قراءة في:

مشروع الدستور الفلسطيني المؤقت

إعـــداد
عزيـــز كايـــد

سلسلة مشروع تطوير القوانين (٩)

المحتويـــــــــــات

	رقم الصفحة
المقدمة	١
الفصل الأول: الإطار النظري: القانون الدستوري ونظام الحكم	٥
الفصل الثاني: السلطات الثلاث في مشروع الدستور المؤقت	١٣
السلطة التنفيذية وصلاحيات الرئيس	١٣
السلطة التشريعية	٢٠
السلطة القضائية	٢٤
المحكمة الدستورية وأجهزة الرقابة الداخلية	٢٨
الفصل الثالث: الحقوق والحريات في مشروع الدستور المؤقت	٣٥
الخاتمة: قضايا خلافية:	٤٣
العلاقة بين الدين والدولة	٤٣
العلاقة بين الدولة وأجهزة منظمة التحرير الفلسطينية	٤٥
ملحق: مشروع الدستور الفلسطيني المؤقت	٤٩

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

رام الله - كانـــــون أوّل ٢٠٠٠

عناويـــــن مكاتـــــب الهيئـــــة

رام الله

ش.الإذاعـــة مجمـــع مخمـــاس التجـــاري ط٦

هاتـــف: ٢٩٨٦٩٥٨ - ٢٩٨٧٥٣٦ - ٢ -٩٧٢

٢٩٦٠٢٤١

فاكـــس:٢٩٨٧٢١١ - ٢ - ٩٧٢

ص.ب. ٢٢٦٤

غزة

الرمال - مقابل المجلس التشريعي

خلف بنك فلسطين الدولي

هاتف: ٢٨٣٦٦٣٢ -٨ -٩٧٢

٩٧٢-٨-٢٨٢٤٤٣٨

فاكس: ٢٨٤٥٠١٩-٨-٩٧٢

E-mail: piccr@piccr.org

piccr@palnet.com

piccr-g@palnet.com

Internet: http//www.piccr.org

المقدمـــــــــة:

يتم تنظيم المجتمع في الدول الحديثة على أساس دستورأو قانون أساسي يعبر عن "العقد الاجتماعي" بين مواطني الدولة وسلطاتها[1]. كما يحـــدد الدستور طرق إدارة الدولة وأجهزتها المختلفة، وينشئ السلطات العامـــة ويحدد اختصاصاتها، ويبين كيفية ممارسة هـــذه الاختـــصاصات، كمـــا يرسم الدستور علاقـــة هـــذه الـــسلطات ببعـــضها الـــبعض وعلاقتهـــا بالمواطنين. من ناحية ثانية، يعتبر الدستور الضمانة الأولـــى لخـــضوع مواطني الدولة وحكامها للقانون، وهو يمثل قمة النظـــام القـــانوني فـــي الدولة، لأنه يسمو على كافة القواعـــد القانونيـــة الأخـــرى. ويتـــضمن الدستور عادة الأسس العامة لنظـــام الحكـــم فـــي الدولـــة، والحقـــوق والحريات التي تعكس، في مجملها، فلسفة الحكـــم تجـــاه العديـــد مـــن المسائل.

في الحالة الفلسطينية اقترن الحديث عن الدستور بالحديث عـــن إعـــلان الدولة الفلسطينية بعد انتهاء المرحلة الانتقالية فـــي ١٩٩٩/٥/٤. وفـــي إطار التحضير لإعلان الدولة وتجسيدها، شكّل المجلـــس المركـــزي الفلسطيني في تشرين أول ١٩٩٩ لجنة لـــصياغة مـــشروع الدســـتور. ونظرا لخصوصية الوضع الفلـــسطيني تخـــتلط الأوضـــاع الـــسياسية بالاعتبارات القانونية عند الحديث عن الدستور. فمن ناحية لم يؤد انتهاء المرحلة الانتقالية إلى واقع فلسطيني جديد، حيث لم يتغير الواقع الفعلـــي

---

[1] كلمة دستور أصلها فارسي، وهي تعني الأساس أو القاعدة، لذا تستعيض بعض الدول عن كلمـــة دســـتور بالقـــانون الأساسي.

على الأرض، ولم تفلح مفاوضات المرحلة النهائية التي كان من المفترض أن تؤدي إلى دولة فلسطينية مستقلة. ومن ناحية أخرى، فإن الواقع السياسي في الأراضي الفلسطينية المجزأة، وشتات اللاجئين، والمفاوضات المعطلة، لا يشير إلى إمكانية إعلان وتجسيد الدولة في الوقت الراهن. وهذا ما يستند إليه الرافضون لفكرة وضع دستور، والذين لا يكفون عن التأكيد أنه إذا كانت الدولة بحاجة إلى دستور ينظمها فإن الدستور بحاجة إلى دولة يطبق فيها. وفي مقابل هذا الرأي الرافض، يرى فريق آخر أن الدولة الفلسطينية على الأبواب، وأن العمل على إعداد دستور لا بد أن يسير جنبا إلى جنب مع مفاوضات المرحلة النهائية، إذ أن الدستور سيحدد ملامح الحكم وطبيعة النظام السياسي للدولة الفلسطينية القادمة.

ورغم تعدد الآراء والمواقف السياسية والقانونية تجاه مشروع الدستور المؤقت فقد أعدت اللجنة المسودة الأولى منه، أعقبتها بعد عدة مناقشات ومداولات، نسخ عديدة. وتقريرنا هذا يتناول النسخة الأخيرة التي صدرت في ٢٠٠٠/٩/١٤.

يتكون مشروع الدستور من مائتين وثمانية مواد موزعة على سبعة فصول. وهو يتناول الأسس العامة للدولة، والحقوق والحريات، والسلطات العامة الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية. كما يضع عددا من الأحكام العامة المؤطرة للدولة. ويعتمد مشروع الدستور على النصوص المختصرة، إذ ترد قواعده ومواده مختصرة تاركا للقانون وضع التفاصيل المتعلقة بتنظيم السلطات والمسائل الأخرى.

يتناول هذا التقرير حول مشروع الدستور المؤقت أربع قضايا هي ١) البعد النظري لمبادئ القانون الدستوري ٢) موقع السلطات الثلاث في نظام الحكم الذي ينشده مشروع الدستور ٣)الحقوق والحريات التي ينص عليها مشروع الدستور، واشكاليات العلاقة بين الدولة وأجهزة منظمة التحرير الفلسطينية من جهة، والعلاقة بين الدين والدولة من جهة ثانية.

لقد اخترنا التركيز على هذه القضايا لسببين رئيسيين هما : أ) أهميتها الدائمة ب) كون مشروع الدستور المؤقت ما زال قابلا للتعديل والتغيير.

الفصـــل الأول
الإطار النظري
القانون الدستوري ونظام الحكم

يعرف القانون الدستوري بأنه مجموعة القواعد القانونية التي تحدد نظام الحكم في الدولة، فتبين سـلطاتها العامـة مـن حيـث تكوينهـا واختصاصاتها، وتحدد العلاقات التي تربطها ببعضها البعض وبالأفراد. فقواعد القانون الدستوري هي التي تبين شكل الدولة ونظام الحكم فيهـا ومدى ارتكازه على الديمقراطية (المباشرة أو النيابية)، أو غيرهـا مـن بدائل أنظمة الحكم. كما ترسم طبيعة السلطات العامة وكيفية تكوينها وما تختص به، وعلاقاتها ببعضها ومدى استقلالها أو تعاونها حسب التفسير المأخوذ به لمبدأ الفصل بين السلطات. وبالتالي توضـح هـذه القواعـد طبيعة النظام السياسي وما إذا كان نظاما رئاسيا أو برلمانيـا أو غيـر ذلك. كما أن قواعد القانون الدستوري هي التي تحـدد علاقـات هـذه السلطات بالأفراد وما يتمتعون به من حريات عامة وحقوق فردية.[٢]

وبما أن نظام الحكم هو عبارة عن مجموعة من الوحـدات المترابطـة والمتفاعلة فإن الإطار النظري هنا يتطلب دراسة السلطات التي يتكـون منها النظام السياسي. فالسلطة التنفيذية يمكن أن تشتمل علـى رئاسـة الدولة ورئاسة الحكومة ومجلس الوزراء، والبرلمان يمكن أن يتكون من مجلس واحد أو مجلسين. كما يتطلب ذلـك دراسـة علاقـة الوحـدات ببعضها البعض، أي مسألة التعاون والصراع بين السلطتين التـشريعية والتنفيذية، ومسألة استقلالية وحياد القضاء، إضافة إلى اختصاصات كل

---

[٢] د. ماجد الحلو ، **القانون الدستوري** ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٩٧ ، ص ٧ .

مؤسسة أو سلطة كما يحددها دستور الدولة أو القانون المنشئ لها. وفي هذا السياق تكتسب صلاحيات رئيس الدولة أهمية خاصة، لأن بعض الدساتير تمنح الرئيس صلاحيات تشريعية إلى جانب وإضافة إلى صلاحياته التنفيذية.

كما يتطلب الإطار النظري دراسة الثقل النسبي للوحدات، أي السلطات العامة، فالنظم السياسية تختلف من حيث قدر السلطة التي تمنحها لكل من سلطاتها الثلاث. ففي نظام ما قد يوجد برلمان قوي، وفي نظام آخر قد يوجد برلمان ضعيف وسلطة تنفيذية قوية، وقد يخضع نظام ثالث لسيطرة العسكريين.[٣]

تهتم نظرية نظم الحكم بتفسير كيفية محافظة النظام السياسي على وجوده عبر الزمن، وهذا يتضمن الإشارة إلى أسباب استقرار أو عدم استقرار النظام السياسي، استقرار العلاقة بين السلطات العامة فيه، حماية حقوق وحريات المواطنين، وتوزيع موارد المجتمع بشكل عادل، والقدرة على التكيف مع المتغيرات الداخلية والخارجية. ولا شك أن الدستور يسهم بشكل أساسي في توضيح هذه الأمور وتحديد دور كل منها[٤]. كما أن الدراسة الجدية لنظام الحكم تتطلب تجاوز الشكل القانوني- المؤسسي إلى معرفة كيف يتكون ويعمل النظام من الناحية الواقعية. بمعنى أن تقييم نظام الحكم لا يقتصر على دراسة نصوص

---

[٣] د. كمال المنوفي ، **نظريات النظم السياسية** ، وكالة المطبوعات ، الكويت ، ١٩٨٥ ، ص ١٤ .

[٤] المصدر السابق ، ص ٩٤ .

الدستور (الجانب الاستاتيكي)، بل يشمل دراسة مدى تطبيقه والالتزام به (الجانب الديناميكي).[5]

بقياس هذه المقدمة النظرية على مشروع الدستور الفلسطيني المؤقت نستطيع التعرف على طبيعة النظام السياسي الذي ينشده مشروع الدستور، حسب رؤية اللجنة التي قامت بصياغته والنسخة الأخيرة التي تم إعدادها. فمشروع الدستور يتضمن وصفا لنظام الحكم وتفصيلا للسلطات العامة فيه، كما يتناول الأسس العامة للدولة (حسب تعبير المشروع) في الفصل الأول.

تصف المادة (٣) نظام دولة فلسطين بأنه جمهوري، والنظام الجمهوري يقوم على أساس أن إسناد السلطة إلى رئيس الدولة يتم عن طريق الانتخاب، والسيادة على فلسطين حسب المادة (١١) هي للشعب ولا يجوز أن يتنازل عنها، وهو يمارس اختصاصاتها مباشرة أو بواسطة ممثليه أو بالاستفتاء العام. كما يمارس سلطته التأسيسية بما يحقق المصلحة العامة للشعب ويحمي الحقوق والحريات العامة للأفراد، كما جاء في المادة (١٣).

ورغم عدم وضوح المقصود بالسلطة التأسيسية التي سيمارسها الشعب إلا أن النص على سيادة الشعب يشكل مؤشرا على إرساء قواعد لحكم ديمقراطي، ويتبلور ذلك بصورة واضحة في التأكيد الصريح على أن الشعب مصدر السلطات (المادة ٧٢)، ومع أن هذا النص اشترط ممارسة السلطات بما يضمن مشاركة فلسطينيي الشتات، فإن لهذا

---

[5] المصدر السابق ، ص ٢٣ .

التوجه بعدا سياسيا يرتبط بالظروف السياسية الاستثنائية وبالرغبة الفلسطينية في إبراز وحدة الشعب الفلسطيني في الداخل والشتات.

وإضافة إلى النص على أن السيادة للشعب واعتباره مصدر السلطات، فقد تضمن مشروع الدستور أيضا التأكيد على مبدأ سيادة القانون، حيث جاء في المادة (١٥) أن العدل وسيادة القانون أساس الحكم. ويعتبر مبدأ سيادة القانون ضمانة هامة من ضمانات خضوع الدولة للقانون. وهو يعني، فيما يعنيه، أن السلطة التنفيذية ملتزمة، في كل ما تتخذه من أعمال ، بالقانون الصادر عن السلطة التشريعية. ويرجع أصل هذا المبدأ إلى كون المجلس النيابي هو الممثل للإرادة العامة، فيجب بالتالي أن تحترم السلطة التنفيذية وهيئاتها الإدارية جميع ما يصدر عنه من تشريعات.[٦]

لقد وصف مشروع الدستور النظام السياسي الفلسطيني في المادة (١٢) بأنه ديمقراطي نيابي يقوم على التعددية السياسية. وحسب الفكر الديمقراطي فإن الديمقراطية النيابية تقوم على أساس انتخاب الشعب لعدد من النواب الذين يكونون البرلمان، ويتولون ممارسة السلطة باسم الشعب ونيابة عنه لمدة محدودة. الشعب إذن لا يمارس السلطة بنفسه كما هو الحال في الديمقراطية المباشرة، ولا يشارك في ممارستها مع من ينتخبهم من النواب كما هو الحال في الديمقراطية شبه المباشرة، وإنما يترك لهؤلاء النواب الممارسة الكاملة للسلطة نيابة عنه.[٧] وهذا يقودنا مباشرة إلى التساؤل عن أهمية أو جدوى تكوين السلطة التشريعية

---

[٦] المصدر السابق ، ص ١٦٦ .

[٧] المصدر السابق ، ص ٢٠٩ .

الفلسطينية من مجلسين حسب ما جاء في المادة (٧٣) من مشروع الدستور بدلا من مجلس واحد. وعن مدى الالتزام بالديمقراطية النيابية إذا تم تعيين أعضاء أحد المجلسين، وهو المجلس الوطني الذي يتكون من ١٥٠ نائبا عن فلسطينيي الشتات، في حالة تعذر انتخابهم كما جاء في المادة (٧٤)، وهو أمر متوقع نظرا للظروف السياسية والدولية وأوضاع فلسطينيي الشتات .

ويشترط هذا الركن من أركان النظام النيابي أن تتمتع هذه الهيئة النيابية بسلطات حقيقية في تسيير دفة الحكم في الدولة، وإلا تحولت إلى مجلس استشاري. ويثير هذا الشرط تساؤلا آخر عن دور المجلس الوطني إذا كان المجلس الآخر، وهو المجلس التشريعي الذي يتكون من ١٥٠ ممثلا عن الشعب الفلسطيني في دولة فلسطين، هو المخول بممارسة السلطة داخل الدولة الفلسطينية كما نصت المادة (٧٣).

أشار مشروع الدستور إلى مبدأ آخر من مبادئ الحكم الديمقراطي، وهو مبدأ الفصل بين السلطات. وقد تحدث المشروع صراحة عن الفصل النسبي بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، مع التأكيد على التعاون والرقابة المتبادلة بينها (المادة ٧٢). ولكن مبدأ الفصل بين السلطات ينسجم مع كل من النظام الرئاسي والنظام شبه الرئاسي والنظام البرلماني ، كما سنرى فورا .

يقوم النظام الرئاسي على ركيزتين أساسيتين هما: رئيس جمهورية منتخب مباشرة من الشعب يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة، يقترن بالفصل بين السلطات. وفي النظام الرئاسي، كما في الولايات المتحدة الأمريكية مثلا، لا يملك رئيس الدولة باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية

حق دعوة البرلمان للانعقاد العادي أو فض دورته أو حله. وفي المقابل، يستقل البرلمان من الناحية العضوية عن الحكومة، فلا يجوز الجمع بين منصب وزاري وعضوية البرلمان. كما تستقل السلطة التنفيذية في أدائها لمهامها ووظائفها إذ يقوم رئيس الدولة بتعيين الوزراء وإعفائهم من مناصبهم. وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية أشهر مثال على النظم الرئاسية في العالم.

أما النظام البرلماني فيقوم على أساس الفصل المرن أو النسبي بين السلطات، ويمكن فيه الجمع بين منصب الوزارة وعضوية البرلمان، وتكون الوزارة مسؤولة سياسيا أمام البرلمان عن جميع أعمالها، حيث يكون لأعضاء البرلمان حق توجيه الأسئلة والاستجوابات بشأن سياسة الحكومة، وللبرلمان الحق في سحب الثقة من الوزارة. ومقابل ذلك تملك السلطة التنفيذية حق حل البرلمان والدعوة لإجراء انتخابات جديدة، كما تملك حق دعوة البرلمان للانعقاد وفض دوراته، وكذلك حق تقديم مشاريع القوانين وإعداد الموازنة العامة للدولة، وحضور جلسات البرلمان والتحدث فيها للرد على استجوابات النواب. وينطبق هذا النظام على العديد من دول العالم وأشهرها بريطانيا.

