

تفسير دستوري

2017/5

دولة فلسطين
المحكمة الدستورية العليا
طلب رقم (2) لسنة (3) قضائية المحكمة الدستورية العليا "تفسير"

الحكم

الصادر من المحكمة الدستورية العليا المنعقدة في رام الله باسم الشعب العربي الفلسطيني في جلسة يوم الإثنين الموافق الثاني عشر من شهر آذار (مارس) 2018م، الموافق الرابع والعشرين من شهر جمادى الآخرة 1439هـ.

الهيئة الحاكمة: برئاسة المستشار أ.د. محمد عبد الغني الحاج قاسم رئيس المحكمة. عضوية السادة المستشارين: أسعد مبارك، أ.د. عبد الرحمن أبو النصر، فتحي أبو سرور، حاتم عباس، د. رفيق أبو عياش، عدنان أبو ليلى، فواز صايمة.

أصدرت القرار الآتي

في الطلب المقيد رقم (2017/5) في جدول المحكمة الدستورية العليا رقم (2) لسنة (3) "تفسير".

الإجراءات

بتاريخ 2017/10/23م، ورد إلى قلم المحكمة الدستورية العليا كتاب السيد وزير العدل بناءً على طلب دولة رئيس مجلس الوزراء بتاريخ 2017/10/19م، المقدم من وزير الخارجية والمغتربين بتاريخ 2017/09/24م، لتفسير المادة (10) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، استناداً إلى أحكام المادة (103) من القانون الأساسي والمادة (24) فقرة (2) والمادة (1/30) من قانون المحكمة الدستورية العليا.

حيث تنص على أن:

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 وأسس الإلزام والالتزام على الصعيد الوطني، وبيان آليات إدماج الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي تلتزم بها دولة فلسطين، وتفعيلها في النظام القانوني الداخلي والمكانة القانونية التي تحتلها فيه، خاصة وأن القانون

الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، لا يوجد فيه أي نص قانوني يوضح من الجهة المختصة بالتصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وما القيمة القانونية لها بمواجهة القانون الوطني في حال تعارضها، وما آلية إنفاذها وآلية إدماجها بالتشريعات الوطنية، كل ذلك أدى إلى إحداهن حالة من عدم الاستقرار القضائي في المحاكم النظامية عند تطبيقها للاتفاقيات الدولية. وبالتالي، فإن تفسير هذه المادة سيضع حداً للاجتهادات القضائية المتناقضة التي تصدرها المحاكم النظامية عند بحثها القيمة القانونية للمعاهدات والاتفاقيات الدولية وآلية إنفاذها، وإن إبقاء الحال على ما هو عليه سيدفع المجتمع الدولي إلى التشكيك بالقدرة والإرادة الوطنية لدولة فلسطين في تحمل مسؤولياتها التي ارتضتها صراحة منذ العام 2014م، بالانضمام إلى العديد من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، خاصة المتعلقة بحقوق الإنسان وحياته الأساسية.

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة قانوناً بخصوص طلب التفسير المائل للمحكمة الدستورية العليا، وذلك لبيان أوجه الاحترام لحقوق الإنسان وحياته وأساس الالتزام بها على الصعيد الوطني، ولبين آليات إدماج الاتفاقيات التي تلتزم بها فلسطين، وتفعيلها في النظام القانوني الداخلي والمكانة التي تحتلها فيه، خاصة منذ أن اكتسبت دولة فلسطين صفة الدولة غير العضو في الأمم المتحدة منذ نوفمبر/ تشرين الثاني 2012م، وقيام المجلس المركزي لمنظمة التحرير الفلسطينية بموجب قرار منه بتفويض سيادة الرئيس الفلسطيني بالتصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية والانضمام إلى المنظمات، حيث انضمت دولة فلسطين عام 2014م، إلى (55) اتفاقية، بما في ذلك الاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، إضافة إلى التزامها بالأعراف الدولية.

وجاءت أهمية انضمام دولة فلسطين بهدف احترام الحريات الأساسية والكرامة الإنسانية وكفالتها، وصيانة الحقوق الوطنية المشروعة والقانونية للشعب الفلسطيني التي أكدتها وثيقة إعلان الاستقلال عام 1988م، وتعزيز سيادة القانون ومبادئ المساواة وعدم التمييز، وإرساء قواعد المجتمع الديمقراطي التعددي، وتجسيدها للمكانة القانونية والدولية لدولة فلسطين في مواجهة الاحتلال ومساءلته قانوناً أمام المحافل الدولية لاستمراره في احتلال أرض فلسطين واستيطانها.

وبالعودة إلى وثيقة إعلان الاستقلال الصادرة عن المجلس الوطني الفلسطيني، وتأكيداً صراحة التزام دولة فلسطين باحترام مبادئ الأمم المتحدة وأهدافها التي تعتبر المرجعية الوطنية العليا التي تجسدت فيها الأسس القانونية لقيام دولة فلسطين عام 1988م، وبالتالي تكون ملزمة باحترام كل ما ورد في هذه الوثيقة والامتناع عن القيام بأي عمل يتناقض معها أو يخالفها لما لها من قيمة وطنية ومركز قانوني مميز يضعها في مصاف وأهمية القواعد الدستورية التي لا يجوز لأي سلطة أن تخالفها أو أن تخرج عن أحكامها.

