

رقابة المحكمة الدستورية على القوانين الأساسية

"دراسة تحليلية وصفية مقارنة بين دولة فلسطين ومصر"

Analytical and Descriptive Comparative Study between the State of Palestine and Egypt

محمود ياسين النمروطي* ، عبد الرحمن أحمد أبو بنات*

الملخص

يعد مبدأ الرقابة على القوانين الأساسية من أهم المبادئ التي لا بد من إيلاء الاهتمام بها لإحداث التلاؤم بين كل من أحكام الدستور والقوانين العضوية وصولاً إلى مبدأ المشروعية الدستورية، لذلك طرحت الدراسة إشكالية رئيسية تمثلت في مدى سلطة المحكمة الدستورية في الرقابة على القوانين الأساسية؛ وإجابةً على هذا التساؤل تم الاستناد إلى المنهج الوصفي التحليلي، وخلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج أهمها: اختلاف القيمة القانونية للقوانين والأنظمة الأساسية من دستور مرن إلى دستور جامد، إذ تتمتع بمرتبة التشريع العادي في الدول ذات الدساتير المرنة نظراً لتشابه إجراءات تعديلها مع التشريعات العادية، وتتمتع بقيمة أعلى من التشريع العادي في الدول ذات الدساتير الجامدة لأنها محاطة بإجراءات خاصة لتعلقها بمسائل ذات طبيعة دستورية، كما خلصت الدراسة إلى مجموعة توصيات كان أبرزها: إحاطة القوانين والأنظمة الأساسية بمزيد من الضمانات والإجراءات لتعلقها بمسائل ذات طبيعة دستورية، التي من شأنها أن تؤثر على الواقع السياسي في الدولة، والسير على نهج المشرع الدستوري المصري ١٩٧١ وذلك وفق المادة (١٩٥) منه.

الكلمات الدالة: الدستور، القوانين الأساسية، المشروعية الدستورية، المخالفة الدستورية.

Abstract

The principle of oversight of basic laws is considered one of the most important principles that must be paid attention to in order to bring about compatibility between each of the provisions of the constitution and basic laws to reach the principle of constitutional legality. Therefore, the study raised a major problem represented in the extent of the constitutional court's authority to monitor basic laws. In answer to this question, the descriptive-analytical approach was based, and the study concluded a set of results, the most important of which are: The difference in the legal value of laws and basic regulations from a flexible constitution to a rigid constitution. It has a higher value than ordinary legislation in countries with rigid constitutions because it has surrounded them with special procedures as they relate to issues of a constitutional nature. The Study has also concluded a set of recommendations, the most prominent of which are: providing laws and basic regulations with more guarantees and procedures because they are related to issues of a constitutional nature that would affect the political reality in the state, and to follow the approach of the Egyptian constitutional legislator 1971, in accordance with Article (195) thereof.

Keywords: Constitution, Basic Laws, Constitutional Legitimacy, Constitutional Violation

* قسم القانون العام، جامعة الأزهر، غزة/ فلسطين. تاريخ استلام البحث ٢٠٢١/٨/٥ وتاريخ قبوله ٢٠٢١/١٠/١٠

المقدمة

أثار موضوع الرقابة على دستورية القوانين في مجال القانون العام جدلاً، ولم يثر موضوع في فقه القانون الدستوري جدالاً بقدر ما أثاره موضوع الرقابة على دستورية القوانين، ولذلك تتفاوت حوله الرؤى، فتتسع أحياناً وتضيق أحياناً، وهناك النظام المنكر له وهناك النظام المقر له، وإن اختلفت الآليات والتفاصيل والأسباب والآثار وصيغة الأحكام.