وهناك بعض النظم الليبرالية والتي هي برلمانية أصلا بدأت في العقود الأخيرة بتقوية سلطات رئيس الدولة التي كانت أصلا ضعيفة، وقد تمثل ذلك بتلقيه السلطة مباشرة من الأمة، أي بالانتخاب، فلا يكون مسؤولا إلا أمام الأمة، مما يعطيه قوة في مواجهة البرلمان. ونتيجة لذلك يمكن أن يطلق على هذا النظام السياسي بالنظام شبه الرئاسي، والذي تعتبر فرنسا، بعد الجمهورية الخامسة ودستور ١٩٥٨، أشهر مثال عليه.

بعد هذا العرض يتضح أن مشروع الدستور الفلسطيني المؤقت يؤسس لنظام سياسي أقرب إلى النظام شبه الرئاسي، أو النظام الذي يمزج بين بعض سمات النظام الرئاسي وبعض سمات النظام البرلماني. فرئيس الدولة حسب مشروع الدستور المؤقت ينتخب انتخابا مباشرا من قبل الشعب (مادة ١٢٠)، وهذا من سمات النظام الرئاسي، ولكن الفصل بين السلطات فيه هو فصل مرن، والجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان جائز (مادة ٨٠)، وهذا من سمات النظام البرلماني، والسلطة التنفيذية تتكون من رئيس الدولة ورئيس الوزراء ومجلس الوزراء، حيث أن رئيس الدولة يختار رئيس الوزراء والذي بدوره يسمي الوزراء ويعرضهم على الرئيس، ثم يعرضون على المجلس التشريعي للحصول على الثقة (مادة ١٢٨). كما لا يجوز لأي وزير أن يمارس مهام وزارته إلا بعد الحصول على الثقة به (مادة ١٢٩). والوزارة حسب المادة (١٥٠) مسؤولة أمام الرئيس وأمام المجلس التشريعي على حد سواء ، وكل وزير مسؤول أمام الرئيس في حدود اختصاصه ،وهناك مسؤولية سياسية تضامنية للوزارة أمام البرلمان (مادة ١٥٥). أما الرئيس فلا يحاكم أو يعزل إلا في حالة الخيانة العظمى أو الاعتداء على الدستور (مادة ١٤٦). في المقابل، يملك أعضاء المجلس التشريعي حق توجيه الأسئلة إلى الوزراء، وتوجيه الاستجوابات إلى الحكومة أو أحد الوزراء، وكذلك تشكيل لجان تقصي الحقائق، وحق طلب طرح الثقة بالحكومة أو أحد الوزراء أو أكثر وسحبها منهم (المواد ٩٧-١٠١).

ويملك رئيس الدولة عدة صلاحيات تزيد من سلطاته في مواجهة المجلس التشريعي، مثل تقديم مشاريع القوانين ومنها القوانين المالية (مادة ١٣٣)، وحق الاعتراض على مشاريع القوانين (مادة ١٣٨)،

وحق إعلان حالة الطوارئ بالتشاور مع المجلس التشريعي (مادة ١٤٠)، وحق حل البرلمان بعد استفتاء الشعب (مادة ٧٨)، وحق دعوة البرلمان إلى دورة استثنائية بعد التشاور مع رئيسه (مادة ٩١). وسوف نتناول هذه الصلاحيات بالتفصيل في الفصل التالي.

من الواضح أن مشروع الدستور المؤقت يمنح رئيس الدولة صلاحيات تفوق صلاحيات رئيس الوزراء في النظام البرلماني من جهة، وصلاحيات رئيس الدولة في النظام شبه الرئاسي من جهة ثانية. فهل المقترح هو نظام حكم يمزج بين النظام الرئاسي (كما في الولايات المتحدة الأمريكية) والنظام شبه الرئاسي (كما في فرنسا) بصورة جديدة ؟

الفصل الثاني
السلطات الثلاث في مشروع الدستور المؤقت

تناول مشروع الدستور السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية بالتفصيل، في كل من الفصل الثالث والرابع والخامس على التوالي. وهو ينص على مبدأ الفصل النسبي بينها مع التعاون والرقابة المتبادلة، وليس لأي سلطة عامة منها أن تمارس اختصاصات لم تسند إليها بموجب الدستور (مادة ٧٢). سنتناول في هذا الفصل هذه السلطات الثلاث من حيث الثقل النسبي لكل منها في نظام الحكم، والعلاقة التي يتصورها مشروع الدستور بينها، والتي تسهم في النهاية في تحديد معالم النظام الفلسطيني. أهم هذه المسائل هي صلاحيات رئيس الدولة في النظام السياسي، وموقع السلطة التشريعية في هذا النظام، ودور القضاء في إرساء قواعد الحكم الديمقراطي وسيادة القانون، إضافة إلى دور المحكمة الدستورية وأجهزة الرقابة الداخلية في تصويب أداء السلطات العامة في الدولة.

السلطة التنفيذية وصلاحيات الرئيس:

أشرنا في الفصل السابق إلى أن مشروع الدستور يتجه نحو تقوية صلاحيات الرئيس وزيادة دور السلطة التنفيذية في الدولة، الأمر الذي يؤدي إلى وجود سلطة تنفيذية قوية، مشكلا بذلك نظاما سياسيا يمكن أن يوصف بأنه شبه رئاسي. تتكون السلطة التنفيذية حسب مشروع الدستور من رئيس الدولة ورئيس الوزراء ومجلس الوزراء. ويتمتع رئيس الدولة بقوة سياسية ناتجة عن انتخابه انتخابا مباشرا من قبل الشعب (مادة ١٢٠)، وهذا ما يجعله غير مسؤول سياسيا عن أعمال

الوظائف التي يباشرها إلا في حالتين نصت عليهما المادة (٤٦) وهما الخيانة العظمى والاعتداء على الدستور. وفي هذه الحالات لا يكون اتهام الرئيس إلا بطلب من ثلث أعضاء البرلمان، ولا يصدر قرار الإدانة إلا بأغلبية ثلثي مجموع أعضائه (مادة ١٤٧). ويتمتع مركز الرئيس بثقل آخر إذ أنه لا يكون شاغرا إلا في حالة فقد الأهلية بناء على قرار من المحكمة الدستورية وطلب من المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي مجموع أعضائه، إضافة إلى حالة الوفاة والاستقالة (مادة ١٢٣). علاوة على ذلك، فإن مشروع الدستور لم يتطرق إلى استقالة الرئيس وإجراءاتها وإلى من تقدم ومن يقبلها. كما أن الأسئلة والاستجوابات وطرح الثقة التي يمكن أن يستخدمها البرلمان في الرقابة على أعمال الوزارة أو أحد الوزراء لا تسري على رئيس الدولة.

وبالرغم من وصف رئيس الدولة بأنه رئيس السلطة التنفيذية (مادة ١١٧) ورئيس الجمهورية (مادة ١٢٥)، فقد نص مشروع الدستور على قاعدة هامة تساهم في ترسيخ الحكم الديمقراطي، إذ منع الجمع بين رئاسة الدولة وأي منصب آخر (المادة ١١٨)، سوى رئاسة الوزارة (مادة ١٦٢). ورغم أن هذا الإجراء لا يخرج عن دائرة السلطة التنفيذية التي هو رئيسها، إلا أنه يزيد من صلاحياته وثقله في النظام السياسي، خصوصا وأن مشروع الدستور لم يحدد الحالات والظروف التي يمكن أن يستلم فيها رئيس الدولة رئاسة الوزارة.

من السهل أن يتبين الدارس لمشروع الدستور مدى اتساع نطاق الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الدولة. فالمشروع يمنح رئيس الدولة صلاحيات واسعة لا تجعله يحتل مركز الثقل في السلطة التنفيذية فحسب، وإنما تمكنه من التأثير في العلاقات المختلفة للسلطات العامة.

وبالاطلاع على موقع رئيس الدولة، كما ترسمه مواد مشروع الدستور، نستطيع الإشارة إلى صلاحيات عامة تسند عادة إلى رؤساء الدول، وأخرى داخل إطار السلطة التنفيذية، وصلاحيات ثالثة في علاقته بالسلطات الأخرى.

بشكل عام يرسم رئيس الدولة **السياسة العامة** بالاشتراك مع مجلس الوزراء، ويعمل على تنفيذها بعد مصادقة البرلمان عليها (مادة ١٢٦). كما **يشارك مجلس الوزراء** في اختصاصاته التي وردت في المادة (١٦١)، ومنها وضع مشروع الموازنة العامة، وتنظيم الأجهزة الإدارية للدولة بمختلف مستوياتها، وتنفيذ القوانين وضمان احترامها، ومتابعة أداء الوزارات، وغيرها. كما أن رئيس الدولة هو **القائد الأعلى** للقوات المسلحة (مادة ١٢٥). وهو الذي **يعين ممثلي فلسطين** لدى الدول والمنظمات الدولية والإقليمية وينهي مهامهم، ويعتمد ممثلي الدول والمنظمات الأجنبية لدى فلسطين (مادة ١٢٧). كما يملك رئيس الدولة حق **العفو الخاص** عن العقوبة أو تخفيضها. أما بخصوص العفو العام عن العقوبة وإلغاء الجريمة، فقد أعطى مشروع الدستور دورا للمجلس التشريعي إلى جانب الرئيس، وذلك باشتراط صدور العفو العام بقانون (مادة ١٣٦).

أما داخل إطار السلطة التنفيذية، فإن رئيس الدولة هو الذي يملك فعلا مقاليد الأمور، فهو **يختار رئيس الوزراء**، ويوافق على الوزراء بعد تسميتهم من قبل رئيس مجلس الوزراء وقبل عرضهم على المجلس التشريعي للتصويت على الثقة بهم (مادة ١٢٨). ويستطيع رئيس الدولة أن **يعيد تشكيل الوزارة** بتسمية رئيس وزراء جديد دون تحديد أسباب ذلك (مادة ١٥٩)، ودون تدخل من المجلس التشريعي إلا فيما يتعلق

بإجراءات منح الثقة من المجلس للحكومة الجديدة. وهذه الصلاحية تمكن الرئيس من ضمان التزام الحكومة بسياساته واحترامها لأولوياته. ومن الجدير بالذكر أن مشروع الدستور نص على الحالات الأخرى التي يعاد فيها تشكيل الحكومة، وهي : بعد كل انتخابات تشريعية، أو إقالة الوزارة أو استقالتها، أو وفاة رئيس الوزراء أو استقالته، أو فقد أهليته (مادة ١٦٠).

وضمن إطار السلطة التنفيذية أيضا تكون **الوزارة مسؤولة أمام رئيس الدولة** إلى جانب مسؤوليتها أمام المجلس التشريعي (المادتان ١٥٠ و١٥٥). وإمعانا في تغليب دور رئيس الدولة، خوله مشروع الدستور ما يمكن تسميته **بالرقابة على عمل الوزارة**. فمن ناحية، يجوز لرئيس الدولة الطلب من المحكمة الدستورية إطلاعه على إقرار الذمة المالية الذي يقدمه رئيس الوزراء وكل وزير، والمحفوظ لدى هذه المحكمة منذ حصولهم على الثقة من المجلس التشريعي (مادة ١٥٦). ومن ناحية ثانية، يجوز لرئيس الدولة، بالإضافة إلى المجلس التشريعي، طلب إحالة الوزراء إلى التحقيق عما يقع منهم من جرائم أثناء تأدية أعمال وظائفهم أو بسببها (مادة ١٥٧). وكشكل من أشكال رئاسة رئيس الدولة للسلطة التنفيذية، فإنه يستطيع دعوة مجلس الوزراء للاجتماع بالرغم من وجود رئيس للوزراء يتولى هذه المهمة (مادة ١٦٤). ومع أن هذا الإجراء يبدو شكليا إلا أنه يعبر عن مدى صلاحيات الرئيس تجاه مجلس الوزراء.

أما الإطار الثالث الذي يشمل صلاحيات الرئيس، فهو ما يرتبط بعلاقته بالسلطات الأخرى وخاصة السلطة التشريعية. فمشروع الدستور يمنح رئيس الدولة عدة صلاحيات مرتبطة بأعمال المجلس التشريعي، أهمها

ما يتعلق بحل البرلمان، والاعتراض على القوانين، وتقديم مشاريع القوانين. لا يسمح مشروع الدستور لرئيس الدولة **بحل المجلس التشريعي** بقرار منفرد منه (مادة ٧٧)، لكنه يمكنه من ذلك عن طريق استفتاء الشعب (مادة ٧٨). وبغض النظر عن إجراءات الحل المرتبطة بالاستفتاء الشعبي فإن مجرد فتح المجال لحل المجلس المنتخب، ولو عن طريق الاستفتاء، يعبر عن نمط غير ديمقراطي في الفكر، ويعتبر ورقة بيد الرئيس إذا ما حصل نزاع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبالتالي قد تمكن الرئيس من تمرير توجهاته بسبب سلطاته الواسعة وإمكاناته الهائلة. وبالرغم من أن كلا من رئيس الدولة والمجلس التشريعي منتخب مباشرة من قبل الشعب فقد مكن مشروع الدستور رئيس الدولة من طلب استفتاء الشعب حول حل المجلس التشريعي، بينما لم يتطرق إلى عزل الرئيس إلا في حالة فقد الأهلية كما رأينا سابقا في المادة (١٢٣). ولا شك أن في هذا انحيازا لدور الرئيس في النظام السياسي الذي ينشده مشروع الدستور.

كما يمنح مشروع الدستور رئيس الدولة **حق الاعتراض على مشاريع القوانين** التي يقرها المجلس التشريعي ويحيلها إليه للمصادقة عليها. فرئيس الدولة هو الذي يصدر القوانين بعد إقرارها من البرلمان خلال ثلاثين يوما من إحالتها إليه (مادة ١٣٧). ولكن يجوز للرئيس، في غير القوانين الدستورية وقوانين الميزانية، أن يعيدها إلى البرلمان خلال ثلاثين يوما مشفوعة بأسباب اعتراضه، لإعادة النظر فيها. وبغض النظر عن تفاصيل الإجراءات التالية لهذا الاعتراض، فإن منح الرئيس هذا الحق يجعل النظام السياسي يقترب من النظام الرئاسي الذي يتجه نحو ترسيخ سلطات الرئيس.

يعتبر **إعلان حالة الطوارئ** من الصلاحيات الهامة التي منحها مشروع الدستور لرئيس الدولة. وقد تناول المشروع حالة الطوارئ في موضعين منه، الأول في الفصل الأول حول الأسس العامة للدولة، والثاني في الفصل الرابع حول السلطة التنفيذية. من ناحية شكلية يبدو من غير المناسب معالجة موضوع حالة الطوارئ في فصل الأسس العامة للدولة وفي بداية مشروع الدستور. وحول جوهر الموضوع، نص مشروع الدستور على أن حالة الطوارئ تعلن من قبل رئيس الدولة بالتشاور مع رئيس المجلس التشريعي في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير، وفي غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، ولمدة لا تزيد على ثلاثين يوما، يمكن تجديدها لمرة واحدة بموافقة ثلثي مجموع أعضاء المجلس التشريعي (مادة ١٤٠). وهكذا يتضح أن رئيس الدولة ينفرد باتخاذ قرار إعلان حالة الطوارىء. ويأتي دور المجلس التشريعي فقط في حالة تجديد إعلان حالة الطوارىء مرة أخرى. كما أن "حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير" غير محددة في هذه المادة مما يجعلها خاضعة لتقدير رئيس الدولة، مع أن المادة (١٨) ذكرت أن حالة الطوارىء تعلن في حالات الحرب أو العصيان المسلح أو الغزو الخارجي أو في الحالات التي يقررها المجلس التشريعي.

بالرغم من ذلك تضمن مشروع الدستور بعض القواعد لمنع التعسف في فرض إجراءات حالة الطوارىء من قبل السلطة التنفيذية، وهي خطوات إيجابية إذا تم الالتزام بها، مثل أن تخضع جميع أعمال السلطات العامة للمراجعة القانونية أمام القضاء، وأن لا تعفي حالة الطوارىء الدولة أو مستخدميها الذين يتخذون إجراءات خاطئة من المساءلة القضائية (مادة ٢٠)، وأن ينص إعلان حالة الطوارىء على الهدف والمنطقة والفترة الزمنية التي تشملها (مادة ١٤٠)، وأن يخضع أي إجراء للمراجعة من

النائب العام أو المحكمة المختصة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أيـــام مـــن تاريخ الإجراء.

لا يقتصر الأمر على منح الرئيس صلاحية إعلان حالـــة الطـــوارىء، وإنما يمنحه مشروع الدستور أيضا حق **إصدار قرارات لها قوة القانون** خلال فترة الطوارىء، وفي هـــذه الحالـــة يـــصبح الـــرئيس صـــاحب صلاحيات تشريعية إلى جانب صلاحياته التنفيذية، رغـــم أن مـــشروع الدستور قيد ذلك من حيث أن هذه القرارات يجـــب أن تعـــرض علـــى المجلس التشريعي في أول اجتماع له بعد إعلان حالة الطـــوارىء، وإلا زال ما كان لها من قوة قانونية، وإذا لم يقرها المجلس التشريعي يتوقف أثرها القانوني من ذلك التاريخ (مادة ١٤١).

أما فيما يتعلق بصلاحيات رئيس الدولة في إطار السلطة القضائية، فقـــد حرص مشروع الدستور على استقلال القضاء والسلطة القضائية بـــشكل واضح، ولم يرد فيه سوى أن تعيين رئيس جهاز النيابـــة العامـــة يـــتم بتنسيب من المجلس الأعلى للقضاء وقرار من رئيس الدولة، علـــى أن يصادق عليه المجلس التشريعي (مادة ١٩٨). وهـــذا يعنـــي أن رئـــيس الدولة لا ينفرد بتعيين رئيس جهاز النيابة العامة، وإنما يصدر فقط قرار التعيين الذي يسبقه تنسيب من المجلس الأعلى للقضاء، ويعقبه مـــصادقة المجلس التشريعي.