كما أنه بموجب المادة العاشرة من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، التي نصت على:

1. "حقوق الإنسان وحياته الأساسية ملزمة وواجبة الاحترام.
2. تعمل السلطة الوطنية الفلسطينية دون إبطاء على الانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الإقليمية والدولية التي تحمي حقوق الإنسان."

إن مختلف النصوص الواردة في كل من وثيقة الاستقلال والقانون الأساسي المعدل تثبت وتبين أن دولة فلسطين منذ قيامها قد ألزمت نفسها بمختلف المواثيق والاتفاقيات الدولية، وانضمت إليها وصادقت عليها في العام 2014م.

يترتب على هذا الانضمام والتصديق تطبيق هذه الاتفاقيات وترجمتها عملياً، بما في ذلك تحديد آليات إنفاذها داخلياً، والمكانة التي تحتلها فيه، ومدى إلزاميتها وحجيتها في النظام القانوني الداخلي انطلاقاً مما التزمت به دولة فلسطين في وثيقة إعلان الاستقلال عام 1988م، وما أكدته المادة العاشرة من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، بإلزامية احترام حقوق الإنسان في فلسطين، خاصة مختلف الاتفاقيات الخاصة بحقوق الإنسان المشار إليها في طلب التفسير.

تكتسي قضية حقوق الإنسان في العصر الحاضر أهمية قصوى في الميدان الداخلي بعد تطور مفهومها على النطاق الدولي، وأخذت الدول تعمل جاهدة في سبيل إدماج هذه الحقوق في تشريعاتها الوطنية، فضلاً عن كونها غدت جزءاً من إشكالية الديمقراطية في معظم الدول، ومن ثم لا مجال لحرمان الفرد حقوقه الأساسية وحرياته العامة بحجة أن نظامه الدستوري لا يعترف له بتلك الحقوق أو بجزء منها، ذلك أن إعلانات الحقوق لها قيمة فوق دستورية حسب معظم فقهاء القانون الدستوري، كأساس التزام المشرع الدستوري بحقوق الإنسان هو الالتزام الدولي على عاتق دولته بمراعاة أحكام الاتفاقيات ذات الصلة بالإنسان، وليست حكراً على التنظيم الدستوري الداخلي، بل تصبح نقطة جذب ترتب التزامات قانونية على عاتق الدول المصادقة على الاتفاقيات المعنية بحقوق الإنسان.

وبما أن القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، لم يحدد الجهة المختصة بالتصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، ولم ينص على مرتبتها من التشريعات الداخلية، ولم ينص على أي آلية خاصة لإنفاذها، باستثناء ما قرره المادة (92) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، أو على أي آلية لإدماج هذه الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي تلتزم بها دولة فلسطين أو ملاءمتها، وتفعيلها في النظام القانوني الداخلي والمكانة القانونية التي تحتلها فيه، ما ساهم في عدم الاستقرار القضائي في المحاكم النظامية عند تطبيقها الاتفاقيات الدولية.

ولما كان القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، في المادة (103) منه، وكذلك قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، في المادتين (2/24)، (1/30)، يحيلان إلى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها اختصاص تفسير القانون الأساسي وفقاً لقانونها فقد قدم معالي وزير العدل طلب التفسير المقدم من معالي وزير الخارجية والمغتربين لتفسير نص المادة (10) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، استناداً إلى نص المادة (2/24) من قانون المحكمة الدستورية العليا، باعتبار أن المادة العاشرة من القانون الأساسي غامضة تستدعي تفسيرها بهدف:

1. توضيح آلية الانضمام للمعاهدات والاتفاقيات الدولية، وتحديد الأشخاص المخولين بالتوقيع والتصديق عليها، وبيان آليات إنفاذها.
2. بيان القيمة القانونية في حالة تعارضها مع التشريعات الوطنية، سواء القوانين العادية أو القانون الأساسي.
3. بيان أوجه الاحترام لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وأسس الإلزام والالتزام على الصعيد الوطني.

4. آليات إدماج الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي تلتزم بها فلسطين، وتفعيلها في النظام القانوني الداخلي، والمكانة القانونية التي تحتلها.

وحيث أن القانون الأساسي لم ينص في مادته العاشرة على كل ما ذكر أعلاه، فهل يحق للمحكمة الدستورية العليا تفسيره في اتجاه تطوير المنظومة الدستورية بشكل يؤدي إلى الإجابة على مختلف تلك التساؤلات من خلال قرارات المحكمة بالتفسير، أي تفسير الدستور باتجاه تطوير المنظومة الدستورية. ونظراً لأهمية دور القاضي الدستوري من خلال اجتهاداته في تطوير النصوص الدستورية باعتبار أن الدستور هو ما يقوله القاضي الدستوري بشأنه، فإذا كان الدستور نصاً مدوناً فهو لم يعد مدوناً بحبر من صاغه وحسب، على حد تعبير "فريدريك جول ايفو - Frederic Joal Aivo"، فالقاضي الدستوري وفي دول عدة، خاصة في السنوات الأخيرة، برهن من خلال تفسير الدستور قدرته على إحياء النص بصوته وإعادة كتابته باجتهاداته، ما أصبح له الأثر الفاعل والمطمئن في صياغة الدستور.

