



ملاحظات مؤسسة الحق على مسودة الدستور المؤقت لدولة فلسطين

نيسان 2026

أولاً: خلفية عامة

1. في ضوء الطابع المؤقت للقانون الأساسي الفلسطيني، بصفته الوثيقة الدستورية التي تحكم الحالة الانتقالية في الحالة الفلسطينية لحين تبني دستور دائم يحل محله، ظهر منذ وقت مبكر اتجاه سياسي وقانوني بأن هذا الإطار الدستوري لا يمكن أن يشكل أساساً دائماً لتنظيم السلطة وبناء الدولة، الأمر الذي أدى لمحاولات متدرجة لصياغة دستور فلسطيني دائم، تباينت الرؤى السياسية والاجتماعية حول توقيت تبنيه وجدواه في ظل غياب السيادة الفعلية واستمرار الاحتلال، ابتداءً من تشرين الأول/أكتوبر 1999، وفيه أنيطت مهمة إعداد مشروع الدستور للجنة دستورية شكلت بقرار منفرد من رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية آنذاك، الشهيد ياسر عرفات، ما أفضى إلى إنتاج أربع مسودات متعاقبة حتى عام 2003، آخرها باسم المسودة الثالثة المنقحة. عكست هذه المسودات في مجملها محاولات لصياغة نص دستوري في بيئة سياسية غير مستقرة، وضمن توازنات داخلية معقدة، من دون أن تنجح في التحول إلى مشروع دستوري قابل للتبني.
2. وبعد سنوات من الجمود، أعيد إحياء مشروع الدستور عام 2011 من خلال إعادة تشكيل لجنة الدستور، في سياق سياسي مغاير، اتسم بالسعي إلى تعزيز المكانة القانونية والسياسية لفلسطين على الصعيد الدولي، ولا سيما في إطار التحضير لطلب العضوية في الأمم المتحدة. غير أن هذا المسار، ظل محاطاً بإشكاليات جوهرية تتعلق بغياب المشاركة المجتمعية والشفافية، وهو ما تجلّى بوضوح في تسريب مسودة دستور جديدة عام 2015 أعدت بصورة غير رسمية، وأثارت انتقادات واسعة بسبب افتقارها للإجماع الوطني وللشرعية الإجرائية.
3. هذا البناء الدستوري لسياق تبني مسودات الدساتير في الحالة الفلسطينية يشير بأنها تأثرت بمحطات متقطعة ارتبطت كل منها بسياق سياسي وتاريخي محدد فرض نفسه على لحظة تبني كل مسودة من مسودات الدساتير المطروحة، من دون أن تكون نتاج تطور دستوري طبيعي في إطار دولة مكتملة السيادة، بقدر ما جاءت استجابة لتحولات سياسية داخلية وخارجية، وتفاعلات مرتبطة بطبيعة المرحلة الانتقالية، وبحدود السلطة الوطنية، وبمسارات التسوية السياسية ومتغيرات الوضع الفلسطيني العام. عكست جوهر كل محاولة منها، قراءة معينة للواقع القائم وتقديراً سياسياً وقانونياً للحظة التاريخية التي أنجزت فيها، سواء من حيث توقيت الطرح، أو أهدافه، أو طبيعة الآليات المعتمدة لإعداده، الأمر الذي يجعل فهم هذه المسودات رهيناً بتحليل سياقاتها، لا بمعزل عنها، ويبرز الطابع الظرفي المشروط الذي حكم التجربة الدستورية الفلسطينية برمتها.
4. ذلك يمهد بأن مسودة الدستور الانتقالي الحالي، أتت في سياق سياسي يعكس تزايد الضغوط الدولية الداعية إلى إعادة تنظيم الإطار الدستوري والمؤسسي الفلسطيني، باعتباره مدخلاً لتعزيز الاستقرار

المؤسسي وضمان انتظام عمل السلطات العامة. وقد اتصل طرح هذه المسودة بجملة من المتطلبات الخارجية التي ربطت بين وجود إطار دستوري منظم وبين استمرار التعامل والدعم الدولي، في ظل حالة الانسداد السياسي الداخلي وتعطل المؤسسات المنتخبة، نتيجة لاختلالات بنيوية في النظام السياسي الفلسطيني، وتنظيم العلاقة بين السلطات بما فيها الانقسام وتعطل المجلس التشريعي.

ثانياً: لجنة صياغة الدستور

5. على الرغم من أن آلية تبني الدساتير التقليدية من خلال تفعيل السلطة التأسيسية الأصلية تمنحها حرية مطلقة في صياغة نص الدستور دون الاعتماد على نصوص سابقة، مع إمكانية الاستمرارية في حال توافقها مع رغبات المجتمع واحتياجاته، فإن تجربة فلسطين في إعداد مسودة الدستور الانتقالي تختلف عن هذه الممارسات الفضلى. ففي النظم المختلفة، تتنوع طرق تبني الدستور بحسب ظروفها السياسية والتاريخية، سواء عبر إجراءات ديمقراطية غير مباشرة كالجمعية التأسيسية، أو بطريقة ديمقراطية مباشرة بالاستفتاء الشعبي، أو بطرق غير ديمقراطية تعتمد على المنح من الحاكم بإرادته المنفردة، أو عن طريق العقد. بينما في الحالة الفلسطينية تم تشكيل لجنة صياغة الدستور بقرار منفرد من الرئيس بناء على المرسوم الرئاسي الصادر في 16 آب/ أغسطس 2025، ومن حيث العضوية، وإن ضمت اللجنة شخصيات أكاديمية ومهنية تحظى بالاحترام في الأوساط الفلسطينية، إلا أن تركيبها شابه قصور واضح من حيث التمثيل المجتمعي والتعددية، إذ اقتصر على فئة محددة، دون إشراك قطاعات حيوية مثل الشباب، والعمال، والنساء، والأشخاص ذوي الإعاقة، إضافة إلى فئات المجتمع المدني والمهني والاتحادات المختلفة. وقد أدى هذا القصور إلى تهميش أصوات متعددة وتقليص فرص المشاركة التشاركية، مما أضعف إمكانية إنتاج دستور يعكس تنوع المجتمع الفلسطيني واحتياجاته الحقيقية، ما يجعله أقل قدرة على تمثيل المجتمع الفلسطيني بشكل متوازن وواقعي.

6. وإن نصت المادة (162) من مسودة الدستور الانتقالي على: "1. تُعرض هذه الوثيقة الدستورية على استفتاء شعبي عام بقرار يصدر عن رئيس الدولة، ويُعتمد بنتيجة أكثرية الأصوات الصحيحة، ويسري من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية. 2. مع مراعاة الأحكام الانتقالية الواردة في هذا الباب يلغى القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 م وتعديلاته من تاريخ سريان هذا الدستور"، وعرضت المسودة لإبداء الملاحظات عليها من القطاعات المختلفة الرسمية والمجتمعية. إلا أن هذا الاستفتاء ستكون نتيجته محددة ومحصورة بنعم أو لا، ولا يعوض عن غياب المشاركة الحقيقية في صياغة النص، كما أن الملاحظات غير ملزمة للجنة، فلا تأثير لها على محتوى الدستور النهائي.

7. وعليه، فإن تركيبة اللجنة وآلية الاستفتاء قلصت من فرص المشاركة المجتمعية وأضعفت من الشرعية الدستورية للعملية، وجعلت النص النهائي أقل قدرة على تمثيل التنوع الاجتماعي والسياسي للمجتمع الفلسطيني. ذلك يثير إشكاليات قانونية ودستورية، حيث أن عملية إعداد الوثائق الدستورية يجب أن تقوم على أسس تشاركية شفافة تضمن تمثيلاً واسعاً لمختلف مكونات المجتمع الفلسطيني، بما يعزز الشرعية الديمقراطية ويكرس مبدأ سيادة القانون. وأن أي مسار دستوري لا يستند إلى توافق وطني شامل ولا يحظى برقابة مؤسسية وقانونية واضحة، قد يفاقم حالة الانقسام ويضعف الثقة العامة بالمؤسسات، مما يتطلب اعتماد آلية تستند إلى الحوار الوطني والمشاركة المجتمعية الواسعة.

ثالثاً: ملاحظات عامة

8. غلب على مشروع الدستور المؤقت استخدام عدد كبير من المصطلحات فهم على أنها دلالة على مدى مسؤولية دولة فلسطين بالالتزام بإنفاذ أحكام الدستور، فقد استخدم مصطلحات، تعمل؛ تصون؛ تكفل؛ تلتزم؛ يقع على عاتق دولة فلسطين؛ تضمن؛ تعزز، وغيرها من المصطلحات، الأمر الذي يؤدي إلى تعدد التفسيرات تجاه دور الدولة وما هي آلية تطبيق الحقوق الدستورية الواردة في مسودة مشروع الدستور. ندعو إلى إعادة صياغة جميع المواد التي حملت مصطلحات مختلفة باعتماد مصطلح تلتزم الدولة بإعمال هذا الحق بشكل مباشر إذا كان من الحقوق السياسية والمدنية التي لا تتطلب موارد، وتلتزم الدولة بإعمال هذا الحق بشكل تدريجي إذا كان من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي تتطلب موارد، مع ضبط صياغتها بأن لا تسمح قلة الموارد بعدم تنفيذها كلياً أو جزئياً.
9. استخدم مشروع الدستور في العديد من أحكامه الإحالة إلى القوانين، وهذا أمر دارج في الدساتير، إلا أن كثرة الإحالة إلى القوانين والتشريعات بشكل عام هو مساحة للتهرب من الالتزام الصريح ببعض الحقوق الدستورية، وهو الطريق إلى فرض القيود على ممارسة الحقوق الدستورية في التشريعات والقوانين تحت مصطلحات فضفاضة استخدمت في السابق. ونص عليه مشروع الدستور من قبيل النظام العام والمصلحة العامة والآداب العامة وغيرها، بالرغم من النص على ضرورة ألا ينال أي تشريع من جوهر الحقوق الدستورية وترك تفسير القيود ومدى تناسبها إلى القضاء. ندعو إلى إعادة ضبط النصوص الدستورية على نحو واضح لا يقبل التأويل والتفسير وبخاصة المصطلحات الفضفاضة التي شكلت مدخلاً لفرض القيود لا لتنظيم ممارسة تلك الحقوق.
10. استخدم مشروع الدستور المؤقت مصطلح الشرعية الدولية في بعض نصوصه، وحيث أن مصطلح الشرعية الدولية هو مصطلح سياسي أكثر منه مصطلح قانوني ملزم وهو يشير إلى جملة معاني لها

ارتباط بمجلس الأمن الدولي والقرارات الصادرة عنه والجمعية العامة للأمم المتحدة، إلا أنه وبعد صدور قرار مجلس الأمن الأخير المرتبط بقطاع غزة وتشكيل مجلس السلام ولجنة إدارة قطاع غزة وإجفافه بحقوق الشعب الفلسطيني بإنهاء الاحتلال وتقرير المصير كأحد أبرز عناصر القانون الدولي، نرى من الضروري في مشروع الدستور الابتعاد عن المصطلحات السياسية والتأكيد على المرجعيات القانونية فيما يتصل بالتزامات دولة فلسطين. ندعو إلى تعديل النصوص التي تضمنت مصطلح الشرعية الدولية واستبدالها بالقانون الدولي.

