

إشكاليات الانسجام التشريعي في فلسطين: مسح أولي



إشكاليات الانسجام التشريعي في فلسطين: مسح أولي

فايز بكيرات

معهد الحقوق - جامعة بيرزيت

٢٠٠٥

إشكاليات الانسجام التشريعي في فلسطين " مسح أولي "
فايز بكيرات
٢٠٠٥

بكيرات، فايز
إشكاليات الانسجام التشريعي في فلسطين " مسح أولي " / فايز بكيرات
- بيرزيت: معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، ٢٠٠٥
٤٨ ص؛ ٢٤ سم.

١. الانسجام التشريعي - فلسطين ٢. الصيغ القانونية - فلسطين

© جميع الحقوق محفوظة
معهد الحقوق، جامعة بيرزيت
نشر هذا الكتاب بدعم من مؤسسة كونراد أديناور.

ISBN: 9950-318-10-6

Barcode:10885

Institute of Law, Birzeit University 2005

The Problematic of legislative harmony in Palestine :
preliminary survey

By: Fayez Bkeirat

This publication was supported by the **Konrad Adenauer
Foundation.**

تقديم

أصدرت السلطة الوطنية الفلسطينية مجموعة من القوانين تقدر بأكثر قليلاً من مائة قانون منذ تأسيس المجلس التشريعي، ولحقتها مئات التشريعات الثانوية، وسبقها ورافقتها أعداد من المراسيم الرئاسية وما إلى ذلك. جرى ذلك في ظروف تشابكت فيها مهام التحرر الوطني مع مهام بناء الدولة، وتزاوجت فيها خبرات المشرع الفلسطيني، وتدخل فيها خبراء من أنحاء العالم من ذوي خلفيات تشريعية متنوعة ومتفاوتة، وجاءت التشريعات الفلسطينية لتعالج قضايا متفاوتة، جرى العمل عليها في ظل تجاذبات متنوعة للقوى السياسية، وفي غياب تجربة وتراث تشريعيين.

وفي نهاية العام ٢٠٠٣ أقرّ قانون معدل للقانون الأساسي ليضع حداً "مؤقتاً" للعمل الدؤوب على صياغة دستور فلسطين. وبات من الضروري اعتبار القانون الأساسي المعدل الوثيقة الدستورية الأساسية في البلاد، وجرى بُعيد ذلك تأسيس لعملية إصلاحية تطلبت العمل على مراجعة التشريعات المختلفة وتعديلها بما يتوافق مع بنية الإدارة العامة في فلسطين، وبات من الضروري مراجعة التشريعات من حيث إيفائها بأغراضها الأصلية وتجاوبها مع احتياجات المجتمع، والحد من تنازعها ومنع استخدامها وسيلة لحل المنازعات بين الأطراف المختلفة داخل النظام السياسي الفلسطيني.

ولكي لا تتكرر تجربة العمل المشرذم وغير المبرمج في عملية التشريع بات ضرورياً وضع أسس لمراجعة التشريعات السارية من حيث دستوريته وفحصها من حيث عدم مساسها بالمبادئ الدستورية الأساسية، ومن حيث عدم تناقضها داخلياً، ومن حيث التزامها بحدود مرتبتها في العملية التشريعية، بما لا يؤدي إلى نزاع بين السلطات المختلفة وما شابه. ولأغراض التأسيس لعملية المراجعة المنهجية للتشريعات، كعملية تضمن دستوريتها، قرّر معهد الحقوق في جامعة بيرزيت، ضمن عمل وحدة المساندة التشريعية فيه، المباشرة بدراسة تشكل مسحاً أولياً للقانون الأساسي الفلسطيني المعدل للوقوف على أهم المبادئ الدستورية التي تم إقرارها في البلاد، والتي يجب أن تشكل المرحلة الأساسية من عملية المراجعة التشريعية. وقد قام باحثو المعهد لهذا الغرض بفحص القانون الأساسي المعدل وبفحص عينة محدودة من القوانين للتأكد من إمكانية تطبيق منهجية خاصة بالمراجعة التشريعية في السياق المشار إليه أعلاه. لم يتوخ هذا المشروع مراجعة أية قوانين أو الوقوف على أية مخالفات دستورية في عملية التشريع، بل وضع الخطوط العريضة لعملية المراجعة الأساسية، وهي عملية لا تفي بغرض سد كل الثغرات الممكنة في عملية التشريع، بل تهدف إلى التقليل من هذه الثغرات في مرحلة الصياغة التشريعية ولأغراض المراجعة العامة للتشريعات السارية.

إنّ عملية المراجعة التشريعيّة هي عملية فقهية في طبيعتها، وتحتاج إلى خبرات متنوعة، وتشكل اختصاصاً للمحكمة الدستوريّة، بيد أن ذلك لا ينفى الحاجة إلى منهجية عامة لعملية فحص أولي للتشريعات بغية الوقوف على التزامها بالأسس والمبادئ العامة التي أقرها القانون الأساسي المعدّل، الذي يشكل حالياً قمة الهرم في البناء التشريعي في فلسطين.

لقد صمّم هذا المشروع البحثي كحلقة أولى في عملية مراجعة منهجية تهدف إلى الوقوف على مكامن الضعف والخلل في التشريعات السارية بغية الوصول إلى عدة أمور: أولها التأكيد على ضرورة وأهميّة عملية المراجعة التشريعية؛ وثانيها إرساء الأسس العامّة لعملية المراجعة هذه؛ وثالثها التداول العام بشأن سبل وطرق عملية المراجعة التشريعية؛ ورابعها التأسيس لعملية المراجعة هذه في وحدة المساندة التشريعية في معهد الحقوق في جامعة بيرزيت.

لقد قرّر المعهد بناء على هذه الدراسة الأولية وضع خطة منهجية لعملية المراجعة التشريعية وتنفيذها بشكل تدريجيّ يجمع بين العمل النظريّ والمنهجيّ في حقل المراجعة التشريعية، ورفع الكفاءة الضرورية لتلبية احتياجات البلاد من حيث القيام بعمليات المراجعة لقوانين محددة بناء على احتياجات عمليات البناء الوطني والإصلاح.

لقد شارك في هذا العمل البحثي عدد من الباحثين في المعهد، وكان الدور الأكبر في هذا العمل لمؤلف هذا النص الأستاذ فايز بكيرات، وقد ساعده في ذلك العمل المسحيّ الأولي الذي قام به الأستاذ معين البرغوثي، كما ساهمت في ذلك مساعدة البحث الأستاذة إخلص بدر، وقام الدكتور فراس ملحم بمراجعة البحث وإثرائه بالملاحظات المنهجية، كما ساهم الأستاذ بهاء البكري في عملية المراجعة. ولا يفوتنا هنا أن نذكر أن طاقم المعهد كاملاً كان مسانداً لهذا المشروع حيث شارك في مراجعة الأوراق الأولية ونقاش أوراق بحثية وما إلى ذلك.

وقد عقدت وحدة المساندة التشريعية أثناء قيامها بهذا العمل عدداً من النشاطات الرافدة لهذا البحث شملت لقاءات قانونية حول مواضيع ذات علاقة. وفي ختام المشروع عقد المعهد مؤتمراً لمناقشة الموضوع، وقد أثري البحث بالنقاشات التي دارت خلال المؤتمر في نهاية تشرين الثاني (نوفمبر) من العام ٢٠٠٤.

د. مضر قسيس
مدير معهد الحقوق

١ - مقدمة:

يمثل القانون الأساسي المعدل ٢٠٠٣ المظلة الدستورية لمرتكزات التشريع والتنفيذ والتقاضي ونظام الحكم والحقوق والحريات، وهو ليس مجرد مظلة شكلية، وإنما ضابط لا بد من الوقوف عنده لمحاكمة أي تصرف يصدر، سواء عن جهة مختصة أم غير مختصة، وهو بمثابة النافذة التي يطل من خلالها على الممارسات والأعمال المختلفة كافة. إن السؤال حول "الانسجام التشريعي"؛ أي هل يتوافق هذا العمل أو ذلك مع الدستور؟ هو سؤال جوهري يجب على كل سلطة أو فرد أن يسأله، وأن يسعى للتحقق منه، وإن غياب الثقافة الدستورية وتكريس اللامبالاة في التعامل مع الدستور والعبث به وتفسيره وفقاً للتوجهات الفردية، هو بمثابة تحييد لهذا الدستور، وجعله مجرد مخطوطة شكلية لا تنبعث منها الحياة.

إن التجربة "الدستورية" حديثة العهد في فلسطين. ليس من زاوية وجود وثائق دستورية،^١ وإنما من زاويتي كيف نفهم الدور الواقعي والعملي لقواعد الدستور وسيادته، وكيف نكرس هذا الفهم والسيادة للدستور بالتحقق من تطبيق القواعد الدستورية على سائر القواعد القانونية (القوانين وغيرها) الأقل مرتبة. بمعنى آخر، كيف يمكننا في فلسطين أن نتحقق ومن ثم أن نقرر بأن هذا القانون أو تلك المادة أو العبارة من ذلك القانون تجافي نصوص الدستور وروحه؟ ومن الذي يقع عليه عبء التحقق من الانسجام التشريعي؟ هل هو واضع القانون (الصائغ والمشرع) في مرحلة إعداد القانون؟ أم منفذ القانون (سلطات التنفيذ) في مرحلة التنفيذ؟ أم مطبق القانون والمتعامل معه (القاضي والمحامي) في مرحلة تطبيق القانون؟

وما يزيد الأمور تعقيداً هو أن تجربتنا في الصياغة والتشريع حديثة نسبياً، ما يجعل من إمكانيات الإخلال بالقواعد الدستورية أمراً ممكناً حتى دون قصد،^٢ كما أن تنفيذ بعض القوانين وعدم تنفيذ أخرى لغياب تشريعات ثانوية في ظل تصارع المصالح وتنافر الأقطاب، يجعل من إمكانيات الإخلال بالقواعد الدستورية، وبخاصة في مجال

^١ صدرت العديد من الوثائق الدستورية، وبخاصة في مراحل الانتداب البريطاني والحكم الأردني والإدارة المصرية.

^٢ على سبيل المثال، قد يتم استيراد قانون أو نص في قانون معين موجود في دولة ما دون اعتبار لنصوص القانون الأساسي، ما يجعله متعارضاً معها إما مباشرة أو بصورة غير مباشرة (أي مع روح القانون)، أو أكثر من ذلك قد يكون هذا القانون أو النص محكوماً بعدم دستوريته من قبل المحاكم الدستورية في تلك الدولة، ما يطرح التساؤل حول الحاجة إلى الإطلاع على القوانين المستمدة أصلاً من دول أخرى (مصر مثلاً) ووضعيتها نصوص تلك القوانين من ناحية دستورية، وفحص أحكام المحاكم الدستورية في تلك الدول (نفترض في هذه الحالة تشابه النصوص الدستورية أيضاً بين فلسطين والدول الأخرى).

الحقوق والحريات، أمراً ممكناً، كما أن تأخر صدور القانون الأساسي،^٢ وغياب حماية هذا القانون (المحكمة الدستورية العليا)، وضعف الثقافة الدستورية، وبخاصة على المستوى التطبيقي هي مؤشرات حقيقية على إمكانيات الإخلال.

٢- النطاق والآلية:

يتحدد نطاق الدراسة بفحص مسألتين من منظور دستوري هما: الانسجام الشكلي ما بين القانون الأساسي والتشريعات الأخرى - (بمعنى هل روعيت القواعد الدستورية عند سن القوانين أو وضع التشريعات الثانوية من حيث آليات الاستناد، والإصدار، والنشر والنفاد، وحدود الأثر الرجعي، وغير ذلك)، والانسجام الموضوعي (بما يعني استخلاص الأسس الدستورية لقانون ما من خلال ما يطرحه ذلك القانون من مواضيع، وكذلك فحص مدى توافق ذلك القانون أو النظام مع القانون الأساسي نصاً وروحاً).

والواقع أنه إذا كان من السهولة نسبياً معالجة الضوابط الشكلية، فإن الصعوبة تثار عند الحديث عن الضوابط الموضوعية، فلكل قانون مجاله وموضوعه المتخصص من جهة، وإن قراءة أي قانون مع القانون الأساسي تتطلب -فيمن يتحمل عبء ذلك- قدراً من الجمع ما بين أمرين هما: الخبرة بموضوع القانون والخبرة بالقانون الأساسي (أصوله ومعانيه ومراميه) من جهة أخرى.

إن الآلية السليمة لتحقيق الهدف من هذه الدراسة تكمن في ما يلي:

أولاً: تحديد ماهية كل من المخالفة الموضوعية والشكلية للقانون الأساسي وتحديد صورها وحالاتها.

ثانياً: مراجعة القانون الأساسي لاستخلاص المبادئ الموضوعية والشكلية الواردة فيه وتحديدها.

ثالثاً: دراسة نماذج من حالات عدم الانسجام الواردة في القواعد القانونية الفلسطينية.

رابعاً: بيان الحلول القانونية لحالات عدم الانسجام.

خامساً: وضع آلية لكيفية مراجعة القواعد القانونية، والتأكد من انسجامها مع القانون الأساسي.

وعليه، نقسم هذه الدراسة إلى خمسة فصول.

^٢ ما صدر من قوانين في عهد السلطة الفلسطينية يمكن تصنيفه إلى ٣ فئات هي: قوانين صدرت في ظل عدم وجود المجلس التشريعي (٢٤ قانوناً)، قوانين صدرت في ظل وجود المجلس مع عدم وجود قانون أساسي (٣٨ قانوناً)، وقوانين صدرت في ظل وجود المجلس والقانون الأساسي (٣ قوانين حتى أكتوبر ٢٠٠٣). يثير هذا التصنيف تساؤلاً حول دستورية هذه القوانين شكلياً وموضوعياً، وبعنقادي أن لكل فئة خصوصية في التعامل معها.

الفصل الأول

ماهية المخالفة الموضوعية والشكلية

ولبيان ذلك، فإننا سنعمد إلى تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، نتناول في الأول بيان المخالفة الموضوعية، وفي الثاني نعرض المخالفة الشكلية.

المبحث الأول القيود الموضوعية

قد يأتي التشريع مستوفياً للشكل الواجب اتباعه طبقاً للدستور، وصادراً عن السلطة المختصة المحددة في الوثيقة الدستورية، إلا أن هذا لا يكفي لاعتباره دستورياً، إذ يجب، لكي يكون كذلك، ألا يكون مخالفاً في موضوعه قاعدة دستورية حددها المشرع، أو متجاوزاً - كما ذهب البعض من الفقهاء - في غايته روح الوثيقة الدستورية.

صور المخالفة الموضوعية للدستور

قد تأخذ المخالفة الموضوعية للدستور إحدى صورتين، وذلك على النحو التالي:

-الفرع الأول-

مخالفة القيود الموضوعية الواردة بالوثيقة الدستورية

يضع المشرع الدستوري قيوداً معينة لاستعمال السلطة التشريعية - ومن في حكمها - لحقها في وضع التشريع. ومن ذلك تحريم الدستور لإسقاط الجنسية، ورجعية القوانين الجزائية ما لم تكن أصلح للمتهم، بحيث يجب على القانون ألا يمس بهذه المبادئ التي رغب المشرع الدستوري في حمايتها. ويترتب على ذلك أن القانون الذي يصدر متضمناً مساساً بالقيود الموضوعية التي فرضها المشرع الدستوري، يعتبر باطلاً لمخالفته الصريحة لهذه القيود، ولمجاوزته روح النصوص الدستورية.

وإذا كانت القاعدة أن التشريع هي قاعدة عامة مجردة، فإنه يترتب على ذلك أن السلطة التشريعية إذا أصدرت قراراً فردياً، وقصدت به أن يكون تشريعاً عاماً مجرداً، كان القرار باطلاً لغيب في المحل.

-الفرع الثاني-

خروج التشريع على روح الدستور^٤

"الانحراف في استعمال السلطة التشريعية"

كان للفقهاء المصري فضل السبق في عرض هذه الصورة من المخالفة للدستور، وأول من أشار إليها هو الفقيه الكبير عبد الرزاق السنهوري في بحث له بعنوان "مخالفة التشريع للدستور"^٥. وخلص له السنهوري إلى أنه يجب دائماً الأخذ بمعيار موضوعي محض لا يدخله أي عنصر ذاتي، ويتمثل هذا المعيار الموضوعي في المصلحة العامة التي يجب أن يتوخاها المشرع دائماً في تشريعاته، وكذلك الغاية المخصصة التي رسمت لتشريع معين، فمثل هذا المعيار الموضوعي يتميز بالثبات والاستقرار ولا يخطئ أحد في فهم معناه، كما لا يختلف في تفسيره.

وفي تطبيقه لهذا المعيار، أورد خمسة فروض يمكن أن يتوافر فيها انحراف السلطة التشريعية عن الغاية التي قامت من أجلها:

أولاً: الرجوع إلى طبيعة التشريع ذاتها باعتبارها معياراً موضوعياً

فالتشريع بطبيعته قاعدة عامة ومجردة، فإذا وضع المجلس التشريعي تشريعاً معيناً وهو يعلم أنه لن يطبق في الواقع إلا على حالة فردية واحدة، فإن مثل هذا التشريع يكون معيباً بعبء الانحراف في استعمال السلطة التشريعية.

ومن أمثلة ذلك أن يصدر المجلس التشريعي تشريعاً بإلغاء هيئة قضائية بقصد التخلص من أعضائها، ثم يعاد تشكيل الهيئة بتشريع آخر بعد مدة وجيزة من صدور التشريع الأول، فمثل هذا التشريع يكون باطلاً، لأن المجلس التشريعي انحرف في استعمال سلطته التشريعية.

ومن ذلك أيضاً أن يصدر المجلس التشريعي تشريعاً بمناسبة قضية معروضة على المحاكم، ويكون التشريع بطبيعته لا ينطبق إلا على هذه القضية بالذات.

ثانياً: مجاوزة التشريع للغرض المخصص الذي رسم له

هذا الغرض يمثل حالة نادرة عندما يحدد الدستور أو يخصص غرضاً معيناً للتشريع. ومن أمثلة ذلك نص المادة (١٦) من القانون الأساسي المعدل، التي تحظر نقل الأعضاء

^٤ عبد الرزاق السنهوري، "مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية"، مجلة مجلس الدولة، السنة الثالثة، يناير ١٩٥٢، ص ٥٩ وما بعدها.

^٥ عبد الرزاق السنهوري، المرجع السابق.

إلا للأغراض الإنسانية المشروعة بموجب قانون ينظم ذلك، فإذا أصدر تشريع يبيح نقل الأعضاء لأغراض غير إنسانية أو مشروعة، ومنها مثلاً لأغراض تجارية، فإن مثل هذا التشريع يكون باطلاً بسبب انحراف السلطة التشريعية عن الغاية المخصصة التي رسمت للتشريع.

ثالثاً: كفالة الحريات والحقوق العامة في حدودها الموضوعية

من الحريات والحقوق العامة ما هو مطلق بطبيعته، وبالتالي لا يقبل التقييد أو التنظيم، فلو صدر تشريع يقيدها كان هذا التشريع باطلاً لمخالفته لنصوص الدستور، وبمعنى آخر لمخالفته القيود الموضوعية الواردة بالوثيقة الدستورية.

غير أنه يوجد من الحريات والحقوق العامة ما يملك المشرع القانوني حق تنظيمها، بقصد تمكين الأفراد من استعمالها، ولقد حوّل الدستور المشرع في شأنها سلطة تقديرية، على ألا ينحرف عن الغرض الذي قصد إليه الدستور وهو كفالة هذه الحريات والحقوق العامة في حدودها الموضوعية، فإذا نقضها المشرع أو انتقص منها، وهو في صدد تنظيمها كان تشريعه مشوباً بالانحراف. ومن أمثلة ذلك ما نصت عليه المادة (٢٦) من القانون الأساسي المعدل التي أشارت إلى أن للفلسطينيين حق تشكيل النقابات، والجمعيات، والاتحادات، والروابط، والأندية، والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون، فلو صدر مثل هذا القانون، وكان يفرض من القيود ما يفوّض هذا الحق، فإنه يكون تشريعاً باطلاً لانطوائه على انحراف في استعمال السلطة التشريعية.

ومعيار الانحراف موضوعي في هذه الحالة، حيث أن التثبت من الانحراف في استعمال السلطة لا يحتاج إلى الكشف عن النوايا المستترة التي اقترنت بالتشريع وقت إصداره، وإنما يكفي أن نتبين على وجه موضوعي محض أن الحق الذي ينظمه التشريع قد أصبح بعد هذا التنظيم منتقاصاً من أطرافه بحيث لا يحقق الغاية التي قصد إليها الدستور.

رابعاً: احترام الحقوق المكتسبة وعدم المساس بها في غير ضرورة أو من غير تعويض

يحرص الدستور على احترام الحقوق المكتسبة، فهو لا يسمح أن تمس في غير ضرورة، ومن ثم نصت المادة (١١٧) من القانون الأساسي المعدل على أنه " لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ويجوز عند الاقتضاء في غير المواد الجزائية النص على خلاف ذلك ". وإذا كان القانون الأساسي في هذا النص يجيز للقانون أن يشتمل على نص خاص بالأثر الرجعي، فإن ذلك على سبيل الاستثناء، وبالقدر الذي تدعو إليه الضرورة. وعلى ذلك، فإن الإسراف في تقرير الأثر الرجعي يعد انحرافاً في استعمال السلطة التشريعية.