ونكاد نتفق على أن الرقابة على دستورية القوانين الوسيلة الرئيسية في حماية الدستور، وما يكفله من حقوق وحرّيات ومبادئ ناظمة للسلطات العامة، فهي في جوهرها تعد ضماناً لعدم مخالفة أحكام الدستور عند مباشرة الوظيفة التشريعية سواء من قبل البرلمان (عبر القوانين) أو من قبل السلطة التنفيذية (عبر اللوائح)، فإذا ما صدرت قوانين من شأنها أن تخالف القواعد الدستورية فإنها تكون فاقدة لمبدأ المشروعية الدستورية، وحفاظاً عليها لا بد أن تُفرض رقابة دستورية تعدّ ضابطاً مهماً وأمراً لا يمكن تجاوزه لكبح جماح السلطات التي تمتلك سلطة إصدار القوانين، إذا ما حاولت أن تتعدى على موضوعات القانون الدستوري، وذلك من أجل الحفاظ على مبدأ سمو الدستور من الناحية الشكلية و الموضوعية.

وكما أن سن القوانين الأساسية أحد المهام التي يقوم بها البرلمان بتفويض المشرع الدستوري كان لا بد من فرض الرقابة عليها لتعلقها بمسائل ذات طبيعة دستورية إذا ما شاب هذه القوانين أحد أوجه المخالفة الدستورية.

أهمية الدراسة:

يكتسب البحث أهميته من كونه يعالج القوانين الأساسية، حيث إنها تعد إحدى التشريعات المتعلقة بمسائل ذات طبيعة دستورية، كالحقوق والحرّيات ونظام الحكم وسلطات الدولة ومؤسساتها، وإن الالتزام الدستوري عند سن هذه التشريعات من شأنه أن يحافظ على الحقوق والحرّيات وصونها وكذلك يؤثر تأثيراً إيجابياً في الحفاظ على ديمقراطية نظام الحكم، وإن عدم الالتزام بأحكام الدستور عند سن القوانين الأساسية يوجب بفرض رقابة دستورية إذا ما تحققت أحد أوجه المخالفة الدستورية في هذه القوانين.

أهداف الدراسة:

يتمثل هدف الدراسة من خلال إحداث التلاؤم بين كل من أحكام الدستور والتشريعات التي يصدرها البرلمان، والتي تعدّ القوانين الأساسية إحداها، وذلك وصولاً لمبدأ المشروعية الدستورية.

منهجية البحث:

تم الاستناد في هذا البحث على كل من المنهج الوصفي في وصف النصوص القانونية، وعلى المنهج التحليلي في تحليل وشرح وانتقاد النصوص القانونية، وعلى المنهج المقارن بين كل من دولة فلسطين ومصر.

مشكلة الدراسة:

تتمحور إشكالية الدراسة الرئيسية حول:

مدى سلطة المحكمة الدستورية في الرقابة على القوانين الأساسية؟

يتفرع عن هذا السؤال الرئيس عدة أسئلة فرعية منها:

- ١- ماهية القوانين الأساسية وتعريفها؟
- ٢- أنواع القوانين والأنظمة الأساسية استناداً لكيفية إصدارها؟
- ٣- أنواع القوانين والأنظمة الأساسية استناداً إلى إجراءات إصدارها؟
- ٤- ما هي القيمة القانونية للقوانين والأنظمة الأساسية؟
- ٥- ماهية الرقابة الدستورية وتعريفها؟
- ٦- ما هي أوجه المخالفة الدستورية عند إصدار القوانين الأساسية؟

تقسيم الدراسة:

المبحث الأول: ماهية القوانين الأساسية

المبحث الثاني: الرقابة الدستورية على القوانين الأساسية

المبحث الأول

ماهية القوانين الأساسية

تمهيد وتقسيم:

تعد القوانين والأنظمة الأساسية وفقاً للمعيار الموضوعي في تعريف القانون الدستوري مصدراً من المصادر التشريعية للقواعد الدستورية، وذلك كون المصادر التشريعية للقانون الدستوري لا تقتصر حسب المعيار الموضوعي على الوثيقة الدستورية بل تشمل أيضاً القوانين والتشريعات التي تصدر من المشرع العادي لتنظم موضوعات ذات طبيعة دستورية^(١)، ويقصد هنا في المعيار الموضوعي هو ذلك المعيار الذي يعتبر أي قاعدة دستورية طالما اتصلت بموضوع ينظمها القانون الدستوري حتى لو لم ترد هذه القاعدة ضمن الوثيقة الدستورية التي أنشأتها السلطة التأسيسية المختصة، وهذا على عكس المعيار الشكلي الذي يشترط لاعتبار أن القاعدة دستورية ورودها ضمن

(١) زين الدين، محمد، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط١، مطبعة النجاح، الدار البيضاء، ص ٩٧-٨٠.