وأخيرا، من الواضح أن صلاحيات الرئيس حسب مـــشروع الدســـتور المؤقت تحتاج إلى إعادة النظر. والغرض من إعادة النظر ليس فقـــط تحديد هذه الصلاحيات أو تقييدها، وإنما التأكد مـــن انـــسجامها مـــع متطلبات النظام الديمقراطي الحديث.

السلطة التشريعية :

مجلس واحد أم مجلسان:

يأخذ مشروع الدستور المؤقت **بنظام المجلسين**، هما المجلس التشريعي والمجلس الوطني. يتكون كل منهما من ١٥٠ نائبا ييتم اختيارهم لمدة خمس سنوات. وميّز مشروع الدستور بينهما من ناحية موضوعية، فالمجلس التشريعي يمثل الشعب الفلسطيني في دولة فلسطين، والمجلس الوطني يمثل فلسطينيي الشتات. وبينما تناط ممارسة السلطة داخل الدولة الفلسطينية بالمجلس التشريعي، فإن المجلس الوطني يختص بالتشريع فيما يتعلق بالحقوق الوطنية الأصيلة للفلسطينيين، وتلتزم بتشريعاته دولة فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية (مادة ٧٣). من الواضح أن مشروع الدستور يحاول الجمع بين البعد القانوني الذي يتمثل في انتخاب برلمان الكيان الفلسطيني على الأرض الفلسطينية، والبعد السياسي الذي يتمثل في وجود ملايين اللاجئين الفلسطينيين في الشتات واستمرار النضال الفلسطيني من أجل الحقوق الوطنية الفلسطينية.

مع التأكيد على أهمية المحافظة على الثوابت الوطنية الفلسطينية واستمرار النضال الفلسطيني حتى تحقيق الحقوق الوطنية، ومع التأكيد على عدم إغفال فلسطينيي الشتات، وحقهم في التمثيل السياسي، إلا أن ما يطرحه مشروع الدستور ليس منسجما مع الرغبة في تأسيس دولة مستقرة ذات نظام ديمقراطي يعتمد انتخاب الممثلين وليس تعيينهم، ويقوم على مبادئ فصل السلطات وتحديد المرجعيات، ويرسي قواعد المساءلة عبر برلمان حقيقي يملك سلطات فعلية.

وفي اعتقادنا إن الأخذ بنظام المجلس الواحد والاكتفاء بالمجلس التشريعي هو أفضل من الناحية العملية، وأقرب إلى النظام الديمقراطي النيابي الذي ينشده مشروع الدستور.

وباستعراض ما يتعلق بالمجلسين في مشروع الدستور يتبين أن المجلس التشريعي يحتل مكان الصدارة في معظم المسائل. فإجراءات التشريع تخص المجلس التشريعي فقط، وأدوات الرقابة من أسئلة واستجوابات وطرح للثقة يستخدمها أعضاء المجلس التشريعي فقط، وإعلان حالة الطوارئ تمر في المجلس التشريعي ، وحل البرلمان يسري على المجلس التشريعي المنتخب. ليس واضحا في مشروع الدستور ما هي صلاحيات المجلس الوطني، وما هي إجراءات العضوية فيه. والأهم من ذلك، ليس واضحا ما هي صلاحياته التشريعية وما هي علاقته بالمجلس التشريعي.

الرقابة والتشريع:

يمنح مشروع الدستور السلطة التشريعية دورا أساسيا في نظام الحكم، رغم وجود رئيس قوي وسلطة تنفيذية ذات صلاحيات واسعة. **فالسياسة العامة** التي يرسمها رئيس الدولة بالاشتراك مع مجلس الوزراء تحتاج إلى مصادقة البرلمان (مادة ١٢٦). وممارسة الوزارة لمهامها بعد تشكيلها لا يتم إلا بعد حصولها على الثقة من المجلس التشريعي بعد مناقشة برنامجها (مادة ١٢٨). وقرار رئيس الدولة **بالعفو العام** وإلغاء الجريمة لا يتم إلا بقانون، وهو ما يقوم به المجلس التشريعي (مادة ١٣٦)، وكذلك **المصادقة على المعاهدات** لا تكون إلا بقانون يسنه المجلس التشريعي (مادة ١٤٣). ويزداد دور المجلس في

المعاهدات التي تتعلق بموضوعات تمس الاستقلال أو سلامة الأراضي أو تحمل خزينة الدولة التزامات مالية، حيث يمكن للمجلس أن يشارك في مناقشة شروط الاتفاق على المعاهدة إضافة إلى مصادقته عليها (مادة ١٤٤).

وفي الشؤون المالية منح مشروع الدستور للمجلس التشريعي صلاحيات تمكنه من فرض رقابة على التصرف بالمال العام. فعقد القروض الخارجية ومنح الامتيازات والاستثمارات لا يسري إلا بموافقة البرلمان (مادة ١٠٩)، كما أن إنفاق الأموال العامة أو تخصيصها لا يكون إلا بقانون (مادة ١٠٨)، وفرض الضرائب وإلغاؤها يكون بقانون أيضا (مادة ١٠٦). إضافة إلى أن الموازنة العامة للدولة تعدها الحكومة وتقدمها إلى المجلس التشريعي قبل ثلاثة أشهر من بدء السنة المالية، لمناقشتها والتصويت عليها وإصدارها بقانون (مادة ١١١)، كما لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة العامة إلا بموافقة المجلس التشريعي (مادة ١١٣). ويذكر أن **الاطلاع على إقرار الذمة المالية** الخاص برئيس الدولة والذي يحفظ في المحكمة الدستورية لا يجوز إلا بقرار من المجلس التشريعي (مادة ١٣٠). والمجلس أيضا هو الذي يحدد مخصصات الرئيس بقانون (مادة ١٣١).

أما على صعيد الرقابة البرلمانية فقد أكد مشروع الدستور على **مبدأ مساءلة السلطة التنفيذية** من قبل المجلس التشريعي، ومنح المجلس أدوات الرقابة البرلمانية المختلفة، بدءا من توجيه الأسئلة إلى الوزراء والاستيضاح منهم حول مسائل معينة، ومرورا باستجواب الوزراء وتشكيل لجان تقصي الحقائق في أي أمر عام أو متعلق بنشاط أحد

أجهزة الدولة الإدارية التي تخضع لمراقبته، وانتهاء بسحب الثقة من الحكومة أو أحد الوزراء أو أكثر (المواد ٩٧-١٠١).

وتأتي هذه الرقابة انطلاقا من مبدأ مسؤولية الوزارة أمام المجلس التشريعي، الذي يستطيع أن يمارس رقابة مسبقة، تتمثل في مناقشة البيان الوزاري وبرنامج الحكومة والسياسة العامة للدولة التي تضعها السلطة التنفيذي. ورقابة لاحقة تتمثل في محاسبة الحكومة على الالتزام بهذا البرنامج وهذه السياسة. ويستطيع المجلس التشريعي بهذه الرقابة أن يقوم بدور فعال في حماية القانون وضمان سيادته، وأن يعمل على تحقيق التوازن بين السلطات العامة للدولة.

وهكذا نرى أن السلطة التشريعية التي ينشدها مشروع الدستور ستكون سلطة قوية رغم وجود رئيس قوي أيضا، وستكون صاحبة صلاحيات فاعلة إذا تم الالتزام بروح الدستور. إلا أن هذا الثقل الواضح للمجلس التشريعي يتحقق في حالة منع تضارب الصلاحيات داخل السلطة التشريعية في حالة وجود المجلس الوطني. إن خدمة الأهداف الوطنية قد تتطلب الإبقاء على المجلس الوطني. ولكن هذا المجلس لا يستطيع أن يكون مجلسا تشريعيا لدولة مستقلة، إلا إذا كان المقصود هو مجلس أعيان استشاري.

السلطة القضائية:

تتولى السلطة القضائية الفصل في المنازعات وتوقيع الجزاءات على الوجه المبين في القانون. إلا أن النظر إلى القضاء من هذه الزاوية فقط يكاد يحصر عمله في إطار ضيق. فالقضاء إلى جانب ذلك، يشكل سلطة رقابية على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويعتبر الجهة التي تعمل على حماية سيادة القانون وضمان حقوق الإنسان، وبذلك يلعب القضاء دورا هاما في استقرار نظام الحكم. وحتى يستطيع القضاء أن يقوم بهذا الدور لا بد أولا أن يمنحه الدستور الصلاحيات الكافية والأدوات المناسبة، وأن يضعه في مركزه الصحيح بين السلطات العامة وأجهزة الدولة، ولا بد ثانيا أن يمارس دوره باستقلال تام دون تدخل أي من السلطتين التشريعية والتنفيذية وأجهزتهما، وأن تنفذ قراراته على وجه صحيح.

يؤكد مشروع الدستور على **مبدأ استقلال القضاء**. فالسلطة القضائية تخضع لإشراف مجلس القضاء الأعلى، والقضاء تتولاه المحاكم (مادة ١٧٣)، وليس للسلطة التنفيذية سلطان على مجلس القضاء، وتكون العلاقة بينهما عن طريق وزير "شؤون القضاء" -كما نص مشروع الدستور- الذي يبدو أن المقصود به هو وزير العدل (مادة ١٩٢).

ومما قد يمس مبدأ استقلال القضاء، **تداخل الصلاحيات** بين مجلس القضاء الأعلى ووزارة العدل. وقد حاول مشروع الدستور أن يتدارك ذلك بالنص على أن تتولى وزارة العدل تنظيم إدارة المرافق الخاصة بالقضاء فيما عدا اختصاصات مجلس القضاء الأعلى (مادة ٢٠١)، بمعنى أن تتولى وزارة العدل الجانب الإداري الخاص بالقضاء، فيما

يتولى مجلس القضاء الأعلى الجانب الموضوعي منه. ولا شك أن تطبيق هذا الفصل في الصلاحيات تطبيقا سليما سوف يحافظ، من بين أمور أخرى، على استقلال القضاء.

تعزيزا لمبدأ استقلال القضاء نص مشروع الدستور على أن **القضاة مستقلون** ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأي جهة التدخل في القضايا أو في شؤون العدالة، ويعتبر التدخل جريمة يعاقب عليها القانون (مادة ١٨٤).

وفي إطار المحافظة على قضاء مستقل وعدم تدخل السلطة التنفيذية، نص مشروع الدستور نصا صريحا على أن **النيابة العامة** هي هيئة من هيئات السلطة القضائية، ويسري عليها قانون السلطة القضائية، الذي ينظم طريقة تشكيلها، واختصاصاتها، وشروط تعيين أعضائها، ونقلهم وترقيتهم وأحوالهم المالية ومساءلتهم (مادة ١٩٧). وليس للسلطة التنفيذية أي دور في النيابة العامة سوى أن رئيس الدولة يشترك في تعيين النائب العام الذي يرأس النيابة العامة، حيث يتم تعيينه بتنسيب من مجلس القضاء الأعلى وقرار من رئيس الدولة ومصادقة من المجلس التشريعي (مادة ١٩٨)، وبذلك لا يكون قرار رئيس الدولة منفردا، وإنما يسبقه تنسيب مجلس القضاء ويعقبه مصادقة المجلس التشريعي، مما يعني أن السلطات الثلاث تشترك بدرجات مختلفة في تعيين النائب العام.

يأخذ مشروع الدستور بمبدأ الفصل بين **القضاء المدني والقضاء الشرعي**، حيث ينص على أن ينشأ بقانون مجلس للقضاء المدني ومجلس للقضاء الشرعي، وأن يحدد القانون طريقة تشكيل كل منهما

واختصاصاته وإجراءات عمله، على أن يوكل إلى كل منهما الإشـــراف على حسن سير عمل جهاز السلطة القضائية، وأن يؤخـــذ رأيـــه فـــي مشاريع القوانين التي تتعلق بالسلطة القضائية (مادة ١٧٥).

تتعدد المواقف بشأن الفصل بين القضاء المدني والقضاء الـــشرعي، إذ يعارض بعض الحقوقيين هذا الفصل انطلاقا من أن القضاء هو قـــضاء عادي وإداري فقط، ويرون ضرورة توحيد القضاء والمحاكم، علـــى أن تكون مسائل الأحوال الشخصية لأتباع كل ديانة جـــزء مـــن القـــضاء العادي. بينما يرى فريق آخر الإبقاء على هذا الفـــصل انطلاقـــا مـــن احترام المسائل الشرعية الخاصة بالطوائف الفلسطينية المختلفة.

وإضافة إلى القضاء الشرعي يقر مشروع الدستور **القـــضاء العـــسكري** أيضا، حيث ينص على إنشاء المحاكم العـــسكرية بقـــانون علـــى أن لا تفصل في أي قضية خارج النطاق العسكري (مادة ١٩٦). ورغم حصر دور المحاكم العسكرية في النطاق العسكري، إلا أن ذلك ربما لا يقتصر على محاكمة العسكريين على ارتكاب أفعال مخالفة للنظام العـــسكري، وإنما قد يعني مثول مدنيين أمام المحاكم العسكرية بحجة تهم أمنيـــة أو عسكرية.

إلا أن هناك خلافات حقيقية حول دور وصلاحيات المحـــاكم العـــسكرية من جهة، وحول الفصل بين القضاء العادي والقضاء الـــشرعي مـــن جهة ثانية. هذه الخلافات تحتاج إلى حسم بطريقة تنسجم مـــع أســـس العملية الديمقراطية.

ويأخذ مشروع الدستور بمبدأ **الرقابة القضائية** علـــى مختلـــف إدارات الدولة، حيث يحظر تحصين أي عمل قـــانوني أو مـــادي مـــن أعمـــال إدارات الدولة ضد رقابة القضاء (مادة ١٨٣). وبذلك يمـــنح مـــشروع الدستور دورا هاما للقضاء يمكنه من تحقيق مبادئ المـــساواة وســـيادة القانون، ويمنحه سلطة فعلية لا تقتـــصر علـــى المحـــاكم والمنازعـــات الفردية، وإنما يضعه في صف مواز للسلطات العامة الأخرى، وبالرقابة القضائية يسهم القضاء في حماية استقرار نظام الحكم وضـــمان ســـيادة القانون، وحماية المواطنين من القرارات الإدارية الخاطئة أو التعـــسفية. وفي إطار الرقابة أيضا يأخذ مشروع الدستور بمبدأ **الرقابة الدســـتورية** ، حيث ينص على تشكيل محكمة دســـتورية للرقابـــة علـــى دســـتورية القوانين وغيرها من الاختصاصات المتعلقة بالمنازاعـــات الدســـتورية (مادة ١٩٥). ونظرا لأهمية هذا الموضوع سنتناوله في الجـــزء التـــالي من هذا التقرير والذي يعني بالمحكمـــة الدســـتورية وأجهـــزة الرقابـــة الداخلية.

يقر مشروع الدستور عددا من **القواعد القانونية** التي تأتي فـــي إطـــار القضاء وتسهم في حماية حقوق الإنسان، مثل حق التقاضي (مادة ٤٤)، حق الدفاع والاستعانة بمحام (مادة ٤٠)، علنية الجلسات (مـــادة ١٧٩)، وحق التعويض عن الضرر، مثل التعويض عن الـــضرر النـــاتج عـــن تعطيل تنفيذ الحكم (مادة ١٨١)، والتعويض عن الخطأ القضائي (مـــادة ١٨٢).

يتضح من هذا العرض أن مشروع الدستور حرص على خلـــق قـــضاء مستقل وفاعل. وباستثناء وجهات النظر حول مبدأ وحدة القـــضاء مـــن حيث تعدد جهات القضاء كالقضاء الشرعي والعسكري والإداري، فـــإن

باقي المسائل المتعلقة بالسلطة القضائية، كمجلس القضاء الأعلى والنيابة العامة واستقلال القضاء والرقابة القضائية والدستورية، تكاد تكون محل اتفاق بين الحقوقيين والعاملين في سلك القضاء، من حيث اعتبارها تساهم في تحقيق النظام الديمقراطي، واحترام حقوق الانسان.

المحكمة الدستورية وأجهزة الرقابة الداخلية:

تتكامل مجموعة من المبادئ مع بعضها البعض لتوفير مقومات الحكم الديمقراطي. وتعتبر الرقابة إحدى الأدوات التي تعمل على تحقيق التوازن بين السلطات العامة للدولة. فإلى جانب فصل السلطات وسيادة القانون واستقلال القضاء والتعددية السياسية والانتخابات العامة، يهدف مبدأ الرقابة العامة إلى حماية سيادة القانون وحقوق الإنسان، وضمان الشفافية وحسن استغلال المال العام.

وتتخذ الرقابة عدة أشكال، فهناك الرقابة البرلمانية التي يمارسها البرلمان من خلال توجيه الأسئلة والاستجوابات ولجان التحقيق وطرح الثقة، وتعتبر إحدى مهامه الرئيسية إلى جانب التشريع. وهناك رقابة السلطة القضائية التي تتم عن طريق مراقبة القضاء لتنفيذ القوانين ولمدى مراعاتها للقواعد الدستورية، وتقوم بها المحكمة الدستورية أو المحكمة العليا. يضاف إلى ذلك الرقابة الشعبية التي يقوم بها الشعب مباشرة من خلال وسائل الإعلام والصحافة، والأحزاب السياسية والانتخابات، ووسائل الاحتجاج المشروعة كالتظاهر السلمي والإضرابات. وإلى جانب البرلمان والقضاء والمؤسسات المدنية والشعبية، هناك بعض أجهزة الرقابة الداخلية الرسمية، التي تقوم بهذا الدور ضمن حدود وصلاحيات معينة.

يتبنى مشروع الدستور الفلسطيني أشكال الرقابة المذكورة، سواء بذكرها صراحة على أنها أدوات رقابية، كرقابة السلطتين التشريعية والقضائية، أو بوصفها جزءا من الحقوق والحريات التي يتمتع بها المواطنون والمجتمع المدني. وفي هذه الفقرة من التقرير سنتناول أجهزة الرقابة الداخلية التي وردت في مشروع الدستور ولم نتناولها في الفقرات السابقة، وهي المحكمة الدستورية وديوان الرقابة المالية والإدارية والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (المواطن) وإقرارات الذمة المالية.