11. خلت مسودة مشروع الدستور المؤقت من النص على حظر عقوبة الإعدام، بالرغم من انضمام دولة فلسطين إلى البروتوكول الثاني الملحق بالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والذي يلزم الدول المنضمة بوقف العمل بعقوبة الإعدام وإلغائها في التشريعات والتطبيق العملي، وبخلو مشروع الدستور المؤقت من النص على حظر عقوبة الإعدام يفتح الباب أمام إبقاء العقوبة موجودة في التشريعات النافذة ولا يمنع البرلمان من العودة للنص عليها في أي تعديلات مستقبلية، وكذلك عدم النص على الضمانات التي كانت واردة بخصوص تنفيذها سيجعل مسألة عقوبة الإعدام تخضع لتفسيرات وتطبيقات مختلف عليها من قبل هيئات قضائية مختلفة. ندعو إلى تضمين النص على حظر عقوبة الإعدام في مشروع الدستور إعمالاً لالتزامات دولة فلسطين بموجب انضمامها للبروتوكول الثاني الملحق بالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

12. خلت مسودة مشروع الدستور من النص صراحة على حظر التمييز وتجريمه، واكتفت في نصوص متفرقة على المساواة بين الفلسطينيين وفي مواضع أخرى المساواة بين المرأة والرجل في جميع الحقوق والحريات، إن عدم النص على حظر التمييز بشكل عام وتجريمه بموجب القانون يمثل قصوراً في مشروع الدستور يجب تداركه، وذلك تنفيذاً لتوصيات اللجنة المعنية بحقوق الإنسان لدولة فلسطين بشأن تقريرها الأولي الخاص بالتزاماتها بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وبخاصة ملاحظات اللجنة رقم (11) بشأن عدم وجود تجريم وحظر التمييز بكافة أشكاله، وتوصيتها رقم (12) بشأن ضرورة تجريم التمييز ووجوب وجود تشريع خاص بحظر التمييز وتجريمه وسبل انتصاف ضحايا التمييز أيا كان مرتكبه.¹ ندعو إلى مراجعة النص الخاص بالمساواة والنص على حظر التمييز وتجريمه ووجوب صدور تشريع خاص بذلك تماشياً مع الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان لدولة فلسطين.

¹ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الملاحظات الختامية المقدمة لدولة فلسطين بشأن تقريرها الأولي، وثيقة رقم (CCPR/C/PSE/CO/1)، الصادرة بتاريخ 2023/8/24، جنيف.

13. خلت مسودة الدستور الفلسطيني من أي إشارة صريحة لإنشاء آلية وطنية وقائية لمنع التعذيب، على الرغم من انضمام دولة فلسطين إلى البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب، الذي يلزم الدول الطرف بوضع آليات فعّالة للوقاية والمراقبة المستقلة داخل أماكن الاحتجاز. هذا الغياب الدستوري يشكل ثغرة قانونية مهمة، إذ يترك تحديد وإنشاء مثل هذه الآلية رهينا بتشريعات عادية قد تفتقر إلى القوة والضمانات الدستورية اللازمة، كما يحد من استقلاليتها وفعاليتها، ولا سيما بأن دولة فلسطين تلقت توصيات ختامية من لجنة مناهضة التعذيب، بخصوص عدم استقلالية اللجنة الوطنية لمناهضة التعذيب المشكلة بالقرار بقانون إداريا وماليا ووظيفيا. ندعو للتأسيس لإنشاء الآلية الوطنية الوقائية لمنع التعذيب ضمن أحكام مسودة الدستور، على أن يحال تنظيمها تشريعيًا للقوانين.

14. خلت مسودة مشروع الدستور من أي إشارة إلى الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، فإن إغفال مسألة الأعمال التجارية وحقوق الإنسان من النص الدستوري ليس مجرد نقص تقني. بل إنه ينطوي على خطر إعادة إنتاج أحد الإخفاقات البنيوية التي اتسمت بها المرحلة السابقة، والمتمثلة في التعامل مع الاقتصاد كما لو كان قائمًا خارج بنية الاحتلال والهيمنة الاستعمارية. وإذا أُريد للدستور أن يحمل معنى حقيقيًا للشعب الفلسطيني، فينبغي أن يُصاغ بوصفه دستورًا لإنهاء الاحتلال والخلاص من الاستعمار. وهذا يقتضي مواجهة الدور التاريخي والمستمر الذي اضطلعت به الشركات والمؤسسات الاقتصادية في استعمار فلسطين، وضمان ألا يضيف النظام الدستوري المقبل الشرعية على استمرار نزع الملكية والتهميش تحت شعارات التنمية الاقتصادية أو الاستثمار أو حرية السوق.

15. لا ينبغي للدستور أن يتعامل مع الأعمال التجارية وحقوق الإنسان بوصفها شأنًا يندرج ضمن أخلاقيات الشركات الطوعية. فالأدبيات الخاصة بمجال الأعمال التجارية وحقوق الإنسان توضح أن هذا الحقل نشأ، إلى حد كبير، بوصفه نقدًا لمقاربات "المسؤولية الاجتماعية للشركات" القائمة على التطوع. فإن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان لا تتعلق بخصخصة حقوق الإنسان وتحويلها إلى التزامات أخلاقية اختيارية، بل بمدى نطاق المساءلة العامة إلى المجال الخاص تقوم على التزام قانوني، والرقابة التي ترعاها الدولة، وضمان سبل الانصاف، وليس على المبادرات الطوعية التي تقودها الشركات وحدها.

16. ولأن فلسطين تحت الاحتلال، ينبغي أن يفرض الدستور المؤقت للانتقال للدولة المستقلة، ضمانات مشددة على الأنشطة الاقتصادية في البيئات التي تنطوي على انتهاكات لحقوق الإنسان والقانون الدولي بكافة فروعها، أو تهجير، أو مصادرة للأراضي، أو حصار، أو أنشطة استخراجية، أو تطوير للبنية التحتية، أو سيطرة على الموارد الاستراتيجية. وضرورة أن تكون الدول سباقة في ضمان عدم تورط الشركات العاملة فيها في انتهاكات لحقوق الإنسان.

17. ندعو إلى تضمين مشروع الدستور نصوصاً صريحة توضح التزامات الدولة بشأن احترام الأعمال التجارية لحقوق الإنسان بما يشمل التزام الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين، بما في ذلك الشركات وسائر المنشآت التجارية، بالحقوق والواجبات الدستورية بالقدر الذي تقتضيه طبيعة الحق أو الواجب وفقاً للقانون. وعدم الاعتراف أو الحماية لأي قانون أو عقد أو امتياز أو استثمار أو نشاط تجاري يسهم في بقاء الاحتلال، أو الضم، أو الاستيطان، أو النهب، أو التهجير القسري، أو الاستغلال غير المشروع للموارد الطبيعية، أو غير ذلك من الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي، وأن تتخذ الدولة التدابير التشريعية والإدارية والتنظيمية والقضائية اللازمة لمنع انتهاكات حقوق الإنسان المرتبطة بالأعمال التجارية، والتحقيق فيها، والمعاقبة عليها، وجبر الضرر الناشئ عنها، وضمان الوصول إلى سبل انتصاف فعالة للأشخاص والمجتمعات المتضررة.

رابعاً: ملاحظات خاصة

الباب الأول: الأحكام العامة

18. تضمنت مسودة مشروع الدستور في المادة (6) النص على أن الجنسية تنظم بقانون، في حين أنه تمت الإشارة إلى الجنسية في مسودة مشروع الدستور في سبع مواضع، منها عدم التجريد من الجنسية في المادة (40) ومنح الجنسية للطفل منذ الولادة وفق القانون في المادة (60)؛ وشرط الترشح للرئاسة أن تكون جنسيته فلسطينية ولا يحمل جنسية أخرى في المادة (75)؛ وشرط من يتولى رئاسة الحكومة أن تكون جنسيته فلسطينية وألا يحمل جنسية أخرى. وبالنظر إلى نص المادة (6) نجدتها اكتفت بالنص على تنظيم الجنسية من خلال قانون يصدر لهذا الغرض، حيث أبقّت مسودة مشروع الدستور على غموض كبير فيما يتصل بالحق في الحصول على الجنسية وفقدانها. وبالتالي من غير المعلوم من له الحق في الحصول على الجنسية، وهذا يطرح إشكاليات متعددة: فهل الأب والأم يحق لهم منح أبنائهم الجنسية أم لا، وكيف تكتسب، ومتى تزول الجنسية، كل هذه القضايا هي قضايا حقوقية يجب أن يكفلها الدستور، على أن يتم تنظيمها في القانون فيما يتصل بالإجراءات الأخرى. إن مسألة الجنسية في الحالة الفلسطينية لها خصوصيتها، علماً أن الحالة الراهنة كما عبرت عنها اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة في ملاحظاتها الختامية لدولة فلسطين بشأن تقريرها الأولي والتي أكدت على تعقيد تشريعات الجنسية في فلسطين بما يؤثر على حقوق النساء في منح الجنسية واكتسابها داخل دولة

فلسطين وخارجها.² ندعو إلى إعادة صياغة المادة الخاصة بالجنسية والنص على من هم الفلسطينيون الذين يتمتعون بالجنسية ومن لهم الحق في الحصول عليها في المستقبل.