إن قرارات القضاء الدستوري، ومن خلال تفسير النصوص الدستورية، يمكن أن تدفع باتجاه تطوير مفهوم هذه النصوص، وتقود إلى تحسين أداء المؤسسات الدستورية، وتجنبها الوقوع في الشلل بفعل الأزمات السياسية، وهذا دائماً يتطلب إدراكاً من الأطراف السياسية لأهمية تطوير المنظومة الدستورية ومردوده على المجتمع والجهات السياسية على اختلاف انتماءاتها، كما يتطلب قضاءً دستورياً قادراً على اتخاذ القرارات الجريئة، ومدركاً أهمية دوره في تطوير المنظومة الدستورية، ومستعداً للتوسع في استخدام صلاحياته إلى أبعد الحدود، فالهدف من ذلك تطوير أداء المؤسسات الدستورية وضبطها من القاضي الدستوري، وبالتالي الحفاظ على المنظومة الدستورية، ومنعها التراجع تحت تأثير الضغوط السياسية والتسويات التي تأتي على حساب الدستور، فإذا كان استقرار المنظومة الدستورية يعد عنصراً أساسياً في استقرار المجتمع وتطوير المنظومة الدستورية، ولتلبية المستجدات في عالم أخذ بالتطور على الصعد كافة، وعلى الأخص احترام منظومة حقوق الإنسان وحيثياته العامة، فإن المحكمة الدستورية العليا ترى:

أولاً: فيما يتعلق بتوضيح آلية الانضمام للمعاهدات والاتفاقيات الدولية، وتحديد الأشخاص المخولين بالتوقيع والتصديق عليها، وبيان آليات إنفاذها إذا كان القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، يصنف في خانة "الدساتير" التي لا تنص مطلقاً على مقتضيات تحدد معالم العلاقة بين الاتفاقيات الدولية والقانون الداخلي، باستثناء ما ورد في المادة العاشرة منه والمادة (92)، وبالتالي لم يحدد آلية الانضمام للمعاهدات والاتفاقيات الدولية، ولم يحدد الأشخاص المخولين بالتوقيع والتصديق عليها وبيان آليات إنفاذها، على الرغم من توقيع رئيس دولة فلسطين على العديد منها، خاصة الاتفاقيات المتعلقة بحقوق الإنسان.

إن دراسة الوظيفة القانونية للمعاهدة يقتضي التمييز أولاً: بين المعاهدات القاعدية التي تسن قواعد سلوك، وتنص على حقوق أطرافها وواجباتهم، والمعاهدات المؤسسة التي تنحو إلى إنشاء مؤسسات أو منظمات دولية، ثانياً: أهمية التمييز بين المعاهدات العقدية التي تنص على واجبات وحقوق متبادلة بين دولتين أو عدد قليل من الدول والمعاهدات الشارعة التي تضع قواعد وتشريعات عامة تنظم علاقات عدد كبير من الدول إن لم نقل جميعها.

إن المعاهدة تأخذ شكل اتفاق يخضع لأحكام القانون الدولي العام غير أن إعطاء الحجّة الوظيفية

والقانونية لها رهين بإعمال إجراءات التوقيع والمصادقة، فالقانون الدولي يؤكد الإجراءات الشكلية الواجب احترامها لصحة المعاهدات من تفاوض وتوقيع وتصديق وتنفيذ اعتباراً لكون هذه الإجراءات محكومة بمحددتين أساسيين:

- المحدد الأول: ذو طبيعة قانونية داخلية، يُخضع عملية التصديق لموافقة السلطتين التنفيذية والتشريعية أو لإحدهما، وذلك وفق الأنظمة القانونية والدستورية للدول الأطراف في المعاهدة.
- المحدد الثاني: ذو طبيعة دولية، يقوم على احترام الشكليات بدقة لبلورة المعاهدات وفق ضمانات دولية لصحة الرضا.

على ضوء هذه المحددات، فالاتفاقيات المنظمة لحقوق الإنسان والحريات الأساسية هي في حقيقتها اتفاقيات دولية، تسري عليها القواعد العامة المتعلقة بالاتفاقيات الدولية والمقننة بمقتضى اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969م، ولقواعد القانون الدولي العرفي بخصوص الشكليات الإجرائية لإبرامها أو تفسيرها أو في ترتيب آثارها أو في إنهائها.

إن الدول التي تصادق أو تنضم إلى اتفاقية ما تصبح طرفاً فيها، ما يستلزم منها مراعاة أحكامها ومقتضياتها، أما الدول التي تكتفي بالتوقيع دون المصادقة فتعلن عزمها بأن تصبح طرفاً في الاتفاقية في وقت لاحق، وعموماً فالاتفاقية لا تدخل حيز التنفيذ بمجرد التوقيع عليها بل تحتاج إلى التصديق طبقاً للأنظمة الدستورية الداخلية للدول الأطراف.

