. وإذا لم يقرها المجلس التشريعي يتوقف أثرها القانوني من ذلك التاريخ.
- ٨- لا يجوز بأي حال من الأحوال أثناء حالة الطوارئ تعطيل الدستور.
- ٩- لا يجوز بأي حال من الأحوال أثناء حالة الطوارئ تجميد نشاط البرلمان أو حله.
- ١٠- انسجاماً مع أحكام المادة (٢٥) من الدستور، لا يجوز أثناء حالة الطوارئ فرض قيود على الحقوق، وإذا تطلبت الضرورة تقييد بعض الحريات لا يكون هذا إلا بالقدر الضروري للمحافظة على السلامة العامة للبلاد.
- ١١- تخضع جميع الأعمال والإجراءات المتخذة أثناء حالات الطوارئ للمراجعة القضائية، إذا تقدم أياً كان بشكوى بخصوصها، وتنظر المحكمة المختصة في الشكاوى المقدمة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام من تاريخ تقديم الشكوى.

### المادة (٦٦) - انتخاب الرئيس:-

- ١- ينتخب رئيس الجمهورية انتخاباً مباشراً من الشعب، بانتخابات حرة وسرية.
- ٢- يحق لكل فلسطينية أو فلسطيني بلغ الثلاثين من عمره عند الإعلان عن إجراء الانتخابات الرئاسية أن يرشح نفسه، ضمن الشروط التالية:
  - أ- أن تكون أو يكون مولوداً لأب فلسطيني أو أم فلسطينية.
  - ب- أن يحمل الجنسية الفلسطينية وحدها.
  - ج- أن يكون نظيف اليد مشهوداً له بحسن السير والسلوك، وأن لا يكون قد حكم عليه بجنحة أو جريمة أخلاقية أو جنائية، أو يكون قد أدين بمد اليد إلى المال العام.



- د- أن يكون من المشهود لهم بأنهم عملوا بالنضال الوطني إذا كان من مواليد ١٩٧٥ فما دون، وأن لا يكون قد اشتبه بولائه الوطني.
- هـ- أن يكون راجح العقل وعلى علم ومعرفة وأتم دراسته الجامعية.
- و- أن لا يكون موظفاً في الدولة عند ترشيح نفسه للانتخابات.
- ٣- ينظم القانون إجراءات انتخابات رئيس الجمهورية، بما يناسب مع أحكام المادتين (٤٦) و(٤٧) من الدستور.

### المادة (٦٧) -دستورية الفترة الرئاسية:-

- ١- ينتخب الرئيس لفترة رئاسية مدتها خمس سنوات، ويجوز تجديدها لفترة رئاسية واحدة.
- ٢- لا يجوز الجمع بين رئاسة الدولة وأي منصب آخر.
- ٣- يتسلم الرئيس المنتخب مهامه فور انتهاء مدة رئاسة سلفه.
- ٤- قبل مباشرة مهام منصبه، يؤدي الرئيس في البرلمان أمام رئيس محكمة العدل العليا، وبحضور رئيس وأعضاء البرلمان، اليمين الدستورية التالية: "أقسم بالله، أقسم بشرفي وبمعتقداتي أن أعمل مخلصاً لفلسطين ومقدساتها، وأن أحترم الدستور والقانون، وأن أقوم بواجبي بكل طاقاتي لرعاية مصالح الشعب الفلسطيني، وأن أحافظ على استقلال البلاد وسلامتها وسلامة ترابها الوطني، والله على ما أقول شهيد".

### المادة (٦٨) -شغور منصب الرئيس:-

- ١- يعتبر مركز الرئيس شاغراً بانتهاء الفترة التي انتخب لها، أو بالوفاة، أو بالاستقالة، أو بفقد الأهلية بناء على قرار من محكمة العدل العليا، بصفتها محكمة دستورية .
- ٢- يجوز للبرلمان، بطلب ثلث أعضائه، مساءلة الرئيس لتوجيه الاتهام له، ولا تنظر محكمة العدل العليا بصفتها محكمة دستورية في الاتهامات الموجهة للرئيس إلا بعد قرار الاتهام له من قبل ثلثي أعضاء البرلمان طبقاً للمادة (٣٤) من الدستور، وفور صدور قرار الاتهام يوقف الرئيس عن مباشرة مهامه.

- ٣- إذا شغر منصب الرئيس لأي سبب من الأسباب قبل انتهاء الفترة الدستورية، ولم يكن قد جرت انتخاب رئيس بديل بعد، يتولى رئيس البرلمان رئاسة الدولة بصورة مؤقتة لمدة لا تزيد على ستين يوماً، تجرى خلالها الانتخابات للرئاسة وفقاً لقانون الانتخابات.
- ٤- إذا رغب رئيس البرلمان في ترشيح نفسه أو حال دون توليه الرئاسة أي مانع قانوني تقره محكمة العدل العليا بصفقتها محكمة دستورية، يتولى رئاسة الدولة رئيس محكمة العدل العليا بصورة مؤقتة، باعتباره رئيس السلطة القضائية، إلى حين إتمام إجراءات انتخاب الرئيس خلال ستين يوماً من شغور المنصب.

#### المادة (٦٩) - مخصصات الرئيس:-

- ١- يقدم الرئيس إقراراً بالذمة المالية عن ممتلكاته وزوجته وأولاده القصر ويحفظ التقرير لدى رئيس محكمة العدل العليا، ولا يجوز الاطلاع عليه إلا بقرار من محكمة العدل العليا بصفقتها محكمة دستورية، وبناء على طلب من المجلس التشريعي.
- ٢- يحدد القانون مخصصات الرئيس وميزانية الرئاسة.

### الفصل الثالث

#### الحكومة

#### المادة (٧٠) - الحكومة:-

- ١- الحكومة هي التشكيل الوزاري الذي يرأسه رئيس الوزراء.
- ٢- مجلس الوزراء هو الحكومة بكامل تشكيلها بالإضافة إلى رئيس الجمهورية، طبقاً لأحكام الفقرة (٣) من المادة (٦٠) من الدستور.
- ٣- ينعقد مجلس الوزراء في جلسات دورية شهرية طبقاً لأحكام الفقرة (٤) من المادة (٦٠) من الدستور.
- ٤- تنعقد الحكومة في جلسات دورية أسبوعية بدعوة من رئيس الوزراء،

وتمارس كل صلاحيات مجلس الوزراء وفقاً لأحكام الدستور، ويحق لرئيس الوزراء دعوتها للانعقاد في حالات استثنائية طارئة.

### المادة (٧١) - مهمات وصلاحيات مجلس الوزراء:-

- ١- بالتعاون مع رئيس الجمهورية يقوم مجلس الوزراء برسم السياسة العامة الواقعة ضمن صلاحياته وفي ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه.
- ٢- يعد مجلس الوزراء مشروع الموازنة العامة التي تقدم للبرلمان لإقرارها.
- ٣- ينظم مجلس الوزراء إدارات الدولة ومؤسساتها وأجهزتها بمختلف مستوياتها والإشراف عليها ومتابعتها.
- ٤- يسهر مجلس الوزراء على تطبيق القوانين والأنظمة وضمان احترامها.
- ٥- يراقب مجلس الوزراء أداء الوزارات والإدارات والمؤسسات والأجهزة والإشراف على أعمالها.
- ٦- يناقش مجلس الوزراء اقتراحات وخطط كل وزارة وسياستها في مجال تنفيذ اختصاصها، ويقر ما يناسب منها للتنفيذ.
- ٧- يقر مجلس الوزراء أنظمة التشكيلات والهيكل الإدارية لعرضه على البرلمان للموافقة، وينظم القانون الخدمة المدنية وشؤون العاملين بها، ويحدد فيه قواعد شؤون الوظيفة العامة، بما فيها التعيين والمرتبات والترقيات والتقاعد.
- ٨- يعد مجلس الوزراء المراسيم التنظيمية واللوائح اللازمة بإجراءات تنفيذ القوانين.
- ٩- يمارس مجلس الوزراء أية اختصاصات أخرى تسند إليه بموجب أحكام الدستور والقانون.
- ١٠- يقدم مجلس الوزراء إلى البرلمان في بداية كل دورة سنوية بياناً عن السياسة العامة لمناقشته وإقراره.

## المادة (٧٢) - تشكيل الحكومة:-

- ١- تتكون الحكومة من رئيس للوزراء وعدد من الوزراء يحدد بقانون، ويسمى في قرار التشكيل الوزارة التي تسند إلى كل وزير، ويتولى رئيس الوزراء تشكيل الوزارة بعد أن يسميه رئيس الدولة طبقاً للفقرة (٢) من المادة (٦٠) من الدستور.
- ٢- يعرض رئيس الوزراء الحكومة المقترحة وبرنامجها السياسي على رئيس الجمهورية تمهيداً لعرضها على البرلمان لأخذ الثقة، ولا يجوز عرضها على البرلمان قبل موافقة رئيس الجمهورية على كل أعضائها وتوزيع الحقائق عليهم.
- ٣- تعرض الحكومة على البرلمان، وتطلب ثقته بناء على البرنامج السياسي الذي أعدته ووافق عليه رئيس الجمهورية، طبقاً لأحكام الفقرة (٥) من المادة (٦٠) من الدستور.
- ٤- إذا لم يمنح البرلمان الثقة للحكومة متضامنة أو لأحد وزرائها، يجب استبدال رئيس الوزراء والوزراء الذين لا يحوزون على ثقة المجلس في الجلسة التالية لجلسة طرح الثقة المذكورة، على ألا يتجاوز موعدها أسبوعين من تاريخ الجلسة الأولى.
- ٥- يؤدي رئيس الوزراء و الوزراء اليمين الدستورية أمام الرئيس التالي: "أقسم بالله، أقسم بشرقي وبمعتقداتي أن أعمل مخلصاً لفلسطين ومقدساتها وشعبها ودستورها وقوانينها، وأن أقوم بواجبي بكل طاقاتي وعلى أكمل وجه طبقاً للصلاحيات المفوضة لي، بلا مآرب شخصية أو منفعة ذاتية، والله على ما أقول شهيد".
- ٦- رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام الرئيس والبرلمان، والرئيس لا يسأل عن أعمال الوزراء طبقاً لأحكام الفقرة (٧) من المادة (٦٠) من الدستور.
- ٧- يقوم رئيس الوزراء والوزراء كل في حدود اختصاصه بتطبيق السياسات العامة للدولة، وتنفيذ القوانين والأنظمة، وممارسة سلطاته على الوجه المبين في هذا الدستور وقانون عمل السلطة التنفيذية.

### المادة (٧٣) - مهمات رئيس الوزراء وصلاحياته:-

- ١- يرأس رئيس الوزراء الحكومة عندما لا تتعقد كمجلس للوزراء، طبقاً لأحكام المادة (٧٠) من الدستور.
- ٢- يمثل رئيس الوزراء الحكومة أمام الرئيس والبرلمان والسلطات العامة الأخرى.
- ٣- يسهر رئيس الوزراء على تنفيذ القوانين والأنظمة، وعلى احترام الدستور.
- ٤- يوقع رئيس الوزراء المراسيم التنفيذية والتنظيمية، طبقاً لصلاحياته.
- ٥- يتأكد رئيس الوزراء من حسن سير إدارات الدولة.
- ٦- ينسق رئيس الوزراء العمل الحكومي، ويتأكد من قيام الوزراء بمهامهم.
- ٧- تصدر مشروعات القوانين التي تقترحها الحكومة باسم رئيس الوزراء، وتعرض على رئيس الجمهورية للموافقة عليها قبل عرضها على البرلمان للحصول على موافقته.
- ٨- يكون رئيس الوزراء مسؤولاً عن أمن البلاد أمام رئيس الجمهورية والبرلمان، ويمارس مسؤوليته هذه من خلال الوزارات والأجهزة المختصة.
- ٩- يمارس رئيس الوزراء أية مهمات و/أو صلاحيات أخرى تسند إليه من رئيس الجمهورية، بقوانين يقرها البرلمان، وبما لا يتعارض مع أحكام الدستور.

### المادة (٧٤) - المهام والصلاحيات العامة للوزراء-

- ١- يختص كل وزير ضمن مهام الوزارة المكلف بها، فيقترح السياسة العامة لوزارته ويشرف على تنفيذها بعد إقرارها.
- ٢- يشرف كل وزير على سير العمل بوزارته ويصدر التعليمات اللازمة لأداء مهامها.
- ٣- يقدم كل وزير إلى مجلس الوزراء الاقتراحات بالقوانين الخاصة بوزارته.

- ٤- يتأكد كل وزير من تنفيذ بنود الموازنة العامة ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته.
- ٥- للتنفيذ الجيد والسريع لعمل وزارته، يقوم كل وزير بتفويض بعض صلاحياته وسلطاته الإدارية إلى وكيل الوزارة أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته وفقاً للقانون.
- ٦- يرأس كل وزير الجهاز الإداري التابع لوزارته.
- ٧- يتأكد كل وزير من تنفيذ القوانين والأنظمة المتعلقة بوزارته، وعدم مخالفة العاملين معه في الوزارة للقوانين أو التعدي على الدستور.
- ٨- يقوم كل وزير بتقديم وزارته خدماتها إلى الجمهور، بتنسيق جهود وزارته مع سلطات الحكم المحلي، لتقديم هذه الخدمات بشكل لا مركزي من خلال وحدات السلطة المحلية، ويحدد ذلك بالقانون.
- ٩- أية صلاحيات تسند إليه قانونياً.

#### المادة (٧٥): -الذمة المالية لرئيس الوزراء والوزراء:-

- ١- ليس لرئيس الوزراء أو للوزير الجمع بين الوزارة وأي عمل آخر.
- ٢- لا يجوز لرئيس الوزراء أو الوزراء استخدام المعلومات التي تصل إليهم بحكم عملهم مباشرة أو بطريق غير مباشر في تحقيق فائدة مادية لهم أو لأي شخص آخر خلافاً للقانون.
- ٣- يقدم رئيس الوزراء والوزراء إقراراً خلال شهر من منحهم الثقة عن الذمة المالية لهم ولأزواجهم وأولادهم القصر، وتحفظ الإقرارات لدى محكمة العدل العليا بصفتها محكمة دستورية، ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن من رئيس المحكمة بناء على طلب رئيس الدولة أو رئيس البرلمان أو النائب العام.
- ٤- ينظم القانون ما يتقاضاه رئيس الوزراء والوزراء من مخصصات مالية شهرية وميزانيات عمل ومصاريف مهمات وتقاعد بعد انتهاء عملهم كأعضاء في مجلس الوزراء.

## المادة (٧٦) - مساءلة رئيس الوزراء والوزراء:-

- ١- لرئيس الوزراء والوزراء حصانة في كل ما يقومون به ضمن اختصاصاتهم، ما لم يكن مخالفاً لأحكام الدستور أو القانون.
- ٢- لرئيس الدولة أو لثلث أعضاء البرلمان طلب إحالة رئيس الوزراء أو الوزراء إلى التحقيق عما يقع منهم من جرائم أثناء تأدية أعمال وظائفهم أو بسببها.
- ٣- يكون اتهام رئيس الوزراء والوزراء بقرار الأغلبية المطلقة من أعضاء البرلمان، طبقاً لأحكام المادة (٣٤) من الدستور.
- ٤- بالإضافة إلى ما ورد في الفقرة (٢) أعلاه، يحق للنائب العام التنسيب إلى البرلمان بإحالة رئيس الوزراء أو الوزراء إلى التحقيق.
- ٥- يوقف الوزير عن أداء مهامه وتسقط حصانته بمجرد إحالته إلى التحقيق، ويستشير رئيس الوزراء رئيس الجمهورية بتعيين وزير بالوكالة بدلاً منه، من ضمن أعضاء الحكومة، إلى أن يبت بأمره.
- ٦- إذا كان الاتهام بحق رئيس الوزراء يوقف عن أداء مهامه وتسقط حصانته بمجرد إحالته إلى التحقيق، ويعين رئيس الجمهورية رئيس وزراء بالوكالة بدلاً منه، من ضمن أعضاء الحكومة، إلى أن يبت بأمره.
- ٧- يحق لرئيس الوزراء تقديم استقالة الحكومة إذا وجه له و/أو لأحد الوزراء أي اتهام، كما يحق له إقالة الوزير المتهم.
- ٨- إذا استقالت الحكومة أو الوزير المعني أو أقيل، تستمر إجراءات التحقيق، كما هي بلا تغيير.
- ٩- يتولى النائب العام أو من يمثله إجراءات التحقيق والاتهام.
- ١٠- تتم المحاكمة أمام المحكمة المختصة قانوناً، ولا يحول انتهاء خدمته أو الاستقالة دون إقامة الدعوى أو الاستمرار فيها.

### المادة (٧٧) - انتهاء عمل الحكومة:

- ١- ينتهي عمل الحكومة باستقالة رئيس الحكومة، أو إقالة الحكومة ككل من قبل رئيس الجمهورية، أو بوفاة رئيس الحكومة.
- ٢- تعتبر الحكومة بحكم المستقلة إذا استقال ثلث الوزراء بحد أدنى، وعلى رئيس الوزراء عندها تقديم استقالته إلى رئيس الجمهورية.
- ٣- يعتبر حجب الثقة عن الحكومة بموجب المادة (٣٥) من الدستور بمثابة إقالة طبيعية للحكومة.
- ٤- تعتبر الحكومة بحكم المستقلة بمجرد الدعوة إلى الانتخابات العامة.
- ٥- يعاد تشكيل الحكومة بعد كل انتخابات تشريعية، أو عند إقالة الوزارة، أو استقالتها، أو بوفاة رئيس الوزراء، طبقاً لأحكام الفقرات (١) و(٢) و(٣) أعلاه.
- ٦- تستمر الوزارة المنتهي عملها في تسيير أمور الحكم، وتعتبر حكومة تسيير أعمال حتى تتسلم الوزارة الجديدة مهامها بعد نيلها ثقة البرلمان.
- ٧- لا يحق لحكومة تسيير الأعمال أن تصدر قرارات مصيرية، تغير طبيعة أو جوهر التشكيل التنفيذي أو المهام التنفيذية، ولا يحق لها التقدم بمقترحات لمشاريع قوانين.

### المادة (٧٨) - قوانين تنظيم أعمال الحكومة:-

تنظم أعمال الحكومة وصلاحياتها وتخصصاتها وسلطاتها وهيكلاتها، وصلاحيات وتخصصات وهيكلات المؤسسات والهيئات والمجالس وأية فروع أخرى منبثقة عنها، بقوانين ملزمة، بما لا يخالف أحكام الدستور.



## الفصل الرابع

### السلطة المحلية

#### المادة (٧٩) -أسس تنظيم السلطة المحلية:-

- ١- تشكل البلديات والبلدات والقرى وباقي التجمعات السكانية المنظمة وحدات سكانية، لها الحق في إدارة شؤونها المحلية، بما يحقق لها خدمات أفضل بدون التدخل المباشر للدولة.
- ٢- يتم تحديد حدود كل وحدة من هذه الوحدات من قبل السلطة المركزية، بما يراعي عند تقسيمها وترتيب أوضاعها القانونية، مصالح هذه التجمعات وأوضاعها الواقعية القائمة، ضمن المعايير السكانية والجغرافية والاقتصادية والسياسية، وبما يحافظ على الوحدة السكانية وارتباطها بماضيها.
- ٣- تشكل هذه الوحدات السكانية المحلية، كل في موقع عملها بين سكانها، سلطة محلية بلدية أو ريفية تقوم على أساس تقديم الخدمات للسكان وتنظيم أمور حياتهم اليومية، بما لا يتعارض مع أحكام الدستور.
- ٤- يحق لوحدات السلطة المحلية البلدية والريفية الحصول على مساعدة الدولة ودعمها فيما تقدمه للسكان في مناطق عملها، وتقدم هذه المساعدات بشكل عادل ومنصف حسب أحجام التجمعات السكانية فيها، ومساحة البقعة الجغرافية الواقعة تحت سلطتها، وحسب حاجتها.

#### المادة (٨٠) -قانون تنظيم السلطة المحلية البلدية والريفية:-

- ١- تتمتع وحدات السلطة المحلية البلدية والريفية بالشخصية الاعتبارية، ويتم انتخاب مجالسها، وتمارس كل وحدة اختصاصاتها وصلاحياتها طبقاً للقانون.
- ٢- تنظم بقانون العلاقة بين الحكومة وبين وحدات السلطة المحلية هذه من خلال وزارة مختصة بشؤونها، وعلى أسس اللامركزية الإدارية.
- ٣- ينظم القانون طريقة الانتخابات في كل وحدة، بما لا يتعارض مع حق المجموعات الأصلية في كل وحدة من المشاركة الفعالة في إدارة وحداتها التي بناها أبواؤها وأجدادها.

- ٤- يقر القانون الصلاحيات اللامركزية والاختصاصات الممنوحة لهذه الوحدات و/أو التي يتم تفويضها لها من قبل السلطة المركزية بما لا يتعارض مع صلاحياتها واختصاصاتها.
- ٥- تشمل صلاحيات واختصاصات وحدات السلطة المحلية مجالات الشؤون البلدية والريفية والخدمات البيئية وخدمات الطوارئ وتنظيم الأراضي والبناء والمواصلات الداخلية والصحة والتعليم والثقافة وأية خدمات اجتماعية أخرى تفوضها لها السلطة المركزية بقانون.
- ٦- يجوز لوحدات السلطة المحلية، أن تنشئ أجهزة الحراسة الخاصة بها، وذلك بالتنسيق مع قوات الشرطة المحلية، وبما يقره لها القانون.
- ٧- يحدد القانون أوجه الرقابة على هذه الوحدات وعلى نشاطاتها المختلفة، بما يتوافق مع أسس الرقابة المالية والإدارية المفروضة على السلطة المركزية طبقاً لأحكام الدستور.
- ٨- يحق لهذه الوحدات توقيع اتفاقيات تعاون و/أو تأخٍ مع أطراف أخرى خارج البلاد أو داخلها، بما لا يتعارض مع سيادة الدولة أو مصالحها الوطنية.

#### المادة (٨١) - الأمور المالية للسلطة المحلية البلدية والريفية:-

- ١- يحدد القانون اختصاصات هذه الوحدات في تحصيل مواردها المالية وكيفية إنفاقها بموازنات سنوية مقررة من قبل مجالسها المنتخبة كما يحدد دورها في إعداد خططها التنموية وتنفيذها.
- ٢- يعطي القانون هذه الوحدات حق تحصيل الريع من الضريبة والرسوم، وأية مصادر أخرى تتمكن من تحصيلها بموجب القانون، بدون أن توردها إلى خزينة الدولة.
- ٣- لا يحق لهذه الوحدات فرض ضرائب أو رسوم غير مقررة لها في القانون.
- ٤- تضع هذه الوحدات موازناتها الخاصة بها، والتي تعرض على مجالسها المنتخبة لإقرارها، وتكون هذه الموازنات ضمن مقدراتها على تحصيل الأموال.

- ٥- تحصل هذه الوحدات على موافقة السلطة المركزية في أية إضافات في الصرف ضمن ميزانياتها تزيد على مقدرتها على التحصيل، وتشاء مساعدة الدولة في تغطية نفقاتها.
- ٦- يحق لهذه الوحدات الحصول على المساعدات الخارجية من الدول و/أو الجماعات، و/أو وحدات سكانية أخرى متأخية معها، بدون الرجوع إلى السلطة المركزية، على أن لا يؤثر ذلك على علاقات الدولة مع هذه الأطراف، أو على ما تقدمه هذه الأطراف إلى الدولة مباشرة.
- ٧- يحق لهذه الوحدات توقيع اتفاقيات تطوير داخلي ضمن حدود صلاحياتها، على أن لا تحمل الدولة أعباء في ذلك بدون موافقة السلطة المركزية.
- ٨- لا يحق لهذه الوحدات توقيع اتفاقيات قروض مالية إلا بموافقة السلطة المركزية لتقوم الدولة بضمان هذه القروض.

#### المادة (٨٢) - تشكيل المحافظات:-

- ١- تقسم البلاد إلى محافظات إدارية، يدير كل منها محافظ، وهي وحدات سلطة محلية حكومية أوسع بحجمها من حجم وحدات السلطة المحلية، وتشمل كل منها عدداً من وحدات السلطات المحلية البلدية والريفية.
- ٢- تكون المحافظات وأعمالها تابعة لوزارة الداخلية، ريثما يتم مستقبلاً تعديل دستوري يسمح بانتخاب مجالس حكم محلي أوسع من مجال وحدات السلطات المحلية المذكورة بالمادة (٧٩) من القانون.
- ٣- يعين وزير الداخلية بالتشاور مع رئيس الوزراء المحافظين لهذه المحافظات، ويحصل على مصادقة رئيس الجمهورية على كل تعيين لمحافظ.

#### المادة (٨٣) - قانون المحافظات:-

- ١- تقسم البلاد إلى محافظات ويعين المحافظون وتحدد صلاحياتهم بقانون.
- ٢- يحدد القانون التقسيمات الإدارية الأصغر داخل كل محافظة وصلاحيات الحكام الإداريين فيها، وكيفية تعيينهم.