ويلاحظ أنه لا يجوز أن يتضمن القانون نصاً على الأثر الرجعي بالنسبة للعقوبة، وإلا كان هذا النص باطلاً لمخالفته المادة (١٥) من القانون الأساسي المعدل، التي تقضي بأنه: " لا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتنفيذ القانون ". ولكن إذا صدر تشريع متضمن عقوبة مقنعة ذات أثر رجعي، أو يعدل من تشريع سابق بحجة تفسيره، أو يعفي السلطات العامة من المسؤولية عن أعمال صدرت قبل صدور ذلك القانون، فمثل هذا التشريع يكون مشوباً بالانحراف.

خامساً: مخالفة التشريع لمبادئ الدستور العليا والروح التي تهيمن على نصوصه

يذهب فريق من الفقهاء إلى أن التشريع لا يكون صحيحاً لمجرد موافقته لنصوص الدستور، بل يجب أيضاً أن يتفق ويتطابق مع القانون الأعلى الذي يحكم نصوص الدستور ذاتها.

فهناك مبادئ عليا تسود نصوص الدستور، وتهيمن على جميع أحكامه، وهذه المبادئ العليا التي هي روح الدستور، تستخلص استخلاصاً موضوعياً من نصوصه المدونة، ومتى استخلصت هذه المبادئ العليا للدستور، كان على المشرع أن يلتزم بها في تشريعاته، وأن يتجنب الانحراف عنها فيما له من سلطات تقديرية، فإذا أصدر تشريعاً يتعارض مع هذه المبادئ العليا، كان التشريع باطلاً لما ينطوي عليه من انحراف في استعمال السلطة التشريعية.

ومن أمثلة تلك المبادئ (استقلال القضاء)^٦. فإذا صدر تشريع يكون من شأنه أن ينتقص من استقلال القضاء، فإنه يكون باطلاً لانطوائه على انحراف في استعمال السلطة التشريعية، إلا إذا كان مجرد تنظيم لأعمال القضاء الإدارية بما لا يمس استقلاله. ومن أمثلة هذه المبادئ أيضاً، مبدأ (الحصانة البرلمانية)^٧ ومبدأ (فصل السلطات)^٨.

^٦ ومن أمثلة هذا المبدأ ما نصت عليه المادة (٩٨) من القانون الأساسي المعدل أن " القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة ".

^٧ ومن أمثلة هذا المبدأ ما نصت عليه المادة (٥٣) من القانون الأساسي المعدل أنه " لا يجوز مساءلة أعضاء المجلس التشريعي جزائياً أو مدنياً بسبب الآراء التي يبديونها... "

^٨ ومن أمثلة هذا المبدأ ما نصت عليه المادة (٢) من القانون الأساسي المعدل أن " الشعب مصدر السلطات ويمارسها... على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي. "

المبحث الثاني القيود الشكلية

" المخالفة الشكلية للدستور " ^٩

يخضع الدستور القانون العادي لقيود معينة فيما يتعلق بالشكل، فيبين الدستور المراحل التي يمر بها التشريع لكي يصبح قانوناً، كما يحدد الهيئات أو الجهات التي تملك المساهمة في التشريع. وقد تشوب القانون أوجه بطلان شكلية تتمثل في مخالفة قواعد الاختصاص في إصدار التشريع وفي مخالفة قواعد الشكل الواجب اتباعها في سنه.

تتمثل المخالفة الشكلية للدستور - كما ذكرنا - في الخروج على قواعد الاختصاص، أو مخالفة قواعد الشكل والإجراءات التي يتطلبها الدستور لكي يكون القانون صحيحاً.

- الفرع الأول -

مخالفة قواعد الاختصاص

الأصل أن السلطة التشريعية هي التي تقوم بمهمة التشريع، ولا يجوز الخروج على هذا الأصل إلا بنص صريح في الدستور. كما أن السلطة التنفيذية تتولى أعمال التنفيذ، ولا يجوز لها أن تتدخل في أعمال التشريع إلا بنص صريح في الدستور.

ولما كان الأمر كذلك، فلا يجوز للسلطة التنفيذية أن تشرع إلا بتفويض من السلطة التشريعية أو بنص من الدستور،^{١٠} فإن قامت بهذا التفويض ولم يكن الدستور قد صرح به، فإن القانون الذي صدر على أساسه عن طريق السلطة التنفيذية يعتبر غير دستوري، ويكون معيباً بعبء عدم الاختصاص لصدوره من سلطة غير مختصة بالتشريع.

^٩ عبد الرزاق السنهوري، المرجع السابق، ص ٣٠ وما بعدها.

عبد العزيز محمد سلمان، قيود الرقابة الدستورية، دار نهضة القانون، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٦١ وما بعدها.

^{١٠} ولذلك نجد البعض من الدساتير تنص صراحة على حق السلطة التشريعية في تفويض السلطة التنفيذية في إصدار تشريعات معينة، إلا أنها تضع قيوداً على استعمال هذا الحق. وفي هذا السياق، نجد أن القانون الأساسي المعدل ينص في المادة (٤٣) منه على أنه " لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها، زال ما يكون لها من قوة القانون " .

وإذا كانت الوظيفة الأساسية للسلطة التنفيذية تتمثل في تنفيذ القانون دون سنده، فإن الدستور قد يبيح لها في بعض الظروف القيام بعملية التشريع في نطاق معين^{١١}. وعلى ذلك فإذا تعدت هذه السلطة نطاق أعمالها المحددة في الدستور وأصدرت تشريعاً في غير الحدود المقررة لها، كان التشريع مشوباً بعدم الاختصاص.

-الفرع الثاني-

مخالفة الشكل الواجب اتباعه

يمر التشريع، حتى يكون دستورياً، بمراحل متعددة. ويتربط على عدم استيفائه للإجراءات الشكلية الجوهرية التي يوجب الدستور اتباعها في إصداره، أن يصير باطلاً متعيناً إلغائه أو الامتناع عن تطبيقه على الواقعة المعروضة. ومن أمثلة المخالفات الشكلية أن يصدر القانون دون موافقة الأغلبية البرلمانية المحددة دستورياً عليه^{١٢} أو دون تصديق رئيس الدولة في الأحوال التي يوجب فيها الدستور ذلك^{١٣}.

ولا خلاف بين الفقهاء في أن من حق الجهة المنوط بها الرقابة على دستورية القوانين، أن تراقب التشريع من الناحية الشكلية، للتأكد من صدوره عن الهيئة أو الجهة التي حولها الدستور حق إصداره، ومن اتباعها للإجراءات المطلوبة في هذا الصدد.

^{١١} أعطى القانون الأساسي المعدل بعض الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية، ومن ذلك ما نصت عليه الفقرة (٧) من المادة (٦٨) منه بقولها "يمارس رئيس الوزراء ما يلي:

٧- توقيع وإصدار اللوائح أو الأنظمة التي يصادق عليها مجلس الوزراء....". وكذلك ما نص عليه القانون الأساسي المعدل في المادة (٧٠) منه بقولها "لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين".

^{١٢} الأغلبية التي تتطلبها الدساتير عادة لإقرار القوانين هي الأغلبية العادية التي تتمثل في الأغلبية المطلقة للحاضرين. ومن الملاحظ أن القانون الأساسي المعدل لم ينص على تلك الأغلبية المطلوبة لإقرار القوانين، وترك الأمر في ذلك لينظم في النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

^{١٣} إذا كانت القاعدة العامة التي تسيطر على الدساتير البرلمانية عامة أن القانون لا يصدر إلا إذا صدق عليه رئيس الدولة، فإن بعض الدساتير تعطي للسلطة التشريعية وسيلة تتلافى بها اعتراض رئيس الدولة على مشروع القانون، إذ يرد القانون بعد الاعتراض إلى المجلس التشريعي لمناقشته، وإذا أصر المجلس على رأيه السابق - بأغلبية خاصة- التزم الرئيس بإصداره. ومن ذلك ما قرره القانون الأساسي المعدل في المادة (٢/٤١) التي نصت على أنه "٢. إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون على المجلس التشريعي وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة، تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي، فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، أعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية".

الفصل الثاني

المبادئ الموضوعية والشكلية في القانون الأساسي (المعدل)

لقد تضمن القانون الأساسي المعدل عدداً من المبادئ التي تحد من السلطة التقديرية للمجلس التشريعي في سن القوانين، وذلك سواء من الناحية الموضوعية للتشريع، أو من الناحية الشكلية. وبيان هذه المبادئ هو ما سيكون مداراً لبحثنا في هذا الجزء من الدراسة، فنبين أولاً المبادئ الموضوعية، ثم نعرض بإيجاز للمبادئ الشكلية.

المبحث الأول

المبادئ الموضوعية في القانون الأساسي (المعدل)^{١٤}

جاءت نصوص القانون الأساسي المعدل لتقرر عدداً من المبادئ الموضوعية المهمة التي يجب أن تشكل الأساس الذي يقاس عليه مدى انسجام أي من التشريعات المطبقة في فلسطين مع القانون الأساسي. فإذا وجد أن أيّاً من التشريعات السابقة على صدور هذا القانون تحتوي على ما يخالف هذه المبادئ، فإننا نكون أمام حالة تعرف " بعدم الانسجام الدستوري "، الأمر الذي يقتضي المعالجة بالطرق والأساليب القانونية المتاحة. أما إذا وجدت مخالفة هذه المبادئ في أي من التشريعات اللاحقة على صدور القانون الأساسي، فإننا نكون أمام حالة تعرف " بعدم دستورية التشريع "، الأمر الذي يقتضي -حتماً- التدخل بالوسائل القانونية والدستورية لمعالجة هذه الحالة.

ولبيان هذه المبادئ الموضوعية، فإننا سنقوم بالعمل على تصنيفها إلى مجموعات، وذلك على النحو التالي:

^{١٤} أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، القاهرة، ط ٢، ٢٠٠٠، ص ١٧ وما بعدها.

فيصل شطناوي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، دار الحامد، عمان، ط ١، ٢٠٠٢، ص ٣١٣ وما بعدها.

نعيم عطية، النظرية العامة للحريات الفردية، الدار القومية، القاهرة، ١٩٦٥، ص ٢٢١ وما بعدها.

ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩، ص ٤١٩ وما بعدها.

علي عوض حسن، النصوص التشريعية المحكوم بعدم دستورتها، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ١٧ وما بعدها.

-الفرع الأول-

المجموعة الأولى مبدأ المساواة

تضم المجموعة الأولى بيان "مبدأ المساواة"، وقد ارتأينا أفراد هذا المبدأ في مجموعة منفردة باعتباره المبدأ الذي يشكل أساساً لكل الحريات العامة. ومما يؤيد ذلك أن المشرّع الدستوري لدينا قام بالنص على هذا المبدأ في أول مواد الباب الثاني الخاص ببيان "الحقوق والحريات العامة"، وذلك في المادة (٩) من القانون الأساسي المعدل، التي تنص على ما يلي: "الفلسطينيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة".

لا شك في أن المساواة هي أساس الحريات العامة، "فالحرية العامة" لا وجود لها إذا اقتصر التمتع بها على فئة دون أخرى من المواطنين. وجعل الحرية مقصورة على البعض دون الآخر من شأنه أن يحطم مبدأ المساواة، ويتعارض مع الحرية ذاتها في الوقت نفسه^{١٥}. ففي مجال الوظيفة العامة، مثلاً، إذا حرمت طائفة معينة من المواطنين من دخول الوظائف العامة لعقيدة أو لرأي سياسي يؤمنون به، فإن هذا الوضع ينطوي على إخلال بمبدأ المساواة بالقدر نفسه الذي ينطوي فيه على إخلال بحرية الرأي. فإذا عرفنا ذلك وجدنا تساؤلاً يفرض نفسه علينا، وهو: ما هي الأمور التي تخرق مبدأ المساواة وينبغي على المشرّع أن يتجنبها؟

إن المشرّع وهو يصدر النصوص التشريعية يتمتع بسلطة تقديرية تمكنه أن يشرع ما يراه مناسباً للمجتمع.

وهذه السلطة التقديرية يرد عليها بعض القيود التي أوردتها المادة (٩) من القانون الأساسي. فالمشرّع، وإن استطاع أن ينظم شؤون المواطنين كما يحلو له، فإنه - في تنظيمه للحقوق والحريات العامة - يجب ألا يميز بينهم على أساس "العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة".

العرق: قد تتنوع الأعراق داخل دولة ما، فعلى المشرّع في هذه الحالة ألا يميز في الحقوق والواجبات بين عرق وآخر، وإلا كان عمله مناقضاً للدستور، ويستوجب الإلغاء لعدم المشروعية.

^{١٥} كريم يوسف كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧، ص ٣٠٣.

الجنس واللون: أما الجنس، فيقصد به التمييز على أساس الذكورة والأنوثة، وأما اللون، فيقصد به التمييز على أساس لون بشرة الإنسان، وقد حظر القانون الأساسي على المشرع، وهو بصدد تنظيمه للحقوق والحريات العامة، أن يتبنى أية قاعدة قانونية قد تميز في الجنس أو اللون.

الدين: هو العقيدة السماوية التي يؤمن بها الفرد. ويأبى مبدأ المساواة أن تكون هناك تفرقة في الحقوق والواجبات والحريات العامة على أساس الدين.

الرأي السياسي: ويقصد به العقيدة السياسية التي يؤمن بها الفرد. ومن هنا، فإن قياداً مهماً يرد على السلطة التقديرية للمشرع وهو ينظم قانوناً ما ألا يجري أي تمييز في هذا الشأن على أساس العقيدة السياسية، فيجعل لأعضاء حزب أو تنظيم سياسي معين قدراً أكبر من المزايا أو قدراً أقل من سواهم في تحمل الأعباء العامة.

الإعاقة: يقصد بها أن يصاب الفرد بما يؤدي إلى تعطل عضو أو أكثر من أعضاء جسده، ويشمل ذلك أيضاً الإعاقة النفسية، وعليه فإنه يتعارض مع مبدأ المساواة أن تقام تفرقة في الحقوق والحريات العامة على مثل هذا الأساس.

والسؤال الذي يفرض نفسه هنا، هل أوردت المادة (٩) كل صور التمييز التي تتعارض مع مبدأ المساواة، أم أن هناك صوراً أخرى لم تتناولها؟

وبعبارة أخرى، لنفرض أن المشرع أصدر قانوناً انتهك في بعض نصوصه مبدأ المساواة، ولكن هذا الانتهاك لم يبنَ على أساس العرق، أو الجنس، أو اللون، أو الدين، أو الرأي السياسي، أو الإعاقة، هل يعتبر هذا القانون متفقاً أو منسجماً مع القانون الأساسي لأنه لم ينطو على أي صورة من صور التمييز التي أوردتها المادة (٩)، أم أنه يعتبر مخالفاً وغير منسجم معه لأن تلك الصور ليست هي كل الصور الممكنة؟

تبقى الإجابة عن هذا السؤال محل اجتهاد، فإذا أخذنا باجتهادنا أن الصور التي ذكرت في نهاية المادة (٩) ما هي إلا صور وردت على سبيل المثال لا الحصر، فإن ذلك يعني أن الإجابة عن السؤال السابق ستكون بأن أي إخلال بمبدأ المساواة؛ سواء للصور المذكورة في المادة السابقة أم لأي من الصور المتعارف عليها ضمن المبادئ الدستورية دولياً أو عالمياً، تشكل حالة من حالات المخالفة أو عدم الانسجام مع القانون الأساسي.

وأما إذا أدى الاجتهاد بنا إلى القول إن الصور الواردة في المادة (٩) من القانون الأساسي قد جاءت على سبيل الحصر لا المثال، فإن ذلك يعني أن أي إخلال بمبدأ المساواة بغير ما ورد من هذه الصور لا يشكل مساساً أو مخالفة للقانون الأساسي.

ومن تتعب ما ذهبت إليه النظم القانونية المقارنة، في محاولة لإيجاد الإجابة عن هذا التساؤل، نجد أن المجلس الدستوري في فرنسا والمحكمة الدستورية العليا في مصر،

قد أخذنا بوجهة النظر الأولى. ونحن نذهب إلى القول بأن صور التمييز الواردة في المادة (٩) - كما هو الحال في فرنسا ومصر - لم ترد على سبيل الحصر.

معنى المساواة:

عندما تقرر المادة (٩) من القانون الأساسي أن الفلسطينيين أمام القانون سواء، فما معنى المساواة التي يقصدها المشرع هنا؟ للإجابة عن هذا السؤال نقول إننا لا نستطيع أن نملي على المشرع، وهو بصدد سن القوانين، أن يساوي بين الناس جميعاً مهما اختلفت العناصر القانونية والواقعية المحيطة بهم. فلا يمكن أن نطلب منه أن يساوي في دفع الضرائب بين من يعمل ومن لا يعمل. ولا يمكن أن نطلب منه أن يساوي في إشغال الوظائف العامة بين أدين بجريمة مخلة بالشرف من جهة، ومن لم يرتكب مثل هذه الجريمة من جهة أخرى^{١٦}.

فمبدأ المساواة لا يؤدي إلى أن يكفل سائر الناس بتطابق تام في المعاملة، بل يعني أن يعامل بالطريقة نفسها الأشخاص الذين يوجدون في المراكز نفسها. وبعبارة أخرى، فالمقصود بالمساواة هنا المساواة بين من تتماثل ظروفهم ومراكزهم القانونية^{١٧}.

ولكن كيف لنا قياس هذه المساواة؟

وهنا نصل إلى نقطة بالغة الدقة، وشديدة الأهمية إلى حد بعيد، فأبي فرد يمكنه أن يتحدث باسم المساواة في وضع تنعدم فيه المساواة تماماً.

ولنفرض، مثلاً، أن هناك قانوناً يجعل دخول بعض الوظائف العامة المميزة مقصوراً على أبناء فئة معينة من الناس، فمثل هذا القانون يقال فيه - وللوهلة الأولى - أنه ينطوي على إخلال بمبدأ المساواة، ومن ثم فهو مشوب بعدم الدستورية. ومع ذلك، فإننا نستطيع أن نتكلم وبحجة المساواة أيضاً، فنقول إن كل من ينتسبون إلى أبناء هذه الفئة المميزة متساوون في الالتحاق بهذه الوظائف، وإن النص التشريعي الذي كفل لهم هذه الميزة قد توافرت فيه صفتا العمومية والتجريد، فهو، وقد ساوى بينهم في هذه الميزة، قد أحترم مبدأ المساواة.

وهذه النتيجة خاطئة بغير شك أو جدال، وقد ولد الخطأ فيها منذ النقطة الأولى التي بدأ منها القياس. فالقياس يجب أن يكون في هذه الحالة وفي كثير من الأحيان على "المجموع الكبير" وليس على الفئة التي تمثل في ذاتها خروجاً على مبدأ المساواة.

^{١٦} كريم يوسف كشاكش، المرجع السابق، ص ٣٠٤.

^{١٧} احمد فتحي سرور، المرجع السابق، ص ١١٤.

غير أن للمشرع أن يخالف مبدأ المساواة لدواعي المصلحة العامة، ففي مجال الوظائف العامة فإن هناك عدداً من الوظائف تحجز لذوي الاحتياجات الخاصة وللمصابين وللشهداء ولأبنائهم وللأسرى، وعلى الرغم من أن هؤلاء يتمتعون بهذا الوضع الخاص، فإنه لا يوجد ثمة إخلال بمبدأ المساواة، فهذا الوضع الخاص اقتضته اعتبارات المصلحة العامة.

إن هذه القاعدة والقاعدة السابقة هما اللتان تضعان الأمور في وضعها السليم تماماً في تحديد مبدأ المساواة، ولا تسمح للفكر الدستوري أن يضل وهو في مجال البحث عن انسجام أو مخالفة القوانين للقانون الأساسي^{١٨}.

المساواة أمام القانون تمتد إلى عدد من المجالات:

إن المساواة أمام القانون تعني أن لا نفرق في المعاملة بين من يوجدون في المركز القانوني نفسه. فالأفراد الذين يوجدون في المركز نفسه يجب أن يعاملوا على قدم المساواة، بغير أفضلية للبعض أو محاباة.

ومن هنا فإن هذا المبدأ - المساواة أمام القانون - لا يقتصر على مجال دون آخر. فالقانون هو الذي يقرر الحقوق العامة، وهو الذي يقرر الواجبات والأعباء العامة، وهو الذي ينشئ المرافق العامة، من هنا، فإن المساواة أمام القانون تعني:

- (١) المساواة في الحقوق السياسية: والحقوق السياسية تتمثل في حق الانتخاب وحق الترشيح، وحق تولي الوظائف العامة.
- (٢) المساواة في الحريات العامة.
- (٣) المساواة في الأعباء العامة.

-الفرع الثاني-

المجموعة الثانية

المبادئ الموضوعية الخاصة بالحريات العامة

يتمتع مجال الحريات العامة بأهمية خاصة في نطاق البحث عن انسجام التشريعات مع القانون الأساسي، ذلك لأن القانون الأساسي يضع أسس هذه الحريات ويترك تنظيمها بعد ذلك للقانون. ومن هنا فإن القانون يختص بتنظيم هذه الحريات، ولكنه لا يملك إلغائها. وبين التنظيم والمصادرة يجري النقاش ويكون الجدل. فإلى أي حد يملك القانون أن يقيد من هذه الحريات فيكون التقييد تنظيمياً ولا يكون إلغاءً؟

^{١٨} كريم يوسف كشاكش، المرجع السابق، ص ٣١٠ وما بعدها. احمد فتحي سرور، المرجع السابق، ص ١٢٣ وما بعدها.

يمكن تقسيم الحريات العامة الواردة في القانون الأساسي إلى مجموعات خمس على النحو التالي:

- ١- الحريات الشخصية.
- ٢- الحريات الذهنية أو حريات الفكر.
- ٣- الحريات الاقتصادية.
- ٤- الحريات السياسية.
- ٥- الحريات الاجتماعية.