لا توجد أي آلية لكيفية الانضمام للمعاهدات والاتفاقيات الدولية في القانون الأساسي الفلسطيني، وبالتالي لم يحدد الأشخاص المخولين بالتوقيع، ومن ثم التصديق على مختلف المعاهدات، كما لم يبين بيان آليات إنفاذ الاتفاقيات الدولية.

بخصوص التوقيع على المعاهدات فقد جاء في المادة (12) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969م ما يفيد على أن التوقيع سواء كان بالأحرف الأولى أو بالأحرف الكاملة لأسماء المفوضين، ليس له قيمة اتجاه المعاهدة إلا إذا تم الاتفاق بين ممثلي الدول الأطراف بأن للتوقيع أثراً قانونية تجعله ملزماً ونهائياً.

إن عملية التوقيع تتوسط مرحلتين أساسيتين في إبرام المعاهدات: مرحلة سابقة تهم المفاوضات والصياغة، ومرحلة لاحقة تتمثل في التصديق والنشر، ولا يشترط حسب المادة (7) من اتفاقية فيينا لسنة 1969م، تقديم وثائق لإثبات الحق في التوقيع إذا صدر عن رئيس الدولة أو رئيس الحكومة أو وزير الخارجية، أما إذا صدر التوقيع عن الشخص ذاته الذي باشر عملية التفاوض فيلزم إثبات وجود تفويض يخوله التوقيع تحت طائلة استبعاد أي أثر قانوني مترتب على المعاهدة موضوع التوقيع.

وإذا كان القانون الأساسي الفلسطيني لم ينص على من له سلطة التوقيع على المعاهدات والاتفاقيات الدولية إلا أن الواقع العملي أثبت أنها تتم من قبل المفوضين بالمفاوضات الخاصة بعقد الاتفاقيات، والمكلفين من قبل السلطة التنفيذية، أي من قبل رئيس الدولة، إلا أن هذا لا يمنع أن يتم التوقيع عليها مباشرة من قبل رئيس الدولة أو رئيس مجلس الوزراء أو وزير الخارجية، وهذا ما تأخذ به دولة فلسطين في الوقت الحاضر.

أما فيما يتعلق بالتصديق، فيعد إجراءً قانونياً يصدر عن السلطة المختصة دستورياً، تعبر بمقتضاه عن قبولها المعاهدة والتزامها بأحكامها ومضامينها بصفة نهائية، وبمعنى أدق فالتصديق هو الفعل الرسمي الذي يصدر عادة عن رئيس الدولة أو رئيس مجلس الوزراء أو وزير الخارجية، وهذا ما تأخذ به

شكلاً، وعدم تعارضها مع المصلحة العليا للدولة موضوعاً و نفاذاً، ومن دون هذا الإجراء لا يمكن للمعاهدة أن تدخل حيز التنفيذ.

إن مسألة تحديد الجهاز المختص بالمصادقة يختلف من دولة إلى أخرى حسب النظم السياسية والدستورية المعمول بها، فقد تستأثر المؤسسة التنفيذية في شخص رئيس الدولة بإبرام المعاهدات والتصديق عليها، وإما تفرد بهذه الصلاحية المؤسسة التشريعية، إلا أن الطريقة السائدة في معظم الدول هي التي تجعل المصادقة اختصاصاً مشتركاً بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية.

عملية التصديق تحتل موقعاً وسطاً بين توقيع المعاهدة والأمر بتنفيذها، ما يجعلها ذات أهمية كبرى ضمن مراحل إبرام المعاهدة، ففي بعض الدساتير تفرض ضرورة الحصول أولاً على الموافقة البرلمانية قبل تصديق رئيس الدولة على المعاهدة، وهناك من الدساتير تخول للرئيس سلطة عقد إبرام المعاهدات والتصديق عليها، وبعض دساتير الدول تتطلب عرض المعاهدة على الاستفتاء الشعبي قبل التصديق عليها، وهناك دول ينص دستورها على حق رئيس الدولة بالتصديق بعد إذن البرلمان على معاهدات السلم أو الاتحاد والتجارة والتنظيم الدولي، وتلك التي تلزم مالية الدولة أو يستوجب أو يستلزم تطبيقها تدابير أو تغيير القوانين التشريعية أو تمتد إلى حقوق الأفراد والجماعات وحررياتهم، أو ينجم عنها تغيير في التراب الوطني؛ أي إعادة رسم الحدود.

إن الدفع بالمصادقة على الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان مرده التطور الذي حدث في إطار القانون الدولي الذي لم يعد يقتصر اهتمامه على الدول فحسب، بل أصبح يهتم كذلك بالأفراد، الأمر الذي ازدادت معه مكانة حقوق الإنسان في العلاقات الدولية، وأصبحت تشكل أحد أهم بنود اتفاقيات التعاون الاقتصادي، سواء على المستوى الثنائي أو متعدد الأطراف، وفلسطين تعتبر من الدول التي أصبحت منخرطة في هذا التحول، سواء من حيث احترام التزاماته تجاه الدول الأطراف أو التعاون مع الأجهزة المنشأة بموجب الاتفاقيات التي صادق عليها.

