



النزاهة والحيادية والاستقلالية في أعمال المحكمة الدستورية العليا وقراراتها

سلسلة تقارير رقم 223



2022

AMAN
Transparency Palestine



النزاهة والحيادية والاستقلالية في أعمال المحكمة الدستورية العليا وقراراتها

تموز 2022



يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل للدكتور أشرف صيام، وللباحث المساعد عمران التميمي لإعدادهما هذا التقرير،
وللدكتور عزمي الشعيبي وفريق ائتلاف أمان لإشرافه ومراجعته وتحريره له.

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان).

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2022. النزاهة
والحيادية والاستقلالية في أعمال المحكمة الدستورية العليا وقراراتها. رام الله - فلسطين.

إنّ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) قد بذل جهوداً في التحقّق من المعلومات الواردة في هذا التقرير، ولا يتحمّل
أيّ مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف التقرير بعد نشره.

تم إعداد هذا التقرير بتمويل من الاتحاد الأوروبي، في إطار مشروع تعزيز شبكات المساءلة المجتمعية، والآراء الواردة فيه لا
تعبر بالضرورة عن وجهات نظر الاتحاد الأوروبي ولا يتحمل مسؤوليتها



فهرس المحتويات

5	الملخص التنفيذي
8	مقدمة:
10	المحور الأول: البيئة القانونية والتشريعية للمحكمة الدستورية العليا الفلسطينية
10	خلفية عامة
10	الموقع المؤسسي للمحكمة الدستورية العليا
11	اختصاصات المحكمة
13	طرق الاتصال بقضاء المحكمة
16	المحور الثاني: بيئة الاستقلالية والنزاهة والشفافية والحيادية في عمل المحكمة الدستورية العليا
16	أولاً: الاستقلالية
21	ثانياً: الحيادية
21	ثالثاً: النزاهة والمساءلة
22	رابعاً: الشفافية
23	المحور الثالث: حيادية وفاعلية أحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا،
23	أولاً: قرارات المحكمة الدستورية المتعلقة بولاية المجلس التشريعي
25	ثانياً: قرارات المحكمة الدستورية بخصوص مكانة الاتفاقيات الدولية في النظام القانوني الفلسطيني
27	ثالثاً: حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن الدستوري رقم (8/2018)
27	رابعاً: قرار المحكمة الدستورية في الطعن الدستوري رقم (17/2019)،
28	خامساً: قرار المحكمة الدستورية العليا في التفسير الدستوري رقم (1/2016)
30	سادساً: حكم المحكمة الدستورية العليا في طلب التفسير رقم (4) لسنة 2017
47	سابعاً: أحكام المحكمة الدستورية العليا بشأن الحق في التقاضي على درجتين
31	ثامناً: أحكام المحكمة الدستورية العليا بشأن دستورية تشريعات أردنية سارية في الضفة الغربية
33	تاسعاً: حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن الدستوري رقم (3/2018) بشأن نظام المحكمة العليا الشرعية "المؤقت"
34	المحور الرابع: الاستنتاجات والتوصيات
37	قائمة المصادر والمراجع

تعتبر المحكمة الدستورية إحدى أدوات العملية الديمقراطية، باعتبارها ضمانة حقيقية لحماية الدستور وسيادة القانون وضمان الفصل بين السلطات، فهي التي تَكْرُس مبدأ هرمية التشريعات وعلوّ وسمو الدستور على غيره من التشريعات، وبذلك تبنى دولة المؤسسات التي يتم فيها الاحكام لسيادة القانون ومؤسسة القضاء. وانطلاقاً من محورية أهمية دور المحكمة الدستورية وضرورة استقلاليتها، ولكي تتمكن المحكمة من القيام بدورها على أكمل وجه، فلا بد من وجود العديد من الضمانات التي تحقق الاستقلالية والنزاهة والحياد والفاعلية في عمل المحكمة، لضمان سلامة القرارات والأحكام الصادرة عنها وصحتها من الناحية القانونية، ما يعزز ثقة المجتمع بقضاء المحكمة، لا سيّما أنّ دورها جوهرى في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة الصادرة، خاصة أنّ إصدار التشريعات العادية يتم اليوم من خلال السلطة الاستثنائية للرئيس من خلال «القرار بقانون»، إضافة إلى إصدار الأنظمة من قبل الحكومة.

يهدف التقرير إلى فحص نظام نزاهة واستقلالية وحيادية المحكمة الدستورية العليا وقراراتها، وذلك بفحص مجموعة من المؤشرات ذات العلاقة، وبدراسة عدد من القرارات ذات الأهمية التي صدرت عن المحكمة كعيّنة، وتحليل مدى خضوع المحكمة وقضاتها للمساءلة، وذلك باستخدام عدة أدوات أهمها:

1. التحليل النقدي لبعض أحكام المحكمة الدستورية العليا ذات الأهمية.
 2. مراجعة الأدبيات ذات العلاقة بالتجارب والمعايير الدولية المعتمدة في تركيبة واختصاصات المحاكم الدستورية وموقعها في الهيكل المؤسسي في الدول الديمقراطية.
 3. مراجعة التقارير ذات العلاقة بقياس معايير النزاهة في فلسطين بشكل عام، ومقياس النزاهة في السلطة القضائية على وجه الخصوص.
 4. إجراء المقابلات الفردية مع مسؤولين في المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، والجهات الفلسطينية ذات العلاقة، ثم تحليل مخرجات تلك المعلومات والبيانات والوقائع لاستنتاج مدى التزام المحكمة بالمبادئ ذات العلاقة بالاستقلالية والنزاهة والحياد والشفافية، ومدى خضوعها للرقابة الكافية، وتحديد التحديات التي تعيق ذلك.
- اعتمد التقرير على بيان البيئة التشريعية التي تحكم عمل المحكمة الدستورية العليا، ثم تقييم الواقع العملي من ناحية قانونية بالربط ما بين النصوص القانونية وما هو قائم على أرض الواقع؛ لغايات فحص مدى الالتزام بمؤشرات الاستقلالية والنزاهة والحيادية والشفافية من قبل المحكمة الدستورية، ثم العمل على تحليل بعض القرارات الصادرة عن المحكمة، لا سيّما تلك التي تهم الشأن العام بصورة واضحة، وبيان الآلية المعتمدة من قبل المحكمة في معالجة تلك القضايا، والإجراءات التي تتبعها لتحقيق العدالة والموازنة ما بين مصالح الأطراف وتقييمها من ناحية قانونية، وفيما إذا كانت تعكس المؤشرات السابقة، وأخيراً وضع أهم الاستنتاجات والتوصيات التي تم التوصل إليها من كل ما سبق.

وكان من أهم الاستنتاجات التي تم التوصل إليها حول بيئة الاستقلالية والنزاهة والحيادية والشفافية والفاعلية في عمل المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية ما يلي:

1. فيما يتعلق بتعيين رئيس وأعضاء المحكمة الدستورية العليا، اتضح غياب معايير الانتقاء من بين الأشخاص الذين تتوافر فيهم المؤهلات وأنه قد يكون هناك بعض التأثير على استقلالية المحكمة، نتيجة أنّ التعيين الأول لرئيس وأعضاء المحكمة يكون بقرار من رئيس السلطة، ولاحقاً بقرار من رئيس الدولة بناءً على تنسيب الجمعية العامة للمحكمة، وهذا ما يتيح المجال للسلطة التنفيذية للتدخل، خاصة أنّ سلطة البت النهائي في التعيين تكون بيد الرئيس.
2. تثور إشكالية خاصة بموضوع عزل قضاة المحكمة، إذ إنّ التعديل على قانون المحكمة الدستورية، الذي نص على إمكانية عزل القضاة في الأحوال التي يقررها القانون، يفتح الباب على مصراعيه في التأثير على استقلالية قضاة المحكمة الدستورية.
3. لا توجد جهة رقابية تتابع إجراءات تسجيل القضايا وقيدها، وإحالتها للمحكمة ومتابعة إجراءات إدارة الدعوى من قبل المحكمة، حيث لا تخضع هذا المسائل لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية.

4. لا توجد رقابة على مدى تدريب القضاة وتأهيلهم فيما يتعلق بالدعاوى الدستورية، وآليات وإجراءات اختيارهم وتعيينهم.
5. ليس هناك استقلال مالي بالمعنى الحقيقي للمحكمة الدستورية حيث لم يتم إقرار نظام خاص بها، الأمر الذي يفتح المجال للتدخل والضغط من قبل السلطة التنفيذية على المحكمة الدستورية.
6. لا توجد مدونة سلوك خاصة لقضاة المحكمة الدستورية، باستثناء ما أشير إليه بوجود نظام داخلي يتضمن في طياته ما يخص المعايير التي يجب اتباعها في السلوك القضائي.
7. تبين أن إقرارات الدمة المالية لقضاة المحكمة تقدم بصورة مباشرة لرئيس المحكمة، ولا توجد أي جهة أخرى تقدم لها هذه الإقرارات.
8. يوجد ضعف في بيئة الشفافية في المحكمة الدستورية العليا، إذ يُلاحظ في هذا الجانب ضعف العمل من قبل المحكمة، سواء في إعداد التقارير السنوية حول عمل المحكمة الدستورية أو في نشرها للجمهور، فما هو منشور في موقع المحكمة هو قرارات وأحكام المحكمة فقط، كما أن النظام الداخلي للمحكمة غير منشور أيضاً.
9. اتضح أن المحكمة قد جانبت الصواب في عدد من أحكامها، خاصة في بداية عملها (2016-2019) ويعود ذلك بصورة أساسية إلى نظر دعاوى المحكمة من قبل هيئة قضائية واحدة، وغياب الرقابة الداخلية والخارجية على المحكمة، وعدم وجود نيابة دستورية متخصصة.
10. بشهادة بعض من تمت مقابلتهم في هذا التقرير، وُقِّعت المحكمة في أكثر من حكم، وطُبقت صحيح القانون، كحكم عدم دستورية نظام المحكمة الشرعية العليا، وإلغاء بعض المواد في قانون العقوبات، وقانون الجمارك والمكوس.
11. أثارت بعض قرارات المحكمة جدلاً قانونياً واسعاً، ومنها القراران التفسيريان بخصوص ولاية المجلس التشريعي، والذي ثبت التعارض بينهما بشكل واضح، ما يبين عدم وجود استقرار في المبادئ القانونية للمحكمة وفي المسائل ذاتها، وهذا ما يثير التساؤلات فيما يخص حيادية المحكمة، واستقلاليتها، وتأثيرها بالظروف المحيطة بكل قرار وبشكل خاص تأثيرات السلطة التنفيذية.
12. تظهر بعض القرارات الصادرة عن المحكمة، مخالفتها للإجراءات والمبادئ واجبة الاتباع، ويظهر ذلك على سبيل المثال فيما يخص القرار التفسيري الأول (2017/4) لمكانة الاتفاقيات الدولية في النظام القانوني الفلسطيني، فقد جادل البعض في صلاحية المحكمة من الأصل في النظر في دستورية الاتفاقية، رغم عدم وجود نص واضح بقانون المحكمة يفيد بذلك.
13. اعتبر البعض أن المحكمة وفي قراراتها التفسيرية بالتحديد قد تجاوزت سلطتها في التفسير، وامتدت إلى إقرار مراكز قانونية أو إلغائها، كقرار حل المجلس التشريعي، ورفع الحصانة البرلمانية، وقضية منصب نائب رئيس المحكمة العليا، وهذا ما لا يتفق مع ما هو مستقر في قضاء المحكمة.

أما أهم التوصيات فكانت:

1. لا بد من تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا النافذ، لا سيما فيما يخص النص على معايير الانتقاء من بين الأشخاص الذين تتوافر فيهم المؤهلات، وآلية تعيين رئيس وأعضاء المحكمة، بما يشمل مشاركة السلطات الثلاث في التعيين، حفاظاً على حيادية واستقلالية المحكمة وقضائيتها. وعدم قصر الفئات المسموح الاختيار منها لعضوية المحكمة الدستورية على العناصر القانونية فقط، وإنما السماح بإشراك فئات أخرى، كالفئات السياسية وغيرها.
2. يجب تبني نظام مالي وإداري خاص يُعتمدُ وفق الأصول، ومساءلة السلطة القضائية عن مدى احترامها لتلك الأنظمة من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية، إلى جانب المساءلة المجتمعية، بما يحقق التكامل بين مفهوم الاستقلالية والرقابة.

3. السماح لديوان الرقابة المالية والإدارية والجهات ذات الاختصاص بالرقابة على الإجراءات الإدارية والمالية الخاصة بعمل المحكمة الدستورية العليا، بما يشمل فعالية نظام تسجيل وإحالة ومتابعة الدعاوى دون التدخل بالأمور التي تعدّ من صُلب العمل القضائي.
4. إيجاد نظام للتدريب والتعليم المستمر لعمل قضاة المحكمة الدستورية العليا والمحامين المترافعين أمامها، بما يشمل الإجراءات الواجب مراعاتها في الطعون المرفوعة للمحكمة، والتعامل مع النصوص القانونية ذات الصلة؛ كأن يتمّ تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا، والنصّ فيه على استحداث دائرة أو وحدة للتدريب والتعليم المستمر وتسكينها في المحكمة نفسها بما يضمن تبادل التجارب والخبرات مع المحاكم الدستورية الإقليمية والدولية.
5. وضع مدونة سلوك لقضاة المحكمة الدستورية العليا، ونشرها وفقاً للأصول. وتبني نظام رقابة داخلية على عمل المحكمة الدستورية العليا، يضمن السير في الإجراءات وفقاً للقانون.
6. لتعزيز الشفافية في عمل المحكمة الدستورية العليا، فإنه لا بدّ من التزام المحكمة بنشر تقريرها السنوي في وقت محدد لذلك، مع إيراد معلومات إضافية عن عمل المحكمة، بالإضافة إلى نشر نظامها الداخلي ما يضمن للمواطن الحصول على المعلومات الكافية حول عمل المحكمة.
7. لا بدّ من الحفاظ على الدعوى الأصلية المباشرة، بما يضمن للأفراد إمكانية الوصول للمحكمة.
8. العمل على إيجاد أكثر من هيئة واحدة داخل المحكمة الدستورية، بما يعزز نزاهة الأحكام من جهة ويقلل من التجاوزات التي قد تحدث في ظل وجود هيئة واحدة.
9. استحداث آلية خاصة بالرقابة على سير الدعاوى الدستورية، والتأكد من أنّ جميع القضايا قيّدت وأحيلت وتمّ الفصل بها، وذلك بالسماح لديوان الرقابة المالية والإدارية بالقيام بهذا الدور.
10. ضرورة وجود آلية فعّالة تضمن تنفيذ الأحكام الصادرة عن المحكمة الدستورية العليا، ومساءلة الجهات التي قد تمتنع عن تصويب الأوضاع القانونية وفقاً لما تقرره المحكمة.

مقدمة:

تعتبر المحكمة الدستورية إحدى أدوات العملية الديمقراطية، باعتبارها الضمانة الحقيقية لحماية الدستور وسيادة القانون وضمان الفصل بين السلطات، فهي التي تركز مبدأ هرمية التشريعات وعلوِّ سموِّ الدستور على غيره من التشريعات فلا يجوز لأيِّ تشريع أدنى من الدستور أن يخالفه، وبصورة أعمَّ لا يجوز لتشريع أدنى أن يخالف تشريعاً أعلى منه، وبذلك تُبنى دولة المؤسسات التي يتمُّ فيها الاحتكام لسيادة القانون ومؤسسة القضاء. وفي الحالة الفلسطينية تزداد أهمية المحكمة الدستورية الفلسطينية في ظلِّ الخلافات الدستورية التي تعيشها فلسطين، كونها تملك كلمة الفصل في أيِّ من النزاعات التي تتعلق بالدستور (القانون الأساسي)، سواء كان عن طريق الطعون التي تُقدَّم للمحكمة، أو عن طريق دورها التفسيري لنصوص القانون الأساسي، بالإضافة إلى أنَّ من مهام المحكمة الأساسية فصل التنازع بين السلطات الثلاث في الدولة، والبتُّ في عدم أهلية رئيس السلطة التنفيذية. وعلى الرغم من ذلك، فإنَّ غموضاً يكتنف آلية تشكيل واستقلالية وطبيعة واختصاصات وموقع هذه المحكمة في ظلِّ الحالة السياسية الفلسطينية الخاصة، لا سيَّما وأنَّ استقلالية المحكمة وفعاليتها تعتبر ضامناً حقيقياً لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات. ومع غياب السلطة التشريعية (المجلس التشريعي) منذ مدَّة ليست بالقصيرة، فإنَّه يتحمَّ على المحكمة الدستورية أن تقوم بدورها الفعلي في الحفاظ على سيادة القانون.

ولكي تتمكن المحكمة من القيام بدورها على أكمل وجه، فلا بدَّ من وجود العديد من الضمانات التي تحقِّق الاستقلالية والنزاهة والحياد والفاعلية في عملها، لضمان سلامة القرارات والأحكام الصادرة عنها وصحتها من الناحية القانونية، ما يعزز ثقة المجتمع بقضاء المحكمة، لا سيَّما وأنَّ دورها جوهرى في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة الصادرة، خاصة أنَّ إصدار التشريعات العادية اليوم يتمُّ من خلال السلطة الاستثنائية للرئيس من خلال «القرار بقانون»، إضافة إلى إصدار التشريعات الثانوية «الأنظمة» من قبل الحكومة (مجلس الوزراء).

سياق التقرير

يأتي هذا التقرير في سياق الظروف السياسية التي واكبت تشكيل المحكمة، فعلى الرغم من أنَّ قانون المحكمة كان قد صدر في العام 2006م، إلا أنَّ المحكمة قد تشكلت في العام 2016م -أي بعد حوالي عشر سنوات كاملة-، إذ إنَّ المحكمة العليا وبموجب القانون الأساسي المعدل لعام 2003م كانت تمارس صلاحيات المحكمة الدستورية قبل تشكيلها. فقد جاء تشكيل المحكمة في ظل غياب السلطة التشريعية (المجلس التشريعي)، وفي ظلِّ حالة من الانقسام السياسي المستمر بين شقِّي الوطن، وفي إطار تفرَّد السلطة التنفيذية في سنِّ وإصدار التشريعات (العادية والثانوية)، ما أثار الشكوك حول الدور الحقيقي الذي ستلعبه المحكمة الدستورية، خاصة وأنَّ تشكيلها مطعون في دستوريته، كما أنَّ ما صدر عن المحكمة من أحكام بعد تشكيلها أثار جدلاً قانونياً واسعاً، خاصة ما يتعلق بحلِّ المجلس التشريعي وما سبقه من رفع الحصانة البرلمانية عن بعض أعضائه، ما أثر على التوازن بين السلطات، ودعم من تفرَّد السلطة التنفيذية في إصدار التشريعات، مع عدم وجود مساءلة حقيقية في ظلِّ تعطيل أداة المساءلة الرسمية الأهم «المجلس التشريعي». هذا كله أثر بشكل سلبي على نزاهة الحكم، وساهم في تراجع الرقابة على أداء السلطة التنفيذية في ظلِّ محاولاتها السيطرة على مفاصل القضاء، وبشكل خاص القضاء الدستوري؛ باعتباره الأداة الرئيسية للفصل في المنازعات بين السلطات، وفي الرقابة على دستورية التشريعات.

هدف التقرير

يهدف هذا التقرير إلى فحص نظام نزاهة واستقلالية وحيادية المحكمة الدستورية العليا وقراراتها، وذلك بفحص مجموعة من المؤشرات ذات العلاقة، وبدراسة عددٍ من القرارات ذات الأهمية التي صدرت عن المحكمة كميّنة، وتحليل مدى خضوع المحكمة وقضاتها للمساءلة.

المنهج والأدوات المستخدمة

ولتحقيق هذا الهدف سيتم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي في كتابة التقرير، وذلك باستخدام عدة أدوات أهمها:

- التحليل النقدي لبعض أحكام المحكمة الدستورية العليا ذات الأهمية.
- مراجعة الأدبيات ذات العلاقة بالتجارب والمعايير الدولية المعتمدة في تركيبة واختصاصات المحاكم الدستورية وموقعها في الهيكل المؤسسي في الدول الديمقراطية، بهدف التوصل إلى استنتاجات متعلقة بالحالة الفلسطينية في ضوء هذه التجارب والمعايير.
- مراجعة التقارير ذات العلاقة بقياس معايير النزاهة في فلسطين بشكل عام، ومقياس النزاهة في السلطة القضائية على وجه الخصوص.
- إجراء المقابلات الفردية مع مسؤولين في المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، والجهات الفلسطينية ذات العلاقة، ثم تحليل مخرجات تلك المعلومات والبيانات والوقائع لاستنتاج مدى التزام المحكمة بالمبادئ ذات العلاقة بالاستقلالية والنزاهة والحياد والشفافية، ومدى خضوعها للرقابة الكافية، وتحديد التحديات التي تعيق ذلك.

تقسيم التقرير

سيتم تقسيم هذا التقرير إلى أربعة محاور وهي:

- البيئة القانونية والتشريعية للمحكمة الدستورية العليا الفلسطينية وموقعها في الهيكل المؤسسي في ضوء التجارب والمعايير الدولية.
- بيئة الاستقلالية والنزاهة والشفافية والحيادية في عمل المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية.
- فاعلية وحيادية المحكمة الدستورية العليا بالنظر في الطعون وطلبات التفسير وأثر ذلك على النزاهة السياسية.
- الاستنتاجات والتوصيات (المحور الرابع).

المحور الأول: البيئة القانونية والتشريعية للمحكمة الدستورية العليا الفلسطينية وموقعها في الهيكل المؤسسي للدول في ضوء التجارب والمعايير الدولية.

1. خلفية عامة

واجه القضاء الفلسطيني تقلبات كثيرة، نتيجة للموروث السياسي والقانوني الكبير الذي مرّ على فلسطين، إذ تعاقبت حكومات مختلفة على حكم الأراضي الفلسطينية، منها الإدارة العسكرية الإسرائيلية التي زادت من ضعف السلطة القضائية إلى جانب إضعاف القضاء الدستوري، ومن جملة الإنجازات الهامة التي جاءت بها السلطة الوطنية الفلسطينية، بناءً أو إعادة بناء المؤسسات الفلسطينية التشريعية والتنفيذية والقضائية، وكنيجة لذلك تمت صياغة وإقرار القانون الأساسي ومن ثم إصداره في عام 2002م، وتعديله في عام 2003م باستحداث منصب رئيس الوزراء، وفي العام 2005م لإجراء انتخابات تشريعية ورئاسية كل أربع سنوات، إذ يُعتبر القانون الأساسي ناظماً للحريات والحقوق الأساسية، وللسلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية وعلاقتها ببعضها البعض، إضافة إلى أنه نصّ في المادة (94) منه على ضرورة تشكيل محكمة دستورية عليا فلسطينية كهيئة قضائية مستقلة لأول مرة في الحالة الفلسطينية المعاصرة، على أن تتولى المحكمة العليا القيام بمهامها لحين تشكيلها طبقاً لنصّ المادة (95) من القانون. الأمر الذي أكدّه قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م حينما نصّ على أنّ المحاكم الفلسطينية تتكون من ثلاثة أنواع هي المحاكم الشرعية والدينية، والمحاكم النظامية والمحكمة الدستورية العليا¹.