أولاً- المبادئ الموضوعية في مجال الحريات الشخصية:

وتضم المبادئ الموضوعية في مجال الحريات الشخصية ما يلي:

- ١- حق الأمن.
- ٢- حرية التنقل.
- ٣- حرمة المساكن.
- ٤- احترام السلامة الذهنية للإنسان.
- ٥- حرمة الحياة الخاصة.

هذه الحريات الشخصية، ويطلق عليها أيضاً مصطلح " الحريات الأساسية "، تعتبر أساساً للحريات العامة الأخرى، وأساساً للحريات السياسية أيضاً.

أ- المبدأ الموضوعي الخاص بحق الأمن:

إن هذا الحق يمثل الحرية الشخصية في أدق صورها. وهو يعبر عن حق الإنسان في ألا يقبض عليه أو يحبس إلا في الأحوال المنصوص عليها في القانون، وقد كفله القانون الأساسي المعدل في المادة (١١) منه فنص على أن:

" الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مكفولة لا تمس. ولا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر قضائي وفقاً لأحكام القانون، ويحدد القانون مدة الحبس الاحتياطي، ولا يجوز الحجز أو الحبس في غير الأماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجون " .

فالحرية الشخصية حق طبيعي وأصل عام، ولكنها يمكن أن تقيّد، وهذا واضح من عبارات النص السابق بالقول " ... وفقاً لأحكام القانون ... " غير أن على المشرع عند تنظيمه لهذا الحق أن لا يتجاوز الحدود، بحيث يفقد هذا الحق محتواه، ما يؤدي إلى مخالفته للقانون الأساسي.

مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات:

إن كفالة الحرية الشخصية - وكفالة حق الأمن - تحتمان بالضرورة تقرير مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، فيكون الأصل العام: ألا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون. وهذا المبدأ يستتبع مبدأ آخر هو: عدم سريان القوانين الجزائية بأثر رجعي، وقد نص القانون الأساسي في المادة (١٥) منه على أن:

"العقوبة شخصية، وتمنع العقوبات الجماعية، ولا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني، ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائي، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لنفاذ القانون".

وهذا النص ينطوي بحد ذاته على مبادئ أربعة:

- ١- إن العقوبة شخصية.
- ٢- وأن لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني.
- ٣- وأن العقوبة لا توقع إلا بحكم قضائي.
- ٤- وأخيراً لا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لنفاذ القانون.

العقوبة شخصية:

فالعقوبة تنصب على فاعل الجريمة وحده، ولا يحملها أحد سواه لم يشترك معه فيها.

لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني:

وهذا يعني أن مشرع القانون الأساسي اشترط في الجريمة وفي العقوبة أن تكون بقانون، ما يؤدي إلى القول إن أي خروج على هذا المبدأ يشكل مخالفة لهذا القانون الأساسي، فعلى سبيل المثال لو أن السلطة التنفيذية، وهي بصدد إصدار لوائح تنفيذية لقانون ما، ضمنت هذه اللوائح جرائم أو عقوبات، لأمكن وصم هذه اللوائح بمخالفتها للقانون الأساسي.

العقوبة لا توقع إلا بحكم قضائي:

فالقانون الأساسي قد حمى الحرية الشخصية فجعل القضاء وحده هو المختص بتوقيع العقوبات، ومن هنا إذا صدر أي قانون يتضمن في نصوصه جعل توقيع العقوبة أو الإغفاء منها بغير حكم من القضاء، فإن من شأن ذلك أن يجعله مشوباً بمخالفته للقانون الأساسي.

عدم رجعية القوانين الجزائية:

إن مبدأ عدم الرجعية هذا يعتبر أمراً أساسياً في حماية الحرية الشخصية، وقد أكدت على هذا المبدأ المادة (١١٧) من القانون الأساسي بقولها " لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ويجوز عند الاقتضاء في غير المواد الجزائية النص على خلاف ذلك " .

ب- المبدأ الموضوعي الخاص بحرية التنقل:

وقوام هذا المبدأ أنه يسمح للفرد بالتنقل من مكان إلى آخر داخل بلاده، ويسمح له بأن يغادر إقليم بلاده ويعود إليه متى شاء^{١٩}.

وهذه الحرية يجب أن تتاح للكافة دون استثناء، ولذلك فإن على السلطة التشريعية عند تنظيمها لهذه الحرية أن تقوم بذلك على شكل لا تتعارض فيه مصالح الأفراد في استعمالها تعارضاً يجعل هذا الاستعمال مستحيلاً.

وقد وضع القانون الأساسي أسس هذه الحرية في مواده، وذلك على النحو التالي:

تنص المادة (٢٠) منه على أن:

" حرية الإقامة والتنقل مكفولة في حدود القانون " .

ومقتضى ذلك أن الأصل العام أن يكون للفرد الحق في الإقامة في أية جهة يريد، وفي أي مكان يريد، هذا هو الأصل العام، ويجوز تقييد هذا الأصل العام في حالات يحددها القانون.

والقانون في هذا التحديد لا يمكنه -وفق القانون الأساسي- أن يجعل الاستثناء وكأنه القاعدة فيمتد الحظر ويطول أمره، فيصبح القيد هو القاعدة، والاستثناء هو الحرية.

وتنص المادة (٢٨) منه على أنه:

" لا يجوز إبعاد أي فلسطيني عن أرض الوطن أو حرمانه من العودة إليه أو منعه من المغادرة..... " .

فالمواطن -كل مواطن- له الحق في أن يستقر بصفة دائمة على إقليم بلاده، ولم يعد ممكناً أن نرى مواطناً يحكم عليه بعقوبة النفي خارج البلاد. وكذلك الأمر بالنسبة لمنع أي مواطن من المغادرة، إلا أن القانون يستطيع -ووفق القانون الأساسي- أن يمنع

^{١٩} فيصل شطناوي، المرجع السابق، ص ٣٢٨.

المواطن من مغادرة البلاد، وبهذا المعنى تنص المادة (١١) من القانون الأساسي المعدل على أن " الحرية الشخصية حق طبيعي ... لا يجوز ... منعه من التنقل إلا بأمر قضائي وفقاً لأحكام القانون ... ". ومقتضى هذه المادة أيضاً أن المنع من التنقل لا يمكن أن يكون إلا بأمر من القضاء.

ج- المبدأ الموضوعي الخاص بحرمة المسكن:

إن حرمة المسكن تعد إحدى الحريات الشخصية.

وهذه الحرية يتمتع بها الإنسان في المكان الذي يسكن فيه، سواء أكان مالكا أم مستأجراً. وهي تقضي أولاً بحق الإنسان في اختيار مسكنه في أي مكان يشاء، وفي تغييره عندما يشاء. وتقضي بعد ذلك بحق الإنسان في ألا يقتحم عليه مسكنه أو يفتش إلا في الأحوال التي يحددها القانون.^{٢٠}

ومن هنا، فإن الفقه الدستوري يعنى بالدرجة الأولى بهذا الجانب، فيتكلم دائماً في مجال هذه الحرية عن " حرمة المسكن " .

وقد سائر القانون الأساسي النظام الدستوري المقارن بتنظيمه لهذه الحرية، إذ نصت المادة (١٧) على أن:

" للمساكن حرمة، فلا تجوز مراقبتها أو دخولها أو تفتيشها إلا بأمر قضائي مسبب ووفقاً لأحكام القانون... " .

ويتبين من التأمل في هذه المادة أن القانون الأساسي قد كفل حرمة المسكن بشكل حازم. ففي هذا المجال - مجال حرمة المسكن - اشترط القانون الأساسي المعدل لدخول المساكن أو تفتيشها وحتى مراقبتها:

١. أن يتم ذلك بأمر قضائي، والمقصود بذلك أمر من القضاء المختص.

٢. وأن يكون هذا الأمر مسبباً.

٣. وأنه لا استثناء في ذلك على الإطلاق في حالة التلبس.

د- المبدأ الموضوعي الخاص باحترام السلامة الذهنية للإنسان:

إن تقدم العلم وشدة الاستهانة بكرامة الإنسان لدى بعض سلطات التحقيق، جعل الاهتمام بهذه الحرية لتكون واحدة من أدق الحريات الشخصية.

^{٢٠} فيصل شطناوي، المرجع السابق، ص ٣٢٠.

فالعلم قد وصل في آخر تطوراته إلى العديد من الوسائل التي تضيع السلامة الذهنية للإنسان، فيفقد معها سيطرته على نفسه، فيسجل على نفسه، أو يسجل على الآخرين ما يأبى لو كان حر الإرادة.

وشدة الاستهانة بكرامة الإنسان جعلت بعض سلطات التحقيق تسلط على المتهم أمامها قدراً من العذاب يلحقه في بدنه أو في عرضه أو في كرامته فيعترف بما لم يفعله لينجو من الجحيم الذي يلاقيه.

وقد وضع القانون الأساسي المعدل أساس هذه الحرية في المادة (١٣) التي يقول فيها:

" ١- لا يجوز إخضاع أحد لأي إكراه أو تعذيب، ويعامل المتهمون وسائر المحرومين من حرياتهم معاملة لائقة.

٢- يقع باطلاً كل قول أو اعتراف صدر بالمخالفة لأحكام الفقرة الأولى من هذه المادة " .

-ه- المبدأ الموضوعي الخاص بحرمة الحياة الخاصة^{٢١}:

هذه الحرية تكمل الحرية السابقة، فتلك الحرية تحمي السلامة الذهنية للإنسان من العدوان العلني، أما هذه الحرية فتحمي السلامة الذهنية من عدوان يتم خلسة.

وقد أدى التقدم العلمي إلى إيجاد أنواع دقيقة من الأجهزة، توضع خلسة وتؤدي عملها بكفاءة عالية. وفي لحظات معينة، يجابه الفرد فيها بحصيلة ذلك كله ليكون وسيلة ضغط رهيبية تتسلط على إرادته، فتهدر حريته الشخصية إهداراً كاملاً. ومن هنا، فإن الحرية الشخصية تتطلب احترام حرمة الحياة الخاصة للإنسان، وهذا ما أكده القانون الأساسي المعدل في المادة (٣٢) منه، التي جاء فيها:

" كل اعتداء على أي من الحريات الشخصية، أو حرمة الحياة الخاصة للإنسان وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها القانون الأساسي أو القانون، جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه الضرر " .

^{٢١} احمد فتحي سرور، المرجع السابق، ص ٧٤٣ وما بعدها.

ثانياً- المبادئ الموضوعية في مجال حريات الفكر والحريات الذهنية:

هذه الحريات على الرغم من تعددها تدور كلها في فلك واحد وهو أن الإنسان حرّ في أن يكون رأيه كما يريد، حر في التعبير عنه كما يشاء، فهو حر في أن يكون فكره في شتى الموضوعات، وهو حر في أن ينشر هذا الفكر على الآخرين بالوسائل التي يملكها.

ونستطيع القول إن هذه الحريات ست:

- أ- حرية الرأي.
- ب- الحرية الدينية.
- ج- حرية التعليم.
- د- حرية الصحافة.
- هـ- حرية الاجتماع.
- و- حرية تكوين الجمعيات.

ولسوف نعرض لكل واحدة منها -على التوالي- الواحدة تلو الأخرى.

أ- المبدأ الموضوعي الخاص بحرية الرأي^{٢٢}:

تعتبر هذه الحرية بمثابة الحرية الأم بالنسبة لسائر الحريات الذهنية. فكلها تصدر عن حرية الرأي التي تبيح للإنسان أن يكون رأياً خاصاً في كل ما يجري تحت ناظريه من أحداث.

وقد وضع القانون الأساسي المعدّل أساسها في المادة (١٩) التي تقول أن:

" لا مساس بحرية الرأي، ولكل إنسان الحق في التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غير ذلك من وسائل التعبير أو الفن مع مراعاة أحكام القانون " .

ويميز هذه الحرية أمران:

- ١- أنها أساسية في الحريات الذهنية.
- ٢- وأنها خطيرة جداً في الحياة العامة والحياة الخاصة على السواء.

ويترتب على ذلك أنها من أكثر الحريات حاجة للتنظيم، بحيث لا تتعارض حرية الفرد مع حرية المجتمع كله بقيمه ونظمه ومؤسساته، ولا تتعارض حرية الفرد مع حرية الفرد الآخر. والقانون هو أداة هذا التنظيم. فإلى أي مدى يمكن للمشرّع أن يتدخل بالتنظيم، ويكون تدخله غير متعارض مع القانون الأساسي؟

^{٢٢} فيصل شطناوي، المرجع السابق، ص ٣٣٤.

إن القانون الأساسي في المادة (١٩) جعل حرية الرأي مكفولة، وجعل لكل إنسان الحق في أن يعبر عن رأيه بكل وسائل التعبير، ولكنه جعل ذلك كله "مع مراعاة أحكام القانون". وهذا يعني أنه قد جعل للمشرع أن يضع ما يراه ملائماً من القيود بشرط ألا يصادر هذه الحرية كاملة، وألا تكون هذه القيود متعارضة مع أحكام القانون الأساسي ذاته.

ب- المبدأ الموضوعي الخاص بالحرية الدينية^{٢٣}:

هذه الحرية تتعلق بعلاقة الفرد بربه، وهي في الواقع حريتان: حرية العقيدة، وحرية إقامة الشعائر الدينية. الحرية الأولى تبيح للإنسان أن يعتقد ديناً معيناً، والحرية الثانية تبيح له أن يزاول شعائر هذا الدين.

والحريتان - في الفقه الدستوري - ليستا على قدم المساواة، فإذا كانت حرية إقامة الشعائر الدينية يمكن أن تقيد، فإن حرية العقيدة مطلقة. فالإنسان لا يُجبر إطلاقاً على أن يعتقد ديناً معيناً، أو يترك دينه إلى دين آخر. وأما حرية إقامة الشعائر الدينية، فإن القانون يُدخل عليها - عادة - بعض القيود، سواء للمحافظة على النظام العام، أو لمنع التعارض بين الأديان المختلفة.

ولقد نظم القانون الأساسي المعدل كلتا الحريتين في نص واحد، هو نص المادة (١٨) الذي قضى فيه بأن:

"حرية العقيدة والعبادة وممارسة الشعائر الدينية مكفولة شريطة عدم الإخلال بالنظام العام أو الآداب العامة".

ويستفاد من ذلك أن المشرع قد التزم مبدأ "حرية العقيدة المطلقة"، وحرية إقامة الشعائر الدينية باعتبارهما من الأصول الدستورية الثابتة المستقرة، فلكل إنسان أن يؤمن بما يشاء من الأديان والعقائد التي يطمئن إليها ضميره، وتسكن إليها نفسه، ولا سبيل لأية سلطة عليه فيما يدين به في قرارة نفسه وأعماق وجدانه.

أما حرية إقامة الشعائر الدينية وممارستها فهي مقيدة بقيد أفصحت عنه المادة السابقة، وهو "قيد عدم الإخلال بالنظام العام أو الآداب العامة".

ج- المبدأ الموضوعي الخاص بحرية التعليم:

إن هذه الحرية تستمد أهميتها من شدة تأثيرها في تحديد كيان الفرد طوال عمره. فبقدر ما يتلقاه الفرد من التعليم، تتحدد مكانته في المجتمع، ليس بالنسبة لسلطة الحكم فحسب، وإنما بالنسبة للأفراد العاديين أيضاً.

^{٢٣} فيصل شطناوي، المرجع السابق، ص ٣٣٧.

والواقع أن هذه الحرية تنطوي على حقين:

أولاً: حق الفرد في أن يعلم، وهذا الحق يسمح للفرد في أن ينشر علمه وأفكاره على الناس. وهذا الحق - في هذه الناحية - يتصل اتصالاً وثيقاً بحرية الرأي.

ثانياً: حق الفرد في أن يتعلم، وهذا الحق يسمح للفرد بأن يتلقى قدرًا من التعليم يتناسب مع مواهبه واستعداده العقلي.

وحرية التعليم من أكثر الحريات العامة خضوعاً لتدخل الدولة، وما تفرضه من قيود. فالدولة تحرص حرصاً بالغاً على تنظيم شامل ودقيق لهذه الحرية، وهي في هذا الشأن تكون مدفوعة بدوافع ثلاثة، الدافع الأول حرصها على أن يلحق النشء في جميع مراحل التعليم احترام القيم الأساسية التي يدين بها المجتمع، فلا تتضمن برامج التعليم تجاهلاً لهذه القيم أو تشجيعاً على الخروج عليها. الدافع الثاني حرصها على المستوى العلمي للخريجين، فهؤلاء سوف يساهمون في مجالات الحياة العامة كل في مجال تخصصه، ومصصلحة الأمة تتطلب أن يكونوا على مستوى عالٍ من الكفاءة الفنية. وأما الدافع الثالث، فهو حرص الدولة على ألا يكون التعليم امتيازاً لقلّة من أبناء المجتمع يتمتعون به بحكم ما لهم من ثراء.

والقانون الأساسي نظم هذه الحرية بكل مقوماتها في المادة (٢٤) منه، التي تقول:

" ١- التعليم حق لكل مواطن، وإلزامي حتى نهاية المرحلة الأساسية على الأقل، ومجاني في المدارس والمعاهد والمؤسسات العامة.

٢- تشرف السلطة الوطنية على التعليم كله وفي جميع مراحل مؤسساته وتعمل على رفع مستواه.

٣- يكفل القانون استقلالية الجامعات، والمعاهد العليا، ومراكز البحث العلمي، ويضمن حرية البحث العملي، والإبداع الأدبي، والثقافي، والفني، وتعمل السلطة الوطنية على تشجيعها وإعانتها.

٤- تلتزم المدارس والمؤسسات التعليمية الخاصة بالمناهج التي تعتمدها السلطة الوطنية وتخضع لإشرافها".

وعليه، فإن الحق في التعليم - الذي أرسى القانون الأساسي أصله - فحواه أن يكون لكل مواطن الحق في أن يتلقى قدرًا من التعليم يتناسب مع قدراته ومواهبه، وأن يختار نوع التعليم الذي يراه أكثر اتفاقاً وميوله وملكاته، وذلك كله وفق القواعد التي يتولى المشرع وضعها تنظيمياً لهذا الحق، بما لا يؤدي إلى مصادرته أو الانتقاص منه، وعلى ألا تخل القيود التي يفرضها المشرع في مجال هذا التنظيم بمبدأي تكافؤ الفرص والمساواة

أمام القانون الذي يضمنه القانون الأساسي في المادة (٩) منه، بقولها "الفلسطينيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم ...".

د- المبدأ الموضوعي الخاص بحرية الصحافة:

إن حرية الصحافة - في مفهومها الأول- تتطلب أن تكون الصحف كلها حرة فيما تنشر، لا تستطيع الحكومة أن تملّي عليها رأياً، أو تنزل بها صنوف المضايقات إذا ما زاولت حق النقد.

ومن هنا، فإنها يجب أن تُحمى من إرهاب السلطة وتعسفها، فلا تصدر الصحيفة، ولا توقف، ولا تغلق إلا بأمر من القضاء، وبعد ضمانات قوية. وقد وضع القانون الأساسي المعدل أساس حرية الصحافة، وذلك في المادة (٢٧) التي ذهبت إلى القول أن:

"١- تأسيس الصحف وسائر وسائل الإعلام حق للجميع يكفله هذا القانون الأساسي، وتخضع مصادر تمويلها لرقابة القانون.

٢- حرية وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمكتوبة وحرية الطباعة والنشر والتوزيع والبعث، وحرية العاملين فيها، مكفولة وفقاً لهذا القانون الأساسي والقوانين ذات العلاقة.

٣- تحظر الرقابة على وسائل الإعلام، ولا يجوز إنذارها أو وقفها أو مصادرتها أو إلغاؤها أو فرض قيود عليها إلا وفقاً للقانون وبموجب حكم قضائي".

هـ- المبدأ الموضوعي الخاص بحرية الاجتماع:

هناك ثلاثة شروط لتحقيق حرية الاجتماع^{٢٤}:

أولاً: أنه حادث عمدي، يسعى له أصحابه عن قصد، وبذلك يتميز عن مجرد التجمهر العادي الذي يقع إثر حادث معين يستلفت النظر. فهو حادث ينطوي على قدر من التنظيم المسبق.

ثانياً: أنه حادث مؤقت يدوم لفترة معينة، وليس فيه طابع الصلة الدائمة التي توجد بين أعضاء الجمعيات مثلاً.

ثالثاً: أنه حادث يتميز بأن الغرض منه هو تبادل الآراء حول موضوع معين، أو الدفاع عن رأي معين، وإقناع الآخرين به، وحثهم للعمل من أجله.

^{٢٤} محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون دار نشر، ١٩٧١، ص ٩٧.

وحرية الاجتماع -في ضوء هذه الشروط- تكفلها جميع الدساتير، ولكنها وهي تقرر مبدأ الحرية لا تنسى أن تردد أن هذه الحرية مكفولة في حدود القانون. فالمشرع يستطيع أن يتدخل وينظم هذه الحرية ويدخل عليها بعض القيود، ولكن بشرط ألا تنتقص هذه القيود من الحرية أو تقضي عليها.

وهذا ما أخذ به القانون الأساسي المعدل حين نصّ على هذه الحرية في الفقرة (٥) من المادة (٢٦) بقولها:

" للفلسطينيين حق المشاركة... ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية:

٥- عقد الاجتماعات الخاصة دون حضور أفراد الشرطة، وعقد الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات في حدود القانون ". .

القانون الأساسي يفرق بين الاجتماعات الخاصة والاجتماعات العامة:

ومن قراءة النص السابق يتضح أن القانون الأساسي قد فرّق بين الاجتماعات الخاصة والاجتماعات العامة. فجعل حرية الاجتماعات الخاصة مطلقة، بينما جعل حرية الاجتماعات العامة والمواكب " في حدود القانون " الذي يملك أن يقيدّها أو يحد منها.