- ٣- صلاحيات المحافظ وسلطاته مفوضة له من وزير الداخلية، وهو ممثل الحكومة في محافظته، لكنه في صلاحياته لا يتعدى على صلاحيات وسلطات وحدات السلطات المحلية المنتخبة، كما هو محدد لها بالدستور والقانون.
- ٤- تشمل صلاحيات المحافظ كل النواحي الأمنية في المحافظة، كما قد تشمل باقي صلاحيات وزير الداخلية إذا فوضها له الوزير أو فوض له جزءاً منها ضمن محافظته، من أحوال شخصية وجوازات سفر وتسجيل الجمعيات وكل ما يرغب الوزير أن يفوضه، ولا يقع ضمن اختصاص وصلاحيات وحدات السلطة المحلية البلدية والريفية.
- ٥- يحدد القانون أوجه الرقابة على المحافظين ومسائلهم ومحاسبتهم على ما يقومون به من أعمال، بما يتوافق مع أسس الرقابة المالية والإدارية والمسائلة والمحاسبة المفروضة على السلطة المركزية طبقاً لأحكام الدستور.

## الفصل الخامس

### القوات المسلحة وأجهزة الأمن والطوارئ

#### المادة (٨٤) - القوات المسلحة:-

- ١- حق حماية الوطن حق مقدس لكل دولة، وحماية الوطن تتم بتنظيم طاقاته الدفاعية من رجال ونساء وعتاد لحماية الاستقلال والحرية.
- ٢- تقوم الدولة بتنظيم قوات الدفاع عن الوطن وتسليحها بما يلزم للدفاع ضمن قانون، يحدد مهمات هذه القوات المسلحة وواجباتها وتشكيلاتها وتسليحها وشروط الخدمة والترقية فيها، بما لا يتعارض مع أحكام الدستور.
- ٣- الدولة وحدها هي التي تنشئ القوات المسلحة والتي هي ملك الشعب، وتقوم لحمايته وحماية مكاسب نضاله وحماية الوطن وسلامة أراضها وأمنه، ولتحقيق ذلك تمارس عملها في اليابسة والبحر والجو.

- ٤- لا يجوز لأية هيئة أو جماعة أخرى عدا الدولة إنشاء تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية، ويتم تنظيم حمل السلاح بشكل فردي بقانون يحدد تنظيم وضرورات وتصريح حمله والاحتفاظ به، بما لا يشكل ضرراً و/أو خطراً على الناس، أو يشكل مساً بحقوقهم وحررياتهم.
- ٥- رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى لهذه القوات، طبقاً لأحكام المادة (٥٩) من الدستور، وبصفته هذه يتولى رئيس الجمهورية إصدار أوامر الدفاع عن الوطن وحمايته، وهو الذي يعلن الحرب ويوقف القتال، بما يضمن مصلحة الدولة والوطن والشعب.
- ٦- تتبع هذه القوات وزارة للدفاع تكون مسؤولة أمام رئيس الجمهورية، من خلال رئيس الوزراء، وتتولى هذه الوزارة طبقاً لأحكام القانون شؤون تنظيم القوات المسلحة وتزويدها بما يلزم من مال وعدة وعتاد حسب احتياجاتها، وحسبما تسمح به إمكانيات الدولة.
- ٧- ينظم القانون القضاء العسكري وإنشاء محاكمه، ويبين اختصاصاته وتشكيلات واختصاصات وسلطات وإجراءات محاكمه، بما لا يتعارض مع أحكام الدستور.

### المادة (٨٥) - الشرطة:-

- ١- لحماية الأمن الداخلي للدولة والمجتمع والناس، تقوم الدولة بإنشاء قوات للشرطة للحفاظ على الأمن وتطبيق القانون.
- ٢- قوات الشرطة قوات نظامية مهمتها حماية أمن الوطن والمواطنين وأموالهم وممتلكاتهم وحرماتهم، ومكافحة الجريمة، والمحافظة على النظام العام، طبقاً لأحكام القانون، وبما لا يتعارض مع أحكام الدستور.
- ٣- قوات الشرطة نظامية مدنية، لها مؤسستها المستقلة والمتشعبة في اليابسة والبحر والجو، وتتبع وزارة الداخلية.
- ٤- تنظم قوات الشرطة بقانون، يحدد مهماتها وواجباتها وتشكيلاتها وتسليحها وشروط الخدمة والترقية فيها، بما لا يتعارض مع أحكام الدستور.
- ٥- تتوزع قوات الشرطة في كل أرجاء البلاد، ضمن تشكيلات، منها مركزية تابعة مباشرة لقيادة الشرطة، ومنها محلية تحت تصرف

المحافظين والحكام الإداريين، بتفويض من وزارة الداخلية، ضمن صلاحيات المحافظ، وطبقاً لأحكام القانون.

٦- ضمن توزيع قوات الشرطة تكون تحت تصرف المحاكم مفارز شرطية تعمل كشرطة قضائية، للتنفيذ السريع لقرارات المحاكم، وبما يأمر القضاة في محاكمهم حسب القضايا المعروضة عليهم، وينظم عمل هذه المفارز طبقاً لأحكام القانون.

### المادة (٨٦) - أجهزة الأمن:-

١- لحماية الأمن الوطني ومكافحة الإضرار به، وجمع المعلومات عن المفسدين بالمجتمع وبالدولة، تقوم أجهزة للأمن تختص كل منها في مجال عمل يحدده لها القانون، وبما لا يتعارض مع أحكام المادتين (٨٤) و(٨٥) من الدستور.

٢- قوات الأمن التي تقوم بمهام تساعد عمل الشرطة تكون تابعة لقيادة قوات الشرطة، وتتلقى تعليماتها منها.

٣- قوات الأمن التي تساعد في جمع المعلومات العسكرية، والتي تقوم بالمحافظة على أمن القوات المسلحة، تكون جزءاً من هذه القوات وتابعة لقيادتها، وتتلقى تعليماتها منها.

٤- قوات الأمن التي تقوم على حماية الأمن الوطني، وتجمع المعلومات حول الأمور التي تهم أمن البلاد ككل وترصد تحركات العابثين بهذا الأمن، تكون جهازاً واحداً بقيادة واحدة، تكون تبعيتها لرئيس الجمهورية من خلال رئيس الوزراء.

٥- بالإضافة لما جاء من أجهزة أمنية ومن قوات أمن وشرطة وقوات مسلحة، تقوم قوة أمنية مسلحة مهمتها حماية رئيس الجمهورية والمحافظة على المؤسسات الرئاسية، ويكون انتشارها فقط في مواقع المؤسسات الرئاسية، وتكون تابعة لرئيس الجمهورية حصراً.

٦- قوات الأمن باختلاف تسمياتها وتخصصاتها ومسئولياتها وتبعياتها قوات نظامية تعمل كل منها وفقاً لقانون يحدد مهماتها وواجباتها وتشكيلاتها وتسليحها وشروط الخدمة والترقية فيها، بما لا يتعارض مع أحكام الدستور.

## المادة (٨٧) - قوى الدفاع المدني:-

- ١- قوى الدفاع المدني قوى غير مسلحة، وهي ليست قوات شرطية أو أمنية أو عسكرية، وتقوم بواجبات الإنقاذ وإطفاء الحرائق ومهمات الطوارئ الأخرى، بما لا يتعارض مع مهمات أجهزة الطوارئ الأخرى.
- ٢- يتم إنشاء جهاز موحد لقوى الدفاع المدني طبقاً لقانون ينظم عمله وتشكيلاته ومهامه وصلاحياته وواجباته وشروط الخدمة والترقية فيه وعلاقاته مع المحافظات ووحدات السلطة المحلية الأخرى، طبقاً لأحكام الدستور.
- ٣- تكون لقوى الدفاع المدني مؤسستها المستقلة التابعة لوزارة شؤون السلطة المحلية بالتنسيق مع مؤسسات السلطة المحلية التي يتم تفويضها بالإشراف والتوجيه لفروع هذا الجهاز ضمن مناطق صلاحياتها.
- ٤- لتسهيل مهمات الطوارئ والإنقاذ، يقوم في كل محافظة مجلس موحد للطوارئ، يضم بالإضافة إلى شُعب جهاز الدفاع المدني، باقي الأجهزة والمؤسسات التي تقدم خدمات طوارئ وإنقاذ وإسعاف في تلك الوحدة.
- ٥- يرأس كل محافظ مجلس الطوارئ والإنقاذ في محافظته طبقاً لقانون ينظم عمل مجالس الطوارئ والإنقاذ، وعلاقاتها بالحكومة وبعضها البعض.
- ٦- بالتعاون مع كل أجهزة الطوارئ والإنقاذ والإسعاف، وبالتنسيق مع كل وحدات السلطة المحلية البلدية والريفية في محافظته، يعد كل محافظ خطة للطوارئ والإنقاذ لمحافظة، يتم عرضها على وزير الداخلية للحصول على موافقة الحكومة عليها.

## المادة (٨٨) - تنظيم السير والمواصلات:-

- ١- لتنظيم السير والمرور والمواصلات البرية تقام وحدات شرطية خاصة بالسير والمرور تكون مهمتها تطبيق قوانين السير والمرور، والتأكد من عدم مخالفة المركبات وأصحابها وسائقها لهذه القوانين، بما يضمن سلامة الناس على الطرق، وعدم عرقلة المواصلات.

- ٢- يتم إنشاء شرطة السير والمرور طبقاً لقانون ينظم عملها وتشكيلاتها ومهامها وصلاحياتها وواجباتها وشروط الخدمة والترقية فيها، وعلاقتها مع المحافظات ووحدات السلطة المحلية الأخرى، طبقاً لأحكام الدستور.
- ٣- تنسق شرطة السير والمرور عملها مع باقي قوات الشرطة، ولكنها تكون تابعة لوزارة المواصلاات، وتفوض صلاحيات الوزارة إلى وحدات الحكم المحلي البلدية والريفية، حسب إمكانياتها، وطبقاً لأحكام القانون.
- ٤- تقوم شرطة السير والمرور بعملها داخل المدن والبلدات والقرى، وخارجها، وتفوض صلاحياتها في المحافظات للمحافظ، والذي يقيم لجنة للسير والمرور في محافظته ويرأسها، لتشمل كل فروع السير والمرور التابعة لكل وحدات السلطة المحلية، طبقاً لأحكام القانون.

#### المادة (٨٩) - قوات الحرس المدني:-

- ١- للدولة أن تنشئ قوات شعبية طوعية شبه عسكرية، تقوم بهمة حرس مدني تطوعي للدفاع أو للأمن الشعبي، وتشكل هذه الوحدات جهازاً شبه نظامي، يقوم على قيادته ضباط أكفاء يتم فرزهم من القوات المسلحة والشرطة، كل حسب تخصصه.
- ٢- يقوم هذا الجهاز بالتنسيق ما بين قيادة القوات المسلحة وقيادة الشرطة، ويتبع هذا الجهاز رئيس الوزراء وهو الذي يعين قيادته، وفي حالات السلم يتلقى توجيهات رئيس الوزراء من خلال وزير الداخلية، وفي حالة الحرب يتلقى تعليماته من خلال وزير الدفاع.
- ٣- يتم تشكيل قوات الحرس المدني طبقاً لقانون ينظم عملها وتشكيلاتها ومهامها وصلاحياتها وواجباتها وشروط الخدمة والترقية فيها، وعلاقتها مع كل من رئيس الوزراء ووزارتي الدفاع والداخلية والأجهزة النظامية التابعة لكل منهما.

#### المادة (٩٠) - مجلس الأمن والدفاع الوطني:-

- ١- لضرورة تنسيق كل جهود الأمن وحماية الوطن، يقوم مجلس للأمن والدفاع، برئاسة رئيس الجمهورية ويضم كل كبار قادة القوات المسلحة والشرطة والأجهزة الأمنية المختلفة، بالإضافة إلى رئيس الوزراء ووزيري



## الدفاع والداخلية.

- ٢- يحق لرئيس الجمهورية إضافة الرموز الأمنية التي يراها مناسبة للمشاركة في عمل المجلس.
- ٣- يحق لرئيس الجمهورية أن يعين أميناً عاماً دائماً لهذا المجلس، من بين أعضائه أو من خارجه، ينوب عنه بالتنسيق ما بين القوات والأجهزة المختلفة، ويرأس الاجتماعات المشتركة لهذه القوات والأجهزة، وعندها يعتبر مجلس الأمن والدفاع الوطني مجلساً أمنياً مصغراً.
- ٤- ينظم القانون عمل مجلس الأمن والدفاع الوطني الموسع والمصغر، والمهام والصلاحيات والعلاقات الداخلية لكل منهما، وعلاقات التنسيق التي يقوم بها بين القوات المسلحة والشرطة والأجهزة الأمنية المختلفة، وإجراءات انعقادها، وفاعلية قراراتها.

## المادة (٩١) -التجنيد والتعبئة العامة:-

- ١- يتم التجنيد للخدمة الوطنية لكل المواطنين بلا تمييز، بشكل إلزامي ولفترة محددة، وتكون الخدمة عسكرية فقط في القوات المسلحة للقادرين جسدياً وعقلياً عليها، وفي الأجهزة المدنية للحكومة لغير القادرين على ذلك، وتقوم مؤسسة تابعة للقوات المسلحة بتنظيم شؤون التجنيد.
- ٢- تتم الدعوة للتجنيد وتنظيم عمله وإجراءاته ومدته ومستحقاته والتزامات المواطنين به، طبقاً لقانون، بما لا يخالف أحكام الدستور.
- ٣- بعد انتهاء مدة الخدمة الوطنية، يحال كل المجندين والمجنذات إلى الاحتياط، ويمكن استيعابهم ضمن قوات الحرس المدني، لمن يرغب منهم بذلك.
- ٤- تتم دعوة الاحتياط على دفعات منتظمة لفترات قصيرة سنوياً لأداء واجبهم الوطني، بما يحافظ على لياقتهم للدفاع عن الوطن عند اللزوم، إلى أن يحالوا إلى التقاعد من الخدمة في الاحتياط، طبقاً لأحكام القانون.
- ٥- عند تعرض البلاد لعدوان، ويتوجب دعوة كل قوات الوطن وقدراته للدفاع عنه، تتم دعوة الاحتياط كله أو جزئه، حسب حاجة الدفاع ومتطلباته، وتتم الدعوة من قبل وزير الدفاع بقرار من مجلس الوزراء.

الفصل السابع

في القضاء



## في القضاء

### استقلالية القضاء:

السلطة الأخيرة من السلطات الثلاث في أي نظام سياسي هي السلطة القضائية، التي تأتي ثالثاً في الترتيب الدستوري في كل الدساتير التي اطلعت عليها، على الرغم من أهميتها ودورها المركزي في الحفاظ على حقوق الناس. وعلى الرغم من خضوعها هي الأخرى لهيمنة وسيطرة السلطة التنفيذية في الكثير من الأنظمة العربية، وعلى الرغم، كذلك، من الحديث التقديمي عن استقلال القضاء في كل هذه الدساتير، فإن الممارسة، وعدم إعطاء المجال لتشكيل سلطة قضائية فعلية يحولان دون ممارسة السلطة القضائية لدورها الفعلي كسلطة مستقلة في الدولة. وفي الدستور اللبناني مثلاً لا وجود لسلطة قضائية مستقلة عن السلطة التنفيذية، بل هي خاضعة لها دستورياً، على الرغم من أن الممارسة في لبنان تجعل القضاء أكثر استقلالاً من الكثير من الأنظمة العربية الأخرى التي تتحدث كل دساتيرها عن استقلال القضاء. وحتى تكون هنالك سلطة قضائية مستقلة، لا يكفي الإشارة إلى أن القضاء مستقل، وأن القاضي مستقل في قراره، بل يجب وجود سلطة فعلية قائمة على الواقع، تعين القضاة وتحاسبهم، وترفعهم، وتحيلهم إلى التقاعد، وتنظر في دستورية القوانين، وفي التحاكم والتقاضى بين الناس، وبينهم وبين الدولة. وهذه السلطة لها تراتبيتها، ولها إدارتها، ولها صلاحياتها، مثلها مثل السلطة التنفيذية؛ فاستقلال القضاء أمر، واستقلالية السلطة القضائية أمر آخر.

وتتحدث معظم الدساتير العربية عن استقلال القضاء باعتباره استقلال السلطة القضائية، دون إيجاد آلية لتحقيق هذا الاستقلال بالشكل المؤسسي المطلوب. فالدستور الأردني يقول في المادة (٩٧): "القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون". ويكتفي الدستور بهذا وكأنه غير مطلوب وجود مؤسسة كاملة تضمن أن يكون القاضي مستقلاً في قراراته. ومثل هذا النص موجود في كل الدساتير العربية تقريباً. ففي المادة (٦٥) يتحدث الدستور التونسي عن استقلال القضاء، ثم يفترض وجود مجلس أعلى للقضاء، ويترك أمر "تركيبه واختصاصاته" للقانون (المادة ٦٧)، وهذا يضعف من جوهر تكوينه كسلطة قضائية مثلها مثل السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية يجب وجودها في الدستور. وعلى المنوال نفسه، يتناول الدستور الجزائري الموضوع فيتحدث في المادة (١٧١) عن تولي المجلس الأعلى للقضاء السلطة القضائية، ويترك للقانون تحديد "تشكيله واختصاصاته" (المادة ١٨٨). وكذلك يفعل الدستور المصري، فالمادة (١٦٦) تقول: "القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون"، ثم في المادة (١٧٣) يترك أمر تشكيل واختصاصات المجلس الأعلى للقانون. أما الدستور السوداني فيحدد بوضوح وجود هيئة قضائية يكون رئيسها رئيس محكمة العدل العليا، وذلك قبل الحديث عن استقلال القضاء في أداء واجبه (المواد ٩٩ - ١٠٢).

### تدخل السلطة التنفيذية بالقضاء:

من ناحية نظرية لا تتدخل أي من السلطتين التشريعية أو التنفيذية بالقضاء؛ وهذا يحصل فعلاً من ناحية السلطة التشريعية، إذ نادراً ما نرى تدخل السلطة التشريعية بأمر السلطة القضائية، إلا من حيث أن السلطة التشريعية تقرر القوانين والتشريعات التي يجب على السلطة القضائية الاسترشاد بها في عملية التحاكم والتفاضي. أما تدخل السلطة التنفيذية في أمور السلطة التشريعية فهو أوسع وأعمق، وبخاصة في الدول العربية وفي كل الأنظمة التسلطية في العالم. ويتم هذا التدخل من مداخل عدة أهمها ثلاثة: أولاً: التعيين والصراف المالي، بحيث يتم إلحاق الجهاز القضائي ككل بالسلطة

التنفيذية ويصبح القضاة موظفين يتقاضون رواتبهم من خلال أطر الخدمة المدنية، مثلهم مثل باقي موظفي الدولة، ويتم تعيينهم على الأسس نفسها، وتتم محاسبتهم وترفيعهم وإحالتهم على التقاعد على الأسس نفسها أيضاً. ثانياً: التأثير على القرار القضائي، وهذا يكون من خلال الضغط من قبل بعض المسؤولين الكبار ذوي النفوذ، ومن قبل أجهزة الأمن التابعة للسلطة التنفيذية على بعض القضاة للتأثير على قراراتهم القضائية. وثالثاً: التنفيذ للحكم القضائي، حيث أن التنفيذ عادة ما يتم بواسطة الأجهزة الأمنية المختصة التي تستطيع تعطيل التنفيذ. وهذه المدخل الثلاثة مترابطة، ويجب إقبال أبوابها في التشريع الدستوري، قبل الحديث عن قوانين تنظم أمور القضاء.

وفي المدخل الأول نجد أن السلطة التنفيذية هي التي تتحكم بالقضايا المالية، وهي التي تضع الموازنة العامة وتتحكم بالصرف المالي، وبالتالي هي التي تصرف على القضاء. وهذا الأمر لا يمكن تجنبه، إلا بالتشريع الدستوري، الذي يجب أن يمنع السلطة التنفيذية من التحكم بعملية الصرف على النظام القضائي، بل يجب أن يكون هذا الصرف مباشرة من خلال السلطة القضائية نفسها التي يجب أن يكون لها نظامها المالي الخاص، بحيث يخصص لها في الموازنة ما يلزمها من مال حسبما تقره لها السلطة التشريعية. وعلى أساس الإمكانيات المالية المتوفرة، تقوم السلطة القضائية بالصرف على احتياجاتها، وهذا يشمل رواتب القضاة، التي يجب عدم ورودها ضمن رواتب الخدمة المدنية، إذ أن تعيين القضاة لا يمكن أن يتم على نفس أسس الخدمة المدنية ومن خلال أطرها، بل يكون طبقاً لقانون القضاء المستقل. وقد وجه الكثير من الفقهاء العرب النقد إلى السلطة التنفيذية في دولهم، التي تعامل القضاة وكأنهم موظفون في هذه السلطة، لا قضاة في سلطة أخرى غير خاضعة لتحكم السلطة التنفيذية. وهذا التحكم بأمر القضاة، وجعلهم جزءاً من موظفي نظام الخدمة المدنية فرض هيمنة السلطة التنفيذية على القضاء ككل.

المدخل الثاني هو عملية التأثير على القرار القضائي. وهناك طرق عدة للتأثير، منها العلاقات السلطوية، بأن يستغل أي مسؤول في جهاز الدولة سلطته ونفوذه لمنع القاضي من إصدار قراره، أو للضغط عليه لإصدار

قراره بما يشاء ذلك المسؤول، ويكون هذا عادة بحماية جهة أمنية ما، يرى القاضي أن عليه تجنب التصادم معها. والطريقة الثانية بالتأثير على القضاء، هو أن تقوم جهات غير مختصة بفرض حلول قضائية على أطراف نزاع ما، بما لا يرضيها، ولا يكون على أسس التقاضي الصحيحة، أو على أسس الصلاحيات الرسمية للتقاضي. وهذا قد يحدث إما بضغط العلاقات الاجتماعية، أو بضغط النفوذ السلطوي أيضاً. وأما الطريقة الثالثة، فهي بتشكيل محاكم خاصة للنظر في قضايا من اختصاص المحاكم القائمة، وبالتالي الخروج بقرارات قضائية غير مبنية على أسس التقاضي الصحيحة، وإن كان من قاموا بها هم من القضاة الذين تعينهم السلطة التنفيذية للقيام بهذا المهمات في هذه المحاكم الخاصة، التي منها محكمة أمن الدولة التي تنظر في قضايا تتراوح من التجسس والخيانة، إلى العصيان المسلح، إلى القضايا الأخلاقية، أو حتى القضايا الاقتصادية؛ وهي كلها قضايا يمكن أن تنظر بها المحاكم النظامية المختصة ضمن صلاحياتها الفعلية.

والمدخل الثالث لتدخل السلطة التنفيذية بالقضاء هو التنفيذ للقرار القضائي؛ فالقاضي يصدر قراره على أساس أن للقضاء هيبة واجبة الاحترام، وأن قرار القضاء واجب التنفيذ. وهذا التنفيذ يتم من خلال الأجهزة التنفيذية المختصة. وإذا كان هنالك أي خلل في العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، نجد تلك الأجهزة المختصة بالتنفيذ من القيام بما هو مطلوب منها. والقاعدة القانونية يجب أن تكون بأن التنفيذ واجب بدون الرجوع إلى أية مراجع أعلى، بل يكون التنفيذ بالشكل المباشر حسب قرارات القضاء، وبدون انتظار تعليمات أخرى من جهات تنفيذية مهما كانت صلاحياتها أو مواقعها في السلطة التنفيذية. وكل ما تستطيع السلطة التنفيذية فعله هو اتباع الإجراءات الضرورية للتنفيذ، حسبما يقر لها ذلك قانون التنفيذ المشرع لها من قبل السلطة التشريعية. وفي هذا المجال، يجب وجود آلية في الدستور تحدد خضوع الأجهزة المنفذة للقرارات القضائية، على أن يحدد القانون نوع العلاقة التي يجب أن تقوم بين القضاء والأجهزة المنفذة، وبخاصة الأجهزة الأمنية منها.

وعدا عن منع تدخل السلطة التنفيذية بالسلطة القضائية من مداخله الثلاثة، هنالك أمر آخر ذو أهمية يجب الانتباه له، ومعالجته دستورياً بالفصل عن السلطة التنفيذية والإحاق بالسلطة القضائية، ألا وهو أمر الرقابة على السلطة التنفيذية، والذي سبق وأن تحدثنا عنه بإيجاز عند الحديث عن الهيئة العاملة للرقابة على الدولة، والذي اعتبرناه جزءاً من عمل السلطة القضائية، فرقابة الدولة بالأساس هي رقابة قضائية. وكما قلنا في حينه، فإن مكانها ليس ضمن السلطة التنفيذية، بل ضمن السلطة القضائية. [و]تعد الرقابة القضائية من أهم الضمانات ذات الطابع القضائي، بل إنها تقع في مقدمة الضمانات، وذلك لما توفره هذه الرقابة على أعمال السلطات الأخرى في الدولة من حماية لحقوق الأفراد وحررياتهم بشكل قانوني منظم؛<sup>٦٦</sup> فرقابة الدولة هي رقابة يقوم بها أساساً قاض متخصص على رأس جهاز، ليرى مدى تنفيذ أجهزة ومؤسسات السلطة التنفيذية للمهام والسياسيات الموكلة لها، ومدى التزامها بالدستور والقوانين. وفي عمله هذا هو متمم لعمل المحكمة الدستورية، قبل رفع القضايا لها، وأثناء الممارسة اليومية للاداء الإداري والمالي والقانوني لمؤسسات الدولة، وحتى الاداء التشريعي والقضائي خارج نطاق السلطة التنفيذية. ولذا، يكون دور مراقب الدولة مشترك بين السلطات الثلاث، ويقدم تقاريره لرئاساتها الثلاث في الوقت نفسه، على الرغم من أنه جزء من السلطة القضائية دستورياً.