وفي ظلّ القانون الأساسي المعدّل لعام 2003م، أكدّ المشرّع الفلسطيني على الأحكام الخاصة بالمحكمة الدستورية الواردة في القانون الأساسي للعام 2002م، وكررها في المادتين (103 و104) من القانون الأساسي المعدّل، حيث نصّ في المادة (103) على أهمية تشكيل محكمة دستورية عليا مكفياً بمعالجة بعض اختصاصاتها، ومُحياً تنظيم تشكيلها وشروط العضوية فيها وطرق الرقابة وإجراءاتها وكافة الأمور الأخرى المتعلقة بها إلى قانون خاص بها، وفعلاً تمّ سنّ قانون خاص بها وصدر في 2006/3/17م، وهو قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م²، وتمّ تعديل هذا القانون بموجب قرار بقانون يحمل الرقم (19) لسنة 2017م³، ولاحقاً بموجب القرار بقانون رقم (7) لسنة 2019م⁴. وقد تمّ بالفعل تشكيل المحكمة الدستورية العليا لأول مرة بموجب قرار صادر عن رئيس دولة فلسطين بتاريخ 2016/03/31م يحمل الرقم (57) لسنة 2016م⁵.

2. الموقع المؤسسي للمحكمة الدستورية العليا

تتباين الدول فيما يتعلق بالأسلوب المتبع في الرقابة الدستورية، إما بإعطاء الاختصاص لجهة قضائية بحتة، أو إحالة الأمر لجهة سياسية، فالرقابة القضائية تتمّ عن طريق تحويل القضاء بمهمة الرقابة على دستورية القوانين، إمّا بمنحها لمحاكم عادية، أو إلى جهة قضائية متخصصة في الرقابة والبت في دستورية القوانين⁶، وتُعتبر النمسا من أوائل الدول التي نصّ دستورها على إنشاء محكمة دستورية مختصة بالرقابة الدستورية عام 1920⁷. أما أسلوب الرقابة السياسية فيشير إلى قيام هيئة سياسية أو مجلس (قد يكون هذا المجلس هو نفسه المكلف بإقرار القانون، أو مجلس سياسي غير الذي أقرّ القانون) بمراقبة دستورية القوانين، والتي تكون سياسية من حيث تركيبها، أو اختصاصاتها، وتعتبر التجربة الفرنسية نموذجاً للرقابة السياسية⁸.

1 المادة (6) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، المنشور في الوقائع الفلسطينية العدد (40)، بتاريخ 2002/05/18م.

2 منشور في الوقائع الفلسطينية العدد (62)، بتاريخ 2006/03/25م.

3 منشور في الوقائع الفلسطينية العدد (137)، بتاريخ 2017/10/15م.

4 منشور في الوقائع الفلسطينية العدد (153)، بتاريخ 2019/03/26م.

5 منشور في الوقائع الفلسطينية العدد (120)، بتاريخ 2016/04/26م.

6 ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطوّر الأنظمة الدستورية في مصر (القاهرة: دار النهضة، 1969)، ص 109.

7 محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2002)، ص 87.

8 عبد الفتاح عمر، الوجيز في القانون الدستوري: الدولة - الدستور - السيادة الأنظمة السياسية - المؤسسات التونسية (تونس: مركز الدراسات والبحوث والنشر، 1987)، ص ص 241-243.

نصّت المادة (1) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م، على أن «تشأ بمقتضى أحكام هذا القانون محكمة دستورية عليا، وهي هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها في فلسطين. ويكون مقرّ المحكمة في مدينة القدس، وللمحكمة أن تتخذ لها مقراً مؤقتاً في مدينة رام الله وفي مدينة غزة حسب مقتضى الحال». وباستقراء النصّ أعلاه، نجد أنّ المحكمة الدستورية تعتبر هيئة قضائية مستقلة عن المحاكم النظامية، وهذا يتسق مع ما جاء في المادة (103) من القانون الأساسي المعدّل لعام 2003م، والمادة (6) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.

يتضح من النصوص السابقة أنّ مهام الرقابة الدستورية أوكلت إلى محكمة سميت بـ «المحكمة الدستورية العليا»، ويعرّف الأستاذ لويس فافورو أنّ المحكمة الدستورية هي بمثابة قضاء أنشئ خصيصاً للنظر في المنازعات الدستورية بشكل مانع، وموقعها خارج الأداة القضائية العادية ومستقلة عنها وعن السلطات العامة⁹. عليه وبالأستناد إلى المادة الأولى من قانون المحكمة الدستورية العليا والتي اعتبرت أنّ المحكمة هي هيئة قضائية مستقلة، ما يعني أنّها هيئة ذات طبيعة قضائية وليست سياسية، وقائمة بذاتها وليست تابعة للقضاء النظامي أو غيره من القضاء. ويُستفاد من النصوص السابقة أنّ المشرع الفلسطيني أخذ بما يسمى «الرقابة المركزية»، أي أنّ القانون الأساسي يعهد بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة إلى جهة قضائية واحدة وبنصّ صريح ويبين اختصاصاتها، وهذا يجنب القضاء الفلسطيني عوامل الإرباك والتشتت والخلل والاضطراب التي قد تصيبه لو تمّ منح حقّ الرقابة لجميع المحاكم¹⁰.

3. اختصاصات المحكمة

نصّ المشرّع الفلسطيني على الاختصاصات الممنوحة للمحكمة الدستورية في المادة (103) من القانون الأساسي المعدّل والمادة (24) من قانون المحكمة الدستورية العليا، حيث تنصّ المادة (103) على أن: «1. تُشكل محكمة دستورية عليا بقانون وتتولى النظر في: أ. دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها. ب. تفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات. ج. الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي...». وتنصّ المادة (24) على أن: «تختص المحكمة دون غيرها بما يلي: 1. الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة. 2. تفسير نصوص القانون الأساسي والقوانين في حال التنازع حول حقوق السلطات الثلاث وواجباتها واختصاصاتها¹¹. 3. الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي¹². 4. الفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من جهة قضائية ذات اختصاص قضائي والآخر من جهة أخرى منها. 5. البتّ في الطعن بفقدان رئيس السلطة الوطنية الأهلية القانونية وفقاً لأحكام البند (1/ج) من المادة (37) من القانون الأساسي المعدّل لسنة 2003م، ويعتبر قرارها نافذاً من تاريخ مصادقة المجلس التشريعي عليه بأغلبية ثلثي عدد أعضائه».

وعُدّلت الفقرة الثانية من المادة آنفة الذكر بموجب المادة (12) من القرار بقانون رقم (19) لسنة 2017م وأصبحت على النحو الآتي: «تختص المحكمة بما يلي: تفسير نصوص القانون الأساسي؛ وتفسير التشريعات إذا أثارت خلافاً في التطبيق، وكان لها من الأهمية ما يقتضي تفسيرها». ويرى البعض بخطورة توسع التعديل إلى سلطة المحكمة في تفسير نصوص «التشريعات»، في ظل غياب المجلس التشريعي وخشية تحوّل القاضي إلى مشرّع، والتأويل في تفسير النصّ تضيقاً أو توسعاً¹³.

وبالنظر إلى المواد أعلاه، نجد أنّ المادة (1/103) من القانون الأساسي ذكرت «دستورية القوانين واللوائح أو النظم

9 نفيس مدنات، «المجلس العالي لتفسير الدستور هل هو محكمة دستورية؟»، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية 19، عدد 2 (2003): ص 115.

10 علي خشان، «نحو قضاء دستوري فلسطيني»، الجديد في القضاء الإداري والدستوري الفلسطيني (رام الله: المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء، 2004)، ص 151.

11 تنصّ المادة (30) من قانون المحكمة الدستورية العليا الفلسطيني رقم (3) لسنة 2006 على أن: «يقدم طلب التفسير من وزير العدل بناءً على طلب رئيس السلطة الوطنية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس المجلس التشريعي أو... إلخ. 2. يجب أن يبين في طلب التفسير النصّ التشريعي المطلوب تفسيره».

12 تنصّ المادة (29) من قانون المحكمة الدستورية العليا الفلسطيني رقم (3) لسنة 2006م على أن: «1. لكل ذي شأن أن يطلب إلى المحكمة تعيين جهة القضاء المختصة بنظر الحالة المشار إليها في البند الثالث من المادة (24) من هذا القانون».

13 «ورقة موقف حول القرار بقانون المعدّل لقانون المحكمة الدستورية العليا»، سلسلة أوراق عمل بيرزيت للدراسات القانونية (2017/2)، وحدة القانون الدستوري، كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، 2017، ص 2.

وغيرها»¹⁴، بينما ذكرت المادة (1/24) من قانون المحكمة الدستورية العليا «الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة» وهذا يعني توسع القانون الأساسي في الأعمال القانونية التي يمكن للمحكمة النظر في دستورتها، فقد تشمل بالإضافة إلى القوانين (التشريعات العادية) والأنظمة (اللوائح) والمراسيم والقرارات بقوانين، وغيرها، على خلاف ما قرره قانون المحكمة الدستورية العليا الفلسطيني بأن الرقابة تكون على دستورية القوانين (التشريعات العادية) والأنظمة ولم يقل «وغيرها». ولكن كما هو معروف طبقاً لهرمية أو ترتيب التشريعات من حيث القيمة القانونية، فإن الدستور (القانون الأساسي) يسمو على غيره من التشريعات، وهذا يعني سمو القانون الأساسي على قانون المحكمة الدستورية ويكون الأولى بالتطبيق، وبالتالي توسع المشرع الفلسطيني في مفهوم الأعمال القانونية الخاضعة للرقابة الدستورية¹⁵، وثمة ما يؤكد ذلك، فبالإضافة إلى ما جاء في القانون الأساسي فإن المادة (3+2/25) والمادة (3+2/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا الفلسطيني تعالج عدم دستورية نص في قانون أو مرسوم أو لائحة (نظام) أو قرار¹⁶. إلا أنه وبموجب المادتين (13 و14) من القرار بقانون رقم (19) لسنة 2017م، فقد تم قصر عدم الدستورية في نص قانون أو مرسوم أو لائحة فقط، وحُذفت مفردة «القرار».

أضاف قانون المحكمة الدستورية العليا إلى الاختصاصات المنصوص عليها في القانون الأساسي اختصاصين، الأول يتعلق بالفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما عن جهة قضائية أو جهة ذات اختصاص قضائي والآخر من جهة أخرى منها. والثاني يتعلق في البت في الطعن بفقدان رئيس السلطة الوطنية الأهلية القانونية وفقاً لأحكام المادة (1/37 ج) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.

وبالنظر إلى هذه الاختصاصات، يتضح أن المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية لا تقتصر مهمتها على النظر في دستورية القوانين، بل إن لها اختصاصات أخرى، فلها صلاحية تفسير القانون الأساسي أو التشريعات، وصلاحية البت في الطعن بفقدان رئيس السلطة الوطنية الأهلية القانونية وفقاً لأحكام المادة (1/37 ج) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م. إذ وردت إجراءات طلب التفسير ووفقاً للمادة (30) من قانون المحكمة الدستورية، بتقديم طلب من وزير العدل بناء على طلب رئيس السلطة الوطنية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس المجلس التشريعي أو رئيس مجلس القضاء الأعلى أو ممن انتهكت حقوقه الدستورية، ويجب أن يبين في طلب التفسير النص التشريعي المطلوب تفسيره، وما أثاره من خلاف في التطبيق، ومدى أهميته التي تستدعي تفسيره تحقيقاً لوحدة تطبيقه.

وبالنظر إلى التشريعات المقارنة، نجد أن المادة (1/161) من الدستور الإسباني لسنة 1978 خوّلت للمحكمة الدستورية النظر في الطعن بعدم دستورية القوانين واللوائح التي لها قوة القانون ووقع التأكيد على ذلك في المادة (11-2) من قانون المحكمة الدستورية الإسباني لسنة 1979، التي منحت المحكمة الدستورية صلاحية النظر في عدم دستورية القوانين أو النصوص التشريعية أو الأعمال التي لها قوة القانون. أما في إيطاليا فقد خوّلت المادة (134) من الدستور الإيطالي لسنة 1947 للمحكمة الدستورية الإيطالية الرقابة القضائية على دستورية القوانين والأعمال التي لها قوة القانون سواء الصادرة على مستوى الولاية أو الأقاليم. فالرقابة الدستورية لدى المحكمة الدستورية الإيطالية، لا تشمل فقط القوانين التي يسنها البرلمان الإيطالي، بل تشمل ما في حكمها، كالمراسيم التشريعية التفويضية (delegated legislative decrees)، التي تصدرها الحكومة بموجب تفويض من البرلمان، والمراسيم بقوانين (decree-laws)، التي تصدرها الحكومة في حالة الضرورة وتنتهي صلاحيتها ما لم يحولها البرلمان لقانون دائم، والقوانين الصادرة عن الأقاليم والمقاطعات (laws issued by the Regions and the Autonomous Provinces)، التي تتمتع بالسلطة التشريعية بموجب النظام الدستوري¹⁷.

14 يسمى ما يصدر عن السلطة التنفيذية في مصر بـ «اللائحة» أما في الأردن فيسمى بـ «النظام»، ولكون المشرع الفلسطيني متأثراً بالمشرع المصري والأردني نجده تارة يستخدم النظام وتارة يستخدم اللائحة أو الاثنين معاً.

15 صدر فعلاً قرار عن المحكمة العليا الفلسطينية بصفحتها محكمة دستورية يتعلق بعدم دستورية القرار الذي اتخذته المجلس التشريعي الفلسطيني الثاني في جلسة 2006/3/6، والقاضي بإلغاء القرارات التي اتخذها المجلس التشريعي السابق في جلسته الاستثنائية بتاريخ 2006/1/21. ومن المعلوم أن قرارات المجلس التشريعي لا ترقى إلى مرتبة التشريع العادي أو الثانوي اللذين يخضعان للرقابة الدستورية. ولكن جملة «وغيرها» الواردة في القانون الأساسي المعدل وما تورده المادة (3/25) من قانون المحكمة الدستورية العليا بقولها: «عند الحكم بعدم دستورية أي عمل...» بررتنا للمحكمة حق النظر في هذه الدعوى.

16 وقعت الاستفادة في هذه الجزئية من أشرف صيام، «المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية والمصرية: دراسة تحليلية مقارنة»، برنامج الماجستير في القانون، جامعة بيرزيت، 2009.

17 وقعت الاستفادة في هذه الجزئية من أشرف صيام، «رقابة محكمة العدل العليا على اللوائح الإدارية في القانون الفلسطيني» (أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة تونس المنار، 2017-2018)، ص 126-131. (غير منشورة).

أما في تركيا وبموجب أحكام المادة (148) من الدستور التركي المعدّل لسنة 2010، تنظر المحكمة الدستورية بدستورية القوانين والمراسيم التي لها قوة القانون (decrees having the force of law)، سواء من حيث الشكل أو الموضوع. وتستثنى من رقابة المحكمة الدستورية المراسيم التي لها قوة القانون والتي تصدر أثناء حالة الطوارئ أو أثناء الأحكام العرفية أو في حالة الحرب. ويعود ذلك لحماية النظام العام؛ فهذه التدابير القصوى وقع التخصيص عليها لمواجهة أعمال عنف تسعى إلى قلب نظام الحكم الديمقراطي و/أو إلغاء الحقوق والحريات الأساسية. علاوة على ذلك، فإنّ هناك قواعد قانونية أخرى مستبعدة من رقابة المحكمة الدستورية التركية، مثل التعديلات الدستورية من حيث الموضوع، والمعاهدات الدولية.

أما في فرنسا، وفيما يتعلق باختصاصات المجلس الدستوري الفرنسي في الاختصاص القضائي، وفيما يخص الانتخابات والاستفتاء، فهو يكفل سير انتخاب رئيس الجمهورية، والبتّ في المنازعات المتعلقة بانتخابات الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، ويكفل إجراء الاستفتاء وإعلان نتائجه. وفيما يخص الرقابة على دستورية القوانين، فإنّ المجلس الدستوري يمتلك رقابة على دستورية القوانين الأساسية والعادية واللائحة الداخلية للبرلمان بمجلسيه، وعلى مشاريع القوانين أيضاً، وقد تكون هذه الرقابة وجوبية أو جوازية بحسب الحالة¹⁸.

وفي تونس؛ أسند الفصل (120) من الدستور التونسي لسنة 2014¹⁹، للمحكمة الدستورية دون سواها الاختصاص بمراقبة دستورية الأعمال القانونية المتمثلة بمشاريع القوانين، ومشاريع القوانين الدستورية، والمعاهدات، والقوانين، والنظام الداخلي لمجلس نواب الشعب. وجرى تأكيد وتفصيل الأحكام المتعلقة باختصاص مراقبة الدستورية في الفصول (40-64) من القانون الأساسي عدد (50) لسنة 2015 المؤرخ في 3 ديسمبر من عام 2015 المتعلق بالمحكمة الدستورية²⁰، حيث فصلت الأحكام الخاصة بمراقبة دستورية تعديل الدستور في الفصول (40-42)، ومراقبة دستورية المعاهدات في الفصول (43-44)، ومراقبة دستورية مشاريع القوانين في الفصول (45-53) ومراقبة دستورية القوانين في الفصول (54-61)، ومراقبة دستورية النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب في الفصول (62-64).

أما في الأردن، فإنّ اختصاص المحكمة الدستورية متمثل فقط في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، وتفسير نصوص الدستور²¹.

وحسب رئيس المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، فلا بدّ من أن تشمل اختصاصات المحكمة ما يخص الطعون الانتخابية، والاستفتاءات، كما أنّ المعاهدات الدولية أصبحت وجوباً ضمن رقابة المحكمة بموجب القرار التفسيري رقم (2017/5) الصادر عن المحكمة بالخصوص. ولدى رئيس المحكمة الدستورية العليا تحفّظ على الاختصاص المنصوص عليه في قانون المحكمة الدستورية المتعلق بـ «الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي»، ويرى فيما يخص التفسير وتحديد حول حقّ من انتهكت حقوقه الدستورية في تقديم طلب التفسير لوزير العدل، أنّه من الأجدر في هذه الحالة أن يقدم في هذه الحالة دعوى دستورية وليس طلب تفسير²².

18 المرجع السابق.

19 للاطلاع على الدستور التونسي، مراجعة: (الرائد الرسمي للجمهورية التونسية: عدد خاص 10 فيفري 2014). والمنشور على موقع المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية: (تاريخ الزيارة 2022/6/15).

20 للاطلاع على القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية التونسية، مراجعة: (الرائد الرسمي للجمهورية التونسية: العدد 98. تاريخ 8 ديسمبر 2015)، ص 3379.

21 المادة (4) من قانون المحكمة الدستورية العليا الأردنية رقم (15) لسنة 2012م، منشور في: (الجريدة الرسمية الأردنية، عدد خاص، 2012). للاطلاع على القانون زيارة الرابط: المحكمة الدستورية - قانون المحكمة الدستورية (cco.gov.jo)

22 مقابلة مع سعادة المستشار محمد الحاج قاسم، رئيس المحكمة الدستورية العليا، في مقرّ المحكمة الدستورية العليا في رام الله، الأحد الموافق 2022/06/12، الساعة 10 صباحاً.

4. طرق الاتصال بقضاء المحكمة

بالرجوع إلى قانون المحكمة الدستورية الفلسطينية العليا وتعديلاته، يتضح أن المشرع الفلسطيني تبني أربع طرق للرقابة القضائية على دستورية القوانين أو الأنظمة، وهي على النحو الآتي:

أولاً: طريق الدعوى الأصلية المباشرة²³:

وتعني تلك الدعوى الأصلية وليست الفرعية التي يقيمها الشخص المتضرر بشكل مباشر أمام المحكمة الدستورية يطالب فيها بإلغاء القانون المخالف للقانون الأساسي وتسمى هذه الطريقة بالرقابة المجردة، أي غير المرتبطة بنزاع قائم. ويمكن التعقيب على هذه الطريقة من خلال النقاط الآتية:

- الرقابة بواسطة الدعوى الأصلية هي بالأصل سابقة أي تكون على مشاريع القوانين، أو لاحقة أي تكون على القوانين بعد صدورها، لكن المشرع الفلسطيني تبني الرقابة اللاحقة؛ وهذا يعني أنه لا توجد رقابة دستورية على مشاريع القوانين في فلسطين. وحسب رئيس المحكمة الدستورية العليا، فإن الدعوى الأصلية المباشرة تكون بالأصل ضمن الرقابة السابقة لصدور القانون، وهذه الطريقة ليست موجودة في قانون المحكمة الدستورية العليا المصرية، وأخذ عدد قليل من الدول العربية بهذا النوع من طرق اتصال المحكمة بالدعوى²⁴.
- استخدم المشرع الفلسطيني عبارة «يقيمها الشخص المتضرر»، ومنها يفهم أن هذه الدعوى يقيمها أي شخص متضرر، وبالتالي يُؤخذ على المشرع الفلسطيني أنه لم يحدد ما هو المقصود بالشخص المتضرر، وما هو نوع الضرر أهو مادي أم معنوي؟ وهذا يؤدي إلى القول إنه فتح الباب على مصراعيه للدعوى الكيدية التي تزيد من عبء المحكمة الدستورية وتؤثر على فاعليتها وقد تؤدي إلى تدخل اختصاصاتها مع اختصاصات المحكمة الإدارية مثلاً²⁵.
- بالنظر إلى التشريعات المقارنة، نجد أن بعض الدول التي أخذت بنظام الدعوى الأصلية المباشرة، سمحت بها دون قيود، فمثلاً نجد أن القانون الأساسي الألماني قد نصّ على أن تتولى المحكمة الدستورية الفيدرالية النظر في الدعاوى الدستورية، التي يجوز إقامتها من أي شخص يدعي بأن أحد حقوقه الأساسية جرى التعدي عليها من قبل السلطات العامة²⁶، فيما قيدتها بعض الدول الأخرى بمجموعة من القيود كما هو الحال في الأردن والكويت، لتجنب زيادة العبء على المحكمة الدستورية بدعوى غير صحيحة، فقانون المحكمة الدستورية الأردني أجاز ذلك لثلاث جهات فقط هي مجلس الأعيان، ومجلس النواب، ومجلس الوزراء، وذلك بآليات رسمها القانون، كأن يتم تقديم الطلب موقّعاً من الجهة الطاعنة، محدداً القانون أو النظام المطعون فيه ورقمه، بينما حوّلت المادة (4) من قانون المحكمة الدستورية الكويتية إمكانية تقديم الطعن المباشر من مجلس الوزراء أو مجلس الأمة، ثم جرى تعديل القانون الكويتي بإضافة مادة (4) مكرر، تبيح لأي شخص طبيعي أو معنوي إمكانية الطعن المباشر ضمن ضوابط، منها أن تكون صحيفة الطعن موقعة من ثلاثة محامين مقبولين أمام المحكمة الدستورية، وأن يتم إيداع خمسة آلاف دينار كويتي على سبيل الكفالة. ونجد أن الدول التي أخذت بالدعوى المباشرة قد قيدتها بمجموعة من القيود، على عكس المشرع الفلسطيني الذي جعل الأمر على إطلاقه ولم يحدد أية قيود من هذا النوع²⁷. ولدى سعادة رئيس المحكمة الدستورية تحفظ على ما ورد في قانون المحكمة الدستورية العليا حول الدعوى الأصلية المباشرة؛ إذ إن القوانين المقارنة التي أخذت بهذه الطريقة قد قيدتها بمجموعة من القيود، ولم تترك الأمر على إطلاقه كما في القانون الفلسطيني، ويجب على الأقل أن يتم تقييدها لتجنب المحكمة احتمالية ورود دعاوى كيدية²⁸.