فالأولى لا قيود عليها، والثانية يمكن أن تفرض عليها القيود، وهذه التفرقة لها أثرها في الرقابة على انسجام التشريعات مع القانون الأساسي.

و- المبدأ الموضوعي الخاص بحرية تكوين الجمعيات:

تختلف الجمعيات عن الشركات في أن الثانية تهدف إلى تحقيق ربح مالي لأعضائها، بينما هدف الأولى هو هدف آخر غير تحقيق الربح المالي. فقد يكون هدف الجمعية دينياً أو ثقافياً، أو علمياً، أو فنياً، ولكنه لا يكون هدفاً مالياً. ولذلك، فإن الأحزاب السياسية تعد في حقيقتها " جمعيات سياسية " بحكم ما تستهدفه من غرض سياسي ووطني ليس هو تحقيق الربح المالي.

وقد حظيت حرية تكوين الجمعيات بالحماية في القانون الأساسي المعدل حين نص عليها في الفقرة (٢) من المادة (٢٦) منه بقولها:

" للفلسطينيين حق المشاركة... ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية:

٢- تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون ". .

والعبارة الأخيرة من النص السابق " وفقاً للقانون " تعني أن المشرع منح السلطة التشريعية الحق بتنظيم هذه الحرية، ولكن بما لا ينتقص منها أو يقضي عليها.

ثالثاً- المبادئ الموضوعية الخاصة بالحرريات الاقتصادية:

نظم القانون الأساسي المعدل الحريات الاقتصادية على أسس مبادئ الاقتصاد الحر. وفي مجال الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، فإن هذه الرقابة يجب أن تجري على الأسس المقررة دستورياً.

وقد خصص القانون الأساسي المعدل المادة (٢١) لتنظيم الحريات الاقتصادية، فجاءت بالنص على ما يلي:

" ١. يقوم النظام الاقتصادي في فلسطين على أساس مبادئ الاقتصاد الحر، ويجوز للسلطة التنفيذية إنشاء شركات عامة تنظم بقانون.

٢. حرية النشاط الاقتصادي مكفولة، وينظم القانون قواعد الإشراف عليها وحدودها.

٣. الملكية الخاصة مصنونة، ولا تنزع الملكية ولا يتم الاستيلاء على العقارات أو المنقولات إلا للمنفعة العامة وفقاً للقانون في مقابل تعويض عادل أو بموجب حكم قضائي.

٤. لا مصادرة إلا بحكم قضائي "

والفقرتان الأولى والثانية من هذا النص تعتبران نصوصاً توجيهية، أي أنهما توجهان عمل المشرع، فيكون كل ما يصدره من نصوص - مخالفاً لهما - مشوباً بعدم الدستورية.

حرية التملك (الحرية الاقتصادية الأولى):

إن حرية التملك هي الحرية الاقتصادية الأولى، فكيف نظم القانون الأساسي حق الملكية؟

أباح القانون الأساسي المعدل التملك للأموال بأنواعها، ومنع الاستيلاء على ملك أحد إلا للمنفعة العامة ووفقاً للقانون، وفي مقابل تعويض عادل أو بموجب حكم قضائي.

رابعاً- المبادئ الموضوعية الخاصة بالحرريات السياسية:

نظمت الحقوق السياسية في القانون الأساسي المعدل في المادة (٢٦) منه، التي نصت على ما يلي:

" للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية:

١. تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها وفقاً للقانون.

٢. تشكيل النقابات، والجمعيات، والاتحادات، والروابط، والأندية، والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون.

٣. التصويت والترشيح في الانتخابات لاختيار ممثلين منهم يتم انتخابهم بالاقتراع العام وفقاً للقانون.

٤. تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص.

٥. عقد الاجتماعات الخاصة دون حضور أفراد الشرطة، وعقد الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات في حدود القانون " .

وقد سبق لنا أن قمنا بشرح بعض هذه الحقوق، وذلك لما ورد في الفقرتين الثانية " الخاصة بحرية تكوين الجمعيات " والخامسة " الخاصة بحرية الاجتماع " ، وعليه فإننا سنركز في شرح الحقوق السياسية على ما تبقى من هذه الحقوق، وكما هو وارد في نص المادة، فإنها على النحو التالي:

أ- المبدأ الموضوعي الخاص بتشكيل الأحزاب السياسية:

إن الأحزاب السياسية هي التي تسمح للفرد بأن يكون له تأثيره في إدارة الشؤون السياسية، ينضم إلى الجماعة التي يريد، وإلى المبدأ الذي يريد، ويدافع عما يتصور أنه الحق.

وقد يكون الفرد صاحب مبادئ أو أفكار جديدة وبناءة، وإذا ترك وشأنه، فإنه قد يصبح عاجزاً عن الدفاع بمفرده عن هذه الأفكار والمبادئ أو وضعها موضوع التنفيذ، ولكن إذا توافرت له فرصة الاجتماع مع أولئك الذين يفكرون مثله، وتجمعت جهودهم المبعثرة لتعيش في حزب سياسي، استطاعت هذه المبادئ أن تجد طريقها إلى الأمة ليحكم لها أو عليها.

فالجهد الفردي المبعثر - مهما سعى إلى المثل العليا- لا يمكن له أن ينجح. أما إذا تجمع أفراداه وضموا صفوفهم - في حزب سياسي- أصبح لهم من الثقل في المجتمع بقدر

ما في الحزب من أعضاء، وبقدر ما يبذل هؤلاء الأعضاء من جهد في سبيل برنامجهم السياسي.

إن الأحزاب السياسية تساهم في كفالة الحرية، وتحول دون الاستبداد، وتؤدي إلى الارتفاع بمستوى الحكم في الدولة. فالديمقراطية هي حوار بين الآراء والمذاهب والأحزاب، ومبادئها في الحرية والمساواة تكفل لكل شخص حقه في التعبير عن نفسه. ومن هنا، فإن الذين يحكمون ليس لهم احتكار الحكم إلى الأبد، والذين يعارضون لم يكتب عليهم الحرمان من الحكم إلى الأبد. فكل يحاول أن يقدم للشعب أحسن المقترحات والحلول لكل مشاكل البلاد، ويحاول أن يكون أكثر تصدياً للانحراف وأكثر قدرة على البناء والإصلاح.

كما أن الأحزاب السياسية تصبح بمثابة مدارس يتعلم فيها القادة - من مختلف الأعمار والمستويات - كيفية ممارسة السلطة. ففي ظل الأحزاب السياسية تجد جميع الكفاءات سبيلها إلى العمل العام، كل يحاول أن يحقق ذاته في ظل مبادئ الحزب الذي يختار.

وقد أعطى القانون الأساسي المعدل للمشرع الحق في تنظيم هذه الحرية وفق القانون، وعليه يجب على السلطة التشريعية أن تتوخى الحذر وهي بصدد تنظيم هذه الحرية، بحيث لا تجعل من هذا التنظيم انتقاصاً أو إلغاء لهذه الحرية، الأمر الذي يعطي المجال للطعن في هذا التنظيم.

ب- المبدأ الموضوعي الخاص في حرية التصويت والترشيح في الانتخابات:

أشار النص على هذه الحرية إلى حقين يجب أن يمنحاً للفرد. أما الأول، فهو حقه في التصويت لاختيار المرشحين الذين يرى فيهم المقدرة على تمثيله والدفاع عن مصالحه وحقوقه. وأما الحق الثاني، فهو ترشيحه ليقبل المناصب المعينة للمشاركة في صنع القرار والإصلاح ومحاربة الفساد.

وقد تضمن القانون الأساسي المعدل الإشارة إلى إعطاء الحق للسلطة التشريعية بتنظيم هذه الحقوق، ولكن يجب الانتباه إلى أن هذه الحقوق يجب أن ينظر إليها من عدة زوايا لتتضح الأمور، فتنظيم هذه الأمور محكوم أيضاً بمبادئ وحرىات أخرى منها، مبدأ المساواة، ومبدأ حرية التعبير عن الرأي، ومبدأ حرية العقيدة، ومبدأ الحرية في تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها.

فعلى السلطة التشريعية أن تتنبه جداً حين تتصدى لتنظيم حرية التصويت والترشيح، مراعية ما يلاصق هذه الحرية من مبادئ وحقوق أخرى يجب أن لا تتعداها، وإلا كان تنظيمها معيباً وحرىاً بالمراجعة والتغيير.

ج- المبدأ الموضوعي الخاص بتقلد المناصب والوظائف العامة:

لقد حرص القانون الأساسي المعدل على كفالة العديد من الحقوق، من ضمنها الحق في تقلد المناصب والوظائف العامة، وقد وضع - مع النص على هذا الحق - القاعدة الأساسية التي يمارس في ظلها هذا الحق، ألا وهي "قاعدة تكافؤ الفرص".

ومبدأ تكافؤ الفرص يعني أن يكون لكل فرد من أبناء الوطن الحق في شغل المناصب والوظائف العامة ليس على أساس الأسرة والحسب والمحسوبية، وإنما على أساس الكفاءة العلمية، ووفقاً لمعايير موضوعية فقط.

وعلى المشرع عند تنظيمه لموضوع المناصب والوظائف العامة وكيفية شغلها أن يعكس هذه الصورة، وأن يعمق من هذا المبدأ لكي يكون متماشياً مع ما قرره القانون الأساسي.

خامساً- المبادئ الموضوعية الخاصة بالحقوق الاجتماعية:

إن الاتجاه السائد في معظم الدول انه لم يعد مقبولاً الاكتفاء بالحرية السابقة، بل أصبحت الحرية تتطلب أن تقرّ للأفراد حقوق اجتماعية تتمثل في منح إيجابية تقدمها الدولة لهم. فلا يكفي لكي تتحقق الحرية أن تتمنع الدولة عن التدخل في هذا المجال أو ذلك، بل لا بد أن تتدخل لتكفل للأفراد خدمات، ومنح تقدم للضعفاء اقتصادياً، لتعينهم على التمتع فعلاً بالحرية.

الحقوق الاجتماعية في القانون الأساسي المعدل:

لقد جاءت نصوص القانون الأساسي المعدل لتقرر العديد من الحقوق الاجتماعية، وذلك على النحو التالي:

أ- المبدأ الموضوعي الخاص بالحق في التأمين الاجتماعي والصحي:

فقد نصت الفقرة (١) من المادة (٢٢) على ما يلي:

"١. ينظم القانون خدمات التأمين الاجتماعي والصحي ومعاشات العجز والشيخوخة".

وبموجب هذا الحق، فللفرد أن يتمتع بالتأمين الاجتماعي الذي يوفر له ولأسرته مستوى محترماً من الحياة من حيث الغذاء والكساء، بالإضافة إلى تمتعه بالخدمات الصحية. ولل فرد كذلك الحق في التأمين ضد العوز والحاجة في حالة المرض أو العجز أو الشيخوخة.

أما الفقرة الثانية من المادة ذاتها، فقد جاءت للتأكيد على منح هذا الحق الخاص بالتأمين الصحي والاجتماعي لطائفة من المواطنين الذين يعيشون في ظروف خاصة، ومن هؤلاء أسر الشهداء والأسرى، والجرحى، والمتضررين والمعاقين، حيث نصت هذه الفقرة على ما يلي:

" ٢. رعاية أسر الشهداء والأسرى ورعاية الجرحى والمتضررين والمعاقين واجب ينظم القانون أحكامه، وتكفل السلطة الوطنية لهم خدمات التعليم والتأمين الصحي والاجتماعي " .

ب- المبدأ الموضوعي الخاص بالحق في العمل:

نظم القانون الأساسي المعدل هذا الحق في المادة (٢٥) منه، والتي نصت على أن:

" ١. العمل حق لكل مواطن، وهو واجب وشرف وتسعى السلطة الوطنية إلى توفيره لكل قادر عليه.

٢. تنظم علاقات العمل بما يكفل العدالة للجميع ويوفر للعمال الرعاية والأمن والرعاية الصحية والاجتماعية.

٣. التنظيم النقابي حق ينظم القانون أحكامه.

٤. الحق في الإضراب يمارس في حدود القانون " .

من واجب الدولة أن تؤمن العمل لمن يطلبه، وقد نص القانون الأساسي المعدل على حرية العمل واعتبره حقاً للمواطنين، وألزم سلطات الدولة بتوفيره لكل قادر عليه. كما نص القانون الأساسي المعدل على حماية الدولة وضمانها لحق العمل، وتقرير حقوق العاملين بوضع تشريع يرتكز على المبادئ الآتية:

١. العمل حق لكل مواطن.

٢. تنظيم علاقات العمل على أساس العدالة للجميع.

٣. توفير الرعاية الصحية والاجتماعية للعاملين.

٤. تنظيم نقابي حر ضمن حدود القانون.

٥. الحق في الإضراب ضمن حدود القانون.

ج- المبدأ الموضوعي الخاص بالحق في رعاية الأئومة والأطفال:

نص القانون الأساسي المعدل على هذا الحق في المادة (٢٩) منه، وذلك على النحو التالي:

" رعاية الأئومة والطفولة واجب وطني، وللأطفال الحق في:

١. الحماية والرعاية الشاملة.
 ٢. ألا يستغلوا لأي غرض كان، ولا يسمح لهم بالقيام بعمل يلحق ضرراً بسلامتهم، أو بصحتهم، أو بتعليمهم.
 ٣. الحماية من الإيذاء والمعاملة القاسية.
 ٤. يحرم القانون تعريض الأطفال للضرب والمعاملة القاسيتين من قبل ذويهم.
 ٥. أن يفصلوا إذا حكم عليهم بعقوبة سالبة للحرية عن البالغين، وأن يعاملوا بطريقة تستهدف إصلاحهم وتناسب مع أعمارهم ".
نستخلص من النص السابق مجموعة من المبادئ التي يجب أن يراعيها المشرع عند تنظيمه لحقوق الأطفال، وهذه المبادئ تتمثل في:
١. تحريم تشغيل الأطفال في الأعمال المضرة بالصحة أو الشاقة أو الخطرة.
 ٢. تحريم تعريضهم لأي شكل من أشكال الإيذاء أو المعاملة القاسية.
 ٣. ضرورة إعمال مبدأ التفريد العقابي بخصوصهم، بحيث يتم الفصل بينهم وبين غيرهم من البالغين عند إيقاع العقوبة السالبة للحرية بحقهم.

-الفرع الثالث-

المجموعة الثالثة

المبادئ الموضوعية الخاصة بالاختصاص التشريعي للقانون

إذا ما استعرضنا أحكام القانون الأساسي المعدل، هل يمكن أن نقول إن هنالك مسائل بطبيعتها محجوزة لا يمكن أن ينظمها سوى القانون؟ وإذا كان هنالك حد أدنى من المسائل لا تنظم إلا بقانون، فهل هنالك حد أعلى لنطاق القانون، وبعبارة أخرى هل هناك مسائل تخرج بطبيعتها عن اختصاص المجلس التشريعي، فلا يستطيع أن ينظمها بقانون؟

أولاً- مسائل جعلها القانون الأساسي صراحة من اختصاص القانون:

نص القانون الأساسي المعدل على أن هذا الموضوع أو ذاك لا ينظم إلا بقانون، وفي هذه الحالة لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تشرع في هذه الموضوعات بأنظمة ولوائح. مثال ذلك ما جاء في النصوص الخاصة بالحريات والحقوق والواجبات العامة.

- فمثلاً، ينظم القانون خدمات التأمين الاجتماعي والصحي ومعاشات العجز والشيخوخة م(٢٢).
- الملكية الخاصة مصونة، ولا تنزع الملكية ولا يتم الاستيلاء على العقارات أو المنقولات إلا للمنفعة العامة وفقاً للقانون...م(٢١).
- للمساكن حرمة، فلا تجوز مراقبتها أو دخولها أو تفتيشها إلا بأمر قضائي مسبب ووفقاً للقانون م(١٧).

وهناك أيضاً العديد من الموضوعات التي جعلها القانون الأساسي المعدل من اختصاص القوانين التي أحال إليها لتنظيم ناحية خاصة.

- يكون تعيين الموظفين العموميين، وسائر العاملين في الدولة وفقاً للقانون م(٨٦).
- ينظم القانون كل ما يتعلق بشؤون الخدمة المدنية...م(٨٧).
- تنظم البلاد بقانون في وحدات إدارة محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية.... م(٨٥).
- فرض الضرائب العامة والرسوم، وتعديلها وإلغاؤها لا يكون إلا بقانون... م(٨٨).
- يبين القانون الأحكام الخاصة بتحصيل الأموال العامة وبإجراءات صرفها م(٨٩).
- تحديد بداية السنة المالية ونهايتها وتنظيم الموازنة العامة بقانون...م(٩٠).
- تعقد القروض العامة بقانون...م(٩٢).
- ينظم القانون الأحكام الخاصة بسلطة النقد...م(٩٣).
- يحدد القانون القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الامتيازات...م(٩٤).
- يعين القانون قواعد منح المرتبات والمعاشات...م(٩٥).
- ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة...م(٩٦).
- الجنسية الفلسطينية تنظم بالقانون م(٧).

كل هذه الموضوعات لا يجوز أن تنظم عن غير طريق القانون، فلا بد فيها من تدخل المشرع ذاته بإصدار قانون ينظمها. وهذه المجموعة يميزها ويجمعها أن القانون الأساسي المعدل نفسه قد تدخل بشأنها بنصوص صريحة لجعلها من اختصاص المشرع لا السلطة التنفيذية.

ثانياً- مسائل نظمت بقانون فجعلت دائماً من نطاقه:

يحدث أن يتدخل المشرع في موضوع أو آخر وينظمه لأهميته الخاصة بقانون. ولنفرض أن مثل هذه الموضوعات لم يجعلها القانون الأساسي صراحة من اختصاص المشرع، فهل يعني ذلك أن السلطة التنفيذية تستطيع أن تشرع فيها بلوائح؟ إن الإجابة بالنفي ليست محل شك، لأنه طالما أن المشرع قد تدخل في موضوع وشرع فيه، فإنه يمتنع على غيره أن يصدر ما يخالف به ما نص عليه المشرع. وكل ما يستطيعه في هذه الحالة أن يصدر اللوائح التنفيذية بالحدود التي يضعها أو يرسمها القانون. فكان المشرع بتدخله في موضوع معين قد جعل تنظيم هذا الموضوع من نطاق القانون فقط.

- دور العرف في هذا الموضوع:

قد يقال أن هناك عرفاً يقضي بحجز موضوعات معينة لتنظم بقانون. ومثال هذه الموضوعات: الملكية، والحريات العامة، والتنظيم القضائي، والضرائب، والعقوبات، وحالة الأشخاص، وجنسياتهم.

ولكننا في الواقع لسنا بحاجة إلى الالتجاء إلى العرف لنشرح سر تنظيم هذه الموضوعات بقوانين. فالقانون الأساسي المعدل نفسه نص صراحة على وجوب أن يتدخل القانون في هذه المسائل. ولا داعي للبحث عن سند آخر مع وجود النص الصريح، وحتى لو لم يوجد نص صريح في القانون الأساسي فنحن لسنا بحاجة إلى الالتجاء إلى العرف، لماذا؟ لأنه بدلاً من القول أن كثرة تدخل المشرع في هذه الموضوعات قد كوّن قاعدة عرفية، نستطيع أن ندلي بقول أسهل وهو أن هذه المسائل بما أنها قد نظمت بقانون فقد جعلت دائماً من نطاقه، وهذا القول أجدى وأسهل.

ثالثاً- للقانون حد أدنى من الموضوعات وليس له حد أعلى:

إن كل هذه الموضوعات السابقة لا تنظم إلا بقانون. فهي إذن تدخل في نطاق القانون دون سواه، وتمثل حداً أدنى من الاختصاصات لا يمكن للقانون أن ينزل عنه. ولكن هل هنالك حد أعلى للقانون؟ وبعبارة أخرى، هل هنالك موضوعات تخرج بطبيعتها عن القانون فلا يستطيع أن ينظمها وإنما يجب أن تترك لغيره؟

إن هذا الوضع استثنائي بحت. فصاحب السلطة التشريعية الأصلي هو المجلس التشريعي، وهو يستطيع بحكم وضعه كأصيل في هذه السلطة أن يشرع في أي مجال يشاء، فليس للقانون حد أعلى لا يستطيع أن يتعداه ويتركه للوائح.

وإذا نحن استعرضنا أحكام القانون الأساسي المعدل فإننا نجد أن القانون ليس له حد أعلى على الإطلاق، وأن المجلس التشريعي يستطيع أن يشرع في أي نطاق يشاء دون استثناء.

شيء واحد لا يستطيع عمله المجلس التشريعي: أن يتجاوز اختصاصه في وضع القواعد العامة ليصدر قراراً فردياً يضعه في قانون تنكيلاً بشخص معين أو محاباة له. فهو في ذلك يتجاوز اختصاصه، من التشريع إلى التنفيذ، من سلطة وضع القواعد العامة إلى سلطة إصدار قرار فردي.

والاختصاص الذي جعله له القانون الأساسي هو التشريع وحده، والتشريع سلطة وضع القواعد العامة، فإذا ما تضمن قانون إجراء فردياً أريد به أن ينطبق على فرد بذاته، فإن هذا القانون يغدو غير دستوري دون شك أو جدال.

-الفرع الرابع-

" النصوص التوجيهية والنصوص التقريرية "

" بين الفرد والمشرع والرقابة الدستورية "

لقد رأينا فيما سبق العديد من النصوص الدستورية، منها ما يقرر الحقوق والحريات العامة التقليدية، ومنها ما يقرر الحقوق الاجتماعية. ونرى الآن تساؤلاً يفرض نفسه، فيقول: ما طبيعة هذه النصوص الدستورية؟ وكيف يتمتع الأفراد بما تقرره من حقوق وحريات عامة؟ وكيف تجري الرقابة الدستورية على كل هذه النصوص؟

إننا في هذا المجال يجب أن نفرق بين نوعين من النصوص:

- النصوص التقريرية أو القانونية.