وجهاز رقابة الدولة هو جهاز متصل بالسلطات الثلاث، فهو أولاً يراقب السلطات الثلاث في أدائها، ويضع توصياته عما تقوم به من أخطاء وكيفية معالجتها، وبهذا له الحق في عمله كمراقب للدولة، الاطلاع على كل الوثائق ودراسة كل الأوضاع والحالات التي تقوم بها مؤسسات الدولة على المستويات كافة، وضمن السلطات كافة. وهو ثانياً يأخذ في مهامه من الأدوار الثلاثة للتنفيذ والتشريع والقضاء، كما سبق وقلنا؛ من ناحية أولى هو يشارك السلطة التشريعية في رقابة السلطة التنفيذية فيما تقوم به من أعمال وممارسات إدارية ومالية وقانونية، وهو بهذا يأخذ دوراً تشريعياً، ولكن بدون حق المحاسبة، بل بحق التوصيات التي ترفع إلى السلطة التشريعية لدراستها. ومن ناحية أخرى هو يراقب التزام السلطات الثلاث بالدستور



والقوانين من حيث عدم الخروج من مهمة قانونية إلى وضع غير قانوني، فهو هنا يأخذ دوراً قضائياً، بدون حق إصدار الأحكام النافذة بالقانون، بل بالتوصيات لمثل هذه الأحكام. وهو من ناحية ثالثة يقوم بمراجعة الأداء المالي والإداري والقانوني لمؤسسات السلطة التنفيذية، ويدرس تسلسل التفويض في الصلاحية، وأية خروقات لعملية ممارسة هذه الصلاحيات، فهو بالتالي يقوم بدور تنفيذي في المستويات المختلفة للتسلسل التنفيذي، نيابة عن رأس الهرم في السلطة التنفيذية، أي أنه يراقب أعمال موظفي الدولة نيابة عن مسؤوليهم، دون حق إصدار القرارات لمعالجة الأخطاء أو الخروقات، بل ترك الأمر للسلطة التنفيذية لتقوم بذلك بناءً على توصياته.

### بناء السلطة القضائية:

لمنع هذا التدخل من قبل السلطة التنفيذية بأمر القضاء، يجب قيام سلطة قضائية فعلية، يكون تكوينها وصلاحياتها مقرة دستورياً، تماماً مثل تكوين وصلاحيات كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية. ولعرفة كيف يمكن أن تشكل هذه السلطة، علينا أن نحدد أولاً مكونات النظام العدلي ككل؛ ومن حيث المبدأ يتشكل النظام العدلي من أربعة أطراف رئيسية: المحاكم (القضاة)، والادعاء العام (والنيابة العامة)، والمحامون، وأخيراً التحكيم الخاص. والمحاكم تتشكل أساساً من القضاة ومن يعمل بأمرتهم من موظفي المحاكم. وهؤلاء القضاة يشكلون جسماً قضائياً واحداً في تسلسل تراتبي حسب مراتب المحاكم وأنواعها، وبالتالي هم هرم قضائي متكامل، يكمل كل منهم عمل الآخر، وهم الذين يصدرون بالنهاية الحكم القضائي طبقاً لأحكام للقانون. أما الادعاء العام والنيابة العامة، فهي تمثل طرفاً من طرفي الخصم في عملية التقاضي، فالادعاء العام يمثل الحق العام، أو المصالح العليا للدولة وللشعب ضد خصم آخر قد يكون مرتكباً مخالفة أو جنحة أو جناية أو جريمة كبرى. وهؤلاء يمثلون الدولة، وتكون تبعيتهم بالأساس للجهاز التنفيذي من خلال وزارة العدل. وتشاركهم في هذا الأمر النيابة العامة، التي مهمتها الدفاع عن مصالح الدولة، أي أنها محامي الدولة في الخصم، وبخاصة إذا ما قام أي طرف مدني بطلب التقاضي ضد الدولة. كما أن لها

مهمة أخرى بإعطاء المشورة القانونية للحكومة. والطرف الثالث هم المحامون الذين لهم هيئة تجمعهم، وتسير أمورهم، وهي نقابة المحامين، التي تجيز لأي منهم ممارسة دور المحاماة، وتستطيع عند الضرورة محاسبة أي منهم وسحب إجازة ممارسته لهذه المهنة. وهم بطبيعة عملهم المستقل، جزء من القطاع الخاص الخارج عن نطاق السلطة التنفيذية. والطرف الأخير هو التحكيم الخاص؛ وهو اتفاق طرفين أو أكثر على التقاضي خارج المحاكم باختيار محكميهم وشروط التحكيم ضمن اتفاقية للتحكيم بين الأطراف المتنازعة، وهذا موجود في كل الدول، وله قوانينه وأسس، بل وهيئاته الدائمة أحياناً، وبخاصة في التحكيم التجاري.

وتشكل هذه الأطراف الأربعة النظام القضائي ككل، ولكنها ليست كلها جزءاً من السلطة القضائية، فالسلطة القضائية مخصصة بالقضاة الذين يصدرون الحكم، أما الباقيون فهم أطراف في النظام القضائي. فالادعاء العام والنيابة العامة يخضعون للسلطة القضائية كجزء في عملية التقاضي، باعتبارهم جزءاً من النظام القضائي، ولكن علاقتهما مباشرة تكون مع السلطة التنفيذية من خلال وزارة العدل؛ ويمكن، ضمن القانون، جعل النيابة العامة بعلاقة مباشرة مع رئيس الحكومة أو رئيس الدولة. أما المحامون وقضاة التحكيم الخاص، فهم من القطاع الخاص، ولا علاقة لهم بالسلطة القضائية، إلا أنهم يخضعون لها باعتبارهم جزءاً من النظام القضائي. ولذا، عندما نتحدث عن تشكيل السلطة القضائية، فنحن نعني تشكيل هذه السلطة من ضمن الطرف الأول، أي القضاة ومن يتبعهم من موظفي المحاكم، وليس من باقي الأطراف في النظام القضائي، على الرغم من أن باقي الأطراف تكون خاضعة للسلطة القضائية عند تشكيلها، تماماً كخضوع المؤسسات الحكومية والمدنية وغير الحكومية كافة للسلطة التنفيذية، وإن لم تكن جزءاً منها أحياناً. ولذا، تشكل السلطة القضائية عادة من القضاة فقط في تراتبية المحاكم.

وعدا محكمة العدل العليا، تتوزع المحاكم في مراتب مختلفة حسب درجات التقاضي، من الصلح إلى البداية إلى الاستئناف. كما تتنوع أنواع المحاكم حسب تخصصاتها، من المدنية إلى الشرعية إلى الجنائية أو الجزائية إلى

العسكرية، وحتى البلدية. ويحدد القانون عادة صلاحية كل مرتبة من هذه المحاكم، وصلاحية كل نوع منها. وهذه التشريعات تكون بالأساس مشاريع قوانين تطرحها السلطة القضائية (وليس السلطة التنفيذية) على السلطة التشريعية، إذ تختص السلطة التنفيذية بطرح مشاريع القوانين التي تخص أعمالها، كما تختص السلطة القضائية بطرح مشاريع القوانين التي تختص بأعمالها. ويحق للسلطة التشريعية في كلا الحالتين أن تقر أو تعدل أو ترفض أيًا من هذه المشاريع، كما يحق لها طرح البدائل. ولكن في الدستور يجب تحديد أنواع المحاكم ودرجاتها، دون السماح لقيام محاكم استثنائية.

### المجلس الأعلى للقضاء:

أفضل ما يمكن أن يكون شكل هذه السلطة القضائية هو مجلس أعلى للقضاء، أو ديوان عدلي يقوم على أساس وجود هيئة عليا للقضاء لها رئيس منتخب من بين أعضاء محكمة العدل العليا، أي أن تقوم هيئة قضائية عليا على أساس التشريع الدستوري، وهذه الهيئة القضائية العليا تكون من أعلى القضاة في المحاكم النظامية، وقد يقوم هؤلاء بانتخاب رئيس هذه الهيئة، مع تصديق رئيس الدولة على هذا الانتخاب لرئيس السلطة القضائية، تماماً مثل تصديقه على أي قانون، أو على نتائج انتخابات السلطة التشريعية؛ أو يقوم هو بتعيينه مباشرة. وإذا كانت أعلى سلطة قضائية في الدولة هي محكمة العدل العليا، تكون هي بكامل أعضائها الجزء الأهم من تكوين الديوان العدلي أو المجلس القضائي الأعلى. ويضاف إلى هؤلاء رؤساء هيئات محكمة الاستئناف فقط، وأعضاء محكمة التمييز، إن لم يكونوا أساساً أعضاء محكمة العدل العليا؛ وبهذا يكون تشكيل مجلس القضاء من أعضاء أعلى هيئة قضائية ورؤساء الهيئة التي تليها. ولا يمكن أن يكون، ضمن هذا التشكيل، أي من أعضاء النيابة العامة أو الادعاء العام، باعتبار أن هؤلاء هم ممثلو السلطة التنفيذية في النظام القضائي. وتكون العضوية في مجلس القضاء دائمة لا تتغير إلا بالوفاة أو بالإحالة على التقاعد ضمن ما يحدده القانون، والذي لا يخضع لقانون الإحالة للتقاعد حسب نظام الخدمة المدنية، بل يعطي المجال لهؤلاء القضاة بالخدمة سنوات أطول في مواقعهم.

وعند تشكيل السلطة القضائية الأولى، تقوم هي بالإشراف على النظام القضائي ككل، ولكن أهم ما تفعله هذه السلطة هو ضمان استقلالية القضاء، وذلك بأن تصرف لها دستورياً كل مخصصاتها المالية، وتقوم هي طبقاً لقانون مقرر من المجلس التشريعي بتعيين القضاة والإشراف على ممارساتهم، وهي التي تحاسبهم إن أخطأوا، وهي التي تقيم عملهم وترفعهم، وهي التي تحيلهم على التقاعد، وهي التي تصرف مخصصاتهم. كما تتولى هي تشكيل جهازها الإداري الذي يتولى المتابعة القضائية والمالية وحفظ الملفات وتوزيع القضايا، وتشرف على هذا الجهاز. وهي التي تطور نظام المحاكم وتقدم على السلطة التشريعية ما يلزم من مشاريع قوانين تختص بهذا النظام. وهي التي تهئ القضاة وتدريبهم، وتمنحهم شهادات ممارسة القضاء. كما تقوم هي بمتابعة تنفيذ قرارات القضاة، وتحاسب المقصرين بالتنفيذ، ويكون اتصالها مباشرة مع الأجهزة المنفذة لهذه القرارات. وهي بهذا المجال تحدد ضمن القانون نوع العلاقة بينها وبين الأجهزة المنفذة، بما يضمن التنفيذ الحازم لقراراتها.

وحيث أن تكوين هذه الهيئة هو من محكمة العدل العليا ومن أعضاء في التمييز ورؤساء الاستئناف، لا يحق لها تعيين هؤلاء القضاة، حتى لا يكون هذا التعيين مداخلها للهيمنة خارج نطاق اختصاصاتها. وحيث أن السلطة القضائية في أية دولة تكون بالأساس مسؤولة أمام رئيس الدولة، يكون تعيين هؤلاء القضاة في التمييز ورؤساء الاستئناف من صلاحيات رئيس الدولة، فعندما يشغر أي منصب في محكمة العدل العليا يعيّن رئيس الدولة هذا الفراغ باختياره من أعضاء التمييز أو رؤساء الاستئناف، ويقوم المجلس القضائي بترشيح عدد من أعضاء هذه المحاكم ليقدر الرئيس من منهم سيتولى الموقع الشاغر الجديد في التمييز أو رئاسة الاستئناف. وهكذا يتم تشكيل مجلس القضاء من القضاة الذين يكون رئيس الدولة قد اختارهم بالأساس ليكونوا أعضاء محكمة العدل العليا أو التمييز أو رؤساء الاستئناف، ويقوم هؤلاء باختيار أو بتنصيب رئيس هذه السلطة من بين أعضاء محكمة العدل العليا ليكون هو رئيساً للهيئة ورئيساً لمحكمة العدل العليا في الوقت نفسه. وبما أنهم هم الذين يعينون القضاة في مراتب

المحاكم كافة، بما في ذلك المواقع التي تكون قد شغرت في محاكم الاستئناف، والذين من بينهم يقرر رئيس الدولة تعيين رئاستها، يكون هذا مدخل مشاركة المجلس القضائي في تكوين نفسه أيضاً، وذلك من خلال تعيينه للقضاة في الاستئناف الذين سيكونون يوماً رؤساء المحاكم المشاركين في المجلس.

وعدا عن دورها كالجزة الأكبر والأهم من تشكيلة مجلس القضاء، تكون محكمة العدل العليا أعلى هيئة قضائية تختص بالنظر في قضايا الخلاف بين الدولة والناس، وهي بهذا تمنح صلاحية تفسير الدستور والقوانين وتأخذ بهذا دور المحكمة الدستورية، التي من مهمتها عدا تفسير التشريعات، أن تنظر بقضايا الطعن في نتائج الانتخابات، وكذلك محاكمة رئيس الدولة ورئيس الوزراء في التهم الخاصة بمسؤولياتهما عن أعمالهما الرسمية. كما تتولى محكمة العدل العليا القضايا في آخر مراحلها، أي التمييز، بحيث يرأس أعضاء من هذه المحكمة، بناءً على قرار مجلس القضاء، محكمة للتمييز في القضايا المرفوعة أمامها، باعتبار أن حكمها سيكون النهائي بالنسبة لهذه القضايا، بعد الاستئناف. وفي كل الأحوال، وباعتبارها أعلى مراتب المحاكم، تكون قراراتها نهائية غير قابلة للطعن أو التمييز المجدد. وهذا يشمل القضايا المرفوعة أمامها من الناس ضد الدولة، أو الطعون في نتائج الانتخابات أو محاكمة المسؤولين، أو في تفسيراتها للدستور والقوانين، بحيث تصبح قراراتها بمثابة تشريعات لا تحتاج إلى موافقة السلطة التشريعية، لأنها هي الأساس مكملة لعملية التشريع، وليست مجرد محكمة مختصة بالقضاء الإداري.

### المحكمة الدستورية:

إذا كان لوجود محكمة دستورية في الكثير من الدساتير العربية معنى فهو لأن هذه الدساتير لم تحدد صلاحيات محكمة العدل العليا لديها، وبالتالي كان من الضروري وجود محكمة دستورية، كما هو الوضع في الدستور المصري (المواد ١٧٤ - ١٧٨) التي تحدد قيام محكمة دستورية عليا، بالمعاني نفسها التي تحدثنا عنها. كما أقر الدستور السوداني وجود هذه المحكمة في المادة (١٠٥)، بالمعنى نفسه حول تفسير الدستور والقوانين. "إن مناقشة الآثار التي تترتب على مخالفة قواعد الدستور وما تستلزمه من ضرورة

إثبات هذه المخالفة مسألة تدخل ضمن فكرة واسعة هي الرقابة على دستورية أعمال الهيئات عموماً، ومن هذه الرقابة الواسعة تتفرع الرقابة على دستورية القوانين بواسطة محكمة دستورية. ... وإذا كان الأخذ بالرقابة على أعمال الهيئات الحاكمة للتأكد من احترامها للقواعد الواردة في الوثيقة الدستورية يمثل ضماناً فعالة لتنفيذ القانون الدستوري وتطبيقه تطبيقاً سليماً، فإنه يتوجب تحديد الجهة التي يعهد إليها بهذه الرقابة<sup>١١</sup>. وقد شرحتنا أمر الرقابة القانونية والإدارية والمالية عند الحديث عن المراقب العام للدولة. أما دستورية القوانين، ودستورية الأعمال الحكومية فهي من اختصاص أعلى هيئة قضائية عادة، ولذا قلنا عند الحديث عن محكمة العدل العليا، بأنها صاحبة الاختصاص بالقضايا الدستورية، على الرغم من أن بعض الدساتير تفضل فصل الأمر وتخويله لمحكمة دستورية مختصة بذلك.

وقد أقر الدستور التونسي (المادة ٦٨) والدستور الجزائري (المادة ١٥٨) حق المحكمة العليا في محاكمة رئيس الدولة، فيما ترك أمر دستورية القوانين في الدستور التونسي (المادة ٧٢) للمجلس الدستوري. ولكن مهمة المجلس الدستوري هي للنظر بدستورية القوانين قبل عرضها على السلطة التشريعية (المادة ٧٣) وليس لتفسير الدستور أو القوانين. والخطر الحقيقي هو في عدم وجود محكمة دستورية وفي عدم منح صلاحياتها لمحكمة العدل العليا، كما هو الوضع في الدستور الأردني وفي بعض الدساتير الأخرى، حيث أن التفسير الدستوري في الأردن خاضع للمجلس العالي الذي يحاكم الوزراء (المادة ٥٥) ويفسر أحكام الدستور (المادة ١٢٢). والمجلس العالي ليس هيئة دائمة، بل يتشكل لكل قضية على حدة، ويكون تشكيله من أربعة أعضاء من مجلس الأعيان (مجلس الملك) بينهم رئيس هذا المجلس، ويكون رئيساً للمجلس العالي، وخمسة قضاة من أعلى محكمة نظامية (المادة ٥٧)، أي أن تركيبة المجلس تأخذ الطابع السياسي وليس القضائي، فيفسر المجلس القوانين حسب رغبة الحكومة، ويحاكم الوزراء حسب رغبتها أيضاً.

ومهما كان أمر التقاضي الدستوري، إن كان عن طريق محكمة العدل العليا أو عن طريق محكمة دستورية مستقلة، فإن الأمر يتطلب وقفة للنظر في دور التقاضي الدستوري؛ ويتمحور الفهم العام لمسألة الرقابة على الدستورية

حول كيفية ضمان عدم إصدار أية قاعدة قانونية على اختلاف درجات الإلزام الثابتة فيها بما لا يتعارض مع ما ورد في الدستور من نصوص وأحكام، وفي طريقة التصدي لها في حالة صدورها<sup>٦٢</sup>، فهو لا يشمل فقط تفسير الدستور، بل يشمل أيضاً الإقرار بدستورية القوانين من عدم دستورتها، أي مطابقة القوانين مع النص الدستوري أو مخالفتها له، وهذا يشمل كل القوانين تحت مستوى الدستور، إن كانت تلك القوانين التي صدرت قبل إصدار الدستور، أو تلك القوانين التي شرعت بعده، إذ أن الدستور هو قانون القوانين، أي القانون الذي تبنى عليه كافة القوانين السابقة واللاحقة لإصداره، وهو الأساس للتحاكم حول مشروعية القوانين من بطلانها. بهذا يتدخل التقاضي الدستوري في عمل السلطة التشريعية، وله حق تصويب أوضاع التشريعات التي أقرتها السلطة التشريعية، والتي تراها المحكمة الدستورية، أو جهة التقاضي الدستوري، مخالفة لأحكام الدستور.

كما يشمل أيضاً دستورية الأعمال والسياسات، أي هل السلطة التنفيذية أخلت بمهامها الدستورية أم أنها ملتزمة في أعمالها بالنص الدستوري، وإذا كانت قد أخلت بالتزاماتها الدستورية، فإن من حق التقاضي الدستوري محاكمة المخلين، أو تحويلهم إلى درجات أدنى من التقاضي. ولكن أهم أدوار محاكمة التقاضي الدستوري في مجال دستورية أعمال السلطة التنفيذية هو محاكمة كبار المسؤولين في الهرم التنفيذي وحتى التشريعي والقضائي في المهمات الموكلة إليهم، وحسبما ينص على ذلك الدستور في الأحكام التي تتحدث عن محاسبة رئيس الدولة ورئيس الوزراء والوزراء وغيرهم؛ فهذا الأمر هو من عمل الرقابة الدستورية والتقاضي الدستوري. "وتهدف الرقابة على الدستورية بصورة رئيسية إلى إشاعة مناخ المشروعية بتطبيق مبدأ المشروعية وإلزام الجميع به، وإلى المحافظة والتأكيد على مبدأ سيادة وسمو أحكام الدستور، كما تهدف إلى ضمان عدم إساءة تطبيق الدستور نصاً وروحاً من السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، وإلى ضمان ممارسة الأفراد والجماعات للحقوق والحريات التي يكفلها الدستور، وإلى ضمان تطبيق الجزاء المناسب والمنطقي على مخالفين أعمال هذه

السلطات الخاضعة للرقابة الدستورية لأحكام الدستور. وبصورة أوضح وأدق، فإن الرقابة على الدستورية تهدف إلى خلق دولة القانون لغايات تحقيق الأمن المعيشي والنفسي والسياسي والفكري للمواطن".<sup>٣٣</sup>

### القضاء في مشروع الدستور الفلسطيني:

في كل هذا الحديث عن السلطة القضائية، أين كل هذا في مشروع الدستور الفلسطيني؟ مشروع الدستور كباقي الدساتير العربية يحدد أن القضاة مستقلون (المادة ١٦٨)، وبأن السلطة القضائية يتولاها المجلس الأعلى للقضاء، ولكن يترك باقي أمور تشكيل وصلاحيات هذا المجلس للتشريع اللاحق، مع ترك أمور إدارة القضاء في يد وزارة العدل (المادة ١٧٧). وهذا لا يجعل منها سلطة، بل تصبح جهازاً من أجهزة السلطة التنفيذية، تملئ عليه ما يقوم به، وتلحقه لعملها الإداري والمالي؛ فإذا ما نظرنا إلى ما هو موجود في مشروع الدستور في صيغته الثالثة المعدلة، نرى أن السلطة القضائية تتناولها المواد من (١٥٩) إلى (١٨٤)، بالإضافة إلى المواد (٩) إلى (١١) في باب الأسس العامة، وبالإضافة إلى المادة (٣٣) في باب الحقوق التي تتحدث عن حق التقاضي، والمادة (٣٤) التي تتحدث عن الجريمة والعقاب في باب الحقوق، وفي غير موقعها الصحيح. ويحدد باب السلطة القضائية بأن السلطة القضائية مستقلة المادة (١٥٩)، وبأن المجلس الأعلى للقضاء يتولى شؤون هذه السلطة. ولكن عندما ندخل إلى التفاصيل، نجد أن تشكيل هذه السلطة متروك للقانون، أو غير موجود دستورياً أساساً، فالصلاحيات ودرجات المحاكم وتشكيلها ومهام محكمة العدل العليا، كل ذلك غير موجود.

وفي الحقيقة، فإن المواد التي تتحدث عن واقع السلطة القضائية كسلطة مستقلة، هي المواد من (١٥٩) إلى (١٧٢) فقط، أما المواد من (١٧٣) إلى (١٧٧) فهي تتحدث عن النيابة العامة الملحقه بوزارة العدل، أي بالسلطة التنفيذية. وعلى الرغم من ضرورة وجودها في باب السلطة القضائية باعتبارها جزءاً من النظام القضائي، فإنها ليست جزءاً من السلطة القضائية، وبالتالي فالمواد التي تشترع لقيام سلطة قضائية هي مواد محدودة وغير كافية لمعرفة حجم هذه السلطة ومدى استقلاليتها. كما أن الحديث عن أطراف النظام



القضائي غير مكتمل، فليس هنالك حديث بتاتاً عن الادعاء العام (وكيل النيابة)، وهل هو نفسه النيابة العامة أم هل تم التفاوضي عنه كلياً في الدستور. وسبق أن شرحنا الفرق بين الاثنين، وبأن النيابة العامة هي محامي الدولة، أما الادعاء العام، فهو محامي الحق العام، وهنالك فارق كبير بين الاثنين، في الصلاحيات وفي التشكيل والتوزيع، ففيما النيابة العامة محدودة العدد ولا تدخل إلى المحاكم إلا عندما يتعلق الأمر بقضية مرفوعة على الدولة، أو في قضية فيها تعدٍ على الدولة، فإن الادعاء العام موجود في كل المحاكم وبكل الدرجات، للدفاع عن الحق العام، أي الحقوق المجتمعية (كالقتل، والسرقه، والنصب، والاعتصاب، وغيرها) ضد المعتدين عليها.

ومن ناحية أخرى، لم يحدد الدستور كيفية منع السلطة التنفيذية من الهيمنة على السلطة القضائية، كما لم يحدد منع قيام محاكم استثنائية. ولكن مواد مشروع الدستور الفلسطيني متطورة أكثر بكثير مما هو موجود في معظم الدساتير العربية، على الرغم من أنه لم يحدد بوضوح مراتب المحاكم وتخصصاتها. ومن ناحية أخرى، وعلى الرغم من تحديده لوجود محكمة العدل العليا، فإنه سحب منها صلاحيات التفسير الدستوري أو دستورية القوانين أو تفسيرها، بل طرح تشكيل محكمة دستورية لهذا الغرض، وهذا لا ضرورة له أولاً بوجود محكمة العدل العليا. ولذا، من المهم إلغاء المحكمة الدستورية، وإلحاق صلاحياتها بالكامل إلى محكمة العدل العليا، مع إعطاء هذه المحكمة في الدستور أيضاً صلاحية الطعون في صحة الانتخابات. وقد توسع مشروع الدستور الفلسطيني في الحديث عن المحكمة الدستورية، وهو المطلوب فعلاً، إذ تتناول تفاصيل هذه المحكمة المواد (١٧٨) إلى (١٨٤) من الصيغة الثالثة لمشروع الدستور، وهذه المحكمة هي لحل النزاعات حول الدستور ودستورية القوانين لاحقاً.