23 المادة (1/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، والتي جاء بها «بطريق الدعوى الأصلية المباشرة التي يقيمها الشخص المتضرر أمام المحكمة استناداً إلى أحكام المادة (24) من هذا القانون».

24 مقابلة مع سعادة المستشار محمد الحاج قاسم، رئيس المحكمة الدستورية العليا، في مقر المحكمة الدستورية العليا في رام الله، الأحد الموافق 2022/06/12، الساعة 10 صباحاً.

25 وقعت الاستفادة في هذه الجزئية من أشرف صيام، «المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية والمصرية: دراسة تحليلية مقارنة»، برنامج الماجستير في القانون، جامعة بيرزيت، 2009.

26 أيملو دابيد، «التقرير بشأن قدرة الأفراد على الوصول المباشر إلى مؤسسات القضاء الدستوري في فلسطين: تحليل مقارن»، (غير منشور).

27 نوار بدير، «الرقابة القضائية على دستورية القوانين»، سلسلة أوراق عمل بيرزيت للدراسات القانونية (2017/5)، وحدة القانون الدستوري، كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، 2017، ص 11.

28 مقابلة مع سعادة المستشار محمد الحاج قاسم، رئيس المحكمة الدستورية العليا، في مقر المحكمة الدستورية العليا في رام الله، الأحد الموافق 2022/06/12، الساعة 10 صباحاً، وشاركه ذات الرأي د. خالد تلاحة، عضو المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية.

ثانياً: طريق الدفع الفرعي:

ويقصد به الدفع الذي يثيره أحد الخصوم أثناء النظر في دعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي يدعي فيه بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة أو... إلخ، فإذا رأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدي، تقوم بتأجيل النظر في الدعوى المنظورة أمامها؛ لتمكّن مبدّي الدفع من رفع دعوى عدم دستورية القانون أو اللائحة أو... إلخ، أمام المحكمة الدستورية العليا، خلال ستين يوماً (حسب تعبير المشرّع الفلسطيني) أو ثلاثة أشهر (حسب تعبير المشرّع المصري)²⁹، وإلا اعتُبر الدفع كأنّه لم يكن. والذي يميز هذا الطريق عن الطريق السابق، أن طريق الدفع الفرعي يتعلق بنزاع قائم على خلاف الدعوى الأصلية التي تُرفع بشكل أصلي ومباشر وليست بمناسبة نزاع قائم³⁰. وهذا ما أخذ به المشرّع الأردني في قانون المحكمة الدستورية الأردنية وتحديداً في المادة (11) من قانون المحكمة³¹.

ثالثاً: طريق الإحالة:

تمّ تنظيم هذه الوسيلة في المادة (12) من القرار بقانون رقم (17) لسنة 2019م المعدّل لقانون المحكمة الدستورية العليا، إذ جاء في النص «إذا تراءى لإحدى المحاكم، أثناء النظر بإحدى الدعاوى، عدم دستورية نص في قانون أو مرسوم أو لائحة أو نظام لازم للفصل في النزاع، توقف الدعوى وتحال الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة للفصل في المسألة الدستورية»، وتعني هذه الطريقة قيام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي بإحالة أي نص ترى أنّه غير دستوري إلى المحكمة الدستورية، وذلك بمناسبة نظرها في دعوى مرفوعة أمامها فتوقف النظر فيها لغاية البت في النص المحال إلى المحكمة الدستورية لتنظر في دستوريته. وتجدر الإشارة إلى أنّ هذه الطريقة تختلف عن الطريقة السابقة، في أنّ الإحالة تتمّ بواسطة المحكمة أو الهيئة ذات الاختصاص القضائي التي رأت أنّ النص غير دستوري، وهي لا تتقيد بميعاد معين. بينما في الدفع الفرعي، فالذي يرى ابتداءً أنّ النص غير دستوري هو أحد الخصوم، ثمّ تتأكد المحكمة أو الهيئة ذات الاختصاص القضائي من ذلك، فإذا رأت جدية ذلك فيقوم الخصم بمبدّي الدفع برفع الدعوى الفرعية خلال مدة ستين يوماً، وليست المحكمة أو الهيئة ذات الاختصاص القضائي من تقوم برفع الدعوى الفرعية.

رابعاً: طريق التصديّ:

ويعني أن ترى المحكمة الدستورية أثناء نظرها نزاعاً معروضاً عليها أنّ نصاً قانونياً أو لائحيّاً أو... إلخ، غير دستوري ومتصل بالنزاع الذي تنظر فيه، فتقوم بالتصدي لهذا النص من تلقاء نفسها دون تدخل من أحد، شريطة أن يكون هذا النص متصلاً فعلاً بالنزاع الذي تنظر فيه، ويرى جانب من الفقه أنّ فكرة التصدي تتميز بجملة من الضوابط منها³²، أنّه يشترط أن يكون النص الذي تصدى له متصلاً بالنزاع المطروح عليها، وأنّ استخدام المحكمة لرخصة التصدي لا يعني القطع بأنّ النص الذي تصدّت له غير دستوري، إضافة إلى أنّ طريقة التصدي لا تتقيّد بميعاد، وتتميّز هذه الطريقة بأنّ المحكمة الدستورية هي التي ترى بأنّ النص غير دستوري وتتصدي له من تلقاء نفسها دون تدخل من طرف خارجي، ودون أن تتقيد في ذلك بميعاد محدد.

29 يُلاحظ أنّ المشرّع الفلسطيني كان قد تأثر بالمشرّع المصري عندما حدد المدة بتسعين يوماً، لكنّه قام بتعديل ذلك لاحقاً بموجب القرار بقانون رقم (19) لسنة 2017، لتصبح المدة ستين يوماً فقط.

30 وقعت الاستفادة في هذه الجزئية من أشرف، صيام، «رقابة محكمة العدل العليا على اللوائح الإدارية في القانون الفلسطيني» أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة تونس المنار، 2017-2018 (غير منشورة).

31 يراجع في ذلك: قانون المحكمة الدستورية الأردنية العليا، متوفر على الرابط: (cco.gov.jo).

32 نصّت المادة (4/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م على أنّه «إذا كانت المحكمة تناقش نزاعاً معروضاً عليها وأثناء السير في النزاع تبين للمحكمة أنّ هناك نصاً غير دستوري متصل بالنزاع، فلها من تلقاء نفسها أن تصدى بأن تفصل في عدم دستوريته بشرط أن يكون ذلك النص متصلاً فعلاً بالنزاع المطروحة أمامها حسب الأصول».

33 انظر/ي في ذلك: فتحي الوحيد، حول المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية في مشروع القانون الخاص بها، تقرير مقدم إلى الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، حزيران (رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 2005)، ص 33 وص 35.

المحور الثاني: بيئة الاستقلالية والنزاهة والشفافية والحيادية في عمل المحكمة الدستورية العليا.

أولاً: الاستقلالية³⁴

1. تعيين قضاة المحكمة الدستورية

- الجهة المختصة بالتعيين:

لقد اختلف الفقه حول الأسلوب الأفضل لاختيار أعضاء المحاكم الدستورية، حيث يرى جانب من الفقه أن اختيار أعضاء المحكمة من قبل السلطة التنفيذية فقط لا ينال من استقلال المحكمة الدستورية، بينما يرى جانب آخر أن اشتراك السلطات الثلاث في اختيار أعضاء المحكمة الدستورية هو من أفضل الطرق لا سيما أنه يحافظ على استقلال المحكمة الدستورية من تأثير سلطة معينة عليها. ومن الجدير بالذكر أنه جرى في فرنسا مؤخراً تعديل على القانون الذي ينظم المجلس الدستوري، حيث تم بموجبه منح لجنة برلمانية خاصة حق الموافقة على الأعضاء الثلاثة الذين يعينهم الرئيس الفرنسي³⁵.

تنص المادة (5) من قانون المحكمة الدستورية العليا الفلسطيني على أنه: «1. يتم التشكيل الأول للمحكمة بتعيين رئيس المحكمة وقضااتها بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، بالتشاور مع مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل. 2. يُعين رئيس وقضاة المحكمة بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا». بينما تنص المادة (1) من قانون رقم (78) لسنة 2019م بتعديل بعض أحكام قانون المحكمة الدستورية العليا المصرية رقم (48) لسنة 1979م على أن «يختار رئيس الجمهورية رئيس المحكمة الدستورية العليا من بين أقدم خمسة نواب لرئيس المحكمة، ويعين رئيس الجمهورية نائب رئيس المحكمة من بين اثنين تُرشح أحدهما الجمعية العامة للمحكمة ويرشح الآخر رئيس المحكمة. أما فيما يتعلق بتعيين قضاة المحكمة فقد نصت المادة (5) من قانون المحكمة الدستورية العليا المصري رقم (48) لسنة 1979م على أن: «يُعين عضو المحكمة بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للهيئات القضائية وذلك من بين اثنين ترشح أحدهما الجمعية العامة للمحكمة ويرشح الآخر من رئيس المحكمة. ويجب أن يكون ثلثا عدد أعضاء المحكمة على الأقل من بين أعضاء الهيئات القضائية. ويحدد قرار التعيين وظيفة العضو وأقدميته بها»³⁶.

بالرجوع إلى النصين السابقين يتضح أن المشرع الفلسطيني بين طريقة التعيين الأول للمحكمة ومن ثم كيفية تعيين رئيس وقضاة المحكمة فيما بعد. إذ يتم التعيين الأول بقرار من رئيس السلطة بعد التشاور مع مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل، لكن هذه الاستشارة ليست ملزمة للرئيس³⁷، بل هي بمثابة استشارة استئناسية يسترشد بها الرئيس ليس إلا، أما التعيين فيما بعد فيتم بقرار من رئيس السلطة بناء على تنسيب من الجمعية العامة للمحكمة³⁸. وبالنظر إلى طريقة التعيين المتبعة في فلسطين يمكن القول إن السلطة التنفيذية والقضائية تشتركان في تعيين الأعضاء بمن فيهم الرئيس، ولكن يؤخذ على هذا الأسلوب أنه يستبعد إرادة السلطة التشريعية في اختيار الأعضاء، كما أنه يعطي القرار النهائي والمُلزم للسلطة التنفيذية الممثل برئيس الدولة الذي قد ينحاز لأهوائه السياسية عند تعيينهم وخاصة عند التعيين الأول، فكان من الأولى بالمشرع الفلسطيني أن يشرك السلطات الثلاث في تعيينهم وعلى قدر المساواة. أما في مصر، فإن المشرع المصري يميز بين تعيين رئيس المحكمة وأعضائها، فرئيس المحكمة يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية المصرية فقط، في حين يتم تعيين الأعضاء بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للهيئات القضائية، شريطة أن يكون ثلثا أعضاء المحكمة على الأقل من العناصر القضائية، وهذا يعني أن أغلبية أعضائها هم من الشريحة القضائية.

34 كرس القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م مبدأ استقلال القضاء والقاضي في عديد المواد مثل المواد (97-100).

35 وقعت الاستفادة في هذه الجزئية من أشرف صيام، «المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية والمصرية: دراسة تحليلية مقارنة»، برنامج الماجستير في القانون، جامعة بيرزيت، 2009.

36 متوفر على الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية العليا المصرية، على الرابط: <https://www.sccourt.gov.eg/SCC/faces/PortalHome.jspx?Adf-Window-1=Id=w15wewesiau&Adf-Page-Id>

37 من الجدير بالذكر أن طلب هذه الاستشارة ملزم للرئيس، أي يجب عليه أن يقوم بها، لكن نتيجة هذه الاستشارة تكون غير ملزمة للرئيس.

38 بينت المادة (8) من قانون المحكمة الدستورية العليا الفلسطيني رقم (3) لسنة 2006م المقصود بالجمعية العامة للمحكمة، حيث تنص على أنه: «1. تؤلف الجمعية العامة للمحكمة من جميع أعضائها، وتختص بالإضافة إلى ما نص عليه هذا القانون بوضع نظام داخلي يوضح كيفية النظر في المسائل المتعلقة بنظام المحكمة».

إنّ تمييز المشرّع المصري لرئيس المحكمة الدستورية عن أعضائها في طريقة التعيين كان محلّ انتقاد الفقه المصري، فيرى أنّه ليس هناك مبرر لهذه التفرقة، بل كان من الأفضل أن يتمّ تعيين الرئيس بنفس الطريقة التي يُعيّن بها الأعضاء، بل ذهب إلى أكثر من ذلك عندما رأى أنّ الطريقة المثلى لاختيار رئيس المحكمة هي أن يقوم أعضاء المحكمة الدستورية العليا باختيار رئيس المحكمة الدستورية من بينهم³⁹. وفي هذا السياق يمكن القول إنّ المشرّع الفلسطيني قد أحسن صنعا لعدم تمييزه بين رئيس المحكمة الدستورية وأعضائها في طريقة التعيين على خلاف المشرّع المصري⁴⁰.

اعتبر البعض أنّ الدور الذي يلعبه رئيس الدولة في تعيين رئيس وقضاة المحكمة الدستورية قد يفسح المجال للتدخل في عمل المحكمة والتأثير في استقلاليتها من قبل جهة إصدار قرار التعيين⁴¹، بالإضافة إلى تحفظهم على التشكيل الأول للمحكمة والذي لم يراع برأيهم معايير الكفاءة والقدرة، إذ لا توجد معايير واضحة ومعلنة لكيفية اختيار الأسماء وتشكيل المحكمة، وبالتالي كان فيه نوع من العشوائية انعكست على أداء المحكمة الدستورية في بداياتها، على عكس ما هو معمول به في تونس مثلاً، إذ رسمت الفصول (10، 11، 12، 13، 14) من قانون المحكمة الدستورية التونسية الإجراءات الدقيقة لكيفية ترشيح الأسماء لتولي منصب رئاسة وعضوية المحكمة⁴². كما أنّ الاستقلالية التامة تتحقق باللجوء إلى نظام آخر، فمثلاً يمكن أن يتمّ انتخاب القضاة من جموع أركان العدالة، أو أن يتمّ إشراك المجلس التشريعي في عملية التعيين حتى نضمن استقلالية القاضي والمحكمة⁴³، أو مشاركة أكثر من سلطة واحدة في التعيين، لضمان تحقق الاستقلالية والحيادية في عمل المحكمة⁴⁴. نجد في تونس مثلاً، أنّ هناك تشاركاً بين السلطات الثلاث في تعيين قضاة المحكمة الدستورية، إذ نصّ الفصل (10) من قانون المحكمة الدستورية التونسي على أن «يتمّ تعيين أعضاء المحكمة الدستورية من طرف مجلس نواب الشعب، والمجلس الأعلى للقضاء، ورئيس الجمهورية»⁴⁵. أمّا في الأردن فإنّ تعيين رئيس وأعضاء المحكمة الدستورية هو من صلاحيات الملك⁴⁶.

يرى رئيس المحكمة الدستورية العليا أنّ العبرة في الاستقلالية ليست في آلية التعيين، وإنّما في إدراك الحكام والقضاة لقيمة هذا الاستقلال، فالتعيين الأول بحسب رأيه لا يؤدي إلى التبعية وهو سلطة تقديرية للرئيس، مع التشاور مع مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل -وان كانت الاستشارة بحد ذاتها غير ملزمة-، كما أنّ التعيين اللاحق يكون بناءً على تنسيب من الجمعية العامة للمحكمة لرئيس الدولة، وهذا برأيه يعزز من استقلالية القضاة والمحكمة، إذ من المفترض وحسب القانون أن تنتهي مدة تعيين سبعة من أعضاء المحكمة في العام 2023م، ويتمّ التعيين الجديد بقرار رئيس الدولة ولكن بناءً على تنسيب الجمعية العامة للمحكمة⁴⁷.

39 هذه الطريقة التي تبناها مشروع الدستور الفلسطيني في مسودته الأخيرة المنشورة في أيار من العام 2003م، حيث تنصّ المادة (179) على أن: «ينتخب قضاة المحكمة الدستورية رئيساً من بينهم لمدة ثلاث سنوات».

40 وقعت الاستفادة في هذه الجزئية من أشرف صيام، «المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية والمصرية: دراسة تحليلية مقارنة»، برنامج الماجستير في القانون، جامعة بيرزيت، 2009.

41 هذا التوجه كان من الأساتذة المحامين الذين وقعت مقابلتهم في هذا التقرير، منهم الأستاذ غاندي ربيعي، والأستاذ أحمد الصياد.

42 جاء في الفصل (10) من القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية التونسية «يتمّ تعيين أعضاء المحكمة الدستورية تبعاً من طرف مجلس نواب الشعب والمجلس الأعلى للقضاء ورئيس الجمهورية، وفقاً للشروط المنصوص عليها بالفصلين 8 و 9 من هذا القانون مع السعي إلى احترام مبدأ التناسف»، وجاء في الفصل (11) «يعيّن مجلس نواب الشعب أربعة أعضاء طبقاً لما يلي: لكل كتلة نيابية داخل مجلس نواب الشعب، أو لكل مجموعة نواب غير متممين للكتل النيابية يساوي عددهم أو يفوق الحد الأدنى اللازم لتشكيل كتلة نيابية، الحقّ في ترشيح أربعة أسماء على الجلسة العامة، على أن يكون ثلاثة منهم من المختصين في القانون. ينتخب مجلس نواب الشعب الأعضاء الأربعة بالاقتراع السري وبأغلبية الثلثين من أعضائه فإن لم يحز العدد الكافي من المرشحين الأغلبية المطلوبة بعد ثلاث دورات متتالية يُفتح باب الترشيح مجدداً لتقديم عدد جديد من المرشحين بحسب ما تبقى من نقص مع مراعاة الاختصاص في القانون من عدمه. وفي صورة التساوي في عدد الأصوات المتحصل عليها، يصوّح بفوز الأكبر سنّاً». أمّا الفصل (12) فقد جاء فيه «يعيّن المجلس الأعلى للقضاء أربعة أعضاء طبقاً لما يلي: لكل مجلس قضائي الحقّ في ترشيح أربعة أسماء على الجلسة العامة على أن يكون ثلاثة منهم من المختصين في القانون. تحدث لدى المجلس الأعلى للقضاء لجنة خاصة تتكون من رؤساء المجالس القضائية الثلاثة توكّل لها مهمة التثبت في توفر شروط الترشيح من عدمه. تنتخب الجلسة العامة للمجلس الأعلى للقضاء بالاقتراع السري وبأغلبية ثلثي أعضائها أربعة أعضاء، على أن يكون ثلاثة منهم من المختصين في القانون. تُعاد عند الضرورة دورات انتخابية متتالية إلى حين استكمال انتخاب الأعضاء الأربعة. في صورة التساوي في عدد الأصوات المتحصل عليها، يصوّح بفوز المترشّح الأكبر سنّاً». أمّا الفصل (13) فقد جاء فيه: «يعيّن رئيس الجمهورية، أربعة أعضاء على أن يكون ثلاثة منهم من المختصين في القانون». كما جاء في الفصل (14) «يُسمّى أعضاء المحكمة الدستورية بأمر رئاسي ينشر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية». للأطلاع على القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية التونسية، مراجعة: (الرائد الرسمي للجمهورية التونسية: العدد 98. تاريخ 8 ديسمبر 2015)، ص 3379.

43 مقابلة مع المحامي الأستاذ أحمد الصياد، رام الله، يوم السبت الموافق 2022/05/28 الساعة 3:30 عصراً.

44 مقابلة مع الدكتور عمار دويك، مدير عام الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله، يوم الأربعاء الموافق 2022/6/1، الساعة 10 صباحاً.

45 الفصل (10) المتعلق بالمحكمة الدستورية التونسية، (الرائد الرسمي للجمهورية التونسية: العدد 98. تاريخ 8 ديسمبر 2015)، ص 3379.

46 المادة (5) من قانون المحكمة الدستورية الأردنية رقم (15) لسنة 2012م.

47 مقابلة مع سعادة المستشار محمد الحاج قاسم، رئيس المحكمة الدستورية العليا، في مقرّ المحكمة الدستورية العليا في رام الله، الأحد الموافق 2022/06/12، الساعة 10 صباحاً.

- مدة التعيين:

أما فيما يتعلق بمدة التعيين، فقد نصّت المادة (2) من القرار بقانون رقم (7) لسنة 2019 بتعديل قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006 وتعديلاته على أن «1. يعيّن رئيس المحكمة والأعضاء لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد»⁴⁸، مع مراعاة الآتي: أ. تشكّل المحكمة من رئيس، ونائب له، وعدد لا يقلّ عن سبعة قضاة. ب. يعيّن ثلاثة أعضاء في المحكمة كل سنتين ابتداءً من تاريخ 2017/06/01. كذلك يرى رئيس المحكمة الدستورية العليا أنّ تأقيت مدة إشغال منصب رئيس وأعضاء المحكمة بمدة معينة، والتدرّج في التعيين الوارد في النصّ يعزز من فعالية واستقلالية المحكمة⁴⁹. وقد نظر البعض بإيجابية إلى هذا النص، والذي برأيهم يدعم استقلالية وحياد المحكمة في أداء عملها، وينأى بالقضاة عن التحيز في الحكم خشية على الأمن الوظيفي، ولكنهم يعتقدون في ذات الوقت أنّ مدة ست سنوات غير كافية، لكونها المدة الأقصر في التجارب المقارنة، فمثلاً يمكن تمديدتها لتسع سنوات (وهذا هو المعمول به في تونس)⁵⁰، ما يساهم في تراكم الخبرة لدى قضاة المحكمة، كما يتطلعون بإيجابية إلى ما ورد في النصّ من آلية لتجديد العضوية بشكل دوري جزئي، بما يساهم في مراعاة رصيد الخبرة في العضوية⁵¹.

- شروط التعيين

يختلف نوع العناصر التي تتشكّل منها المحاكم الدستورية في النظم السياسية التي تأخذ بنظام المحكمة الدستورية، فبعضها يجمع بين العناصر القضائية والقانونية كالنظام الإيطالي⁵²، وبعضها يجمع بين العناصر القضائية والسياسية مثل ألمانيا، وبعضها يقتصر على العناصر السياسية البحتة مثل سويسرا، والاتجاه الغالب في النظم المقارنة هو أن يتمّ الجمع بين أكثر من عنصر⁵³.

وبالنظر إلى التشريع الأردني، نجد أنّه حصر الفئات الخاصة بالتعيين في المحكمة الدستورية العليا، في ثلاث فئات فقط وهي: 1. ممن خدموا في محكمتيّ العدل العليا والتمييز، 2. من أساتذة القانون في الجامعات الذين يحملون درجة الأستاذية، 3. من المحامين الذي أمضوا مدة لا تقلّ عن خمس عشرة سنة في المحاماة⁵⁴. أمّا في تونس، فإنّ قانون المحكمة الدستورية قد نظم هذه المسألة كما يلي: تتركب المحكمة الدستورية من اثني عشر عضواً، ثلاثة أرباعهم من المختصين في القانون، ويشتّرط في العضو المختص في القانون أن يكون من المدرسين الباحثين التابعين للجامعات منذ عشرين سنة على الأقلّ برتبة أستاذ تعليم عالي؛ أو قاضياً مباشراً للقضاء منذ عشرين سنة على الأقلّ ومنتمياً إلى أعلى رتبة؛ أو محامياً مباشراً للمحاماة منذ عشرين سنة على الأقلّ مرسماً بجدول المحامين لدى التعقيب، أو من ذوي التجربة في الميدان القانوني منذ عشرين سنة على الأقلّ بشرط أن يكون حاملاً لشهادة الدكتوراه في القانون أو ما يعادلها. ويشتّرط في العضو من غير المختصين في القانون أن يكون حاملاً لشهادة الدكتوراه أو ما يعادلها⁵⁵.