الوثيقة الدستورية حتى لو لم تكن موضوعاتها ذات طبيعة دستورية، وبناءً على ذلك، وليبيان ماهية القوانين الأساسية سنقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: مفهوم القوانين الأساسية.

المطلب الثاني: إصدار القوانين الأساسية

المطلب الثالث: القيمة القانونية للقوانين والأنظمة الأساسية.

المطلب الأول

مفهوم القوانين الأساسية

يمكن تعريف القوانين الأساسية بأنها " مجموعة من القواعد القانونية التي تصدر عن المشرع العادي - السلطة التشريعية - لتنظم مسائل أو موضوعات دستورية بطبيعتها أو في جوهرها "(^١).

ويتضح من هذا التعريف أن القوانين الأساسية هي قوانين صادرة من السلطة التشريعية ولكنها تُنظم موضوعات ذات طبيعة دستورية(^٢)، وبعد الاطلاع على هذا التعريف نرى أن القوانين الأساسية هي قواعد دستورية وفقاً للمعيار الموضوعي على نقيض المعيار الشكلي الذي يشترط عند تعريفه للقواعد الدستورية صدورها ضمن وثيقة دستورية ومن قبل سلطة مختصة، أي أنه يقصد بذلك السلطة التأسيسية الأصلية(^٣)، حيث إن المعيار الموضوعي يستند في جوهره إلى طبيعة القاعدة القانونية إذا كانت هذه القاعدة تتعلق بأحد موضوعات القانون الدستوري مثل مسائل الحقوق والحريات ونظام الحكم وسلطات الدولة ومؤسساتها بغض النظر عن ورودها ضمن وثيقة دستورية مكتوبة، كما أن المسائل الدستورية الواردة في العرف أيضاً تعدّ من قبيل ذلك المعيار، ويرى الفقيه محمد عبدالعال السناري أن المعيار الموضوعي عند تعريف القانون الدستوري يتميز بأمرين أولهما: العمومية وصلاحيته للتطبيق بالنسبة لجميع الدول إذ إنه لا يربط القانون الدستوري بدستور دولة معينة ولا يقتصر على ظروفها الخاصة، ثانيهما: أنه بموجب المعيار الموضوعي يكون لكل دولة قانون دستوري، إذ إن لكل منها مجموعة من القواعد لتنظيم السلطة السياسية بصرف النظر عن نوع هذه السلطة وما إذا كانت تدخل في النظام النيابي الحر أو غيره من النظم

(١) جاد نصار، جابر، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، دون سنة نشر، ص ٦٥.

(٢) أي مسألة يحيلها المشرع الدستوري وينظمها البرلمان وتتعلق بنظام الحكم أو عمل السلطات الثلاثة "التشريعية والتنفيذية والقضائية أو الحقوق والحريات فإن هذه المسائل والقوانين هي قوانين أساسية لاحتوائها على موضوعات ذات طبيعة دستورية فعلى سبيل المثال قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢ هو قانون أساسي.

(٣) من الأمثلة على القوانين الأساسية بناء على إحالة من الوثيقة الدستورية في العديد من الموضوعات المتعلقة بتنظيم السلطات العامة في الدولة، ما قامت به المادة (١١٥) من الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٨٤٨ بإحالة الاختصاص بإصدار القوانين الأساسية في بعض المسائل ذات الطبيعة الدستورية إلى الجمعية الوطنية الفرنسية، راجع عبد الله، عبد الغني بسيوني، القانون الدستوري - الدستور اللبناني، دون طبعة، دار الجامعية، مصر، ١٩٨٧، ص ٤٨.