- النصوص التوجيهية.

أولاً- النصوص التقريرية أو القانونية:

إن هذه النصوص تتميز بأنها محددة، ومن ثم فهي قابلة للتطبيق فوراً. فهي لا تستلزم - لكي يطالب الأفراد بتطبيقها- أن يتدخل المشرع لينظم كيفية تطبيقها. ذلك لأنها تقرر مركزاً قانونياً يتحتم احترامه بالنسبة للمشرع والأفراد على السواء.

ومن أمثلة النصوص التقريرية ما أورده القانون الأساسي المعدل في بعض مواده:

- م(٢٨): لا يجوز إبعاد أي فلسطيني عن أرض الوطن أو حرمانه من العودة إليه أو منعه من المغادرة أو تجريده من الجنسية أو تسليمه لأية جهة أجنبية.
- م(١٥): العقوبة شخصية، وتمنع العقوبات الجماعية، ولا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني، ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائي، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لنفاذ القانون.
- م(٣٠): ٢. يحظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء.
- م(١٤): المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه، وكل متهم في جناية يجب أن يكون له محام يدافع عنه.

فكل هذه النصوص يجب أن تطبق فوراً. ويستطيع الأفراد أن يحتجوا بما جاء فيها دون أن ينتظروا تدخل المشرع ليضع أساس تطبيقها. وفي الوقت نفسه، فإن المشرع نفسه يلزم باحترام ما جاء بها. وإذا أصدر من القوانين ما يخالفها أو وجد في القوانين ما يخالفها كانت هذه القوانين غير منسجمة دستورياً مع القانون الأساسي. فهذه النصوص - بحكم أنها محددة في مضمونها - تقيد المشرع نفسه ولا تترك له حرية كبيرة إزاء ما جاءت به. والنصوص التشريعية المخالفة لها لا تحتاج إلى جهد كبير في أعمال الرقابة الدستورية عليها.

ثانياً- النصوص التوجيهية:

إن هذه النصوص تختلف عن النصوص الأولى في أنها غير محددة. فهي تمثل أهدافاً يعمل النظام السياسي على تحقيقها أو هي بمثابة برنامج سياسي يجب على المجلس التشريعي أن يقوم بتنفيذه. ومعظم المواد التي أوردها القانون الأساسي المعدل في مجال الحقوق الاجتماعية تعد نصوصاً توجيهية:

- م(٢٣): المسكن الملائم حق لكل مواطن، وتسعى السلطة الوطنية لتأمين المسكن لمن لا مأوى له.
- م(٢٥): ١. العمل حق لكل مواطن، وهو واجب وشرف وتسعى السلطة الوطنية إلى توفيره لكل قادر عليه.
- ٢. تنظم علاقات العمل بما يكفل العدالة للجميع، ويوفر للعمال الرعاية والأمن والرعاية الصحية والاجتماعية.
- م(٣٣): البيئة المتوازنة النظيفة حق من حقوق الإنسان والحفاظ على البيئة الفلسطينية وحمايتها من أجل أجيال الحاضر والمستقبل، مسؤولية وطنية.

فهذه النصوص التوجيهية، هي بطبيعتها، نصوص غير محددة. ولذلك، فإن الأفراد لا يستطيعون الاحتجاج بما جاء فيها فور صدور القانون الأساسي، بل يلزم - لكي يتمتع الأفراد بمضمونها- أن يتدخل المجلس التشريعي ويصدر من التشريعات ما يضعها موضع التنفيذ ويخصص الاعتمادات اللازمة لها. فالشباب الفلسطيني الذي تخرج من الجامعة لا يستطيع أن يذهب إلى مدير أية مؤسسة حكومية ليطلبه بأن يضع المادة (٢٥) موضع التنفيذ، ويجد له العمل المناسب فوراً.

ومن ناحية أخرى، فإن طبيعة هذه النصوص - وقد جعل لها وضعاً خاصاً بالنسبة للأفراد- جعل لها أيضاً وضعاً خاصاً بالنسبة للمشرع. فالمشرع ملزم إزاءها بالتزامين: التزام سياسي، والتزام قانوني. فأما الالتزام السياسي، فإنه يتلخص في الواجب الملقى على عاتق المجلس التشريعي بإصدار القوانين اللازمة لتنفيذ هذه النصوص، والمجلس التشريعي يتمتع في هذا الشأن بسلطة تقديرية. فيختار الوقت الملائم وأحسن الطرق الفنية التي تؤدي إلى الهدف، ولكنه ملزم على أي حال بالألا يؤجل تنفيذ هذه النصوص إلى ما لا نهاية.

وأما الالتزام القانوني، فمضمونه أن المجلس التشريعي لا يستطيع أن يصدر من القوانين ما يخالف به هذه النصوص مخالفة صريحة وينتهكها انتهاكاً واضحاً.

وهذا الوضع يختلف عن وضع المجلس التشريعي بالنسبة للنصوص التقريرية. فهو بالنسبة لها يلتزم بالتزام واحد: هو التزام قانوني بعدم مصادرة الحريات وإزهاق الحقوق العامة الواردة فيها. وهو إن كان لا يلتزم إزاءها بالتزام سياسي فمرد ذلك إلى أن هذه النصوص القانونية محددة وقابلة للتطبيق فوراً. فهي بالتالي ليست في حاجة إلى التشريع ليضعها موضع التنفيذ.

ثالثاً: نوع ثالث من النصوص الدستورية:

هنالك نوع ثالث من النصوص يقع في منتصف الطريق بين النصوص التقريرية والنصوص التوجيهية: وهي النصوص التي وضع القانون الأساسي فيها أساساً لحرية من الحريات، وجعلها بعد ذلك في حدود القانون.

ونستطيع أن نجد العديد من الأمثلة في القانون الأساسي المعدل على هذا النوع من النصوص:

- م(١١): لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر قضائي وفقاً لأحكام القانون

– م(١٩): لا مساس بحرية الرأي، ولكل إنسان الحق في التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غير ذلك من وسائل التعبير أو الفن مع مراعاة أحكام القانون.

– م(٢٠): حرية الإقامة والتنقل مكفولة في حدود القانون.

– م(٢٥): ٤. الحق في الإضراب يمارس في حدود القانون.

– م(٢٦): للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات، ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية:

١. تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها وفقاً للقانون.

٢. تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون.

٣. التصويت والترشيح في الانتخابات لاختيار ممثلين منهم يتم انتخابهم بالاقتراع العام وفقاً للقانون.

٥. عقد الاجتماعات الخاصة دون حضور أفراد الشرطة، وعقد الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات في حدود القانون.

فهذه النصوص - في الواقع - أقرب ما تكون إلى النصوص التقريرية، فهي إذ تضع أساس الحرية تقررها للأفراد الذين يستطيعون مزاولتها فوراً، ودون إذن إضافي من المشرع بذلك. ولكن المشرع يستطيع أن يتدخل لينظم هذه الحرية ويضع بعض القيود على استعمالها، حتى لا يتعارض استعمال الفرد لها مع استعمال الآخرين، وحتى تكون الحرية كلها في النهاية غير متعارضة مع الخير العام للمجتمع.

وهنا تثور المشكلة بالنسبة لهذه النصوص، فقد يتدخل المجلس التشريعي - تحت ستار التنظيم - ويصادر الحرية نهائياً. وهو إذا فعل ذلك ينتهك القانون الأساسي بغير شك. ولذلك، فإن حقه الواضح في هذه الحالة هو التنظيم دون المصادرة. والمسألة قد تكون غاية في الدقة في كثير من الأحيان.

المبحث الثاني

المبادئ الشكلية في القانون الأساسي المعدل

أشرنا فيما سبق من هذه الدراسة إلى مجموعة المبادئ الموضوعية التي أقرها القانون الأساسي المعدل، والتي تعتبر في مجموعها الحدود التي رُسمت للسلطة التقديرية التي تتمتع بها السلطة التشريعية في ممارستها لاختصاصها ألا وهو التشريع.

وفي هذا الجزء سنعمد إلى إلقاء الضوء بإيجاز على أهم المبادئ الشكلية التي وضعها القانون الأساسي المعدل، والتي وضع من خلالها ضوابط عملية التشريع من الناحية الشكلية.

إن القانون منذ بدايته الأولى حتى يصبح قانوناً نافذاً لا بد أن يمر بمراحل عدة، فهناك مرحلة الاقتراح، ومرحلة مناقشة القانون والتصويت عليه بالموافقة، ومرحلة الاعتراض أو التصديق، ومرحلة الإصدار، وأخيراً النشر.

وبديهي أن المرحلة الثانية - مرحلة المناقشة والتصويت - هي للمجلس التشريعي وحده، فإلى أي مدى يستطيع الرئيس - طبقاً للنظام الرئاسي - أن يساهم في المراحل الأربعة الأخرى؟

كما أن هناك سؤال غاية في الأهمية، ألا وهو، ما الأثر القانوني الذي يترتب على مخالفة المبادئ الشكلية؟ وكيف تتم معالجة هذه المخالفة؟^{٢٥}

- الفرع الأول -

حق اقتراح القوانين

إن بعض الفقهاء يهونون من شأن هذه المرحلة - مرحلة اقتراح القوانين - ويرون في الاقتراح مظهراً بسيطاً تتبدى فيه الحكومة وهي تزاوّل نشاطها الإداري.

وليس ثمة شك في أن الاقتراح لا يمثل المرحلة الحاسمة في حياة القانون، ولكنه مع ذلك ذو أهمية واضحة. فهو الذي يضع الأسس الأولى في التشريع، وهو الذي يحدد مضمونه وموضوعه.

وإذا كان هذا هو شأن الاقتراح، فإن المنطق يقضي بالأبداً ينفرد به المجلس التشريعي حتى في ظل مبدأ الفصل التام بين السلطات. فالسلطة التنفيذية وهي تقوم على التنفيذ اليومي للقوانين وتسهر على إدارة المرافق العامة، هي أدرى السلطات باحتياجات المجتمع، وما يوجد في القوانين من نقص أو قصور. وهذا ما أيده القانون الأساسي المعدل في مواده، حيث نص على ما يلي:

^{٢٥} نحيل في الإجابة على هذا التساؤل إلى الفصل الرابع من هذه الدراسة والخاص بالحلول القانونية لحالات عدم الانسجام، راجع ص ٥٥.

- م(٥٦): لكل عضو من أعضاء المجلس (التشريعي) الحق في: ٢. اقتراح القوانين، وكل اقتراح تم رفضه لا يجوز إعادة تقديمه في دور الانعقاد السنوي نفسه.

- م(٧٠): لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين ...

- الفرع الثاني -

إصدار القوانين والاعتراض عليها

بعد الاقتراح، والتصويت على القانون، وعدم الاعتراض عليه من رئيس السلطة (أو اعتراضه وإصرار المجلس التشريعي) هنالك الإصدار. فالإصدار عمل يقوم به رئيس السلطة ليكلف أعضاء السلطة التنفيذية والحكومة بتنفيذ القانون الذي أقره المجلس التشريعي، وأصبح نهائياً بعدم الاعتراض عليه.

فالرئيس إذ يقوم بإصدار القانون إنما يشهد رسمياً بأن مشروع القانون الذي وافق عليه البرلمان، قد اجتمعت له كل الشروط التي تطلبها القانون الأساسي في تكوين القانون، ويؤكد بالتالي ضرورة تنفيذه كقانون من قوانين الدولة.

فالإصدار - في الحقيقة - ليس عملاً تشريعياً، إنه عمل تنفيذي، بل إنه العمل التنفيذي الأول في حياة القانون. فالقانون قد اكتملت له عناصره بعد فوات مرحلة الاعتراض، وأصبح واجب التنفيذ، ورئيس السلطة هو المختص بتنفيذ القوانين.

فالإصدار في حقيقته يتضمن أموراً ثلاثة:

١. شهادة الرئيس بأن المجلس التشريعي قد أقر القانون طبقاً للأوضاع الدستورية، وأن القانون قد توافرت له كل الشروط التي تطلبها الدستور.
٢. إن رئيس السلطة قد تنازل عن حق الاعتراض أو أن سلطته في الاعتراض قد انتهت لإصرار المجلس التشريعي على القانون مرة ثانية بأغلبية الثلثين.
٣. إن القانون قد أصبح بناء على ذلك واجب النفاذ، ولذلك فإن الرئيس يأمر جميع أعضاء السلطة التنفيذية بالقيام بتنفيذه.

وقد نظمت المادة (٤٢) من القانون الأساسي عملية الإصدار والاعتراض على القوانين، حيث جاء فيها:

" ١. يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملاحظاته وأسباب اعتراضه، وإلا اعتبرت مصدرة وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية.

٢. إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي، فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية".

-الفرع الثالث-

نشر القوانين

إن القانون إذا ما صدر كان واجب التنفيذ، ولكنه لكي ينفذ على الكافة لا بد أن يحمل إلى علمهم، ووسيلة ذلك أن ينشر في الجريدة الرسمية.

وقد تحدث القانون الأساسي المعدل عن ذلك في المادة (١١٦) فقال:

" تصدر القوانين باسم الشعب العربي الفلسطيني، وتنشر فور إصدارها في الجريدة الرسمية، ويعمل بها بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشرها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".

وهكذا حسم القانون الأساسي أمرين: متى تنشر القوانين؟ ومن أي تاريخ يجري سريانها؟ فسوف يعمل به بعد ثلاثين يوماً من اليوم الذي تنشر فيه، ويجوز أن ينص في القانون على ميعاد آخر أقصر أو أطول. ومثل هذا النص يجب أن يكون في صلب القانون، أي يجب أن يكون المجلس التشريعي هو الذي أقره. فرئيس السلطة لا يملك أن يضيف إلى القانون حكماً جديداً كهذا الحكم.

-فرع خاص-

قرارات بقوة القانون

نظم القانون الأساسي المعدل هذا الموضوع في المادة (٤٣) منه التي نصت على أن:

" لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها، زال ما يكون لها من قوة القانون".

هذه القرارات بقوة القانون إنما نجد نقطة البدء فيها نظرية الظروف الاستثنائية. فلو أن هناك ظروفاً غير متوقعة داهمت البلاد، واحتاج الأمر إلى تدخل المشرع ذاته تدخلاً سريعاً بعدة تشريعات لكي تواجه البلاد هذه الظروف، ولم يستطع المشرع لسبب أو لآخر أن يتدخل، فإن رئيس السلطة باعتباره رئيس السلطة التنفيذية وأقدر الناس على

ملء الفراغ، يجب أن يتدخل ليحل محل المشرّع، فيصدر قرارات تكون لها قوة القانون يواجه بها الظروف الاستثنائية، ثم يدعى المشرّع بعد ذلك ليقول كلمته في هذا المسلك وفي هذه القرارات بقوانين.

وقد عبر القانون الأساسي عن هذه الظروف الاستثنائية أنها الظروف " التي لا تحتمل التأخير "، ويجب أن تحدث هذه الظروف في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي.

مآل هذه القرارات:

إن الأمر لا يخرج عن أحد هذه الفروض:

- إما ألا تعرض هذه القرارات بقوانين على المجلس التشريعي، وفي هذه الحالة يزول ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعي دون الحاجة إلى إصدار قرار بذلك.
- وإما أن تعرض على المجلس فعلاً ولكنه يرفض أن يقرها، وفي هذه الحالة فإنها تسقط بأثر رجعي فتزول قوتها اعتباراً من تاريخ صدورها.
- وإما أن تعرض على المجلس ويقرها، فتصبح قانوناً نافذاً.

الرقابة على القرارات بقوة القانون:

إن القرار بقانون الذي يصدر في حالة الضرورة لا يكون متفقاً مع القانون الأساسي إلا إذا توافر له شرطان:

الشرط الأول: أن يكون وقت صدوره في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي.

الشرط الثاني: أن تكون هناك ضرورة للتدخل التشريعي الذي لا يحتمل التأخير.

فإذا انتفى هذان الشرطان أو أحدهما، كان القرار بقانون الذي يصدر - استناداً إلى المادة (٤٣) من القانون الأساسي المعدل - مشوباً بعدم الدستورية.

الفصل الثالث

نماذج عملية على حالة عدم الانسجام

أولاً- حالة من قانون الإجراءات الجزائية/تفتيش المساكن:

(نص الفقرة (٣) من المادة (٤٨) من قانون الإجراءات الجزائية)

تنص المادة (١٧) من القانون الأساسي على ما يلي:

" للمساكن حرمة، فلا تجوز مراقبتها أو دخولها أو تفتيشها إلا بأمر قضائي مسبب ووفقاً لأحكام القانون، يقع باطلاً كل ما يترتب على مخالفة أحكام هذه المادة ... " .

وتنص المادة (٤٨) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١ على ما يلي:

" لا يجوز دخول المنازل من السلطات المختصة بدون مذكرة إلا في إحدى الحالات التالية:

٣- إذا كانت هناك جريمة متلبس بها " .

كما هو واضح من نص المادة (١٧) من القانون الأساسي أنها منعت دخول المنازل إلا بأمر قضائي مسبب، وقد جاء هذا المنع مطلقاً، بحيث أنها لم تترك مجالاً لأي استثناء يرد على الحكم الوارد فيها.

وعليه، فإن القانون الأساسي لم يستثن حالة التلبس من ضرورة الحصول على الأمر القضائي المسبب للسماح للسلطات المختصة بدخول المنازل وتفتيشها، سواء قام بذلك وكيل النيابة أو مأمور الضبط القضائي. ف جاء نص المادة (١٧) المشار إليه مطلقاً لم يرد عليه ما يخصه أو يقيد، ما مؤداه أن هذا النص الدستوري يستلزم في جميع أحوال تفتيش المساكن صدور الأمر القضائي المسبب، وذلك صوناً لحرمة المساكن التي تنبثق من الحرية الشخصية التي تتعلق بكيان الفرد وحياته الخاصة ومسكنه الذي يأوي إليه، وهو موضع سره وسكنته.

وقد يذهب البعض إلى تبرير جواز السماح إلى السلطات المختصة بدخول المنازل وتفتيشها في حالة التلبس، ودون الحصول على الأمر القضائي المسبب لذلك، بما ورد

في عجز المادة (١٧) من القانون الأساسي، التي أشارت إلى أن ذلك يتم " وفقاً لأحكام القانون".

وفي الواقع أن ورود هذه العبارة لا يغير من الأمر شيئاً، ذلك أن المادة (١٧) من القانون الأساسي وبعد أن أوردت النص على هذا المبدأ الموضوعي أو الضمانة المتعلقة " بحرمة المساكن"، ذكرت عبارة " وفقاً لأحكام القانون"، وهذه العبارة لا تعني بأي حال من الأحوال تفويض المشرع العادي في إخراج حالة التلبس بالجريمة من الخضوع للضمانة الواردة أو المشتربة في نص المادة. والقول بغير ذلك إهدار لهذه الضمانة وتعليق لإعمالها على إرادة المشرع العادي، وهو ما لا يفيد نص المادة (١٧) من القانون الأساسي، وإنما تشير عبارة " وفقاً لأحكام القانون" إلى الإحالة إلى القانون العادي في تحديد الجرائم التي يجوز فيها صدور الأمر بالتفتيش، وبيان كيفية صدوره، وتسببيه، إلى غير ذلك من الإجراءات التي يتم بها هذا التفتيش.

وعليه، ولكل ما سبق، فإن نص الفقرة الثالثة من المادة (٤٨) من قانون الإجراءات الجزائية يشكل حالة من حالات عدم الانسجام التشريعي دستورياً، الأمر الذي يقتضي الدراسة وتقديم العلاج القانوني لمثل هذه الحالة.

ثانياً: حالة من قانون الإجراءات الجزائية/مراقبة المحادثات السلكية واللاسلكية:

(المادة (٥١) من قانون الإجراءات الجزائية)

تنص المادة (٣٢) من القانون الأساسي على ما يلي:

" كل اعتداء على أي من الحريات الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للإنسان وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها القانون الأساسي أو القانون، جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم ...".

بينما تنص المادة (٥١) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١ على ما يلي:

" ١- للنائب العام أو أحد مساعديه أن يضبط لدى مكاتب البرق والبريد الخطابات والرسائل والجرائد والمطبوعات والطرود والبرقيات المتعلقة بالجريمة وشخص مرتكبها.

٢- كما يجوز له مراقبة المحادثات السلكية واللاسلكية وإجراء تسجيلات لأحاديث في مكان خاص بناء على إذن من قاضي الصلح متى كان لذلك فائدة في إظهار الحقيقة في جناية أو جنحة يعاقب عليها بالحبس لمدة لا تقل عن سنة ...".

من النصوص السابق ذكرها، يتبين لنا أن القانون الأساسي الفلسطيني، وفي المادة (٣٢) منه نص على حماية وحرمة الحياة الخاصة للأفراد، فلا يجوز خرقها لأي سبب كان، بل اعتبر أن أي مساس بهذه الحياة الخاصة جريمة لا تسقط دعواها بالتقادم، وألزم السلطة الوطنية تعويض الفرد تعويضاً عادلاً عن المساس بحرمة حياته الخاصة.

في حين نرى أن المادة (٥١) من قانون الإجراءات الجزائية جاءت لتشكّل خرقاً صارخاً واعتداء صريحاً على الحياة الخاصة للأفراد، دون أن يكون لهذه المادة أي سند قانوني أو تفويض من القانون الأساسي، لتشكّل بذلك حالة من حالات عدم الانسجام التشريعي دستورياً، والواجب معالجتها بالطرق القانونية الصحيحة.