وبالرجوع إلى قانون المحكمة الدستورية الفلسطينية العليا، وتحديدًا للمادة (5) من القرار بقانون المعدّل لقانون المحكمة الدستورية لعام 2006م، التي نصّت على أن «تعديل المادة (4) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي: يشترط فيمن يعيّن عضواً بالمحكمة أن تتوافر فيه الشروط العامة اللازمة لتولي القضاء طبقاً لأحكام قانون السلطة القضائية، على ألا يقلّ عمره عن (40) عاماً⁵⁶، ويكون من بين الفئات الآتية: 1. أعضاء المحكمة العليا الحاليون والسابقون ممن أمضوا في وظائفهم ثلاث سنوات متصلة على الأقل. 2. قضاة الاستئناف الحاليون ممن أمضوا في وظائفهم سبع سنوات متصلة. 3. أساتذة القانون الحاليون أو السابقون بالجامعات

48 هذا تحديداً ما أخذ به المشرّع الأردني، إذ نصّت المادة (5) من قانون المحكمة الدستورية العليا الأردنية أنّ قضاة المحكمة يعيّنون لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد.

49 مقابلة مع سعادة المستشار محمد الحاج قاسم، رئيس المحكمة الدستورية العليا، في مقرّ المحكمة الدستورية العليا في رام الله، الأحد الموافق 2022/06/12، الساعة 10 صباحاً.

50 انظر/ي الفصل (18) من قانون المحكمة الدستورية التونسية، للاطلاع على القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية التونسية، مراجعة: (الرائد الرسمي للجمهورية التونسية: العدد 98 تاريخ 8 ديسمبر 2015)، ص 3379.

51 ورقة موقف حول القرار بقانون المعدّل لقانون المحكمة الدستورية العليا، سلسلة أوراق عمل بيرزيت للدراسات القانونية (2017/2)، وحدة القانون الدستوري، كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، 2017، ص 2.

52 يقصد بذلك أنّ المحكمة الدستورية العليا تضمّ في عضويتها عدداً من القضاة والعدد الباقي هم من رجال القانون سواء أساتذة الجامعات أو المحامين.

53 محمد قاسم، «الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية العليا في فلسطين»، مجلة العدالة والقانون، عدد 8 (2008): ص 231.

54 المادة (6) من قانون المحكمة الدستورية العليا الأردنية رقم (15) لسنة 2012م.

55 الفصول (7، 8، 9) من القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية التونسية، (الرائد الرسمي للجمهورية التونسية: العدد 98 تاريخ 8 ديسمبر 2015)، ص 3379.

56 اشترط قانون المحكمة الدستورية الأردنية ألا يقلّ عمر عضو المحكمة الدستورية العليا عن (50) عاماً، أمّا قانون المحكمة الدستورية التونسية فقد اشترط ألا يكون عمره أقلّ عن (45) عاماً.

الفلسطينية أو الجامعات المعترف بها في فلسطين ممن أمضوا في وظيفة أستاذ ثلاث سنوات متصلة على الأقل، أو أستاذ مشارك أمضى ست سنوات متصلة على الأقل، أو أستاذ مساعد أمضى تسع سنوات متصلة على الأقل. 4. المحامون الذين مارسوا مهنة المحاماة عشرين سنة متصلة على الأقل. 5. أعضاء النيابة العامة ممن أمضوا في وظيفة رئيس نيابة فأعلى خمس عشرة سنة متصلة على الأقل.

وبتدقيق النص أعلاه، نجد أنّ المشرع الفلسطيني اتّجه إلى تنويع العناصر التي تتكون منها المحكمة الدستورية العليا، من قضاة؛ وأعضاء نيابة؛ وأساتذة جامعات؛ ومحامين. ويرى الأستاذ أحمد الصياد وهو محام متخصص في القضايا الإدارية والدستورية أنّه لا يمكن حصر العناصر المكوّنة للمحكمة الدستورية في فئة محددة دون غيرها، كون المحكمة تحتاج لتراكم خبرة في القانون الدستوري، وخبرة في طبيعة النظام السياسي المعمول به في الدولة، فمجرد العلم والدراسة المعمقة في القانون الدستوري لا يعدّ كافياً بدون الاطلاع على الأنظمة السياسية المختلفة، بالإضافة إلى ضرورة توفر الخبرة والدراسة بإجراءات وكيفية إدارة الدعوى، لأنّ المحكمة الدستورية لها طابع خاص، ولها بعد قانوني وبعد سياسي. ويرجع السبب في ضرورة تنوع الفئات، إلى أنّ القاضي الذي يكون من خلفية أكاديمية قد لا تكون له الدراية الكافية في إجراءات الدعوى، كما أنّ القاضي الذي يكون من خلفية قضائية، قد لا تكون لديه الخبرة الكافية في مجال القانون الدستوري والأنظمة الدستورية، لذلك لا بدّ من التنوع في اختيار الفئات التي تشكل المحكمة⁵⁷. ويرى رئيس المحكمة الدستورية العليا المستشار محمد الحاج قاسم أنّه يجب أن تضمّ عضوية المحكمة في معظمها فئة الأكاديميين⁵⁸.

وينظر البعض باستغراب إلى ما ورد في التعديل من معايير لطريقة احتساب سنوات الخبرة، إذ تجاهلت برأيهم روح مبدأ المساواة بين المرشحين، فكيف مثلاً أُتيح لرؤساء النيابة الترشّح، فيما لم يُتَح ذلك للقضاة النظاميين الذي يتساوون معهم أو يعلنونهم في السلم القضائي⁵⁹.

2. العزل

فيما يتعلق بقابلية قضاة المحكمة للعزل، فقد ذكر رئيس المحكمة الدستورية العليا أنّ أعضاء المحكمة غير قابلين للعزل⁶⁰، وهذا ما ينسجم مع ما جاء في قانون المحكمة الدستورية العليا الفلسطيني وتحديدًا فيما يتعلق بحقوق وواجبات عضو المحكمة الدستورية في المواد (12—23)، حيث تنصّ المادة (12) منه على أنّه: «تسري على أعضاء المحكمة-بما يتفق مع كيان هذه المحكمة واستقلالها-الأحكام المتعلقة برّد القضاة وعدم قابليتهم للعزل وواجباتهم واستقلالاتهم وإجازاتهم وإعارتهم المنصوص عليها في قانون السلطة القضائية».

وعلى الرغم من النصّ على «عدم قابلية القضاة للعزل» إلّا أنّ أعضاء المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية يمكن أن تنتهي مدة خدمتهم في حالات معينة، حيث تنصّ المادة (10) من القرار بقانون رقم (19) لسنة 2017م بتعديل أحكام قانون المحكمة الدستورية العليا على أنّه: «1. تنتهي خدمة رئيس وأعضاء المحكمة في أيّ من الحالات الآتية: الإحالة للتقاعد بانتهاء فترة الست سنوات المحددة في هذا القرار بقانون؛ والاستقالة؛ وفقدان الأهلية؛ والوفاة؛ والعجز لأيّ سبب من الأسباب عن أداء مهام وظيفته؛ وإذا أدين بجريمة مخلة بالشرف أو الأمانة بحكم قطعي، ولو رد إليه اعتباره؛ والعزل من الخدمة وفقاً للقانون. وباستثناء حالة الوفاة، في حال توافر أيّ من الحالات المنصوص عليها في المادة آنفة الذكر، يتمّ إنهاء خدمة عضو المحكمة تلقائياً بقرار يصدر من رئيس الدولة، بناءً على تنسيب من الجمعية العامة. 2. يعتبر العضو مستقياً إذا انقطع عن عمله مدة خمسة عشر يوماً متصلة دون عذر قبله الجمعية العامة، ولو كان بعد انتهاء مدة إجازته، أو مدة ثلاثين يوماً منفصلة خلال العام».

وما يلاحظ على التعديل الذي ورد على حالات انتهاء خدمة رئيس وأعضاء المحكمة، تناقضه مع ما جاء في المادة (12) من القانون الأصلي، والتي تنصّ على «عدم قابلية القضاة للعزل»، ومع ذلك فقد جاء التعديل بالنصّ أنّ من حالات انتهاء الخدمة «العزل من الخدمة وفقاً للقانون»، ويكون بقرار من رئيس الدولة بناءً على تنسيب الجمعية العامة، وهذا ما يفتح الباب أمام إمكانية عزل القضاة، وبالتالي التأثير على استقلاليتهم، على عكس ما هو معمول به في القانون المصري، إذ نصّ قانون المحكمة الدستورية المصرية في المادة (11) منه على أنّ: «أعضاء

57 مقابلة مع المحامي الأستاذ أحمد الصياد، رام الله، يوم السبت الموافق 2022/05/28 الساعة 3:30 عصراً.

58 مقابلة مع سعادة المستشار محمد الحاج قاسم، رئيس المحكمة الدستورية العليا، في مقرّ المحكمة الدستورية العليا في رام الله، الأحد الموافق 2022/06/12، الساعة 10 صباحاً.

59 ورقة موقف حول القرار بقانون المعدّل لقانون المحكمة الدستورية العليا، سلسلة أوراق عمل بيرزيت للدراسات القانونية (2017/2)، وحدة القانون الدستوري، كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، 2017، ص 2.

60 مقابلة مع سعادة المستشار محمد الحاج قاسم، رئيس المحكمة الدستورية العليا، في مقرّ المحكمة الدستورية العليا في رام الله، الأحد الموافق 2022/06/12، الساعة 10 صباحاً.

المحكمة غير قابلين للعزل ولا يُنقلون إلى وظائف أخرى إلا بموافقتهم». وكذلك تنص المادة (194) من الدستور المصري المعدل لعام 2019م على أن: «رئيس ونواب رئيس المحكمة الدستورية العليا، ورئيس وأعضاء هيئة المفوضين بها، مستقلون وغير قابلين للعزل».

3. الاستقلال المالي والإداري للمحكمة

فيما يتعلق بالاستقلال المالي للمحكمة، وبالنظر إلى قانون المحكمة الدستورية العليا والذي جاء فيه أن (للمحكمة موازنة مستقلة تعدّ وفقاً للأسس التي تعدّ بها الموازنة العامة)⁶¹. وهذا يشير إلى عدم تمتع المحكمة باستقلال مالي أو نظام مالي مستقل، وإنما تكون موازنتها ضمن الموازنة العامة للدولة ويتولى رئيس المحكمة إعداد مشروع الموازنة وتقديمه إلى الجهة المختصة بعد بحثه وإقراره من الجمعية العامة للمحكمة بالأغلبية المطلقة، كما تسري على الموازنة الخاصة بالمحكمة أحكام قانون الموازنة العامة. وفي الواقع العملي ووفقاً لما صرح به رئيس المحكمة الدستورية العليا المستشار محمد الحاج قاسم، فإنه لا يوجد استقلال مالي أو نظام مالي مستقل للمحكمة، وإنما تكون موازنتها ضمن الموازنة العامة للدولة، على الرغم من مطالبتهم بضرورة أن يكون لدى المحكمة استقلال مالي وإداري وشخصية اعتبارية مستقلة على المستوى الواقعي⁶². وهذا ما هو معمول به في تونس والأردن⁶³.

أما بشأن الاستقلال الإداري للمحكمة، فقد ورد في قانون المحكمة فيما يخص الشؤون الإدارية (يكون للمحكمة أمين عام، ورئيس قلم، وعدد كاف من الموظفين والإداريين العاملين، ويكون لرئيس المحكمة ووزير العدل سلطة الإشراف عليهم، كل في حدود اختصاصه القانوني)⁶⁴. ويلاحظ أن النص قد أعطى صلاحية لوزير العدل -باعتباره جزءاً من السلطة التنفيذية- في الإشراف على موظفي المحكمة، وهذا ما يؤدي إلى التأثير على استقلالية المحكمة إدارياً. وبالأواقع العملي وحسب رئيس المحكمة الدستورية العليا وعلى الرغم من وجود هذا النص، إلا أنه وعلى مدار السنوات الماضية لم يسبق أن كان هناك أي تدخل أو ممارسة لهذه الصلاحية من قبل وزير العدل في الإشراف على شؤون المحكمة⁶⁵.

كما ثار خلاف بين المحكمة وديوان الرقابة المالية والإدارية حول طبيعة الرقابة الإدارية التي قد تمارس على المحكمة الدستورية العليا، وهنا يجب التفريق في البداية بين الرقابة على المسائل المالية الإدارية -الخاصة بموظفي المحكمة- كتدقيق الإيرادات والنفقات وتعيين وترقية الموظفين وغيرها-، وما بين تلك المسائل المتعلقة «بالشأن القضائي»، إذ لا خلاف بين المحكمة والديوان حول صلاحية الأخير في التدقيق الإداري والمالي على كافة الأمور التي لا تدخل في إطار «الشأن القضائي» وقد تمت فعلاً عملية تدقيق إدارية ومالية سابقة في المحكمة من قبل الديوان وكان هناك تعاون بين الطرفين في ذلك واستجابت المحكمة للتوصيات الصادرة عن الديوان بهذا الشأن⁶⁶. أما الرقابة التي قد تمتد إلى العمل القضائي، فيتحمّل القضاء على أي تدخل في عملهم القضائي من الديوان، ذلك أن هذه الرقابة تؤدي برأي المحكمة إلى الإخلال باستقلالها⁶⁷. بينما يعتبر الديوان أن إجراءات تسجيل القضايا وقيدتها، وإحالتها للمحكمة ومتابعة إجراءات إدارة الدعوى من قبل المحكمة، ومدى تدريب القضاة وتأهيلهم فيما يتعلق بالدعوى الدستورية، وآليات وإجراءات اختيارهم وتعيينهم من الأمور الإدارية التي يجب أن تتم الرقابة عليها، وتأتي مطالبة الديوان بذلك من باب أن تدقيق هذه المسائل سيؤدي إلى خلق ثقة لدى الجمهور بالمحكمة الدستورية ولا ينافي الديوان في عدم اختصاصه في الرقابة على ما يخص القرارات الصادرة عن القضاة في كرسي الحكم، تحديداً ما يخص «القرار أو الحكم القضائي»⁶⁸.

61 المادة (48) من قانون المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية رقم (3) لسنة 2006م.

62 مقابلة مع سعادة المستشار محمد الحاج قاسم، رئيس المحكمة الدستورية العليا، في مقر المحكمة الدستورية العليا في رام الله، الأحد الموافق 2022/06/12، الساعة 10 صباحاً.

63 تنص المادة (3/ب) من قانون المحكمة الدستورية الأردنية رقم (15) لسنة 2012م على «تمتع المحكمة بشخصية اعتبارية، وباستقلال مالي وإداري» وينص الفصل (32) من قانون أساسي عدد (50) لسنة 2015، بشأن المحكمة الدستورية التونسية على «تمتع المحكمة الدستورية بالاستقلالية الإدارية والمالية».

64 على عكس ما ورد في قانون المحكمة الدستورية العليا المصرية رقم (48) لسنة 1979م وتحديداً في المادة (17) والتي جاء بها أنه يتولى رئيس المحكمة اختصاصات وزير العدل فيما يخص الإشراف الإداري على المحكمة.

65 مقابلة مع سعادة المستشار محمد الحاج قاسم، رئيس المحكمة الدستورية العليا، في مقر المحكمة الدستورية العليا في رام الله، الأحد الموافق 2022/06/12، الساعة 10 صباحاً.

66 مارس ديوان الرقابة المالية والإدارية صلاحياته بالرقابة على عمل المحكمة للأعوام (2016-2018) وأورد ما خلاص إليه في التقرير السنوي للديوان للعام 2020. التقرير منشور عبر موقع الديوان على الرابط: [annualReportAr2020.pdf](https://www.saac.gov.jo/annualReportAr2020.pdf) (saac.ps). ومن خلال مقابلة المستشار محمد الحاج قاسم، رئيس المحكمة الدستورية العليا، والسيد جفّال جفّال، المدير العام لديوان الرقابة المالية والإدارية، فقد تمّ التأكيد منهما أن هذه المسائل الإدارية والمالية لا خلاف حول صلاحية الديوان بالرقابة عليها، وكان هناك تعاون بين الطرفين لتسهيل تلك الرقابة.

67 مقابلة مع سعادة المستشار محمد الحاج قاسم، رئيس المحكمة الدستورية العليا، في مقر المحكمة الدستورية العليا في رام الله، الأحد الموافق 2022/06/12، الساعة 10 صباحاً.

68 مقابلة مع السيد جفّال خليل جفّال، المدير العام لديوان الرقابة المالية والإدارية، رام الله، الأربعاء الموافق 2022/06/01، الساعة 10 صباحاً.

أمّا فيما يخصّ خضوع المحكمة لرقابة هيئة مكافحة الفساد، فقد ذكر الأستاذ جمال قاش، نائب رئيس هيئة مكافحة الفساد، أنّ الهيئة ليس لها رقابة فيما يخصّ الأعمال «القضائية»، ولكن يكون للهيئة اختصاص في حال كانت هناك أيّ شبهات فساد لأيّ من القضاة (كتلقي رشوة، أو إساءة استعمال السلطة أو غيرها)، أمّا الأمور الأخرى من أعمال المحكمة من موظفين إداريين، وشراء عام وغيرها، فهي تخضع لرقابة الهيئة. وفي الواقع العملي كان هناك تعاون واستجابة من المحكمة في الامتثال وتصويب الأوضاع القانونية في قضايا إدارية داخل المحكمة⁶⁹.

ثانياً: الحيادية

منذ تشكيل المحكمة الدستورية العليا عام 2016، نظرت ذات الهيئة في معظم الطعون وطلبات التفسير التي قُدمت للمحكمة. إذ أكد عدد من المحامين الذين تقدموا للمحكمة بطعون أو طلبات تفسير أنّ معظم ما يُحال يُنظر فيه من هيئة واحدة ولا يعلمون كيف يتمّ توزيع القضايا داخل المحكمة، ويرون أنّه من الضروري وجود آلية واضحة لذلك⁷⁰. ويُرجع رئيس المحكمة الدستورية العليا السبب في ذلك إلى قلة عدد القضاة في المحكمة، إذ إنّ الهيئة يجب أن تتعدّد برئيس وستة أعضاء على الأقل⁷¹، وعدد القضاة في المحكمة ككل (9 قضاة)، وبالتالي وبحسب سعادة رئيس المحكمة فإنّه لا إمكانية لوجود أكثر من هيئة داخل المحكمة الدستورية. وفي هذا الجانب، يوضح أنّ الآلية المتبعة داخلياً هي أنّه وبعد أن ترد القضية للقلم، تُحال إلى رئيس المحكمة⁷²، والذي بدوره يقوم بإحالتها إلى أحد قضاة المحكمة، الذي يرى فيه الأكثر تخصصاً بموضوع الطعن أو التفسير، لدراستها وتقديم رؤية أولية حولها، ثمّ تلتزم الهيئة وتتمّ دراسة القضية وإصدار قرار بشأنها، كما أكد أنّ لدى القاضي في المحكمة الحقّ في إبداء قرار مخالف للأغلبية، ويتمّ نشره مع قرار الأغلبية وفقاً للأصول⁷³، إذ إنّ القضايا أمام المحكمة تنظر تدقيقاً، على الرغم من أنّ القانون يخوّل المحكمة أن تنظر بها مرافعةً.

ثالثاً: النزاهة والمساءلة

ورد على لسان رئيس المحكمة الدستورية العليا، أنّه لا توجد مدونة سلوك تحكم سلوكيات القضاة داخل المحكمة، ولكن يوجد نظام داخلي -غير منشور- يتضمن في طياته القواعد التي يجب على القضاة الالتزام بها لضمان النزاهة والحياد والفعالية في أداء رسالة العدالة، بما ينسجم مع المعايير الدولية لذلك مع خصوصية ما يتعلق بالقضاء الدستوري، منها: الحرص على مبادئ الاستقلال والحياد، والتجرد بعيداً عن أيّة مؤثرات أو إغراءات أو ضغوطات أو تدخل من أيّ جهة، وتأدية الواجب القضائي دون تحيّز أو مفاضلة أو تحامل وبكل استقلالية ونزاهة، بما يشمل الامتناع عن تحرير مذكرات أو نشر أبحاث أو دراسات أو تعليقات تتضمن الإدلاء برأي بشأن قضية طرحت أو من الممكن أن تطرح أمام المحكمة، كما يلتزم القضاة في علاقاتهم الخاصة بالتقليل من المشاركة في الدعوات أو المناسبات التي من شأنها أن تثير الشبهة أو أن تؤدي إلى التأثير في دعوى منظورة أمام المحكمة أو من الممكن أن تُنظر⁷⁴.

وفي ذات السياق، ووفقاً لما جاء في المادة (15) من قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006م، تسري على قضاة المحكمة الأحكام الخاصة بالرد والتتعية والمخاصمة الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، وبالتالي فإنّ لدى الخصوم في القضايا المنظورة أمام المحكمة الدستورية اللجوء إلى هذا السبيل في حال وُجد لديهم اعتقاد له ما يبرره ومُسند بأدلة منطقية حول خروج أحد قضاة الهيئة عن قواعد السلوك القضائي، خاصة ما يؤثر منها بالنزاهة والحياد.

أضف إلى ذلك، وفي حالة تُسبب إلى أحد أعضاء المحكمة أمر من شأنه المساس بالثقة أو الاعتبار أو الإخلال المتعمّد أو الجسيم بواجبات أو مقتضيات وظيفته، يتولى رئيس المحكمة عرض الأمر على اللجنة الوقتية بالمحكمة، وإذا قررت اللجنة بعد دعوة العضو لسماع أقواله أنّ هناك محلاً للسير في الإجراءات، يشكل رئيس المحكمة لجنة

69 مقابلة مع الأستاذ جمال قاش، نائب رئيس هيئة مكافحة الفساد، البيرة، يوم الثلاثاء الموافق 2022/5/31م، الساعة 12:30 ظهراً.

70 جاء ذلك في مقابلة عدد من الأساتذة المحامين الذين تقدموا بطعون أو طلبات تفسير لدى المحكمة، منهم الأستاذ سلامة هلسة والأستاذ غاندي ربيعي، والأستاذ أحمد الصياد.

71 المادة (3) من القرار بقانون رقم (19) لسنة 2017م بشأن تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م.

72 هذا ما يتفق مع ما ورد في المادة (19) من القرار بقانون رقم (19) لسنة 2017م بشأن تعديل قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006م، إذ جاء فيها أنّه «يعرض قلم المحكمة ملف الدعوى أو الطلب على رئيس المحكمة خلال ثلاثة أيام تالية لانقضاء المواعيد بالمادة السابقة، وذلك ليحدد تاريخ الجلسة التي تنظر فيها الدعوى أو الطلب، وعلى قلم المحكمة إعلام ذوي الشأن بتاريخ الجلسة طبقاً لقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية».

73 مقابلة مع سعادة المستشار محمد الحاج قاسم، رئيس المحكمة الدستورية العليا، في مقرّ المحكمة الدستورية العليا في رام الله، الأحد الموافق 2022/06/12، الساعة 10 صباحاً.

74 وردت هذه القواعد السلوكية في نظام داخلي خاص بالمحكمة الدستورية العليا، (غير منشور).