المحكمة الدستورية:

ينص مشروع الدستور على إنشاء محكمة دستورية، ويمنحها عدة اختصاصات تتمثل في الرقابة على دستورية القوانين، والفصل في النزاع الدستوري بين السلطات، وفي تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية، والطعون الخاصة بصحة انتخاب الرئيس ونواب الشعب، وتفسير الدستور. ويعتبر المشروع أن قرارات المحكمة الدستورية ملزمة لكل السلطات العامة والأفراد (مادة ١٩٥). والمحكمة الدستورية هي التي تقرر فقد أهلية رئيس الدولة، وبالتالي تقرر شغور مركز الرئيس (مادة ١٢٣). وهي التي تقرر وجود أو عدم وجود مانع قانوني يحول دون تولي رئيس المجلس التشريعي رئاسة الدولة مؤقتا في حالة شغور مركز الرئيس (مادة ١٢٤). والمحكمة الدستورية هي التي تقوم بمحاكمة رئيس الدولة في حالة اتهامه من قبل المجلس التشريعي بالتهم التي يسأل عنها وهي الخيانة العظمى والاعتداء على الدستور (مادة ١٤٧).

لا شك أن اختصاصات المحكمة الدستورية هامة، وأن النظر في النزاع حول أي منها يحتاج إلى تخصص وخبرة. ونظرا لارتباط مجال عملها بالدستور والسلطات العامة ولأن قراراتها لا تقبل الطعن، فقد تعددت وجهات النظر بشأنها، وتنوعت بين معارض لإنشائها أصلا، وبين مؤيد لها مع تحفظات معينة. ورغم المزايا التي تتحقق من المحكمة الدستورية إلا أن التخوف بالنسبة لها يكمن في صعوبة التوفيق بين اعتبارين أساسيين: توفير الاستقلال للمحكمة من ناحية، وتفادي انقلابها إلى هيئة تعارض السلطة التشريعية وتعرقل أعمالها من ناحية أخرى.[٨]

انطلاقا من مبدأ توحيد القضاء الذي أشرنا إليه، يعارض بعض الحقوقيين إنشاء المحكمة الدستورية، ويرون الاقتصار على القضاء العادي للنظر في دستورية القوانين والنظر بالمنازعات المذكورة سابقا من خلال محكمة العدل العليا، ولذا لا داعي لتعدد جهات القضاء ما دامت هناك محاكم يمكن أن تدخل هذه المنازعات في اختصاصها. ويرى فريق آخر أن مشروع الدستور يرهق المحكمة الدستورية باختصاصات كثيرة، وأن بعض هذه الاختصاصات يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، مثل قيامها بالبت في الطعون المتعلقة بصحة انتخاب الرئيس والنواب. كما أن بعض هذه الاختصاصات ينطوي على خطورة سياسية، تتمثل في منح أشخاص معينين، وهم القضاة، صلاحية النظر في دستورية القوانين التي يقرها أشخاص منتخبون وهم أعضاء المجلس التشريعي. **هذا الخلاف حول المحكمة الدستورية يحتاج بدوره إلى الحسم بعد التداول المتروي والمعمق بين السياسيين والقانونيين على حد سواء.**

---

[٨] د. عبد الكريم علوان ، مصدر سابق ، ص ٣١٧ .

ديوان الرقابة المالية والإدارية:

ينص مشروع الدستور على إنشاء ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة وإدارات الدولة، بما في ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامة والإنفاق العام في حدود الموازنة العامة. وللديوان صلاحية الرقابة على تنفيذ القوانين المالية وسلامة العمليات التي قامت بها الجهات المخولة بالتنفيذ، وله تحريك الدعاوى الجنائية ضد المخالفين. وينص مشروع الدستور على أن رئيس الديوان يعين بقرار من رئيس الدولة وبمصادقة المجلس التشريعي، وأن الديوان يقدم تقريرا سنويا إلى رئيس الدولة وإلى البرلمان عن أعماله وملاحظاته واقتراحاته (المواد ١٧٠-١٧٢).

يشكل هذا الديوان أحد أجهزة الرقابة الداخلية التي تضاف إلى الرقابة البرلمانية والقضائية، مع اختلاف كل منها في الشكل والمضمون. وتأخذ معظم دول العالم بهذا الشكل من أشكال الرقابة الداخلية والتي يطلق عليها أسماء متعددة، كمراقب الدولة أو ديوان المحاسبة وغيرها. ومن المزايا التي يمنحها مشروع الدستور لهذا الديوان أن عمله لا يقتصر على إعداد تقرير سنوي وتقديمه إلى رئيس الدولة والبرلمان، وإنما يمنحه مشروع الدستور شخصية قانونية تمكنه من رفع دعاوى جنائية على المخالفين.

لم يوضح مشروع الدستور الجهات التي تخضع لرقابة هذا الديوان، واكتفى بالإشارة إلى أجهزة إدارات الدولة مع ترك التفصيل للقانون، ومن الطبيعي أن يحدد قانون ديوان الرقابة الجهات التي تخضع له وهي وزارات ومؤسسات الدولة. إلا أن هناك بعض الجهات التي يفضل أن تشملها هذه الرقابة وهي الجهات والمؤسسات التي تقدم لها الحكومة مساعدات مالية، والشركات التي تساهم الحكومة فيها. وفي الحالة

الفلسطينية توجد بعض المؤسسات التي تسمى مؤسسات عامة ولكنها لا تخضع لإشراف الوزارة، فهل سيملك ديوان الرقابة إلزام هذه المؤسسات بالخضوع لرقابة الديوان؟

لكن مشروع الدستور لم يوضح مرجعية ديوان الرقابة المالية والإدارية، فهل سيكون هيئة مستقلة أم سيتبع السلطة التنفيذية ما دام رئيسه يعين بقرار من رئيس الدولة؟ وتثير طريقة تعيين رئيس الديوان تساؤلا عن موضوعية عمله وإمكانية حياده أو تحيزه، إذ أن منح صلاحية التعيين للبرلمان فقط قد يكون أقرب إلى الموضوعية والحياد. وفي حين نص مشروع الدستور على كيفية تعيين رئيس الديوان إلا أنه لم يوضح كيفية عزله والجهة المخولة بذلك. وما دام مشروع الدستور قد نص على مسألة التعيين فمن الصواب النص على مسألة العزل، علما أن قوانين دول أخرى، كالقانون الإسرائيلي، تمنح صلاحية التعيين والعزل للبرلمان فقط (الكنيست). ولكن الأهم من ذلك، ألم يكن من الأجدر والأجدى الفصل بين الرقابتين المالية والإدارية؟ ما هو مطروح في مشروع الدستور يخلط بين دورين هما : دور المحاسب المالي العام، ودور الرقيب الإداري على الأداء العام. هذان الدوران منفصلان، وليس واضحا أن هيئة واحدة قادرة على القيام بهما.

الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (المواطن):

ينص مشروع الدستور أيضا على أن تشكل بقانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان، تكون مسؤولياتها متابعة احترام الحقوق والحريات الأساسية وتحريك الدعاوى لحمايتها (مادة ٦٩). تضاف هذه الهيئة إلى أجهزة الرقابة الداخلية التي تهدف إلى مراقبة أوضاع حقوق الإنسان أو المواطن، وكيفية تطبيقها وحمايتها من قبل السلطة التنفيذية. ورغم أن

عمل هذه الهيئة يجب أن ينظم بقانون، إلا أن مشروع الدستور لا يمنحها صلاحيات تنفيذية، وإنما يمنحها شخصية قانونية تتيح لها تحريك الدعاوى لحماية حقوق المواطن في المحاكم. ولا شك أن ذلك يستدعي أن يفسح المجال للمواطنين تقديم شكاواهم إلى الهيئة لمتابعتها وحماية حقوقهم من الاعتداء، وذلك فيما يشبه ديوان المظالم في العهود الإسلامية، أو مؤسسات "الأمبودزمان" (أو مفوض الشكاوى) في الدول الأوروبية.

من الضروري إعادة النظر في حدود صلاحيات ديوان الرقابة المالية والإدارية، والتأكد من عدم اعتدائه على صلاحيات يجب أن تكون للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (المواطن)، والتي بدورها يمكن أن تلعب دورين مكملين هما : دور ديوان المظالم (الشكاوى) ودور الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان.

الفصل الثالث
الحقوق والحريات في مشروع الدستور

تعتبر الحقوق والحريات العامة من المسائل الأساسية التي تتضمنها الدساتير ، مثلها مثل الأسس العامة للدولة والسلطات الثلاث وأجهزة الحكم. وقد خصص مشروع الدستور الفلسطيني فصلا مستقلا للحقوق والحريات العامة. وتناول في حوالي خمسين مادة الحقوق والحريات المختلفة التي تمنح للأفراد والجماعات، والأسس التي تستند إليها هذه الحقوق والحريات. يؤكد مشروع الدستور على مبدأ المساواة في الحقوق بين كافة المواطنين الفلسطينيين، دون تمييز بسبب العرق أو اللون أو النوع أو الدين أو الرأي السياسي أو الثروة أو المركز (مادة ٢٥). كما يؤكد المشروع مبدأ تكافؤ الفرص بين الافراد في التمتع بكافة أنواع الحقوق والحريات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية (مادة ٢٧).

لا شك أن مبدأ المساواة يعتبر المبدأ الدستوري الأساسي الذي تستند إليه جميع الحقوق والحريات، والذي يتصدر جميع إعلانات الحقوق العالمية والمواثيق الدستورية. كما يشكل مبدأ المساواة المفتاح الرئيسي للوصول إلى الديمقراطية الحقيقية، إذ أن المجتمع الذي تنعدم فيه المساواة وتسوده روح التمييز يصل به الأمر في النهاية إلى إنكار حقوق كثيرة ومنها الحق في الحرية. كما أن مبدأ المساواة لا يهدف إلى إزالة مظاهر التمييز بين الأفراد للأسباب السابقة فقط، وإنما يهدف كذلك إلى تحقيق العدالة للجميع وتمتعهم بالحقوق والحريات على قدم المساواة[٩].

---

[٩] د. عبد الغني بسيوني ، مصدر سابق ، ص ٣٧٠ .

يذكر أيضا أن الحقوق والحريات ليست مطلقة وإنما من المفترض أن تتوازن مع بعضها البعض، فعلى سبيل المثال، لا بد من الموازنة بين حرية التعبير عن الرأي وحماية المواطن من التشهير به والإضرار بسمعته.[١٠]

الحقوق والحريات التي ينص عليها مشروع الدستور المؤقت يمكن تقسيمها إلى الأنواع الأربعة التالية:

- حقوق وحريات شخصية: كالحق في الحياة، والأمن الشخصي، وحرية التنقل، وحرمة السكن، وسرية الاتصالات.
- حقوق وحريات سياسية: كحق الانتخاب والترشيح، تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها، وحرية التجمع والتظاهر، وحق تكوين الجمعيات والنقابات.
- حقوق اجتماعية واقتصادية: كحق الملكية، والعمل، وتولي الوظائف العامة، والتعليم، والخدمة الاجتماعية.
- حقوق وحريات فكرية: كحرية العقيدة والعبادة، وحرية الفكر والرأي، وحرية التعبير.

---

[١٠] فاتح عزام ، مصدر سابق ، ص ٥٧ .

الحقوق والحريات الشخصية:

يقر مشروع الدستور **الحق في الحياة** لكل إنسان دون تمييز (مادة ٢٩). ويضيف المشروع أن الحياة ليست محلا للتجارب العلمية والطبية ولا يخضع أحد للعلاج الطبي دون رضاه (مادة ٣٠). ومن الحقوق الشخصية أيضا **حق الأمن الشخصي**، الذي يعني حق الفرد بأن يعيش بأمان دون خوف من أن يقبض عليه أو يحبس كنتيجة لإجراءات تعسفية، واطمئنانه إلى أن ذلك لن يحدث إلا بناء على قرار من الهيئات القضائية. وقد ورد في المشروع أن الأمن الشخصي يكفله الدستور، حيث لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيد، أو منعه من التنقل إلا بأمر قضائي تطبيقا لأحكام القانون (مادة ٣٩). ويؤكد المشروع على هذا الحق في نصه على منع تقييد حرية الفرد "إلا بالحدود التي يقررها القانون، ويعامل المحكوم بسلب حريته معاملة إنسانية لائقة، ويعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة" (مادة ٤١).

ويكفل مشروع الدستور **حرية الإقامة والتنقل** كإحدى الحريات الشخصية، حيث نص على أن لكل مواطن حرية الإقامة والتنقل داخل الوطن وخارجه والعودة إليه (مادة ٣٢). وفي المقابل نص المشروع على إمكانية منع المواطن من التنقل بأمر قضائي تطبيقا لأحكام القانون (مادة ٣٩). ويقر مشروع الدستور **حرمة المساكن**، وينص على عدم جواز دخولها أو تفتيشها إلا بأمر قضائي مسبب، وفي أثناء النهار وفقا لأحكام القانون، الذي ينظم طرق الطعن فيها وإلزام الدولة بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن التعسف فيها، كما ينظم القانون الحالات الاستثنائية لحماية المصلحة العامة (مادة ٤٧). ويمكن أن يقال نفس

الشيء بالنسبة **لحرية المراسلات وسرية الاتصالات** الخاصة بشؤون الفرد وأسرته، إذ نص المشروع على أنه لا يجوز المساس بها "إلا في الأحوال التي يحددها القانون".

الحقوق والحريات السياسية:

ويقصد بها الحق في المشاركة في الحياة السياسية، أي الحق الذي يخول للأفراد المشاركة في حكم أنفسهم. وترتبط هذه الحقوق بمفاهيم التعددية السياسية والتداول السلمي للسلطة والانتخابات النزيهة وحق إبداء الرأي في القضايا السياسية وغيرها. والأصل أن يقوم حق المشاركة في الحياة السياسية على مبدأ المساواة بين جميع المواطنين في ممارسة هذه الحقوق دون تمييز، مما يفسح المجال لأي مواطن بالوصول إلى أي من المناصب السياسية كرئاسة الدولة أو عضوية البرلمان، طبقا للشروط التي يحددها القانون.

يؤكد مشروع الدستور أن للأفراد ممارسة الحقوق والحريات العامة، **والمشاركة في الحياة السياسية** مباشرة بالطريقة والشروط التي ينظمها الدستور والقوانين. ويذكر المشروع من هذه الحقوق **حق الانتخاب والترشيح، وحق المساهمة في النشاطات السياسية وتكوين الأحزاب السياسية والانضمام إليها، وحرية التجمع والتظاهر سلميا دون حمل السلاح، وحرية تكوين الجمعيات العلنية، والحق في تقديم العرائض** (مادة ٦٧).

مبدئيا، يشكل هذا النص الحد الأدنى من الحقوق والحريات السياسية التي ينبغي أن تمنح لمواطني أية دولة تقر حق المشاركة السياسية. كما أن هذه الحقوق والحريات، كما أوردها مشروع الدستور، تعتبر عناوين

رئيسية ليس من السهل الحكم على مدى ديمقراطيتها قبل التعرف على تفاصيلها في القوانين التي ستنظمها، بمعنى أن مشروع الدستور يقر هذه الحقوق من ناحية مبدئية ليس إلا. ولتوضيح ذلك، فإن قانون الانتخابات، مثلا، هو الذي سيحدد شروط الانتخاب وشروط الترشيح، وتقسيم الدوائر الانتخابية، ودور الأحزاب السياسية، وغيرها من الشروط والمواصفات التي سيكون لها الدور الرئيسي في تقدير مدى المساواة في ممارسة هذه الحقوق ومدى الحريات الممنوحة للأفراد والجماعات. ونفس الأمر بالنسبة لباقي الحقوق والحريات. فقانون الأحزاب السياسية سيحدد مدى الحريات الممنوحة على صعيد التعددية السياسية، وقانون الاجتماعات العامة سيحكم على مدى حرية التجمع والتظاهر، وكذلك قانون الجمعيات والمنظمات الأهلية بالنسبة لحرية تكوين الجمعيات.

الحقوق الاجتماعية والاقتصادية:

تتعلق هذه الحقوق بعمل المواطن ونشاطه، وهي تتضمن حقوق الملكية والعمل وتولي الوظائف العامة والتعليم والرعاية الصحية والاجتماعية.

يؤكد مشروع الدستور أن المصادرة العامة لحق الملكية محظورة (مادة ٥٣). كما تطرق إلى كل من **الملكية العامة والملكية الخاصة**. فالملكية العامة ينظمها القانون بما يضمن حمايتها وأن تكون في خدمة مصلحة الشعب، ومن ضمنها أموال الوقف التي تنظم وتدار وفقا لقانون. والملكية الخاصة مصونة وتمارس بما لا يتعارض والمصلحة العامة ولا تنزع أو يستولى عليها إلا للمنفعة العامة وبموجب قانون ومقابل تعويض عادل، ولا تصادر إلا بحكم قضائي (مادة ٥١).

وقد أشار مشروع الدستور أيضا إلى **حق العمل** وما يتعلق به ويترتب عنه من حقوق والتزامات. فمن ناحية ينص المشروع على الحق في العمل، وحرية تكوين الجمعيات في نطاق علاقات العمل (مادة ٥٥). ومن ناحية ثانية ينص المشروع على **حق العامل في الاحتجاج والإضراب** بما لا يتعارض وأحكام القانون، على أن ينظم القانون علاقات العمل بما يكفل العدالة للجميع ويوفر الرعاية والأمن للعمال (مادة ٥٧). كما نص المشروع على حق المواطنين غير القادرين على العمل والذين لا يملكون وسائل العيش الضرورية، في أن يتكفل المجتمع بنفقات معيشتهم الضرورية، وذكر منهم المواطنون غير القادرين جسديا أو عقليا، مع النص على حقهم في إعدادهم مهنيا وتنمية قدرتهم على العمل المناسب (مادة ٥٩).