19. تضمنت مسودة مشروع الدستور في المادة (8) في فقرتها الأولى مجموعة من المصطلحات التي تعبر عن قيم معينة "احترام الكرامة الإنسانية، وصون الحرية، وتحقيق العدالة"، جاءت بصيغة عامة فضفاضة لا محل لها في التطبيق العملي أو إمكانية قياسها. أما الفقرة الثانية من ذات المادة تضمنت كفالة الدولة لتحقيق المساواة بين المرأة والرجل في جميع الحقوق والحرّيات، في تناقض صريح مع ديباجة الدستور والتي تحدثت عن صون دولة فلسطين للمساواة التامة بين المواطنين والمواطنات دون تمييز. مما يثير تساؤل ما بين مفهوم المساواة التامة دون تمييز والمساواة في الحقوق والحرّيات، وهذا يتطلب أن تكون وثيقة الدستور لا تحمل خلط في المفاهيم أو تناقض بين النصوص في الحقوق والحرّيات والواجبات.

20. خلت الفقرة الثانية أيضاً من ذات المادة من الإشارة إلى حظر التمييز ضد المرأة في كافة المجالات وتجرّيمه، فقد أشارت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة في توصياتها لدولة فلسطين، بضرورة أن يكون هناك تعريف واضح للتمييز ضد المرأة بالاستناد إلى مواد اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.³ ندعو إلى تعديل هذه المادة بفقرتها، وإزالة اللبس في الفقرة الأولى من حيث عمومية المصطلحات دون انعكاس واضح للالتزام الدولة بتطبيق ما هو وارد في الفقرة ذاتها، وإجراء تعديل يتضمن وضع تعريف واضح للتمييز ضد المرأة وتجرّيمه وعكس الالتزام في إقرار تشريعات تحظر التمييز وتعرفه بشكل واضح وتجرّم مرتكبه.

21. تضمنت مسودة مشروع الدستور في المادة (15) الإشارة إلى تبني دولة فلسطين مبدأ سيادة القانون كأساس في الحكم، وأن جميع الأشخاص متساوون أمامه، استخدام مصطلح الأشخاص وليس المواطنين يمكن أن يكون له دلالة على جميع الأشخاص الطبيعيين بمن فيهم غير المواطنين المقيمين في دولة فلسطين؛ والأشخاص غير الطبيعيين كالأشخاص الاعتباريين من شركات وجمعيات وغيرها، وهذا فهمنا، ولكن يمكن أن يكون هناك فهم آخر لظالمنا كان النص الدستوري غير مضبوط ويحمل أوجها تفسيرية متعددة. لذا يجب ألا يحمل النص الدستوري على أوجه تفسير مختلفة مما يفقده الغاية منه.

² اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة في الأمم المتحدة، الملاحظات الختامية المقدمة لدولة فلسطين بشأن تقريرها الأولي الملاحظة (32)، والتوصية (33)، وثيقة رقم (CEDAW/C/PSE/CO/1)، الصادرة بتاريخ 2018/7/25.

³ المرجع السابق، فقرة (10،11).

22. وفي ذات السياق، فمبدأ سيادة القانون ليس مصطلحاً تعبيرياً عن حق واحد معين، علينا تطبيقه أو الالتزام به، فوجود النص على التزام الدولة بمبدأ سيادة القانون كمصطلح، يكون لا محل له في التطبيق، إذ أن مصطلح سيادة القانون هو مجموعة من التدابير التي تتخذها الدولة سواء كانت مبادئ دستورية، كتضمن الدستور نصوص تعزز من فصل السلطات، وتحمي استقلال القضاء وحياده، ومكانة الدستور القانونية وعلوه على القوانين الأخرى، ومكانة الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان على التشريعات الوطنية، بما يجعل من النصوص الدستورية ذات معنى له انعكاس في التطبيق العملي الواقعي.⁴

23. تضمن النص المشار له في الفقرات السابقة تكراراً لعدد من نصوص مشاريع دساتير سابقة أو نصوص دستورية مقارنة، وعند الحديث عن المساواة وعدم التمييز أمام القانون والالتزام بالامتثال له، يعني أن المساواة هي بموجب هذا النص مساواة أمام القانون وليس مساواة تامة وفق ديباجة الدستور بين جميع المواطنين والمواطنات، أي أنه إذا ما كان هناك تمييز داخل القانون كما هو الحال في قوانين الأحوال الشخصية سواء بين النساء والرجال أو تمييز تجاه الأشخاص ذوي الإعاقة، وقمنا بتطبيق هذا التمييز الذي حملته هذه القوانين نكون قد طبقنا مبدأ سيادة القانون والمساواة أمام القانون، لذا هناك اختلاف في المعاني والدلالات لكل مصطلح يستخدم في الدستور. ندعو إلى إعادة النظر في النصوص الدستورية التي تكرر مبادئ دستورية، بحيث يكون لها مكانها داخل الدستور؛ ولا تفسر على نحو يفهم أنها نصوص انشائية لا مكان لها في التطبيق.

24. تضمنت مسودة مشروع الدستور في المادة (17) التأكيد على دورية الانتخابات وأنها أساس شرعية التمثيل الديمقراطي والتداول السلمي للسلطة، وأنه يجب أن تجري في موعدها وفق الدستور والقانون، وبالنظر إلى ديباجة الدستور فقد تضمن النص على ذات المضمون والإشارة، وكذلك المادة (2) من مشروع الدستور نجد أنها تضمنت أيضاً ذات المضمون، وهذا تكرار داخل الدستور يعبر عن السعي إلى ذكر كل شيء في الدستور حتى لو كان لا محل له في التطبيق وبقي في إطار نصوص جميلة لا فائدة عملية منها. ندعو إلى مراجعة النصوص العامة التي لا تحمل أي التزامات أو لا مكان لها من التطبيق العملي.

25. تضمنت مسودة مشروع الدستور في المادة (19) النص على حرمة الملكية العامة وأن أي تصرف بالملكية العامة أو منح استغلالها يكون من خلال قانون، لم يحدد الدستور طبيعة الملكية العامة التي يمكن

⁴ لجنة الحقوق الدولية، مسودة الدستور الليبي الجديد: أوجه قصور إجرائية وعيوب موضوعية،

منحها أو منح استغلالها بقانون أو من هي الملكية العامة التي لا يجوز منحها حتى بقانون، وما هي طريقة التصويت على هذه القوانين وما هي نسب التصويت المطلوبة. وبذلك يكون الدستور وفق هذا النص قد سمح بأن كل ملكية عامة قابلة للمنح ومنح التصرف بها من خلال قانون. ندعو إلى مراجعة المادة (19) وضبطها بما يحدد طبيعة الملكية العامة المقيدة من منح التصرف والاستغلال، وآلية إقرار القوانين الناظمة لمنح الاستغلال العام والتصرف به.

26. تراجعت مسودة مشروع الدستور عما ورد في القانون الأساسي الفلسطيني بشأن تجريم كل اعتداء على الحقوق والحريات، إذ اعتبر القانون الأساسي أن الاعتداء على أي من الحقوق والحريات العامة جريمة دستورية لا تسقط الدعوى الجزائية أو المدنية الناشئة عنها بالتقادم، وإلزام السلطة بالتعويض عن الضرر، في حين نجد أن مسودة الدستور اكتفت باعتبار الاعتداء على الحقوق والحريات جريمة يعاقب عليها القانون فقط، وتسقط بالتقادم ولا إلزام على الدولة بالتعويض عن الضرر، وبذلك يشكل النص بصيغته الحالية تراجعاً عما ورد من ضمانات وحماية في القانون الأساسي. ندعو إلى مراجعة المادة (23) من مسودة الدستور واعتماد ذات الصيغة الواردة في القانون الأساسي الفلسطيني النافذ، بشأن عدم تقادم الجرائم الدستورية وكذلك إلزام الدولة بالتعويض.

الباب الثاني

الحقوق والحريات العامة

27. أشارت المادة (26) إلى الكرامة الإنسانية وكفالة الدولة باحترامها، وأن المساس بها جريمة. بالنظر إلى المادة (1/8) وإلى المادة (23) نجد أن هذه المادة لا لزوم لها وهي مادة لا محل لها من التطبيق وهي تزيد لا قيمة قانونية ولا دستورية له. ندعو لدمجها مع المادة (1/8) ووضعها في باب الحقوق والحريات مع إعادة ضبطها بما يجعل من إعمالها أمراً واقعياً.

28. لم تتطرق المادة (27) إلى النص على حظر التمييز بشكل شامل وتجريمه، واعتبار التمييز تجاه النساء أو الأشخاص ذوي الإعاقة أو غيرهم أو لأي اعتبارات أخرى في المجتمع هو محظور بحكم الدستور وجريمة يعاقب عليها القانون، ندعو إلى النص على حظر التمييز وتجريمه في متن الدستور.

29. أشارت المادة (29) إلى أن الحق في الحياة محمي بموجب القانون، إلا أنها لم تنص على حظر الحرمان التعسفي من الحياة، وهذا ما أكدت عليه اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في الأمم المتحدة في توصياتها لدولة فلسطين وبخاصة التوصية رقم (18) إلى أن حظر حرمان أحد من حياته تعسفاً هو أمر غاية في الأهمية وأكدت على "ينبغي على دولة فلسطين أن تتخذ دون إبطاء جميع التدابير اللازمة لتنفيذ أحكام

البروتوكول الثاني الملحق بالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، بسبل تشمل الإلغاء الفعلي لعقوبة الإعدام في إطار ولايتها القضائية، وضمان عدم إعدام أي شخص يخضع لولايتها القضائية، والامتناع عن ملاحقة المدنيين أمام المحاكم العسكرية".⁵ وهو أحد أبرز التزامات الدول بموجب انضمامها للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وبالنظر لخلو مسودة مشروع الدستور من إلغاء وحظر عقوبة الإعدام، يكون عدم النص على حظر حرمان أي أحد من حياته تعسفاً متوافقاً مع بقاء ممارسة عقوبة الإعدام في فلسطين، أو هروب من القوى التي تعارض إلغاء عقوبة الإعدام. ندعو للنص على حظر عقوبة الإعدام في متن الدستور.

30. تطورت مسودة مشروع الدستور عن القانون الأساسي فيما يتصل بضمانات القبض والتوقيف بالتأكيد على الإحالة إلى النيابة العامة خلال (24) ساعة وليس بعد انتهاء مدة 24 ساعة أو وفق ما كان سائداً من فهم أن الضبط القضائي له سلطة توقيف لمدة 24 ساعة، وهذا أمرٌ مستحسن. إضافة إلى تأكيد مسودة الدستور على عدم اجراء التحقيق إلا بوجود محامٍ بغض النظر عن طبيعة الاتهام الموجه له، وما إذا كان يشكل جنائية أو جنحة، وذلك في مرحلة التحقيق الابتدائي، إلا أنه أبقى على عدم التمثيل القانوني المبكر في مرحلة القبض لدى الضابطة القضائية، وهذا أمر غير مفهوم، إذ كان وما زال هناك مطالبات لضرورة أن يكون هناك تمثيل مبكر في المرحلة الأولى من القبض لما لها من أهمية في توجيه المواطنين وإعلامهم بحقوقهم الدستورية فيما يتصل بضمانات القبض والتوقيف. ندعو إلى إعادة النظر في المادة (31) وتعديلها بما يضمن النص على التمثيل القانوني المبكر خلال مرحلة القبض ومرحلة الاستماع لدى الضابطة القضائية بضرورة وجود محام خلال تلك المرحلة.