السياسية الأخرى^(١)، أما أصحاب المعيار الشكلي فيرون أن المعنى الشكلي للقانون الدستوري ينصرف إلى الوثيقة الدستورية ذاتها لا يعدوها، ومفهوم الدستور وفقاً لهذا المعنى هو عبارة عن القواعد القانونية الواردة في الوثيقة التي تحوي النصوص الدستورية، وكل قاعدة لا تضمها هذه الوثيقة لا تعد قاعدة دستورية، كذلك فإن كل قاعدة يتضمنها نص من نصوص هذه الوثيقة يعد قاعدة دستورية^(٢).

ونرى أن بعض التشريعات الدستورية تطلق على هذا النوع من القوانين الأساسية بالتشريعات أو القوانين المكملة للدستور كما هو الحال في التشريع المصري أو القوانين العضوية كما هو الحال في باقي التشريعات.

ونرى هنا أنه قد تسنى للمحكمة الدستورية العليا في مصر أن تحدد المقصود بالقوانين المكملة للدستور فقضت بأنه رغم إيراد الدستور لهذه العبارة، إلا أنه لم يقترن بما يعين على إيضاح معناها بما لا خفاء فيه، فحق على هذه المحكمة أن تبين المقصود منها قطعاً لكل جدل حولها، خاصة أنه لا مقابل لها في الدساتير المصرية السابقة على الدستور القائم، وليس ثمة أعمال تحضيرية يمكن الارتكان إليها في تجلية معناها^(٣)، وعليه استقر قضاء هذه المحكمة، على أن ثمة شرطين يتعين اجتماعهما معاً لاعتبار مشروع قانون معين مكماً للدستور: أولهما أن يكون الدستور ابتداءً قد نص صراحة في مسألة بعينها على أن يكون تنظيمها بقانون أو وفقاً لقانون أو في الحدود التي يبينها القانون أو طبقاً للأوضاع التي يقررها، فإن هو فعل، دل ذلك على أن هذا التنظيم قد بلغ في تقديره درجة من الأهمية والنقل التي لا يجوز معها أن يعهد إلى أداة أدنى، وثانيهما أن يكون هذا التنظيم متصلاً بقاعدة كلية مما جرت الوثائق الدستورية على احتوائها وإدراجها تحت نصوصها، وتلك هي القواعد الدستورية بطبيعتها التي لا تخلو منها في الأعم أي وثيقة دستورية^(٤).

ومؤدى هذا القضاء أن القوانين المكملة للدستور، يشترط فيها أن يكون موضوعها من الموضوعات المحتجزة دستورياً للقانون بصفة مبدئية، دون أن يعني ذلك أن كل هذه الموضوعات المحتجزة من القوانين المكملة للدستور، إذ يلزم كذلك أن تكون من الموضوعات الدستورية بطبيعتها، أي تتصل بالنظام السياسي للدولة، إما بصدد تنظيم السلطة ونظام الحكم فيها، أو تتعلق بالحقوق والحريات العامة للأفراد أو المقومات الأساسية للمجتمع^(٥).

(١) السنارى، محمد، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة، دون طبعة، دون دار نشر، دون تاريخ نشر، ص ٤٣.
(٢) الجمل، يحيى، رسلان أنور، القانون الدستوري والنظام الدستوري المصري، دون طبعة، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٦، ص ٩، وفي هذا الشأن راجع أيضاً شياح، إبراهيم، القانون الدستوري، دون طبعة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٣، ص ١٥.
(٣) جمال الدين، سامي، القضاء الإداري "الرقابة على أعمال الإدارة" دراسة مقارنة، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٤٣.
(٤) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية بتاريخ ١٥/٥/١٩٩٣ في القضية رقم ٧ لسنة ٨ قضائية"، أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء الخامس (المجلد الثاني) من أول يوليو ١٩٩٢ حتى آخر يونيو ١٩٩٣، ص ٢٦٠، منشور على الموقع الإلكتروني <https://cutt.us/hzQkk>.
(٥) حسبو، عمرو أحمد، القوانين الأساسية المكملة للدستور، دون طبعة ومكان نشر، ٢٠٠٠، ص ١٧٧.