ويتعلق بالحق في العمل أيضا **حق تولي الوظائف العامة**. وقد نص مشروع الدستور على حق كل فلسطيني في تولي الوظائف العامة بالتساوي على أساس الاستحقاق والجدارة ووفقا للقانون المنظم للوظيفة العامة (مادة ٥٨). ويعتبر حق تولي الوظائف العامة من الحقوق التي تخضع لمبدأ المساواة في الفرص، وهي تعني التسليم لجميع المواطنين بالحق في تولي الوظائف العامة، دون أن يتسبب اختلاف الجنس أو الرأي أو اللغة أو اللون في استبعاد أحد من تقلد وظيفة عامة ما دامت الشروط التي حددها القانون قد توافرت فيه. وإضافة إلى أهمية الجدارة والكفاءة فمن المفترض أن تتضمن المساواة في تولي الوظائف العامة ثلاثة أمور، هي المساواة بين المرشحين لدخول الوظائف العامة،

والمساواة بين الموظفين العموميين في مزايا والتزامات الوظيفة العامة، والمساواة بين الرجل والمرأة في تولي الوظيفة العامة.[١١]

ومن الحقوق في هذا الإطار **حق التعليم** الذي نص عليه مشروع الدستور باعتباره حقا لكل مواطن وتكفله الدولة وتشرف عليه (مادة ٦٢). كما ينص مشروع الدستور على حق الفرد في الرعاية الصحية والخدمة الاجتماعية ومعاشات العجز والشيخوخة ورعاية الأسرة، وخاصة أسر الشهداء والأسرى، ورعاية الجرحى والمتضررين خلال مسيرة النضال الوطني. كما نص المشروع على مجانية الرعاية الصحية الأساسية لغير القادرين ماليا (المادتان ٦٠ و٦١).

الحقوق والحريات الفكرية:

وهي الحقوق والحريات التي يغلب عليها الطابع الفكري والعقلي للإنسان، كحرية العقيدة والعبادة وحرية الرأي. وكذلك الحريات التي تستخدم للتعبير عن الرأي أو الموقف أو العقيدة كحرية الصحافة والإعلام، وحرية التعبير عموما.

يشير مشروع الدستور إلى **حرية العقيدة والعبادة** وحرمة الأماكن المقدسة وممارسة الشعائر الدينية، ويكفل الوصول إلى أماكن العبادة بما لا يخل بالنظام العام أو يشكل مساسا أو إهانة برسالة سماوية (مادة ٤٦). كما يشير إلى **حرية الفكر وإبداء الرأي** ، قولا وكتابة ، وفقا للقانون الذي لا يجوز أن يقيدها إلا بما يضمن احترام حقوق الآخرين أو لحماية المصلحة العامة والنظام والآداب العامين (مادة ٤٨). وينص

---

[١١] د. عبد الغني بسيوني ، مصدر سابق ، ص ٣٨٣ .

مشروع الدستور على أن يحمي القانون **حرية الصحافة والطباعة والنشر والإعلان**، ويضيف أنه لا يجوز تعطيلها إلا بأمر قضائي تطبيقا للقانون، ولا يجوز إخضاعها للرقابة الإدارية (مادة ٤٩).

خلاصة القول، أن مشروع الدستور المؤقت نص على ضمان الكثير من الحقوق والحريات في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والفكرية. غير أن هذه الحقوق والحريات تظل مقيدة كما تدل العبارات التي تذيل النصوص، مثل: "في حدود القانون"، "بما لا يخل بالنظام العام أو الآداب العامة"، "في حدود المصلحة العامة"، "بما لا يتعارض مع المنفعة العامة"، وغيرها. إن ورود مثل هذه العبارات في النصوص قد يعطي الأجهزة والإدارات التنفيذية المعنية مدخلا لوضع القيود غير المبررة على ممارسة الحقوق والحريات، إلى الحد الذي يتم فيه الاعتداء عليها بصورة موجعة. هذا، بالطبع، في ظل غياب دور فعال لقضاء مستقل يتولى مهمة تفسير مثل هذه العبارات الفضفاضة، آخذا بعين الاعتبار أولوية صيانة حقوق الأفراد وحرياتهم.

الخاتمـــــة

قضايا خلافية

أ. الدين والدولة

يتضمن مشروع الدستور الفلسطيني بعض المواد التي لها علاقة مباشرة بمسألة الدين والدولة. حيث ينص مشروع الدستور على أن الإسلام هو الدين الرسمي للدولة، وللرسالات السماوية احترامهـا (مـادة ٥)، وأن مبادئ الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيـسي للتـشريع (مـادة ٦)، وتنظم السلطة التشريعية الأحوال الشخصية لأتباع الرسالات الـسماوية وفقا لملتهم، بما يتفق وأحكام الدستور والمحافظة على وحدة واسـتقرار وتطور الشعب الفلسطيني (مادة ٦). ومن ناحية أخرى، يأخذ مـشروع الدستور بالفصل بين القضاء العادي والقضاء الـشرعي (مـادة ١٧٥)، وهو ما تناولناه في موضوع السلطة القضائية.

تبقى المسألة الخلافية والمثيرة للجدل هي مسألة تحديد طبيعـة العلاقـة بين الدين والدولة، والتي وجدت تعبيرا لها في النص على أن الإسـلام هو الدين الرسمي للدولة، وأن مبادئ الشريعة الإسلامية هي المـصدر الرئيسي للتشريع.

هناك موقفان رئيسيان من هذه المسألة. الموقف الأول يرحب باعتبـار الإسلام دين الدولة الرسمي واعتبار مبادئ الشريعة الإسلامية مـصدر تشريع رئيسي فيها أو مصدر التشريع الرئيسي. أمـا الموقـف الثـاني فيعتقد أن بعض أحكام الشريعة الإسلامية قد تتعـارض مـع احتـرام

الحقوق والحريات التي وردت في المواثيق الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، وبالتالي مع قيم ومباديء الديمقراطية.

من الواضح أن الدولة الدينية مرفوضة من الطرفين. فالدولة الدينية "الثيوقراطية"، هي التي تقوم على نظرية الحق الإلهي، أي التي يستمد الحاكم فيها سلطته من الله، وبالتالي يقدس فيها الحكام باعتبارهم نوابا عن الله وممثلين له على الأرض. الدولة بهذا المفهوم، مرفوضة من قبل أنصار الموقفين.

إن الموقف الذي يعارض أن تكون الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي أو مصدرا رئيسيا للتشريع، ينطلق من أن حق المواطنة هو الأساس في الانتماء، وأن الأساس في الحكم للدستور والقوانين الوضعية، التي تساوي بين جميع المواطنين. وبالتالي فإن نظام الحكم يجب أن يكون مدنيا يستمد شرعيته من اتفاق المواطنين أو الممثلين المتساوين في الحقوق. ولا ينفي الفريق الآخر ذلك، حيث يؤكد على المساواة في الحقوق والواجبات بين كافة المواطنين دون تمييز بسبب الدين أو غيره من الأسباب، ويرفض تقسيم المجتمع إلى أقلية وأغلبية على هذا الأساس. ولكنه، في نفس الوقت، يرى أن الشعب الفلسطيني ينتمي إلى الأمة العربية والإسلامية ومن حقه أن لا تتعارض القوانين التي يقرها المشرع (البرلمان) مع مبادئ الشريعة الإسلامية.

إن تأكيد مشروع الدستور على حرية العقيدة والعبادة يشكل أساسا يقبله الطرفان. ومع الإقرار بمبدأ المساواة في المواطنة من جهة، والاحتفاظ بالخصوصيات الدينية من جهة ثانية، فإن الموقف النهائي من هذه المسألة هو باتجاه الدولة الديمقراطية، وليس باتجاه الدولة الثيوقراطية.

ب. الدولة والمنظمة

بعد نشوء السلطة الوطنية على جزء من الأرض الفلسطينية، نشأ واقع فلسطيني جديد. فقد عادت المؤسسات الفلسطينية من الخارج إلى الوطن، ومنذ البداية فإن منظمة التحرير هي مرجعية السلطة الوطنية، وشغل رئيس اللجنة التنفيذية للمنظمة منصب رئيس السلطة الوطنية في نفس الوقت. واستمر هذا الوضع بعد إجراء الانتخابات الفلسطينية العامة في ١٩٩٦/١/٢٠. ورغم تمتع السلطة الوطنية بالشخصية المستقلة، ووجود مجلس الوزراء والمجلس التشريعي وغيرهما من المؤسسات الرسمية، إلا أن ما يطلق عليه "القيادة الفلسطينية" يدمج ما بين قيادة منظمة التحرير والسلطة الوطنية في إطار واحد يضم اللجنة التنفيذية ومجلس الوزراء، ورئاسة المجلسين الوطني والتشريعي. أما مرحلة الدولة الفلسطينية، التي يحاول مشروع الدستور المؤقت أن يرسم ملامحها وطبيعة مؤسساتها، فمن المفترض أن تكون ذات طبيعة مختلفة.

لا يتطرق مشروع الدستور إلى منظمة التحرير الفلسطينية ومؤسساتها سوى في مادة واحدة، وهي التي تتناول تكون السلطة التشريعية في الدولة الفلسطينية من مجلسين، هما المجلس التشريعي والمجلس الوطني، حيث يتكون الأول من (١٥٠) نائبا عن الشعب الفلسطيني في دولة فلسطين، بينما يتكون الثاني من (١٥٠) نائبا عن فلسطينيي الشتات، ويختص بالتشريع فيما يتعلق بالحقوق الوطنية الأصيلة للفلسطينيين، وتلتزم بتشريعاته دولة فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية (مادة ٧٣).

وفي هذا النص، يقترح مشروع الدستور أن تبقى منظمة التحرير قائمة بعد تجسيد الدولة الفلسطينية، وتلتزم بالتشريعات التي يقرها المجلس الوطني في هذه الدولة. ومن الواضح أن المجلس الوطني الذي ينص عليه المشروع، والذي سيكون أحد مجلسي برلمان الدولة الفلسطينية، هو غير المجلس الوطني الحالي الذي يمثل برلمان منظمة التحرير، والذي أصبح عدد أعضائه يتجاوز (٥٠٠) جميعهم معينون. فالمجلس الوطني الذي ينص عليه مشروع الدستور يتكون من (١٥٠) عضوا يتم انتخابهم من قبل فلسطينيي الشتات لمدة (٥) سنوات، أو يتم اختيارهم إذا تعذر انتخابهم.

لا شك أن ملامح المجلس الوطني المنشود في مشروع الدستور توحي بالأبعاد السياسية المتصلة بتمثيل فلسطينيي الشتات (مادة ٧٣)، وحق العودة (مادة ٣٣). ولما كان العمل على تحقيق هذه الأهداف هو من مهام منظمة التحرير، فإن هذا المجلس الوطني الذي يتحدث عنه مشروع الدستور هو بديل عن المجلس الوطني الحالي.

العلاقة بين المنظمة والدولة، شأنها شأن العلاقة بين المجلس التشريعي والمجلس الوطني، تحتاج إلى مزيد من النقاش ومزيد من الحوار بين الأطراف الفلسطينية المعنية، وهو حوار قانوني بقدر ما هو حوار سياسي. يبدو أن مشروع الدستور يفترض إقامة دولة فلسطينية من طرف واحد، أي دولة فلسطينية مستقلة ليست نتيجة لاتفاق إسرائيلي / فلسطيني يتم بموجبه حل القضايا العالقة بما فيها قضية اللاجئين. هذا الوضع السياسي المعقد انعكس على مشروع الدستور بصورة غريبة، وبصورة قد تؤدي إلى ازدواجية غير محمودة العواقب : المجلس

الوطني مقابل المجلس التشريعي، والسلطة التنفيذية مقابل اللجنة التنفيذية، والأحزاب السياسية مقابل الفصائل.

وفي الختام، يسعى مشروع الدستور المؤقت إلى تأسيس نظام حكم يدمج بعض سمات النظام الرئاسي ببعض سمات النظام البرلماني، ولكن يغلب عليه اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية بشكل واضح، مما يجعله أقرب إلى النظام شبه الرئاسي، الذي يمنح رئيس الدولة صلاحيات تجعله مركز الثقل في النظام السياسي.

يتضمن مشروع الدستور العديد من المبادئ الديمقراطية ويقر حدا مقبولا من الحقوق والحريات العامة، في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والفكرية، غير أن الكثير منها محاصر ببعض العبارات التي قد تشكل منفذا للسلطة التنفيذية للانتقاص من بعض الحقوق والحد من بعض الحريات. ومن هذه العبارات (في حدود القانون)، و(بما لا يخل بالنظام العام) و(بما لا يتعارض مع الآداب العامة) وغيرها. كما أن هذه المبادئ والحقوق والحريات ستبقى شعارات، وعبارات في متن الدستور، ولن تكون كافية للحكم على ديمقراطية الدولة إذا لم يتوفر الاحترام الفعلي والتطبيق السليم لها، وتفعيلها في قوانين خاصة تفصيلية.

وأخيرا ، يفترض في الدستور أن يسهم في بناء النظام السياسي وفي تحقيق الاستقرار الوطني، ورعاية حقوق وحريات المواطنين. ولهذا السبب يكتسب الاجماع على مواد دستور جديد أهمية وطنية خاصة. ولغرض الوصول إلى مثل هذا الاجماع، لا مفر من التوصل إلى اتفاق حول مجموعة من القضايا الخلافية التي تبرز من بينها:

- العلاقة بين الدين الاسلامي والدولة الفلسطينية القادمة.

- العلاقة بين المجلس التشريعي والمجلس الوطني بخاصة، والعلاقة بين مؤسسات الدولة ومنظمة التحرير بعامة.

- طبيعة القيود على ممارسة الحريات.

- طبيعة الصلاحيات التي يتمتع بها الرئيس في الدولة الفلسطينية.

هذا على أن لا يتم حسم الخلاف حول القضايا أعلاه بما لا يتناقض مع القيم والمبادئ التي يقوم عليها النظام الديمقراطي. وفي غياب التوصل إلى اتفاق أو تفاهم حول هذه القضايا، فقد يكون من الأجدى في هذه المرحلة الاكتفاء بالقانون الأساسي الذي أقره المجلس التشريعي، ومازال ينتظر توقيع رئيس السلطة الوطنية ليصبح ساري المفعول. وقد يكون الإجراء الأنسب إقرار مشروع الدستور (بعد تعديله) في استفتاء شعبي بعد قيام الدولة الفلسطينية المستقلة.

ملحـــــــــــــق

مشروع الدستور الفلسطيني المؤقت

مشروع الدستور الفلسطيني المؤقت

الفصل الأول

الأسس العامة للدولة

(١)

يقوم هذا الدستور على إرادة الشعب العربي الفلسطيني بأن للفلسطينيين سائر الحقوق الطبيعية الثابتة للشعوب غير القابلة للتقادم أو التصرف. وخاصة حقه في تقرير المصير.

(٢)

فلسطين جزء من الأمتين العربية والإسلامية.

(٣)

فلسطين دولة مستقلة ذات سيادة ونظامها جمهوري وأراضيها وحدة لا تتجزأ.

(٤)

اللغة العربية هي اللغة الرسمية للدولة.

(٥)

الإسلام الدين الرسمي للدولة وللرسالات السماوية احترامها.

(٦)

مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع وتنظم السلطة التشريعية الأحوال الشخصية لاتباع الرسالات السماوية وفقا لملتهم بما يتفق وأحكام الدستور والمحافظة على وحدة واستقرار وتطور الشعب الفلسطيني.

(٧)

القدس عاصمة دولة فلسطين ومقر سلطاتها العامة.

(٨)

علم فلسطين كما هو قائم يكون بالألوان والمقاييس التالية:

طوله ضعف عرضه، ويقسم أفقيا إلى ثلاث قطع متساوية متوازية، العليا سوداء، والوسطى بيضاء، والسفلى خضراء، ويوضع عليها ناحية السارية مثلث احمر قاعدته مساوية لعرض العلم وارتفاعه مساو لنصف طوله.

(٩)

النشيد الوطني

(.....يحدده القانون.....)

(١٠)

الشعار الوطني وخاتم الدولة

(.....يحدده القانون....)

(١١)

السيادة على فلسطين للشعب ولا يجوز التنازل عنها. ويمارس الشعب اختصاصاتها مباشرة أو بواسطة ممثليه المنتخبين أو بالاستفتاء العام على النحو المحدد بالدستور.

(١٢)

النظام السياسي الفلسطيني، ديمقراطي نيابي يقوم على التعددية السياسية. ويكفل الحقوق والحريات على قاعدة المساواة وعدم التمييز في الالتزامات.

(١٣)

يمارس ا لشعب العربي الفلسطيني سلطته التأسيسية بما يحقق المصلحة العامة للشعب ويحمي الحقوق والحريات العامة للأفراد ويشجع على ممارستها بحرية.

(١٤)

الدولة رمز الوحدة الوطنية وتسهر على احترام الدستور والمحافظة على الاستقلال ووحدة وسلامة الأراضي. وتضمن السير المنتظم للسلطات العامة وفق أحكام الدستور.

(١٥)

العدل وسيادة القانون أساس الحكم والدافع لإمكانات السلطات الحاكمة، والحامي لحقوق الشعب وقيمه الديمقراطية.

(١٦)

تسري أحكام الدستور والقوانين الصادرة وفقا له على جميع الأفراد والسلطات العامة. ولا يجـــوز تعطيل أحكامها.