كنا نفضل أن تكون كل صلاحيات المحكمة الدستورية من صلاحيات محكمة العدل العليا؛ إذ تتحدث المادة (١٧٨) عن مدة تعيينهم لتسع سنوات. وقد يحدث بأن لا تكون هنالك حاجة لعقد جلسات لهذه المحكمة خلال تسع سنوات، فالقضايا الدستورية نادرة الحدوث، وبالتالي يكون تشكيلها بلا ضرورة طيلة هذه السنوات التسع. ولكن إذا أنيطت صلاحياتها لمحكمة

العدل العليا، وهذه أعلى هيئة قضائية، وقائمة على كل الأحوال، ولها قضايا أخرى للنظر بها في مدد أقصر بكثير من السنوات التسع، فإن هذا سيقوي محكمة العدل العليا ويجعلها بالفعل أعلى سلطة قضائية في الدولة، وتكون القضايا الدستورية بعضاً من القضايا المرفوعة أمامها، دون الحاجة لتشكيل محكمة قد لا تنعقد طيلة مدة تشكيلها. ومع هذا نقول إن الصلاحيات الممنوحة في مشروع الدستور للمحكمة الدستورية هي صلاحيات مطلوبة لمثل هذه المحكمة، وينقصها فقط صلاحية محاسبة ومحاكمة رئيس الدولة أو رئيس الوزراء حسب النصوص الدستورية. كما يجب التحديد بأن محكمة العدل العليا تشكل أساس المجلس الأعلى للقضاء، مع إضافة رؤساء المحاكم العليا الأخرى، التمييز والاستئناف، مع التحديد بأنه لا يجوز أن يكون ضمن تشكيل المجلس الأعلى للقضاء أي من الموظفين في الجهاز التنفيذي التابع للسلطة التنفيذية، كالادعاء العام مثلاً.

### المطلوب دستورياً في القضاء:

كما فعلنا في كل الفصول حتى الآن، فإننا نورد هنا مقترحاً متمماً لكل ما جاء، حول السلطة القضائية، وهذا المقترح يشمل كل ما ذكرناه من تركيب السلطة القضائية وتراتبية محاكمها، وصلاحيات المجلس الأعلى للقضاء، تم صلاحية محكمة العدل العليا وتشمل صلاحيات ومهام المحكمة الدستورية بالطريقة التي شرحناها، وليس كما جاءت في مشروع الدستور، بالإضافة إلى دور هذه المحكمة في تشكيل المجلس الأعلى للقضاء. ويشمل المقترح، أيضاً، الحديث عن باقي أطراف النظام القضائي، كالادعاء العام، والنائب العام، ومراقب الدولة، مع شرح مهمات كل منهم ودور كل منهم:

## الباب الخامس السلطة القضائية

### الفصل الأول

#### السلطة القضائية وعملها

##### المادة (٩٢) - أسس السلطة القضائية :-

- ١- السلطة القضائية هي السلطة التي تقوم على أساس التحاكم والتقاضي بين الناس، وبينهم وبين حكامهم، فتساوي بينهم بالقانون، وتحقق حقوقهم، وترد الشر عنهم، وتحمي المجتمع من المفسدين، وتجعل الحكم رشيداً محمياً من التسلط، على أساس أن العدل أساس الحكم.
- ٢- يمارس السلطة القضائية المجلس الأعلى للقضاء، والذي يمثل التراتبية والسلطة التي تقوم عليها هيكلية وعلاقات القضاء.
- ٣- الممارسة القضائية تتولاها المحاكم باختلاف درجاتها وتخصصاتها، تحت إشراف المجلس الأعلى للقضاء.
- ٤- مقر المجلس الأعلى للقضاء هو القدس عاصمة فلسطين، ولرئيس المجلس الأعلى للقضاء أن يقرر نقل المقر بصورة مؤقتة في الحالات الاستثنائية إلى أي مكان آخر.

##### المادة (٩٣) - مهام وصلاحيات المجلس الأعلى للقضاء :-

- ١- المجلس الأعلى للقضاء هو السلطة العليا لكل المحاكم ووسائل التقاضي وتشعباتها، ولا يجوز قيام سلطة قضائية أخرى خارج إطاره.
- ٢- ينظم المجلس الأعلى للقضاء بقانون شؤون المحاكم، ويشرف على أدائها وإجراءات التقاضي فيها، ويتأكد من صحة الإجراءات والممارسات فيها.
- ٣- ينظم المجلس الأعلى للقضاء بقانون تخصصات وصلاحيات المحاكم، ويتأكد من عدم تجاوز أية محكمة لتخصصها أو صلاحيتها.
- ٤- يتأكد المجلس الأعلى بأن يتم القضاء في كل أنواع المحاكم ضمن درجات التقاضي المقررة طبقاً لأحكام الدستور.

- ٥- ينظم المجلس الأعلى للقضاء بقانون شؤون القضاة وتخصصاتهم وتعييناتهم وتنقلاتهم وترقياتهم وانتدابهم وإحالتهم إلى التقاعد.
- ٦- ينظم المجلس الأعلى للقضاء بقانون إجراءات مساعلة القضاة ومحاسبتهم والإجراءات التأديبية التي يمكن اتخاذها بحق أي منهم.
- ٧- يتولى المجلس الأعلى للقضاء الإشراف على الجهاز الإداري التابع للنظام القضائي، الذي يمارس بقانون إدارة القضايا وتوزيعها على المحاكم حسب تخصصاتها، وحفظ الملفات العدلية، ووثائق الحقوق والتعاقدات والكفالات المسجلة لدى الجهاز العدلي.
- ٨- يتولى المجلس الأعلى للقضاء من خلال الجهاز الإداري التابع له عمليات الصرف كافة على كل ما يقع ضمن صلاحياته من الجهاز القضائي ككل، وهذا يشمل المحاكم وإداراتها، ومصاريف القضاة ومخصصاتهم، ومصاريف الجهاز الإداري نفسه.
- ٩- تورد الأموال كافة التي يتم تحصيلها في المحاكم إلى خزينة الدولة، ولا يتم التصرف بها من قبل المجلس الأعلى للقضاء.
- ١٠- بمقتضى أحكام الفقرة (٦) من المادة (٨٥) من الدستور تخضع الشرطة القضائية لتعليمات المجلس الأعلى للقضاء.
- ١١- يضع المجلس الأعلى للقضاء مشاريع كافة القوانين المتعلقة بالسلطة القضائية، ويحيلها إلى البرلمان لإقرارها طبقاً لأحكام الدستور.

#### المادة (٩٤) - تشكيل المجلس الأعلى للقضاء:-

- ١- يقوم المجلس الأعلى للقضاء بقانون يحدد تخصصاته ونفاذ أحكامه بالنسبة لصلاحياته في ترؤس السلطة القضائية وتوجيهها والإشراف عليها.
- ٢- يتشكل المجلس الأعلى للقضاء من أعضاء محكمتي العدل العليا والتمييز كافة، حسبما يحدد القانون شكلهما وعدد أعضائهما، ويشاركهما في هذا المجلس كل رؤساء محاكم الاستئناف في فلسطين.
- ٣- لا يجوز أن يكون عضواً في المجلس الأعلى للقضاء من لم يكن قاضياً في أعلى درجات المحاكم، لضمان علمه وممارسته حسبما هو مقر لكل درجة من درجات التقاضي.
- ٤- لا يجوز لأي عضو في المجلس الأعلى للقضاء أن يمارس عملاً آخر، أو

أن يتسلم منصباً آخر سوى عضوية محكمة العدل العليا والتمييز  
ورئاسة محاكم الاستئناف.

### المادة (٩٥) - رئيس المجلس الأعلى للقضاء:-

- ١- رئيس المجلس الأعلى للقضاء هو رئيس السلطة القضائية ورئيس أعلى هيئة قضائية في البلاد، ومنصبه يوازي منصب رئيس الحكومة ورئيس البرلمان، ولا يعلو عليهم إلا رئيس الجمهورية، باعتباره رأس الدولة ورمزها.
- ٢- يقوم رئيس الجمهورية بتعيين رئيس المجلس الأعلى للقضاء، ويصادق البرلمان على هذا التعيين، ويكون رئيس المجلس الأعلى للقضاء بمنصبه هذا رئيساً لمحكمة العدل العليا.
- ٣- ولاية رئيس المجلس الأعلى للقضاء عشر سنوات ولا تزول إلا بوفاته أو باستقالته أو إحالته إلى التقاعد حسبما ينص القانون، ويمكن تمديد ولايته لكل المدة أو نصفها مرة واحدة بقرار من رئيس الجمهورية.
- ٤- يؤدي رئيس المجلس الأعلى للقضاء أمام رئيس الجمهورية اليمين التالية: "أقسم بالله، أقسم بشرفي وبمعتقداتي، أن أعمل من أجل فلسطين والشعب الفلسطيني بإحقاق الحق ومحاسبة الباطل وتطبيق القانون، والتأكد من السير المنتظم للعدالة، بما يمليه علي ضميري، وبما يقره الدستور والقانون، والله على ما أقول شهيد".

### المادة (٩٦) - مساءلة رئيس المجلس الأعلى للقضاء:-

- ١- لا يجوز عزل رئيس المجلس الأعلى للقضاء بعد تعيينه، إلا إذا ثبتت إدانته بجنحة أو جناية.
- ٢- يطلب رئيس الجمهورية اتهام رئيس المجلس الأعلى للقضاء بالتشاور مع رئيس الوزراء و/أو رئيس البرلمان.
- ٣- يناقش البرلمان طلب الاتهام الموجه لرئيس المجلس الأعلى للقضاء، ولا يتم اتهامه إلا بالأغلبية المطلقة لأعضاء البرلمان.
- ٤- إذا تم اتهام رئيس المجلس الأعلى للقضاء، تشكل له محكمة إدارية من بين أعضاء محكمة العدل العليا بصفتها محكمة دستورية، وتتم المحاكمة حسب أحكام القانون.

### المادة (٩٧) - تعيين القضاة ومساءلتهم:-

- ١- يتولى المجلس الأعلى للقضاء تعيين القضاة وتنقلاتهم وترقياتهم وابتدائهم وإحالتهم إلى التقاعد طبقاً للفقرة (٥) من المادة (٩٣) من الدستور.
- ٢- يؤدي القاضي اليمين القانونية أمام المجلس الأعلى للقضاء على النحو الذي يبيئه قانون السلطة القضائية، ويكون مسؤولاً أمامه.
- ٣- لا يجوز للقاضي الجمع بين مهنة القضاء وأية مهنة أخرى، أو أن يكون عضواً في مجالس السلطة المحلية.
- ٤- لا يجوز للقاضي العضوية في البرلمان أو في الأحزاب السياسية.
- ٥- تتم مساءلة القضاة أمام المجلس الأعلى للقضاء حسب أحكام القانون، ولا يتم عزل القضاة إلا من خلال المجلس الأعلى للقضاء طبقاً للصلاحيات الممنوحة له بموجب أحكام القانون.

### المادة (٩٨) - الذمة المالية للقضاة:-

- ١- يقدم القاضي عند تعيينه إقراراً بذمته المالية له ولزوجته وأولاده القصر، وتحفظ الإقرارات لدى المجلس الأعلى للقضاء، ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن من رئيس المجلس.
- ٢- لا يعتبر القضاة موظفي دولة، ولا تكون لهم علاقة بديوان الخدمة المدنية، ويكون لهم نظام رواتب مستقل يتقاضونها من خلال المجلس الأعلى للقضاء.

## الفصل الثاني

### المحاكم

### المادة (٩٩) - أسس عمل المحاكم:-

- ١- القضاء مستقل والقضاة مستقلون ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير الدستور والقانون.
- ٢- يتولى المناصب القضائية قانونيون مؤهلون يختارون لدرجات المحاكم

- حسب علمهم وخبرتهم، وفقاً للقانون الذي ينظم أحكام السلطة القضائية.
- ٣- تتولى المحاكم الفصل في جميع المنازعات والجرائم حسب أحكام الدستور، وحسبما هو مقر في أحكام القانون.
- ٤- لا يجوز إنشاء محاكم استثنائية أو تعيين قضاة استثنائيين أو خاصين.
- ٥- بما لا يتعارض مع أحكام الفقرة (٣) أعلاه، يجوز الاتفاق على التحكيم بين أطراف النزاع، ويتم بقانون تنظيم إجراءات التحكيم وتسمية المحكمين ونفاذ أحكامهم.
- ٦- تضمن الدولة التعويض عن الخطأ القضائي وفقاً للقانون، وينظم القانون مسؤولية القضاة عن الأخطاء الجسيمة.
- ٧- لا يجوز لمحكمة أن تنتحى عن الفصل في قضية تدخل في اختصاصها.
- ٨- لا يجوز لمحكمة الفصل في قضية لا تدخل في اختصاصها وفق القانون الذي ينظمها.

### المادة (١٠٠) - إجراءات التقاضي:-

- ١- جلسات المحاكم علنية، ما لم تقرر المحكمة سريتها لأسباب تتعلق بالنظام العام أو الحرمات، أو بناء على طلب أطراف النزاع.
- ٢- في جميع الأحوال يتم النطق بالحكم في جلسة علنية.
- ٣- تصدر الأحكام القضائية وفقاً للقانون، وتعلن وتنفذ باسم الله وباسم الشعب.
- ٤- ينظم القانون إجراءات التقاضي بما يضمن العدالة وسرعة الفصل في القضايا.
- ٥- يعتبر التدخل في عمل القضاء أو إعاقته مجرى العدالة جريمة يعاقب عليها القانون، ولا تسقط الدعوى فيها بالتقادم.
- ٦- يعاقب القانون على جريمة تعطيل تنفيذ الحكم القضائي النهائي.

### المادة (١٠١) - درجات المحاكم وتراتبيتها:-

- ١- تقوم المحاكم بتراتبية من الأدنى إلى الأعلى، بدرجات في الحكم والنقاضي، تسمح للناس بالاعتراض على الحكم الأولي وتعطيها الحق باللجوء إلى درجات أعلى لإقرار الحكم.
- ٢- تقوم التراتبية القضائية على درجات تبدأ من محاكم الصلح، إلى البداية إلى الاستئناف إلى التمييز، وفي التمييز يكون الحكم قطعياً غير قابل للطعن أو المراجعة مرة أخرى.
- ٣- ينظم القانون درجات التقاضي ومهام وصلاحيات كل منها، ودرجة نفاذ أحكامها، وخبرات القضاة فيها.
- ٤- ما عدا محكمة العدل العليا، يجوز أن تقوم في كل درجة من درجات التقاضي أكثر من هيئة قضائية واحدة.
- ٥- يكون لكل هيئة قضائية رئيس، وتتوزع هيئات القضاء في المدن الفلسطينية حسب الحاجة إليها هناك، وحسبما يرى المجلس الأعلى للقضاء ضرورة لذلك.

### المادة (١٠٢) - أنواع المحاكم وتخصصاتها:-

- ١- تتنوع المحاكم حسب تخصصاتها، وهناك أربعة أنواع من المحاكم: النظامية، والدينية، والعسكرية، والإدارية.
- ٢- المحاكم النظامية هي محاكم دائمة وتنظر بالقضايا العادية طبقاً للقانون، وتتراوح تخصصاتها بين الصلح لحل النزاعات والنظر في المخالفات، والجزائية للجرح، والجنائية للجرائم.
- ٣- وفيما عدا محاكم الصلح التي بها أربع درجات من التقاضي حتى التمييز، تكون درجات التقاضي للمحاكم الجزائية والجنائية ثلاثاً فقط تبدأ بمحاكم البداية.
- ٤- المحاكم الدينية هي المحاكم الشرعية والكنسية، وهي محاكم دائمة خاضعة للمجلس الأعلى للقضاء، وتنشأ طبقاً لقانون يحدد وظائفها وعملها بما لا يخالف أحكام الدستور وقانون المحاكم وإجراءات التقاضي.



- ٥- تنظر المحاكم الدينية في قضايا الأحوال الشخصية، حسب المتبع لكل ملة. ويحق للمواطنين اللجوء إلى المحاكم النظامية للنظر في قضاياهم الخاصة بالأحوال الشخصية، طبقاً لقانون مدني عام ينظم هذه الأحوال.
- ٦- تنشأ محكمة عسكرية بقانون وليس لها الفصل في أية قضية خارج النطاق العسكري، ولكنها تكون خاضعة لرقابة المجلس الأعلى للقضاء، ويجب أن تكون فيها درجات التقاضي حسبما تقرر أحكام الدستور، وتخضع إجراءات التقاضي فيها لما هو مقرر في أحكام القانون.
- ٧- تنشأ بقانون محاكم بلدية تكون تابعة للبلديات الكبيرة، ولكنها خاضعة للمجلس الأعلى للقضاء، وهي محاكم صلح تختص بالنظر في المخالفات ضمن نطاق وحدات السلطة المحلية، بما فيها مخالفات البناء والسير.
- ٨- المحاكم الإدارية تتولاها محكمة العدل العليا حسب أحكام الدستور.

### المادة (١٠٣) - محكمة العدل العليا:-

- ١- محكمة العدل العليا هي أعلى هيئة قضائية للبلاد، وهي أساس تشكيل المجلس الأعلى للقضاء وصلب تكوينه، وهي مكونة من تسعة قضاة.
- ٢- رئيس محكمة العدل العليا هو رئيس المجلس الأعلى للقضاء، ومدة توليه لرئاستها هي مدة توليه لرئاسة المجلس.
- ٣- تنشأ محكمة العدل العليا لتختص بالفصل في المنازعات الإدارية التي يحددها الدستور والقانون، وللфصل في قانونية أي إجراء، وتحدد صلاحياتها وإجراءاتها بقانون.
- ٤- تنظر محكمة العدل العليا في قانونية إجراءات المحاكم العسكرية، ولها أن تنقضها.
- ٥- تعتبر محكمة العدل العليا بكامل هيئتها محكمة دستورية، تفصل بالمنازعات الدستورية حسب أحكام الدستور.
- ٦- تضع محكمة العدل العليا نظامها الداخلي بصفتها محكمة عدل عليا وبصفتها محكمة دستورية.

### المادة (١٠٤) -قضاة محكمة العدل العليا:-

- ١- يعين رئيس الجمهورية قضاة محكمة العدل العليا، من بين أعلى الدرجات في السلم القضائي، في محاكم التمييز والاستئناف.
- ٢- يحدد القانون الكفاءة العلمية وسنوات الخبرة في الممارسة القانونية لقضاة التمييز ومحكمة العدل العليا.
- ٣- القضاة في محكمة العدل العليا دائمون لا يتم عزلهم ولا يفقدون عضويتهم في المحكمة و/أو المجلس الأعلى للقضاء إلا بالوفاة أو الاستقالة أو التقاعد حسب أحكام القانون.
- ٤- يتمتع قضاة محكمة العدل العليا بالحصانة الممنوحة لنواب البرلمان، ولا تتم مساءلة أو محاسبة أي منهم إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية، وبعد رفع البرلمان الحصانة عنه.
- ٥- تتم مساءلة ومحاسبة أعضاء محكمة العدل العليا، أمام هيئة عليا من محكمة العدل العليا يعينها رئيس المحكمة بصفته رئيساً للمجلس الأعلى للقضاء.
- ٦- يؤدي أعضاء محكمة العدل العليا أمام رئيس الجمهورية وبحضور رئيس المجلس الأعلى للقضاء اليمين الدستورية حسب النص الوارد في الفقرة (٤) من المادة (٩٥) من الدستور.
- ٧- يتولى قضاة محكمة العدل العليا رئاسة هيئات محكمة التمييز، ويجوز تعيينهم أعضاء في هذه المحكمة أيضاً، عند الحاجة لذلك.

## الفصل الثالث

### التفسير الدستوري

### المادة (١٠٥) -أسس المحكمة الدستورية:-

- ١- تتولى محكمة العدل العليا مهمات الفصل في القضايا الدستورية، وهي بصفتها هذه تصبح محكمة دستورية، تختص بكل القضايا المتعلقة بالتفسير الدستوري، وبكل ما له علاقة بالمحاكمات الدستورية والإدارية التي تحددها أحكام الدستور.

- ٢- عند النظر في القضايا الدستورية تجتمع محكمة العدل العليا بكامل هيئتها كمحكمة دستورية.
- ٣- لا يجوز أثناء النظر في القضايا الدستورية إحالة أي قاضٍ من قضاة المحكمة الدستورية إلى التقاعد أو طلب اتهامه.
- ٤- لا يجوز أثناء النظر بالقضايا الدستورية استقالة أي من قضاة المحكمة الدستورية.
- ٥- إذا توفي أحد قضاة المحكمة الدستورية أثناء النظر في قضية دستورية، يتم فوراً تعيين أحد رؤساء أو قضاة هيئات أعلى المحاكم التي تلي، وحسب الأقدمية، ويكون تعيينه مؤقتاً ريثما ينتهي النظر بالقضية، ويعين رئيس الجمهورية بدل المقعد الشاغر في محكمة العدل العليا.

#### المادة (١٠٦) - اختصاصات التفسير الدستوري:-

- ١- تنظر المحكمة الدستورية في التفسير الدستوري بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس البرلمان أو خمسة أعضاء بالمجلس التشريعي أو بطلب من محكمة التمييز أو محكمة الاستئناف أو المدعي العام أو ممن انتهكت حقوقه الدستورية.
- ٢- تفصل المحكمة الدستورية في القضايا التالية:
  - أ- دستورية القوانين التي يقرها البرلمان قبل إصدارها والتصديق عليها.
  - ب- دستورية القوانين والأنظمة واللوائح التي يطعن في دستورتها أمام المحاكم.
  - ج- تفسير أحكام الدستور.
  - د- دستورية إجراءات اتهام رئيس الدولة أو طلب المجلس التشريعي من المحكمة الدستورية تقرير فقدان أهليته.
  - هـ- دستورية الأحزاب ونشاطاتها وإجراءات حلها أو وقفها.
  - و- دستورية الانتخابات التشريعية أو الرئاسية، وإجراء الانتخابات في مواعيدها، ودستورية الاستفتاء العام.

- ز- دستورية عقد المعاهدات وإجراءات تنفيذها .
- ح- دستورية إجراءات السلطات العامة التي تنتهك الحقوق الدستورية الأساسية.
- ط- الفصل في تنازع الاختصاص بين السلطات العامة، أو الجهات القضائية.
- ي- أية اختصاصات أخرى تسند إليها دستورياً.
- ٣- ينظم قانون المحكمة الدستورية إجراءات إحالة المحاكم للطعون الدستورية التي تقدم إليها بمناسبة نظرها لمنازعات تدخل في اختصاصها .
- ٤- قرارات المحكمة الدستورية القضائية نهائية وغير قابلة للطعن بأية طريقة، وتلزم كل السلطات العامة والأفراد.
- ٥- ينظم قانون المحكمة الدستورية إجراءات إحالة المحاكم للطعون الدستورية التي تثار أمامها بمناسبة نظرها لمنازعات تدخل في اختصاصها .
- ٦- تلغي المحكمة الدستورية القانون أو اللائحة أو الإجراء غير الدستوري و/أو توقف آثاره ويكون قرارها لازم التنفيذ طبقاً لأحكام القانون.

## الفصل الرابع

### النيابة العامة والادعاء العام

#### المادة (١٠٧) - أسس النيابة العامة:-

- ١- النيابة العامة هي محامي الدولة، والمدافعة عن حقوقها، التي توجه التهم إلى كل من يمس الدولة أو دستورها أو قوانينها أو هيبتها .
- ٢- النيابة العامة هيئة من هيئات النظام القضائي، وتمارس عملها من خلال وزارة العدل، وليس من خلال المجلس الأعلى للقضاء .
- ٣- تتولى النيابة العامة الدفاع عن الدولة في كل القضايا المرفوعة أمام المحكمة الدستورية، أو محكمة العدل العليا للطعن بقانونية الإجراءات.
- ٤- تنظم أعمال النيابة العامة بقانون ينظم طريقة تشكيلها واختصاصاتها وشروط تعيين أعضائها ونقلهم وترقيتهم وأحوالهم المالية ومسؤوليتهم، وحصانة النائب العام والعاملين معه .

- ٥- يعين على رأس جهاز النيابة العامة نائب عام بتنسيب من رئيس المجلس الأعلى للقضاء، وبقرار من رئيس الدولة يصادق عليه البرلمان، ويحدد القانون اختصاصاته وصلاحياته.
- ٦- تباشر النيابة العامة الدعوى العمومية باسم الشعب وفقاً لأحكام القانون.

### المادة (١٠٨) - الادعاء العام:-

- ١- الادعاء العام هي هيئة من هيئات النظام القضائي تابعة لوزارة العدل، وتتم عمل النيابة العامة، وتتولى مسؤولية الدفاع عن الحق العام باسم الدولة والشعب.
- ٢- يتولى الادعاء العام التحقيق في القضايا الجزائية والجنائية المرفوعة أمامه من قبل الشرطة، طبقاً لأحكام القانون.
- ٣- نيابة عن الحق العام، يتولى الادعاء العام المرافعة أمام المحاكم بالتهم الموجهة إلى كل من يظن بتعديه على الحق العام.
- ٤- تتوزع القضايا التي يترافع فيها الادعاء العام في كل درجات المحاكم النظامية.
- ٧- تنظم أعمال الادعاء العام بقانون ينظم طريقة تشكيله واختصاصاته وشروط تعيين أعضائه ونقلهم وترقيتهم وأحوالهم المالية ومساعدتهم، وحصانة رئيس الادعاء العام والعاملين معه.
- ٨- يعين على رأس جهاز الادعاء العام رئيس للادعاء العام بتنسيب من وزير العدل ورئيس المجلس الأعلى للقضاء وبقرار من رئيس الدولة يصادق عليه البرلمان، ويحدد القانون اختصاصاته وسلطاته وواجباته.