إن ما ذهب إليه المحكمة الدستورية العليا في مصر استند استناداً أساسياً إلى المعيار الموضوعي، وبالتالي لم يكتفِ بالمعيار الشكلي^(١)، أي مجرد النص أو الإحالة على القانون في الدستور، بل يجب أن يتضمن القانون الذي يحيل إليه الدستور موضوعات ذات طبيعة دستورية معينة^(٢).

المطلب الثاني

إصدار القوانين الأساسية

تتميز القوانين والأنظمة الأساسية المتعلقة بطبيعة دستورية باختلافها وتنوعها في الدول، سواء من حيث كيفية الإصدار أو من حيث الإجراءات التي يتبعها المشرع العادي عند إصداره القوانين والأنظمة الأساسية.

أولاً: تقسيم القوانين والأنظمة الأساسية استناداً لكيفية إصدارها:

إن المشرع الدستوري في الوثيقة الدستورية قد ينص على مادة معينة يحيل تنظيمها وشرحها إلى المشرع العادي، وقد يقوم المشرع العادي دون تفويض المشرع الدستوري بإصدار تشريعات ذات طبيعة دستورية قد تشمل نظام الحكم أو الحقوق والحريات أو تتعلق بإحدى سلطات الدولة ومؤسساتها.

١- القوانين والأنظمة الأساسية التي تصدر بناء على نص في الدستور:

إن غالبية القوانين والأنظمة الأساسية في مختلف الدول تصدر بناءً على تكليف من قبل المشرع الدستوري، من خلال النص في الدستور على قيام المشرع العادي بإصدار هذه الأنظمة والقوانين لتنظيم مسائل وموضوعات معينة تتعلق بالسلطات العامة في الدولة ونظام الحكم فيها، خاصة إحالة المشرع الدستوري للمشرع العادي إصدار القوانين والأنظمة الأساسية التي تنظم تكوين بعض السلطات واختصاصاتها وكيفية ممارسة هذه الاختصاصات^(٣)، وتتضح القوانين والأنظمة الأساسية من خلال إيراد المشرع الدستوري عدة ألفاظ قد تكون مثلاً، "تنظم بقانون" أو "بناءً على قانون" أو "في الحدود التي يبينها القانون" أو "وفقاً للقانون"^(٤).

(١) يتجه الفقه الدستوري نحو استبعاد المعيار الشكلي، وتفضيل المعيار الموضوعي عند تعريفهم للدستور، والواقع لا يمكن الأخذ بالمعيار الشكلي من الناحية العملية في تعريف الدستور نظراً لأن أوجه النقد التي وجهت إليه أساسية وتؤدي حتماً إلى استبعاده، فهو غير جامع لأنه يقصر وجود الدستور في الدول ذات الدساتير المكتوبة دون الدول ذات الدساتير العرفية مثل إنجلترا، ومن المستقر أن لكل دولة دستور حتى لو كان غير مكتوب، راجع عبدالوهاب، محمد، القانون الدستوري "المبادئ الدستورية - دراسة النظام الدستوري المصري"، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الأزريطة، مصر، ٢٠٠٧، ص ٩.

(٢) أبو مطر، محمد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية" الجزء الأول"، دون طبعة، دار النهضة العربية، مصر، دار النهضة العلمية، الإمارات، ٢٠١٨، ص ٩٩.

(٣) فكري، فتحي، القانون الدستوري "المبادئ الدستورية العامة"، شركة تاس للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٥٥.

(٤) ومن أمثلة ذلك نص المادة (٢٦) الفقرة الأولى من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٣ والمادة (٩٦) وغيرها من المواد، مجلة الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز ٢، ١٩ مارس ٢٠٠٣، ص ١٦، ص ٤٢.