وقد يكون مرد وجود هذه الحالة من عدم الانسجام، أن الكثير من تشريعاتنا تم استقائها من النظم القانونية المقارنة، ولكن - وللأسف - تتم هذه العملية دون النظر إلى النظام القانوني المقتبس منه بشكل متكامل، فمثلاً نص المادة (٥١) موجود في التشريعات العربية المقارنة، وعلى وجه الخصوص في التشريعات الأردنية والمصرية.

ولكن، وبشكل مواز لهذه النصوص فقد نص في دساتير هذه الدول وبشكل صريح على السند القانوني لمثل هذا النص، حيث ورد في كل من الدستورين الأردني والمصري^{٢٦} نص يجيز للسلطة العامة مثل هذا الإجراء مع بعض القيود. وهو ما خلا من النص عليه في القانون الأساسي الفلسطيني، الأمر الذي خلق حالة من عدم الانسجام التشريعي دستورياً ما بين نص المادة (٥١) من قانون الإجراءات الجزائية والقانون الأساسي.

ثالثاً- حالة من قانون المطبوعات والنشر:

(المادتان (٢٣) و(٤٧) من قانون المطبوعات والنشر)

تنص الفقرة (٣) من المادة (٢٧) من القانون الأساسي على ما يلي:

"٣- تحظر الرقابة على وسائل الإعلام، ولا يجوز إنذارها أو وقفها أو مصادرتها أو إلغاؤها أو فرض قيود عليها إلا وفقاً للقانون وبموجب حكم قضائي".

تنص المادة (٢٣) من قانون المطبوعات والنشر رقم (٩) لسنة ١٩٩٥ على ما يلي:

"باستثناء المطبوعات الصحافية التي تصدرها الأحزاب السياسية، تعتبر رخصة إصدار المطبوعات ملغاة حكماً في أي من الحالات التالية...".

^{٢٦} المادة (٤٥) من الدستور المصري، والمادة (١٨) من الدستور الأردني.

وتنص المادة (٤٧) من القانون ذاته على ما يلي:

"كل من يخالف أحكام المادة (٣٧) من هذا القانون، بالإضافة إلى أية عقوبة أخرى منصوص عليها يجوز للسلطة المختصة بقرار إداري ضبط ومصادرة جميع النسخ المطبوعة الصادرة في ذلك اليوم...".

لقد جاء القانون الأساسي وفي المادة (٢٧) منه، ليضع المبدأ الموضوعي الخاص بحرية الصحافة، وقد جاءت الفقرة الثالثة من هذه المادة لتضع القيود الضرورية واللازمة للحفاظ على هذه الحرية، وذلك بأنها منعت:

- إنذار وسائل الإعلام

- أو وقفها أو مصادرتها أو إلغائها أو فرض قيود عليها. إلا وفقاً للقانون وبموجب حكم قضائي.

أي أن هذا النص حصر جهة الاختصاص في إنذار أو وقف أو مصادرة أو إلغاء أو فرض القيود بجهة واحدة، ألا وهي القضاء، فلا يجوز اتخاذ أي من هذه الإجراءات إلا بموجب حكم قضائي. وهذا ما خالفته نصوص المادتين (٢٣) و(٤٧) من قانون المطبوعات والنشر.

فنص المادة (٢٣) من القانون المذكور أوردت بعض الحالات التي إذا توافر أي منها أدت حكماً (ودون الحاجة إلى إصدار حكم قضائي) إلى إلغاء المطبوعات، وهو ما يشكل حالة من حالات عدم الانسجام التشريعي دستوريا ما بين هذه المادة وبين ما ورد النص عليه في الفقرة (٣) من المادة (٢٧) من القانون الأساسي.

أما المادة (٤٧) من قانون المطبوعات والنشر، فقد أعطت الحق للإدارة وقرار إداري مصادرة المطبوعات في حالة مخالفتها للمادة (٣٧) من القانون ذاته، وهذا يشكل مخالفة وحالة من عدم الانسجام مع ما ورد في الفقرة (٣) من المادة (٢٧) من القانون الأساسي، التي حصرت سلطة المصادرة بالقضاء وحده، أي أنه لا يجوز وفي أي حال من الأحوال مصادرة المطبوعات إلا بموجب حكم قضائي، الأمر الذي أدى إلى حالة من عدم الانسجام التشريعي دستوريا ما بين نص المادة (٤٧) من قانون المطبوعات والنشر، وبين المادة (٢٧) من القانون الأساسي.

رابعاً- حالة من قانون الاجتماعات العامة:

(المادتان (١) و(٤) من قانون الاجتماعات العامة)

تنص المادة (٢٦) من القانون الأساسي على ما يلي:

"للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات، ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية:

٥- عقد الاجتماعات الخاصة دون حضور أفراد الشرطة، وعقد الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات في حدود القانون."

تنص المادة (١) من قانون الاجتماعات العامة رقم (١٢) لسنة ١٩٩٨ على ما يلي:

"اجتماع عام: كل اجتماع دعي إليه خمسون شخصاً على الأقل في مكان عام مكشوف، ويشمل ذلك الساحات العامة والميادين، والملاعب، والمتنزهات وما شابه ذلك."

كما تنص المادة (٤) من القانون ذاته على ما يلي:

"أ- يقدم إشعار كتابي موقع من الأشخاص المنظمين للاجتماع على ألا يقل عددهم عن ثلاثة، مبينين فيه المكان والزمان الذي سيعقد فيهما الاجتماع والغرض منه...."

من قراءة نص المادة (٢٦) من القانون الأساسي يتضح أنه قد فرق بين الاجتماعات الخاصة والاجتماعات العامة. فجعل حرية الاجتماعات الخاصة مطلقة، بينما جعل حرية الاجتماعات العامة والمواكب مقيدة في حدود القانون.

وحرية الاجتماع - في ضوء هذا التحديد- كفلها القانون الأساسي، ولكنه وهو يقرر مبدأ الحرية لم ينس أن هذه الحرية مكفولة في حدود القانون. فالمشرع يستطيع أن يتدخل وينظم هذه الحرية ويدخل عليها بعض القيود، ولكن بشرط ألا تنتقص هذه القيود من الحرية أو تقضي عليها.

وهذا ما فعلته النصوص الواردة في قانون الاجتماعات العامة رقم (١٢) لسنة ١٩٩٨، حين قيدت المادة (١) من هذا القانون الاجتماع العام، سواء من حيث العدد أو من حيث المكان، فقد اشترط القانون لاعتبار الاجتماع عاماً أن يدعى إليه (٥٠) شخصاً على الأقل، وأن يعقد الاجتماع ليعتبر عاماً في مكان (عام ومكشوف)، وهو ما يعتبر تقييداً وانتقاصاً من هذه الحرية، الأمر الذي يعني وجود حالة من عدم الانسجام التشريعي دستورياً ما بين نص الفقرة (٥) من المادة (٢٦) من القانون الأساسي وبين المادة (١) من قانون الاجتماعات العامة.

والشيء ذاته يمكن أن يقال فيما أورده المادة (٤) من قانون الاجتماعات العامة، حين اشترطت أن يكون الإشعار للحصول على إذن بعقد الاجتماع العام مقدماً من قبل المنظمين، على أن لا يقل عددهم عن (٣) أشخاص، الأمر الذي يعتبر تقييداً وانتقاصاً من هذه الحرية، فمن الممكن أن يكون منظم الاجتماع شخصاً واحداً (رجل حزبي، سياسي، نائب،...) فلا يستطيع مع وجود هذا النص عقد هذا الاجتماع العام، ما يعني أننا نستطيع القول بوجود حالة من عدم الانسجام التشريعي دستورياً ما بين نص المادة (٤) من قانون الاجتماعات العامة رقم (١٢) لسنة ١٩٩٨، وبين الفقرة (٥) من المادة (٢٦) من القانون الأساسي.

خامساً- حالة من قانون تنظيم الموازنة العامة:

(المادة (٧) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية)

تنص المادة (٨٨) من القانون الأساسي على ما يلي:

" فرض الضرائب العامة والرسوم، وتعديلها وإلغاؤها، لا يكون إلا بقانون، ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها، في غير الأحوال المبينة في القانون "

وتنص المادة (٧) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (٧) لسنة ١٩٩٨ على ما يلي:

" لا تفرض ضريبة ولا رسم إلا بقانون، ولا تدخل في بابهما أنواع الرسوم التي تتقاضاها دائرة الخزينة مقابل ما تقوم به الجهات التنفيذية في السلطة الوطنية من خدمات للأفراد أو مقابل انتفاعهم بالأموال العامة "

لقد خص القانون الأساسي المعدل بعض المسائل، بحيث جعلها صراحة من اختصاص القانون، وفي مثل هذه الحالة لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تشرع في هذه الموضوعات بأنظمة أو لوائح.

ومن بين هذه المسائل جعل القانون الأساسي " فرض الضرائب العامة والرسوم وتعديلها وإلغاؤها " لتنظم بقانون، وقد جاء هذا النص مطلقاً، بحيث لا يرد عليه أي استثناء، فالضرائب والرسوم على اختلاف أنواعها يجب أن تنظم بقانون.

وهذا ما خالفته المادة (٧) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، حين نصت على أنه لا تفرض ضريبة أو رسم إلا بقانون واستثنت من ذلك أنواع الرسوم التي تتقاضاها دائرة الخزينة مقابل ما تقوم به الجهات التنفيذية من خدمات للأفراد. وهذا يشكل استثناء على ما ورد في نص المادة (٨٨) من القانون الأساسي.

من كل ما سبق نستطيع القول إن هناك حالة من عدم الانسجام التشريعي دستورياً ما بين أحكام المادة (٧) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية وأحكام المادة (٨٨) من القانون الأساسي.

سادساً- حالة من قانون الانتخابات:

(نص الفقرة (٢) من المادة (١٨) من قانون الانتخابات)

تنص الفقرة (٢) من المادة (٣٠) من القانون الأساسي على ما يلي:

"يحظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء".

وتنص الفقرة (٢) من المادة (١٨) من قانون الانتخابات رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥ على ما يلي:

"٢- على لجنة الانتخابات المركزية أن تبت في الاستئناف المقدم لها خلال ثلاثة أيام من تاريخ تقديمه، ويكون قرارها بقبول الاستئناف أو رفضه قطعياً غير قابل للطعن أمام أية جهة أخرى".

جاءت الفقرة الثانية من المادة (٣٠) من القانون الأساسي لتقرر مبدأ "عدم تحصين القرارات الإدارية" وقد جاء النص على هذا المبدأ بشكل مطلق، بحيث أن أي خروج على هذا المبدأ يعتبر مخالفة دستورية تكون حرية بالطعن فيها وإلغائها.

وقد شكل نص الفقرة (٢) من المادة (١٨) من قانون الانتخابات خروجاً على هذا المبدأ، حين ورد النص فيها على أن قرارات لجنة الانتخابات المركزية بقبول أو رفض استئناف قرارات لجنة مركز الاقتراع قطعية غير قابلة للطعن فيها أمام أية جهة أخرى، ما يعني - وبوضوح- أن هناك حالة من عدم الانسجام التشريعي دستورياً ما بين أحكام الفقرة (٢) من المادة (٣٠) من القانون الأساسي، وبين أحكام الفقرة (٢) من المادة (١٨) من قانون الانتخابات رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥.

سابعاً- حالة من قانون العمل:

(نص الفقرة (٢) من المادة (٣) من قانون العمل)

تنص الفقرة (٧) من المادة (٦٩) من القانون الأساسي على ما يلي:

"يمارس رئيس الوزراء ما يلي:

٧- توقيع اللوائح أو الأنظمة التي يصادق عليها مجلس الوزراء وإصدارها " .

كما تنص المادة (٧١) من القانون الأساسي على ما يلي:

" لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين، وإصدار اللوائح، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين " .

وتنص الفقرة (٢) من المادة (٣) من قانون العمل رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ على ما يلي:

" تسري أحكام هذا القانون على جميع العمال وأصحاب العمل في فلسطين باستثناء:

٢- خدم المنازل ومن في حكمهم على أن يصدر الوزير نظاماً خاصاً بهم " .

لقد حدد القانون الأساسي الجهات المختصة بإعداد وإصدار اللوائح أو الأنظمة، وقد تبين من النصوص السابق ذكرها أن الجهة المختصة بإصدار الأنظمة هي مجلس الوزراء ممثلاً برئيس الوزراء.

في حين أن الفقرة الثانية من المادة (٣) من قانون العمل قد أناطت بوزير العمل سلطة إصدار النظام الخاص بتنظيم عمل خدم المنازل، وهو ما يشكل مخالفة لجهة الاختصاص التي حددها القانون الأساسي، الأمر الذي يعني أن هناك حالة من عدم الانسجام التشريعي دستورياً ما بين أحكام الفقرة الثانية من المادة (٣) من قانون العمل رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠، وبين أحكام المواد (٦٩) و(٧١) من القانون الأساسي.

ثامناً- حالة من قرار وزير الإسكان:

(المادة (٤٥) من قرار وزير الإسكان بشأن اللائحة التنفيذية لقانون تملك الطبقات والشقق والمحلات)

تنص الفقرة (٢) من المادة (٣٠) من القانون الأساسي على ما يلي:

" يحظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء " .

وتنص المادة (٤٥) من قرار وزير الإسكان بشأن اللائحة التنفيذية لقانون تملك الطبقات والشقق والمحلات رقم (٢) لسنة ١٩٩٧ على ما يلي:

" تتولى لجنة تقدير الأراضي أو الموظف المختص حسب الأحوال مهمة تقدير العقار في الأحوال التي تستلزم ذلك، فإذا اعترض صاحب الشأن على التقدير قدم تظلماً بذلك إلى وزير العدل لإعادة النظر في تقدير قيمة العقار، ويكون قرار وزير العدل في ذلك نهائياً غير قابل للطعن " .

جاءت الفقرة الثانية من المادة (٣٠) من القانون الأساسي لتقرر مبدأ "عدم تحصين القرارات الإدارية"، وقد جاء النص على هذا المبدأ بشكل مطلق، بحيث أن أي خروج على هذا المبدأ يعتبر مخالفة دستورية تكون حرية الطعن فيها وإلغائها.

وقد شكل نص المادة (٤٥) من قرار وزير الإسكان بشأن اللائحة التنفيذية لقانون تملك الطبقات والشقق والمحلات خروجاً على هذا المبدأ، حين ورد النص فيها على أن قرارات وزير العدل في تقدير قيمة العقار قطعية غير قابلة للطعن فيها أمام أية جهة أخرى، ما يعني وبوضوح أن هناك حالة من عدم الانسجام التشريعي دستورياً ما بين أحكام الفقرة (٢) من المادة (٣٠) من القانون الأساسي وبين أحكام المادة (٤٥) من قرار وزير الإسكان بشأن اللائحة التنفيذية لقانون تملك الطبقات والشقق والمحلات رقم (٢) لسنة ١٩٩٧.

تاسعاً- حالة من قانون السلطة القضائية:

(المادة (٦٣) من قانون السلطة القضائية)

تنص المادة (١٠٧) من القانون الأساسي على ما يلي:

"١- يعين النائب العام بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من المجلس الأعلى للقضاء وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني".

بينما تنص الفقرة (٢) من المادة (٦٢) من قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢ على ما يلي:

"٢- يعين النائب العام بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى، ويحدد القانون اختصاصات النائب العام وواجباته".

وحالة عدم الانسجام هنا واضحة ما بين المادة (١٠٧) من القانون الأساسي وما بين المادة (٦٢) من قانون السلطة القضائية. ذلك أن القانون الأساسي يتطلب عند تعيين النائب العام أن يصادق المجلس التشريعي على تعيينه، في حين أن قانون السلطة القضائية قد أسقط هذا الإجراء من نصوصه القانونية، وهو ما يشكل في واقع الحال حالة من عدم الانسجام التشريعي.

عاشراً- حالة من النظام الداخلي للمجلس التشريعي:

(المادة (٧١) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي)

تنص الفقرة (٢) من المادة (٤١) من القانون الأساسي على ما يلي:

" ٢- إذا ردّ رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة، تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي، فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه أعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية " .

بينما تنص الفقرة (٢) من المادة (٧١) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على ما يلي:

" ٢- إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس وفقاً لأحكام الفقرة السابقة تعاد مناقشته في المجلس، فإذا أقره بالأغلبية المطلقة للمجلس أعتبر نافذاً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية " .

وتتضح حالة عدم الانسجام التشريعي في هذا النموذج ما بين القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، ففي حين يتطلب القانون الأساسي لإقرار مشروع القانون الذي رد من قبل الرئيس الحصول على أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي، جاء النظام الداخلي للمجلس ليتطلب الحصول على الأغلبية المطلقة للمجلس وهي (النصف+١). وفي ذلك مخالفة واضحة لأحكام القانون الأساسي، ما يشكل حالة من حالات عدم الانسجام التشريعي.

الفصل الرابع

حلول قانونية لحالات عدم الانسجام

رسم القانون الأساسي طرق الحلول القانونية لحالات عدم الانسجام التشريعي، وذلك في نصوصه القانونية، على النحو التالي:

نصت المادة (١١٨) منه على ما يلي:

"فيما لا يتعارض وأحكام هذا القانون الأساسي المعدل تظل سارية القوانين واللوائح والقرارات المعمول بها في فلسطين قبل العمل بهذا القانون إلى أن تعدل أو تلغى وفقاً للقانون".

ونصت المادة (١١٩) من القانون ذاته على ما يلي:

"يلغى كل ما يتعارض مع أحكام هذا القانون المعدل للقانون الأساسي".

وعليه، فقد جاءت هذه النصوص من القانون الأساسي المعدل بالحلول القانونية الواجب اتباعها في حالة عدم الانسجام التشريعي ما بين أية قاعدة قانونية، سواء أكانت واردة في قانون أم في لائحة أم في قرار وما بين نصوصه، وقد بينت هذه النصوص أن الحل لأية حالة من حالات عدم الانسجام التشريعي تكمن في اتباع أحد طريقتين، هما:

- ١- تعديل القاعدة القانونية المخالفة للقانون الأساسي، بحيث تصبح منسجمة معه.
- ٢- إلغاء القاعدة القانونية المخالفة للقانون الأساسي.

ولكن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا المقام هو: من هي الجهة صاحبة الاختصاص في الإلغاء أو التعديل؟

جاءت المادة (١١٨) من القانون الأساسي لتتحدث عن نوعين من القواعد القانونية التي قد تكون مخالفة للقانون الأساسي، وهي:

- ١- القوانين العادية.
- ٢- التشريعات الثانوية (اللوائح، والقرارات).

وعليه، وللإجابة عن التساؤل المطروح، يمكن القول أن الجهة صاحبة الاختصاص في إجراء التعديل أو الإلغاء هي ذاتها الجهة صاحبة الاختصاص في التشريع ابتداءً، ولما كانت نصوص القانون الأساسي قد بينت جهة الاختصاص في التشريع، بأن منحت حق التشريع للقوانين العادية للمجلس التشريعي، وأعطت السلطة التنفيذية حق التشريع من خلال التشريعات الثانوية، فتكون الأولى هي صاحبة الاختصاص في معالجة حالات عدم الانسجام التشريعي إذا كان الأمر يتعلق بقواعد واردة في القوانين العادية. والثانية هي صاحبة الاختصاص في معالجة حالات عدم الانسجام إذا كان الأمر يتعلق بقواعد واردة في التشريعات الثانوية.

ولتوضيح ذلك سنعطي مثلاً عملياً على كل من الحالتين، الحالة الأولى، مر فيما سبق أن المادة (٤٧) من قانون المطبوعات والنشر رقم (٩) لسنة ١٩٩٥ تشكل حالة من حالات عدم الانسجام التشريعي لمخالفتها لأحكام القانون الأساسي المعدل، ولمعالجة هذه الحالة قانونياً، وكما رسم القانون الأساسي في نصوصه، فإن على المجلس التشريعي أن يقوم إما بتعديل نص هذه المادة وبما يتفق وأحكام القانون الأساسي، وإما أن يقوم بإلغائها.

أما الحالة الثانية، فتمثل في المادة (٤٥) من قرار وزير الإسكان بشأن اللائحة التنفيذية لقانون تمليك الطبقات والشقق والمحللات رقم (٢) لسنة ١٩٩٧، التي تشكل حالة من حالات عدم الانسجام لمخالفتها لأحكام القانون الأساسي المعدل، ولعلاج هذه الحالة، فإن على وزير الإسكان أن يقوم إما بتعديل هذه المادة وبما يتفق وأحكام القانون الأساسي، وإما أن يلغي هذا النص.

ولكن السؤال المهم في هذا المقام، ما هو الحل الذي يمكن إتباعه - في الحالات السابقة مثلاً- إذا لم تقم الجهة صاحبة الاختصاص - ووفق مقتضى الحال- بعدم معالجة الخلل القانوني الناجم عن حالة عدم الانسجام التشريعي؟ وهل الحلول السابقة الذكر هي كل الحلول التي يمكن اتباعها لمعالجة حالة عدم الانسجام؟

في طريق إجابتنا على هذه التساؤلات، لا بد لنا من أن نعرض على نصوص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لمحاولة استقراء الأحكام التي جاءت بها نصوصه والتي قد تضع لنا الحلول البديلة لمعالجة حالات عدم الانسجام التشريعي، إذا لم تبادر الجهة صاحبة الاختصاص بعمل ذلك.

ومن استعراض نصوص القانون الأساسي المعدل، نجد أنه ينص في المادة (١٠٣) منه على ما يلي:

" ١- تشكل محكمة دستورية عليا بقانون وتتولى النظر في:

أ- دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها.