31. دمجت مسودة مشروع الدستور كل ما يتصل بمحل الحماية الدستورية للحياة الخاصة للمواطنين ضمن المادة (36)، وذلك من خلال دمج حرمة الحياة الخاصة وحرمة المسكن والمراسلات والخصوصية؛ والتعامل معها على أنها واحدة في كل إجراءات الحماية، فجعلت اجراء تفتيش المنزل من خلال أمر قضائي مثله مثل الرقابة على المراسلات وسبل الاتصال الخاصة، الأمر الذي فيه تراجع عن ضمانات عدم مراقبة الاتصالات والمراسلات التي تضمنها قانون الإجراءات الجزائية النافذ، إذ اعتبر تفتيش المنازل هو عمل من أعمال التحقيق وأناط تفتيشه بإذن من قبل النيابة العامة بصفتها مسؤولة عن أعمال التحقيق، وفي ذات الفصل أوكل للنائب العام أو أحد مساعديه ضبط المراسلات من خلال

⁵ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الملاحظات الختامية المقدمة لدولة فلسطين بشأن تقريرها الأولي، توصية رقم (18)، وثيقة رقم (CCPR/C/PSE/CO/1)، الصادرة بتاريخ 2023/8/24، جنيف.

البريد، ومراقبة المحادثات اللاسلكية والسلكية وتسجيلها وذلك بطلب يقدمه النائب العام لقاضي محكمة الصلح على أن يصدر الأمر القضائي مسببا ولمدة محددة.

32. ميز قانون الإجراءات الجزائية عند تطبيق المبدأ الدستوري في القانون الأساسي بين حرمة المساكن وتفتيشها وبين مراقبة الاتصالات والاطلاع على المراسلات، إذ اعتبر أن دخول المساكن وتفتيشها يحتاج إلى إذن النيابة العامة، وفي ذات الوقت تشدد في موضوع الاطلاع على الرسائل ومراقبة الاتصالات. بحيث يكون الاطلاع من قبل النائب العام أو أحد مساعديه والمراقبة تكون بأمر قضائي من قاضي الصلح، ما يأخذ على النص الحالي من خلال الجمع؛ جعل النص غامضا يقبل التأويل، أي إنه بالإمكان إجراء التفتيش للمساكن وسائل الاتصالات بإذن من النيابة العامة، كذلك بالإمكان أن يطال أيضا مراقبة الاتصالات بذات الإجراء، بما يؤدي إلى غياب رقابة القضاء عن الحماية الدستورية المقررة لحرمة الحياة الخاصة ومراقبة الاتصالات. ندعو إلى إعادة النظر في المادة (36) وتعديلها بحيث يجري الفصل بين إجراء تفتيش المنزل ومحدداته القانونية ضمن إطار المبدأ الدستوري، وبين تفتيش ومراقبة الاتصالات والمراسلات وما يتصل بها من حرمة الحياة الخاصة وتحديد المبدأ الدستوري بإخضاع إجراءات النيابة العامة المتعلقة بمراقبة وتسجيل المحادثات أو الحصول على سجلاتها من مزودي الخدمات لرقابة القضاء.

33. تضمنت مسودة الدستور إضافة فقرتين إضافيتين على ما كان وارد في المادة (19) من القانون الأساسي بشأن حرية الرأي والتعبير، إذ تم إضافة فقرة خاصة بفرض قيود على هذا الحق ومنها حماية السلامة العامة أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحريةهم الأساسية. ولم يشر النص إلى المعايير الخاصة بفرض تلك القيود، مما يتركها عامة وفضفاضة تقبل التأويل والتفسير للجهات التشريعية والتنفيذية لاحقا، بما يخالف التزامات دولة فلسطين بموجب انضمامها للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، إذ لاحظت لجنة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة سوء استخدام الدول لتلك القيود، مما دفعها لوضع معايير لهذه القيود باعتبارها مسألة تنظيمية وليست قيودا على ممارسة الحق في حرية الرأي والتعبير، فقد أوضحت في تعليقها العام رقم (34) والخاص بتفسير تطبيق المادة (19) من العهد أن على الدولة الطرف في العهد أن توضح السبب المشروع بشكل محدد ودقيق لفرض القيود، كل حالة على حدة، وطبيعة الإجراء المتخذ ومدى تناسب القيد مع الضرورة، وإقامة صلة مباشرة وعلاقة سببية بين القيد والتهديد المفترض.⁶

⁶ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم (34)، المادة (19) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وثيقة رقم CCPR/C/GC/34، 2011/09/12، جنيف.

34. ولهذا الغرض أعرب المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بتعزيز الحق في حرية الرأي والتعبير السيد "ديفيد كاي"، في رسالته لدولة فلسطين بشأن ملاحظاته على قرار بقانون الجرائم الإلكترونية للعام 2017، وفي معرض تطرقه للقيود الواردة في الفقرة (3/19) من العهد والتي تتشابه مع ما هو وارد في المادة (38) من مشروع الدستور؛ أنه وحسب اشتراط الصفة القانونية الذي توجبه المادة (3/19) فإنه لا يكفي أن تسن القيود على حرية الرأي والتعبير عن طريق رسمي في صورة قوانين أو أنظمة محلية. فعوضاً عن ذلك، ينبغي أن تتسم هذه القيود بقدر وافٍ من الوضوح، وأن يتيسر الوصول إليها والاطلاع عليها وتخمينها وتوقعها،⁷ وينطوي هذا الاشتراط بالضرورة على تقييم مدى تناسب القيود بغية التأكد من أن هذه القيود تستهدف هدفاً محدداً ولا تتدخل في حقوق الأشخاص المستهدفين على نحو لا مسوغ له. ويجب أن تكون القيود المذكورة محدودة في نطاقها وأن تسوغها المصلحة المتوخاة منها، ويجب أن تكون القيود أقل الوسائل تدخلاً مقارنة بغيرها من الوسائل التي يمكن أن تحقق النتائج المنشودة.⁸ ندعو إلى مراجعة النص المذكور أعلاه وإعادة صياغته بالشكل الذي يتناسب والمعايير الدولية الخاصة بحرية الرأي والتعبير والتزامات فلسطين بموجب انضمامها للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والاستفادة من التجارب السابقة فيما يتصل ببعض التشريعات التي استغلت المصطلحات الفضفاضة لفرض قيود على ممارسة حرية الرأي والتعبير.

35. تضمنت المادة (2/40) من مسودة مشروع الدستور المؤقت جواز منع السفر للمواطنين بموجب أمر قضائي ولمدة محددة، وكون المنع من المغادرة هو من حقوق الإنسان الرئيسية المكفولة في اتفاقيات حقوق الإنسان الرئيسية التي انضمت إليها دولة فلسطين وبخاصة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في المادة (12) منه، فإن اعتبار الأمر القضائي ضماناً دستورية من تعسف السلطة التنفيذية وأجهزتها هو غير كاف. فالأمر القضائي يمكن أن يكون من قبل النيابة العامة لوحدها كما هو الحال في أمر التفتيش الذي يصدر عن النيابة العامة باعتباره تطبيقاً للأمر القضائي الوارد في الدستور كما هو الحال في القانون الأساسي الساري وقانون الإجراءات الجزائية باعتباره انعكاساً لتطبيق القانون الأساسي للأمر القضائي، والذي لا يخضع هذا الأمر القضائي لجهة رقابية قضائية بشأن ما إذا كان الأمر القضائي تتوفر فيه أسباب التناسب ما بين التمتع بالحق في التنقل والسفر وحمايته، وبين التهديد الذي يتطلب حماية حقوق الآخرين والدولة، الأمر الذي يتطلب فرض قيد على السفر.

⁷ مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، ولاية المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير، رسالة موجهة إلى دولة فلسطين، إشارة رقم (ol pse 2/2017)، بتاريخ 2017/08/16.

⁸ المرجع السابق

36. تطرقت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في الأمم المتحدة في تعليقها العام رقم (27) بشأن تطبيق المادة (12) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الخاص بحرية التنقل أنه يجب على الدولة الطرف في العهد عند وضع القيود على حرية مغادرة المواطنين لبلدهم احترام مبدأ التناسب، لا في القانون الذي يحدد إطار القيود وحده، بل أيضاً في تطبيقه من جانب السلطات الإدارية والقضائية. وينبغي للدول أن تكفل سرعة إنجاز أي إجراءات متصلة بممارسة تلك الحقوق أو تقييدها، وأن تكفل توفير الأسباب التي تبرر تطبيق التدابير التقييدية.⁹ ندعو إلى مراجعة الفقرة الثانية من المادة (40) بما يكفل الرقابة القضائية على الأمر القضائي بشكل يضمن سرعة النظر والفصل في صحة الاجراء الخاص بالمنع من المغادرة من حيث مبدأ التناسب ما بين القيد وممارسة الحق.

37. نصت مسودة الدستور في المادة (43) على أن الضرائب والرسوم من حيث فرضها وتعديلها تكون بموجب القانون. هناك فرق كبير بين أن تفرض الضرائب والرسوم بقانون يصدر لهذه الغاية، وبين أن تفرض الضرائب والرسوم من خلال جهات تنفيذية تمنح هذه الصلاحية بموجب القانون، فالنص الوارد يشير إلى أن فرض الضرائب يكون من خلال الجهات التي يحددها القانون، أي أن فرض الضرائب والرسوم لم يعد صلاحية البرلمان، ويمكن وفق هذا النص أن يمنح القانون الحكومة هذه الصلاحية دون ضرورة لصدور قانون من البرلمان. وهذا تراجع عما كان وارد في القانون الأساسي الفلسطيني الذي نص في المادة (88) منه "فرض الضرائب العامة والرسوم، وتعديلها وإلغاؤها، لا يكون إلا بقانون، ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها، في غير الأحوال المبينة في القانون". ندعو إلى مراجعة هذا النص وتعديله بما يتوافق مع ما كان وارداً في القانون الأساسي الفلسطيني.