من ثلاثة أعضاء من الجمعية العامة للتحقيق معه، ويُعْتَبَر العضو المحال إلى التحقيق في إجازة حتمية بمرتبة كامل من تاريخ هذا القرار. ويعرض التحقيق بعد انتهائه على الجمعية العامة المنعقدة في هيئة محكمة تأديبية (معداً من شارك من أعضائها في التحقيق أو الاتهام) لتصدر بعد سماع دفاع العضو وتحقيق دفاعه حكمها بالأغلبية المطلقة بالبراءة أو بإحالة إلى التقاعد من تاريخ صدور الحكم، ويكون الحكم نهائياً غير قابل للطعن بأي طريقة⁷⁵.

بناءً على ما سبق، يتضح أنه لا توجد مدونة سلوك خاصة لقضاة المحكمة، باستثناء ما أشير إليه بوجود نظام داخلي يتضمن في طياته ما يخص المعايير التي يجب اتباعها في السلوك القضائي، كما يظهر جلياً أن السبيل لمساءلة قضاة المحكمة عن أية تجاوزات، تكون إما عن طريق دعوى المخاصمة، أو عن طريق التحقيق الذي يتم من قبل رئيس المحكمة ولجنة وقتية بالمحكمة ذاتها، ما يثير التساؤلات حول نجاعة مثل هذا النوع من التحقيق وكفاءته. إذ لا يخضع قضاة المحكمة الدستورية لنظام التفتيش القضائي كما في المحاكم النظامية⁷⁶. كما أن بعض رجال القانون والمحامين لديهم اعتقاد بأن هناك تأثيراً على القضاة في ممارستهم لعملهم⁷⁷، إلا أنه لا توجد أية أدلة تثبت تعرض قضاة المحكمة لضغوطات من أي جهة. إذ شدد رئيس المحكمة على استقلالية المحكمة وقضاتها، وعدم تعرضهم لأيّة ضغوطات خارجية قد تؤثر في سلوكهم القضائي. كما أكد رئيس المحكمة أنه لا يتدخل في عمل القضاة وفي نظرهم في الدعاوى⁷⁸.

تخلق المسألة سابقة الذكر إشكاليات واضحة فيما يتعلق بعمل المحكمة الدستورية، ذلك أنه لا يمكن الرقابة على المحكمة خارجياً، ما تتعذر معه الرقابة على إجراءات سير الدعوى من لحظة تسجيلها وحتى لحظة الفصل فيها، كما لا يوجد نظام إداري معتمد ومنشور وفقاً للأصول والقانون، وإن كان هناك -كما ذكرنا- نظام داخلي يحكم عمل المحكمة ولكنه غير منشور، على الرغم من أن قانون المحكمة أعطى لرئيس المحكمة صلاحية إصدار اللوائح الداخلية والقرارات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون بعد إقرارها من الجمعية العامة بالأغلبية المطلقة⁷⁹.

ومن خلال الاطلاع على الموقع الإلكتروني الخاص بالمحكمة لحظة إعداد هذا التقرير، يُلاحظ في هذا الجانب ضعف العمل من قبل المحكمة الدستورية، سواء في إعداد التقارير السنوية حول عمل المحكمة الدستورية أو في نشرها للجمهور، فما هو منشور في موقع المحكمة هو قرارات وأحكام المحكمة فقط⁸⁰. وأرجع رئيس المحكمة الدستورية العليا السبب في عدم وجود تقارير سنوية إلى أن المحكمة في بداية تأسيسها كانت في طور التطور ولم يكن لها كثير من النشاطات لا سيما في الفترة بين عامي (2016-2018)، كما كان هناك توقف في النشاطات إبان جائحة كورونا، ولكن العمل جارٍ على تقريرين للمحكمة الدستورية ونشاطاتها، الأول للفترة ما بين 2016-2020، والآخر للفترة ما بين 2020-2023، كما يتم العمل الآن على نشر أحكام المحكمة مع تضمينها المبادئ الدستورية المتصلة بهذه الأحكام⁸¹.

أمّا فيما يخص إقرار الدّمة المالية، ولدى مراجعة مجلس القضاء الأعلى، تبين عدم وجود إقرارات بالدّمة المالية لرئيس وأعضاء المحكمة الدستورية لديهم⁸². أمّا رئيس المحكمة الدستورية العليا فقد أكد على تقديم كل قاضٍ في المحكمة عند توليه المنصب لإقرار بالدّمة المالية، بصورة مباشرة لرئيس المحكمة⁸³.

رابعاً: الشفافية

نصّت المادة (53) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م، على أن قرارات المحكمة ونظامها الداخلي واللوائح الخاصة بالمحكمة تُنشر في الجريدة الرسمية وبغير مصروفات خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ صدورها، إلا أنه تمّ تعديل هذا النصّ بموجب القرار بقانون رقم (19) لسنة 2017م، إذ أصبح النشر في الجريدة الرسمية بموجب التعديل يقتصر على قرارات المحكمة فقط⁸⁴.

75 المادة (16) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م.

76 مقابلة مع سعادة المستشار محمد الحاج قاسم، رئيس المحكمة الدستورية العليا، في مقرّ المحكمة الدستورية العليا في رام الله، الأحد الموافق 2022/06/12، الساعة 10 صباحاً.

77 يمكن التماس ذلك من توجه المحامين والمتقاضين الذين تمّت مقابلتهم في هذا التقرير.

78 مقابلة مع سعادة المستشار محمد الحاج قاسم، رئيس المحكمة الدستورية العليا، في مقرّ المحكمة الدستورية العليا في رام الله، الأحد الموافق 2022/06/12، الساعة 10 صباحاً.

79 المادة (52) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م.

80 الموقع الإلكتروني الخاص بالمحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، متوفر على الرابط <https://www.tsc.pna.ps>.

81 مقابلة مع سعادة المستشار محمد الحاج قاسم، رئيس المحكمة الدستورية العليا، في مقرّ المحكمة الدستورية العليا في رام الله، الأحد الموافق 2022/06/12، الساعة 10 صباحاً.

82 جرى ذلك بزيارة مقرّ مجلس القضاء الأعلى، البيرة، بتاريخ 2022/06/09، الساعة 1:30 ظهراً.

83 مقابلة مع سعادة المستشار محمد الحاج قاسم، رئيس المحكمة الدستورية العليا، في مقرّ المحكمة الدستورية العليا في رام الله، الأحد الموافق 2022/06/12، الساعة 10 صباحاً.

84 المادة (21) من قرار بقانون رقم (19) لسنة 2017م، بشأن تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م.

المحور الثالث: حيادية وفاعلية أحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا، وتأثيرها على النزاهة السياسية (حصر القضايا وتحليلها)

أولاً: قرارات المحكمة الدستورية العليا المتعلقة بولاية المجلس التشريعي⁸⁵.

● قرار المحكمة الدستورية العليا التفسيري رقم (2016/03) بخصوص تفسير ولاية المجلس التشريعي⁸⁶.

وجّه وزير العدل هذا الطلب التفسيري بناءً على طلب رئيس مجلس القضاء الأعلى، بتاريخ 2016/09/26، لغاية تقديم طلب تفسير إلى المحكمة الدستورية العليا بشأن تفسير ولاية المجلس التشريعي في حدود المواد (47، و47 مكرر) من القانون الأساسي المعدل، والأهلية الوظيفية للمجلس التشريعي في حدود نص المادة (51) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، والمادة (96) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي القائم عليها الحصانة التشريعية بحدود نص المادة (1/53) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.

ويوضح قرار المحكمة موضوع النقاش، ما يخص الحصانة البرلمانية ومشمولاتها وحدودها، وهي تشمل كل قول أو فعل يصدر عن عضو المجلس التشريعي أثناء تأدية وظيفته النيابية سواء كان ذلك في قاعة المجلس أو في اللجان التابعة له، وسواء كان داخل مقر المجلس أو خارجه. فعضو المجلس التشريعي بحسب المحكمة له صفتان، صفته كممثل للشعب وبهذه الصفة يحصنه القانون الأساسي ضد المسؤولية عما يصدر من قول أو فعل، فله أن يتهم في إحدى الجلسات فلاناً بالتزوير أو الرشوة أو الخيانة، وله أن يدعي أن موظفاً قد ارتكب جريمة أثناء تأديته لوظيفته، أمّا في الفترات التي لا يؤدي العضو فيها وظيفته النيابية أو فترات حل المجلس التشريعي أو عندما ينفذ دور الانعقاد أو بعد انتهاء دورته العادية السنوية فإنه يتصرف كأني فرد عادي وتطبق عليه القواعد القانونية التي تحكم سلوك الأفراد.

أما بخصوص الولاية والصلاحيات لأعضاء المجلس التشريعي المنتخب بتاريخ 2006/1/26 ووفقاً للمنظومة التشريعية، فإن الإطار المحدد للولاية الزمنية للمجلس يتمثل في القانون الأساسي لعام 2003م وتعديلاته عام 2005م، وقانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005م والتي تشير جميعها إلى أن ولاية المجلس التشريعي هي أربع سنوات من تاريخ انتخابه، مع ضرورة إجراء انتخابات دورية كل أربع سنوات، ولاحظت المحكمة أن نص المادة (47 مكرر) جاء حرصاً من المشرع للحيلولة دون الوقوع في الفراغ التشريعي بين تاريخ انتهاء ولاية المجلس القائم، وتاريخ حلف اليمين الدستورية من قبل المجلس الجديد. إذ جاءت المادة ونصت على أن «تنتهي ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستورية».

وخلصت المحكمة في حكمها إلى ما يلي:

- الإطار المحدد لولاية المجلس التشريعي الفلسطيني هو أربع سنوات من تاريخ انتخابه.
- تمتد ولاية أعضاء المجلس التشريعي المنتهية ولايته والمنتخب بتاريخ 2006/1/26 إلى حين أداء أعضاء المجلس التشريعي الجديد اليمين الدستورية، وهذا ما أكدته المادة (47 مكرر) من القانون الأساسي المعدل لعام 2005م بحسب المحكمة، في إشارة إلى مدد الولاية للمجلس القديم إذا تعذر على النواب الجدد أداء اليمين الدستورية بسبب ظروف استثنائية. ذلك أن الظروف التي ساهمت في التمديد للمجلس التشريعي الأول في سابقة هي الأولى التي تشهدها الحياة البرلمانية الفلسطينية تتكرر نفسها في ظل الوضع الراهن للمجلس التشريعي القائم، وبالتالي وبحسب المحكمة فإن التعديل الوارد على القانون الأساسي بإضافة المادة (47 مكرر) جاء لسد الثغرات التي اعترت القانون الأساسي لسنة 2003 بما يتعلق بمدد ولاية المجلس التشريعي الزمنية.
- فيما يتعلق بالحصانة، فلم يجاوز رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية سلطته -بحسب المحكمة- في إصدار القرار بقانون لرفع الحصانة عن أي عضو من أعضاء المجلس التشريعي في غير أدوار انعقاد المجلس، والتي لا يخضع تقديرها لمعيار ثابت وإنما بتغير الظروف وفقاً لمواجهة أية آثار مادية أو غيرها قد تمس الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في البلاد لمواجهة حالات الضرورة للحفاظ على كيان الدولة وإقرار النظام فيها. وبالتالي ترى المحكمة أن القرار بقانون رقم (2012/4) الصادر بتاريخ 2012/1/3 والمتضمن رفع الحصانة عن عضو المجلس التشريعي محمد دحلان المطعون ضده بالقضية الجزائية رقم (2015/326) قد صدر وفقاً للأصول والصلاحيات المخولة للرئيس بموجب القانون.

85 صدر في هذا الشأن قراران تفسيران من المحكمة الدستورية العليا، الأول يحمل الرقم (2016/3) والثاني يحمل الرقم (2018/10).

86 الوقائع الفلسطينية، عدد 126، بتاريخ 2016/11/8، ص 96-111.

وفي سياق هذا الحكم يشير الأستاذ المحامي سلامة هلسة إلى أنه وبتاريخ 2015/4/19م، صدر قرار من محكمة الفساد في قضية جزائية رُفعت ضد عضو المجلس التشريعي محمد دحلان، إذ قررت المحكمة عدم قبول الدعوى المرفوعة ضد عضو المجلس التشريعي لتمنّعه بالحصانة البرلمانية، وتم استئناف الحكم في الثامن والعشرين من ذات الشهر، أمام محكمة الاستئناف، والتي بدورها وبتاريخ 2015/7/8 أيدت قرار محكمة الدرجة الأولى، وتم بتاريخ 2015/8/12، الطعن بالقرار أمام محكمة النقض، التي قررت بدورها بتاريخ 2016/1/10 وقف السير بالدعوى وإحالة القضية إلى المحكمة العليا بصفتها صاحبة الولاية المؤقتة في التفسير للبت في ثلاث مسائل هي: الولاية الزمنية للمجلس التشريعي في حدود نص المادة (47 مكرر) من القانون الأساسي المعدّل لسنة 2005؛ والأهلية الوظيفية للمجلس التشريعي؛ وحصانة عضو المجلس التشريعي (المطعون ضده) عن الأعمال المسندة إليه، وتحديد إذا ما كانت من الأعمال النيابية الخاضعة. وبتاريخ 2016/3/24 أصدرت المحكمة العليا بصفتها صاحبة الولاية المؤقتة في التفسير قرارها بعدم قبول الإحالة (الطلب) بالتفسير الصادر عن محكمة النقض جزاء رقم (2015/326) لعدم صحة اتصال المحكمة بذلك، سندا لأحكام المادة (30) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م، والتي حددت على سبيل الحصر الجهات التي يحق لها تقديم طلب التفسير، والتي ليس من ضمنها ما يجيز لأيّة محكمة تنظر نزاعا ما الإحالة إلى المحكمة الدستورية لتفسير نص أو نصوص قانونية كما ذهبت محكمة النقض في قرار الإحالة⁸⁷.

بعد ذلك؛ صدر قرار سيادة الرئيس بتشكيل المحكمة الدستورية العليا بتاريخ 2016/03/31، وتمت إحالة القضية للمحكمة الدستورية العليا بتاريخ 2016/9/1، التي قررت بدورها بتاريخ 2016/11/3 قانونية صلاحية رئيس السلطة في رفع الحصانة البرلمانية عن العضو محمد دحلان، مع تأكيدها على تمديد ولاية المجلس التشريعي القائم لحين حلف المجلس الجديد اليمين الدستوري.

ويشير الأستاذ هلسة، وفي ذات السياق، إلى أنه وعدداً من المحامين قد تقدموا بطلب للمحكمة الدستورية العليا يحمل الرقم (2016/4) لسحب أو إلغاء قرار التفسير رقم (2016/3) لعدة أسباب؛ منها كون هيئة المحكمة قد تشكلت خلافاً للقانون، إذ شارك سعادة القاضي أسعد مبارك في الهيئة الحاكمة للمحكمة العليا بصفتها الدستورية للنظر في ذات موضوع الدعوى في القضية رقم (2016/2)، انسجاماً مع أحكام المادة (15) من قانون المحكمة الدستورية العليا، ولكن المحكمة لم ترد على هذا الطلب⁸⁸.

ولعلّ من تداعيات قرار المحكمة آنف الذكر، وفي شهر ديسمبر من العام 2016، إصدار الرئيس الفلسطيني قراراً برفع الحصانة البرلمانية عن خمسة أعضاء من أعضاء المجلس التشريعي، وهو ما أثار حفيظة المؤسسات الحقوقية التي رأت في ذلك تغوّلاً لا مبرر له، هدم المبادئ الدستورية والضمانات التي كفلها القانون الأساسي الفلسطيني لأعضاء المجلس التشريعي المنتخبين بإرادة شعبية، معتبرين أنّ قرار رفع الحصانة البرلمانية عن أعضاء المجلس التشريعي يشكل عدواناً على الإرادة الشعبية، التي هي مصدر كل السلطات، ومساساً خطيراً بالقانون الأساسي الناظم للسلطات العامة الثلاث وحدود العلاقة بينها، وانتهاكاً للمبادئ الدستورية وبخاصة مبدأ سيادة القانون كأساس للحكم الصالح ومبدأ الفصل بين السلطات باعتباره بوصلة النظام السياسي، لصالح الهيمنة والتفرد بالقرار من قبل السلطة التنفيذية⁸⁹. الأمر الذي يفسر أنّ طلب رفع الحصانة جاء في سياق تصفية حسابات شخصية وسياسية، كون الأشخاص أظهروا مواقف معارضة لسلطة النظام السياسي.

وما يثير اللبس أيضاً؛ القرار التفسيري اللاحق الصادر عن المحكمة بذات الموضوع، وهو تفسير نصوص المواد (47، 47 مكرر، 55) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدّل، بخصوص ولاية المجلس التشريعي.

● القرار التفسيري رقم (2018/10) الخاص بتفسير المواد (47، 47 مكرر، 55) من القانون الأساسي الفلسطيني، بخصوص المجلس التشريعي⁹⁰.

بتاريخ 2018/12/2 ورد إلى قلم المحكمة الدستورية العليا كتاب معالي وزير العدل بناءً على تأشيرة معالي رئيس مجلس القضاة الأعلى، بتاريخ 2018/11/27، وذلك وفقاً لأحكام المادتين (2/24، 1/30) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م لتفسير المادتين (47، 47 مكرر) والمادة (55) من القانون الأساسي وتعديلاته، بهدف بيان فيما إذا كان المجلس التشريعي منتظماً في عمله أم أنه معطل، وفيما إذا كان أعضاء

87 مقابلة مع الأستاذ المحامي سلامة هلسة، البيرة، يوم السبت الموافق 2022/05/28، الساعة 4 عصراً.

88 مقابلة مع الأستاذ المحامي سلامة هلسة، البيرة، يوم السبت الموافق 2022/05/28، الساعة 4 عصراً.

89 انظر/ي: «مجلس المنظمات يرفض قرار رفع الحصانة ويحذر من انهيار شامل في النظام السياسي»، بتاريخ 2016/12/14، متوفر على الرابط: مجلس المنظمات يرفض قرار رفع الحصانة ويحذر من انهيار شامل في النظام السياسي (alhaq.org)، تاريخ الزيارة 2022/06/16م.

90 الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز (19) بتاريخ 2018/1/23، ص 44-51.

المجلس التشريعي في وضعه الحالي يستحقون رواتب أم لا، ويشير طلب التفسير إلى أن عدم انعقاد المجلس منذ انتهاء دورته الأولى بتاريخ 2007/7/5 حتى انتهاء مدته قانونياً ودستورياً بتاريخ 2010/1/25م، وبالتالي بقاءه في حالة عدم انعقاد وغيباه وتعطله عن عمله، يؤدي إلى انتهاك القانون الأساسي وقانون الانتخابات العامة، والمساس بالمصلحة العامة ومصلحة الوطن والمصلحة الوطنية العليا للشعب الفلسطيني.

وقد ناقشت المحكمة في تفسيرها عدّة نقاط، أبرزها أن المجلس التشريعي قدّ صفته كسلطة تشريعية وذلك لعدم انعقاده منذ العام 2007م، إذ إنّ هذه الصفة -حسب المحكمة- منوطة بممارسة الصلاحيات التشريعية والرقابية، وهذا ما لا يمكن معه انطباق المادة (47 مكرر) في حالة عدم إجراء الانتخابات بصورة دورية، أي بدون وجود مجلس قائم قديم، ومجلس منتخب جديد. وفيما يخصّ المادة (55) فتوصلت المحكمة إلى عدم أحقية استمرار أعضاء المجلس التشريعي بالحصول على أية استحقاقات أو مكافآت مالية، وخلصت في حكمها إلى أنه وبما أن المجلس غير منعقد منذ العام 2007م، فإنّ مصلحة الوطن، والمصلحة العليا للشعب الفلسطيني تقتضي حله من تاريخ هذا القرار، مع دعوة السيد الرئيس لإجراء الانتخابات خلال ستة أشهر من تاريخ نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية⁹¹.

وقد أثار هذا القرار التفسيري جدلاً واسعاً في الأوساط الحقوقية، إذ عارضت مؤسسات المجتمع المدني هذا القرار التفسيري، لمخالفته القانون الأساسي الفلسطيني، تحديداً المادة (113) والتي تمنع حل المجلس التشريعي حتى في حالة الطوارئ، إذ اجتهد البعض واعتبر أنه من باب أولى عدم جواز حل المجلس في الظروف العادية، ويرون أن الانتهاك الدستوري الحقيقي هو عدم إجراء الانتخابات العامة منذ العام 2010م، ورغم قرار المحكمة بدعوة الرئيس إلى إجراء انتخابات خلال ستة أشهر من تاريخ نشر القرار في الوقائع الفلسطينية، إلا أنه لم يتم إجراء انتخابات رئاسية وتشريعية شاملة حتى لحظة إعداد هذا التقرير، وبالتالي فإنّ قرار المحكمة طبق في شقه الأول، ولم يطبق الشق الآخر المتعلق باستحقاق إجراء الانتخابات العامة⁹². ويذهب البعض إلى أبعد من ذلك، بالقول إنّ المحكمة عندما تم تشكيلها كانت لأهداف سياسية واضحة، منها حل المجلس التشريعي ورفع الحصانة عن بعض أعضائه، وهو ما تم فعلاً⁹³. الأمر الذي أدى إلى سيطرة الرئيس على إصدار التشريعات وأضعف النزاهة السياسية ومبدأ الفصل بين السلطات وعطل الآلية الديمقراطية لتداول السلطة من خلال تعطيل عملية الانتخابات الدورية للسلطة التشريعية.

إضافة إلى ما سبق، فقد خالفت المحكمة الدستورية العليا في قرارها التفسيري رقم (2018/10)، ما سبق وأن أقرته بموجب القرار التفسيري رقم (2016/3)، إذ أكدت المحكمة وبشكل صريح في القرار (2016/3) على مدى ولاية المجلس التشريعي القائم لحين حلف المجلس التشريعي الجديد لليمين الدستوري، إلا أن قرار المحكمة بحل المجلس يتعارض جملة وتفصيلاً مع حكمها السابق بالخصوص، حيث أقرت بالحكم الأول انطباق المادة (47 مكرر) من القانون الأساسي، ورأت فيه سداً لثغرة كانت موجودة في القانون الأساسي، إلا أنها عادت وحكمت بعدم انطباق المادة آنفة الذكر. وقد تقدمت مجموعة من المحامين بطلب إلى المحكمة الدستورية لرفع التناقض بين القرارين التفسيريين، إلا أن المحكمة لم ترد على هذا الطلب⁹⁴، كما أن قانون المحكمة الدستورية لم يرد فيه ما يخص التعارض بين قرارين صدرتا من المحكمة بذات الموضوع. ولعل القرارين السابقين يثيران تساؤلات عديدة حول حيادية المحكمة ووقفها على مسافة واحدة مع كافة الأطراف والسلطات.

91 وقعت الاستفادة في هذه الجزئية من عاصم خليل، وياسمين خميس، «واقع النظام الدستوري وتطوره: مراجعة لأهم الأحداث والقرارات خلال العام 2018»، سلسلة أوراق عمل بيرزيت للدراسات القانونية، وحدة القانون الدستوري، كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، 2018، ص 10.

92 نذكر من هذه المواقف على سبيل المثال لا الحصر: ورقة موقف حول قرار المحكمة الدستورية العليا بحلّ المجلس التشريعي صادر عن مركز القدس للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان، متوفر على الرابط: ورقة موقف بشأن قرار المحكمة الدستورية بحلّ المجلس التشريعي والدعوة لانتخابات (jla.ps). وورقة موقف صادرة عن مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان بشأن قرار المحكمة الدستورية بحلّ المجلس التشريعي والدعوة لانتخابات تشريعية متوفر على الرابط: ورقة موقف صادرة عن مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان بشأن قرار المحكمة الدستورية بحلّ المجلس التشريعي والدعوة لانتخابات تشريعية (alhaq.org).