(١٧)

تسري على حالة الطوارئ الأحكام الواردة في الدستور

(١٨)

تعلن حالة الطوارئ في حالات الحرب او العصيان المسلح أو الغزو الخارجي او في الحالات التي يقررها المجلس (التشريعي) بغرض إعادة النظام العام وسيادة القانون.

(١٩)

في الحالات الاستثنائية التي يعلن فيها حالة الطوارئ لا يجوز المساس بالحقوق والحريات الأساسية التي لا صلة لها بحالة الطوراىء ولا تبررها الضرورة.

(٢٠)

تخضع جميع أعمال السلطات العامة للمراجعة القانونية أمام القضاء ولا تعفي حالة الطوارئ الدولة أو مستخدميها الذين يتخذوا إجراءات خاطئة من المسائلة القضائية.

(٢١)

الثروات الطبيعية في فلسطين ملك للشعب الفلسطيني ويمارس سيادته عليها. والمحافظة على حقوق الشعب التاريخية فيها التي أقرتها قرارات وقواعد القانون الدولية، التزام على السلطة الحاكمة،وينظم بقانون استغلالها والتصرف بها.

(٢٢)

يقوم النظام الاقتصادي في فلسطين على أساس مبادئ الاقتصاد الحر، وينظم القانون الإشراف عليه لحماية حرية النشاط الاقتصادي، ولمراعاة حقوق الفئات الأولى بالرعايـــة،ويجوز للدولـــة إنـــشاء شركات عامة تنظم بقانون.

(٢٣)

تسهر الدولة على تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية على أساس العدالة الاجتماعية.

(٢٤)

البيئة المتوازنة النظيفة حق من حقوق الإنسان والحفاظ على البيئة الفلسطينية وحمايتها مـــن اجـــل أجيال الحاضر والمستقبل مسؤولية وطنية ورسمية.

الفصل الثاني

الحقوق والحريات

(٢٥)

الفلسطينيون أمام القانون سواء ويتمتعون بحقوق وحريات وعليهم التزامات متـــساوية دون تمييـــز بسبب العرق أو اللون أو النوع أو الدين أو الرأي السياسي أو الثروة أو المركز.

(٢٦)

الجنسية الفلسطينية حق لكل فلسطيني ونسله. وينظم القانون طرق اكتسابها والتنازل عنها وحقوق والتزامات المواطن في حالة تعددها.

(٢٧)

تكفل الدولة الحقوق والحريات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لكل المواطنين ويتمتعون بها على قاعدة تكافؤ الفرص.

(٢٨)

الحقوق والالتزامات التي تقرها المواثيق والمعاهدات الدولية الملزمة او التي تعقدها دولة فلسطين تصبح جزءا من النظام القانوني الفلسطيني بعد تبنيها تشريعيا وتكون في مرتبة التشريعات العادية.

(٢٩)

لكل إنسان الحق في الحياة و الحماية العامة لحقوقه وحرياته الأساسية وفقا للقوانين والمواثيق والعهود الدولية التي تصبح جزءا من القانون الداخلي بتبنيها في التشريع ملزمة وواجبة الاحترام، مع مراعاة سلامته وحريته الشخصية، ولا يمكن حرمان أحد من حياته ألا وفقا لأحكام الدستور والقوانين الصادرة تنفيذا له، ووفقا لمبادئ العدالة.

(٣٠)

الحياة ليس محلا للتجارب العلمية والطبية، ولا يخضع أحد للعلاج الطبي دون رضاه وفق أحكام القانون.

وينظم القانون أحكام نقل الأعضاء وغيرها من مستجدات التقدم العلمي للأغراض الإنسانية المشروعة.

(٣١)

للإنسان الحق في حمايته من الأذى أو المعاملة القاسية وعدم إخضاعه لعقوبة لا إنسانية تحط من كرامته.

(٣٢)

الحريات الشخصية حق طبيعي مصونة ولا تمس، ولكل مواطن حرية الإقامة والتنقل في داخل الوطن والى خارجه والعودة إليه، ويكفلها الدستور.

(٣٣)

حق عودة الفلسطيني إلى موطنه الأصلي من الحقوق الطبيعية التي لا يجوز التصرف فيها نيابة عنه أو التسليم بحرمانه منها.

(٣٤)

لا يجوز إبعاد الفلسطيني عن وطنه.

(٣٥)

لا يسلم المواطن الفلسطيني إلى دولة أجنبية إلا وفقا لمعاهدة مصادق عليها من السلطة التشريعية.

(٣٦)

لا يجوز مطلقا الموافقة على تسليم مواطن في الجرائم السياسية.

(٣٧)

لا يجوز تسليم اللاجئ السياسي.

(٣٨)

لا يحرم شخص من أهليته القانونية لأسباب سياسية او من جنسيته او اسمه.

(٣٩)

الأمن الشخصي يكفله الدستور، ولا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه، أو حبسه، أو تقييد حريته بأي قيد،أو منعه من التنقل إلا بأمر قضائي تطبيقا لأحكام القانون ويحدد القانون مدة الحبس الاحتياطي، والأماكن المعدة لذلك وفقا للقوانين التي تنظمها.

(٤٠)

لا يجوز إخضاع المتهم لأي إكراه أو تعذيب، ويعامل على أنه بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة عادلة يمكن فيها من ضمانات الدفاع عن نفسه والاستعانة بمحام.

(٤١)

لا تقيد حرية الفرد الا بالحدود التي يقررها القانون ويعامل المحكوم بسلب حريته معاملـــة إنـــسانية لائقة، ويعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة.

(٤٢)

لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص القانون، ولا عقاب إلا على الأفعال الواقعة بعد نفاذه.

(٤٣)

العقوبة شخصية ويحظر العقاب الجماعي.

(٤٤)

التقاضي حق للجميع تكفله الدولة، ولكل فرد الحق في الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي لحماية حقوقه وحرياته والتعويض عن الإضرار بها. وليس لشخص عام أو خاص حصانه من المثول أمام القضاء ألا وفق أحكام الدستور.

(٤٥)

احترام الأفراد والسلطات العامة لهيبة القضاء ضمانة أساسية لحماية الحقوق والحريات وسيادة القانون ويعاقب القانون على المساس بها.

(٤٦)

حرية العقيدة والعبادة و الأماكن المقدسة لممارسة الشعائر الدينية والوصول إلى أماكن العبادة مكفولة بما لا يخل بالنظام العام أو يشكل مساسا أو إهانة برسالة سماوية.

(٤٧)

للمساكن حرمة، فلا يجوز دخولها أو تفتيشها إلا بأمر قضائي مسبب وفي النهار وفقا لأحكام القانون الذي ينظم طرق الطعن عليها وإلزام الدولة بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن التعسف فيها. كما ينظم القانون الحالات الاستثنائية لحماية المصلحة العامة.

(٤٨)

حرية الفكر وإبداء الرأي، قولا وكتابة أو بغير ذلك من الوسائل وفقا للقانون، الذي لا يجوز أن يقيدها، إلا بما يضمن احترام حقوق الآخرين بالتساوي أو لحماية المصلحة العامة والنظام والآداب العامين.

(٤٩)

حرية الصحافة والطباعة والنشر والإعلان يحميها القانون، ولا يجوز تعطيلها إلا بأمر قضائي تطبيقا للقانون، ولا يجوز إخضاعها للرقابة الإدارية، ويجب أن يضمن القانون المنظم لها نزاهتها والتعبير عن مختلف الآراء وأن يشجع على الإبداع العلمي والفني والأدبي ويكفل حرية الرأي الأكاديمي.

(٥٠)

حرية المراسلات وسرية الاتصالات الخاصة بشؤون الفرد وأسرته ولا يجوز المساس بها إلا في الأحوال التي يحددها القانون.

(٥١)

الملكية العامة ينظمها القانون بما يضمن حمايتها وان تكون في خدمة مصلحة الشعب.

وتنظم أموال الوقف العام وإدارته بقانون.

والملكية الخاصة مصونة وتمارس بما لا يتعارض والمصلحة العامة ولا تنزع أو يستولى عليها إلا للمنفعة العامة، وبموجب قانون ومقابل تعويض عادل، ولا تصادر إلا بحكم قضائي.

(٥٢)

المصادرة العامة لحق الملكية محظورة.

(٥٣)

ينظم القانون شروط التصرف بالملكية العقارية للأجنبي بما يتفق والمصلحة العامة.

(٥٤)

تحمي الدولة النشاط الاقتصادي وتعمل على تطوير المساواة في العيش الكريم والتنمية الاقتصادية والتطوير البشري والعدالة الاجتماعية.

(٥٥)

الحق في العمل وحرية تكوين الجمعيات في نطاق علاقات العمل يحميها القوانين.

(٥٦)

ينظم القانون العمل الإلزامي والذي يتخذ طابع الواجب الوطني في النواحي التي تستلزمها احتياجات الوطن.

(٥٧)

حق العامل في الاحتجاج و الإضراب يمارسه بما لا يتعارض والقانون، وينظم بقانون علاقات العمل بما يكفل العدالة للجميع ويوفر الرعاية والأمن للعمال.

(٥٨)

لكل فلسطيني الحق في تولي الوظائف العامة بالتساوي على أساس الاستحقاق والجدارة وفقا للقانون المنظم للوظيفة العامة.

(٥٩)

لكل مواطن غير قادر على العمل ولا يملك وسائل العيش الضرورية الحق في أن يتكفل المجتمع بنفقات معيشته الضرورية, ولغير القادرين جسديا او عقليا على العمل, الحق في إعدادهم مهنيا وتنمية قدراتهم على العمل المناسب.

(٦٠)

تنظم بقانون خدمات الرعاية الصحية والتأمين الصحي الاجتماعي ومعاشات العجز والشيخوخة ورعاية الأسرة وخاصة أسر الشهداء والأسرى، ورعاية الجرحى والمتضررين في النضال الوطني. وذلك بما يكفل لهم التأهيل والتعليم ومعاشات التأمين الصحي والاجتماعي.

(٦١)

تحمي الدولة الصحة كحق للفرد ومصلحة للجماعة وتكفل الرعاية الصحية الأساسية مجانا لغير القادرين ماليا.

(٦٢)

التعليم العام حر ما لم يخل بالنظام العام والآداب، أو يمس حرية الأديان السماوية، وهو حق لكل مواطن. وتشرف الدولة عليه.

تكفل الدولة التعليم حتى المرحلة الثانوية . وهو إلزامي ومجاني حتى نهاية ا لصف العاشر .

(٦٣)

التعليم الخاص حر ما لم يخل بالنظام العام والآداب أو يمس حرية الأديان السماوية، وينظم القانون إشراف الدولة على نظمه ومناهجه.

(٦٤)

تقدم الدولة المساعدات إلى الطلاب المعدمين وتتعهد المتفوقين الذين تعوزهم القدرة المالية لتمكينهم من التعليم العالي بما يخدم مصالحهم والمجتمع.

(٦٥)

يكفل القانون استقلالية المؤسسات ذات الأهداف العلمية والجامعات على الوجه الذي يحدده القانون بما يضمن حرية البحث العلمي وتشجيعه.

(٦٦)

رعاية الأمومة والطفولة تكفلها الدولة والمجتمع، وينظم القانون حقوق الطفل والأم والأسرة. بما يضمن استقرارها وكرامة أفرادها.

(٦٧)

للأفراد ممارسة الحقوق والحريات العامة المشاركة في الحياة السياسية مباشرة بالطريقة والموضوعات التي ينظمها الدستور والقوانين، ولهم حق اختيار أدوات الحكم ولكل مواطن على وجه الخصوص الحقوق التالية:

١- الحق في الانتخاب والترشيح نيابة عن الشعب ،والمشاركة في الحياة السياسية مباشرة.

٢- لكل مواطن الحق في المساهمة في النشاطات السياسية، وتكوين أو الانضمام إلى حزب سياسي، وان يتبنى دعاوى حزب سياسي قائم قانونا أو فكر أو خيارات سياسية وتأييدها سلميا.

٣- حرية التجمع والتظاهر مع الآخرين سلميا وبدون حمل سلاح.

٤- حرية تكوين الجمعيات العلنية وفقا للإجراءات القانونية بالخصوص.

٥- الحق في تقديم العرائض.

(٦٨)

لا يجوز بأي حال تعطيل نصوص الدستور والقوانين الصادرة وفقا له جملة واحدة سواء في الظروف العادية او الاستثنائية وينظم القانون الأحكام الاستثنائية الخاصة ببعض الحقوق والحريات.

وفي كل الأحوال لا يجوز المساس بجوهر الحقوق والحريات الأساسية.

(٦٩)

ينظم القانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان يكون لها متابعة احترام الحقوق والحريات الأساسية وتحريك الدعاوى لحمايتها.

(٧٠)

كل اعتداء على الحقوق والحريات الأساسية للإنسان التي يكفلها الدستور جريمة لا تتقادم الدعاوى الجنائية والمدنية الناشئة عنها.

(٧١)

الحقوق والحريات والواجبات المقررة في الدستور يجوز تنظيمها بالنسبة للأجنبي بما لا يتعارض والقواعد الآمرة في القانون الدولي.

السلطات العامة

(٧٢)

الشعب الفلسطيني مصدر السلطات ويمارسها بما يضمن المشاركة السياسية لفلسطيني الشتات وفيما عدا الحالات التي ينظم الدستور والقوانين الأساسية الممارسة الشعبية المباشرة للسلطات يمارسها عبر سلطاته العامة الثلاث في دولة فلسطين وفق أحكام الدستور على أساس الفصل النسبي بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع التعاون والرقابة المتبادلة بينهما وليس لسلطة عامة أن تمارس اختصاصات لم تسند إليها بموجب الدستور .

الفصل الثالث

السلطة التشريعية

(٧٣)

فيما لا يتعارض وأحكام الدستور يمارس السلطة التشريعية للشعب الفلسطيني برلمان يتكون بالانتخاب من مجلسين:

١-المجلس التشريعي المكون من (١٥٠) نائبا عن الشعب الفلسطيني في دولة فلسطين وهو المنوط به ممارسة السلطة داخل الدولة الفلسطينية.

٢-المجلس الوطني ويتكون من (١٥٠) نائبا عن فلسطيني الشتات يراعى في توزيعهم ما يضمن العدالة في تمثيل الفلسطينيين في الشتات.

يختص بالتشريع فيما يتعلق بالحقوق الوطنية الأصيلة للفلسطينيين وتلتزم بتشريعاته دولة فلسطين و منظمة التحرير الفلسطينية.

[مقترح بديل: يمارس السلطة التشريعية مجلس تشريعي يتكون من (١٥٠) نائبا لتمثيل الشعب الفلسطيني وله اختصاصات تشريعية ورقابية تتعلق بالحكم والإدارة في دولة فلسطين وفق أحكام الدستور.]

(٧٤)

مدة العضوية بالمجلس الوطني(٥) سنوات وينظم انتخاب الأعضاء (أو اختيارهم إذا تعذر انتخابهم) قانون.

مدة العضوية بالمجلس التشريعي (5) سنوات ويتم انتخابهم وفق قانون الانتخاب.

(٧٥)

يدعو رئيس الدولة إلى انتخابات البرلمان في المواعيد وبالإجراءات التي يقررها القانون.

(٧٦)

مقر البرلمان مدينة القدس ويمكن (لكل من مجلسيه أن يقرر) عقد جلساته في أماكن أخرى.

(٧٧)

لا يحق لرئيس الدولة بقرار منفرد منه حل المجلس التشريعي.

(٧٨)

يجوز للرئيس أن يطلب من الشعب الاستفتاء على حل المجلس التشريعي، فإذا قرر رئيس الدولة إجراء الاستفتاء توقف جلسات المجلس التشريعي بقرار من رئيس الدولة ويجرى الاستفتاء خلال ثلاثين يوما. فان أقرت أغلبية المشاركين في الاستفتاء حل المجلس يدع الرئيس إلى إجراء انتخابات جديدة للمجلس خلال ثلاثين يوما من إعلان نتيجة الاستفتاء وإلا اعتبر قرار الحل باطلا ويعود المجلس للانعقاد.

وإذا لم يجر الاستفتاء في الموعد المحدد يعود المجلس التشريعي للاجتماع بقوة الدستور.

ولا يجوز حل البرلمان، أو تعطيله خلال فترة إعلان حالة الطوارئ. أو بعد تقديم طلب لوم الحكومة

ولا يمكن حل المجلس قبل مضي سنة على انتخابه.

(٧٩)

يؤدي أعضاء البرلمان قبل مباشرة مهامهم الدستورية القسم التالي:.....

(٨٠)

لا يجوز لعضو البرلمان أثناء مدة نيابته عن الشعب أن يتولى الوظائف العامة عدا الوزارة.

ولا يمكن أن تكون النيابة عن الشعب مصدرا للثراء ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة.

(٨١)

يقدم كل عضو في الشهر الأول من بداية عضويته لأول مرة إقرارا بالذمة المالية الخاصة به وبزوجته وأولاده القصر لما يملكونه داخل فلسطين وخارجها، ويحفظ الإقرار بظرف مغلق وسري لدى المحكمة الدستورية ولا يجوز الاطلاع عليه إلا بأمر من المحكمة بناء على قرار من المجلس الذي هو عضو فيه.

(٨٢)

تحدد مخصصات العضو المالية والمزايا الممنوحة له بموجب قانون ولا تسري تعديلا ته إلا على أعضاء البرلمان التالي انتخابهم لصدور القانون المعدل.

(٨٣)

ينتخب (مجلس أو كل من مجلسي) البرلمان [حسب المقترح الذي سيقر] في أول اجتماع له رئيسا ونائبين للرئيس وأمينا للسر، يشكلون هيئة رئاسة للمجلس، ولا يجوز لأي منهم تولي الوزارة أو أي منصب حكومي، ويتم في بداية كل دورة سنوية انتخاب هيئة الرئاسة.