ومن أمثلة ذلك في فلسطين قانون تشكيل المحاكم النظامية حيث نجد أن المادة (٩٧) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام ٢٠٠٣ قد نص على أن " السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ويحدد القانون طريقة تشكيلها واختصاصاتها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون..."^(١)، حيث نرى هنا أن قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١ وقانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢ هي قوانين صادرة من السلطة التشريعية بناءً على تكليف صريح موجود في نص المادة (٩٧) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام ٢٠٠٣، وفي خضم موضوع الرقابة الدستورية نجد أن قانون المحكمة الدستورية رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦ هو قانون أساسي صادر من المشرع العادي بناءً على تكليف من المشرع الدستوري المتمثل بالقانون الأساسي في المادة رقم (١٠٣) منه، حيث نصت على: تشكل محكمة دستورية عليا بقانون وتتولى النظر في :

١- دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها.

٢- تفسير نصوص القانون الأساسي.

٣- الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي.

٤- تبين القانون طريقة تشكيل المحكمة الدستورية العليا، والإجراءات واجبة الإلتباع، والآثار المترتبة على أحكامها.

فهذه بعض الأمثلة التي أو ردها على القوانين والأنظمة الأساسية التي صدرت بناءً على رغبة المشرع الدستوري^(٢)، ومن أمثلة ذلك في التشريع الدستوري المصري لعام ١٩٧١ نص المادة (٦٢) منه " للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأي في الاستفتاء وفقاً لأحكام القانون، ومساهمته في الحياة العامة واجب وطني"^(٣).

٢- القوانين والأنظمة الأساسية التي تصدر بناءً على رغبة المشرع العادي دون نص في الدستور:

نرى هنا أن المشرع العادي ينظم موضوعات ذات طبيعة دستورية متعلقة بنظام الحكم أو الحقوق والحريات أو غيرها دون الاستناد إلى تكليف صريح من قبل المشرع الدستوري، أي من تلقاء ذاته.

(١) راجع نص المادة (٩٧) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام ٢٠٠٣، مجلة الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز ٢، ١٩ مارس ٢٠٠٣، ص ٤٢.

(٢) ويوجد أيضاً قانون الانتخابات لعام ١٩٩٥ ولعام ٢٠٠٥ ولعام ٢٠٠٧، الصادر بناءً على نص المادة (٢٦) من القانون الأساسي الفلسطيني وتعديلاته، الذي نص على أن: للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية:
١- تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها وفقاً للقانون.

٢- تشكيل نقابات وجمعيات واتحادات وروابط وأندية ومؤسسات شعبية وفقاً للقانون.

٣- التصويت والترشيح في الانتخابات لاختيار ممثلين منهم يتم انتخابهم بالاقتراع العام وفقاً للقانون، مجلة الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز ٢، ١٩ مارس ٢٠٠٣، ص ١٦.

(٣) راجع الدستور المصري لعام ١٩٧١، نص المادة (٦٢)، الجريدة الرسمية في ١٢ سبتمبر سنة ١٩٧١، العدد ٣٦ مكرر (أ)، منشور على

الرابط الإلكتروني <https://cutt.us/7FJJw>

ومن أمثلة القوانين والأنظمة الأساسية ذات الطبيعة الدستورية التي صدرت في فلسطين دون الإحالة للقانون بشأن تنظيمها أو النص في القانون الأساسي على إصدارها، قانون حقوق وواجبات أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٤، وقانون الأسرى والمحربين رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٤ الذي جاء لتنظيم حقوقهم وتحديد التزامات السلطة الوطنية الفلسطينية تجاههم، وغيرها من القوانين الفلسطينية الأخرى التي لم تصدر بناءً على تكليف من المشرع الدستوري، مثل قانون حق العودة للاجئين الفلسطينيين رقم (١) لسنة ٢٠٠٨ الصادر في قطاع غزة، وأما عن القوانين الأساسية التي يصدرها المشرع من تلقاء نفسه في التشريع المصري هو قانون رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ الذي ينظم الأحزاب في مصر^(١).