بخصوص **التصديق في فلسطين**، لم يتطرق القانون الأساسي لذلك على الرغم من تصديق رئيس دولة فلسطين على العديد من المعاهدات والاتفاقيات الدولية، خاصة المتعلقة منها بحقوق الإنسان (وهي مثار التفسير)، وذلك بموجب قرار من المجلس المركزي لمنظمة التحرير الفلسطينية بتقويض سيادة الرئيس الفلسطيني بالتصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية والانضمام إلى المنظمات. ووفقاً لذلك، ترى المحكمة الدستورية العليا أن المصادقة على المعاهدات هي من صلاحيات الرئيس، إلا أن بعض المعاهدات لا يمكن للرئيس المصادقة عليها إلا بموجب صدور قانون من المؤسسة التشريعية، خاصة تلك المتعلقة بالمعاهدات التي تهم السلم أو الاتحاد أو رسم الحدود أو التجارة، أو التي تكلف الميزانية، أو تمتد إلى حقوق الإنسان والحرية الأساسية العامة أو الخاصة، أو يستلزم تطبيقها اعتماد تدابير تشريعية.

كما يتم التصديق على المعاهدات التي تتعارض أحكامها مع الدستور باتباع إجراءات تعديله أو مراجعته إثر تصريح للمحكمة الدستورية بعد إحالة الاتفاقية عليها بأن الالتزام الدولي موضوع الإحالة يتضمن بنداً أو أكثر يخالف أحكام الوثيقة الدستورية وفقاً للصلاحيات المخولة لها.

لكن إذا حدث في غيبة المؤسسة التشريعية ما بين أدوار انعقاد المؤسسة ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز للرئيس أن يصدر في شأن المعاهدات قرارات تكون لها قوة القانون، ففي هذه الحالة على رئيس الدولة عرض القرار الذي اتخذته مع المعاهدة على المؤسسة التشريعية في أول

جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات إذا كانت المؤسسة التشريعية قائمة، أما إذا لم تكن المؤسسة قائمة فعلى الرئيس آنذاك عرض القرار بقانون خاص بالموافقة على المعاهدة في أول اجتماع لها، وإلا زال وفقد أثر القرار بقانون وانعدم كلياً.

أما فيما يتعلق بآلية إنفاذ المعاهدات الدولية في النظام القانوني الداخلي للدول، ومن ثم تطبيقها داخلها، فيثير العديد من التساؤلات، منها: هل يشترط صدور قانون داخل الدولة تتبع فيه الإجراءات الداخلية نفسها المتبعة في إصدار القوانين العادية لكي تصبح المعاهدة نافذة داخل الدولة وملزمة للسلطات الوطنية والرعايا؟ أم يكفي لسريان المعاهدة داخل الدولة أن تكون قد أبرمت وتم التصديق عليها بطريقة صحيحة وسليمة روعيت فيها الإجراءات التي يتطلبها القانون الدولي والدستور؟

يمكن القول أن هناك أسلوبين لتنفيذ المعاهدات الدولية في النظام القانوني الداخلي للدول، يتمحور الأول بأسلوب التنفيذ التلقائي في النظام القانوني الداخلي للدول، والآخر بأسلوب التنفيذ غير التلقائي. بخصوص أسلوب التنفيذ التلقائي في النظام القانوني الداخلي للدول يقوم أساساً على مذهب وحدة القانونين، منطلقاً في ذلك من أن إبرام المعاهدات الدولية وفق المتطلبات الدستورية يجعلها في حكم القانون الداخلي وقابلة للتنفيذ داخل الدول من دون اتخاذ أي إجراء آخر، أي تصبح المعاهدة الدولية بمجرد التصديق عليها من السلطات الداخلية المختصة ودخولها دور النفاذ تصبح مصدراً للقواعد الداخلية على حد سواء، ومن ثم فإن سريان المعاهدة وتطبيقها داخل الأنظمة القانونية الداخلية للدول الأطراف لا يحتاج إلى إجراء خاص لكي يحولها إلى قانون داخلي لأن القانون الدولي والداخلي شقان من نظام قانوني واحد، أي أنه بمجرد التصديق على المعاهدة ونشرها في الجريدة الرسمية للدولة تصبح ملزمة في نظامها القانوني الداخلي.

أما فيما يتعلق بأسلوب التنفيذ غير التلقائي في النظام القانوني الداخلي فيقوم أساساً على ثنائية القانونين الدولي والداخلي، حيث أن إبرام المعاهدات الدولية وفق المتطلبات الدستورية لا يجعلها في حكم القانون الداخلي وقابلة للتنفيذ داخل الدولة، بل يقوم على الفكرة القائلة أن قواعد القانون الدولي لا يمكن تنفيذها في المجال الداخلي إلا عن طريق تحويلها إلى قواعد قانونية داخلية عن طريق تشريع القواعد الدولية من السلطة التشريعية في الدولة، أي أن يتم إصدارها بقانون أو قرار بقانون أو مرسوم وفقاً للإجراءات المتبعة في الدولة بالنسبة لقوانينها الداخلية.