(٨٤)

إذا شغر مركز عضو أو اكثر بسبب الوفاة أو الاستقالة أو فقد الأهلية قبل نهاية مدة ولاية البرلمان بستة اشهر على الأقل يشغل المقعد من يليه في الأصوات في دائرته وإلا يجرى انتخاب خلف له في الدائرة المعنية خلال شهر من شغور المقعد.

(٨٥)

يحيل (كل من مجلسي) البرلماني الطعون على صحة نيابة أي عضو من أعضائه الى المحكمة الدستورية للفصل فيه وفقا للقانون الذي ينظم عمل المحكمة الدستورية.

(٨٦)

يحدد القانون أحوال فقد أهلية النائب وشروط إسقاط العضوية.

(٨٧)

يفصل البرلمان (كل من مجلسي البرلمان) في طلبات الاستقالة. وينظم بقانون الحالات التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه أو إقالته.

(٨٨)

يضع البرلمان (كل من مجلسي البرلمان) أنظمته الداخلية لتنظيم إجراءات أدائه لمهامه التشريعية والرقابية وإجراءات عمل لجانه والية وقواعد مسائلة أعضاءه بما لا يتعارض مع أحكام الدستور.

(٨٩)

للبرلمان (لكل من مجلسي البرلمان) المحافظة على أمنه والنظام أثناء عقد جلساته و اجتماعات لجانه، ويمكن لهذا الغرض أن يكون له شرطته الخاصة تحت إمرة رئيسه وليس لرجال أمن الدولة (بمختلف الأجهزة) التواجد في أرجائه إلا بناء على طلبه.

(٩٠)

يجتمع البرلمان (كل من مجلسي البرلمان) بدعوة من رئيسه كل سنة في دورتين عاديتين تبدأ الأولى في / / وتنتهي في / / وتبدأ الثانية في / / وتنتهي في / /.

(٩١)

لرئيس الدولة بعد التشاور مع رئيس (أي من مجلسي) البرلمان طلب دعوته إلى دورة استثنائية. ويحدد في الدعوة جدول أعمالها ويجوز بقرار من المجلس النيابي الدعوة إلى دورة استثنائية. ولا يجوز له النظر فيما عداها.

(٩٢)

لا تعتبر جلسات(كل من مجلسي) البرلمان قانونية ما لم يحضر الافتتاح ثلثا مجموع الأعضاء. وتستمر الجلسة قانونية ببقاء الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس حاضرة.

وتتخذ القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين، عدا الحالات التي يشترط فيها توفر أغلبية خاصة وليس للعضو الغائب حق الاقتراع أو التصويت بوكالة.

(٩٣)

لا يكون اجتماع (كل من مجلسي) البرلمان مشروعاً إلا بحضور رئيس المجلس أو من هو مفوض قانونياً، وتكون الجلسات علنية وللمجلس أن يقرر سرية الجلسة وإعادة المناقشة العلنية.

(٩٤)

لكل عضو في (مجلسي) البرلمان أن يقترح على مجلسه فكرة أو مشروع القانون في نطاق اختصاص مجلسه. وتنظم اللائحة الداخلية إجراءات التشريع.

(٩٥)

تؤخذ الآراء على القوانين الأساسية، أو الثقة بالوزارة، بالتصويت الشفوي بالمناداة على الأعضاء، أو بالعد للأصوات في الاقتراع السري.

(٩٦)

كل اقتراح لم ينل موافقة (أي من مجلسي) البرلمان لا يطرح للمناقشة في نفس الدورة.

(٩٧)

يناقش المجلس التشريعي سياسة الوزارة ويصوت على ثقته بها، ولأعضاء المجلس توجيه الأسئلة والاستيضاحات من الوزراء، وفقا للإجراءات التي تنظمها اللائحة الداخلية.

(٩٨)

لأعضاء المجلس التشريعي توجيه الاستجوابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء ومن في حكمهم ولا يجوز مناقشة الاستجواب قبل أسبوع من تقديمه ما لم يقبل الموجه إليه الرد أو المناقشة في اجل اقل، ويجوز تقصير الأجل بقرار من المجلس في حالة الاستعجال.

(٩٩)

لعشرة من الأعضاء بعد استجواب لم يقتنعوا بالمبررات التي قدمها الموجه إليه الاستجواب طلب الآتي:

١- توجيه لوم إلى الوزير أو مجلس الوزراء ،إذا تبين أنه يخالف السياسة العامة التي منحت الثقة على أساسها.

٢- سحب الثقة من الوزير أو مجلس الوزراء حسب الأحوال.

ولا يؤخذ الرأي إلا بعد مضي ثلاثة أيام على الأقل من تاريخ تقديم الطلب ويصدر القرار بالموافقة بأغلبية مجموع أعضاء المجلس التشريعي.

(١٠٠)

يترتب على سحب الثقة انتهاء ولاية من سحبت منه. وعليه أن يقدم استقالته.

ولرئيس الدولة إذا صادق المجلس التشريعي على لوم الحكومة أنيقبل استقالتها.

وفي هذه الحالة يعاد تشكيل الوزارة وفقا لأحكام الدستور والقوانين الصادرة تنفيذا له بالخصوص.

(١٠١)

للبرلمان (لكل من مجلسي البرلمان) أن يكون لجان خاصة مؤقتة أو يكلف إحدى لجانه الدائمة تقصي الحقائق في أي أمر عام أو متعلق بنشاط إحدى أجهزة الدولة الإدارية التي تخضع لمراقبته.

(١٠٢)

لا يجوز تعطيل السلطة التشريعية أو المساس بحصانة أعضائها، ولا يجوز مساءلة أعضاء البرلمان جزائياً أو مدنياً بسبب الآراء التي يبدونها أو الوقائع التي يوردونها، أو تصويتهم على نحو معين في جلسات البرلمان أو لجانه، أو خارج البرلمان من اجل تمكينهم من أداء مهامهم النيابية.

(١٠٣)

لا يجوز في غير حالة التلبس بجنحة أو جناية اتخاذ أية قرارات جزائية ضد عضو البرلمان، على أن تبلغ رئاسة المجلس في حالة ضبطه متلبساً ليتخذ المجلس ما يراه مناسباً وفيما عدا ذلك لا تتخذ في حق العضو أية إجراءات جزائية ولا يحاكم ما لم يقرر المجلس بالأكثرية لمجموع الأعضاء رفع الحصانة عنه.

(١٠٤)

لا يجوز مطالبة عضو البرلمان الإدلاء بشهادة عن أمر يتعلق بأفعاله أو أقواله أو عن معلومات حصل عليها بصفته أثناء عضويته أو بعد انتهائها إلا برضاه وبموافقة المجلس المسبقة.

(١٠٥)

لا يجوز لعضو البرلمان التنازل عن الحصانة من غير إذن مسبق من المجلس الذي ينتمي إليه ولا تسقط الحصانة بعد انتهاء العضوية عن الأقوال أو الوقائع التي كانت تشملها طوال تمتعه بصفة العضوية.

ولا تسري الحصانة على الأفعال المخالفة للقانون التي تكتشف بعد انتهاء مدة نيابته ما لم تسقط بالتقادم.

(١٠٦)

فرض الضرائب وإلغائها بقانون وتورد الضرائب والرسوم للخزينة العامة ويتم التصرف بها وفقا لأحكام القانون. ويراعى في فرضها والتصرف بها المساواة والعدالة الاجتماعية.

(١٠٧)

لا يجوز الإعفاء من الضريبة في غير الأحوال التي يبينها القانون.

(١٠٨)

إنفاق الأموال العامة أو تخصيصها لا يكون إلا بقانون.

(١٠٩)

عقد القروض الخارجية ومنح الامتيازات والاستثمارات لا تسري إلا بموافقة البرلمان.

(١١٠)

ينظم القانون الأحكام الخاصة بإعداد الموازنة، وإقرارها والتصرف في الأموال المرصودة، والموازنات الملحقة والتطورية و موازنات الهيئات والمؤسسات العامة والمشاريع التي يساهم فيها القطاع العام بما لا يقل عن خمسين بالمائة من رأس المال.

(١١١)

تقدم الحكومة مشروع الموازنة إلى المجلس التشريعي قبل ثلاثة اشهر من بدء السنة المالية، وتجرى المناقشة والتصويت على بنود الموازنة وأبوابها ثم على الموازنة جملة لإقرارها أو إعادتها إلى الحكومة بالملاحظات لاستكمال المقتضيات المطلوبة وإعادته إلى المجلس التشريعي لإقراره.

(١١٢)

لا يجوز أثناء مناقشة مشروع الموازنة فرض أو تعديل ضريبة مفروضة أو زيادة في تقديرات النفقات أو الواردات.

(١١٣)

لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة إلا بموافقة المجلس التشريعي.

(١١٤)

يجوز بقانون تخصيص مبالغ محددة لأكثر من سنة استثناءاً على مبدا سنوية الموازنة، و العمل بموجب اعتمادات شهرية بنسبة ١٢:١ من مقدار الموازنة السابقة إلى حين صدور قانون الموازنة الجديدة.

(١١٥)

يجب عرض الحساب الختامي للميزانية على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية.

الفصل الرابع

السلطة التنفيذية

(١١٦)

السلطة التنفيذية بمختلف مستوياتها الإدارية تطلع بمسؤولية وضع الخطط والبرامج التي تقرها السلطة التشريعية وتمنح الحكومة على أساسها الثقة وتتولى تنفيذها تحت إشراف رئيس الدولة ومراقبة البرلمان.

(١١٧)

رئيس الدولة

رئيس الدولة هو رئيس السلطة التنفيذية ويتولى وظائف السلطة التنفيذية بواسطة مجلس الوزراء.

(١١٨)

لا يجوز الجمع بين رئاسة الدولة وأي منصب آخر.

(١١٩)

رئيس الدولة يحافظ على الدستور واحترامه من قبل السلطة التنفيذية و مسؤول عن ضمان سيادة الدستور.

(١٢٠)

ينتخب الرئيس مباشرة من الشعب لمدة (٥) سنوات يجوز تجديدها لمرة واحدة وينظم قانون الانتخابات أحكام انتخابه.

(١٢١)

يتسلم الرئيس المنتخب مهامه فور انتهاء مدة رئاسة سلفه.

(١٢٢)

يؤدي الرئيس قبل مباشرة مهام منصبه اليمين الدستورية أمام البرلمان (القسم) التالي:.....

(١٢٣)

يعتبر مركز الرئيس شاغراً:

- بالوفاة.
- الاستقالة.
- فقد الأهلية بناء على قرار من المحكمة الدستورية.
- قبول المحكمة الدستورية اتهامه بجريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة( ) من الدستور.
- ويكون طلب اتهام الرئيس أو الادعاء بفقده الأهلية بقرار من المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي مجموع اعضائه.

(١٢٤)

إذا قررت المحكمة الدستورية أن مركز الرئيس شاغر يتولى رئيس المجلس التشريعي رئاسة الدولة مؤقتاً لمدة لا تزيد عن ستين يوما، تجرى خلالها الانتخابات للرئاسة وفقا لقانون الانتخابات، وإذا

رغب في ترشيح نفسه أو حال دون توليه الرئاسة مانع قانوني تقره المحكمة الدستورية يتولى رئاسة الدولة رئيس المجلس الأعلى للقضاء مؤقتا لحين إتمام إجراءات انتخاب الرئيس.

(١٢٥)

رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية والقائد الأعلى للقوات

(١٢٦)

يرسم رئيس الدولة السياسة العامة بالاشتراك مع مجلس الوزراء ويسهر على تطبيقها من قبل الهيئات التنفيذية، بعد مصادقة البرلمان عليها.

(١٢٧)

يعين رئيس الدولة ممثلي فلسطين لدى الدول والمنظمات الدولية والإقليمية وينهي مهامهم، ويعتمد ممثلي الدول والمنظمات الدولية والإقليمية الأجنبية لدى فلسطين.

(١٢٨)

يختار رئيس الدولة رئيس الوزراء الذي يقوم بتسمية الوزراء ويعرضهم على الرئيس فإذا قبل الاقتراح تؤخذ الثقة على الوزارة وبرنامجها من المجلس التشريعي في أول جلسة له بعد الاستماع إلى بيان الحكومة ومناقشته وإقراره.

(١٢٩)

لا يجوز للوزارة أو للوزير أن يمارس مهام منصبه إلا بعد الحصول على الثقة ويجب استبدال الوزير/ الوزراء الذين لا يحوزون على ثقة المجلس في الجلسة التالية على ألا يتجاوز موعدها أسبوعين من تاريخ الجلسة الأولى.

(١٣٠)

يقدم الرئيس إقرارا بالذمة المالية عن ممتلكاته وزوجته وأولاده القصر و يحفظ التقرير لدى المحكمة الدستورية ،ولا يجوز الاطلاع عليه إلا بقرار من المجلس التشريعي.

(١٣١)

يحدد القانون مخصصات الرئيس.

(١٣٢)

للرئيس أن يتوجه بخطاب إلى البرلمان حول الموضوعات العامة التي على جدول أعماله.

(١٣٣)

للرئيس التقدم بمشروعات القوانين المالية إلى (مجلسي) البرلمان.

(١٣٤)

تعتبر قوانين مالية:

- اذا كان جوهر الاقتراح فرض ضريبة أو إلغائها أو الإعفاء منها أو تغييرها أو تنظيمها.
- الاقتراح بتنظيم اقتراض الحكومة او تقديمها ضمانة او تعديل قانون بشان اية التزامات مالية تعهدت أو تتعهد بها الحكومة.
- الاقتراح بتخصيص مبالغ من المالية العامة.
- الاقتراح بتقرير إنفاق او زيادة قيمة إنفاق من الميزانية العامة.

(١٣٥)

إذا أثيرت أية مسألة بشأن مشروع قانون مالي فيما يتعلق بصفته المالية, يحال الى المحكمة الدستورية لتفصل في تحديد طبيعته.

(١٣٦)

لرئيس الدولة حق العفو الخاص عن العقوبة أو تخفيضها، أما العفو العام عن العقوبة وإلغاء الجريمة فلا يكون إلا بقانون.

(١٣٧)

يصدر رئيس الدولة القوانين بعد إقرار البرلمان (المجلس النيابي المختص) لها خلال ثلاثين يوماً من إحالتها إليه.

للرئيس في غير القوانين الدستورية وقوانين الميزانية أن يعيدها إلى البرلمان (المجلس الذي صدرت عنه) لإعادة النظر، مشفوعة بأسباب اعتراضه، في ذات الأجل، وإلا اعتبرت مصدرة ونافذة من تاريخ نشرها بالجريدة الرسمية او بعد ثلاثين يوما من طلب المجلس التشريعي نشرها في الجريدة الرسمية.

(١٣٨)

في حالة اعتراض الرئيس على مشروعات القوانين التي اقرها البرلمان (المجلس النيابي المختص) في الأجل المحدد تعاد مناقشة مشروع القانون فان وافق على التعديلات المقترحة من الرئيس يحال إليه لإصدار القانون وإذا لم يوافق عليها البرلمان (المجلس النيابي المختص) واقر المشروع ثانية بأغلبية ثلثي أعضاءه اعتبر قانونا مصدراً ونافذا من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية "الوقائع الفلسطينية" أو بعد ثلاثين يوما من طلب المجلس التشريعي نشرها في الجريدة الرسمية، وإلا سقط المشروع.

(١٣٩)

للسلطة التنفيذية إصدار المراسيم التنظيمية واللوائح اللازمة بإجراءات تنفيذ القوانين.

(١٤٠)

لرئيس الدولة بالتشاور مع رئيس المجلس التشريعي في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير وفي غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي متى كانت إجراءات الطوارئ لازمة لإعادة النظام العام أو السير المنتظم لسلطات الدولة او مواجهة الكوارث ان يعلن حالة الطوارئ لمدة لا تزيد على ثلاثين يوما، يمكن تجديدها لمرة واحدة بموافقة ثلثي مجموع أعضاء المجلس التشريعي.

وفي كل الحالات ينص في الإعلان على الهدف والمنطقة والفترة الزمنية التي تشملها.

(١٤١)

وللرئيس بعد إعلان حالة الطوارئ إصدار قرارات لها قوة القانون تعرض على المجلس التشريعي في أول اجتماع له بعد إعلان حالة الطوارئ أو في جلسة تمديد الإعلان، أيهما أسبق، ليقرر ما يشاء بشأن الإجراءات والتدابير، وإلا زال ما كان لها من قوة قانونية وإذا لم يقرها المجلس التشريعي يتوقف أثرها القانوني من ذلك التاريخ.

(١٤٢)

لا يجوز أثناء حالة الطوارئ فرض قيود على الحقوق والحريات الأساسية. ويخضع أي إجراء للمراجعة من النائب العام أو المحكمة المختصة وذلك خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام من تاريخ التوقيف وللموقوف توكيل محام يختاره للدفاع عنه.

(١٤٣)

المصادقة على معاهدات بقانون .

(١٤٤)

في المعاهدات التي تتعلق بموضوعات تمس الاستقلال او سلامة الأراضي او تحمل خزينة الدولة التزامات مالية تعلم الحكومة البرلمان بمسودة المعاهدة أو الاتفاقية الدولية التي تفاوض بشأنها. ويمكن للبرلمان أن يشارك في مناقشة شروط الاتفاق على المعاهدة قبل المصادقة عليها، إذا كانت المصلحة العليا تقتضي ذلك وفق ما يقرره البرلمان.

(١٤٥)

ويستفتى الشعب في المعاهدات كالتي تتناول القضايا الوطنية الهامة كالمتعلقة باستقلال الوطن وسلامة أراضيه أو بمصير الشعب.