## الفصل الخامس رقابة الدولة

### المادة (١٠٩) - أسس الرقابة العامة:-

- ١- لتحسين الأداء الحكومي، ولمنع الفساد وانتشار التسبب، يقوم ديوان لرقابة الدولة يتولى مراقبة القضايا المالية والإدارية والتجاوزات في مؤسسات الدولة كافة، بما فيها المؤسسات التنفيذية المدنية والعسكرية والأمنية، والمؤسسات الإدارية في السلطتين التشريعية والقضائية.
- ٢- يعتبر ديوان الرقابة العامة للدولة هيئة من هيئات النظام القضائي، وله الحق في التحقيق في كل القضايا والوثائق المتعلقة بعمله، ولا تحجب عنه معلومة أو وثيقة يطلبها.
- ٣- ينظم القانون صلاحيات عمل ديوان الرقابة العامة للدولة، واختصاصاته ومهامه وإجراءاته، بما لا يتعارض مع أحكام الدستور.
- ٤- ينظم القانون طريقة تشكيل ديوان الرقابة العامة للدولة، وشروط تعيين العاملين فيه ونقلهم وترقيتهم وأحوالهم المالية ومسئولتهم.
- ٥- يلاحق قضائياً حسب أحكام القانون كل من يثبت أنه أخفى معلومات أو ضلل الرقابة العامة.

### المادة (١١٠) - حصانة ومساءلة المراقب العام ومن معه:-

- ١- يعين على رأس ديوان الرقابة العامة للدولة مراقب عام بتنسيب من رئيس المجلس الأعلى للقضاء ورئيس البرلمان، وبقرار من رئيس الدولة يصادق عليه البرلمان، ويحدد القانون اختصاصات المراقب العام للدولة وسلطاته.
- ٢- يتمتع المراقب العام للدولة بالحصانة المقررة للنواب، وتتم مساءلته بنفس طريقة مساءلة رئيس المجلس الأعلى للقضاء حسب أحكام المادة (٩٦) من الدستور.
- ٣- يتمتع العاملون في ديوان الرقابة العامة للدولة بالحصانة الممنوحة للعاملين في النيابة العامة والادعاء العام طبقاً لأحكام القانون.

٤- يقدم المراقب العام تقريراً سنوياً عن أعمال الرقابة وملاحظاته لرؤساء السلطات الثلاث، ويوزعه لاحقاً على النواب وكبار المسؤولين في السلطات الثلاث، ولا يساءل عما ورد في التقرير المقدم ضمن صلاحياته وسلطاته.

٥- يؤدي المراقب العام أمام رئيس الدولة اليمين القانونية التالية: "أقسم بالله، أقسم بشرفي ومعتقداتي، أن أقوم بعملتي بتجرد ونزاهة لخدمة الشعب الفلسطيني، وأن أكتفم الأسرار التي أطلع عليها أثناء علمي، والله على ما أقول شهيد".

## الفصل الثامن

### في البناء المجتمعي





## في البناء المجتمعي

### البناء المجتمعي والدولة:

في النصوص الدستورية القديمة لا نجد أي حديث عن المجتمع، سوى ربما في المقدمات الدستورية، عند الحديث عن أسس قيام الدولة، أو حتى ربما في الديباجة، مثلما هو الحال في الدستورين المصري والجزائري. ولكن الحديث عن المجتمع والبناء المجتمعي ضمن الدستور أصبح ضرورياً، بعد أن أصبح المجتمع المدني جزءاً مهماً من تكوين الدولة في الوقت المعاصر. وإذا نحن أدخلنا باباً عن البناء المجتمعي في دستورنا نكون من السابقين في هذا المجال، ليس فقط على مستوى الوطن العربي، بل وربما عالمياً. والحديث عن البناء المجتمعي مهم جداً في حالتنا الفلسطينية ونحن نخرج من أصعب احتلال عرفته العصور الحديثة، وفيما نحن نعيد بناء المجتمع الفلسطيني بعد سنوات طويلة من الشتات والضياع واللجوء القسري، وفيما نحن نعيد بناء الأسس القيمة للعلاقات المجتمعية، بناء على العلاقة الدستورية أساساً، وضمن ذلك علاقة أفراد المجتمع ببعضهم البعض، ولعل أهمها وأكثرها بروزاً في ضرورة المراجعة هي وضع النساء في مجتمعنا الفلسطيني بعد كل سنوات المشاركة النسائية في النضال الفلسطيني؛ "ما زالت النساء الفلسطينيات يعانين من العنف، وهو عنف مخالف لمبادئ الإنسانية والشريعة والقيم الفلسطينية الأصلية، ولكن ذلك لم يمنع أن يتم قتل ثلاثين فلسطينية (شهيدة) بدافع ما يسمى شرف العائلة، على مسمع

ومرأى من كل الفعاليات القانونية والتشريعية والدينية، التي لا تحرك ساكناً لوقف هذه المجزرة".<sup>٦٤</sup> وهنا تكمن ضرورة قيام البناء المجتمعي السليم للحد من هذه الظواهر ووقف الأعراف المتخلفة التي لم تعد تصلح لزماننا.

عندما نتحدث عن البناء المجتمعي في الدستور، فإننا لا نضعه بديلاً للدولة، بل متمماً لها باعتبارها سلطة رابعة متكاملة، من مؤسسات اجتماعية عاملة ورأي عام وأحزاب وحركات سياسية، وحتى القطاع الخاص؛ فقد "أصبح للفاعلين المجتمعيين (القطاع الخاص والمجتمع المدني دور في التأثير في السياسات العامة والإدارة العامة على نحو لم يكن متصوراً من قبل. وكثر الحديث عن الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص والقطاع الأهلي".<sup>٦٥</sup> وعندما نتحدث عن البناء المجتمعي باعتباره سلطة رابعة دستورياً، فإننا نضعه كسلطة مشاركة في التنفيذ وفي الرقابة. فهو، من ناحية، يقدم الخدمات للجمهور والأفراد، ومن ناحية ثانية يقوم برقابة شعبية على الدولة، ويكشف الأخطاء ويطالب بالمحاسبة. وهو فاعل للتأثير والتغيير، بحيث لا تترك الأمور لهيمنة الحكم، فيستبد. والحكم غير الخاضع لمراقبة مجتمعية يتحول إلى الاستبداد، ويبطل فيه فعل العقد الاجتماعي حول أسس بناء الدولة، من خلال تجاهل الدستور أو تعطيله. ويصبح الحكم ملكاً لمن حكم بقوة السلاح، دون استعداد للتخلي عن النفوذ أو قوة السلطان، إذ أن "كل شيء يؤخذ بحد السيف ويحمى بحدده يكون عزيزاً على النفس، لا يهون التسامح فيه، ولا التنازل عن شيء منه. وناهيك بمقام السيادة والسلطان فهو عزيز على النفس، حتى ولو جاء من غير عمل السيف، فإذا جاء من طريق القوة والغلب كانت النفس به أشد تعلقاً، وفي الدفاع عنه أشد تفانياً، وكانت غيرتها عليه أكثر من الغيرة على المال والحرم... وإذا اجتمع الحب البالغ والغيرة الشديدة وأمدتها القوة الغالبة، فلا شيء إلا التعسف، ولا حكم إلا السيف".<sup>٦٦</sup>

وهذا يمكن أن يحصل في أي مكان، إذا تركت الأمور على عواهنها، بلا رقيب مجتمعي، وبلا سلطان لقوة الناس في الدفاع عن حقوقهم وأوضاعهم. وقد نجد البعض يسعى إلى هذا تحت ستار الدين تارة، وبحجة القومية تارة أخرى، وعلينا في وضع النصوص الدستورية، أن نكون حذرين في

التعامل مع مثل هذه الحالات التي تجد الديمقراطية مدخلاً لهدمها، وتستغل أسس البناء الديمقراطي لتصل إلى الحكم الاستبدادي، حيث "تأتي الأصولية في ميدان السياسة لتجعل نفسها أداة لهدم العملية الديمقراطية والتجارب الدستورية من الداخل. إنها تريد أن تساهم في العملية الديمقراطية للوصول إلى الحكم. ولكنها حالما تصل إلى الحكم، تفرض نظاماً تسلطياً استبدادياً من الطراز الأول بالمطالبة "بالعودة" إلى حكم الله وشريعته السمحاء، ولكن ضمناً إلى اعتبار أنفسهم ظل الله على الأرض، أو صيأ على الشعب بحكم معرفتهم بتفاصيل الفقه و"السياسة الشرعية"<sup>٧٧</sup>. والبناء المجتمعي السليم المتعاون مع المؤسسات القوية والدستورية للدولة يستطيع وقف هذا الانحراف عن الممارسة الديمقراطية، ويستطيع حماية المكتسبات المجتمعية المبنية على مبادئ الحرية والكرامة الإنسانية والديمقراطية وحقوق الإنسان.

علينا أن ندعم البناء المجتمعي دستورياً لمواجهة التطرف والأصولية التي تسعى لتقويض كل ما نبنيه من أسس الحكم الرشيد والممارسات الديمقراطية العقلانية. وبهذا الخصوص يقول خلدون حسن النقيب: "عندما يتتبع المرء الجدل منذ أمد بين الأصولية والعلمانية، الذي يجد ترجمته المحلية في الكويت في محاولة من الأصوليين تعديل المادة الثانية من الدستور (بحصر مصادر التشريع بالشريعة الإسلامية)، لا بد أن يدرك أن القضية المحورية في هذا الجدل هي قضية الحرية والعقلانية. فهي أذن قضية ليست بالجديدة، بل ذات سوابق في تاريخنا الطويل، إذ أن الإطار المرجعي لهذه القضية هو مسألة فصل ما هو ديني عما هو سياسي، أو فصل ما هو عقيدي عما هو عقلائي، أي أن الأمر يتصل في النهاية بمصدر المعرفة وترجيح عنصر العقيدة أو عنصر العقل في معرفتنا الموضوعية بالعالم"<sup>٧٨</sup>.

ولن نطيل الحديث عن هذا الفصل بين الدين والدولة، ونحن عندما نقول إن دين الدولة الإسلام، لا يعني هذا أن الدولة يجب أن يحكمها رجال الدين، بل يعني أن الغالبية العظمى من سكان هذه الدولة هم من المسلمين، دون الدخول في تفسير علاقة الدين في الحكم والسياسة، الذي هو غير وارد أساساً بعد هذه القرون من المعالجات غير الصحيحة لعلاقة الناس بدولتهم ومجتمعهم. وقد لا يعجب البعض اصطلاح العلمانية، ويرى أنه مزعج عند الحديث عن

البناء المستقبلي لدولة فلسطين، ولكن ما نقوم به فعلاً عند وضع الدستور هو في حقيقة الأمر عمل علماني يفصل الدين عن الدولة، ويعطي ما للناس للناس وما لقيصر لقيصر، وما للدين للدين وما للحكم للحكم. ولا حاجة للتبرير الكثير والتعليل الزائد بأن ما نقوم به لا علاقة له بالعلمانية، وبأن ما ندعو له هو دولة ديمقراطية، ولكنها ليست علمانية، فالعلمانية ليست إلا التطبيق الصحيح للدولة الديمقراطية، حيث الأسس للحكم لا علاقة لها بالدين.

ولعل خلدون حسن النقيب في حديثه عن الشيخ علي عبد الرازق في مجال فصل الدين عن الدولة، قد أجاب على هذا الأمر بوضوح، إذ يقول: "إن فضل علي عبد الرازق وزملائه من "العلمانيين" يعود إلى وضع المسألة الأصلية في إطارها الصحيح: [أولاً] ليس في الإسلام توصيف لنظام حكم محدد، فهو أمر دنيوي يقرره المسلمون... [ثانياً] الحكم في الإسلام مبني على مبدأ أن "الأمة" هي مصدر السلطات، ولذلك ليست سلطة الحاكم في الإسلام مطلقة، إنما هي مقيدة بالشروط الشرعية... [ثالثاً] وعليه، فإن الدستور هو بمثابة عقد بين الحاكم والمحكوم، ومنه تستمد جميع القوانين... [رابعاً] وبموجب ذلك، فإن المطالبة بحكم مقيد بالشروط الشرعية، أي بموجب عقد ينص على إقامة العدل والحريات والكرامة الإنسانية وطرق حمايتها، أعرق وأسبق في التراث السياسي العربي الإسلامي من تخريجات الأصولية السنية الداعية إلى التكيف مع الاستبداد والاعتراف بشرعيته".<sup>٦٩</sup> وعليه، فإن قيام الدولة العلمانية ومراقبتها من قبل قوى البناء المجتمعي، هما أمران لا يمكن تجاهلتهما في أي مجتمع حديث عقلاني يسعى إلى الحرية والديمقراطية.

### الحكم الرشيد ومؤسسات المجتمع المدني:

سبق وأن تحدثنا عن الحكم الرشيد (Governance) عند حديثنا عن الإدارة في السلطة التنفيذية، أي عند الحديث عن إدارة الدولة. وقلنا حينها أن الحكم الرشيد يتعدى مجرد إدارة الدولة ليصبح مفهوماً شاملاً لإدارة الدولة والمجتمع. وكما هو الحال بالنسبة للدولة، حيث يتطلب الأمر الإدارة السليمة والرشيدة، يتطلب الأمر كذلك عند الحديث عن المجتمع والبناء

والمجتمعي والقوى المجتمعية ومؤسساتها، وكيفية إدارة هذه المؤسسات، وعلاقتها بالدولة، باعتبارها سلطة رابعة من سلطات الدولة، هي السلطة المجتمعية. وقبل المضي في الحديث عن الحكم الرشيد ومتطلبات التعاون بين المجتمع وباقي سلطات الدولة، علينا أن نفهم المقصود بالحكم الرشيد وعلاقته بالمجتمع. "تم تعريف: (Governance) إدارة الدولة والمجتمع على أنه يتعرض لما هو أبعد من الإدارة العامة والعلاقات والأساليب المتعلقة بالحكم، ليشمل مجموعة العلاقات بين الحكومة والمواطنين، سواء كأفراد أم كجزء من مؤسسات سياسية واجتماعية واقتصادية، وركز على أن محور اهتمام المفهوم لا ينصب فقط على فعالية المؤسسات المتعلقة بإدارة شؤون الدولة والمجتمع، ولكنه يركز أيضاً على القيم التي تحتويها تلك المؤسسات مثل المساءلة والرقابة والنزاهة".<sup>٧</sup>

والتعريف الذي أوردناه طرحته سلوى شعراوي جمعة ضمن ورقة عمل قدمتها حلقة نقاشية حول موضوع الحكم الرشيد. وفي الحلقة النقاشية نفسها علق الكاتب والخبير الاقتصادي الكبير إسماعيل صبري عبد الله على ورقة سلوى شعراوي جمعة قائلاً: "كان ثمة اتفاق على أن مفهوم (Governance) يتجاوز الحكومة والإدارة العامة، ويضم المؤسسات كافة التي تتخذ قراراً على أي مستوى. ومن هنا، فإن قيمة مفهوم (Governance) - في رأيي - أنه يدرس حركة المجتمع وليس حركة أولي الامر أو من هم في السلطة فقط. ومن ثم فعلى توسيع النظرة لهذا المفهوم، فالمجتمع ليس فقط هو الحكومة والأفراد، وإنما هو تركيب عضوي معقد جداً، جزء منه مكتوب وآخر غير مكتوب، فهناك تنوعات مختلفة جداً". وهذه التنوعات المختلفة يجب أن تحكمها علاقات قانونية، وأن تكون هذه العلاقات منصوص عليها في الدستور، من حيث تركيب هذه التنوعات ونظمها الداخلية وعلاقتها الداخلية والخارجية وأهدافها وسبب تنوعها. وكل هذا يجب أن يكون ضمن قاعدة دستورية شاملة لها كلها قبل تنوعها وتفرعها، وهذه القاعدة هي أنها تقوم على الأسس الديمقراطية في علاقاتها الداخلية، وكلها تعمل على تطوير المجتمع ديمقراطياً وحضارياً، وكلها تشكل معاً سلطة من سلطات الدولة، لها ما لها وعليها ما عليها، فهي لها حقوق وتتخذ هذه

الحقوق لتمارس مهامها بشكل سليم ومفيد، وهي عليها واجبات، وعليها الالتزام بهذه الواجبات، وكلها تخضع للنظام والقانون في الدولة، فهي ليست سلطة موازية خارجة عن القانون. وكل هذا يجب أن يتحدد بالدستور؛ فالدستور يجب أن يحكم كل علاقاتنا، وليس فقط علاقات المواطنين بالدولة، بل علاقات المجتمع بالدولة، ضمن الثالوث الذي تحدثنا عنه عند حديثنا عن الواجبات الدستورية.

وفي الحديث عن التنوع في البناء المجتمعي، علينا أن نحدد دستورياً كل ما يتعلق بهذا التنوع، وما هي الأسس التي تحكمه وما هي مسببات هذا التنوع وضروراته. في الدستور علينا أن نعطي الحق لمن يريد وله الأسباب السليمة في إقامة أي من المؤسسات المجتمعية، أن يفعل ذلك، طالما أن هذا المؤسسات لا تكرر بعضها البعض، وطالما أن الأمر لا يكون مداخل للنصب والاحتيال، أو مجالاً لمنافسة الدولة في التحصيل المالي فيما يخص الدولة من بناء أسس العمل والاقتصاد والبنية التحتية للتنمية والتطوير وإقامة الإدارات الفعالة لإدارة شؤون الدولة. البناء المجتمعي يجب أن يشمل كل ما له علاقة بالمؤسسات خارج نطاق عمل الدولة. وهذه المؤسسات يجب أن تكون خاضعة لقانون المساواة، والمبنية على نفس أسس الديمقراطية والشفافية المطلوبة من مؤسسات الدولة، فهذا البناء المجتمعي ليس بديلاً عن الدولة أو رديفاً لها في أعمالها، أو موازياً لها خارج النطاق القانوني والدستوري؛ أنه البناء المقر دستورياً والقائم على قاعدة القانون والبناء المؤسساتي السليم. وتتعدد مؤسسات هذا البناء المجتمعي ما بين الأحزاب والحركات والتنظيمات السياسية، إلى تنظيمات العمل الشعبي والنقابي والمهني، ثم الجمعيات الخيرية والخدمية والمؤسسات الثقافية وذات الانتساب الفئوي الديني أو المحلي، والأندية وتنظيمات الشباب وكل المؤسسات الأخرى التي تقوم لهدف أو هوية أو غرض يجمع في داخل إطارها مجموعة من الناس ملتفة حول أهداف معينة غير خارجة عن القانون.

## غياب البناء المجتمعي من النص الدستوري:

في مراجعة صيغ مشروع الدستور الفلسطيني نجد غياباً كاملاً لدور مؤسسات المجتمع المدني من مشروع الدستور. وكان هذا الأمر لا علاقة له بالعلاقات الداخلية الفلسطينية التي يقوم الدستور ليضع الأحكام لأسسها ومبادئها، ضمن التعاقد الاجتماعي في فلسطين. ولن ندخل في مجالات النقص، حيث أن النقص كامل لكل مناحي البناء المجتمعي وعلاقته بالأفراد والدولة. وبالإضافة إلى هذا النقص في الحديث عن البناء المجتمعي، هناك نقص آخر يتعلق بالحديث عن أسس ومفاهيم العلاقات المجتمعية، أهم ما نلاحظه ضمن هذا النقص، هو القصور في الحديث عن دور المرأة بشكل مرضٍ. وعلى الرغم من أن الصيغة الثالثة في مشروع الدستور الفلسطيني قد سدت الكثير من هذا النقص بالتوسع في بعض الأحكام الخاصة بالمرأة، في باب الحقوق (المادتان ٢٢ و٢٣)، وكذلك المادة (١٢) في الحديث عن الجنسية، فإن هذه الأحكام الدستورية جاءت غامضة ودخيلة على النص الدستوري، أي بلا معنى فيه، فهي لم تتحدث بصراحة عن حقوق المرأة بتفصيلها، ولا أنصفت المرأة في موضوع الأسرة والزواج والأحوال المدنية، ولا حتى أكدت عن الالتزام بحقوق المرأة طبقاً للمواثيق الدولية.

ونحن عندما نركز على موضوع المرأة، فلأن المرأة نصف المجتمع، وهي قوى منتجة مثلها مثل الرجل، ومشاركة في تحمل مسؤولية الأسرة، ولذا يجب أن تكون لها نفس الحقوق الكاملة للرجل. "وحيث أن الدستور يضمن حقوق المواطنين كافة، فإنه يجب التنبيه إلى أن ربع الأسر الفلسطينية تعولها (تترأسها وتنفق عليها) نساء ...، وتساهم النساء في إعالة ربع الأسر الأخرى بشكل مباشر. أما باقي النساء، فهن يعلنن الأسر بطرق غير محسوبة بالورقة والقلم. فهن من يوفرن ويديرن مال الأسرة، ومن يضعن القرش جانبا لبناء بيت الأسرة، ومن يزرعن (الحاكرة) لمساعدة الأسرة للاكتفاء الذاتي، ومن يفلحن الأرض ويحافظن عليها، ومن يخطن الثياب ويطرزن، ومن يخزّن (المونة) لأيام الشدائد، ومن يبعن مصاعهن، ويتنازلن عن مهورهن؛ من أجل تدبير أمور الأسرة، أثناء الأزمات المالية. وهن من يعملن في الخدمة المنزلية (سراً) لوضع الطعام على طاولة الأسرة، (حين لا



يجرؤ الرجال على مثل هذا العمل)، وهن يقطعن الحواجز للعمل في المزارع القريبة، حين لا يتجرأ (ولا يستطيع) الرجال القيام بذلك، بسبب العنف الإسرائيلي. إن قائمة الأعباء الحياتية التي تتحملها النساء في مجال إعالة الأسرة تطول وتطول، وبناءً على ذلك، فإن الدستور يجب أن يأخذ بعين الاعتبار الأعباء الإضافية التي تقوم بها النساء في مجالات الحياة كافة، وقدرتهن على التكيف والعطاء في وقت الأزمات الوطنية والأسرية".<sup>٧١</sup>

وفي إهمال دور المرأة في مشروع الدستور الفلسطيني، جاء إهمال النص الدستوري على حق تأسيس الأسرة ومشاركة المرأة بذلك، كما أقرته المواثيق الدولية، وكأن مسودة المشروع تصر على تجاهل ما للمرأة من حقوق، حتى في المجال الأسري، وتصحيحه ضمن وضع دستوري ملزم للجميع. وحق تأسيس الأسرة تناولته المواثيق الدولية، وبخاصة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، "بما في ذلك حق الرجل والمرأة بدون تمييز في التزوج والتمتع بالحقوق المترتبة على الزواج، والحماية الخاصة للأسرة؛ ... نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن الأسرة هي الخلية الطبيعية والأساسية في المجتمع، وبالتالي يكون لها الحق في التمتع بحماية المجتمع والدولة (المادة ٢٣). كما نص الإعلان والعهد على حق الرجل والمرأة في التزوج وتأسيس الأسرة، بدون تمييز بينهما، وأقر لهما الحقوق نفسها وعليهما الواجبات نفسها متكافئة، لدى التزوج وخلال الزواج ولدى انحلاله. هذا إضافة إلى الاتفاقيات العديدة التي أبرمت في إطار الأمم المتحدة والداعية جميعها إلى تحقيق المساواة بين الرجل والمرأة، وإعطاء المرأة حماية خاصة. وترمي هذه الاتفاقيات إلى القضاء على أعراف وعادات لا تؤمن للمرأة حرية كاملة في اختيار زوجها".<sup>٧٢</sup>

وكما تعاملت الدساتير العربية عن هذه الحقوق للمرأة، تجاهلتها مسودة الدستور الفلسطيني، خوفاً من الحديث عن حق اختيار الزواج، وحق الطلاق للمرأة أسوة بالرجل، وحق العلاقات المتكافئة والمتساوية للمرأة والرجل ضمن الأسرة، وحق المرأة في الحماية من العنف الأسري ومن العادات التي تجعلها في المرتبة الثانية بعد الذكر في التعامل المجتمعي. وتجاهلت مسودة الدستور الفلسطيني ذلك الدور الطبيعي للمرأة الفلسطينية بالنضال، والذي

نفاخر به بين الأمم. وبتساءل مع الدكتور نادر سعيد: "ماذا عن الدور (الطبيعي) للنساء في النضال والثورة الفلسطينية؟ فهل يعرف وأضعو مسودة الدستور هذا الدور ضمن الدور الطبيعي؟ أم أنهم يعتبرونه دوراً استثنائياً تدفع النساء استحقاقاته، وعندما تأتي المسألة للحقوق يتم التغاضي عن هذا الدور؟"<sup>٣٣</sup> علينا أن نكون أكثر عدلاً وإنصافاً في النصوص الدستورية، وليس من الضروري تخصيص مواد لا تعني شيئاً تتحدث عن المرأة، بينما نستطيع تأكيد حقها ضمن النصوص العامة التي تتحدث عن الحقوق، بدون تقييد أو مراوغة، أو تحريف النص لاحقاً، بربط بعض حقوق المرأة بالشرع، أو بالعادات والقيم. فالحقوق لا تقبل التفسير المختلف بين المرأة والرجل، والمساواة لا يمكن أن تكون أكثر لرجل وأقل للمرأة، إذ ليس هنالك قول بأن الرجل والمرأة متساويان، ولكن الرجل متساوٍ أكثر، وبالتالي تفسير الحقوق المتساوية له تختلف عن تفسير الحقوق المتساوية لها؛ فالحقوق واحدة والمساواة واحدة، ولا يمكن التفرقة بينهما، أو كيلهما بميزانين.