38. نصت المادة (46) من مسودة الدستور في بداية الفقرة الأولى أنه لكل إنسان أن الحق في سكن ومستوى معيشي ملائم له ولأسرته، إن استخدام مصطلح لكل إنسان لا يتوافق مع الدستور الذي يفترض أنه يخاطب المواطنين في الدولة، فهذه الصياغة تصلح للإعلانات الدولية أو الاتفاقيات الدولية وليست لدستور يعبر عن عقد بين المواطنين والدولة، كما حملت هذه المادة تراجع عن التزامات دولة فلسطين التي كانت واردة في القانون الأساسي فيما يتعلق بالتزام السلطة بتأمين المسكن لمن لا مأوى له، وتم استبداله بالإعمال التدريجي من خلال السكن الميسور لفئات الدخل المحدود ولا التزام على الدولة للفئات التي لا دخل لها ولا مأوى لها. ندعو إلى مراجعة هذه المادة من حيث اللغة واستبدال لكل إنسان بحق كل مواطن فلسطيني بالسكن ومستوى معيشي ملائم، كذلك تحديد التزام الدولة بتوفير المأوى والسكن لمن لا يقوى على توفيره.

⁹ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم (27) بشأن تطبيق المادة (12) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، 1999.

39. أشارت المادة (47) إلى مجانية التعليم في المدارس الحكومية، ولم تتطرق إلى مجانية التعليم في الجامعات الحكومية والعامية، ندعو إلى تضمين مجانية التعليم في المدارس والجامعات الحكومية والعامية دون تمييز.

40. أشارت المادة (48) في مسودة الدستور إلى الحق في العمل، واقتصر التزام الدولة على اتخاذ تدابير لضمانه على أساس الكفاءة والإنصاف. دون أي إشارة إلى حظر التمييز في مجال العمل سواء في القطاع الخاص أو العام، كذلك لم تتم الإشارة إلى الحد الأدنى للأجور، إضافة إلى حق الفئات من ذوي الإعاقة وغيرها بالعمل كتمييز إيجابي، كما افتقدت النص على حقوق العمال في الضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية، وحظر العمل بالسخرة، والنص على المحاكم العمالية. ندعو إلى مراجعة هذه المادة بما يشمل بالنص على حظر التمييز في الحصول على الوظائف العامة والخاصة، والمحاكم العمالية، والحد الأدنى للأجور، والعمل بالسخرة، وحقوق العمال في نهاية الخدمة.

41. نصت المواد (49-52) على تشكيل الأحزاب السياسية والنقابات والاتحادات والجمعيات والمؤسسات، بصيغة مبركة، إذ لم تشر بوضوح إلى اعتبار أن الأشخاص الاعتبارية المذكورة هي حق من حقوق المشاركة السياسية، التي يجب أن يؤكد عليها في الدستور، بصيغة الحق، ويكفل لها الحماية الدستورية من أي تغول أو قيد، واعتبارها شكلاً من أشكال المشاركة السياسية، ولم تشر إلى طريقة تشكيلها وإنما تمت إحالة تنظيمها وتشكيلها إلى القانون الناظم لها، وسمة الإحالة للقانون غلبت على هذا الدستور للهروب من التزامات الدولة في العديد من القضايا، فتكوين وتشكيل الأحزاب والجمعيات والاتحادات والنقابات يجب تحصينه بالدستور من خلال إخطار يوجه للجهات الرسمية التي تقوم بعملية التنظيم لا أن يتم إحالته إلى القانون الذي بدوره يفرض شروط التسجيل ويمنح الجهة التنفيذية صلاحيات القبول والرفض. ومسألة الإخطار كانت واردة في نص الدستور المصري الذي أخذ منه النص الحالي على تشكيل الأحزاب السياسية والجمعيات، إلا أن لجنة الصياغة أسقطت الإخطار عن قصد في مسودة الدستور الفلسطيني.

42. تضمنت المادة (2/49) من مسودة الدستور النص على مصطلح الطابع العسكري أو شبه العسكري وهو نص منسوخ بشكل كامل من الدستور المصري في المادة (74) منه، وربما مثل هذه المادة في الدستور الفلسطيني ستشكل خلطاً كبيراً بين دستور دولة مستقلة وبين دستور دولة تحت الاحتلال، من حقها مقاومة الاحتلال بكافة أشكال المقاومة وفق القانون الدولي الذي كفل للشعوب التحرر من الاستعمار. ندعو إلى مراجعة هذه المواد بما يكفل الحق في تشكيل هذه الأجسام من خلال إخطار كحماية دستورية للحق في المشاركة السياسية، والأخذ بعين الاعتبار أن هذا الدستور لدولة تحت الاحتلال فيما يتصل بالأحزاب السياسية.

43. نصت المادة (53) على حق الأفراد بالتجمع وعقد الاجتماعات العامة والخاصة، فقد تكررت استخدام مصطلحات من قبيل الأشخاص؛ الإنسان؛ والأفراد؛ في مسودة الدستور وليس المواطنين، كما خلت هذه المادة من مبدأ أساسي في الحماية الدستورية للحق في التجمع السلمي وعقد الاجتماعات العامة والخاصة من خلال تنظيمها بموجب إخطار وفق القانون، لا أن تترك مسألة تنظيمها للقانون، فالتنظيم من خلال القانون يكون لإجراءات تنظيمية فقط، ولا يكون من خلال فرض قيود تمنح الجهات التنفيذية تفسيرات كطلب الإذن، أو الترخيص، بما يفقد الحق جوهره. ندعو إلى مراجعة هذه المواد بمخاطبة المواطنين وليس الأفراد، والنص على ممارسة هذه الحقوق من خلال إخطار ينظم وفق أحكام القانون.

44. نصت المواد (55،56) من مسودة الدستور على ضمان حرية الإبداع والعمل الفني؛ وتأسيس وسائل الإعلام وحظرت الرقابة عليها، وكفلتها وفقاً للدستور والقوانين ذات العلاقة، لم تتضمن مسودة الدستور أي إشارة إلى حظر العقوبات السالبة للحرية في قضايا النشر، أو قضايا العمل الفني والإبداعي. ندعو لمراجعة هذه المادة بما يكفل النص الصريح على حظر إيقاع العقوبات السالبة للحرية في قضايا النشر الإعلامي بكافة أشكاله والعمل الفني والإبداعي.

45. نصت المادة (57) على الحق في الحصول على المعلومات، وورد النص بصيغة عامة تحمل قيوداً تهدم جوهر الحق، فقد حمل النص الدستوري قيوداً على الحصول على المعلومات من خلال مصطلحات فضفاضة تقبل التفسير والتأويل دون أية ضوابط أو معايير إرشادية يمكن أن تشكل موقفاً للتشريع الذي أحال له تنظيم هذا الحق، إضافة إلى الإبقاء على التشريعات ذات العلاقة النافذة والتي تحجب المعلومات دون أية ضوابط أو معايير، فقد خالف هذا النص المعايير الدولية بشأن الحق في الحصول على المعلومات. وبخاصة قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 1/59 الذي نص على أن حرية الوصول إلى المعلومات حق أساسي للإنسان، يشمل جمع المعلومات ونقلها ونشرها دون عقبات، مؤكداً أن هذا الحق يشكل حجر الزاوية لكافة الحقوق الأخرى التي كفلتها الأمم المتحدة، كما تجسده مبادرات واتفاقيات دولية عديدة، بما في ذلك "إعلان الحق في الوصول إلى المعلومات". كما افتقد هذا النص إلى المبادئ الدستورية الناظمة للحق في الحصول على المعلومات وأهمها الرقابة القضائية على ممارسة هذا الحق عند امتناع الدولة عن الالتزام به. ندعو إلى مراجعة هذا النص وإعادة صياغته بما يكفل حق المجتمع بالمعرفة وملكية الشعب للمعلومات، والمبادئ الدستورية الموجهة لإعمال وإنفاذ هذا الحق.

46. نصت المادة (61) على حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. وبالنظر إلى النص المذكور نجد أنه افتقد لذكر حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل وتحديد نسبة لهم، كما لم ينص على حقهم في المشاركة

السياسية وبخاصة فيما يتصل بالتدابير الخاصة المؤقتة وفق اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة التي انضمت لها دولة فلسطين. ندعو إلى مراجعة نص المادة المذكورة وتضمين حق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل وتخصيص نسبة لهم في القطاع العام والخاص، كذلك النص على نظام الكوتا في الانتخابات، وتمثيلهم بموجب المجلس الأعلى للأشخاص ذوي الإعاقة.

47. نصت المادة (62) على الحق في اللجوء للقضاء، إذ لم تشر إلى حق كل مواطن في محاكمة عادلة تكفل له فيها جميع الضمانات، كذلك عدم الإشارة إلى حظر محاكمة المدنيين أمام المحاكم غير النظامية، ندعو إلى مراجعة المادة المذكورة وإضافة فقرة تشير إلى المحاكمة العادلة والضمانات، وحظر المحاكم الاستثنائية، وحظر ممثل المدنيين أمام هيئات قضائية غير نظامية.

48. نصت المادة (4/63) من مسودة الدستور على أنه ينظم التشريع آليات الوقاية من العنف، وإجراءات الحماية والتبليغ، وهذا يعني أن لجنة صياغة الدستور نحت اتجاه عدم وجود قانون لحماية الأسرة من العنف، ونجد أن استخدام لفظ "ينظم التشريع" في مسودة الدستور قد وقعت في موضعين، الأول في مسألة المساعدة القانونية وهي مسألة ذات إشكالية في الحالة الفلسطينية ترتب عليها نقاش كبير ولا زالت بشأن تشريع للمساعدة القانونية. وفي موضوع تشريع لحماية الأسرة من العنف وهو إشكالية منذ قرابة 15 عاماً حول إقرار قانون لحماية الأسرة من العنف، في حين أن لجنة الصياغة استخدمت مصطلح ينظم القانون أو بموجب القانون، ولكن لفظ تشريع يمكن أن يكون قانون أو نظام أو لائحة، وبذلك في هذه الحالة وفي دفاع الدولة عن نفسها في عدم إقرار قانون حماية الأسرة من العنف قد نجد أنها تحيل الأمر إلى تشريعات نافذة كما هو الحال بخصوص نظام التحويل الوطني للنساء ضحايا العنف، أو غيره من الأنظمة التي يسهل على السلطة التنفيذية التعامل معها. ندعو إلى مراجعة هذه الفقرة والنص بشكل صريح على وجوب إقرار قانون خاص بحماية الفئات المذكورة من العنف.