٢- يبين القانون طريقة تشكيل المحكمة الدستورية العليا، والإجراءات الواجبة الإتباع، والآثار المترتبة على أحكامها".

يتضح من النص السابق، أن القانون الأساسي المعدل قد أناط بالمحكمة الدستورية العليا مهمة الرقابة على دستورية التشريعات، وعلى اختلاف درجاتها، وذلك عن طريق الكشف عن حقيقة العمل التشريعي المعروض عليها، فإذا اكتشفت المحكمة أن ذلك العمل التشريعي يتعارض مع الدستور فمعنى ذلك انه لا يعد قانونا بالمدلول الفني لهذا الاصطلاح إذ يشترط حتى تكتسب هذه الأعمال صفة القانون أن تكون صادرة في الحدود التي رسمها لها الدستور من ناحية الشكل والموضوع معا. والنتيجة المتصورة حينئذ هي القول بالأثر الرجعي المطلق للحكم بعدم الدستورية، فيعتبر القانون منعدم القيمة، لا من وقت صدور الحكم، وإنما من تاريخ صدوره هو، وبذلك ينسحب هذا الأثر الرجعي على جميع العلاقات القانونية التي نشأت بمقتضى هذا التشريع وعلى الأوضاع والحقوق والواجبات التي تقررت في ظله، وذلك بطبيعة الحال حيث لا تجد هذه العلاقات والأوضاع أساسا قانونيا آخر غير التشريع الذي قضى بعدم دستوريته.

ولكن ما هي الآلية الواجبة الإتباع لممارسة مثل هذا النوع من الرقابة، وبعبارة أخرى كيف يتم اللجوء إلى هذا الحل كأحد الحلول التي من الممكن إتباعها لمعالجة حالات عدم الانسجام التشريعي؟

لقد أشارت الفقرة الثانية من المادة (١٠٣) من القانون الأساسي إلى أن القانون الصادر لتشكيل المحكمة الدستورية العليا، سيوضح الآليات والإجراءات الواجبة الإتباع حتى تتمكن هذه المحكمة من ممارسة اختصاصاتها. ولكن، ولحين صدور هذا القانون، هل هناك من وسيلة لممارسة هذا الحل؟

لقد جاءت المادة (١٠٤) من القانون الأساسي المعدل، لتقرر الإجابة على تساؤلنا الأخير، حيث نصت على ما يلي:

" تتولى المحكمة العليا مؤقتا كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا ما لم تكن داخلة في اختصاص جهة قضائية أخرى وفقا للقوانين النافذة".

كما أن الفقرة الثانية من المادة (٣٣) من قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم (٥) لسنة ٢٠٠١، تعطي آلية أخرى يمكن اللجوء إليها، وذلك فيما يتعلق بالتشريعات الثانوية من أنظمة أو لوائح، حيث تنص على ما يلي:

" تختص محكمة العدل العليا بالنظر فيما يلي:

٢- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة...".

وعليه وفي ظل الوضع التشريعي الساري، نستطيع اللجوء إلى المحكمة العليا أو إلى محكمة العدل العليا - وذلك حسب مقتضى الحال - لمعالجة أية حالة من حالات عدم الانسجام التشريعي، وذلك في حالة امتناع الجهة صاحبة الصلاحية عن القيام بهذه المعالجة وبالطرق القانونية المتاحة.

الفصل الخامس آليات عمل المراجعة

سنحاول من خلال هذا الفصل وضع آلية لمراجعة القواعد القانونية على اختلاف أنواعها، وفي أي مرحلة من مراحل التشريع التي تكون عليها، وكما بينا عند الحديث عن نطاق هذه الدراسة من حيث شمولها على القيود الموضوعية والقيود الشكلية، فإن آلية المراجعة تقوم بالأساس على المراجعة الشكلية، ومن ثم المراجعة الموضوعية. وهذا ما سنوضحه من خلال هذا الفصل.

المبحث الأول المراجعة الشكلية

تتمثل المراجعة الشكلية للقواعد القانونية - كما ذكرنا - في التأكد من عدم خروج هذه القواعد على قواعد الاختصاص، أو مخالفة قواعد الشكل والإجراءات التي يتطلبها القانون الأساسي لكي تكون هذه القواعد القانونية صحيحة ومنسجمة مع أحكامه.

ويجب عمل هذه المراجعة لكل أنواع القواعد القانونية، سواء الواردة منها في التشريعات العادية أو الواردة في التشريعات الثانوية، وفي أية مرحلة من مراحل التشريع التي تمر بها هذه القواعد، وذلك على التفصيل التالي:

- الفرع الأول -

المراجعة الشكلية للتشريعات العادية (القوانين):

نص القانون الأساسي على عدد من المراحل والإجراءات التشريعية التي يجب أن تمر بها القوانين لتصبح سارية المفعول، وذلك من مرحلة الاقتراح وحتى النشر، وحدد لكل مرحلة من هذه المراحل قواعد شكلية تتعلق بالاختصاص وبالإجراءات الواجب إتباعها في كل واحدة من هذه المراحل:

أ- مرحلة اقتراح القوانين:

من المسلّم به أن مرحلة اقتراح القوانين تعد الخطوة الأولى في العملية التشريعية. وقد حدد القانون الأساسي المعدل الجهة صاحبة الاختصاص في اقتراح القوانين في كل من:

• السلطة التشريعية:

حين نص في المادة (٥٦) منه على ما يلي:

" لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في:

٢. اقتراح القوانين، وكل اقتراح تم رفضه لا يجوز إعادة تقديمه في دور الانعقاد السنوي نفسه... " .

• مجلس الوزراء:

وذلك وفق ما ورد النص عليه في المادة (٧٠) من القانون الأساسي المعدل، التي نصت على ما يلي:

" لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين... " .

يتضح من النصوص السابقة، أن القانون الأساسي يطلق على المشروع الذي يتقدم به مجلس الوزراء (مشروع القانون) فيما يطلق على المشروع الذي يتقدم به أعضاء المجلس التشريعي (اقتراح القوانين)، وليس هناك اختلاف في الطبيعة بين مشروع القانون والاقتراح بقانون.

إذن، في المراجعة الشكلية للقوانين يجب التأكد أولاً من أن الجهة التي تقدمت باقتراح القانون أو بمشروع القانون هي جهة صاحبة اختصاص بذلك وفق التحديد الوارد في القانون الأساسي. وعليه فإنه يمتنع على رئيس السلطة الوطنية التقدم بمشروعات القوانين إلى المجلس التشريعي، كما يمتنع على أية جهة أخرى غير أعضاء المجلس أو مجلس الوزراء.

ب- مرحلة المناقشة والتصويت:

وفقاً لنصوص القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي لا يتم إقرار مشروع أي قانون إلا بعد مناقشته والتصويت عليه من قبل المجلس التشريعي، والهدف من المناقشة هو الكشف عن عيوب ونواقص مشروع القانون المقترح من قبل السلطتين، من أجل تلافيتها قبل إقراره، وذلك بإدخال تعديلات على المشروع المقترح أو في بعض الأحيان رفضه كلياً.

وتعد المناقشة والتصويت داخل المجلس التشريعي من أهم مراحل التشريع، حيث تنقَر فيها القوة الإلزامية للقوانين، لأن إسباغ الصفة الأمرة على مشروعات القوانين تتأتى من عرضها على المجلس التشريعي ونيلها موافقته.

وفي هذا المعنى تنص المادة (٤١) من القانون الأساسي المعدل على ما يلي:

" ١ . يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي... "

كما تنص المادة (٦٨) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على ما يلي:

" ١ - تجري مناقشة مشاريع القوانين أو الاقتراحات في قراءتين منفصلتين على الوجه التالي:

أ- في القراءة الأولى يناقش المشروع مادة مادة بعد تلاوتها واقتراحات المقدمة بشأنها، ويتم التصويت على كل مادة، ثم يتم التصويت على المشروع في مجمله.

ب- تجري القراءة الثانية خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إقرار المشروع بالقراءة الأولى، وتقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة، ويتم التصويت عليها، ثم يصوت على المواد المعدلة نهائياً.

٢- تجري قراءة ثالثة (تقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة) بناء على طلب كتابي مسبب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس، شريطة أن يتم تقديم الطلب قبل إحالة المشروع لرئيس السلطة الوطنية لإصداره "

فيما نصت المادة (٦٩) من النظام على ما يلي:

" يتم إقرار مشاريع القوانين بالأغلبية المطلقة (ما لم ينص على خلاف ذلك) "

وعليه، فإن المراجعة الشكلية للقوانين للتأكد من انسجامها تشريعياً، لا بد أن تشمل دراسة مرحلة المناقشة والتصويت، وذلك للتأكد من أن هذه المرحلة قد استوفت كل الإجراءات الشكلية اللازمة لصحة إقرار القوانين من حيث الجهة التي قامت بمناقشة المشروع، وعدد مرات هذه المناقشة، أو من حيث حصول القانون على الأغلبية اللازمة أو المطلوبة لإقراره.

ج- مرحلة الإصدار والاعتراض:

بعد أن يوافق المجلس التشريعي على مشروع القانون يحال إلى رئيس السلطة الوطنية ليصدق عليه ويصدره، ولكن رئيس السلطة قد يرى في بعض أحكام المشروع ما يوجب الاعتراض عليه، فيرده إلى المجلس التشريعي لإعادة النظر فيه، وتنص المادة (٤١) من القانون الأساسي المعدل على أنه:

" ١ - يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال الأجل ذاته مشفوعة بملاحظات وأسباب اعتراضه، وإلا اعتبرت مصدرة وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية.

٢- إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة، تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي، فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، أعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية".

يتضح من النص السابق، أن رئيس السلطة بعد موافقة المجلس على مشروع القانون، يستطيع أن يرده إلى المجلس لإعادة النظر فيه، مشفوعاً ببيان أسباب الرفض، وقد تكون هذه لأسباب دستورية، مثل مخالفة القانون لأحكام القانون الأساسي، أما إذا بقي المجلس على موقفه من مشروع القانون، فإنه يستطيع تجاوز اعتراض رئيس السلطة بالتصويت على المشروع بعد مناقشته بالموافقة بأغلبية ثلثي أعضائه.

أما إذا لم يعد رئيس السلطة القانون، ولم يصدره خلال المدة التي حددها القانون الأساسي، وهي ثلاثون يوماً من تاريخ إحالته إليه، فإنه يعتبر نافذاً أو مصدراً بحكم القانون، وينشر فوراً في الجريدة الرسمية.

وعليه، يجب الالتفات عند إجراء المراجعة الشكلية للقوانين إلى هذه المرحلة من حيث وجوب الالتزام بالإجراءات الواردة فيها، أو من حيث المدد والآجال المحددة من قبل القانون الأساسي للإصدار أو الاعتراض.

د- مرحلة النشر:

إن القانون إذا ما صدر كان واجب التنفيذ، ولكنه لكي ينفذ على الكافة لا بد أن يحمل إلى علمهم، ووسيلة ذلك أن ينشر في الجريدة الرسمية.

وقد تحدث القانون الأساسي المعدل عن ذلك في المادة (١١٦) فقال:

" تصدر القوانين باسم الشعب العربي الفلسطيني، وتنشر فور إصدارها في الجريدة الرسمية، ويعمل بها بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشرها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".

وهكذا حسم القانون الأساسي أمرين: متى تنشر القوانين؟ ومن أي تاريخ يجري سريانها؟ فسوف يعمل به بعد ثلاثين يوماً من اليوم الذي تنشر فيه، ويجوز أن ينص في القانون على ميعاد آخر أقصر أو أطول. ومثل هذا النص يجب أن يكون في صلب القانون، أي أنه يجب أن يكون المجلس التشريعي هو الذي أقره. فرئيس السلطة لا يملك أن يضيف إلى القانون حكماً جديداً كهذا الحكم.

كما تضمن النص السابق شكلية مهمة يجب مراعاتها وهي، أن القوانين يجب أن تصدر باسم الشعب العربي الفلسطيني.

إن، فالمرحلة الأخيرة من مراحل المراجعة الشكلية للقوانين يجب أن تنصب على نشر القوانين من حيث الالتزام بالمدد التي حددها القانون الأساسي، ومن حيث الشكل الواجب اتباعه في عملية النشر.

-الفرع الثاني-

المراجعة الشكلية للتشريعات الفرعية (اللوائح والقرارات):

يقصد بالمراجعة الشكلية للتشريعات الثانوية، التأكد من انسجامها تشريعياً من حيث الشكل مع القانون الأساسي، حيث أن القانون الأساسي قد حدد الجهات المختصة بإصدار التشريعات الثانوية على اختلاف درجاتها وأنواعها، كما حدد الإجراءات الواجب اتباعها لإصدار مثل هذه التشريعات.

أ- إصدار التشريعات الثانوية:

حدد القانون الأساسي الجهة المختصة بإصدار التشريعات الثانوية، وذلك على النحو التالي:

نصت المادة (٧٠) من القانون الأساسي على ما يلي:

"لمجلس الوزراء الحق في إصدار اللوائح...".

فيما نصت المادة (٧١) من القانون ذاته على ما يلي:

"يختص كل وزير في إطار وزارته على وجه الخصوص بما يأتي:

٢- الإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك".

يتضح من النصوص السابقة أن القانون الأساسي المعدل قد فرق من حيث جهة الاختصاص في إصدار التشريعات الثانوية ما بين اللوائح أو الأنظمة وما بين القرارات والتعليمات. ففي حين حصر الاختصاص بإصدار الأولى بمجلس الوزراء، منح الاختصاص في إصدار الثانية للوزراء أو لمن يفوضهم القانون بالإصدار.

وعليه، فإن أول الأمور التي يجب مراجعتها شكلياً فيما يتعلق بالتشريعات الثانوية هي ما إذا كانت صادرة عن جهة الاختصاص المحددة وفقاً للقانون الأساسي، فتكون عندئذٍ منسجمة معه، أو أنها صادرة عن جهة غير مختصة، فتكون غير منسجمة معه، ومثال ذلك أن يقوم وزير ما بإصدار اللوائح أو الأنظمة مخالفاً بذلك قواعد الاختصاص في إصدار التشريعات الثانوية.

أ- التصديق على التشريعات الثانوية:

مجلس الوزراء هو الجهة التي أعطاها القانون الأساسي المعدل حق التصديق على اللوائح أو الأنظمة، وذلك وفق ما ورد النص عليه في الفقرة السابعة من المادة (٦٩) منه، التي تنص على ما يلي:

" يمارس رئيس الوزراء ما يلي:

٧- توقيع اللوائح أو الأنظمة التي يصادق عليها مجلس الوزراء .

ج- التوقيع على التشريعات الثانوية:

أعطى القانون الأساسي الحق في توقيع اللوائح والأنظمة إلى رئيس الوزراء، وذلك حسب ما ورد النص عليه في الفقرة السابعة من المادة (٦٩) منه، التي تنص على ما يلي:

" يمارس رئيس الوزراء ما يلي:

٧- توقيع اللوائح أو الأنظمة... "

وبموجب هذا النص فإنه يتمتع على غير رئيس الوزراء أن يقوم بالتوقيع على اللوائح أو الأنظمة التي يصادق عليها مجلس الوزراء، وإذا حدث وأن وقعت مثل هذه اللوائح أو الأنظمة من غيره، فإننا نكون أمام حالة من حالات المخالفة الشكلية لنصوص وأحكام القانون الأساسي، الأمر الذي يشكل حالة من عدم الانسجام التشريعي.

المبحث الثاني

المراجعة الموضوعية

قد يأتي التشريع مستوفياً للشكل الواجب اتباعه طبقاً للقانون الأساسي، وصادراً عن السلطة المختصة المحددة في الوثيقة الدستورية، إلا أن هذا لا يكفي لاعتباره دستورياً، إذ يجب لكي يكون كذلك ألا يكون مخالفاً في موضوعه قاعدة دستورية حددها المشرع، أو متجاوزاً - كما ذهب البعض من الفقهاء - في غايته روح الوثيقة الدستورية.

من استعراض نصوص القانون الأساسي المعدل نستطيع القول أنه جاء ليقرر عدداً من المبادئ الموضوعية المهمة، هذه المبادئ التي يجب أن تشكل الأساس الذي يقاس عليه مدى انسجام أي من التشريعات المطبقة في فلسطين مع هذا القانون الأساسي. فإذا وجد أن أي من التشريعات السابقة على صدور هذا القانون يحتوي على ما يخالف هذه المبادئ، فإننا نكون أمام حالة ما يعرف " بعدم الانسجام الدستوري "، الأمر الذي يقتضي المعالجة بالطرق والأساليب القانونية المتاحة. أما إذا وجدت مخالفة هذه المبادئ في أي من التشريعات اللاحقة على صدور القانون الأساسي، فإننا نكون أمام حالة ما يعرف " بعدم دستورية التشريع "، الأمر الذي يقتضي - حتماً - التدخل بالوسائل القانونية والدستورية لمعالجة هذه الحالة.

والواقع أنه إذا كان من السهولة نسبياً مراجعة الضوابط الشكلية، إلا أن الصعوبة تثور عند الحديث عن مراجعة الضوابط الموضوعية، فلكل قانون مجاله وموضوعه

المتخصص من جهة، وإن قراءة أي قانون مع القانون الأساسي تتطلب فيمن يتحمل عبء ذلك قدرًا من الجمع ما بين خبرتين هما الخبرة بموضوع القانون والخبرة بالقانون الأساسي (أصوله، ومعانيه، ومراميه) من جهةٍ أخرى. وأكثر من ذلك، فإن من يقوم بهذا العمل يفترض أنه يؤدي دوراً تلعبه حالياً في بعض الدول المحاكم أو المجالس الدستورية، كونها الجهات المنوط بها القيام بذلك أصلاً.

ولكن كل ذلك لا يعني التهرب من القيام بمثل هذه المراجعة الموضوعية للنصوص التشريعية، وبخاصة في وضع قانوني مشابه للوضع القانوني في فلسطين، حيث الموروث التشريعي المتنوع الأصول والمنابت، وحيث هناك عدم وضوح للألية التشريعية، ولقلة الخبرة القانونية، وبخاصة في مجال الصياغة أو التشريع. ولكن السؤال الذي يثور هنا، ما هي آلية إجراء هذه المراجعة؟ وفي أية مرحلة من مراحل التشريع يجب أن تتم مثل هذه المراجعة؟

أولاً، يجب القول بأهمية إجراء المراجعة القانونية لكل أنواع القواعد القانونية، سواء الواردة منها في القوانين العادية، أو الواردة في التشريعات الثانوية على حد سواء.

وثانياً، يجب أن تتم مثل هذه المراجعة في كل مرحلة من مراحل التشريع، سواء عند اقتراح القوانين، أو عند مناقشتها، أو عند إصدارها، وحتى بعد نشرها وتطبيقها.

أما عن الألية التي يجب أن تتم من خلالها هذه المراجعة، فقد بينّا في الفصل الثاني من هذه الدراسة أن القانون الأساسي قد وضع مجموعة من الضوابط الموضوعية التي يجب مراعاتها من قبل السلطة التي تقوم بالتشريع. فمثل هذه الضوابط هي التي ترسم حدود السياسة التشريعية في الدولة.

وعليه، فإن على من يقوم بمراجعة تشريع ما، أن يقوم باستخلاص كل المبادئ الموضوعية الواردة في القانون الأساسي التي تتعلق بموضوع التشريع محل المراجعة، فإذا ما وجد أن هناك أي تعارض أو مخالفة من قبل الأحكام الواردة في هذا التشريع وما بين هذه المبادئ، فإنه سيكون أمام حالة من حالات عدم الانسجام الموضوعي تشريعياً.

فهناك مبادئ عليا تسود نصوص القانون الأساسي، وتهيمن على جميع أحكامه، وهذه المبادئ العليا التي هي روح القانون، تستخلص استخلاصاً موضوعياً من نصوصه المدونة، ومتى استخلصت هذه المبادئ العليا للدستور، كان على المشرع أن يلتزم بها في تشريعاته، وأن يتجنب الانحراف عنها أو مخالفتها فيما له من سلطات تقديرية، فإذا أصدر تشريعاً يتعارض مع هذه المبادئ العليا، كان التشريع باطلاً لما ينطوي عليه من انحراف في استعمال السلطة التشريعية.

الملاحق ملحق رقم (١)

قوائم المراجعة أولاً- قائمة المراجعة العامة:

- ١- ماذا نقصد بالانسجام التشريعي؟
أن يأتي التشريع مستوفياً للشكل الواجب اتباعه طبقاً للدستور، وأن يصدر عن السلطة المختصة المحددة في الوثيقة الدستورية، وألا يكون مخالفاً في موضوعه قاعدة دستورية حددها المشرع، أو متجاوزاً- كما ذهب البعض من الفقهاء- في غايته روح الوثيقة الدستورية.
- ٢- ما هي أهمية الانسجام التشريعي؟
تكمن أهمية الانسجام التشريعي في احترام الدستور وانسجام التشريعات معه، انسجامها مع بعضها البعض، توحيد الأحكام القضائية، وتحقيق العدالة.
- ٣- من الذي يقع عليه عبء التحقق من الانسجام التشريعي؟
مقترح مشروع القانون، والصائغ، والمشرع، والقاضي، والمحامي، ومنفذ القانون...
- ٤- في أية مرحلة يجب التأكد من الانسجام التشريعي؟
- عند اقتراح القانون.
- عند صياغته.
- عند المناقشة والتصويت عليه.
- عند إصداره.
- عند نشره.
- عند دخوله حيز النفاذ.
- ٥- ما هي الوثائق والمبادئ الدستورية التي يجب توافرها لدى من يقوم بمراجعة الانسجام التشريعي؟
- القانون الأساسي.
- الاتفاقيات الدولية التي تكون الدولة طرفاً فيها.