### المطلوب دستورياً في البناء المجتمعي:

حيث أن أي من مسودات مشروع الدستور الفلسطيني لم تطرق باب البناء المجتمعي، فإن المطلوب الوارد أدناه هو جديد تماماً في موضوع الدسترة، وبخاصة في المجال الفلسطيني. والمقترح النموذجي الذي نعرضه هنا يشمل أسس العمل لقيام البناء المجتمعي، وتنوع مؤسسات هذا البناء ومصادر تمويلها. وهو يحدد المبادئ العامة المشتركة لكل المؤسسات، كما يحدد المبادئ والأسس الخاصة لكل نوع من أنواع البناء المجتمعي، ولهذا هو جدير بالإضافة إلى أية صيغة جديدة لمشروع الدستور الفلسطيني، لنقص هذا الأمر في الصيغ السابقة:

## الباب السادس في القوى المجتمعية

### الفصل الأول

#### أسس قيام القوى المجتمعية

#### المادة (١١١) - مفهوم القوى المجتمعية ومسؤولياتها:-

١- القوى المجتمعية هي القوى المنظمة في المجتمع التي تمارس دوراً اجتماعياً، من خلال تنظيم قطاع معين من الناس في المجتمع، تحاول بواسطته التأثير على المجتمع ككل من أجل التغيير الاجتماعي و/أو السياسي.

٢- تتحمل القوى المجتمعية مسؤولية التوعية بأن الدولة للجميع وفوق الجميع، وعلى أساس احترام الدستور والقانون، واحترام النظام العام، وبأن عملية الانتظام والممارسة المنظمة هي التي تخلق مجتمعاً منظماً ودولة تستطيع التقدم والتطور نحو مستقبل أفضل لجميع سكانها.

٣- تقوم القوى المجتمعية، كل في موقع ممارساتها، بمراقبة الدولة والتأكد من عدم خرق الدستور أو التعدي على القيم الدستورية والديمقراطية التي يقوم عليها المجتمع الفلسطيني.

٤- ضمن ممارستها في التنظيم المجتمعي ومراقبة الدولة، تقوم القوى المجتمعية بالمشاركة في القرار السياسي من خلال التأثير على النظام، بما تمثله من ثقل مجتمعي وقوة ضغط مجتمعية على نظام الحكم.

#### المادة (١١٢) - توزيع القوى المجتمعية:-

١- تنظم القوى المجتمعية الناس في المجتمع بمجموعات مختلفة على أحد الأسس التالية:

أ- الأحزاب والتنظيمات السياسية.

ب- التنظيم الشعبي للتوزيع القطاعي للسكان.

- ج- الجمعيات والمؤسسات التي تقديم الخدمة و/أو المساعدة للناس.
- د- هيئات عمل للمجموعات حسب أصولها القومية أو الملية.
- هـ- أندية وجمعيات تنظيم الطاقات التربوية للشبيبة.
- و- منتديات وروابط تنظيم الطاقات الفكرية والثقافية.
- ز- هيئات تلبية الرغبات والميول الاجتماعية الخاصة.
- ٢- يحق للبرلمان استنباط أية مجموعة أخرى تنشأ حسب الحاجة المجتمعية، وغير واردة في الفقرة (١) أعلاه، ويكون استنباطها وتنظيمها بقانون.
- ٣- مجموعات القوى المجتمعية باختلاف تكوينها أو توجهاتها هي كلها فروع متممة لبعضها البعض من أجل تقدم الدولة والمجتمع والفرد، وليست فرقاً متصارعة ضد بعضها البعض على حساب الدولة والمجتمع والفرد.

#### المادة (١١٣) - الأسس العامة المشتركة لعمل القوى المجتمعية:-

- ١- يكون لكل مؤسسة من مؤسسات القوى المجتمعية مهما اختلفت فروعها أو تكوينها أو توجهاتها، نظامها الداخلي الخاص الذي تقره ضمن هيئاتها العامة، وتودعه لدى المؤسسات الرسمية ذات العلاقة.
- ٢- يشمل النظام الداخلي لكل مؤسسة مجتمعية أهدافها وإطار عملها وعلاقاتها الداخلية وكيفية انتخاب قياداتها وإجراءات اتخاذ القرار فيها، بما لا يخالف أحكام الدستور و/أو القانون.
- ٣- تقوم كل هذه القوى المجتمعية على أساس الممارسة الديمقراطية الداخلية في بنائها المؤسسي، وتجري كل مؤسسة فيها انتخاباتها الداخلية لفرز قياداتها و/أو لجان إدارتها.
- ٤- تجرى كل مؤسسة مجتمعية انتخاباتها الداخلية بشكل حر ومباشر ونزيه، بإشراف المؤسسات الرسمية ذات العلاقة، وبدون تدخلها، طبقاً لأحكام الدستور.
- ٥- تمثل هذه القيادات المنتخبة مؤسساتها المجتمعية أمام مؤسسات الدولة ومؤسسات القوى المجتمعة الأخرى، وتكون مسؤولة بالنيابة عنها أمام القانون.

- ٦- يكون لكل من مجموعات القوى المجتمعية المذكورة في المادة (١١٢) أعلاه قانون خاص، يحدد طريقة تكوين وتشكيل مؤسساتها وعلاقتها الداخلية والخارجية.
- ٧- تكون لكل مجموعة مجتمعية علاقة مع طرف واحد من أطراف السلطة التنفيذية حسب مجال عملها، للحصول على تراخيص عملها السنوية، إلا حيث تنص أحكام الدستور على غير ذلك، مع ضرورة حصولها كلها على موافقة وزارة الداخلية أولاً لتبدأ بممارسة أعمالها.

### المادة (١١٤) - مصادر الربح لمؤسسات القوى المجتمعية:-

- ١- يكون المصدر الأساسي لربح مؤسسات القوى المجتمعية هو مصدرها الداخلي من خلال اشتراك أعضائها.
- ٢- يحق لمؤسسات القوى المجتمعية الحصول على المساعدات من المصادر الداخلية الأخرى، من خلال التبرعات والقيام بالأنشطة الاقتصادية المؤقتة ذات الطابع الربحي، التي لا يتطلب القيام بها إنشاء مؤسسة اقتصادية دائمة الوجود.
- ٣- يحق لمؤسسات القوى المجتمعية إنشاء مشاريع ربحية لها، لتتمكن من الصرف على نشاطاتها، بحيث تعامل هذه المشاريع مثلها مثل أي من المشاريع الاقتصادية الخاصة الأخرى في الدولة، وتسري عليها القوانين والأنظمة نفسها.
- ٤- يحق لمؤسسات القوى المجتمعية طلب الحصول على المساعدات من الدولة، إذا توفرت الإمكانية لذلك، ويحق للحكومة رفض تقديم هذه المساعدات إذا ما تعذر توفيرها.
- ٥- يحق لمؤسسات القوى المجتمعية الحصول على مساعدات خارجية من أطراف غير حكومية، على أن يقوم ذلك بمعرفة الحكومة، وبدون أن يتعارض مع المصلحة الوطنية، أو مع مخططات الدولة أو إمكانية حصولها على الدعم الخارجي.
- ٦- تعفى كل مداخيل ربح مؤسسات القوى المجتمعية من الضرائب، ما عدا مداخيل ربح المؤسسات الربحية التابعة لها، التي تعامل كمؤسسات

اقتصادية ذات استقلالية في الإدارة وتخضع لنفس أسس التعامل الضريبي لكل المؤسسات الربحية الأخرى.

٧- تخضع كل مداخيل الربح ومخرجات الصرف في كل مؤسسات القوى المجتمعية للضبط المحاسبي الدفترى، وتكون خاضعة لرقابة المؤسسات المالية المعنية ولرقابة الدولة.

## الفصل الثاني

### تشعب القوى المجتمعية

#### المادة (١١٥) - الأحزاب والتنظيمات السياسية:-

- ١- تقوم الأحزاب والتنظيمات السياسية على أساس التجمع المنظم الحر للناس، وورغبتهم للعمل الموحد فيما بينهم لتحقيق أهدافهم المبنية على تلاقهم الفكري السياسي و/أو الاجتماعي.
- ٢- تمارس الأحزاب السياسية وياقي تنظيمات العمل السياسي دورها في الحياة السياسية بحرية يكفلها الدستور، دون أن تكون معرضة للملاحقة ما لم تخالف أحكام الدستور.
- ٣- من حق الأحزاب والتنظيمات السياسية ممارسة المعارضة الديمقراطية لما تطرحه الحكومة، ولها الحق في إبداء معارضتها بالطريقة التي تراها مناسبة، بما لا يتعارض مع أحكام الدستور.
- ٤- من حق الأحزاب والتنظيمات السياسية السعي للوصول إلى السلطة بالطرق الديمقراطية التي يسمح بها الدستور.
- ٥- من حق الأحزاب السياسية إصدار نشراتها وأطروحاتها الفكرية بدون قيود أو تحديد أو رقابة، بما لا يتعدى على الدستور.
- ٦- العضوية في الأحزاب والتنظيمات السياسية مفتوحة للجميع، ولا يجوز أن يكون في نظام تأسيسها أو فكرها ما يمنع ذلك، بمقتضى أحكام الفقرة (٥) من المادة (٢٦) من الدستور.

٧- مع مراعاة أحكام الفقرة (٧) من المادة (١١٣) من الدستور يتم تسجيل الأحزاب والتنظيمات السياسية في وزارة الداخلية للحصول على ترخيص ممارستها لعملها، ولا تكون هناك حاجة لترخيص سنوي كباقي مؤسسات القوى المجتمعية.

### المادة (١١٦) - التنظيم الشعبي:-

١- يقوم التنظيم الشعبي على أساس التنظيم القطاعي للسكان في الدولة ككل، ضمن نقابات و/أو اتحادات تدافع كل منها عن حقوق ذلك القطاع.

٢- يتنوع التنظيم الشعبي حسب تنوع القطاعات الشعبية والمهن المختلفة، وتشمل تنظيماته كلاً من المرأة، والعمال، والمزارعين، والطلاب، والقطاعات الفكرية الأدبية والعلمية والفنية حسب تنوعها، والقطاعات الاقتصادية المختلفة حسب أنواعها، وقدامى المقاتلين والأسرى والجرحى، وأصحاب المهن الحرة حسب أنواعها.

٣- تكون مؤسسات التنظيم الشعبي سلطات مجتمعية في قطاعها، تقترح قوانين عمل ذلك القطاع، وتعرضه على البرلمان لإقراره بالطريقة الدستورية المقررة.

٤- تكون العضوية في مؤسسات التنظيم الشعبي ملزمة لمن يريد ممارسة عمل يقع ضمن اختصاص مؤسسة ذلك القطاع، وتكون العضوية فيها مفتوحة لجميع منتسبي ذلك القطاع.

٥- لا تجوز التعددية المؤسسة في القطاع الواحد، ولا تقوم أكثر من مؤسسة واحدة تمثل ذلك القطاع، مع حق كل مؤسسة بإنشاء فروعها، حسب التوزيع السكاني.

٦- بما لا يتعارض مع أحكام الفقرة (٤) أعلاه، يجوز للمؤسسة الواحدة في قطاع التنظيم الشعبي نفسه أن تكون لها فروع مختلفة قائمة على أساس التخصص، لكل منها نظامها الداخلي الخاص يحدد إطار عملها وطريقة تكوينها وعلاقتها الداخلية والخارجية، ولكنها تعمل كلها ضمن إطار المؤسسة التي تكون هي سلطة ذلك القطاع حسب أحكام الفقرة (٣) أعلاه.

- ٧- لا يجوز لمؤسسة من مؤسسات التنظيم الشعبي أن تدعي تمثيل أكثر من قطاع واحد.
- ٨- يكون لكل مؤسسة من مؤسسات التنظيم الشعبي مجلس موسع بمثابة سلطة تشريعية مصغرة لذلك القطاع، وهو الذي يقر السياسات المالية والعامه للمؤسسة، ويناقش ويقر التشريع الداخلي الواجب عرضه على البرلمان الفلسطيني، ويفرز قيادة القطاع، ويسائلها ويحاسبها.
- ٩- حيث أن التنظيمات الشعبية والنقابات المهنية هي سلطات لقطاعها، تجري انتخاباتها الداخلية على أساس التمثيل النسبي لما تحصل عليه القوائم الانتخابية المتنافسة فيها.
- ١٠- بعد الحصول على موافقة وزارة الداخلية لممارسة عملها طبقاً لأحكام الفقرة (٧) من المادة (١١٣) من الدستور، تقوم كل مؤسسة من مؤسسات التنظيم الشعبي بالحصول على ترخيص سنوي لممارسة عملها من المؤسسة الرسمية الأقرب إلى مجال عملها.

### المادة (١١٧) - الجمعيات الخيرية والخدمية:-

- ١- الجمعيات الخيرية والخدمية هي مؤسسات تطوعية غير ربحية تقوم على أساس تقديم المساعدات و/أو الخدمات الاجتماعية للناس في منطقة أو أكثر، حسب أهداف محددة لكل مؤسسة.
- ٢- تقوم الجمعيات الخيرية والخدمية بتقديم المساعدات للأفراد و/أو تقديم الخدمات للأفراد وللتجمعات السكنية، من خلال مصادر مالية داخلية و/أو خارجية غير مقيدة بشروط، إلا حسب الخدمة أو المساعدة التي تقدمها للناس.
- ٣- إذا كانت خدمات أي من هذه الجمعيات تدخل ضمن نطاق عمل المؤسسات القطاعية للتنظيم الشعبي، عليها أولاً الحصول على موافقة سنوية من تلك المؤسسات، حسب اختصاصها.
- ٤- تعفى المشاريع الاقتصادية الصغيرة التابعة للجمعيات الخيرية والخدمية من ضريبة الدخل بموافقة رئيس الوزراء، إذا كانت مداخيلها تصرف بكاملها على الأعمال الخيرية والخدمية التي تقوم بها هذه الجمعيات، أو لتوسيع نشاطاتها.



- ٥- تكون العضوية في الجمعيات الخيرية والخدمية مفتوحة لمن يرغب بالانتساب لها ضمن أسس نظامها الداخلي الخاص.
- ٦- بعد الحصول على موافقة وزارة الداخلية لممارسة عملها طبقاً لأحكام الفقرة (٧) من المادة (١١٣) من الدستور، تقوم كل الجمعيات الخيرية والخدمية بالحصول على ترخيص سنوي لممارسة عملها من المؤسسة الرسمية الأقرب إلى مجال عملها، وإذا تعددت خدماتها في أكثر من مجال، تنسق أعمالها مع المؤسسات الرسمية ذات العلاقة، كل حسب تخصصها.
- ٧- يحق للجمعيات الخيرية والخدمية ذات الأهداف المشتركة أن تقيم اتحاداتها الخاصة، كقطاعات تنظيم شعبي، تنظم طبقاً لأحكام المادة (١١٦) من الدستور.

#### المادة (١١٨) - هيئات عمل المجموعات القومية والمالية:-

- ١- هيئات عمل المجموعات القومية والمالية هي جمعيات أو أندية أو منظمات غير سياسية، تقوم على أساس التلاقي الثقافي والتراثي القومي أو الملي لمجموعات معينة من الناس لها حق المحافظة على ثقافتها الخاصة وتراثها الخاص، ولها حق الانتظام لتحقيق ذاتها.
- ٢- تقوم هيئات عمل المجموعات القومية والمالية بعملها وتمارس نشاطاتها، ضمن حدود الخاصية التراثية والثقافية لها، بدون أن يكون ذلك مدخلاً لمس الوحدة الوطنية الفلسطينية.
- ٣- تقوم هيئات عمل المجموعات القومية والمالية بعملها على أساس عدم التعددية في داخل التجمع السكاني الواحد، إن كان ذلك مدينة أو بلدة أو قرية.
- ٤- تقوم هيئات عمل المجموعات القومية والمالية باتفاق أصحابها على إنشاء جمعياتهم أو أنديةهم، ولا تكون هذه الجمعيات تابعة للرئاسات الروحية للطوائف المختلفة، إلا إذا شاءت هي ذلك، أو كان تأسيسها قام على ذلك الأساس.
- ٥- تكون العضوية في هيئات عمل المجموعات القومية والمالية محصورة

لذلك القطاع المحدد في نظامها الداخلي، إلا إذا رغبت هي في فتح باب العضوية لأخرين من اختيارها.

٦- تكون هيئات عمل المجموعات القومية والمالية مستقلة عن المجالس المالية المقررة بالقانون لتمثل الطوائف المختلفة وتنظم علاقاتها مع رؤسائها الروحية.

٧- يجوز قيام مجالس موحدة على نطاق وطني، تجمع المجموعات المتشابهة في عملها وأسسها الفكرية والتراثية على نطاق وطني، وتعتبر عندها قطاعات تنظيم شعبي تنظم طبقاً لأحكام المادة (١١٦) من الدستور.

٨- تحصل هيئات تمثيل الأقليات القومية أو المالية على موافقة إنشائها وعلى ترخيص سنوي من وزارة الداخلية، وإذا قامت بنشاطات أو قدمت خدمات خارج نطاقها التمثيلي، تنسق جهودها مع المؤسسات الرسمية ذات العلاقة، كل حسب تخصصها.

#### المادة (١١٩) - أندية وجمعيات تنظيم الطاقات التربوية للشبيبة-

١- تقوم أندية وجمعيات تنظيم الطاقات التربوية للشبيبة بتنظيم القوى الشبابة في المجتمع على أساس رياضي أو تربوي، من أجل تربية هذه القوى على الممارسات الاجتماعية الصحية الهادفة لخدمة الوطن ورفعته شأنه.

٢- تشمل أندية وجمعيات تنظيم الطاقات التربوية للشبيبة الأندية الرياضية كافة التي تقوم أساساً على ممارسة النشاطات الرياضية بمجالاتها كافة أو بممارسة رياضة معينة تختص بها، كما تشمل جمعيات الكشافة والتنظيمات الشبابة الأخرى ذات الطابع الانضباطي.

٣- تكون المنافسة بين أندية وجمعيات تنظيم الطاقات التربوية للشبيبة منافسة حرة شريفة، لا تبني على الأحقاد أو التنافس التناحري الذي يربي على العداء بين أبناء الوطن الواحد.

٤- يحق لأندية وجمعيات تنظيم الطاقات التربوية للشبيبة ذات الأهداف المشتركة أن تقيم اتحاداتها الخاصة، كقطاعات تنظيم شعبي، طبقاً لأحكام المادة (١١٦) من الدستور.

- ٥- تكون العضوية في أندية وجمعيات تنظيم الطاقات التربوية للشبيبة مفتوحة لمن يرغب بالانتساب لها ضمن أسس نظامها الداخلي الخاص.
- ٦- بعد الحصول على موافقة وزارة الداخلية لممارسة عملها طبقاً لأحكام الفقرة (٧) من المادة (١١٣) من الدستور، تقوم كل أندية وجمعيات تنظيم الطاقات التربوية للشبيبة بالحصول على ترخيص سنوي من وزارة الرياضة والشباب، وإذا قامت بنشاطات أو قدمت خدمات خارج نطاقها تخصصها، تنسق جهودها مع المؤسسات الرسمية ذات العلاقة، كل حسب تخصصها.

### المادة (١٢٠) - المنتديات والروابط الفكرية والثقافية:-

- ١- منتديات وروابط تنظيم الطاقات الفكرية والثقافية هي جمعيات أو أندية تقوم على أساس التلاقي من أجل رفعة الفكر والثقافة في الوطن، وتمارس عملها على أساس الندوات الفكرية واللقاءات ذات الطابع الأدبي والعلمي، التي يشارك فيها نخبة من رجال ونساء الفكر والعلم.
- ٢- تمارس المنتديات والروابط الفكرية والثقافية تنظيم النشاطات الفكرية والثقافية، وهي بهذا لا تتعارض مع مؤسسات التنظيم الشعبي الفكرية والعلمية والفنية التي تهتم بتنظيم الطاقات والدفاع عن مصالح القطاعات الفكرية المختلفة، كل حسب تخصصها.
- ٣- يحق للمنتديات والروابط الفكرية والثقافية ذات الأهداف المشتركة أن تعقد مؤتمرات على المستوى الوطني، بدون أن تشكل اتحادات كقطاعات تنظيم شعبي، لتعارض هذا مع وحدانية التمثيل القطاعي الذي تقوم به مؤسسات التنظيم الشعبي الفكرية الأدبية والعلمية والفنية.
- ٤- تكون العضوية في المنتديات والروابط الفكرية والثقافية حصرية لمن يرغب بالانتساب لها من التلاقي الأدبي نفسه و/أو العلمي، ضمن أسس نظامها الداخلي الخاص.
- ٥- بعد الحصول على موافقة وزارة الداخلية لممارسة عملها طبقاً لأحكام الفقرة (٧) من المادة (١١٣) من الدستور، تقوم كل المنتديات والروابط الفكرية والثقافية بالحصول على ترخيص سنوي من وزارة الثقافة، وإذا قامت بنشاطات أو قدمت خدمات خارج نطاق تخصصها، تنسق جهودها مع المؤسسات الرسمية ذات العلاقة، كل حسب تخصصها.

## المادة (١٢١) - هيئات تلبية الرغبات والميول الاجتماعية:-

- ١- تقوم هيئات تلبية الرغبات والميول الخاصة بتحقيق رغبات مجموعات من الناس ذات ميول وهويات اجتماعية مشتركة، وهي أندية وجمعيات ذات طابع اجتماعي، تراعى فيها الأصول الاجتماعية والخلفية.
- ٢- تقوم علاقات أعضاء هيئات الرغبات والميول الخاصة على أساس التلاقي الاجتماعي لممارسة هواياتهم و/أو التدارس والتحاور في ميولهم، أو لمجرد اللقاء الاجتماعي كهدف قائم بذاته ورغبة بحد ذاتها.
- ٣- يحق لأية مجموعة من الناس أن تقيم هيئة أو أكثر تمثل تطلعاتها ورغباتها الاجتماعية في الممارسة واللقاء، ويحق تعدد الهيئات نفسها بالأهداف نفسها في التجمع السكاني نفسه، حسب رغبة الناس في التلاقي ضمن مجموعاتهم.
- ٤- تكون العضوية في أندية وجمعيات الرغبات الخاصة محصورة لمن يرغب بالانتساب لها على أساس تلاقي الرغبات، وضمن أسس نظامها الداخلي الخاص.
- ٥- يحق لأندية وجمعيات الرغبات والميول الاجتماعية الخاصة ذات الأهداف المشتركة أن تقيم اتحاداتها الخاصة، كقطاعات تنظيم شعبي، تنظم طبقاً لأحكام المادة (١١٦) من الدستور.
- ٦- بعد الحصول على موافقة وزارة الداخلية لممارسة عملها طبقاً لأحكام الفقرة (٧) من المادة (١١٣) من الدستور، تقوم كل أندية وجمعيات الرغبات الاجتماعية بالحصول على ترخيص سنوي من وزارة الشؤون الاجتماعية، وإذا قامت بنشاطات أو قدمت خدمات خارج نطاق تخصصها، تنسق جهودها مع المؤسسات الرسمية ذات العلاقة، كل حسب تخصصها.

### الفصل الثالث

## المحذورات في عمل القوى المجتمعية

### المادة (١٢٢) - المحذورات المجتمعية:-

- ١- بغض النظر عن تشعب القوى المجتمعية أو انتماءاتها الفكرية و/أو القطاعية، أو ما تقوم به وتقدمه من خدمات للمجتمع أو لأعضائها، لا يجوز لأي من مؤسساتها القيام بما يلي:
  - أ- التحريض على التمرد على الدولة.
  - ب- ممارسة العنف في عملها، و/أو الدعوة إلى ممارسة العنف.
  - ج- نشر الحقد في أفكارها و/أو تعاليمها و/أو من خلال ممارساتها.
  - د- استغلال مواقعها و/أو معارفها و/أو علومها للتأثير الخاطيء في مجال عملها.
  - هـ- إنشاء قوى مسلحة تابعة لها، تحت أية ذريعة من الذرائع، وبأي صورة من الصور.
  - و- فرض وجودها على أفراد و/أو مجموعات لا ترغب بالمشاركة معها و/أو تأييدها.
  - ز- التعدي على سيادة الدولة و/أو رموزها الوطنية حسبما هو وارد في أحكام الدستور.

### المادة (١٢٣) - التأثيرات والممارسات المرفوضة:-

- ١- الصحافة سلطة مجتمعية، وعليها واجبات مجتمعية ملزمة لا يمكن قيام الصحافة الحرة بدونها، ومن أهم واجبات الصحافة مراقبة الممارسات الرسمية والمجتمعية ونقد ما هو خاطيء في هذه الممارسات لتصحيحه، ولا يجوز استغلال القلم وحرية الرأي للافتراء و/أو التشهير، بمقتضى أحكام الفقرتين (٩) و(١٠) من المادة (٢٧) من الدستور.
- ٢- المحاماة جزء من النظام القضائي، والمحامون جزء من قوى التنظيم الشعبي ذات التأثير الواسع، وينظم دورهم بقانون يحدد علاقتهم بالنظام

القضائي، وعلاقاتهم بالمحاكم، وإجراءات عملهم، وضرورة تقيدهم بأحكام القانون نصاً وروحاً، بدون استغلال علمهم ومعرفتهم الواسعة للقانون لتحقيق مآرب شخصية على حساب العدالة.