49. تضمنت مسودة الدستور في المادة (71) منح القانون وضع ضوابط على ممارسة الحقوق والحريات الواردة في الدستور، مع التأكيد على عدم المسّ بجوهر هذه الحقوق عند وضع هذه الضوابط؛ والأخذ بمبدأ التناسب ما بين الضوابط وموجباتها، وجود هذا النص في الدستور يؤشر إلى غلبة التفكير بالضوابط أكثر منه ممارسة المواطنين للحقوق الواردة في الدستور، الأصل أن ينص الدستور على ممارسة الحق وأن يكون النص على الضوابط استثناءً، فالنص على تنظيم ممارسة الحقوق هو الصيغة الأمثل، فتنظيم ممارسة الحق يمكن أن يتضمن ضوابط وقيود، إلا أن هذه الضوابط والقيود لا تمثل بأي حال من الأحوال مساس بجوهر الحق، فعدم النص على حماية الدستور لتكوين الأحزاب بموجب إخطار، يعني أن الضوابط ستكون من خلال التسجيل وهذا يعني منح السلطة التنفيذية سلطة القبول أو الرفض، كذلك عدم النص على الحق في التجمع السلمي بموجب إخطار يعني منح

السلطة التنفيذية صلاحية طلب الإذن من خلال الضوابط بحجة الأمن العام والسلامة العامة وحماية التجمعات المضادة وغيرها وبالتالي تكون الضوابط هي قيود على ممارسة الحق تحت مبررات وذرائع افترضت مسبقاً بموجب الدستور أن ممارستها بحاجة إلى ضوابط، فالخشية المسبقة من ممارسة المواطنين لحقوقهم في الدستور سوف توجه من يضع التشريعات بمختلف مكوناتها إلى غلبة الضوابط وتبريرها ضمن مصطلحات فضفاضة كقيد على ممارستها لا تنظيماً لها. ندعو إلى حذف هذه المادة من مسودة الدستور باعتبارها مبرر لوضع القيود على ممارسة الحقوق وعقبة في مسار نشوء دولة ديمقراطية مدنية تلتزم بالاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان التي انضمت لها.

الباب الثالث

رئيس الدولة

50. فصلت مسودة الدستور من حيث الشكل بين الرئيس والسلطة التنفيذية، من خلال وضع الرئيس في باب منفصل عن السلطة التنفيذية بالرغم من أن الرئيس هو أعلى هرم السلطة التنفيذية، وهذا عيب شكلي يقتضي تصحيحه، ندعو إلى مراجعة هذا التقسيم ووضع السلطة التنفيذية في باب واحد ويكون الرئيس في الفصل الأول والحكومة في الفصل الثاني والإدارة المحلية في الفصل الثالث.

51. تضمنت مسودة مشروع الدستور في المادة (78) إشارة إلى مساءلة الرئيس عن حالات الانتهاكات الجسيمة للدستور وفق الإجراءات الدستورية المقررة، إلا أن مسودة مشروع الدستور لم تشر في أي من موادها على طبيعة الإجراءات الدستورية في مثل هذه الحالات. ندعو إلى مراجعة هذه المادة وإضافة الإجراءات الدستورية المقصودة، فالدستور المصري الجديد حدد هذه الإجراءات في المادة (159) ومن هذه الإجراءات يكون طلب المساءلة موقع من عدد من النواب، صدور الاتهام من خلال توقيع عدد من النواب على الاتهام، والنائب العام يتولى التحقيق مع الرئيس أو أحد مساعديه، ويعلن عن إيقاف الرئيس عن عمله بعد صدورلائحة الاتهام، يعد ذلك مانعاً مؤقتاً لممارسة الرئيس عمله، ويحاكم أمام محكمة خاصة، وفي حالة الإدانة يعفى من منصبه، هذه بعض الإجراءات التي يجب أن يتضمنها الدستور.

52. نصت مسودة الدستور على شغور منصب الرئيس في المادة (79) بالوفاة أو الاستقالة، دون الإشارة للجهة التي يجب تقديم الرئيس استقالته لها، وهل هي مجلس النواب؟، وإذا كان مجلس النواب غير منعقد أو منتهي الصلاحية من هي الجهة الأخرى التي يجب تقديم الرئيس استقالته لها. ندعو إلى معالجة هذه المسألة في مسودة مشروع الدستور.

53. منحت مسودة مشروع الدستور في المواد (80، 84) الرئيس صلاحية حل مجلس النواب، هذه الصلاحية في الدستور تنتهك الأصول الديمقراطية في دولة تتبنى النهج الديمقراطي في الحكم، ففي المادة (80) شرعت هذه الصلاحية في حالة تعثر نيل الحكومة الثقة، وهي جاءت أساساً مخالفة للمبدأ الديمقراطي في النظم البرلمانية التي توجب تكليف الحزب الفائز في الانتخابات بتشكيل الحكومة تلافياً لإشكالية نيل الحكومة الثقة من غير الحزب الفائز، وبالإمكان التغلب على هذه الإشكالية في النظام المختلط شبه الرئاسي من خلال النص على اعتبار البرلمان منحلّاً بحكم الدستور والقانون في حال تعثر نيل الحكومة الثقة وفق المدد المحددة في الدستور. أما الحالة الثانية المنصوص عليه في المادة (84) جاءت مطلقة دون أية مبررات، وهذا يؤشر إلى محاولة لجنة صياغة الدستور إلى التوازن ما بين منح الرئيس صلاحيات كبيرة في النظام السياسي على حساب قوة البرلمان كحالة توازن ما بين السلطات وتغليب سلطة على أخرى. ندعو إلى حذف صلاحية الرئيس بحل البرلمان، والنص على حل البرلمان حكماً بموجب الدستور في حالات تعثر نيل الحكومة ثقة البرلمان.

54. التجربة الفلسطينية زاخرة بالإشكاليات التي ترتبت على تعطيل المجلس التشريعي وحله لاحقاً، وبخاصة الجدل الذي رافق تطبيق المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني بشأن القرارات بقانون، إذ تضمنت المادة (86) من مسودة الدستور على غرار المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني بشأن صلاحية الرئيس في غير أدوار انعقاد البرلمان بإصدار تشريعات لها قوة القانون، دون أي ضوابط أو معايير لاستخدام هذه الصلاحية، إضافة إلى عدم معالجة القوانين المكملة للدستور والواردة في المادة (109) والتي حددت معايير لإقرارها من قبل مجلس النواب، تركت لجنة الصياغة الباب مفتوحاً للتفسيرات بشأن ما إذا تخضع القوانين المكملة للدستور ضمن التشريعات التي جرى النص عليها في المادة (86) من حيث صلاحية الرئيس بإصدارها بقرار بقانون، بالرغم من النص على معايير خاصة لغاية إقرارها من قبل البرلمان. ندعو إلى مراجعة المواد (86، 109) من حيث ضرورة وضع ضوابط محددة بشأن حالة الضرورة المقصودة، وطبيعة التشريعات المشمولة بهذا الاستثناء، كذلك النص بشكل صريح على أن القوانين المكملة للدستور غير مشمولة بنص المادة (86).

55. نصت مسودة مشروع الدستور على إعلان حالة الطوارئ في المادة (88) محددةً الضوابط الخاصة بإعلانها وتمديدتها، إلا أن النص المذكور لم يعالج حالة إعلان الطوارئ في ظل غياب البرلمان، ومن هي الجهة المخولة التي يجب أن توافق على تمديد حالة الطوارئ لفترة أخرى، كذلك لما يعالج النص المذكور حالات الحاجة لتمديد إعلان حالة الطوارئ لمدد أخرى فيما اقتضت الضرورة ذلك. ندعو إلى مراجعة النص المذكور بشأن تمديد حالة الطوارئ في ظل غياب البرلمان، وإحالة صلاحية الموافقة على

تمديدها إلى لجنة مشكلة من أجسام لها شرعية ديمقراطية سواء من نقيباء أو رؤساء اتحادات ورؤساء محاكم النقض والدستورية والعليا ومنظمات مجتمع مدني.

الباب الرابع

السلطة التنفيذية

56. نصت الفقرة (89/3) من مسودة الدستور إلى عدم جواز الجمع بين عضوية البرلمان والحكومة، واعتبرت مكان عضو البرلمان الذي شغل وزيراً في الحكومة خالي، في حين نصت المادة (103) من مسودة الدستور على حالات شغور عضوية البرلمان وحددتها بالوفاة أو الاستقالة أو فقدان الأهلية، وبذلك يكون الدستور خلا من معالجة حالة خلو مكان عضو البرلمان عند توليه منصب وزير في الحكومة، هل هذه الحالة من الحالات التي يجري فيها ملء مكان العضو بموجب القانون، وهل يجوز للوزير العودة للبرلمان بعد الاستقالة من الحكومة. ندعو إلى معالجة هذا القصور في الدستور بالنص إما على عودة الوزير بعد الاستقالة أو يكون خلو مكانه دائم وينطبق عليه حالات الشغور الواردة في المادة (103).

57. لم يتضمن باب السلطة التنفيذية أي إشارة إلى حصانات رئيس الحكومة والوزراء ومسؤولتهم سواء بسبب انتهاك الدستور أو ارتكابهم لأي من الجرائم الجنائية وآلية إحالتهم للتحقيق وطلب الإذن في حالات وجود إذن. ندعو للنص في الدستور على مساءلة رئيس الحكومة والوزراء، وعدم شمولهم بأية حصانة في حال ارتكابهم أي من الجرائم الجنائية الواردة في القانون الجنائي ومثولهم أمام جهة التحقيق دون تأخير، ووقفهم عن العمل في الحالات التي يجري تقييمهم للمحاكمة.

58. لم يتضمن باب السلطة التنفيذية نص حول آلية تقديم الاستقالة لرئيس الحكومة والجهة التي يقدم استقالته لها وقبولها، كذلك الجهة التي يقدم الوزير استقالته لها وقبولها. ندعو إلى معالجة هذا القصور في باب الحكومة.

الباب الخامس

السلطة التشريعية

59. تضمنت مسودة الدستور حالات شغور عضوية البرلمان، ولكن لم تحدد الجهات المختصة بالفصل في شغور العضوية وبخاصة في حالات الاستقالة أو حالات فقدان الأهلية، كذلك حالات توجيه الاتهام لعضو البرلمان سواء بسبب ارتكابه جرم أو انتهاك قانون البرلمان أو نظامه. أو حالات إسقاط العضوية وأسباب إسقاط العضوية عن البرلمان. ندعو إلى سد هذه الثغرات في مسودة الدستور.