فيما يتعلق بدولة فلسطين، ترى المحكمة الدستورية العليا أن القرار رقم (2017/4) أكد سمو الاتفاقيات والمعاهدات الدولية على التشريعات الوطنية الداخلية العادية، بحيث تكتسب قواعد هذه الاتفاقيات قوة أعلى من التشريعات الداخلية، خاصة بعد أن تحظى هذه الاتفاقيات بالمصادقة والنشر، ومرورها بالمرحلة الشكلية الواجب توافرها لإصدارها في تشريع داخلي يلتزم به الأفراد والسلطات وذلك لمواءمتها مع الهوية الوطنية والدينية والثقافية للشعب الفلسطيني.

ثانياً: أما فيما يتعلق ببيان القيمة القانونية للاتفاقيات والمعاهدات الدولية في حالة تعارضها مع التشريعات الوطنية - سواء القوانين العادية أو القانون الأساسي - فلم تتناول المنظومة القانونية المعمول بها في فلسطين أو تعالج مسألة المكانة أو القيمة القانونية التي تحتلها المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تلتزم بها دولة فلسطين بالنسبة لسائر التشريعات الأخرى، إلا أنه وبعد الانضمام إلى العديد من المعاهدات والاتفاقيات الدولية، خاصة المتعلقة بحقوق الإنسان، أصبح من الضروري إقرار هرم

واضح للنظام القانوني للدولة يحدد تدرج القواعد القانونية، بما فيها الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، بهدف ترسيخ مبدأ سيادة القانون وإقرار مبدأ المشروعية لدولة القانون، بهدف إخضاع مختلف القواعد القانونية لرقابة المحكمة الدستورية العليا لما له من ضمانات أساسية وفعالة لتجسيد دولة الحق والقانون، وحماية مختلف الحقوق والحريات العامة، وتكريس مبدأ سمو القاعدة الدستورية.

وإذا كانت القواعد الدستورية تعتبر حجر الأساس في البنيان القانوني للدولة (أي دولة)، وتأتي هذه القواعد في قمة التدرج الهرمي للنظام القانوني للدولة، وعلى أساسها تمتد فكرة المشروعية بالنسبة لكل القواعد القانونية في الدولة، فهل القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، يعتبر القانون الأعلى والأعلى، أم اعتبار وثيقة إعلان الاستقلال الصادر عن المجلس الوطني الفلسطيني للعام 1988م، النص التشريعي الأسمى لدولة فلسطين باعتبارها إعلاناً مؤسساً لدولة فلسطين، تتمتع بقيمة دستورية معززة تضبط عملية إعداد التشريعات كلها، وصياغتها، ومراجعتها بما فيها القانون الأساسي الفلسطيني.

ترى المحكمة الدستورية العليا أن وثيقة إعلان الاستقلال الصادر عن المجلس الوطني الفلسطيني في الخامس عشر من نوفمبر (تشرين الثاني) 1988م، تعد الوثيقة الدستورية الأعلى، خاصة أن القانون الأساسي الصادر عن المجلس التشريعي الفلسطيني قد بني على أساسها ولمرحلة انتقالية للسلطة الفلسطينية، وباعتبار أن وثيقة إعلان الاستقلال حددت هوية الدولة الفلسطينية، وطبيعتها والتزامها بالمبادئ الدولية، ومنها الالتزام بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية التي تم الاعتراف بها في نوفمبر 2012م، فإنها تعتبر جزءاً لا يتجزأ من المنظومة الدستورية في فلسطين، بل وأعلاها سمواً، يأتي بعدها القانون الأساسي الفلسطيني. وبما أن المحكمة الدستورية العليا في فلسطين قد أعلنت سمو المعاهدات والاتفاقات الدولية على التشريعات الوطنية العادية فإن المعاهدات والاتفاقيات الدولية تأتي في مرتبة أقل من القانون الأساسي، يأتي بعدها مختلف التشريعات المعمول بها في فلسطين، سواء القوانين أو القرارات بقوانين.

ثالثاً: بيان أوجه الاحترام لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية وأسس الإلزام والالتزام على الصعيد الوطني.

إن المكانة التي تشغلها حقوق الإنسان في النظام القانوني الدولي جعلت مجموعة من المعايير الدولية تشكل المرتكز المرجعي للالتزامات الدولية في تعزيز ضمانات احترام حقوق الإنسان من خلال إقرارها دستورياً، ذلك أن وجود نص دستوري يغلب المعاهدة على التشريع الداخلي أو العكس من شأنه أن يضع حداً للإشكال الذي يمكن أن يثار في حال التنازع بين أحكام المعاهدة التي ترتبط بها الدولة وأحكام تشريعها الداخلي، لذا فقد تنظم المعاهدات الدولية حالات لم يتناولها القانون الوطني بالتنظيم، وقد تعنى أو تتناول حالات أخرى سبق أن نظمها القانون الداخلي.