٣- العبادة شأن بين الناس وربهم، ودور العبادة أماكن عامة مفتوحة لكل الناس للصلاة والتأمل الديني ولا يجوز أن تستغل لغير الصلاة والعبادة والعظة الدينية القائمة على الحسنى والتوجيه الصالح، ولا يجوز أن تستغل للتحريض و/أو لتكون مراكز خاصة لقوى سياسية معينة.

٤- الجامعات من أهم المؤسسات المجتمعية التي تقوم لتنشئة الجيل الجديد وتربية مجتمع مثقف ومتعلم واع، وتنظم شؤونها بقانون، يضمن حرية حرماها، وحرية التعليم فيها بلا تدخل أية جهة رسمية، على أن تظل منابر علم وثقافة وفكر مستنير، لا أن تتحول إلى أوكار دعوات لمحاربة القيم المجتمعية الديمقراطية السليمة، حسبما تنص أحكام الدستور.

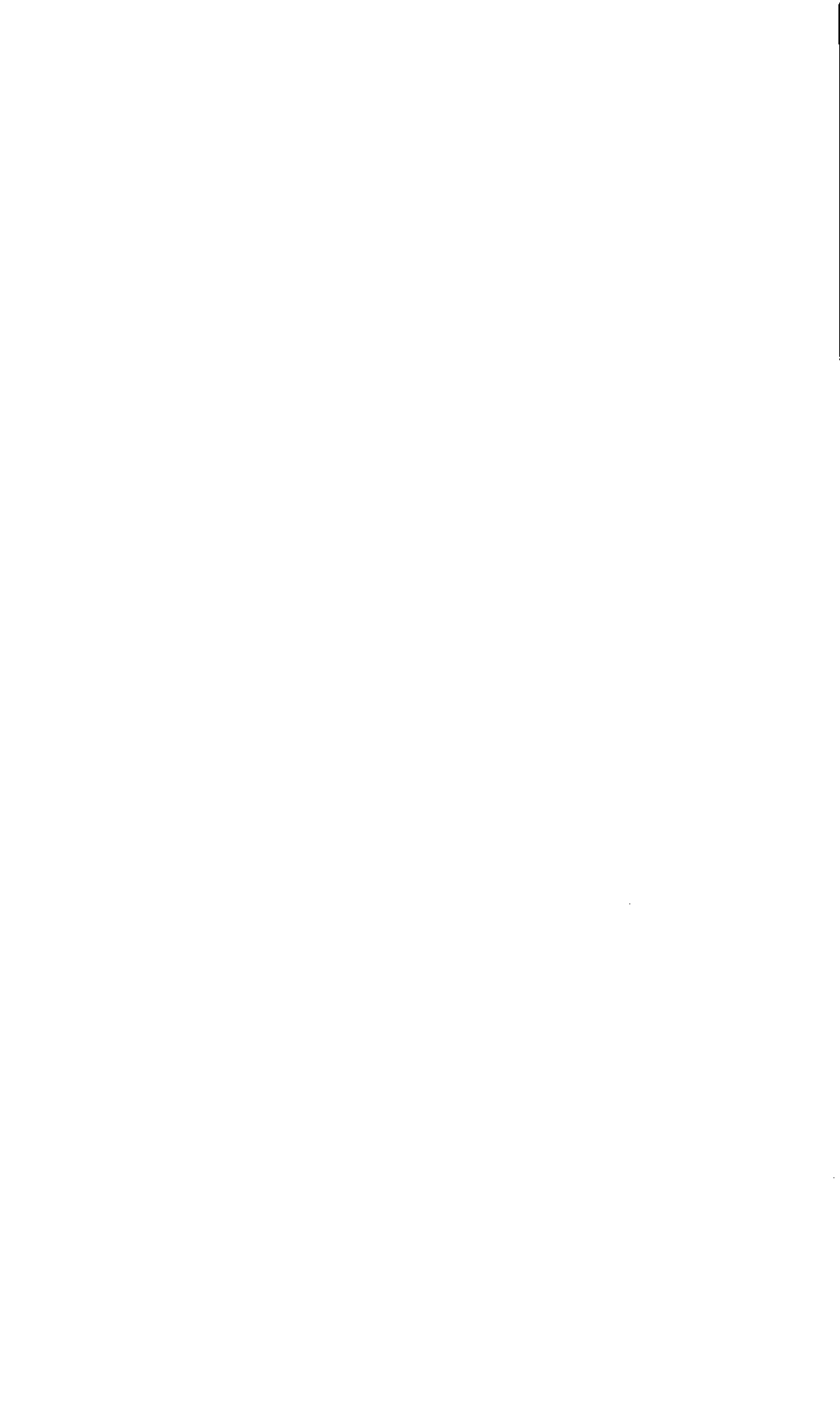
٥- الأسرة عماد المجتمع، والوالدان الصالحان يربيان أجيالاً صالحة، وكما هو من واجب الدولة حماية الأسرة وحماية الطفولة، يرفض المجتمع والدولة الممارسات الأسرية التي تسيء إلى إنسانية الإنسان، و/أو تهدر كرامة الجيل الناشئ، و/أو تزهق الروح بحجة صون الشرف.

### المادة (١٢٤) - مساءلة القوى المجتمعية:-

١- بمقتضى أحكام الفقرة (٦) من المادة (١١٣) من الدستور، تنظم أطر وأعمال وعلاقات كل قوى مجتمعية بقانون، كما ينظم القانون تنظم أطر وعمل وعلاقات كل نوع من أنواع قطاعات التنظيم الشعبي بقانون، بمقتضى أحكام الفقرة (٣) من المادة (١١٦) من الدستور.

٢- تتم مساءلة ومحاسبة كل مؤسسة من مؤسسات القوى المجتمعية طبقاً لأحكام للقانون، بما لا يتعدى على أحكام الدستور.

٣- ينظم القانون أسس المحاسبة والجزاء لكل المحاذير والتأثيرات والممارسات المرفوضة مجتمعياً لما هو وارد في أحكام المادتين (١٢٢) و(١٢٣) من الدستور.



## الفصل التاسع

### خاتمة





## خاتمة

### الأحكام الختامية للدستور:

في فصل ختامي أو باب ختامي، يتحدث الدستور عادة عن الأحكام الإجرائية الخاصة بالدستور، وهذه الأحكام تشمل كيفية إقرار الدستور، وكيفية إجراء التعديل عليه أو إلغائه كلياً، واستبداله بوثيقة دستورية أخرى. كما تشمل هذه الأحكام الإجرائية كل ما هو مطلوب لجعل الدستور وثيقة مطبقة، كالنشر في الجريدة الرسمية للدول، أو مجرد الإقرار البرلماني، أو الحاجة إلى التصديق الرئاسي، أو أية وسيلة أخرى. وبمراجعة بعض الدساتير العربية نجد أن هذه الأحكام الختامية شملت: أولاً، التعديل الدستوري، وهذا يشمل من له حق طلب التعديل الدستوري، وكيفية إجراء هذا التعديل، والمواد التي يمكن إجراء التعديل عليها، والنسب المطلوبة لإقرار مثل هذا التعديل. ثانياً، كيفية إصدار الدستور، ومن هو المخول بإصداره، وكيف يصبح الدستور ساري المفعول. ثالثاً، الاستناد الدستوري، أي على ماذا تم الاستناد عندما تم إقرار الدستور، وهل جاء الدستور لأول مرة، أم أنه بديل لوثيقة دستورية تم إلغاؤها بصدور الوثيقة الجديدة.

وبالنسبة للتعديل الدستوري، نرى أن هنالك شبه إجماع في الدساتير العربية على أن الذي يطلب التعديل هو رئيس الدولة أو نسبة معينة من أعضاء السلطة التشريعية. والدستور الجزائري (المادة ١٧٤) يشترط موافقة

مجلس الشعب على طلب الرئيس. أما النسبة البرلمانية المطلوبة في الدستور الجزائري لطلب التعديل بدون موافقة الرئيس فهي ثلاثة أرباع مجلسي البرلمان مجتمعين (المادة ١٧٧)، وهي نسبة عالية جداً تجعل طلب التعديل شبه مستحيل. وفي الدستور التونسي (المادة ٧٦) والسوداني (المادة ١٣٩) والمصري (المادة ١٨٩) نرى أنه بالإضافة إلى الرئيس يمكن للسلطة التشريعية طلب التعديل بما نسبته ثلث من الأعضاء على الأقل، وهي نسبة معقولة. أما طريقة إجراء التعديل فهي عموماً الاستفتاء الشعبي. وفي الدستور الجزائري (المادة ١٧٨) هنالك مواد لا يمكن تعديلها لأنها تمس الوحدة الوطنية أو جوهر الدولة. فيما منح الدستور السوداني البرلمان حق إجازة التعديل بنسبة ثلثي الأعضاء (المادة ٣٠)، ولكنه لا يستطيع إجازة تعديل المواد الأساسية التي تمس جوهر الدولة، حيث أن هذا هو الذي يحتاج إلى الاستفتاء الشعبي. ومن المواد الأساسية المحذور تعديلها طابع الدولة وأسس النظام الديمقراطي، والحريات الأساسية للمواطن، وسلامة التراب الوطني.

أما إصدار الدستور فنرى أن الدستور عادة يصدر بمصادقة رئيس الدولة عليه؛ وهذا نجده في المادة (٧٨) من الدستور التونسي، وفي المادة (١٨٢) من الدستور الجزائري، وفي المادة (١٣٨) من الدستور السوداني. أما الدستور المصري، فقد حدد أن سريان الدستور يكون فور الإعلان عن موافقة الشعب عليه في الاستفتاء، أي لا يحتاج الأمر إلى موافقة الرئيس أو مصادقته. أما الدستور الأردني، فاعتبر أن الدستور الأردني يصبح ساري المفعول من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية (المادة ١٣٠). ولكن الدستور الأردني لم يكن بحاجة إلى استفتاء شعبي لإقراره، وهو لا يحتاج إلى ذلك من أجل التعديل، بل يتطلب الأمر موافقة مجلسي البرلمان بنسبة ثلثي الأعضاء لكل منهما، مع مصادقة الملك على ذلك التعديل (المادة ١٢٦). وفيما يختص بالاستناد الدستوري، نرى أن الكثير من الدساتير العربية جعلت الاستناد في مقدمة الدستور، قبل البدء بسرد مواده، ومنها الدستور اللبناني والأردني والسعودي والتونسي. ولكن الدستور الأردني أضاف إلى ذلك مادة حول إلغاء ما سبق من تشريعات دستورية، ومنها الدستور الأردني القديم، والدستور الفلسطيني لسنة ١٩٢٢، أي الدستور الانتدابي

على فلسطين (المادة ١٢٩)، وهذا ليؤكد شرعية الدستور الجديد، ووحداية العمل الدستوري بموجب وثيقة واحدة ألغت ما قبلها.

الدستور عادة ما يكون صيغة توفيقية ترضي أكبر قدر من الشرائح المجتمعية، كصيغة تعاقدية بين أفراد هذه الشرائح ومجموعاتها، وبين الحاكم. وحين إقراره يصبح من الصعب التراجع عنه أو حتى تعديله. والإقرار يكون عادة من خلال الصوت الشعبي بالاستفتاء المباشر، بعد نقاش مطول حوله، وتعديلات عديدة تدخل عليه بعد هذا النقاش المجتمعي المطول؛ والحوارات الوطنية الواسعة من خلال وسائل الإعلام، ومن خلال اللقاءات والندوات وورش العمل، قبل الطرح النهائي للاستفتاء. وبعد موافقة الأغلبية المطلقة للمقترعين في الاستفتاء، يكون إقراره نهائياً، ويحتاج استبداله كلياً إلى موافقة شعبية أعلى بكثير من موافقة إقراره للمرة الأولى. ومن الأفضل أن تكون هذه أغلبية الثلثين، لأن طرح صيغة بديلة ستكون تحدياً للصيغة القائمة. وعندما يطلبها النظام القائم يجب أن تكون له الأسباب الوجيهة فعلاً للتغيير، وأهمها أن أغلبية واسعة في المجتمع تريد التغيير، وليست فقط رغبة الحكم بما قد يكون لديه من أغلبية نسبية أو بسيطة؛ أي أغلبية ٥٠٪ من الصوت الشعبي المشارك.

ويصبح أمر أي تعديل لاحق لأي حكم من أحكامه أو لأية مادة من مواده أو أكثر من صلاحية الهيئة التشريعية أو الرئيس بطلب التعديل وطرح صيغة التعديل. ولكن إقرار التعديل سيحتاج أيضاً إلى أغلبية عالية، وليس مجرد الأغلبية النسبية أو الأغلبية البسيطة، وإلا أصبح الدستور مثله مثل أي قانون آخر خاضع للتغيير داخل السلطة التشريعية كلما تغير النظام القائم. وليس هذا المقصود بالدستور، فهو الوثيقة الحاكمة للدولة والمجتمع، مهما جرى من تغييرات في النظام من تداول للسلطة؛ أنه قانون القوانين، أي القانون الأساسي الذي تركز عليه باقي القوانين، وبالتالي، لا يمكن أن يخضع لنسب اتخاذ القرار نفسها المطبقة على باقي القوانين، بل يجب أن تكون هذه النسب أعلى وبشكل ملحوظ بالتأكيد، وبخاصة بالنسبة للقضايا الأساسية التي تمس جوهر الدولة والمجتمع.

## الأحكام الختامية في مشروع الدستور الفلسطيني:

في مشروع الدستور الفلسطيني نرى أن الصيغة المقترحة لإقرار الدستور وتعديله هي موافقة ثلثي المجلس النيابي عليه أو على التعديل، أو موافقة أغلبية المجلس على طرحه أو طرح التعديل عليه للاستفتاء العام (المادة ١٨٥) والمادة (١٨٦)، وهو خلط بين مبدأ الإقرار ومبدأ التعديل، مع عدم ذكر أي أمر خاص باستبدال الدستور. وبهذا أعطى مشروع الدستور الحق لإقرار الدستور للمرة الأولى لمجلس النواب؛ وهذا خطأ، إذ أن الإقرار يجب أن يكون بالاستفتاء العام الشعبي، لأن الدستور يمس حياة الناس وحقوقهم وتفويضهم لسلطة عليا حاكمة يرضون عنها، وبالتالي هو حقهم بإعطاء رأيهم المباشر في هذا الأمر، تماماً كانتخاب رئيس الدولة والنواب. أما التعديل، فيمكن أن يكون من خلال ثلثي (أو حتى ثلاثة أرباع) مجلس النواب لاحقاً، أو بالاستفتاء الشعبي إذا فشل مجلس النواب في ضمان الأغلبية المطلوبة للتعديل، وعندها يكون إقرار اللجوء إلى الاستفتاء العام بأغلبية نصف أعضاء مجلس النواب. ولذا، يجب تعديل المادة (١٨٥) الخاصة بإقرار الدستور، مع الإبقاء على المادة (١٨٦) الخاصة بالتعديل، مع إضافة نص دستوري حول حكم إلغاء الدستور واستبداله بدستور آخر.

أما بخصوص إصدار الدستور، ففي مشروع الدستور الفلسطيني تلغي المادة (٢٢٠) قبل التعديل: "جميع الأحكام التي تنظم حالة الطوارئ المعمول بها في فلسطين قبل نفاذ هذا الدستور"، ولكن في التعديل الثالث تقول المادة (١٩٠): "يلغى القانون الأساسي الصادر بتاريخ ٢٩/٥/٢٠٠٢ ميلادية وكل ما يتعارض وأحكام هذا الدستور". ولكن هذا لا يشمل إلغاء الأحكام الدستورية السابقة، وأهمها الدستور الأردني الذي كان معمولاً به في الضفة الغربية حتى سنة ١٩٦٧، ولا يزال يعتبر أساس الاستناد القانوني للقوانين الأردنية كافة التي لم يتم استبدالها بقوانين فلسطينية. ويجب التأكيد على إلغاء كافة الوثائق الدستورية السابقة للدستور الفلسطيني، ضمن نص دستوري واضح يشمل الدستور الفلسطيني الانتدابي، والدستور الأردني، والقوانين والأنظمة العسكرية الإسرائيلية، والقانون الأساسي الفلسطيني المقر سنة ٢٠٠٢. وفي التعديل لم يرد سوى إلغاء القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٢؛ وحتى إلغاء أحكام الطوارئ لم ترد في هذا التعديل.

## المطلوب دستورياً في الأحكام الختامية:

ليس هنالك الكثير للحديث عنه في الأحكام الختامية، فهي قصيرة، ولا تشمل الكثير. وهي بالأساس أحكام إجرائية حول الدستور، وكما قلنا تتعلق بإقرار الدستور وتعديله وإصداره، وأية أحكام إجرائية لم يتناولها أي باب من أبواب الدستور. ونورد هنا باباً قصيراً مقترحاً كنموذج للمطلوب في الأحكام الختامية في الدستور الفلسطيني، وهي تتألف من فصلين، فصل حول إقرار الدستور وتعديله وإصداره، وفصل قصير جداً حول عدم جواز تعطيل الدستور أو إلغائه، وكذلك مادة مؤقتة حول البرلمان الأول بعد إقرار الدستور، وهي مادة تسقط تلقائياً من الدستور بعد هذه الانتخابات:

### الباب السابع

## في الأحكام الإجرائية والدستورية

### الفصل الأول

## الإقرار والتعديل الدستوري

### المادة (١٢٥) - تعديل أحكام الدستور:-

- ١- يقوم هذا الدستور على إرادة الشعب العربي الفلسطيني ويقر بالطريقة الديمقراطية من خلال الاستفتاء الشعبي بالأغلبية المطلقة للأصوات، ولا يتم تعديله إلا بالطريقة نفسها.
- ٢- يجوز بطلب من رئيس الدولة، أو ثلث أعضاء البرلمان على الأقل اقتراح مراجعة أي حكم من أحكام هذا الدستور لتعديلها، أو إلغائها ما لم يمس الاقتراح كيان الدولة أو أسس قيام الدولة و/أو سلامة التراب الوطني و/أو أسس المجتمع الفلسطيني و/أو أسس العمل الديمقراطي و/أو أي من الحقوق الطبيعية المقررة للناس.
- ٣- يذكر في الاقتراح بمراجعة الدستور المواد المطلوب تعديلها أو إلغاؤها بصورة محددة ومبررات الاقتراح.

- ٤- لا يشرع في مناقشة مشروع الاقتراح إلا إذا شارك في التصويت عليه ثلثا مجموع أعضاء المجلس التشريعي، ويعتبر الاقتراح مقراً إذا حاز على موافقة الأغلبية المطلقة لمجموع الأعضاء.
- ٥- إذا أقر المجلس التشريعي الاقتراح بتعديل الدستور يطرح موضوع التعديل على الشعب لاستفتاءه فيه.
- ٦- يعتبر الاقتراح بالتعديل مقراً إذا نال موافقة الأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر عنها بالاستفتاء.
- ٧- إذا كانت المواد المطلوب تعديلها تمس الأسس المذكورة في الفقرة (٢) أعلاه، يجب موافقة ثلثي أعضاء البرلمان قبل طرح الاقتراح بالتعديل على الاستفتاء، ويجب موافقة ثلثي الأصوات للأسماء المدرجة على جداول الاستفتاء.
- ٨- لا يجوز عرض مشروع اقتراح بمراجعة حكم من أحكام الدستور أو السير في إجراءاته إذا أصبح استقلال الوطن أو سلامة أراضيه مهددة بخطر وقف السير المنتظم للسلطات العامة.
- ٩- تنظم أحكام الاستفتاء بقانون لا يخالف أحكام الدستور.

### المادة (١٢٦) - نفاذ أحكام الدستور والقوانين:-

- ١- يسرى هذا الدستور من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، وينشر في الجريدة الرسمية خلال شهر من إعلان هذه النتائج.
- ٢- تسري أحكام الدستور والقوانين الصادرة وفقاً له على جميع الأفراد والسلطات العامة.
- ٣- تنشر القوانين التي يقرها المجلس التشريعي في الجريدة الرسمية خلال شهر من إقرارها، ويعمل بها بعد شهر من اليوم التالي لإحالتها إلى النشر ما لم يحدد في القانون موعد آخر.
- ٤- فيما لا يتعارض وأحكام هذا الدستور تظل القوانين واللوائح والقرارات المعمول بها في فلسطين سارية إلى أن تعدل أو تلغى بتشريع مماثل وفقاً لأحكام هذا الدستور.

٥- يلغي هذا الدستور مرسوم دستور فلسطين لسنة ١٩٢٢ وتعديلاته، والدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته، والقانون الأساسي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٢، وجميع أحكام الطوارئ المعمول بها في فلسطين قبل نفاذ هذا الدستور، بما في ذلك أنظمة الدفاع المدني (الطوارئ) الانتدابية للعام ١٩٤٥ وتعديلاتها.

## الفصل الثاني أحكام أخرى

### المادة (١٢٧) - عدم جواز تعطيل الدستور:-

لا يجوز تعطيل الدستور، و/أو أية مادة من مواده، و/أو أية فقرة من فقراته، و/أو أي حكم من أحكامه، مهما كانت الأسباب، ما لم ينص الدستور نفسه على ذلك.

### المادة (١٢٨) - إلغاء الدستور واستبداله بدستور جديد:-

- ١- لا يجوز إلغاء الدستور أو استبداله بدستور جديد إلا بالموافقة الشعبية أولاً على الإلغاء، وثانياً على المشروع الجديد للدستور.
- ٢- يتم إقرار طرح صيغة جديدة للاستفتاء الشعبي بعد الحصول على موافقة ٧٥٪ من أصوات أعضاء البرلمان على الصيغة الجديدة البديلة المطروحة للاستفتاء الشعبي.
- ٣- بعد موافقة البرلمان بنسبة ٧٥٪ من أصواته على استبدال الدستور طبقاً لأحكام الفقرة (٢) أعلاه، يتم استبدال الدستور بالصيغة الجديدة بعد موافقة الثلثين في الاستفتاء الشعبي، شرط أن تزيد الاستجابة الشعبية للمشاركة في الاستفتاء على الثلثين أيضاً.



## المادة (١٢٩) انتخابات أول برلمان:-

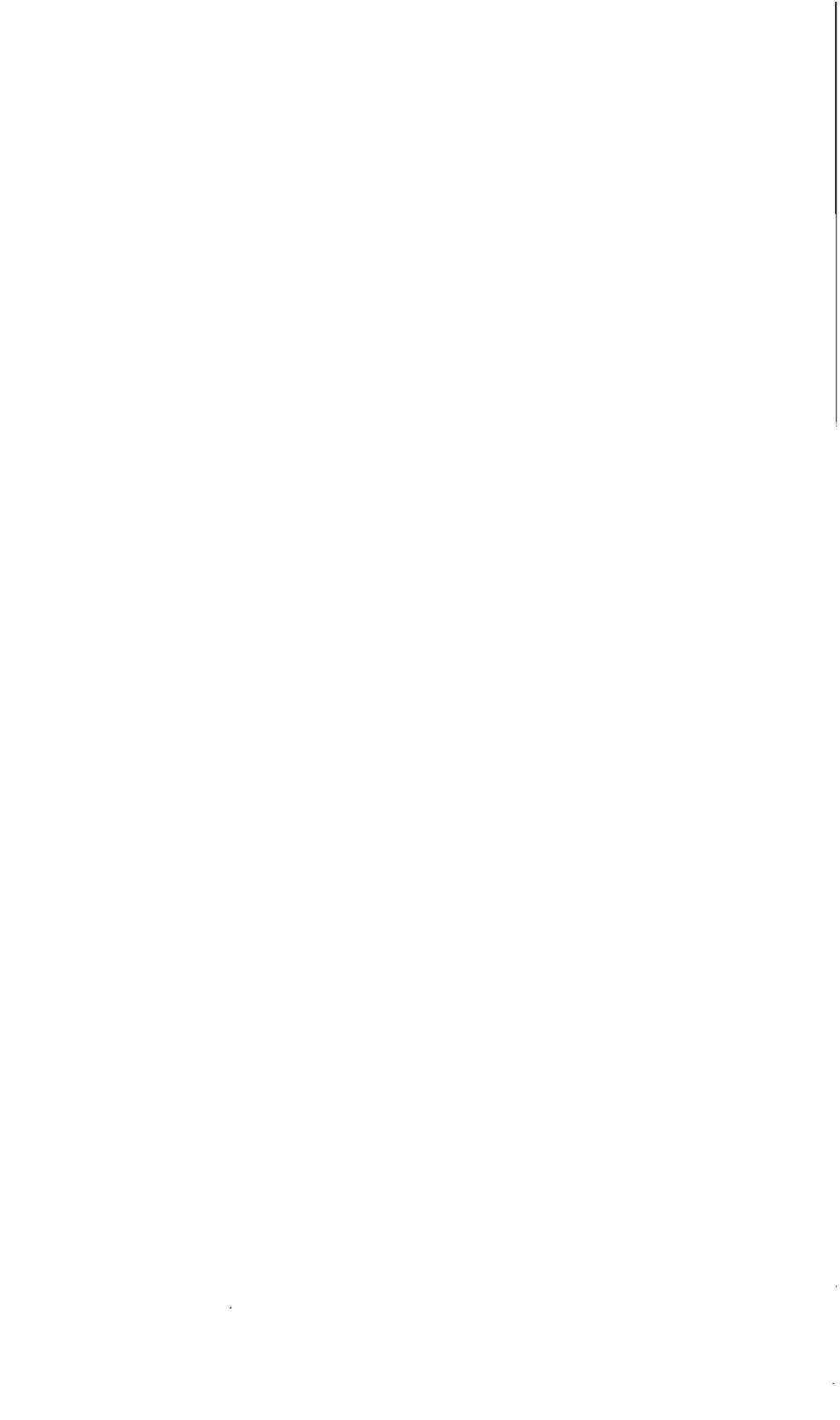
- ١- لانتخاب أول مجلس برلماني، تضع الحكومة قانون الانتخابات بما لا يخالف أحكام الدستور، وتجري الانتخابات على أساسه، وللبرلمان المنتخب لاحقاً حق إقراره أو تعديله أو استبداله كلياً.
- ٢- بعد إجراء الانتخابات الأولى تسقط هذه المادة تلقائياً من الدستور.