60. تضمن الباب الخامس من مسودة الدستور تنظيماً يتيح للنواب الحق بتقديم مقترحات مشاريع قوانين، واشترط ضرورة حصول النائب على توقيع عشر نواب لتقديم مقترح مشروع قانون، على أن يجري إعطاء الأولوية لمشاريع القوانين المقدمة من الحكومة، وهذا يعد تراجعاً عما كان وارد في القانون الأساسي بشأن دور النواب في البرلمان، كذلك لم يحدد هذا الباب آليات تقديم مقترحات مشاريع القوانين المكملة للدستور أو تعديلات عليها. ندعو لمراجعة هذه المواد ومنح النواب صلاحية تقديم مقترحات مشاريع القوانين دون قيود، كذلك المساواة في التعامل مع مقترحات النواب ومقترحات الحكومة، كذلك تحديد المعايير والضوابط الخاصة بالقوانين المكملة للدستور بشأن تقديم مقترحات بشأنه أو بشأن تعديلها.

61. أشار الباب الخامس إلى لجان تقصي الحقائق وآلية تشكيلها وطبيعة عملها، ولم يجر تحديد القيمة القانونية لتقرير لجنة تقصي الحقائق، وما يبني على تلك النتائج من قبل البرلمان. ندعو إلى النص صراحة على اعتبار تقرير لجان تقصي الحقائق والنتائج التي تخرج بها موجبة لتبنيها من قبل البرلمان وإحالتها للجهات القضائية المختصة كبلاغات ملزمة للتحقيق والمساءلة.

الباب السادس

السلطة القضائية

62. تضمنت مسودة مشروع الدستور في المواد (120-122) النص على السلطة القضائية المستقلة؛ ومجلس القضاء الأعلى؛ وهيئات السلطة القضائية؛ ومجالس مختصة؛ كما وردت في المادة (87) بشأن صلاحيات الرئيس، وبالنظر إلى تجربة القضاء في فلسطين وبخاصة تجربة إقرار قانون السلطة القضائية للعام 2002، وفشل تعديله في العام 2006، وخوض تجربة المجلس الانتقالي والتدخل في شؤون السلطة القضائية وهدر استقلالها، نجد أن ما تضمنته مسودة مشروع الدستور هي صيغة

أقرب إلى المحافظة على ما هو قائم وإبقاء المصالح المكتسبة لكل الجهات ذات العلاقة، باستثناء القضاء الإداري وإعادته تحت مظلة القضاء النظامي ومجلس القضاء الأعلى.

63. لم يتطرق باب السلطة القضائية لتعريف ما هو المقصود بالهيئات القضائية، وما الفرق بين الهيئات القضائية ومجلس القضاء الأعلى ومجلس القضاء الشرعي وهيئة قضاء قوى الأمن والمحكمة الإدارية العليا وغيرها من الأجسام القائمة، وهل من الأصول الدستورية الإحالة للقانون تحديد هيئات السلطة القضائية، وكيف يمكن فهم النص على بعض المحاكم كما هو الحال في المواد (129-132) وهل المقصود بهذه المحاكم ستمثل هيئات قضائية، وهل يجوز للقانون المكمل للدستور أن يحدد هيئة قضائية تم تحديدها في الدستور بشكل مختلف.

64. غاب عن مشروع الدستور الرؤية بشأن السلطة القضائية التي نريد لدولة فلسطين تحت الاحتلال، وهل نريد سلطة قضائية واحدة مستقلة يقوم على رأسها مجلس أعلى للقضاء، يضم جميع الهيئات والأجسام والمحاكم المختلفة أم لا، السؤال الأهم، هل من الممكن أن يكون لدينا مجلس قضاء أعلى يشرف على جميع أجسام المحاكم المختلفة بأنواعها النظامية والإدارية والشرعية والعسكرية، وكذلك الأمر بالنسبة إلى النيابة العامة. بحيث يكون لدينا نيابات مختلفة يقوم على رأسها نائب عام ويكون جميع رؤساء النيابة الأخرى في موقع مساعد أول للنائب العام لدولة فلسطين.

65. تضمن باب السلطة القضائية في المادة (1/121) جواز عزل القضاة وفق الأحوال المحددة في القانون، إن النص على عدم جوازية القضاة للعزل ليس منح القضاة حصانة من المساءلة، ولكن فيه تحصين للقاضي أثناء قيامه بعمله ومنحه الأمان الوظيفي والاستقلال التام، وهو المبتغى من عدم قابلية القضاة للعزل، بما يشعر القاضي بأنه غير مهدد في عمله؛ ويحقق الحكم بالعدل بين الناس. ومفهوم العزل هنا لا يعني فقط إنهاء خدمة القاضي في سلك القضاء، بل يمكن أن يمتد العزل إلى الندب، أو الإعارة، أو النقل خارج سلك القضاء، أو النقل داخل القضاء بوظيفة ليست قضائية، فمسألة النص على جواز العزل وفق الإجراءات هو افتراض أولي غير موفق، وكان من الأفضل النص على عدم قابلية القضاة للعزل، وأن يترك مساءلتهم وإجراءات تأديبهم للقانون والإجراءات المخصصة لذلك. ندعو إلى تعديل النص المذكور بما يحترم مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل، وأن يتم تجريم التدخل بالشأن القضائي دون الاكتفاء بالنص على عدم جواز التدخل في الشأن القضائي.

66. حصرت مسودة الدستور إدارة شؤون السلطة القضائية في مجلس القضاء الأعلى، مع عدم الوضوح بشأن الهيئات القضائية ولمن تخضع إدارتها باعتبارها جزء من السلطة القضائية، فهل هذا النص يعني أن المحاكم الشرعية تخضع لإدارة مجلس القضاء الأعلى بموجب الدستور وكذلك المحاكم العسكرية وغيرها من الأجسام القضائية، هناك غموض في النصوص المذكورة بشأن إدارة السلطة القضائية

وتشكيلها والأجسام المكلفة بإدارتها، ندعو إلى إعادة النظر في باب السلطة القضائية والانفتاح على حوار جدي وحقيقي مع مكونات قطاع العدالة والتوافق على رؤية موحدة اتجاه باب السلطة القضائية خلال فترة الملاحظات على الدستور والتي هي غير كافية لإجراء حوارات بالخصوص.

67. تضمن باب السلطة القضائية صلاحية الرئيس بتعيين رئيس مجلس القضاء الأعلى بناء على تنسيب مجلس القضاء الأعلى ممن تنطبق عليهم شروط الوظيفة القضائية، وبالنظر إلى هذا النص وما جرى من تعديل على قانون السلطة القضائية بشأن تعيين رئيس مجلس القضاء الأعلى والذي يمكن أن يكون من خارج القضاء، نجد أن هذا الأمر يمس بشكل جوهري استقلال القضاء واستقلال منصب رئيس مجلس القضاء الأعلى. وهذا يثير سؤال لماذا لم يتم الإشارة في نص الدستور على أن يكون التعيين من أقدم قضاة المحكمة العليا كما كان عليه الأمر في قانون السلطة القضائية المعدل.

68. كما هو معلوم إبقاء هذا النص بهذا الشكل سيمنح مساحة لقانون السلطة القضائية بأن يضع شروط تولي منصب رئيس مجلس القضاء من خارج القضاء، حيث لا يوجد شروط تتعلق بالعمل السياسي والانخراط بالأحزاب لمن هم خارج القضاء، وفي حال توافرت فيهم شروط المدة الزمنية والخبرة اللازمة بالإمكان ترشيحهم لهذا المنصب، بما يجعل هذا المنصب فيه ميلاً للحزب الحاكم وبالتالي يمس جوهر استقلال القاضي واستقلال السلطة القضائية. ندعو إلى حصر من يرشح لمنصب رئيس مجلس القضاء الأعلى من داخل القضاء.

69. لم يتطرق باب السلطة القضائية إلى دور البرلمان في عملية تعيين رئيس مجلس القضاء الأعلى سواء بالتشاور أو المصادقة على قرار التعيين وحتى في حضور رئيس البرلمان لحلف اليمين لرئيس مجلس القضاء الأعلى، وهذا يحصر مسألة التعيين رئيس مجلس القضاء برئيس الدولة فقط. كما تنطبق هذه الحالة على تعيين النائب العام من حيث الشروط أو طريقة التعيين ودور البرلمان. ندعو إلى مراجعة تعيين رئيس مجلس القضاء والنائب العام واختيارهما والشروط الوظيفية القضائية، بحيث يجري تحديد المرشح من السلطة القضائية ومساعد النائب العام، وأن يكون تعيينهما بقرار كاشف من قبل رئيس الدولة، وأن يصادق البرلمان على تعيين رئيس مجلس القضاء والنائب العام، بما يشكل ضمانات حقيقية لاستقلال السلطة القضائية.

70. لم يتضمن باب السلطة القضائية النص على حق القضاة في حرية الرأي والتعبير، وتكوين الجمعيات؛ خلافاً للمبادئ الأساسية المنظمة لعمل القضاء في المنظومة الدولية والواردة ضمن توجيهات المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، التي تؤكد على حق القضاة في تشكيل جمعيات مستقلة، لا تخضع لسيطرة غيرها من سلطات أو أفراد، والتي أكدت أن للقضاة والمدعين العامين الحق في تكوين المنظمات المهنية لحماية مصالحهم المهنية، وفي الانضمام إليها. ويمكنهم أيضاً الانضمام إلى المنظمات

الأخرى شريطة ألا تنال عضويتهم في هذه الجمعيات من هيبة منصهم أو من استقلالهم وحيادهم، وأكد المقرر الخاص في الأمم المتحدة المعني باستقلال القضاة والمحامين، أن القضاة والمدعين العامين أنفسهم هم الأقدر على تحديد نطاق ومضمون القواعد القانونية والأخلاقية المتعلقة بممارسة الحريات الأساسية والحقوق السياسية. وبناء على ذلك ينبغي أن توضع التشريعات الوطنية والمعايير الأخلاقية في إطار عملية علنية وشفافة يشترك فيها القضاة والمدعين العامين والمنظمات التي تمثلهم. ندعو إلى تضمين نص في باب السلطة القضائية بحق القضاة والنيابة العامة بتشكيل الجمعيات الخاصة بهم والتي تعبر عن مصالحهم الجماعية والفردية.