وعلى هذا الأساس، نرى أن العديد من دساتير الدول لم تتخذ موقفاً موحداً بشأن مكانة الاتفاقيات الدولية في القانون الوضعي الداخلي، بل كانت تحاول التوفيق بين أسمى قانون في البلاد والمعاهدات الدولية، إلا أن الغالبية منها حسمت دستورياً في مسألة التعارض بين القانون الدولي والقانون الداخلي بسمو المعاهدات، وعلوية احترامها على إرادة الدول المتعاقدة باعتبارها قاعدة أساسية في الأنظمة القانونية كلها، وبما يتلاءم مع اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات 1969م.

وإذا كان القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، يصنف في خانة "الدساتير"

التي لا تنص على مقتضيات تحدد معالم العلاقة بين المواثيق الدولية والقانون الداخلي باستثناء المادة (92) منه، وبالتالي لم تكن تكتسي دراسة القانون الأساسي والقانون الدولي العام أهمية بالغة إلا بعد تصديق الرئيس على العديد من المعاهدات والاتفاقيات الدولية منذ العام 2014م، ودليل ذلك قلة المقتضيات المتعلقة بالمواثيق الدولية المدرجة في القانون الأساسي وعدم كفايتها، إضافة إلى الصمت بشأن التنصيص على القوة الإلزامية للمعاهدات في النظام الداخلي، الأمر الذي أدى إلى تضارب في الاجتهاد القضائي.

لذا فإن الذي يبين أوجه احترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية وضرورة الالتزام بها على الصعيد الوطني هو تطور مفهوم مبدأ الدستورية، من دور الدستور في وضع حدود أمام صلاحيات السلطات الحاكمة للحد من حرية عملها في إدارة شؤون الحكم إلى تطور مفهوم آخر أو بُعد آخر للدستور يتعلق بحماية حقوق المواطنين وحررياتهم، بحيث يعتبر الدستور غير ذي معنى إلا من خلال وضعه ضمن إطار مشبع بمبادئ فلسفة حقوق الإنسان، وبالتالي أصبح الدستور عملاً حياً مفتوحاً على الاستنباط المتواصل لحقوق الإنسان وحرياته، ولم يعد نصاً مغلقاً معزولاً انتهى مفعوله لحظة إقراره، بل يجب أن يعمل على تفعيل حقوق الإنسان وحرياته، خاصة في إطار عولمة حقوق الإنسان وتطورها، كما يجب أن يُعد الضامن للحقوق والحرريات والكفيل لصيانة ممارستها، وجعلها في منأى عن تعسف السلطة وحكامها.

لذا أصبحت الدساتير اليوم تسمى بدساتير صك الحقوق كعمل مكتوب للحقوق والحرريات يعتمد على مختلف المواثيق والمعاهدات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية، ويقوم بوظيفة تعريف العلاقات بين المواطن والدولة، ويؤسس إلى جانب الإرادة العامة إرادة الأفراد، ويفرض احترام حقوق المحكومين على أجهزة الدولة، وتأمين مختلف الحقوق والحرريات للمواطن، وتنزيل هذه الحقوق بمنزلة أحكام تنظيم السلطة وبضرورة العمل على تحديد مجموعة من الضمانات تكفل القدرة على التمتع بهذه الحقوق وتضمنها، ويضمن توفر قضاء مستقل ونزيه يحفظ للدستور علويته وسموه على النصوص الأخرى كافة، ويجسد الآلية التي من خلالها تخضع الدولة لاحترام حريات الإنسان وحقوقه، كما نصت عليها مختلف المواثيق والمعاهدات الدولية.

كما يتجسد احترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية وأسس الإلزام والالتزام به على الصعيد الوطني بإدماج مختلف هذه المعاهدات والاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان التي هي مثار تفسيرنا هذا ضمن التشريعات العادية داخل دولة فلسطين، ولكن بما لا يتناقض مع الهوية الدينية والثقافية للشعب الفلسطيني، وعلى أساس احترام مبدأ دستورية هذه التشريعات مع المعاهدات والاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان والمتطابقة مع القانون الأساسي.

رابعاً: آليات إدماج الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي تلتزم بها فلسطين، وتفعيلها في النظام القانوني الداخلي والمكانة القانونية التي تحتلها.

إن تأكيد المحكمة الدستورية في الطعن الدستوري رقم (2017/4) سمو الاتفاقيات الدولية على التشريعات الوطنية (القوانين والقرارات بقوانين)، خاصة بعد أن تحظى هذه الاتفاقيات بالمصادقة والنشر، فضلاً عن تماشيها مع نطاق أحكام القانون الأساسي وبما لا يتعارض مع الهوية الدينية والثقافية كمحددات أساسية للسمو ابتداءً وللملاءمة انتهاءً.