93 مقابلة مع الدكتور عمار دويك، مدير عام الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله، يوم الأربعاء الموافق 2022/6/1، الساعة 10 صباحاً.

94 مقابلة مع الأستاذ المحامي سلامة هلسة، البيرة، يوم السبت الموافق 2022/05/28، الساعة 4 عصراً.

ثانياً: قرارات المحكمة الدستورية بخصوص مكانة الاتفاقيات الدولية في النظام القانوني الفلسطيني⁹⁵.

أ. الطعن الدستوري رقم (2017/4) الصادر بتاريخ 2017/10/19⁹⁶.

تعرضت المحكمة الدستورية العليا إلى مكانة الاتفاقيات الدولية ضمن النظام الوطني وذلك بموجب إحالة من محكمة صلح جنين، لما تراءى لمحكمة الموضوع من تعارض بين نصوص القانون الأساسي الفلسطيني واتفاقية المقر الخاصة بمنظمة «الأونروا»، وقد خلصت المحكمة في قرارها بالأغلبية إلى «سمو الاتفاقيات الدولية على التشريعات الداخلية بما يتواءم مع الهوية الوطنية والدينية والثقافية للشعب الفلسطيني»، دون أن تحدد طبيعة هذه التشريعات، أو آلية الإدماج ضمن النظام الوطني الداخلي، أو مفهوم هذه الهوية أو معايير تطبيقها، وهذا ما يعدّ أقرب لنظام «التحفظ» في القانون الدولي العام. حيث أوردت قيدا على إنفاذ الاتفاقيات الدولية داخل النظام الوطني، وقد أثير جدل قانوني حول صلاحية المحكمة في القيام بالتحفظ أو الرقابة على دستورية المعاهدات، كما اعتبر البعض أنّ المحكمة قد تركت الباب مفتوحا لتأويل مفهوم الهوية ومعاييرها⁹⁷.

ب. قرار المحكمة الدستورية التفسيري رقم (2017/5) بتاريخ 2018/3/12، الخاص بتفسير المادة (10) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م⁹⁸.

بتاريخ 2017/10/27 ورد إلى قلم المحكمة الدستورية طلب تفسير مقدّم من وزير العدل بناءً على طلب رئيس الوزراء بتاريخ 2017/10/19، المقدّم من وزير الخارجية والمغتربين بتاريخ 2017/9/24، وذلك لتفسير نصّ المادة (10) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، والتي تنص على «1. حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ملزمة وواجبة الاحترام. 2. تعمل السلطة الوطنية الفلسطينية دون إبطاء على الانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الإقليمية والدولية التي تحمي حقوق الإنسان». وذلك لبيان أوجه الاحترام لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وآليات الإدماج للمعاهدات التي تتضمن إليها دولة فلسطين، والمكانة القانونية التي تتمتع بها.

وقد خلصت المحكمة في قرارها، إلى أنّ اعتبار وثيقة إعلان الاستقلال جزءاً لا يتجزأ من المنظومة الدستورية في فلسطين، وتعلو القانون الأساسي، وتأتي المعاهدات الدولية في مرتبة أقل من القانون الأساسي، وأعلى من التشريعات العادية، ويجب مصادقة رئيس الدولة على المعاهدات والاتفاقيات التي تتضمن إليها دولة فلسطين. وفيما يتعلق بآلية إدماج الاتفاقيات الدولية ضمن النظام الوطني، فتوصلت المحكمة إلى أنّ المعاهدة أو الاتفاقية لا تعدّ بحدّ ذاتها قانوناً، وإنما لا بدّ من مرورها بالمراحل الشكلية الواجب توافرها لإصدار تشريع داخلي لإنفاذها.

وفي إطار التعقيب على قرار المحكمة الدستورية العليا فيما يخصّ مكانة الاتفاقيات الدولية في النظام الوطني، يرى البعض -ودون الدخول بما اعتري القرارين من مخالفات شكلية- أنّها تشكل عائقاً أو تضع عقبات أمام إنفاذ اتفاقيات حقوق الإنسان في النظام الوطني⁹⁹، وقد أوردت مؤسسة الحق في تقريرها الخاص الموازي المقدّم للجنة القضاء على التمييز العنصري 2019 وتحديدًا البند (14): «الاتفاقية، غير نافذة، في الأرض الفلسطينية المحتلة، أسوة بغيرها من الاتفاقيات الأساسية لحقوق الإنسان التي انضمت إليها دولة فلسطين بدون تحفظات، هذا ما يؤكد القرار الصادر عن المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية بتاريخ 2018/3/12 في الطعن الدستوري (2017/5) عندما عُرض على المحكمة الدستورية العليا تفسير دستوري يتعلق بالمادة (10) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 وتعديلاته، حيث تبنت المحكمة، في قرارها المذكور، مبدأ ازدواجية القاعدة القانونية وقضت المحكمة بأنّ المعاهدات أو الاتفاقيات الدولية لا تعدّ بذاتها قانوناً يُطبق في فلسطين، وإنما لا بدّ أن تكتسب القوة من خلال مرورها بالمراحل الشكلية الواجب توافرها لإصدار قانون داخلي معين لإنفاذها. وحيث إنّ الاتفاقية، لم تصدر بقانون فلسطيني داخلي، ولم يُنشر في الجريدة الرسمية، فإنّها لا تعدّ نافذة في الأرض الفلسطينية المحتلة»¹⁰⁰. كما أشارت الحق في تقريرها المقدّم إلى لجنة سيداو بشأن التقرير الرسمي الأولي المقدّم من دولة

95 صدر بهذا الشأن عن المحكمة الدستورية العليا، قرارها في الطعن الدستوري (2017/4)، وقرارها التفسيري رقم (2017/5).

96 يمكن الاطلاع على الحكم من خلال الرابط:

https://www.birzeit.edu/sites/default/files/mhkm_dstwry.2017-4.pdf

97 يراجع في ذلك: «ورقة موقف حول «قرار المحكمة الدستورية العليا حول مكانة الاتفاقيات الدولية في النظام القانوني الفلسطيني»»، سلسلة أوراق عمل بيرزيت للدراسات القانونية (2017/12)، وحدة القانون الدستوري، كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، 2017.

98 الوقائع الفلسطينية، عدد (141)، بتاريخ 2017/3/25.

99 مقابلة مع الدكتور عمار دويك، مدير عام الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله، يوم الأربعاء الموافق 2022/6/1، الساعة 10 صباحاً.

100 تقرير مؤسسة الحق المقدّم إلى الجلسة (99) للجنة القضاء على التمييز العنصري بشأن التقريرين الأول والثاني المقدمين من دولة فلسطين، منشور بالإنجليزية على موقع مؤسسة الحق على الرابط <http://www.alhaq.org/advocacy/14840.html>.

فلسطين في حزيران 2018 وتحديدًا البند (8) ومفاده «أصدرت المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية قراراً بتاريخ 2017/11/19 في الطعن الدستوري رقم (2017/4) قررت فيه بالأغلبية سموّ الاتفاقيات الدولية على التشريعات الفلسطينية، بما يتواءم مع الهوية الوطنية والدينية والثقافية للشعب العربي الفلسطيني». «المحكمة الدستورية، أبدت تحفظاً عاماً على سيداو، وخالفت سيداو، وخالفت القانون الأساسي الفلسطيني، وخالفت قانون المحكمة الدستورية العليا لسنة 2006 الذي لا يمنحها هذا الاختصاص»¹⁰¹.

أما رئيس المحكمة الدستورية العليا، سعادة المستشار محمد الحاج قاسم، فقط أكد على ضرورة التمييز بين نوعين من المعاهدات: المعاهدات الشارعة، والمعاهدات العقدية. حيث كان الحكم الأول «الطعن الدستوري» خاصاً بمعاهدة عقدية، أما التفسير الثاني، فقد كان حول آلية إنفاذ وإدماج المعاهدات «الشارعة»¹⁰².

ثالثاً: حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن الدستوري رقم (2018/8) بشأن الطعن في دستورية المادة (1/4) من القرار بقانون رقم (11) لسنة (2017) بشأن تنظيم الإضراب في الوظيفة العمومية¹⁰³.

تقدم مجلس نقابة الأطباء بطعن عن طريق الدعوى المباشرة للمحكمة الدستورية العليا الفلسطينية حول دستورية المادة (1/4) من القرار بقانون رقم (11) لسنة (2017) بشأن تنظيم الإضراب في الوظيفة العمومية، والذي يحظر الإضراب على العاملين في القطاع الصحي من غير الإداريين، وقد قررت المحكمة الدستورية العليا دستورية النصّ وانسجامه مع أحكام القانون الأساسي الفلسطيني في مادته (4/25) التي نصّت على أن: (الحق في الإضراب يمارس في حدود القانون)¹⁰⁴.

ويظهر من القرار، أنّ المحكمة ذكّرت بالقيمة الدستورية للحق في الإضراب بما يُعم إضراب الموظفين العموميين، إلا أنها عادت وربطت ممارسة هذا الحق في إطار حدين: حد التنظيم التشريعي للحق في الإضراب بواسطة المشرّع، وحد ما تقتضيه المصلحة العامة وسير المرافق العامة بانتظام واضطراد مُفرقة في ذلك بين المرافق العامة السيادية وغير السيادية، وخلصت إلى تصنيف مرفق القطاع الصحي على أنه مرفق أساسي، وإن لم يرق إلى مصاف المرافق العامة السيادية كما تصرّح المحكمة، والذي ينجم عن تعطله أو إرباك العمل فيه المساس بحقّي الحياة والعلاج.

مع احترام قيمة المبررات التي ساقتها المحكمة للقول بعدم وجود عوار دستوري في نصّ المادة (1/4) من القرار بقانون رقم (11) لسنة (2017) بشأن تنظيم الإضراب في الوظيفة العمومية، والتي تحظر الإضراب على العاملين في القطاع الصحي من غير الإداريين، إلا أنها من جانب آخر لم تعمل ولم تُراع مبدأ الموازنة ما بين المصلحة العامة وسير المرافق العامة بانتظام واضطراد من جهة، ومصلحة العاملين غير الإداريين في القطاع الصحي ومطالبهم المهنية المشروعة من خوض الإضراب من جهة أخرى؛ فالمحكمة اهتمت بصفة أساسية في تسبب قرارها على التذكير بمضار خوض الإضراب على المرفق الصحي والمصلحة العامة؛ المتمثلة في تعطل المرفق الصحي وانتهاك الحق في الحياة والعلاج للمواطنين والمرضى، متجاهلة في ذلك حقوق الأطباء، والذين يشكلون فئة هامة في المجتمع ومن أكثرها فعالية وتأثيراً، وأنّ من شأن تجاهل حقوقهم وإنكارها الإضرار بالمصلحة العامة عن طريق فقدان هؤلاء للحافز على العمل بأمانة وإخلاص، ما يعود بالضرر على مصلحة المرفق الصحي والمرضى والمجتمع بصفة عامة، خاصة في ظل غياب وسائل بديلة مؤثرة يمكن لتلك الفئات اللجوء إليها كبديل عن خوض الإضراب للمطالبة بالحقوق المشروعة. وقد اعتبر الأطباء أنّ القرار كان منحازاً لمصلحة السلطة التنفيذية واستجابة لموقفها على حساب مصلحة فئة من المواطنين.

101 تقرير مؤسسة الحق المقدم إلى الجلسة (70) للجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة بشأن التقرير الأولي لدولة فلسطين، منشور بالإنجليزية على موقع مؤسسة الحق على الرابط <http://www.alhaq.org/advocacy/6173.html> وتقرير المتابعة على ذات الرابط.

102 مقابلة مع سعادة المستشار محمد الحاج قاسم، رئيس المحكمة الدستورية العليا، في مقر المحكمة الدستورية العليا في رام الله، الأحد الموافق 2022/06/12، الساعة 10 صباحاً.

103 في كل ما يتعلق بهذه الجزئية، وقعت الاستفادة من أشرف صيام وعبيد جردات، استقلالية وحداية ونزاهة محكمة العدل العليا في معالجتها للطعون المقدمة لها في الفترة ما بين (2015-2019)، كانون الثاني 2021، الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، سلسلة تقارير رقم 177 لسنة 2020، ص 25 وما بعدها، والمنشور على الموقع الإلكتروني للإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، <https://www.aman-palestine.org/reports-and-studies/14692.html>.

104 حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، في الطعن الدستوري رقم (2018/8)، الصادر بتاريخ 2020/2/26، والمنشور في (الوقائع الفلسطينية. العدد 165، بتاريخ 2020/3/19)، ص 64.

رابعاً: قرار المحكمة الدستورية في الطعن الدستوري (2019/17)، بخصوص الطعن في القرار بقانون رقم (16) لسنة 2019م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية، وقرار بقانون رقم (17) لسنة 2019م بشأن تشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي¹⁰⁵.

تقدمت بهذا الطعن مجموعة من القضاة، وذلك عن طريق الدعوى الأصلية المباشرة، للطعن في القرارين بقانون (16) و(17) لسنة 2019، الأول بتعديل أحكام قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، والثاني بتشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي، وذلك استناداً إلى أحكام المادة (1/27) من قانون المحكمة.

وقد ناقشت المحكمة القرارين بقانون محل الطعن، إذ اعتبرت أن النعي على أن القرار بقانون رقم (16) لسنة 2017م، وتحديد المادة (2) منه، والتي تنص على إنهاء خدمة القضاة الذين تجاوزوا سن الستين وقت العمل به يعد مخالفة لأحكام القانون الأساسي، ذلك لأن النص على رجعية تطبيق القانون يجب ألا يمتد إلى المساس بالمراكز القانونية المكتسبة، كما أنه لا يجوز بأي حال عزل القضاة بالطريقة التي رسمها هذا القرار بقانون، تكريساً لما ورد في قانون السلطة القضائية والقانون الأساسي المعدل لعام 2003م، وخلصت المحكمة إلى عدم مشروعية القرار بقانون رقم (16) لسنة 2019م، لعدم تقييد المشرع بالإجراءات والشكليات التي رسمها القانون الأساسي المعدل 2003م، وقانون السلطة القضائية لعام 2002م.

أمّا فيما يتعلق بالقرار بقانون رقم (17) لسنة 2019، فاعتبرت المحكمة أن مشروعات القوانين المقصودة في المادة (100) من القانون الأساسي هي مشاريع القوانين المتعلقة بالشأن القضائي، والتي يلزم لصدورها أن يؤخذ رأي مجلس القضاء الأعلى بشأنها، واعتبرت أن القرار بقانون آنف الذكر لا يعد من القوانين ذات الشأن القضائي، وإنما هو تشريع ذو طابع إداري مختص في إدارة المرفق القضائي، ورأت المحكمة أن هذا القرار بقانون لا يعد تدخلاً في شؤون العدالة، وخلصت بالنتيجة إلى رد الطعن المقدم بخصوص القرار بقانون رقم (17) لسنة 2019م.

تكمن خطورة القرارين في أنهما ساهما في إحالة ربع عدد القضاة إلى التقاعد على نحو مُباغت وبخاصة قضاة المحكمة العليا (35 قاضياً) الذين لم يتبق منهم أحد، وإحالة قضاة في محاكم الاستئناف ومحاكم البداية للتقاعد، وحل مجلس القضاء الأعلى القائم، وحل كافة هيئات المحكمة العليا الفلسطينية ومحاكم الاستئناف. وقد منح السيد الرئيس مجلس القضاء الأعلى الانتقالي صلاحيات واسعة جداً، دون ضوابط أو معايير، خلافاً للقانون الأساسي وقانون السلطة القضائية، من شأنها أن تفتح المجال لإمكانية الاستغناء عن المزيد من القضاة داخل السلطة القضائية. وتأتي تلك القرارات بقانون بعد مرور سبعة أشهر على قيام المحكمة الدستورية العليا بحل المجلس التشريعي الفلسطيني¹⁰⁶.

ويُلاحظ أن الحكم آنف الذكر، قد حكم بعدم دستورية القرار بقانون رقم (16) لسنة 2019م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية، إلا أن المحكمة وفي ذات الوقت قد حكمت بدستورية وشرعية القرار بقانون الصادر رقم (17) لسنة 2019م بتشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي. ويرى الأستاذ المحامي أحمد الصياد، وهو أحد وكلاء الطاعنين في هذه القضية، أن كلا القرارين بقانون جاء بنفس السياق، وأن العوار الذي أصاب القرار رقم (16) قد أصاب القرار رقم (17) أيضاً، إذ إنهما جاءا في نفس السياق، ويعد الأخير تدخلاً واضحاً في شؤون العدالة، وهذا يضرب بعرض الحائط القواعد الدستورية والتشريعية بالخصوص، فكان من الأجدر للمحكمة أن تحكم بعدم دستورية القرارين. ويرى الصياد أن المحكمة قد تكون قد عملت على إخراج قرارها بحيث يكون الحكم مرضياً لكل الأطراف، وهذا برأيه عائق كبير أمام حيادية واستقلالية ونزاهة المحكمة¹⁰⁷.

وقد جاء هذا القرار الذي أثار الجدل مجدداً حول حيادية المحكمة ووقوفها مع كافة السلطات على مسافة واحدة، لا سيما أن القرار بقانون رقم (17) لسنة 2019م قد أحدث جدلاً واسعاً في حقيقة ما تم الإعلان عنه في أن المجلس سيكون لفترة مؤقتة لإصلاح منظومة القضاء، وأن يصار بعد ذلك إلى تشكيل مجلس قضاء أعلى دائم، وما يزيد من هذه الشكوك أنه تم لاحقاً تشكيل مجلس قضاء أعلى دائم، ولكن ما أثار الاستغراب في حينه هو أن رئيس المجلس الانتقالي هو ذاته رئيس المجلس الدائم الذي تم تعيينه.

خامساً: قرار المحكمة الدستورية العليا في التفسير الدستوري رقم (2016/1)، بتاريخ 2016/9/18¹⁰⁸.

في إطار الحديث عن هذا الحكم، فقد وقع تضارب بين اتجاهات المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية والمحكمة العليا المنعقدة كمحكمة قضاء إداري بشأن مسألة تفسير نصّ المادتين (18) و(20) من قانون السلطة القضائية الفلسطيني لسنة 2002؛ حيث تنظم المادة (18) آلية شغل الوظائف القضائية بوجه عام. بينما تضبط المادة (2/20) الشروط الخاصة

105 تم نشر كلا القرارين في الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز رقم (20)، بتاريخ 2019/7/16.

106 عصام عابدين، «قراءة قانونية في القرارين بقانون بشأن تعديل قانون السلطة القضائية وتشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي»، مؤسسة الحق، 2019/7/24، متوفر على الرابط: <https://www.alhaq.org/ar/advocacy/14779.html>.

107 مقابلة مع المحامي الأستاذ أحمد الصياد، رام الله، يوم السبت الموافق 2022/05/28 الساعة 3:30 عصراً.

108 الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز رقم (12)، بتاريخ 2016/9/26م.

بالمُرشح ليشغل وظيفة قاضٍ في المحكمة العليا الفلسطينية. حيث تعود حيثيات هذا التضارب إلى قيام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ 20/1/2016 بتعيين القاضي سامي صرصور أحد المنسّبين من مجلس القضاء الأعلى، رئيساً للمحكمة العليا رئيساً لمجلس القضاء الأعلى. وبتاريخ 21/1/2016 أصدر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية قراراً آخر بتعيين قاضي المحكمة العليا عماد سليم «أسعد عبد الله» سعد نائباً أول لرئيس المحكمة العليا نائباً أول لرئيس مجلس القضاء الأعلى¹⁰⁹.

إنّ نقطة الخلاف دارت حول قرار تعيين نائب أول لرئيس المحكمة العليا نائب أول لرئيس مجلس القضاء الأعلى، حيث رأى أحد قضاة المحكمة العليا أنّ هذا القرار يلحق الضرر به، فتقدم بطعن فيه بتاريخ 20/3/2016 لدى المحكمة العليا المنعقدة كمحكمة قضاء إداري، شارحاً أنّ هذا القرار مخالف لقانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، وتحديدًا للمادة (18) منه، حيث صدر بدون إجراء التنسيب اللازم، وأنّ فيه استقواءً واغتصاباً للسلطة التنفيذية ولجوهر اختصاص السلطة القضائية، وأنّه مخالف لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001؛ كونه استحدث منصباً جديداً غير منصوص عليه في القانون، وهو منصب «النائب الأول» لرئيس المحكمة العليا النائب الأول لرئيس مجلس القضاء الأعلى.

وقد توصلت المحكمة إلى أنّ قرار تعيين نائب أول لرئيس المحكمة العليا نائب أول لرئيس مجلس القضاء قد صدر بدون تنسيب خلافاً لأحكام قانون السلطة القضائية، وأنّه استحدث منصباً جديداً غير موجود في القانون الفلسطيني، ما يترتب عليه إلغاء ذلك القرار، وقد عبّرت المحكمة العليا عن ذلك بقولها: «حيث إنه لا يوجد في قانون السلطة القضائية وقانون تشكيل المحاكم النظامية مسمى وظيفي بدرجة نائب أول لرئيس المحكمة العليا و/أو لرئيس مجلس القضاء الأعلى. وتأسيساً على ما تقدم، فإنّه يكون من الثابت أنّ القرارين الصادرين بتعيين المستدعى ضدّه الثالث القاضي عماد سليم «أسعد عبد الله» سعد نائباً لرئيس المحكمة العليا نائباً لرئيس مجلس القضاء قد صدر من المستدعى ضدّه الأول بدون تنسيب عن مجلس القضاء الأعلى الأمر الذي يجعل من القرارين محل الطعن المائل مستوجب الإلغاء»¹¹⁰.

ولاحقاً للطعن المذكور، وأثناء النظر فيه من المحكمة العليا وبتاريخ 9/6/2016 بناءً على طلب من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ورئيس مجلس الوزراء، تقدم وزير العدل وفقاً للقانون بطلب إلى المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية لتفسير نصّ المادتين (18) و(20) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، وذلك بقصد بتّ المحكمة الدستورية العليا بنفس موضوع الطعن المقدم لدى المحكمة العليا بشأن صحة تعيين نائب أول لرئيس المحكمة العليا نائباً أول لرئيس مجلس القضاء الأعلى.

وبنفس اليوم (أي بتاريخ 18/9/2016)، الذي بتّ فيه المحكمة العليا بالقرار محلّ الطعن بشأن شرعية تعيين نائب أول لرئيس المحكمة العليا نائباً أول لرئيس مجلس القضاء الأعلى، قررت المحكمة الدستورية العليا خلاف ما ذهبت إليه المحكمة العليا تماماً، حيث صرّحت المحكمة الدستورية العليا بأنّه: «قررت المحكمة الدستورية العليا بأنّها لا ترى أيّ تنازع بين مفهوم المادتين (18) و(20) من قانون السلطة القضائية وما ينبني عليهما من أحكام المادتين (24) و(29) من قانون تشكيل المحاكم النظامية، والصلاحيات الممنوحة لرئيس دولة فلسطين بموجب القانون الأساسي والقوانين سارية المفعول في فلسطين، وأنّ القرارات الصادرة عن الرئيس بالخصوص تتفق مع ما قام به بتعيين القاضي عماد سليم «أسعد عبد الله» سعد نائباً أول لرئيس المحكمة العليا نائباً أول لرئيس مجلس القضاء الأعلى ولا يعدّ استحداثاً لمنصب جديد، باعتبار أنّ تنسيبه كان لمنصب أعلى من المنصب الذي تمّ تعيينه فيه، كما أنّه لا يوجد أيّ اختلاف قانوني أو لغوي بين كلمة النائب الأول وكلمة أقدم النواب فكلاهما نواب إلى ذات المعنى والهدف المذكور»¹¹¹.