ثانياً: تقسيم القوانين والأنظمة الأساسية استناداً إلى إجراءات إصدارها:

بالنظر إلى عملية إصدار القوانين والأنظمة الأساسية في العديد من الدول، حتى داخل النظام القانوني للدولة الواحدة، نجد أن هناك قوانين أساسية تصدر وفق إجراءات خاصة، وفي مقابل ذلك هناك بعض القوانين والأنظمة الأساسية التي تصدر وتعديل بذات الطريقة التي تصدر وتعديل بها القوانين العادية^(٢).

١- القوانين والأنظمة الأساسية التي تصدر وتعديل وفقاً لإجراءات خاصة:

هناك بعض الأنظمة الدستورية التي تحيط ببعض القوانين والأنظمة الأساسية بإجراءات مغايرة لعملية إصدارها أو تعديلها عما هو عليه في القوانين العادية، لضمان سموها، فهي تنظم مسألة ذات طبيعة دستورية^(٣).

ومن أمثلة ذلك ما نص عليه القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام ٢٠٠٣ بشأن مشروعات القوانين المتعلقة بالسلطة القضائية والنيابة العامة، حيث اشترطت موافقة مجلس القضاء الأعلى قبل إقرارها من قبل المجلس التشريعي^(٤)، فهنا نرى أن قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢ هو قانون أساسي صادر من المشرع العادي بناءً على تكليف من المشرع الدستوري ونجد أن المادة (١٠٠) ألزمت بوجوب اتباع إجراءات خاصة في أي شأن من شأنه أن يمس شؤون السلطة القضائية وهو أخذ رأي مجلس القضاء الأعلى، فهذه الفقرة جمعت بين القانون الأساسي من حيث الإصدار ومن حيث اتباع إجراءات خاصة، وما نص عليه أيضاً الدستور المصري لعام ٢٠١٤ بشأن القوانين المكملة التي أوجبت إجراءات خاصة للقوانين المكملة وهي متمثلة بنص المادة (٤/١٢١) التي تنص على " كما تصدر القوانين المكملة للدستور بموافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس. وتعد القوانين المنظمة

(١) نصار، جابر، الوسيط في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٩١.

(٢) أبو مطر، محمد مرجع سابق، ص ١٠٣.

(٣) جمال الدين، سامي مرجع سابق، ص ٤١.

(٤) تنص المادة (١٠٠) من القانون الأساسي الفلسطيني على " ينشأ مجلس أعلى للقضاء ويبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين التي تنظم أي شأن من شؤون السلطة القضائية بما في ذلك النيابة العامة، مجلة الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز ٢، ١٩ مارس ٢٠٠٣، ص ١٣.

لانتخابات الرئاسة، والنيابية، والمحلية، والأحزاب السياسية، والسلطة القضائية، والمتعلقة بالجهات والهيئات القضائية، والمنظمة لحقوق والحريات الواردة في الدستور، مكملة له^(١).

٢- القوانين والأنظمة الأساسية التي تصدر وتعد وفقاً للإجراءات العادية:

وهي القوانين التي تتعلق بمسائل ذات طبيعة دستورية ولكنها لا تلزم إجراءات معينة من أجل إصدارها أو تعديلها، أي أنها تصدر وتعدل وفقاً للإجراءات التي تصدر وتعدل فيها القوانين العادية.