(١٤٦)

لا يسأل رئيس الدولة عن أعمال الوظائف التي يباشرها فيما عدا الخيانة العظمى او الاعتداء على الدستور.

(١٤٧)

لا يكون اتهام الرئيس إلا بطلب من ثلث أعضاء (أي من مجلسي) البرلمان.

ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي مجموع أعضاء المجلس.

وبمجرد قبول المحكمة الدستورية قرار الاتهام يقف الرئيس عن مباشرة مهامه وتتم المحاكمة أمام المحكمة الدستورية. ويبين قانون تشكيلها الإجراءات المتبعة.

(١٤٨)

مجلس الوزراء

يتكون مجلس الوزراء من رئيس للوزراء وعدد من الوزراء يحدد بقانون ويسمي في قرار التشكيل الوزارة التي تسند إلى كل وزير.

(١٤٩)

يقدم رئيس الوزراء برنامج سياسة الحكومة إلى المجلس التشريعي للموافقة عليه أو تعديله وإقراره لأخذ الثقة عليه من المجلس التشريعي.

(١٥٠)

يتولى مجلس الوزراء أداء مهامه في السهر على تطبيق السياسات العامة للدولة، وتنفيذ القوانين والأنظمة، وممارسة سلطاته على الوجه المبين في هذا الدستور وقانون نظام السلطة التنفيذية.

تكون الوزارة مسؤولة أمام الرئيس وأمام المجلس التشريعي.

(١٥١)

يمارس رئيس الوزراء الصلاحيات التالية:

-يرأس مجلس الوزراء.

-يسهر على تنفيذ القوانين والأنظمة

-يوقع المراسيم التنفيذية

-يسهر على حسن سير إدارات الدولة.

(١٥٢)

تقدم الحكومة إلى (مجلسي) البرلمان سنويا بيانا عن السياسة العامة لمناقشته وإقراره. وللبرلمان تعديلها أو الإضافة إليها أو الحذف منها وتلتزم الحكومة بما يقره البرلمان منها.

(١٥٣)

ليس للوزير الجمع بين الوزارة وأي عمل آخر يتعارض وعمله في الوزارة يخلق تعارضا بين مصلحة الوزارة ومصلحة ذلك العمل. ولا يجوز للوزير استخدام المعلومات التي تصل إليه بحكم عمله مباشرة أو غير مباشرة في تحقيق فائدة مادية له أو لأي شخص آخر خلافا للقانون.

(١٥٤)

يتقاضى الوزير مكافأة شهرية وتقاعد ينظم بقانون.

(١٥٥)

يؤدي رئيس الوزراء و الوزراء اليمين الدستورية أمام الرئيس وهم مسؤولون أمامه، كل وزير في حدود اختصاصه،ومسؤولون مسؤولية سياسية تضامنية أمام البرلمان.

(١٥٦)

على رئيس الوزراء و كل وزير أن يقدم إقرارا بالذمة المالية خلال شهر من اخذ الثقة وذلك عن ذمته المالية وزوجته وأولاده القصر بما لهم وما عليهم وتحفظ الإقرارات سرية لدى المحكمة الدستورية ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن من المحكمة بناء على طلب رئيس الدولة أو البرلمان أو النائب العام.

(١٥٧)

لرئيس الدولة والمجلس التشريعي طلب إحالة الوزراء إلى التحقيق عما يقع منهم من جرائم أثناء تأدية أعمال وظائفهم أو بسببها.

(١٥٨)

يوقف الوزير عن أداء مهامه بمجرد إحالته إلى التحقيق، إلى أن يبت في أمره ويتولى النائب العام أومن يمثله إجراءات التحقيق والاتهام.

تتم المحاكمة أمام المحكمة المختصة وفق قانون العقوبات والإجراءات (أصول المحاكمات) الجزائية.

لا يحول انتهاء خدمته أو الاستقالة دون إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فيها.

(١٥٩)

لرئيس الدولة أن يعيد تشكيل الوزارة بتسمية رئيس الوزراء الجديد الذي يقوم بترشيح الوزراء دون سحب الثقة من الوزارة في المجلس التشريعي، ويعرضها على المجلس التشريعي للثقة. وتستمر الوزارة السابقة على إعادة التشكيل في تسيير أمور الحكم حتى تتسلم الوزارة الجديدة مهامها بعد نيلها ثقة المجلس التشريعي.

(١٦٠)

يعاد تشكيل الحكومة بعد كل انتخابات تشريعية، أو إقالة الوزارة أو استقالتها أو بوفاة رئيس الوزراء أو استقالته أو فقد أهليته.

(١٦١)

يختص مجلس الوزراء بالاشتراك مع الرئيس بما يلي:

١. وضع السياسة العامة في حدود اختصاصه، وفي ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه.
٢. تنفيذ السياسة العامة المقرة.

٣. وضع مشروع الموازنة العامة التي تقدم (للمجلس التشريعي) للبرلمان لإقرارها.
٤. تنظيم الأجهزة الإدارية للدولة بمختلف مستوياتها والإشراف عليها ومتابعتها.
٥. تنفيذ القوانين وضمان احترامها عبر أجهزتها المختلفة.
٦. متابعة أداء الوزارات وسائر وحدات الجهاز الإداري للتنسيق والإشراف على أعمالها.
٧. مناقشة اقتراحات وخطط كل وزارة وسياستها في مجال تنفيذ اختصاصها.
٨. تعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبول استقالتهم وفق القانون.
٩. أية اختصاصات أخرى تسند إليه بموجب أحكام الدستور.

(١٦٢)

يختص كل وزير ضمن مهام الوزارة المكلف بها:

١. اقتراح السياسة العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها.
٢. الإشراف على سير العمل بالوزارة وإصدار التعليمات اللازمة لأداء مهامه.
٣. أن يقدم إلى مجلس الوزراء الاقتراحات بالقوانين الخاصة بوزارته.
٤. تنفيذ الموازنة العامة في نطاق وزارته ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته.
٥. تفويض بعض صلاحياته إلى وكيل الوزارة أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته وفقا للقانون.
٦. يوقع إلى جانب الرئيس جميع القرارات المتعلقة بوزارته عدا قرار تسميته للوزارة. (في حالة تولي رئيس الدولة رئاسة الوزارة)
٧. أية صلاحيات تسند إليه قانونيا.

(١٦٣)

ينظم عمل الحكومة قانون وأنظمة تبين كيفية علاقة الوزير بالحكومة وتقديمه للتقارير عن نشاطات وزارته ومنجزاتها في إطار الخطة العامة ومقترحاته بشان تطويرها في المستقبل.

(١٦٤)

يجتمع مجلس الوزراء بشكل منتظم بدعوة من الرئيس أو من رئيس الوزراء ويمارس صلاحياته وفق أحكام الدستور والقانون واللوائح المنظمة لعمل الحكومة.

(١٦٥)

ينظم تشكيل وعمل أجهزة وإدارات قوات الأمن وأي قوات أخرى بقانون في حدود الدستور لحماية حقوق وحريات الأفراد وأمن وسلامة المجتمع. وتكون مسؤولة أمام الحكومة.

(١٦٧)

تنظم بقانون العلاقة بين الحكومة وبين إدارات الوحدات المحلية على أسس من الديمقراطية اللامركزية في إدارة وحدات الحكم المحلي.

(١٦٨)

تتمتع وحدات الحكم المحلي بالشخصية الاعتبارية، ويتم انتخاب مجالسها وفق القانون. وتمارس كل وحدة اختصاصاتها القانونية، وليس لأي منها أن توقع التزاما أو اتفاقا إلا في حدود الاختصاص المفوضة به وبالتنسيق مع الوزارة المعنية.

(١٦٩)

ينظم القانون الإدارة العامة وشؤون العاملين بها، ويحدد فيه قواعد التعيين والمرتبات والمعاشات وشؤون الوظيفية العامة.

(١٧٠)

ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة إدارات الدولة وما يحدد في قانون إنشاءه، بما في ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامة والإنفاق العام في حدود الموازنة العامة.

وله رقابة تنفيذ القوانين المالية وسلامة العمليات التي قامت بها الجهات المخولة بالتنفيذ وله تحريك الدعاوى الجنائية على المخالفين.

(١٧١)

يقدم ديوان الرقابة تقريرا سنويا إلى رئيس الدولة والى البرلمان عن أعماله وملاحظاته واقتراحاته.

(١٧٢)

يعين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس الدولة وبمصادقة المجلس التشريعي.

الفصل الخامس

السلطة القضائية

(١٧٣)

السلطة القضائية تتولاها المحاكم تحت إشراف المجلس الأعلى للقضاء.

(١٧٤)

القضاء مستقل وتتولاه المحاكم التي ينظم القانون أنواعها ودرجاتها واختصاصاتها وشروط تعيين قضاتها مع مراعاة عدم قابليتهم للعزل إلا في الحالات التي يحددها القانون و بما يكفل استقلالية القضاء.

(١٧٥)

ينشأ بقانون مجلس للقضاء المدني ومجلس للقضاء الشرعي ويحدد القانون طريقة تشكيل واختصاصات وإجراءات عمل كل منهما ويشرف كل منهما في نطاق اختصاصه على حسن سير عمل جهاز السلطة القضائية ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين التي تتعلق بالسلطة القضائية.

(١٧٦)

تتولى المحاكم العادية الفصل في جميع المنازعات والجرائم. و لا يجوز إنشاء محاكم استثنائية إلا بقانون.

(١٧٧)

تعمل السلطة القضائية على حماية المجتمع وحقوق وحريات وكرامة المواطنين في إطار القانون.

(١٧٨)

لا يجوز لمحكمة ان تتنحى عن الفصل في قضية تدخل في اختصاصها.

ولا يجوز لمحكمة الفصل في قضية لا تدخل في اختصاصها وفق القانون الذي ينظمها.

(١٧٩)

جلسات المحاكم علنية، ما لم تقرر المحكمة سريتها لأسباب:

-تتعلق بالنظام أو الآداب العامين

-أو بناء على طلب الخصوم.

وفي جميع الأحوال يتم النطق بالحكم في جلسة علنية.

(١٨٠)

تصدر الأحكام القضائية وفقا للقانون، وتعلن وتنفذ باسم الله والشعب.

(١٨١)

يعاقب القانون على جريمة تعطيل تنفيذ الحكم القضائي النهائي بالحبس وتعويض المتضرر.

(١٨٢)

تضمن الدولة التعويض عن الخطأ القضائي وفقا للقانون. وينظم القانون مسؤولية القضاة عن الأخطاء الجسيمة.

(١٨٣)

يحظر تحصين أي عمل قانوني أو مادي من أعمال إدارات الدولة ضد رقابة القضاء، وينظم القانون إجراءات التقاضي بما يضمن العدالة وسرعة الفصل في القضايا.

(١٨٤)

القضاة مستقلون ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون.

ولا يجوز لأية جهة التدخل في القضايا او في شؤون العدالة، ويعتبر التدخل جريمة يعاقب عليها القانون،ولا تسقط الدعوى فيها بالتقادم.

(١٨٥)

تعيين القضاة ونقلهم وندبهم وترقيتهم وتنظيم شؤونهم بقانون، ولا يجوز الجمع بين مهنة القضاء وبين أية مهنة أخرى، أو عضوية المجالس النيابية أو الأحزاب السياسية.

(١٨٦)

يباشر الوظيفة القضائية قضاة عاديون مؤهلون يختارون عن طريق المسابقة وفقا للقانون الذي ينظم السلطة القضائية.

ولا يجوز تعيين قضاة استثنائيون أو خاصون وذلك لا يخل بجواز إنشاء دوائر متخصصة في مواد معينة لدى الهيئات القضائية العادية.

(١٨٧)

يجوز ان يختار أساتذة للقانون في الجامعات ومحامون قضوا خمسة عشر عاما في مباشرة المهنة لوظائف مستشارين بمحكمة النقض او المحكمة الدستورية بناء على اقتراح من المجلس الأعلى للقضاء.

(١٨٨)

يقرر المجلس الأعلى للقضاء وفقا للقوانين ولوائح التنظيم القضائي التعيينات والتخصصات والتنقلات والترقيات والإجراءات التأديبية بشأن القضاة.

(١٨٩)

القاضي مسؤول أمام المجلس الأعلى للقضاء عن كيفية قيامه بمهمته حسب القوانين.

ويحمي القانون المتقاضين من أي تعسف أو انحراف يصدر عن القاضي أو أعوان القضاء.

(١٩٠)

قبل مباشرة القاضي مهامه يحلف اليمين القانونية.

(١٩١)

يقدم القاضي عند تعيينه إقرارا بذمته المالية له وزوجته وأولاده القصر، وتحفظ الإقرارات سرية لدى مجلس القضاء الذي يتبعه ولا يجوز الاطلاع عليه إلا بإذن من المجلس الأعلى للقضاء.

(١٩٢)

يرأس السلطة القضائية مجلس أعلى للقضاء الذي يحدد القانون تشكيله واختصاصاته وتكون علاقته بالحكومة من خلال وزير الشؤون القضاء.

(١٩٣)

مع عدم الإخلال بنص المادة (١٧٤) تنشأ محكمة تمييز(نقض) تختص بالتعقيب في المسائل الجنائية والمدنية ويحدد القانون نظام تشكيلها وإجراءات عملها.

(١٩٤)

تنشأ محكمة عدل عليا تختص بالفصل في المنازعات الإدارية التي يحددها قانون إنشائها وينظم قواعد عملها وشروط تعيين قضاتها والعاملين بها والإجراءات التي تتبع أمامها ويجوز بقانون إنشاء محاكم إدارية أدنى درجة يبين القانون علاقتها بمحكمة العدل العليا.

(١٩٥)

تنشأ محكمة دستورية للرقابة على دستورية القوانين والفصل في النزاع الدستوري بين السلطات وفي تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية والطعون الخاصة بصحة انتخاب الرئيس ونواب الشعب وتفسير الدستور وفي دستورية مشروعات القوانين التي تقرها الهيئة التشريعية إذا أحيلت إليها من الرئيس قبل إصدارها وخلال مهلة الاعتراض عليها أو بناء على طلب ربع أعضاء البرلمان (المجلس التشريعي) خلال ذات المهلة . وعلى المحكمة إصدار قرارها خلال شهر من إحالة الأمر إليها.

ولا تقبل قرارات المحكمة الدستورية أي طريق من طرق الطعن وتلزم كل السلطات العامة والأفراد. وتنظم القوانين إجراءات الطعن على أحكام المحاكم.

(١٩٦)

إنشاء المحاكم العسكرية بقانون وليس لها الفصل في أي قضية خارج النطاق العسكري.

(١٩٧)

النيابة العامة

النيابة العامة هيئه من هيئات السلطة القضائية ويسري عليها قانون السلطة القضائية الذي يجب أن ينظم طريقة تشكيلها واختصاصاتها وشروط تعيين أعضاءها ونقلهم وترقيتهم وأحوالهم المالية ومساءلتهم.

(١٩٨)

يعين على راس جهاز النيابة العامة نائب عام بتنسيب من المجلس الأعلى للقضاء وقرار من رئيس الدولة يصادق عليه المجلس التشريعي، ويحدد القانون اختصاصاته وأعوانه وواجباتهم.

(١٩٩)

تباشر النيابة العامة الدعوى العمومية باسم الشعب وفقا لأحكام القانون.

(٢٠٠)

يخضع البوليس القضائي للسلطة القضائية المباشرة.

(٢٠١)

تتولى وزارة العدل تنظيم إدارة المرافق الخاصة بالقضاء فيما عدا اختصاصات المجلس الأعلى للقضاء.

(٢٠٢)

تنظم مهنة المحاماة بقانون .

الفصل السادس
مراجعة أحكام الدستور

(٢٠٣)

يجوز بطلب من رئيس الدولة، أو ثلث أعضاء (كل مجلس من مجلسي) البرلمان على الأقل اقتراح مراجعة أي حكم من أحكام من هذا الدستور لتعديلها، أو إلغائها ما لم يمس الاقتراح كيان الدولة أو أسس المجتمع الفلسطيني أو سلامة ترابه.

ويذكر في الاقتراح بمراجعة الدستور المواد المطلوب تعديلها أو إلغائها بصورة محددة.

ولا يشرع في مناقشة مشروع الاقتراع إلا إذا شارك في التصويت عليه ثلثا مجموع أعضاء أي من مجلسي البرلمان.

ويعتبر الاقتراح مقر إذا حاز على موافقة أغلبية ثلثي مجموع الأعضاء.

ويعتبر الاقتراح بالتعديل مقر إذا نال موافقة الأغلبية البسيطة من الأصوات المعبر عنها بالاستفتاء.

(٢٠٤)

لا يجوز عرض مشروع اقتراح بمراجعة حكم من أحكام الدستور أو السير في إجراءاته إذا اصبح استقلال الوطن او سلامة أراضيه مهددة بخطر وقف السير المنتظم للسلطات العامة.

(٢٠٥)

تنظم أحكام الاستفتاء بقانون.

الفصل السابع

أحكام عامة

(٢٠٦)

يسرى هذا الدستور من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.

(٢٠٧)

فيما لا يتعارض و أحكام هذا الدستور تظل القوانين و اللوائح و القرارات المعمول بها في فلسطين سارية إلى أن تعدل أو تلغى بتشريع وفقا لأحكام هذا الدستور.

(٢٠٨)

تلغى جميع الأحكام التي تنظم حالة الطوارئ المعمول بها في فلسطين قبل نفاذ هذا الدستور، بما في ذلك أنظمة الدفاع المدني (الطوارئ)الانتدابية لعام ١٩٤٥ وتعديلاته .

أعـــدهـــــا

أ. د. احمد مبارك الخـــالدي

أستاذ القانون الدستوري

نائب رئيس لجنة الدستور

رئيس لجنـــة الصيـــاغة المراجعة٢٠٠٠/٩/١٤