إنّ هذا التضارب بين توجّه ورؤية المحكمة الدستورية العليا والمحكمة العليا حيال المسألة السابقة محلّ النزاع، يمكن حسمه من خلال التذكير بالقواعد القانونية النازمة لحجية القرارات الصادرة بالتفسير عن المحكمة الدستورية العليا في مواجهة التفسيرات الصادرة عن المحاكم الأخرى، فإنّ المادة (1/41) من قانون المحكمة الدستورية العليا الفلسطيني أعطت للقرارات التفسيرية الصادرة عن المحكمة العليا قوة الإلزام في مواجهة جميع سلطات الدولة. وعليه، فهذه الحجية ملزمة لكافة المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها.

109 يُراجع بشأن كافة تفاصيل وحيثيات هذه القضية حكم المحكمة العليا المنعقدة في رام الله كمحكمة قضاء إداري رقم (4) لسنة 2016، تاريخ الفصل فيه 18/9/2016.

110 حكم المحكمة العليا الفلسطينية المنعقدة في رام الله كمحكمة قضاء إداري رقم (4) لسنة 2016، تاريخ الفصل فيه 18/9/2016.

111 المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية المنعقدة في رام الله «تفسير»، قضية رقم (1) لسنة (1) قضائية، بتاريخ 18/9/2016.

وبالرجوع إلى نص القضية رقم (1) لسنة (1) قضائية المحكمة الدستورية العليا «تفسير» فإن موضوع هذه القضية وفق ما جاء على لسان المحكمة، هو طلب تفسير نصّ المادتين (18) و(20) من قانون السلطة القضائية الفلسطيني المقدم من وزير العدل بناءً على طلب السيد رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء، ولم تكن هناك أية طلبات أخرى، ومع ذلك يُلاحظ أنّ المحكمة انحرفت عن طلب التفسير، ولم تتقف إرادة المشرّع حسب الأصول والقواعد الموضوعية المرعية في التفسير، باستثناء استنتاجها المتمثل في عدم وجود اختلاف قانوني أو لغوي بين كلمة النائب الأول وكلمة أقدم النواب؛ فرأت أنّ كليهما يصبّ في ذات المعنى المذكور.

ويُلاحظ في نفس الوقت أنّها تجاوزت موضوع الطلب، وسمحت لنفسها بالبحث في مسألة دستورية قرار رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتعيين القاضي عماد سليم «اسعد عبد الله»، سعد نائباً أول لرئيس المحكمة العليا نائباً أول لرئيس مجلس القضاء الأعلى، حيث اتصلت بذلك بغير الطرق القانونية المنصوص عليها في قانون المحكمة الدستورية العليا للاتصال بالدعوى الدستورية، وأعطت لنفسها صلاحية النظر في قرار إداري محجوز النظر في شرعيته للمحكمة العليا المنعقدة كمحكمة قضاء إداري؛ باعتبارها الجهة المختصة دون غيرها في طلبات الإلغاء والتعويض ووقف التنفيذ التي يرفعها القضاء ضدّ هذه القرارات الإدارية المتعلقة بأيّ شأن من شؤونهم، وكذلك الفصل في المنازعات الخاصة بالرواتب والمعاشات والمكافآت المستحقة لهم أو لورثتهم وغيرها¹¹²، وليس فحسب، بل جالت وأسهمت في تقديم الحجج التي تدعم صحة ودستورية قرار التعيين، وكأنّها نصّبت نفسها خصماً للمحكمة العليا، وما يدل على هذا أنّها خلصت إلى أنّ القرارين اللذين أصدرهما رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والنصوص التي استند عليها لا تخالف القانون الأساسي المعدّل، وهو ما لم يُطلب منها البتّ فيه. هذا إلى جوار صدور قرار المحكمة الدستورية العليا في نفس اليوم الذي أصدرت فيه المحكمة العليا حكمها، والظروف الواقعية التي سادت في ذلك اليوم تدل على أنّ هدف المحكمة الدستورية العليا كان تقوية الفرصة على المحكمة العليا للفصل في المسألة محل الخلاف، والتي تعهدت بها المحكمة العليا في وقت سابق على المحكمة الدستورية العليا¹¹³.

سادساً: حكم المحكمة الدستورية العليا في طلب تفسير رقم (4) لسنة 2017.

من الحلول المحمودة التي توصلت إليها المحكمة الدستورية العليا، وإن تجاوزت تخوم طلب التفسير إلى ميدان رقابة الدستورية، هو تفسير نصّ المادة (69) والمادة (71) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م ونصّ المادة (88) من قرار مجلس الوزراء رقم (45) لسنة 2005م، باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م، المعدّل بالقانون رقم (4) لسنة 2005م في طلب تفسير رقم (4) لسنة 2017، سنة (3) تفسير¹¹⁵. وقد خلصت المحكمة إلى الحوصلة الآتية:

- ترى المحكمة الدستورية العليا أنّ المادة (71) واضحة، ولا لبس فيها ولا غموض.
- إنّ المادة (69) يجب أن تُقرأ بالضمانات القانونية ذاتها الواردة في المادة (71) وفقاً لمبدأ المساواة في توافر الضمانات القانونية من أجل تحقيق عادل وشفاف.
- أيّ لائحة تتعلق بتشكيل لجان التحقيق، وتخلو من الضمانات الواردة في المادة (71)، وبالمقاييس عليها المادة (69) هي لوائح غير دستورية، وهذا ما ينطبق على المادة (88) من قرار مجلس الوزراء رقم (45) لسنة 2005، باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998، المعدّل بالقانون رقم (4) لسنة 2005، وبالنسبة اعتبار أنّه من غير الدستوري انطواء لجنة التحقيق على عضو تقلّ درجته الوظيفية عن درجة الموظف المحقق معه حتى ولو كان موظفاً بمسمى قانوني.

112 المادة (46) من قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2002.

113 وقعت الاستفادة في هذه الجزئية من أشرف صيام، «رقابة محكمة العدل العليا على اللوائح الإدارية في القانون الفلسطيني» (أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة تونس المنار، 2017-2018)، ص 231-237. (غير منشورة).

114 الوقائع الفلسطينية، عدد 150، بتاريخ 2018/12/23.

115 تنص المادة (69) من قانون الخدمة المدنية: «1. تكون الإحالة للتحقيق على مخالفة تأديبية ممن يملك سلطة توقيع العقوبة على الموظف. 2. فيما عدا عقوبة التنبيه أو لفت النظر لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد إحالته إلى لجنة للتحقيق معه وسماع أقواله، ويتم إثبات ذلك بالتسجيل في محضر خاص، ويكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً. 3. لا يجوز توقيع أكثر من عقوبة على نفس المخالفة». وتنص المادة (71) من قانون الخدمة المدنية على أن: «أ. تكون إحالة موظفي الفئة العليا للتحقيق على المخالفات التأديبية بقرار من مجلس الوزراء بناءً على طلب من رئيس الدائرة الحكومية التابعين لها. ب. تتولى التحقيق لجنة يشكلها مجلس الوزراء من موظفين لا تقل درجاتهم عن درجة الموظف المحال للتحقيق. ج. ترفع اللجنة توصياتها إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بشأنها وفقاً لأحكام هذا القانون».

سابعاً: أحكام المحكمة الدستورية العليا بشأن الحق في التقاضي على درجتين¹¹⁶.

رَسَّخت المحكمة الدستورية العليا في حكمها أسفله مبادئ دستورية، تتمثل في المساواة بين المواطنين، وحق التقاضي المكفول في المادة (30) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003م.

أ. حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن الدستوري رقم (2019/19)، بشأن الطعن بعدم دستورية الفقرة (7) من المادة (3) من القرار بقانون رقم (2) لسنة 2017م، بشأن تعديل قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005م وتعديلاته¹¹⁷.

يُعدّ هذا الحكم من الأحكام المحمودة للمحكمة الدستورية العليا، إذ تقدم عدد من الطاعنين، بخصوص الطعن بعدم دستورية الفقرة (7) من المادة (3) من القرار بقانون رقم (2) لسنة 2017م، بشأن تعديل قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005م وتعديلاتها المنشور في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2017/01/14م، والتي تنصّ على أنه: «تختص المحكمة بالنظر في مخالفات وجرائم الانتخابات الواردة في القانون الأصلي، وتمثل النيابة العامة الدعوى العمومية والحق العام أمام المحكمة فيما يتعلق بجرائم الانتخابات، ويكون قرار المحكمة نهائياً»، وذلك لتعارضها مع أحكام الفقرة (2) من المادة (30) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، ومخالفتها لمبادئ استقلال القضاة (المؤسسي والشخصي) الواردة في المواد (98، 100) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، وقد جاء هذا الطعن بطريق الدعوى الأصلية المباشرة سنداً لأحكام المادة (1/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته.

وقد ناقشت المحكمة بتمعّن القضية من الناحيتين الشكلية والموضوعية؛ وخلصت في حكمها إلى أنّ الفقرة (7) من المادة (3) من القرار بقانون رقم (2) لسنة 2017م، المطعون بدستوريتها قد انطوت على مخالفة دستورية واضحة تمس روح القانون الأساسي ومبادئه لعدم مساواتها بين الأفراد المخاطبين، ومنح بعضهم درجة تقاض بعد الدرجة الأولى، ومنها في قوانين أخرى، بشكل لا يستند إلى شرعية دستورية أو قانونية أو مبررات عادلة ومنطقية، وأن استمرار العمل بهذا النص يشكل صورة واضحة لمبدأ إنكار العدالة، ومساساً بحقوق الأفراد المحمية بنصوص القانون الأساسي، واعتداءً على مبدأ المساواة، واجحافاً بمعايير العدالة للمحاكمة الجزائية العادلة المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م وتعديلاته.

ب. حكم المحكمة الدستورية العليا، في الطعن الدستوري رقم (2021/10)، بشأن الطعن بعدم دستورية نصّ المادة (54/3) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية¹¹⁸.

تقدّمت الجهة الطاعنة بطريق الدعوى الأصلية المباشرة، لغايات الطعن بعدم دستورية نصّ المادة (54/3) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية والتي تنصّ على أنّ: «الأحكام التي تصدر عن المحكمة العليا/ محكمة النقض بصفتها محكمة إدارية لا تقبل الطعن بأيّ طريق من طرق الطعن» وذلك لتعارضها مع المادة (30) والمادة (104) والمادة (117) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، ولتناقضها ومخالفتها لمبدأ التقاضي على درجتين أمام المحاكم الإدارية ولبدء المساواة بين المتقاضين في ذات المراجع القانونية، ولعدم إتاحة الفرصة لجميع المتقاضين الذين لهم دعاوى إدارية وقت نفاذ القانون للتمتع بذات الحق الدستوري للمتقاضين الذين سيتم نظر طعونهم الإدارية عند تعيين أعضاء المحكمة الإدارية العليا المشكّلة بموجب القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م.

وقد نظرت المحكمة في القضية من الناحية الشكلية والموضوعية، وخلصت إلى:

- الفقرة (3) من المادة (54) من القرار بقانون آنف الذكر، حصّنت الأحكام القضائية الصادرة من المحكمة الإدارية بصفتها درجة أولى من رقابة المحكمة الإدارية العليا بصفتها درجة ثانية، بشكل لا يتفق مع أحكام المادة (104) من القانون الأساسي الفلسطيني، حيث إنّ الفقرة الثالثة من المادة (54) من القرار بقانون، لم تحلّ كل المهام إلى المحكمة المختصة مؤقتاً، وإنما أحالت إليها «بعض المهام»، وهذا بحسب المحكمة عوار دستوري ينتقص من حقوق الأفراد في المساواة المكفولة وفقاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني.

116 صدر في هذا الشأن، حكم المحكمة في الطعن الدستوري (2021/10)، وحكمها في الطعن الدستوري (2019/9).

117 الوقائع الفلسطينية، عدد (161)، بتاريخ 2019/11/28.

118 الوقائع الفلسطينية، عدد (186)، بتاريخ 2021/12/23.

- رأت المحكمة أنه كان يجب على المشرع مراعاة أن التقاضي أصبح حقاً مشروعاً ومكتسباً على درجتين لكل ذي مصلحة، انسجاماً مع أحكام المواد (104، 117) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، ولا يجوز جعله على درجة واحدة وسلب اختصاص المحكمة الإدارية العليا المنصوص عليه في المادة (38) من ذات القرار بقانون التي منحها حق النظر في الطعون المرفوعة إليها بشأن الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية.
- حكمت المحكمة بالنتيجة بعدم دستورية الفقرة الثالثة من المادة (54) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م، وذلك من تاريخ نشره.

ثامناً: أحكام المحكمة الدستورية العليا بشأن دستورية تشريعات أردنية سارية في الضفة الغربية.

ثار جدل حول صلاحية المحكمة الدستورية العليا في بسط رقابتها على دستورية القوانين التي صدرت قبل عهد السلطة الوطنية الفلسطينية، كالقوانين الأردنية السارية في الضفة الغربية، وقد سبق للمحكمة العليا بصفتها الدستورية أن رفضت بسط رقابتها الدستورية على مثل هذه القوانين، ومع تشكيل المحكمة الدستورية العليا، رأت المحكمة أن تلك القوانين وبما أنها سارية ومطبقة، فإن المحكمة لها كامل الصلاحية في الرقابة على مدى دستورتها شأنها شأن القوانين الفلسطينية، وهذا ما أكدته رئيس المحكمة¹¹⁹. وسنستعرض بهذا الصدد حكمين نظرت بهما المحكمة في دستورية نصوص قانونية واردة في تشريعات أردنية سارية في الضفة الغربية.

أ. حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن الدستوري رقم (5/2017) بشأن الشبهة في دستورية المادة (389/5) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960.¹²⁰

بتاريخ 18/04/2017م، وردت إلى قلم المحكمة الدستورية العليا صورة عن ملف الدعوى رقم (2015/1105) جنح من محكمة صلح دورا، تنفيذاً لحكمها الصادر في جلسة 11/04/2017م، الذي تضمن وجود شبهة في مخالفة نص المادة (3/389) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960م، لأحكام المواد (11، 14، 15، 20) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، هذه المادة التي تنص على أن: «كل من وجد متجولاً في أي ملك أو على مقربة منه أو في أية طريق أو شارع عام أو في مكان محاذ لهما أو في أي محل عام آخر في وقت وظروف يستتج منه بأنه موجود لغاية غير مشروعة أو غير لائقة...»، وحيث إن هذا النص المشتبه بعدم دستوريته لازم للفصل في الدعوى وعملاً بأحكام المادة (2/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م، قررت محكمة صلح دورا وقف السير في الدعوى، وإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في المسألة الدستورية.

وقد خلصت المحكمة في حكمها إلى:

- تُعدُّ حرية التنقل مبدأً له قيمة دستورية عالية لا يجوز للمشرع أن يضع ضوابط على ممارستها تحول دون تطبيقها، وبما لا يتوافق مع تطور المجتمع، أو من دون أمر قضائي، فالنص المطعون فيه يقيد حقوق الإنسان وحرياته التي لا تجوز التضحية بها في غير ضرورة تملئها مصلحة اجتماعية لها اعتبارها، ويعدُّ لغواً وتغولاً على الحرية الشخصية في جوهر خصائصها، كما أن الحق في التجوال في الأماكن العامة، هو من جوهر حق التنقل.
- رأت المحكمة أن الفقرة الخامسة من المادة (389) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960م، قد خالفت قرينة البراءة بأن جعلت أساس التجريم قائماً على الاستنتاج، وهذا ما لمسته المحكمة من النص المطعون بدستوريته.
- لا يتصور وفقاً لأحكام المادة (15) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، وجود جريمة من دون ركنها المادي، ولا إقامة الدليل على توافر العلاقة السببية بين مادية الفعل المؤثم والنتائج التي أحدثها بعيداً عن حقيقة هذا الفعل ومحتواه.
- حكمت المحكمة بالنتيجة، بعدم دستورية الفقرة الخامسة من المادة (389)، وذلك لمخالفتها لأحكام المواد (11، 14، 15، 20) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003م. حيث إن النص الطعن يقيّد الحرية الشخصية بغير انتهاج الوسائل القانونية التي كفّلها القانون الأساسي، ولا يلتزم بالضوابط التي رسمها القانون في المحاكمة العادلة، ومنها افتراض البراءة.

119 مقابلة مع سعادة المستشار محمد الحاج قاسم، رئيس المحكمة الدستورية العليا، في مقر المحكمة الدستورية العليا في رام الله، الأحد الموافق 2022/06/12، الساعة 10 صباحاً.

120 الوقائع الفلسطينية، عدد (145)، بتاريخ 2018/7/26.

ب. حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن الدستوري رقم (2017/7) بشأن الطعن في دستورية مواد من قانون الجمارك والمكوس الأردني رقم (1) لسنة 1962م وتعديلاته.

تقدم الطاعنون بتاريخ 2017/9/12م بهذا الطعن للدفع بعدم دستورية المواد (159، 177، 172، 174، 170، 167، 169) من قانون الجمارك والمكوس رقم (1) لسنة 1962م، وتعديلاته المتعلقة بتشكيل المحاكم الجمركية والإجراءات التي تتعارض مع القانون الأساسي الفلسطيني والقوانين الأخرى، عملاً بأحكام الفقرة الثالثة من المادة (27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2003م. وقد نظرت المحكمة في دستورية المادتين (167، 170) فقط دون النظر إلى باقي المواد، ذلك لأن المواد الأخرى لم يتم فيها توضيح المادة الدستورية المدعى بمخالفتها وأوجه المخالفة.

وقد خلصت المحكمة إلى ما يلي:

- يجب أن يتفق ما جاء في قانون الجمارك والمكوس الأردني مع أحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، إذ إنها تتماشى من حيث المركز القانوني مع القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي، والقرارات بقانون الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية، بدلالة المادة (118) من القانون الأساسي لسنة 2003م والقرار الرئاسي رقم (1) لسنة 1994م، وبالتالي يمكن للمحكمة أن تبسط رقابتها الدستورية عليها.
- إن ما تضمنته المواد (167، 170) من القانون أنف الذكر المتعلقة بتشكيل محكمة الجمارك البدائية ومحكمة الجمارك الاستئنافية، بحيث يكون تشكيل المحكمتين من موظفين إداريين من الجمارك يتم تعيينهم بقرار من مجلس الوزراء بتسيب من وزير المالية والاقتصاد، يتعارض بشكل جوهري مع نصوص الباب السادس من القانون الأساسي المعدل 2003م، وخصوصاً المادة (98) التي تنص على أن «القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأي سلطة التدخل في القضاء، أو في شؤون العدالة»، حيث إن هذا التشكيل يسلب ولاية القضاء العادي الطبيعي، ويعطي لغير القضاة الجلوس على مقاعد القضاء.
- وبالنسبة؛ فقد حكمت المحكمة بعدم دستورية المادة (167) من قانون الجمارك والمكوس رقم (1) لسنة 1962م وتعديلاته، وحظر تطبيقها من تاريخ صدور الحكم، وعدم سريانه على المراكز المالية بأثر رجعي.

تاسعاً: حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن الدستوري رقم (2018/3) بشأن نظام المحكمة العليا الشرعية «المؤقت»، الصادر بموجب قرار المجلس الأعلى للقضاء الشرعي.¹²¹

بتاريخ 2018/09/12م، تقدمت الطاعنة بواسطة وكيلها بدعوى أصلية مباشرة لهذه المحكمة بلائحة طعن تضمنت في موضوعها الطعن بعدم دستورية نظام المحكمة العليا الشرعية «المؤقت» الصادر بموجب قرار المجلس الأعلى للقضاء الشرعي في جلسته المنعقدة بتاريخ 2003/09/20م، والعمل به من تاريخه، وكذلك الطعن بعدم دستورية المادة (9) من نظام المحكمة العليا الشرعية «المؤقت» المذكور أعلاه، والطعن بعدم دستورية قرار هيئة المحكمة العليا الشرعية/القدس، الصادر بتاريخ 2018/07/19م، ويحمل الرقم (2018/112) وذلك بادعاء مخالفة المواد (9، 18) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

تشير وقائع الطعن إلى أن الطاعنة مواطنة فلسطينية كانت تقدمت بدعوى رقم (2017/1047) لدى المحكمة الشرعية الابتدائية لحضانة ابنها الصغير أحمد من يد والده الذي رد على دفعها بعدم الأمانة بسبب الردة، وبعد أن استتظمت المحكمة الشرعية الابتدائية الطاعنة المدعية بالشهادتين وإيمانها الراسخ بأركان الإسلام حكمت لها بالحضانة. وبتاريخ 2018/05/16م، أصدرت محكمة الاستئناف الشرعية حكمها بتصديق حكم المحكمة الابتدائية رقم (2018/200)، ورفعت القضية إلى المحكمة العليا الشرعية سندا لأحكام المادة (9) من نظام المحكمة العليا الشرعية «المؤقت» المطعون بدستوريتها، حيث جاءت المادة (9) من النظام المذكور على وجوب أن تحيل محكمة الاستئناف الشرعية الأحكام القطعية الصادرة عنها إلى المحكمة العليا الشرعية في عدد من المسائل لتدقيقها قانوناً، منها موضوع القضية الخاصة بالطاعنة، ما يغفل يدها من الدفاع القانوني عن نفسها أمام المحكمة العليا الشرعية كون تلك الأحكام تنظر تدقيقاً.

وقد توصلت المحكمة في حكمها إلى ما يلي:

- بالاطلاع على النظام المطعون بدستوريته، لا تجد المحكمة أن أيّاً من الأسناد التي ذكرها المجلس الأعلى للقضاء الشرعي في ديباجة النظام تخوله الحق في إصدار هذا النظام، كما أن النظام يخالف نصوصاً قانونية واضحة الدلالة في ألفاظها ومعانيها، حيث أسندت تشكيل المحكمة واختصاصاتها إلى القانون، وليس إلى «نظام»، مخالفة

بذلك المواد (97، 101)، من القانون الأساسي المعدل 2003م.

- بالفرض الساقط بصلاحيّة المجلس بتحديد اختصاصات المجلس بموجب «نظام»، فإنّه وسنداً لأحكام المادة (7/68) من القانون الأساسي المعدل 2003م، فإنّ الجهة المخوّلة بتوقيع اللوائح والأنظمة هي رئيس الوزراء بعد مصادقة مجلس الوزراء عليها.
 - وبالنتيجة؛ حكمت المحكمة بعدم دستورية نظام المحكمة العليا الشرعية «المؤقت»، الصادر بموجب قرار المجلس الأعلى للقضاء الشرعي في جلسته المنعقدة بتاريخ 20/09/2003م، مع عدم الانتقاص أو المساس بالمراكز القانونية المكتسبة قبل صدور هذا الحكم.
- وفي إطار التعليق على هذا الحكم، أشاد الأستاذ المحامي غاندي ربيعي برصانة حكم المحكمة، وسلامة تطبيقها لصحيح القانون على الوقائع، خاصة أنّ الأمر يتعلق بمحكمة شرعية عليا تمارس اختصاصاتها منذ العام 2003 بما يخالف وبشكل صريح نصوص المادتين (97، 101) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003م¹²².

122 مقابلة مع الأستاذ المحامي غاندي ربيعي، رام الله، يوم الثلاثاء الموافق 2022/5/31م، الساعة 02:30 عصراً.