- اتفاقيات وإعلانات حقوق الإنسان.
- التشريعات ذات العلاقة بعملية المراجعة.
- القرارات القضائية (أحكام المحاكم العليا).

٦- هل هناك أشياء أخرى يجب مراعاتها لتحقيق الانسجام؟
يجب مراعاة الأمور التالية:

- الأعراف الدستورية الراسخة وإن لم تكن مكتوبة.
- المبادئ العامة للقانون.
- المبادئ الديمقراطية المتعارف عليها.

٧- ما هي النتائج التي تترتب على عدم الانسجام التشريعي؟

- عدم احترام القانون الأساسي.
- اختلاف التشريعات.
- التعارض في التطبيق.
- صدور أحكام قضائية متعارضة.
- المس بالعدالة.
- التعارض مع الديمقراطية وحقوق الإنسان.

ثانياً- قائمة المراجعة الموضوعية:

أ- الحريات السياسية:

- عند صياغة ومراجعة التشريعات ذات طابع متعلق بالحقوق السياسية، هل تأكدت مما يلي؟
 - ١- في مجال الحريات السياسية، هل تأكدت من عدم تعارض التشريع مع المبادئ العامة السياسية التي نص عليها القانون الأساسي؟
 - ٢- هل احترم التشريع حق المشاركة في الحياة السياسية؟
 - ٣- هل سمح التشريع بتشكيل الأحزاب السياسية؟
 - ٤- هل احترم التشريع حرية تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات؟
 - ٥- هل احترم التشريع الحق في الترشيح والتصويت للانتخابات؟
 - ٦- هل قرر التشريع إجراء الانتخابات عن طريق الاقتراع العام؟
 - ٧- هل سمح التشريع بتقلد المناصب العامة على أساس قاعدة تكافؤ الفرص؟
 - ٨- هل احترم التشريع حرية عقد الاجتماعات الخاصة والعامة؟

ب- الحريات الفكرية والذهنية:

- عند صياغة ومراجعة التشريعات ذات طابع متعلق بالحريات الفكرية والذهنية، هل تأكدت مما يلي؟
 - ١- في مجال الحريات الفكرية والذهنية، هل تأكدت من عدم تعارض التشريع مع المبادئ العامة التي نص عليها القانون الأساسي؟
 - ٢- هل ضمن التشريع حرية الرأي؟
 - ٣- هل احترم التشريع حرية التعبير عن الرأي بالنشر، أو القول، أو الكتابة؟
 - ٤- هل تأكدت من عدم تقييد التشريع لحرية تأسيس الصحف وسائر وسائل الإعلام ووسائل التعبير المكتوبة والمسموعة؟
 - ٥- هل تأكدت أن التشريع لا يحظر بشكل من الأشكال الرقابة على وسائل الإعلام؟
 - ٦- هل تضمن التشريع الآليات الكفيلة بتمكين الأفراد من ممارسة حرية الرأي والتعبير؟

ج- السلطات والنظام السياسي:

- عند صياغة ومراجعة التشريعات المنظمة للسلطات والنظام السياسي، هل تأكدت مما يلي؟
 - ١- في مجال تنظيم السلطات والنظام السياسي، هل تأكدت من عدم تعارض التشريع مع المبادئ العامة التي نص عليها القانون الأساسي؟
 - ٢- هل أخذ التشريع بعين الاعتبار أن الشعب هو مصدر السلطات؟
 - ٣- هل راعى التشريع مبدأ الفصل بين السلطات؟
 - ٤- هل يتماشى التشريع مع نظام الحكم الديمقراطي النيابي؟
 - ٥- هل سمح التشريع بالتعدد الحزبي والسياسي؟
 - ٦- هل تأكدت أن مبدأ سيادة القانون قد احترمت في متن التشريع؟
 - ٧- هل تأكدت أن قاعدة عدم تحصين القرارات الإدارية قد احترمت في التشريع؟

د- الحقوق والحريات العامة والحقوق الاجتماعية:

- عند صياغة ومراجعة التشريعات ذات الطابع المتعلق بالحقوق والحريات العامة والحقوق الاجتماعية، هل تأكدت مما يلي؟
 - ١- في مجال الحقوق والحريات العامة والحقوق الاجتماعية، هل تأكدت من عدم تعارض التشريع مع المبادئ العامة التي نص عليها القانون الأساسي؟
 - ٢- هل احترمت التشريع مبدأ المساواة؟
 - ٣- هل احترمت التشريع حقوق الإنسان؟
 - ٤- هل أخذ التشريع بعين الاعتبار الحرية الشخصية؟
 - ٥- هل تأكدت من عدم تقييد حرية التنقل والإقامة؟
 - ٦- هل حرية العقيدة والعبادة للأديان كافة قد احترمت من قبل التشريع؟
 - ٧- هل أخذ التشريع بعين الاعتبار أن المسكن الملائم والتعليم والعمل حق لكل مواطن؟
 - ٨- هل احترمت حق التنظيم النقابي؟
 - ٩- هل حصن التشريع أي مواطن فلسطيني من الإبعاد، أو التجريد من الجنسية، أو التسليم لأية جهة أجنبية؟
 - ١٠- هل راعى التشريع حقوق الأطفال؟
 - ١١- هل حق التقاضي مصون للجميع في التشريع؟

- ١٢- هل حفظ التشريع حق المرأة في تولي الوظائف العامة؟
 ١٣- هل حقق التشريع مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة؟
 ١٤- هل راعى التشريع عدم التمييز بناء على الجنس أو اللون أو الدين؟

ه- الحريات الاقتصادية:

- عند صياغة ومراجعة التشريعات ذات طابع متعلق بالحريات الاقتصادية، هل تأكدت مما يلي؟
 - ١- في مجال الحريات الاقتصادية، هل تأكدت من عدم تعارض التشريع مع المبادئ العامة التي نص عليها القانون الأساسي؟
 - ٢- هل يقوم التشريع على أساس الاقتصاد الحر؟
 - ٣- هل يسمح التشريع بحرية النشاط الاقتصادي؟
 - ٤- هل يصون التشريع الملكية الخاصة؟
 - ٥- هل يحترم التشريع قاعدة أنه لا مصادرة إلا بحكم قضائي؟

و- الحقوق والحريات ذات الطابع الجنائي:

- عند صياغة ومراجعة التشريعات ذات الطابع الجنائي، هل تأكدت مما يلي:
- ١- هل انتهت إلى أنه لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه إلا بأمر قضائي؟
 - ٢- هل روعي أنه لا يجوز الحجز أو الحبس في غير الأماكن المخصصة لذلك بموجب القوانين؟
 - ٣- هل احترمت التشريع إعطاء حق الاتصال بمحام؟
 - ٤- هل تعلم أنه يجب إبلاغ المقبوض عليه بأسباب ملاحقته والقبض عليه؟
 - ٥- هل روعي حق أن تتم المحاكمة دون تأخير؟
 - ٦- هل تأكدت من عدم نص التشريع على أي شكل من أشكال التعذيب أو الإكراه؟
 - ٧- هل تعلم أن الاعتراف تحت وطأة التعذيب أو الإكراه باطل؟
 - ٨- هل تعلم أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته؟
 - ٩- هل تعلم أن لكل متهم بجناية الحق في محام يدافع عنه؟
 - ١٠- هل راعى التشريع أن العقوبة شخصية، ومنع العقوبة الجماعية؟
 - ١١- هل روعي أنه لا عقوبة ولا جريمة إلا بنص قانوني؟
 - ١٢- هل أخذ التشريع بعين الاعتبار عدم رجعية القوانين الجزائية؟
 - ١٣- هل راعى التشريع حرمة المساكن وعدم تفتيشها إلا بموجب قرار من الجهات القضائية المختصة؟

ثالثاً- قائمة المراجعة الشكلية:

أ- التشريعات العادية (القوانين):

عند صياغة ومراجعة القوانين، هل تأكدت مما يلي:

- ١- هل قدم الاقتراح بالقانون من قبل أعضاء المجلس التشريعي، أو من قبل مجلس الوزراء؟
- ٢- هل تمت مناقشة مشروع القانون في المجلس التشريعي؟
- ٣- هل تم التصويت على مشروع القانون؟ وهل حصل على الأغلبية المطلوبة؟
- ٤- هل تم الاعتراض على مشروع القانون، وهل أعيدت مناقشته والتصويت عليه؟
- ٥- هل رفع مشروع القانون إلى الرئيس لتوقيعه وإصداره؟
- ٦- هل نشر القانون في الجريدة الرسمية؟

ب- التشريعات الفرعية (اللوائح/الأنظمة والقرارات):

عند صياغة ومراجعة التشريعات الفرعية، هل تأكدت مما يلي:

- ١- هل صدرت اللوائح والأنظمة عن مجلس الوزراء؟
- ٢- هل صدرت القرارات والتعليمات عن الوزراء؟
- ٣- هل صادق مجلس الوزراء على التشريعات الثانوية، الواجب مصادقته عليها؟
- ٤- هل تم التوقيع على التشريعات الثانوية؟
- ٥- هل تم نشر التشريعات الثانوية؟
- ٦- هل تتوافق التشريعات الثانوية مع القوانين الصادرة بموجبها؟
- ٧- هل صدرت اللوائح والأنظمة عن السلطة المخولة ضمن التشريع؟

ملحق رقم (٢)

المبادئ الموضوعية والشكلية الواردة في القانون الأساسي (المعدل)

أولاً- المبادئ الموضوعية الحرية السياسية

المبادئ العامة:

الرقم	المبدأ	القانون الأساسي رقم المادة
١	حق المشاركة في الحياة السياسية	٢٦
٢	تشكيل الأحزاب السياسية	٢٦
٣	تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط	٢٦
٤	التصويت في الانتخابات	٢٦
٥	الترشيح للانتخابات	٢٦
٦	الانتخاب يتم بالاقتراع العام	٢٦
٧	تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص	٢٦
٨	عقد الاجتماعات الخاصة والعامة	٢٦

الحرية الفكرية والذهنية

المبادئ العامة:

الرقم	المبدأ	القانون الأساسي رقم المادة
١	حرية الرأي	١٩
٢	حرية التعبير عن الرأي بالنشر والقول أو الكتابة	١٩
٣	تأسيس الصحف وسائر وسائل الإعلام	٢٧
٤	حرية وسائل الإعلام	٢٧
٥	حظر الرقابة على وسائل الإعلام	٢٧

الاختصاص التشريعي للقانون

الأمر التي أوجب القانون الأساسي تنظيمها بقانون:

الرقم	المبدأ	القانون الأساسي رقم المادة
١	الجنسية الفلسطينية	٧
٢	إنشاء الشركات العامة	٢١
٣	خدمات التأمين الاجتماعي والصحي ومعاشات العجز والشيخوخة	٢٢
٤	التنظيم النقابي	٢٥
٥	العفو العام	٤٢
٦	مخصصات رئيس السلطة	٤٤
٧	الموازنة العامة	(٦٠) + (٩٠)
٨	مخصصات رئيس الوزراء والوزراء ومن في حكمهم	٨١
٩	تنظيم قوات الأمن والشرطة	٨٤
١٠	تحديد اختصاصات وحدات الإدارة المحلية	٨٥
١١	تعيين الموظفين العموميين وشروط استخدامهم	٨٦
١٢	شؤون الخدمة المدنية	٨٧
١٣	فرض الضرائب العامة والرسوم وتعديلها وإلغاؤها	٨٨
١٤	تحصيل الأموال العامة وإجراءات صرفها	٨٩
١٥	تخصيص أي جزء من أموال الخزينة العامة أو الإنفاق منها	٩١
١٦	القروض العامة	٩٢
١٧	سلطة النقد والمصارف وسوق الأوراق المالية وشركات الصرافة والتأمين وسائر المؤسسات المالية والائتمانية	٩٣
١٨	الامتيازات أو استغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة	٩٤
١٩	قواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تتقرر على الخزينة العامة	٩٥
٢٠	إنشاء ديوان للرقابة المالية والإدارية	٩٦
٢١	تشكيل المحاكم	٩٧
٢٢	إنشاء محاكم إدارية	١٠٢
٢٣	إنشاء محكمة دستورية عليا	١٠٣
٢٤	تشكيل النيابة العامة واختصاصها	١٠٨

الحقوق والحريات ذات الطابع الجنائي

المبادئ العامة:

الرقم	المبدأ	القانون الأساسي رقم المادة
١	لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه إلا بأمر قضائي	١١
٢	لا يجوز الحجز أو الحبس في غير الأماكن الخاضعة للقوانين	١١
٣	حرية الاتصال بمحام	١٢
٤	إبلاغ المقبوض عليه بأسباب القبض عليه	١٢
٥	المحاكمة دون تأخير	١٢
٦	منع التعرض للإكراه أو التعذيب	١٣
٧	بطلان الاعتراف تحت وطأة الإكراه أو التعذيب	١٣
٨	المتهم بريء حتى تثبت إدانته	١٤
٩	لكل متهم بجناية الحق في محام يدافع عنه	١٤
١٠	العقوبة شخصية وتمنع العقوبة الجماعية	١٥
١١	مبدأ الشرعية (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)	١٥
١٢	لا عقوبة إلا بحكم قضائي	١٥
١٣	عدم رجعية القوانين الجزائية	(١١٧)+(١٥)
١٤	تحريم التجارب الطبية إلا بموجب القانون	١٦
١٥	حرمة المساكن	١٧

السلطات والنظام السياسي

المبادئ العامة:

الرقم	المبدأ	القانون الأساسي رقم المادة
١	الشعب مصدر السلطات	٢
٢	الفصل بين السلطات	٢
٣	نظام الحكم ديمقراطي نيابي	٥
٤	التعدد الحزبي والسياسي	٥
٥	سيادة القانون	٦
٦	عدم تحصين القرارات الإدارية	٣٠

الحقوق والحريات العامة والحقوق الاجتماعية

المبادئ العامة:

الرقم	المبدأ	القانون الأساسي رقم المادة
١	المساواة	٩
٢	احترام حقوق الإنسان	١٠
٣	الحرية الشخصية	١١
٤	حرية التنقل والإقامة	(١١)+(٢٠)
٥	حرية العقيدة والعبادة	١٨
٦	المسكن الملائم حق لكل مواطن	٢٣
٧	التعليم حق لكل مواطن	٢٤
٨	العمل حق لكل مواطن	٢٥
٩	التنظيم النقابي حق	٢٥
١٠	لا يجوز إبعاد أي فلسطيني أو حرمانه من العودة	٢٨
١١	لا يجوز التجريد من الجنسية الفلسطينية	٢٨
١٢	لا يجوز تسليم أي فلسطيني لأية جهة أجنبية	٢٨
١٣	للأطفال الحق في الرعاية والحماية الشاملة	٢٩
١٤	لا يسمح للأطفال القيام بعمل يلحق ضرراً بسلامتهم أو صحتهم أو تعليمهم	٢٩
١٥	تحريم تعريض الأطفال للضرب والمعاملة القاسية من قبل ذويهم	٢٩
١٦	التفريد العقابي للأحداث	٢٩
١٧	التقاضي حق مصون	٣٠
١٨	حماية البيئة النظيفة	٣٣

الحريات الاقتصادية

المبادئ العامة:

القانون الأساسي رقم المادة	المبدأ	الرقم
٢١	الاقتصاد الحر	١
٢١	حرية النشاط الاقتصادي	٢
٢١	الملكية الخاصة مصونة	٣
٢١	لا تنزع الملكية الخاصة ولا يتم الاستيلاء عليها إلا للمنفعة العامة وفقاً للقانون ومقابل تعويض عادل	٤
٢١	لا مصادرة إلا بحكم قضائي	٥

ثانياً- المبادئ الشكلية

الشكلية للتشريعات العادية (القوانين)

المبادئ العامة:

النظام الداخلي للمجلس التشريعي رقم المادة	القانون الأساسي رقم المادة	المبدأ	الرقم
٦٧	٥٦	- الحق في اقتراح القوانين لأعضاء السلطة التشريعية	١
٦٥	٧٠	- الحق في اقتراح القوانين لمجلس الوزراء	
(٦٨)+(٦٩)	٤١	مناقشة المشروع والتصويت عليه	٢
٧١	٤١	الاعتراض على المشروع	٣
٧١	٤١	إصدار القوانين	٤
٧٠	١١٦	نشر القوانين	٥

الشكلية للتشريعات الفرعية (اللوائح والقرارات)

المبادئ العامة:

القانون الأساسي رقم المادة	المبدأ	الرقم
٧٠ ٧١	إصدار التشريعات الثانوية: - اللوائح والأنظمة / مجلس الوزراء - التعليمات والقرارات / الوزراء	١
٦٩	التصديق على التشريعات الثانوية / مجلس الوزراء	٢
٦٩	التوقيع على التشريعات الثانوية	٣

قائمة المراجع

أ- المراجع الفقهية:

١. بدوي، ثروت. **النظم السياسية**، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩.
٢. حسن، علي عوض. **النصوص التشريعية المحكوم بعدم دستورتيتها**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦.
٣. خليل، محسن. **النظم السياسية والقانون الدستوري**، بدون دار نشر، ١٩٧١.
٤. سلمان، عبد العزيز محمد. **قيود الرقابة الدستورية**، دار نهضة القانون، القاهرة، ١٩٨٨.
٥. سرور، أحمد فتحي. **الحماية الدستورية للحقوق والحريات**، دار الشروق، القاهرة، ط٢، ٢٠٠٠.
٦. السنهوري، عبد الرزاق. "مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية"، **مجلة مجلس الدولة**، السنة الثالثة، يناير ١٩٥٢.
٧. شطناوي، فيصل. **مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني**، دار الحامد، عمان، ط١، ٢٠٠٢.
٨. عطية، نعيم. **النظرية العامة للحريات الفردية**، الدار القومية، القاهرة، ١٩٦٥.
٩. كشاكش، كريم يوسف. **الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة**، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧.

ب- الأعمال القانونية:

١. القانون الأساسي المعدل.
٢. قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١.
٣. قانون المطبوعات والنشر رقم (٩) لسنة ١٩٩٥.
٤. قانون الاجتماعات العامة رقم (١٢) لسنة ١٩٩٨.
٥. قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (٧) لسنة ١٩٩٨.
٦. قانون الانتخابات رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥.
٧. قانون العمل رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠.
٨. قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١.
٩. قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢.
١٠. قرار وزير الإسكان بشأن اللائحة التنفيذية لقانون تملك الطبقات والشقق والمحلات رقم (٢) لسنة ١٩٩٧.
١١. النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

٥	تقديم
٧	مقدمة
٩	الفصل الأول: ماهية المخالفة الموضوعية والشكلية
	المبحث الأول
٩	(القيود الموضوعية)
	الفرع الأول
٩	(مخالفة القيود الموضوعية الواردة بالوثيقة الدستورية)
	الفرع الثاني
١٠	(الانحراف في استعمال السلطة التشريعية)
	المبحث الثاني
١٣	(القيود الشكلية)
	الفرع الأول
١٣	(مخالفة قواعد الاختصاص)
	الفرع الثاني
١٤	(مخالفة الشكل الواجب إتباعه)
١٥	الفصل الثاني: المبادئ الموضوعية والشكلية في القانون الأساسي المعدل
	المبحث الأول
١٥	(المبادئ الموضوعية في القانون الأساسي المعدل)
	الفرع الأول
١٦	(المجموعة الأولى/ مبدأ المساواة)
	الفرع الثاني
١٩	(المجموعة الثانية/ المبادئ الموضوعية الخاصة بالحريات العامة)
	الفرع الثالث
٣٥	(المجموعة الثالثة/ المبادئ الموضوعية الخاصة بالاختصاص التشريعي للقانون)
	الفرع الرابع
٣٨	(النصوص التوجيهية والنصوص التقريرية)
	المبحث الثاني
٤٢	(المبادئ الشكلية في القانون الأساسي المعدل)
	الفرع الأول
٤٢	(حق اقتراح القوانين)
	الفرع الثاني
٤٣	(إصدار القوانين والاعتراض عليها)
	الفرع الثالث
٤٤	(نشر القوانين)

٤٤	فرع خاص (قرارات بقوة القانون)
٤٧	الفصل الثالث: نماذج عملية على حالة عدم الانسجام
٤٧	أولاً- حالة من قانون الإجراءات الجزائية/ تفتيش المساكن
٤٨	ثانياً- حالة من قانون الإجراءات الجزائية/ مراقبة المحادثات السلكية واللاسلكية
٤٩	ثالثاً- حالة من قانون المطبوعات والنشر
٥١	رابعاً- حالة من قانون الاجتماعات العامة
٥٢	خامساً- حالة من قانون تنظيم الموازنة العامة
٥٣	سادساً- حالة من قانون الانتخابات
٥٣	سابعاً- حالة من قانون العمل
٥٤	ثامناً- حالة من قرار وزير الإسكان
٥٥	تاسعاً- حالة من قانون السلطة القضائية
٥٦	عاشراً- حالة من النظام الداخلي للمجلس التشريعي
٥٧	الفصل الرابع: حلول قانونية لحالات عدم الانسجام
٦١	الفصل الخامس: آليات عمل المراجعة
	المبحث الأول
٦١	(المراجعة الشكلية)
	الفرع الأول
٦١	(المراجعة الشكلية للتشريعات العادية " القوانين "
	الفرع الثاني
٦٥	(المراجعة الشكلية للتشريعات الفرعية)
	المبحث الثاني
٦٦	(المراجعة الموضوعية للتشريعات)
	الملاحق
	ملحق رقم (١)
٦٩	(قوائم المراجعة)
	ملحق رقم (٢)
٧٥	(المبادئ الموضوعية والشكلية الواردة في القانون الأساسي المعدل)
٧٥	المراجع