## الدستور المثالي هل هو ممكن؟

أرجو أن يكون هذا البحث قد أوفى الموضوع حقه، فهو بحث نقدي مقارنة للدستور الفلسطيني، ولكنه في الأساس يقوم على شحذ الأفكار لإثارة النقاش الداخلي في الساحة الفلسطينية حول ما هو المطلوب ليكون لدينا في فلسطين دستور جيد. وقد يكون طرح بعض الأفكار جاء بشكل حاد، أو غير متوافق مع آراء البعض أو مفاهيمهم للحياة السياسية؛ فهو مبني على أساس الدستور المثالي، على الرغم من محاولتي تجنب ذلك والاقتراب أكثر من الواقع. ولكن من قال أن أية دولة في العالم لديها الدستور المثالي. يا حبذا لو كان دستورنا هو الدستور المثالي. وإذا لم ننجح بذلك، فعلى الأقل ليكن الأقرب إلى الدستور المثالي من أي دستور عربي. لماذا علينا أن نقبل بما هو شبيه بالمطروح في الدساتير العربية، بينما الفرصة متاحة أمامنا لما هو أفضل؟

ومن النصوص المطروحة في مشروع الدستور، نلاحظ بصمة خبراء عرب لهم ضلع في التشريع الدستوري، أو الاستعانة ببعض الدساتير العربية القائمة، والاقتراب من نصوصها. وإذا كان ذلك صحيحاً فهل فعلاً يمكن أن نستفيد من هؤلاء الخبراء، مع كل تقديرنا لجهدهم ومساهماتهم في القضاء والتشريع في بلادهم؟ كيف يمكن لهؤلاء أن يقدموا لنا الخبرة والفائدة، إذا عملوا من خلفية دساتيرهم التي هي أساساً الأبعد عن الوضع المثالي؟ وإذا كان لا بد من استشارتهم، فهل أعطونا الاستشارة بما يتعارض تماماً مع ما هو مطروح في الدساتير العربية، التي تحتاج إلى خضة قوية لتطويرها، إن كان ذلك من حيث الحقوق، أو من حيث الفصل بين السلطات، أو من حيث الممارسات الديمقراطية الصحيحة؟ فالعالم يسير نحو المستقبل

بوضوح وثقة، والأوضاع العربية تعود إلى الخلف وتمسك به. فيتطور العالم، ونبقى في الوطن العربي مكاننا، نغوص بالجهل والتأخر الذي تريده لنا الأنظمة العربية القائمة؛ فلنكن في فلسطين بداية التغيير، ولنكن المثل الأصلح في التغيير، وبدايته البناء الدستوري الصحيح.



## الهوامش

- ١ خلدون حسن النقيب. "محنة الدستور في الوطن العربي: العلمانية والأصولية وأزمة الفكر"، **المستقبل العربي**: عدد ١٨٤، ١٩٩٤، ص ٢٨-٤١.
- ٢ علي عبد الرازق. **الإسلام وأصول الحكم**، بحث في الخلافة والحكومة في الإسلام؛ نقد وتعليق ممدوح حقي، بيروت: منشورات مكتبة الحياة، ١٩٦٦، ص ٢٠١.
- ٣ خلدون النقيب. المصدر السابق، ص ٣٥.
- ٤ ميشيل روكارد (وآخرين). **تقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية**، نيويورك: مجلس العلاقات الخارجية، (وهو ما يعرف بتقرير روكارد، الذي وضعه أساساً يزيد الصايغ وخليل الشقاقي)، ١٩٩٩، ص ٦.
- ٥ علي عبد الرازق. المصدر السابق، ص ٧٣.
- ٦ الأمين الكلاعي. "حقوق الإنسان بين الكونية والخصوصية: تونس نموذجاً". **دراسات دولية**، عدد ٧٩، ٢٠٠١، ص ٤٠.
- ٧ الصادق شعبان. "حقوق الإنسان في الدساتير العربية"، جزء ١، **شؤون عربية**، عدد ٤٩، ١٩٨٧، ص ٢١٢.
- ٨ ثناء فؤاد عبد الله. **آليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي**. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٧، ص ٧٦.
- ٩ موريس دوفرجيه. **المؤسسات السياسية والقانون الدستوري - الأنظمة السياسية الكبرى**، ترجمة جورج سعد، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٢، ص ١٠.
- ١٠ سليمان صويص. "القضاء وحقوق الإنسان والديمقراطية"، في هاني الحوراني وآخرون (أعمال مؤتمر - تحرير: حسين أبو رمان)، **المسار الديمقراطي الأردني ... إلى أين؟ عمان: مركز الأردن الجديد للدراسات/دار سندباد للنشر**، ١٩٩٦، ص ١٢٣.
- ١١ هاني الحوراني (وآخرين). **الإطار القانوني للبناء الديمقراطي في الأردن**، عمان: دار سندباد للنشر، ٢٠٠٠، ص ٢٤٤.
- ١٢ نفيس مدانات. "قيمة الحقوق والحريات المعترف بها في الدستور الأردني - دراسة تحليلية"، **مؤتة للبحوث والدراسات (العلوم السياسية)**، ١٩٩٦، مجلد ١١، عدد ١، ص ٢٤١.
- ١٣ سليمان صويص. المصدر السابق، ص ١١٨.
- ١٤ عبد الفتاح الرشدان. "النظام الدستوري والقانوني لحقوق الإنسان وحياته في الأردن"، **مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية**، ١٩٩٩، مجلد ١٥، عدد ٢، ص ٥٧. أيضاً: الصادق شعبان. المصدر السابق، ص ٢١٥.
- ١٥ المصدر نفسه، ص ٥٦-٥٧.
- ١٦ الصادق شعبان. المصدر السابق، ص ٢١٥.
- ١٧ هاني الحوراني. المصدر السابق، ص ٢١.

- ١٨ نفيس مدانات. المصدر السابق، ص ٢٤٧.
- ١٩ المصدر نفسه، ص ٢٤٥.
- ٢٠ الأمين الكلاعي. المصدر السابق، ص ٤١-٤٢.
- ٢١ الصادق شعبان. المصدر السابق، ص ٢٢١.
- ٢٢ عبد الفتاح الرشدان. المصدر السابق، ص ٧١.
- ٢٣ محمد سليم غزوي. **الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية**، طبعة ٤، عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٥، ص ٧٠.
- ٢٤ هاني الحرراني. المصدر السابق، ص ٢١.
- ٢٥ محمد سليم غزوي. المصدر السابق، ص ٧٢.
- ٢٦ عبد الفتاح الرشدان. المصدر السابق، ص ٧٢.
- ٢٧ الصادق شعبان. "حقوق الإنسان في الدساتير العربية"، جزء ٢، شؤون عربية: ١٩٨٧، عدد ٥١، ص ١٠٣.
- ٢٨ المصدر نفسه، ص ٩٧.
- ٢٩ المصدر نفسه، ص ٩٨.
- ٣٠ المصدر نفسه، ص ١٠٤.
- ٣١ نفيس مدانات. المصدر السابق، ص ٢٤٦.
- ٣٢ محمد غزوي. المصدر السابق، ص ٧٩. أيضاً: عبد الفتاح الرشدان. المصدر السابق، ص ٦٣.
- ٣٣ عبد الفتاح الرشدان. المصدر السابق، ص ٦٣.
- ٣٤ المصدر نفسه، ص ٦٨. أيضاً: محمد غزوي. المصدر السابق، ص ٧٨.
- ٣٥ المصدر نفسه، ص ٥٩.
- ٣٦ محمد غزوي. المصدر السابق، ص ٨١.
- ٣٧ عبد الفتاح الرشدان. المصدر السابق، ص ٦٠.
- ٣٨ الأمين الكلاعي. المصدر السابق، ص ٤٢-٤٣. أيضاً: محمد غزوي. المصدر السابق، ص ٨٧ و ٨٩-٩٠. كذلك: عبد الفتاح الرشدان. المصدر السابق، ص ٥٦-٦٦ و ٧٥.
- ٣٩ علي عبد الرازق. المصدر السابق، ص ١٤-١٥.
- ٤٠ المصدر نفسه، ص ١٨-٢٢.
- ٤١ عبد الفتاح الرشدان. المصدر السابق، ص ٧٧-٧٨.
- ٤٢ مورييس دوفرجه. المصدر السابق، ص ٥٧.
- ٤٣ أمين العضالمة. "الرقابة القضائية على دستورية القوانين (المحكمة الدستورية، مدى حاجة الأردن لها)"، في طاهر المصري وآخرون (أعمال ندوة)، عقد من الديمقراطية في الأردن ١٩٨٩ - ١٩٩٩، عمان: دار سندباد للنشر، ٢٠٠١، ص ١٩٠.
- ٤٤ مورييس دوفرجه. المصدر السابق، ص ٥٨.
- ٤٥ المصدر نفسه، ١١٦.

- ٤٦ المصدر نفسه، ١١٦.
- ٤٧ المصدر نفسه، ١١٧.
- ٤٨ المصدر نفسه، ١١٨.
- ٤٩ علي محافظة. "الأردن ... إلى أين،" المستقبل العربي: ٢٠٠١، عدد ٢٥٦، ص ٢٧. والمؤلف كان أحد أعمدة النظام في الأردن، ومن منظريه، وكان رئيساً لجامعة مؤتة، وهي جامعة عسكرية أساساً، ولها فرع مدني.
- ٥٠ ثناء فؤاد عبد الله. المصدر السابق، ص ١٤٢.
- ٥١ المادة ٤٥، فقرة ٢ من الدستور الأردني. راجع هاني الحوراني. المصدر السابق، ص ٣١ - ٣٢.
- ٥٢ سلوى شعراوي جمعة. المصدر السابق، ص ١١٢.
- ٥٣ وليم نصار. الإدارة العامة والتنظيم الإداري والحالة الفلسطينية، رام الله: (بحث لم ينشر بعد)، ٢٠٠٣، ص ٢٤ من المخطوطة.
- ٥٤ المصدر نفسه، ص ٢٦-٢٧ من المخطوطة. أيضاً: ميشيل روكارد. المصدر السابق، ص ٥١-٥٢.
- ٥٥ المادة ٣٠ من الدستور الأردني. المصدر نفسه: ص ٣٠.
- ٥٦ أسامة شهبان. "الإدارة المحلية في الأرض المحتلة"، شؤون تنموية: ١٩٩٣، مجلد ٣، عدد ٣، ص ١٦-١٧
- ٥٧ المصدر نفسه، ص ١١.
- ٥٨ المصدر نفسه، ص ٢٨.
- ٥٩ المصدر نفسه، ص ٢٠-٢١.
- ٦٠ عبد الفتاح الرشدان. المصدر السابق، ص ٨٤.
- ٦١ أمين العضائية. المصدر السابق، ص ١٩٠.
- ٦٢ راتب الجندي. "الرقابة على دستورية القوانين في الأردن"، في هاني الحوراني (وآخرون)، الإطار القانوني للبناء الديمقراطي في الأردن، عمان: دار سندباد للنشر، ٢٠٠٠، ص ٢٧٧.
- ٦٣ المصدر نفسه، ص ٢٧٧.
- ٦٤ نادر سعيد. "مسودة الدستور والنساء الفلسطينيات: بين التراجع والتنمية". الأيام، عدد ٢٥٣، ٢٠٠٣/٢/٥.
- ٦٥ سلوى شعراوي جمعة. المصدر السابق، ص ١٠٩.
- ٦٦ علي عبد الرازق. المصدر السابق، ص ٧٤-٧٥.
- ٦٧ خلدون حسن النقيب. المصدر السابق، ص ٣٧.
- ٦٨ المصدر نفسه، ٢٨-٢٩.
- ٦٩ المصدر نفسه، ٣٢.
- ٧٠ سلوى شعراوي جمعة. المصدر السابق، ص ١٠٨.
- ٧١ نادر سعيد. المصدر السابق، ص ١٠.
- ٧٢ الصانق شعبان. المصدر السابق، جزء ٢، ص ١٠٤.
- ٧٣ المصدر نفسه، ص ١٠.



## المراجع والمصادر

### المصادر البحثية:

- جمعة، سلوى شعراوي. "مفهوم إدارة الدولة والمجتمع - الحكم الرشيد"، (ورقة عمل في حلقة نقاشية). المستقبل العربي: ١٩٩٩، عدد ٢٤٩.
- الجندي، راتب. "الرقابة على دستورية القوانين في الأردن"، في هاني الحوراني (وآخرون)، الإطار القانوني للبناء الديمقراطي في الأردن. عمان: دار سندباد للنشر، ٢٠٠٠.
- الحوراني، هاني (وآخرون). الإطار القانوني للبناء الديمقراطي في الأردن. عمان: دار سندباد للنشر، ٢٠٠٠.
- دوفرجيه، موريس. المؤسسات السياسية والقانون الدستوري - الأنظمة السياسية الكبرى؛ ترجمة جورج سعد. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٢.
- الرشدان، عبد الفتاح. "النظام الدستوري والقانوني لحقوق الإنسان وحياته في الأردن". مجلة العلوم الإنسانية: ١٩٩٩، مجلد ١٥، عدد ٢.
- روكارد، ميشيل (وآخرون). تقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية. نيويورك: مجلس العلاقات الخارجية، ١٩٩٩. (وهو ما يعرف بتقرير روكارد، الذي وضعه أساساً يزيد الصايغ وخليل الشقائي).
- سعيد، نادر. "مسودة الدستور والنساء الفلسطينيات". الأيام: عدد ٢٥٣. ٢/٥/٢٠٠٣.
- شعبان، الصادق. "حقوق الإنسان في الدساتير العربية"، جزآن. جزء ١، شؤون عربية: ١٩٨٧، عدد ٤٩. جزء ٢: شؤون عربية: ١٩٨٧، عدد ٥٢.
- شهبان، أسامة. "الإدارة المحلية في الأرض المحتلة". شؤون تنموية: ١٩٩٣، مجلد ٣، عدد ٣.
- صويص، سليمان. "القضاء وحقوق الإنسان والديمقراطية". في هاني الحوراني (وآخرون) (أعمال مؤتمر - تحرير: حسين أبو رمان)، المسار الديمقراطي الأردني ... إلى أين؟ عمان: مركز الأردن الجديد للدراسات/دار سندباد للنشر، ١٩٩٦.



- عبد الرازق، علي. الإسلام وأصول الحكم - بحث في الخلافة والحكومة في الإسلام. نقد وتطبيق ممدوح حقي، بيروت: منشورات مكتبة الحياة، ١٩٦٦. (النص الأصلي نشر سنة ١٩٢٦ في مصر).
- عبد الله، ثناء فؤاد. آليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٧.
- العضالية، أمين. "الرقابة القضائية على دستورية القوانين (المحكمة الدستورية، ومدى حاجة الأردن لها)". في طاهر المصري وآخرون (أعمال ندوة)، عقد من الديمقراطية في الأردن ١٩٨٩-١٩٩٩، عمان: دار سندباد للنشر، ٢٠٠١.
- غزوي، محمد سليم. الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، طبعة ٤. عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٥.
- الكلاعي، الأمين. "حقوق الإنسان بين الكونية والخصوصية: تونس نموذجاً". دراسات دولية: ٢٠٠١، عدد ٧٩.
- محافظة، علي. "الأردن ... إلى أين؟" المستقبل العربي: ٢٠٠٠، عدد ٢٥٦.
- مدانات، نفيس. "قيمة الحقوق والحريات المعترف بها في الدستور الأردني - دراسة تحليلية". مؤتة للبحوث والدراسات - العلوم الإنسانية، ١٩٩٦، عدد ١.
- نصار، وليم. الإدارة والتنظيم الإداري والحالة الفلسطينية. رام الله: ٢٠٠٣، (بحث لم ينشر بعد).
- النقيب، خلدون حسن: "محنة الدستور في الوطن العربي - العلمانية والأصولية وأزمة الفكر". المستقبل العربي: ١٩٩٤، عدد ١٨٤.

### الوثائق الدستورية التي تمت الاستعانة بها:

- إعلان سلطة الشعب الليبي.
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.
- الدستور الأردني.
- الدستور التونسي.
- الدستور الجزائري.
- الدستور السوداني.

- الدستور السوري.
- الدستور العراقي (النظام البعثي السابق).
- الدستور العماني
- الدستور الكويتي.
- الدستور اللبناني.
- الدستور المصري.
- الدستور اليمني.
- المسودة الأولى لمشروع الدستور الفلسطيني (شباط ٢٠٠١).
- المسودة الثانية لمشروع الدستور الفلسطيني (شباط ٢٠٠٣).
- المسودة الثالثة لمشروع الدستور الفلسطيني (أيار ٢٠٠٣).
- النظام الأساسي السعودي.
- النظام الأساسي الفلسطيني (السلطة الوطنية الفلسطينية).
- النظام الأساسي المؤقت لقطر.



## منشورات مواطن

### سلسلة مبادئ الديمقراطية

المحاسبة والمساءلة	ما هي المواطنة؟
الحريات المدنية	فصل السلطات
التعددية والتسامح	سيادة القانون
الثقافة السياسية	مبدأ الانتخابات وتطبيقاته
العمل النقابي	حرية التعبير
الاعلام والديمقراطية	عملية التشريع

### سلسلة ركائز الديمقراطية

التربية والديمقراطية	رجا بهلول
حالات الطوارئ و ضمانات حقوق الانسان	رزق شقير
الدولة والديمقراطية	جميل هلال
الديمقراطية وحقوق المرأة بين النظرية والتطبيق	منار شوريجي
سيادة القانون	اسامة حلبي
حقوق الانسان السياسية والممارسة الديمقراطية	فاتح عزام
الديمقراطية والعدالة الاجتماعية	حليم بركات

### سلسلة مداخلات واوراق نقدية

الدستور الذي نريد لفلسطين	وليم نصار
واقع التعليم الجامعي الفلسطيني: رؤية نقدية	ناجح شاهين
طروحات عن النهضة المعاصرة	عزمي بشارة

ديك المنارة

زكريا محمد

لثلا يفقد المعنى (مقالات من سنة الانتفاضة الاولى)

عزمي بشارة

في قضايا الثقافة الفلسطينية

زكريا محمد

ما بعد الاجتياح: في قضايا الاستراتيجية الوطنية الفلسطينية

عزمي بشارة

المسألة الوطنية الديمقراطية في فلسطين

وليد سالم

الحركة الطلابية الفلسطينية ومهمات المرحلة تجارب وآراء

تحرير مجدي المالكي

الحركة النسائية الفلسطينية اشكاليات التحول الديمقراطي واستراتيجيات

مستقبلية

وقائع مؤتمر مواطن ٩٩

اليسار الفلسطيني: هزيمة الديمقراطية في فلسطين

علي جرادات

الخطاب السياسي المتبلور ودراسات اخرى

عزمي بشارة

أزمة الحزب السياسي الفلسطيني

وقائع مؤتمر مواطن ٩٥

المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في فلسطين

زياد ابو عمرو وآخرون

الديمقراطية الفلسطينية

موسى بديري وآخرون

المؤسسات الوطنية، الانتخابات والسلطة

اسامة طلي وآخرون

الصحافة الفلسطينية بين الحاضر والمستقبل

ربى الحصري وآخرون

سلسلة اوراق بحثية

دراسات اعلامية

تحرير: سميح شبيب

الثقافة السياسية الفلسطينية

باسم الزبيدي

العيش بكرامة في ظل الاقتصاد العالمي

ملتون فيسك

الصحافة الفلسطينية المقررة في الشتات ١٩٦٥-١٩٩٤

سميح شبيب

التحول المدني وبذور الانتماء للدولة في المجتمع العربي والاسلامي

خليل عثامنة

المساواة في التعليم اللامنهجي للطلبة والطالبات في فلسطين

خول الشخشير

التجربة الديمقراطية للحركة الفلسطينية الاسيرة

خالد الهندي

التحويلات الديمقراطية في الاردن

طالب عوض

النظام السياسي والتحول الديمقراطي في فلسطين

محمد خالد الازعر

البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين

علي الجرباوي

سلسلة دراسات وأبحاث

حركة معلمي المدارس الحكومية في الضفة الغربية ١٩٦٧-٢٠٠٠

عمر عساف

اسطورة التنمية في فلسطين الدعم السياسي والمراوغة المستديمة

خليل نخلة

جذور الرفض الفلسطيني ١٩١٨-١٩٤٨

فيصل حوراني

القطاع العام ضمن الاقتصاد الفلسطيني

نضال صبري

هنا وهناك نحو تحليل للعلاقة بين الشتات الفلسطيني والمركز

ساري حنفي

تكوين النخبة الفلسطينية

جميل هلال

الحركة الطلابية الفلسطينية الممارسة والفاعلية

عماد غياظة

دولة الدين، دولة الدنيا: حول العلاقة بين الديمقراطية والعلمانية

رجا بهلول

النساء الفلسطينيات والانتخابات، دراسة تحليلية

نادر عزت سعيد

التحرر، التحول الديمقراطي وبناء الدولة في العالم الثالث

وقائع مؤتمر مواطن ٩٧

المرأة وأسس الديمقراطية

رجا بهلول

النظام السياسي الفلسطيني بعد اوسلو: دراسة تحليلية نقدية

جميل هلال

ما بعد اوسلو: حقائق جديدة

تحرير: جورج جقمان

ما بعد الأزمة: التغييرات البنوية في الحياة السياسية الفلسطينية، وأفاق العمل

وقائع مؤتمر مواطن ٩٨

اشكالية تعثر التحول الديمقراطي في الوطن العربي

وقائع مؤتمر مواطن ٩٦

العطب والدلالة في الثقافة والانسداد الديمقراطي

محمد حافظ يعقوب

رجال الاعمال الفلسطينيين في الشتات والكيان الفلسطيني

ساري حنفي

مساهمة في نقد المجتمع المدني

عزمي بشارة

حول الخيار الديمقراطي

دراسات نقدية

سلسلة التجربة الفلسطينية

الجرى الى الهزيمة

فيصل حوراني

أوراق شاهد على حرب

زهير الجزائري

البحث عن الدولة

ممدوح نوفل

سلسلة تقارير دورية

دراسة تحليلية حول أثر النظام الانتخابي على تركيبة المجلس

التشريعي القادم

أحمد مجدلاوي، طالب عوض

نحو نظام انتخابي لدولة فلسطين الديمقراطية

جميل هلال، عزمي الشعيبي وآخرون

الاعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

سناء عبيدات

## هذا الكتاب

الدستور في أية دولة هو وثيقة تعاقدية بين الحاكم والمحكوم، ويقوم على أساس التشاور والتراضي بين الطرفين، بحيث لا يكون الحاكم متسلطاً، ولكن لا تكون الحكومة ضعيفة. وفي الوقت نفسه، تكون حقوق الناس وحررياتهم محفوظة، بحيث لا يستطيع الحاكم مسها، وإلا فقد شرعيته كحاكم دستوري. وعند وضع أي دستور لأية دولة، يقوم المكلفون بإعداد مشروعه، عادة، بوضع المعايير التي يجب أن تبنى عليها أحكام الدستور؛ فإذا أرادوه مجرد وثيقة تفصل على مقياس الحاكم، تكون المعايير هي معايير الحاكم، بدون مراعاة متطلبات الناس، أما إنذاره دستوراً لدولة ديمقراطية، عليهم الاهتمام بأن تكون أحكامه نابعة من مفاهيم ديمقراطية.

وعند مراجعة صيغ المشاريع التي وضعت للدستور الفلسطيني، نرى أنها قامت على التخبط بدون أسس ومعايير لوضع أحكامها؛ ولذا يدرس هذا الكتاب هذه الصيغ، ويظهر العيوب في أحكامها، فيضع المحاذير الواجب التنبيه لها عند وضع أية صيغة لدستور ديمقراطي، وبناءً عليها يشير إلى الأخطاء في صيغ مشاريع الدستور الفلسطيني؛ ويضع صيغاً بديلة، وأحياناً يضع نصوصاً أغفلها واضعو مشروع الدستور الفلسطيني.

## المؤلف

من مواليد القدس العام ١٩٤٦، أنهى دراسته الثانوية في مدرسة المطران سنة ١٩٦٤، ثم تابع دراسته الجامعية في لبنان سنة ١٩٦٥. اضطرت لقطع دراسته هناك، وتم إبعاده العام ١٩٦٧، حيث ذهب إلى إسبانيا.

اعتقل سنة ١٩٦٨، ومكث في المعتقل حتى سنة ١٩٨٠، وحرر ضمن عملية لتبادل الأسرى جرت في قبرص.

في المعتقل، كتب ثلاث دراسات هي: "ماذا تعرف عن فتح"، و"الثورة الفلسطينية كما نراها"، و"منطق القتال بين الدرع والرمح".

في نهاية العام ١٩٩٨، سمح له بالعودة إلى الوطن، وعين مديراً عاماً لمكتب الرئيس في بيت لحم، ورئيساً للجنة المتابعة الميدانية لمشروع بيت لحم ٢٠٠٠، وما يزال على رأس عمله هناك.

مواطنون

الأساسية الفلسطينية  
لدراسة الديمقراطية