وحيث أن الإدماج التشريعي للاتفاقية الدولية من شأنه أن يجعل منها الوسيلة المثلى لتنظيم العلاقات

المتبادلة بين الدول الأطراف فإن ذلك لن يتحقق على المستوى الداخلي دون إعمال الاتفاقية كجزء من القوانين الوطنية فور التصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية، خاصة أن أي دولة تحترم الاتفاقيات الدولية عامة وتلك المعنية بحقوق الإنسان تحديداً من خلال ملاءمة التشريعين الداخلي والدولي، هي دولة التقدم والديمقراطية وسيادة القانون، ذلك أن الدول الأطراف تلتزم بمقتضى التصديق أو الموافقة أو الانضمام بتنفيذ المعاهدات على مستوى القضاء الوطني لتحقيق الأهداف التي ترمي إليها، فأقرار حقوق الإنسان والحريات الأساسية في التشريعات الوطنية وصياغاتها في قواعد قانونية داخلية، وخاصة القواعد الدستورية، ليس كافياً في ظل غياب ضمانات قضائية حمائية.

والملاءمة تعني تحويل قاعدة قانونية من المنظومة الدولية إلى المنظومة الوطنية عن طريق إصدارها على هيئة تشريع داخلي، حيث تشكل الحل الأفضل للعلاقة الامتدادية بين القانونين الدولي والداخلي، ذلك أنه من الصعب تصور مجالين منفصلين لنفاذ المعاهدة، أحدهما على الصعيد العلائقي دولة - دولة، والآخر على الصعيد العلائقي دولة - مواطن.

تستهدف الملاءمة الربط بين الإجراءات المتخذة لتحقيق توافق بين السياسة والقانون الوطني ومضامين التشريعات الدولية المصادق عليها، وجعل التشريعات الوطنية مواكبة لمستجدات التحولات العالمية في مجال الحقوق والحريات الأساسية من جهة، ومن جهة ثانية تعديل القوانين وإلغائها واستبعاد الأعراف والممارسات التي لا تتماشى مع المعايير الدولية المتعارف عليها في مجال حقوق الإنسان. تطرح ملاءمة التشريعات الوطنية مع المواثيق الدولية التي صادقت عليها دولة فلسطين خاصة المتعلقة بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية إشكاليات عدة، يتمثل أهمها في الحسم عملياً في طبيعة الإصلاحات القانونية ذات الأولوية، وإيجاد الآليات الكفيلة بإنفاذ مهمة الملاءمة التي يرتبط فيها المجال القانوني بالشق الحقوقي.

لذا يجب على المشرع الفلسطيني القيام بمجهودات عدة لمواكبة التطورات الدولية على مستوى حقوق الإنسان، وذلك من خلال مراجعة أنظمتها القانونية وملاءمة تشريعاته الوطنية مع الآليات الدولية الخاصة بحماية الإنسان وكرامته، حيث أثبتت الممارسة التشريعية الدولية العمل أكثر في اتجاه الملاءمة من حيث أنها مسار يقوم على إدراج القواعد الدولية ضمن القوانين الوطنية بواسطة التشريع.

لهذه الأسباب

قررت المحكمة بالأغلبية ما يلي:

1. تعتبر وثيقة إعلان الاستقلال جزءاً لا يتجزأ من المنظومة الدستورية في فلسطين، بل وأعلىها سموً، يأتي بعدها القانون الأساسي الفلسطيني، وبما أن المحكمة الدستورية العليا في فلسطين قد أعلنت سمو المعاهدات والاتفاقيات الدولية على التشريعات الوطنية العادية (القوانين والقرارات بقوانين)، فإن المعاهدات والاتفاقيات الدولية تأتي في مرتبة أقل من القانون الأساسي، يأتي بعدها مختلف التشريعات المعمول بها في فلسطين.
2. وجوب مصادقة رئيس الدولة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية وفقاً لما جاء بيانه في متن قرار التفسير.

3. المعاهدة أو الاتفاقية لا تعد بذاتها قانوناً يطبق في فلسطين، وإنما لا بد أن تكتسب القوة من خلال مرورها بالمراحل الشكلية الواجب توافرها لإصدار قانون داخلي معين لإنفاذها.
4. احترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وأسس الإلزام والالتزام به على الصعيد الوطني يكون بإدماج مختلف هذه المعاهدات والاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان ضمن التشريعات العادية داخل دولة فلسطين، بما لا يتناقض مع الهوية الدينية والثقافية للشعب الفلسطيني، وعلى أساس احترام مبدأ دستورية هذه التشريعات مع المعاهدات والاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، والمتطابقة مع القانون الأساسي.
5. ضرورة اتخاذ مجموعة من التدابير والإجراءات التشريعية الداخلية من أجل تسهيل أعمال هذه الحقوق والحرريات الأساسية ضمن عملية مراجعة لمختلف القوانين والتشريعات ذات العلاقة بهدف تحقيق اندماج أفضل لكثير من مقتضيات المواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان التي تمت المصادقة عليها من طرف رئيس دولة فلسطين، وذلك من خلال مراجعة أنظمتها القانونية، وملاءمة تشريعاته الوطنية مع الآليات الدولية الخاصة بحماية الإنسان وكرامته، وتحديد الأولويات في مجال الملاءمة.