الاستنتاجات

وافق تشكيل المحكمة الدستورية العليا في العام 2016م جدلٌ واسعٌ حول توقيت تشكيلها وقانونيته، وما تبع ذلك من التشكيك في بيئة الاستقلالية والنزاهة والحيادية والشفافية في عمل المحكمة، ومدى تأثرها بضغوط بعض أطراف الحكم، لا سيّما بعد إصدارها لعدد من الأحكام التي أثّرت في العلاقة بين السلطات وأفقدت حالة التوازن بينها، ما أثر بشكل مباشر على نزاهة الحكم. ويمكن تلخيص ما توصل إليه هذا التقرير من استنتاجات بما يلي:

أولاً: حول بيئة الاستقلالية والنزاهة والحيادية والشفافية في عمل المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية.

1. فيما يتعلق بتعيين رئيس وأعضاء المحكمة الدستورية العليا، اتّضح أنّه لا توجد معايير قانونية محددة للانتقاء من بين الأشخاص المرشحين الذين تتحقق فيهم مؤهلات التعيين، وأنّه قد يكون هناك بعض التأثير على استقلالية المحكمة، نتيجة أنّ التعيين الأول لرئيس وأعضاء المحكمة يكون بقرار من رئيس السلطة، ولاحقاً بقرار من رئيس الدولة بناءً على تسبب الجمعية العامة للمحكمة، وهذا ما يتيح المجال للسلطة التنفيذية للتدخل، خاصّة أنّ سلطة البت النهائي في التعيين تكون بيد الرئيس.
2. تنوّع إشكالية خاصة بموضوع عزل قضاة المحكمة، إذ إنّ التعديل على قانون المحكمة الدستورية نصّ على إمكانية عزل القضاة في الأحوال التي يقررها القانون، وهذا ما يفتح الباب على مصراعيه في التأثير على استقلالية قضاة المحكمة الدستورية، وبالتالي التأثير على قراراتهم وأحكامهم.
3. لا توجد جهة رقابية على إجراءات تسجيل القضايا وقيدها، وإحالتها للمحكمة ومتابعة إجراءات إدارة الدعوى من قبل المحكمة، حيث لا تخضع هذا المسائل لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية.
4. لا توجد أيّ جهة للرقابة على مدى تدريب القضاة وتأهيلهم فيما يتعلق بالدعوى الدستورية، وآليات وإجراءات اختيارهم وتعيينهم، وهذا بدوره قد يؤثر على نزاهة وحيادية المحكمة.
5. ليس هناك استقلال مالي بالمعنى الحقيقي للمحكمة الدستورية، حيث لم يتم إقرار نظام مالي خاص بها، الأمر الذي يفتح المجال للتدخل والضغط من قبل السلطة التنفيذية على المحكمة الدستورية.
6. لا توجد مدوّنّة سلوك خاصة لقضاة المحكمة الدستورية، باستثناء ما أشير إليه بوجود نظام داخلي يتضمن في طياته ما يخص المعايير التي يجب اتباعها في السلوك القضائي.
7. يظهر جلياً أنّ السبيل لمساءلة قضاة المحكمة عن أيّة تجاوزات، تكون إما عن طريق دعوى المخاصمة، أو عن طريق التحقيق الذي يتم من قبل رئيس المحكمة ولجنة وقتية بالمحكمة ذاتها، ولا يوجد ما يلزم القضاة بتقديم تقارير دورية عن أعمالهم، ولا يظهر تبني المحكمة لنظام تقديم الشكاوى والاعتراضات.
8. تبين أنّ إقرارات الدّمة المالية لقضاة المحكمة تُقدّم بصورة مباشرة لرئيس المحكمة، ولا توجد أيّ جهة أخرى تقدّم لها هذه الإقرارات.
9. يوجد ضعف في بيئة الشفافية في المحكمة الدستورية العليا، إذ يُلاحظ في هذا الجانب ضعف العمل من قبل المحكمة، سواء في إعداد التقارير السنوية حول عمل المحكمة الدستورية أو في نشرها للجمهور، فما هو منشور في موقع المحكمة هو قرارات وأحكام المحكمة فقط، كما أنّ النظام الداخلي للمحكمة غير منشور أيضاً.

ثانياً: حول فعالية حيادية قرارات المحكمة الدستورية وتأثيرها على النزاهة السياسية

1. اتّضح أنّ المحكمة قد جانبت الصواب في عدد من أحكامها، خاصة في بداية عملها في الفترة ما بين عاميّ (2016-2019) ويعود ذلك بصورة أساسية إلى نظر دعاوى المحكمة من قبل هيئة قضائية واحدة، وغياب الرقابة الداخلية والخارجية على المحكمة، وعدم وجود نيابة دستورية متخصصة.

2. بشهادة بعض من وقعت مقابلتهم في هذا التقرير، وُقِّعت المحكمة في أكثر من حكم، وطُبقت صحيح القانون، كحكم عدم دستورية نظام المحكمة الشرعية العليا، وإلغاء بعض المواد في قانون العقوبات، وقانون الجمارك والمكوس.
3. أثارت بعض قرارات المحكمة جدلاً قانونياً واسعاً، لا سيّما القراران التفسيريان بخصوص ولاية المجلس التشريعي، والذي ثبت التعارض بينهما بشكل واضح، ما يبين عدم وجود استقرار في المبادئ القانونية للمحكمة، وفي المسائل ذاتها وهذا ما يثير التساؤلات فيما يخص حيادية المحكمة، واستقلاليتها، وتأثيرها بالظروف المحيطة بكل قرار، وبشكل خاص تأثيرات السلطة التنفيذية.
4. تظهر بعض القرارات الصادرة عن المحكمة، مخالفتها للإجراءات والمبادئ واجبة الاتباع، يظهر ذلك على سبيل المثال فيما يخص القرار التفسيري الأول (2017/4) لمكانة الاتفاقيات الدولية في النظام القانوني الفلسطيني، فقد جادل البعض في صلاحية المحكمة من الأصل في النظر في دستورية الاتفاقية، رغم عدم وجود نص واضح بقانون المحكمة يفيد بذلك.
5. اعتبر البعض أنّ المحكمة وفي قراراتها التفسيرية بالتحديد قد تجاوزت سلطتها في التفسير، وامتدت إلى إقرار مراكز قانونية أو إلغائها، كقرار حلّ المجلس التشريعي، ورفع الحصانة البرلمانية، وقضية منصب نائب رئيس المحكمة العليا، وهذا لا يتفق مع ما هو مستقرّ في قضاء المحكمة.
6. نتيجة لكل ما سبق، وما ظهر خلال التقرير، تبين أنّ هناك عزوفاً من قبل المحامين في التوكل في القضايا أمام المحكمة الدستورية، كما أنّ هناك شعوراً عاماً بعدم الثقة بقضاء المحكمة، والتي من المفترض أن تقوم بدور فعال في النظام القانوني خاصة مع غياب السلطة التشريعية.

التوصيات

أولاً: لتعزيز الاستقلالية، ينبغي العمل على:

1. تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا، لا سيّما فيما يخص النصّ على المعايير القانونية للانتقاء من بين الأشخاص المرشحين الذين تتحقق فيهم مؤهلات التعيين، وأيضاً آلية تعيين رئيس وأعضاء المحكمة، بما يشمل مشاركة السلطات الثلاث في التعيين، حفاظاً على حيادية واستقلالية المحكمة وقضاتها.
2. تبني نظام مالي وإداري خاصّ يُعتمد وفق الأصول، ومساءلة السلطة القضائية عن مدى احترامها له، من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية، إلى جانب المساءلة المجتمعية، بما يحقق التكامل بين مفهوم الاستقلالية والرقابة.
3. إعادة تنظيم موازنة المحكمة الدستورية العليا بصورة تبعدها عن التبعية للسلطة التنفيذية، ويجعل منها شخصية اعتبارية مستقلة.
4. السماح لديوان الرقابة المالية والإدارية والجهات ذات الاختصاص بالرقابة على الإجراءات الإدارية والمالية الخاصة بعمل المحكمة الدستورية العليا، بما يشمل فعالية نظام تسجيل وإحالة ومتابعة الدعاوى دون التدخل في الأمور التي تعدّ من صلب العمل القضائي.

ثانياً: لتعزيز النزاهة والحيادية، فإنّه يتوجب القيام بما يلي:

1. التعديل على قانون المحكمة الدستورية العليا، بتخصيص مواد متعلقة بآلية ومعايير تعيين قضاة المحكمة، إذ لا يكفي تحديد شروط وفئات التعيين، إنّما يجب إيجاد معايير ترتبط بالكفاءة والجدارة وتضمن جهوزية واستعداد وخبرة القاضي للنظر في الدعاوى الدستورية.
2. إيجاد نظام للتدريب والتعليم المستمر لعمل قضاة المحكمة الدستورية العليا والمحامين المترافعين أمامها وذلك بما يشمل الإجراءات الواجب مراعاتها في الطعون المرفوعة للمحكمة، والتعامل مع النصوص القانونية ذات الصلة؛ كأن يتمّ تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا، والنصّ فيه على استحداث دائرة أو وحدة للتدريب والتعليم المستمر وتسكينها في المحكمة نفسها بما يضمن تبادل التجارب والخبرات مع

3. وضع مدونة سلوك لقضاة المحكمة الدستورية العليا، ونشرها وفقاً للأصول.
 4. تبني نظام رقابة داخلية على عمل المحكمة الدستورية العليا، يضمن السير في الإجراءات وفقاً للقانون، ويكفل للأطراف إمكانية التقدم بشكوى ضد أحد القضاة، إذا ما ثبت بالأدلة تعرضه لضغط خارجي أثناء النظر في الدعوى.
 5. لتعزيز الشفافية في عمل المحكمة الدستورية العليا، فإنه لا بد من التزام المحكمة بنشر تقريرها السنوي في وقت محدد لذلك، مع إيراد معلومات إضافية عن عمل المحكمة، بالإضافة إلى نشر نظامها الداخلي، ما يضمن للمواطن الحصول على المعلومات الكافية حول عمل المحكمة، والشعور بالثقة بوجود قضاء دستوري مستقل ونزيه.
- ثالثاً: لتعزيز فاعلية وحيادية المحكمة في النظر في الطعون الدستورية والقرارات التفسيرية، فإنه لا بد من:
1. استحداث نيابة عامة متخصصة في الدعاوى الدستورية.
 2. الحفاظ على الدعوى الأصلية المباشرة، بما يضمن للأفراد إمكانية الوصول للمحكمة، مع ضبطها بقيود موضوعية مثل تقديم كفالة، أو توقيها من عدة محامين.
 3. العمل على إيجاد أكثر من هيئة واحدة داخل المحكمة الدستورية، بما يعزز نزاهة الأحكام من جهة ويقلل من التجاوزات التي قد تحدث في ظل وجود هيئة واحدة، واعتماد المحاكمة العلنية بدلاً من نظام المداولة والنظر تدقيقاً.
 4. استحداث آلية خاصة بالرقابة على سير الدعاوى الدستورية، والتأكد من أن جميع القضايا قيدت وأحيلت وتم الفصل بها، عن طريق السماح لديوان الرقابة المالية والإدارية بالقيام بهذه المهمة.
 5. ضرورة وجود آلية فعالة تضمن تنفيذ الأحكام الصادرة عن المحكمة الدستورية العليا، كأن يتم تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا والنص فيه على فرض غرامة على الأشخاص المتخلفين عن تنفيذ أحكام المحكمة الدستورية العليا. وتفعيل المسؤولية القانونية بكافة أنواعها تجاه الأشخاص الذين قد يمتنعون عن تنفيذ أحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا أو الذين يعطلون تنفيذ تلك الأحكام والقرارات عملاً بأحكام المادة (106) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.
 6. عدم قصر الفئات المسموح الاختيار منها لعضوية المحكمة الدستورية على العناصر القانونية فقط، وإنما السماح بإشراك فئات أخرى، كالفئات السياسية وغيرها، ذلك لأن المحكمة الدستورية ليست محكمة قانون فقط، بل إن هناك أبعاداً تاريخية وسياسية واجتماعية لعملها.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: المصادر

- التشريعات:

- القانون الأساسي الفلسطيني المعدّل لعام 2003م، والمنشور في: (الوقائع الفلسطينية: عدد ممتاز 2. مارس 2003)، ص 8.
- قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2002م، المنشور في الوقائع الفلسطينية العدد (40)، بتاريخ 2002/05/18م.
- قانون المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية رقم (3) لسنة 2006م، المنشور في الوقائع الفلسطينية العدد (62)، بتاريخ 2006/03/25م.
- قرار بقانون رقم (19) لسنة 2017م بتعديل قانون المحكمة الدستورية العليا، المنشور في الوقائع الفلسطينية العدد (137)، بتاريخ 2017/10/15م.
- قرار بقانون رقم (7) لسنة 2019م، بتعديل قانون المحكمة الدستورية العليا، المنشور في الوقائع الفلسطينية العدد (153)، بتاريخ 2019/03/26م.
- قرار رئيس دولة فلسطين بشأن تشكيل المحكمة الدستورية العليا رقم (57) لسنة 2016م، المنشور في الوقائع الفلسطينية العدد (120)، بتاريخ 2016/04/26م.
- قانون المحكمة الدستورية العليا المصرية رقم (48) لسنة 1979، المنشور في الجريدة الرسمية المصرية، بتاريخ 1979/7/6م.
- الدستور التونسي، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية: عدد خاص. 10 فيفري 2014.
- قانون المحكمة الدستورية التونسية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية: العدد 98. تاريخ 8 ديسمبر 2015.
- قانون المحكمة الدستورية الأردني رقم (15) لسنة 2012م المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية العدد (5161)، 2519.
- نظام داخلي خاص بالمحكمة الدستورية العليا، (غير منشور).

- أحكام المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية.

- قرار المحكمة العليا الفلسطينية بصفتها محكمة دستورية المنعقدة في رام الله، في الدعوى رقم (2016/1)، بتاريخ 2006/12/19م.
- قرار المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، طلب التفسير رقم (2016/3)، بتاريخ 2016/11/8م.
- قرار المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، طلب التفسير رقم (2018/10)، بتاريخ 2018/1/23م.
- قرار المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، طعن دستوري (2017/4)، بتاريخ 2017/11/19م.
- قرار المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، تفسير دستوري (2017/5)، بتاريخ 2018/3/18م.

- قرار المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، طعن دستوري (2019/17)، بتاريخ 2019/07/16م.
- قرار المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، طعن دستوري (2018/8)، بتاريخ 2020/2/26م.
- قرار المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، تفسير دستوري (2016/1)، بتاريخ 2016/9/18م.
- قرار المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، تفسير دستوري (2017/4)، بتاريخ 2018/12/23م.
- قرار المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، طعن دستوري (2017/7)، بتاريخ 2018/5/8م.
- قرار المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، طعن دستوري (2018/3)، بتاريخ 2019/8/19م.
- قرار المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، طعن دستوري (2017/5)، بتاريخ 2018/6/25م.
- قرار المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، طعن دستوري (2019/19)، بتاريخ 2019/10/14م.
- قرار المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، طعن دستوري (2021/10)، بتاريخ 2021/11/24م.

- أحكام قضائية أخرى:

- قرار المحكمة العليا، المنعقدة في رام الله كمحكمة قضاء إداري، طعن (2016/4) بتاريخ 2016/9/18م.

ثانياً: المراجع

- المقابلات التي قام بها معدّ التقرير

- مقابلة مع سعادة المستشار محمد الحاج قاسم، رئيس المحكمة الدستورية العليا، في مقرّ المحكمة الدستورية العليا في رام الله، الأحد الموافق 2022/06/12، الساعة 10 صباحاً.
- مقابلة مع المحامي الأستاذ أحمد الصياد، رام الله، يوم السبت الموافق 2022/05/28 الساعة 3:30 عصراً.
- مقابلة مع الدكتور عمار دويك، مدير عام الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله، يوم الأربعاء الموافق 2022/6/1، الساعة 10 صباحاً.
- مقابلة مع السيد جفّال خليل جفّال، المدير العام لديوان الرقابة المالية والإدارية، رام الله، الأربعاء الموافق 2022/06/01، الساعة 10 صباحاً.
- مقابلة مع الأستاذ المحامي سلامة هلسة، البيرة، يوم السبت الموافق 2022/05/28، الساعة 4 عصراً.
- مقابلة مع الأستاذ جمال قاش، نائب رئيس هيئة مكافحة الفساد، البيرة، يوم الثلاثاء الموافق 2022/5/31، الساعة 12:30 ظهراً.
- مقابلة مع الأستاذ المحامي غاندي ربيعي، رام الله، يوم الثلاثاء الموافق 2022/5/31، الساعة 02:30 عصراً.

- الكتب والأطروحات والتقارير العلمية

- بدوي، ثروت. القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر. القاهرة: دار النهضة، 1969.
- المجدوب، محمد. القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2002.
- عمر، عبد الفتاح. الوجيز في القانون الدستوري: الدولة - الدستور - السيادة الأنظمة السياسية - المؤسسات التونسية. تونس: مركز الدراسات والبحوث والنشر، 1987.
- مدنات، نفيس. «المجلس العالي لتفسير الدستور هل هو محكمة دستورية؟»، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية 19، عدد 2 (2003).
- خشان، علي. «نحو قضاء دستوري فلسطيني»، الجديد في القضاء الإداري والدستوري الفلسطيني، رام الله: المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء، 2004.
- صيام، أشرف. «المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية والمصرية: دراسة تحليلية مقارنة»، برنامج الماجستير في القانون، جامعة بيرزيت، 2009.
- بدير، نوار. «الرقابة القضائية على دستورية القوانين»، سلسلة أوراق عمل بيرزيت للدراسات القانونية (2017/5)، وحدة القانون الدستوري، كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، 2017، ص 11.
- صيام، أشرف. «رقابة محكمة العدل العليا على اللوائح الإدارية في القانون الفلسطيني» أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة تونس المنار، 2017-2018 (غير منشورة).
- الوحيدي، فتحي. حول المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية في مشروع القانون الخاص بها، تقرير مقدّم إلى الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 2005.
- قاسم، محمد. «الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية العليا في فلسطين»، مجلة العدالة والقانون، عدد 8 (2008): ص 231.
- تقرير مؤسسة الحقّ المقدّم إلى الجلسة (99) للجنة القضاء على التمييز العنصري بشأن التقريرين الأول والثاني المقدمين من دولة فلسطين، منشور بالإنجليزية على موقع مؤسسة الحقّ على الرابط <http://www.alhaq.org/advocacy.14840/html>.
- تقرير مؤسسة الحقّ المقدّم إلى الجلسة (70) للجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة بشأن التقرير الأولي لدولة فلسطين، منشور بالإنجليزية على موقع مؤسسة الحقّ على الرابط، وتقرير المتابعة على ذات الرابط : <http://www.alhaq.org/advocacy.6173/html>.
- التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية للعام 2020. التقرير منشور عبر موقع الديوان على الرابط: ps.saacb.pdf.annualReportAr2020، تاريخ الزيارة 2022/6/14م.
- خليل، عاصم، وياسمين خميس، «واقع النظام الدستوري وتطوره: مراجعة لأهم الأحداث والقرارات خلال العام 2018»، سلسلة أوراق عمل بيرزيت للدراسات القانونية، وحدة القانون الدستوري، كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، 2018.
- ورقة موقف حول القرار بقانون المعدّل لقانون المحكمة الدستورية العليا، سلسلة أوراق عمل بيرزيت للدراسات القانونية (2017/2)، وحدة القانون الدستوري، كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، 2017.

- ورقة موقف حول قرار المحكمة الدستورية العليا بحلّ المجلس التشريعي صادر عن مركز القدس للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان، متوفر على الرابط: [ورقة موقف بشأن قرار المحكمة الدستورية بحلّ المجلس التشريعي والدعوة لانتخابات \(jlac.ps\)](#)، تاريخ الزيارة 2022/6/14م.
- ورقة موقف صادرة عن مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان بشأن قرار المحكمة الدستورية بحلّ المجلس التشريعي والدعوة لانتخابات تشريعية متوفر على الموقع: [alha.org](#) ، تاريخ الزيارة 2022/6/14م.
- صيام، أشرف. وعبير جردات، استقلالية وحيادية ونزاهة محكمة العدل العليا في معالجتها للطعون المقدمة لها في الفترة ما بين (2015-2019)، كانون الثاني 2021، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، سلسلة تقارير رقم 177 لسنة 2020، ص 25 وما بعدها، والمنشور على الموقع الإلكتروني للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان).
- ورقة موقف حول «قرار المحكمة الدستورية العليا حول مكانة الاتفاقيات الدولية في النظام القانوني الفلسطيني»، سلسلة أوراق عمل بيرزيت للدراسات القانونية (2017/12)، وحدة القانون الدستوري، كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، 2017.
- دايب، إميلو. «التقرير بشأن قدرة الأفراد على الوصول المباشر إلى مؤسسات القضاء الدستوري في فلسطين: تحليل مقارن»، (غير منشور).
- عابدين، عصام. «قراءة قانونية في القرارات بقانون بشأن تعديل قانون السلطة القضائية وتشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي»، مؤسسة الحق، 2019/7/24. تاريخ الزيارة 2022/6/15م: <https://www.alhaq.org/ar/advocacy.14779/html>
- مجلس المنظمات يرفض قرار رفع الحصانة ويحذر من انهيار شامل في النظام السياسي، بتاريخ 2016/12/14، متوفر على الرابط: [مجلس المنظمات يرفض قرار رفع الحصانة ويحذر من انهيار شامل في النظام السياسي \(alhaq.org\)](#) تاريخ الزيارة 2022/6/16م.
- مواقع إلكترونية رسمية:
 - الموقع الإلكتروني الخاص بالمحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، متوفر على الرابط. تاريخ الزيارة 2022/6/10م: <https://www.tscc.pna.ps>

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) المؤسسة الفلسطينية المعتمدة من قبل منظمة الشفافية الدولية منذ العام 2006، تأسس في العام 2000 من مجموعة من المؤسسات الأهلية الفاعلة في مجال الديمقراطية والحكم الصالح وحقوق الإنسان، سعياً لتحقيق رؤيته نحو «مجتمع فلسطيني خالٍ من الفساد».

يسعى الائتلاف حالياً إلى خلق وقيادة حراك مجتمعي عبر قطاعي مناهض للفساد، والإسهام في إنتاج ونقل وتوطين المعرفة بالفساد ومكافحته على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. يحرص ائتلاف أمان على القيام بدوره الرقابي Watchdog على النظام الوطني للنزاهة بالتركيز على المشاركة المجتمعية وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام في الرقابة والمساءلة وخلق بيئة محصنة ومساهمة في الكشف عن جرائم الفساد والحد من انتشاره.

رام الله: عمارة الريماوي -الطابق الأول -شارع الإرسال ص.ب: رام الله 339 القدس 69647

هاتف 022989506 -022974949 فاكس: 022974948

غزة: شارع حبوش، متفرع من شارع الشهداء - عمارة دريم / الطابق الثالث

تلفاكس: 082884767 082884766

الموقع الإلكتروني: www.aman-palestine.org



/AmanCoalition

تم إعداد هذا التقرير بتمويل من الاتحاد الأوروبي، في إطار مشروع تعزيز شبكات المساءلة المجتمعية، والآراء الواردة فيه لا تعبر بالضرورة عن وجهات نظر الاتحاد الأوروبي ولا يتحمل مسؤوليتها