الباب السابع

المحكمة الدستورية

71. منحت مسودة الدستور المؤقت الرئيس صلاحية تعيين رئيس المحكمة الدستورية من بين أعضائها التسعة، وينفرد بهذا التعيين وحده، بما يمنح رئيس الدولة نفوذ على قضاة المحكمة سواء بالتعيين الأول أو التعيين التالي، وهذا يجعل من هذه الصلاحية مساحة للتدخل في المحكمة من خلال محاولة أعضاء المحكمة النيل من رئاسة المحكمة والقيام بأعمال للفت نظر رئيس الدولة لهم ولشخصهم. ندعو إلى مراجعة تعيين رئيس المحكمة على أن تكون من خلال عملية انتخاب من قبل الجمعية العامة للمحكمة.

72. لم يوضح باب المحكمة الدستورية عملية تعيين قضاة المحكمة بعد التعيين الأول، فقط أشار إلى المدد الزمنية ولم يوضح الية التعيين، هل تتم آلية التعيين بذات الطريقة أي أن من تنتهي مدة ولايته من بين الثلاثة الذين تم تعيينهم من قبل الجهة التي عينتهم، تقوم ذات الجهة بتعيين بديل لهم. ندعو إلى مراجعة الية تعيين القضاة وتوضيحها بما لا يدع مجالاً للتفسير لاحقاً، كذلك ندعو إلى تعديل آلية انتخاب رئيس المحكمة لتكون من خلال عملية انتخاب من قبل الجمعية العامة للمحكمة الدستورية.

73. إن المادة (1/137) نصت على أن "المحكمة الدستورية هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، وتدرج كبنء خاص على الموازنة العامة للدولة"، فأتى هذا النص منظملاً لاستقلالية الشؤون المالية للمحكمة، وهو ما يتفق مع أحكام المادة (48) من قانونها (2006)، تلك الموازنة التي يتم إعدادها وفق الأصول المحددة في قانون الموازنة العامة. وفي ذلك ضمان لاستقلالية المحكمة، إلا أنه تثار إشكاليات هذا النص في حال لم تجر انتخابات مجلس النواب، وبقيت

القوانين تصدر بموجب قرارات بقوانين عن الرئيس الفلسطيني، على غرار الواقع المعاش منذ الانقسام السياسي الفلسطيني حتى الوقت الحالي، التي أصبحت تتبنى قوانين الموازنة ومن ضمنها موازنة المحكمة الدستورية بعد عملية التحضير من قبل وزارة المالية ومجلس الوزراء، وتصدر بقرارات بقوانين عن الرئيس الفلسطيني،¹⁰ والثلاث جهات تندرج ضمن السلطة التنفيذية، الأمر الذي يعتبر مؤشرا على عدم استقلالية المحكمة ماليا، لجهة مصدرة موازنتها التي تعدّ وتقرّ من السلطة التنفيذية.

74. وفي هذا السياق، فإن المادة (2/138) من مسودة الدستور تنحاز إلى النموذج المختلط، من خلال توزيع سلطة اختيار قضاة المحكمة الدستورية بين رئيس دولة فلسطين، ومجلس النواب، ومجلس القضاء الأعلى، بواقع ثلاثة أعضاء لكل جهة. ويعد هذا التنظيم، من حيث المبدأ، متوافقا مع الاتجاهات الدستورية الحديثة التي تسعى إلى تعزيز التوازن بين السلطات، وتقليص احتمالات التأثير السياسي أو الوظيفي المنفرد في تشكيل المحكمة، وهو التوجه الذي اتبعته معظم الدول التي تنبت نظام الرقابة المركزية كما في فلسطين، إلا أن النص لا يوضح الآلية التي تضمن التنسيق الفعلي بين السلطات الثلاث في اختيار المرشحين، هذا الغموض قد يفتح الباب أمام تدخل سياسي من إحدى السلطات، وتسييس المحكمة ويدخلها في تجاذبات سياسية،¹¹ خصوصا عند اختلاف التوجهات السياسية بين رئيس الدولة ومجلس النواب، ولا سيما في ظل خصوصية الحالة الفلسطينية.

75. تنص المادة (141) على تنظيم المحكمة الدستورية وشروط عضويتها عبر القانون المكمل للدستور، وتضع قيودا على الجمع بين العضوية وأي وظيفة أخرى أو نشاط سياسي وتجاري، كما تربط شروط العضوية بالشروط العامة للقضاة. ورغم إيجابية هذه المبادئ من حيث حماية استقلالية الأعضاء والحياد المؤسسي، إلا أن المادة تعاني من اعتماد مفرط على القانون المكمل، ما قد يحدث فجوات تنظيمية وتأويلية تؤثر على استقلالية المحكمة واستقرارها المؤسسي، خاصة في ظل عدم وضوح فكرة القانون المكمل للدستور، ومكانته ضمن الهرم التشريعي، والفرغ الذي سيتركه إذا تأخر إصدار هذا القانون أو احتوى على نصوص غير متسقة مع طبيعة القضاء الدستوري.

76. إن ربط المادة (141) شروط العضوية بالشروط العامة للسلطة القضائية دون مراعاة خصوصية مهام القضاء الدستوري، قد لا يضمن وجود أعضاء ذوي الخبرة والكفاءة اللازمة للفصل في مسائل الرقابة على دستورية التشريعات وحماية الحقوق الأساسية. لذا، يوصى بتوضيح معايير العضوية الخاصة

¹⁰ من تلك القرارات بقوانين بشأن الموازنة العامة، تحمل الأرقام التالية للسنوات المتتابعة: رقم (2) لسنة 2013؛ رقم (2) لسنة 2014؛ رقم (9) لسنة 2015؛ رقم (1) لسنة 2016؛ رقم (3) لسنة 2017؛ رقم (4) لسنة 2018؛ رقم (26) لسنة 2019 "طوارئ"؛ رقم (8) لسنة 2020 "طوارئ"؛ رقم (12) لسنة 2021؛ رقم (19) لسنة 2022؛ رقم (13) لسنة 2023؛ رقم (-) لسنة 2024.

¹¹ ناجي البكوش، "إرساء المحكمة الدستورية"، مجلة دراسات قانونية، عدد 22، 2015، ص. 19-22.

بالقضاة الدستوريين، وفرض إطار محدد للامتيازات المالية لهم، وتحديد آليات واضحة لمراقبة الالتزام بالمهام المحظورة وضمان مساءلة الأعضاء، بما يعزز استقلالية المحكمة وشفافية سير عملها.

الباب التاسع

مؤسسات الدولة الدستورية المستقلة

77. لم يحدد باب المؤسسات الدستورية أي تعريف للمؤسسات الدستورية. كما لا يوجد تعريف للمؤسسة العامة. هناك العديد من المؤسسات والهيئات القائمة التي تشبه في الشكل والتنظيم المؤسسات الدستورية، ولكن من غير المفهوم ما هي الغاية التي توختها لجنة الصياغة من وضع هذه الصيغة في الدستور. في الدستور المصري الأخير تطرق إلى هيئات وأجسام سماها الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية بما فيها البنك المركزي على سبيل المثال، والمجالس القومية مثل المجلس القومي لحقوق الإنسان. لا يوجد هنا معيار صارم وثابت للصحيح والخطأ، ولكن ما هي الغاية من تصنيف المؤسسات، ولماذا هذه المؤسسات فقط، ولماذا تصنيفها دستورية، ولماذا لا يؤخذ بالتجربة المصرية فيما يتصل بالمجالس القومية، وهي تشبه الاتحادات العامة لدينا، وكذلك بأجهزة الرقابة، وهي تشبه كافة المؤسسات المشار لها كمؤسسات دستورية. وخاصة أن المؤسسات الدستورية تم تصنيفها ضمن المؤسسات التي تعتبر قوانينها مكملة للدستور. ندعو إلى مراجعة هذه المادة من حيث لماذا هذه المؤسسات، ولماذا هي فقط، ولماذا تصنيفها دستورية، ولماذا لا يؤخذ بالتجربة المصرية فيما يتصل بالمجالس القومية، وكذلك بأجهزة الرقابة.

78. تضمن الباب الخاص بالمؤسسات الدستورية التأكيد على مؤسستين دستوريتين: الأولى سميت هيئة النزاهة والشفافية، والثانية ديوان الرقابة المالية والإدارية. خلال التجربة الفلسطينية للسنوات الماضية لم تظهر هاتان المؤسستان بالمستوى المأمول للمواطنين فيما يتعلق بالنزاهة والشفافية ومكافحة الفساد ومساءلة الفاسدين. وبالنظر إلى الدور الذي يقوم به ديوان الرقابة المالية والإدارية، ولما لهذا الدور من أهمية فيما يتعلق بمخرجات عمله من تقارير رقابية، لم تنل من الاهتمام الكثير. ولأن عمل هيئة النزاهة سيكون مقتصرًا على مكافحة الفساد بالدرجة الأولى، ندعو إلى دمج كل من ديوان الرقابة وهيئة النزاهة والشفافية في جسم واحد أو هيئة واحدة. ومنح تقاريرها قيمة قانونية لمعالجة الإشكاليات الإدارية والمالية عندما لا تشكل شبهة جريمة فساد، وتحديد صلاحيات مكافحة جرائم الفساد، واعتبار توصياتها ملزمة للجهات التي يجري الرقابة عليها، إضافة إلى منح تقريرها السنوي قيمة للنقاش العام في البرلمان.

الباب الحادي عشر

قوى الأمن

79. تضمنت مسودة الدستور النص على تشكيل قوى الأمن، وأنها تخضع للسلطة المدنية والرقابة الديمقراطية. لم يتم تسمية قوى الأمن وتعريفها وفق مسودة الدستور، وبخاصة جهاز الشرطة بوصفه قوة نظامية مدنية، مما يعني إبقاء الشرطة في المجال العسكري. كما افتقد النص اعتبار أن كافة انتهاكات حقوق الإنسان الجسيمة التي ترتكب من قبل قوى الأمن يجب مساءلتها أمام القضاء النظامي لا أمام المحاكم العسكرية.

80. لم تتضمن مسودة الدستور الإشارة إلى آليات إنشاء واستحداث قوى أمنية جديدة، أو إلغاء قوى أمنية قائمة أو دمجها، وبخاصة الأجهزة الرئيسية. ولم يتم الإشارة إلى الأجسام المرتبطة بقوى الأمن، مثل المجلس الأعلى للدفاع، أو المجلس الأعلى لإدارة الطوارئ والأزمات، وغيرها من الأجسام المرتبطة بعمل قوى الأمن. ندعو إلى مراجعة هذا الباب بما يعزز جهاز الشرطة ومنحه الصفة المدنية لا العسكرية، وكذلك تحديد طبيعة الأجسام المشتركة وصلاحيات إنشائها، وتحديد الجهات الممثلة فيها.