ونرى أن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٣ وتعديلاته يتضح منه غياب النصوص القانونية التي تكلف المشرع العادي باتباع إجراءات خاصة عند إصدار أو تعديل القوانين الأساسية، عدا نص المادة (١٠٠) الذي ينص على " ينشأ مجلس أعلى للقضاء ويبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين التي تنظم أي شأن من شؤون السلطة القضائية بما في ذلك النيابة العامة"، على النقيض من المشرع الدستوري المصري في دستوره لعام ٢٠١٤ الذي نص صراحة على مجموعة من الإجراءات الخاصة المتعلقة بالقوانين المكملة ونص المادة (١٢١) من دستور ٢٠١٤^(٢)، لكن نرى أن دستور مصر لعام ١٩٧١ شأنه شأن الدساتير السابقة عليه، لم يفرق بين القوانين الأساسية والقوانين العادية من حيث الإجراءات المطلوبة لإقرارها أو تعديلها، وإنما يتم إقرارها وتعديلها بنفس الإجراءات المتبعة بشأن إقرار وتعديل القوانين العادية وذلك حتى تعديل عام ١٩٨٠ الذي قضى بوجوب أخذ رأي مجلس الشورى في مشروعات القوانين المكملة^(٣).

والسؤال الذي يطرح هو: في ظل غياب وجود الإجراءات التي لا بد من اتباعها في القوانين المكملة في القانون الأساسي الفلسطيني، هل هذا الغياب يبيح للسلطة التشريعية في فلسطين اتباع نفس الإجراءات المتبعة في القوانين العادية عند إصدار القوانين الأساسية؟؟

للإجابة عن هذا التساؤل لا بد من الرجوع إلى النظام الداخلي للمجلس التشريعي خاصة نص المادة (١١٤) منه وذلك في ظل غياب الإجراءات التي لا بد من اتباعها في الدستور للقوانين الأساسية، باعتبار أن النظام الداخلي للمجلس التشريعي قانون أساسي لتعلقه بمسألة ذات طبيعة دستورية وهي أحد سلطات الدولة وهي السلطة التشريعية، وفرض في نص المادة المذكورة أعلاه إجراءات تعديل تختلف عن الإجراءات العادية المتبعة في نفس النظام للقوانين العادية المنصوص عليها في نص المادة (٦٩) التي تتطلب الأغلبية المطلقة^(٤)، ولنفترض جدلاً

(١) راجع نص المادة (٤/١٢١) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤، الجريدة الرسمية، العدد ٣ مكرر (أ)، السنة السابعة والخمسون ١٧ ربيع الأول سنة ١٤٣٥هـ، الموافق ١٨ يناير سنة ٢٠١٤م، ص٤، منشور على الموقع الإلكتروني، <https://cutt.us/7FJJw>

(٢) راجع نص المادة (١٢١) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤، مرجع سابق.

(٣) رمضان، شعبان، الوسيط في القانون الدستوري، دون طبعة، دار النهضة العربية، ١٣ شارع عبد الخالق ثروت، القاهرة، مصر، ٢٠١٩، ص ٢٩٨.

(٤) تجدر الإشارة إلى أن النظام الداخلي للمجلس التشريعي نص على مجموعة من الإجراءات الخاصة دون أن تكون منظمة في الدستور وهي مغايرة في التعديل عن تلك التي نص عليها لإقرار وتعديل القوانين العادية، حيث جاء في المادة (١١٤) من هذا النظام أنه " لا يجوز تعديل أحكام هذا النظام إلا بناء على اقتراح من الرئيس أو ثلثي أعضاء المجلس، ويعرض هذا الاقتراح على المجلس لإحالته إلى اللجنة القانونية، وعلى اللجنة دراسة

غياب هذا النص في النظام الداخلي فيتم تطبيق الإجراءات المتبعة في نص المادة (٦٩) من النظام الداخلي للمجلس، كما هو الحال في دستور مصر لعام ١٩٧١ بسبب عدم وجود نص صريح لإجراءات تعديل وإقرار القوانين المكتملة ويتم اتباع الإجراءات العادية.

المطلب الثالث

القيمة القانونية للقوانين والأنظمة الأساسية

يتكون البناء القانوني للدولة من مجموعة من القواعد القانونية المترتبة حيث يقف على قمته الدستور، وتكون القواعد الأخرى قاعدة للهرم القانوني في الدولة، وهو إما أن يكون تدرجاً شكلياً أو يكون تدرجاً موضوعياً^(١).

إنّ مكانة القوانين والأنظمة الأساسية في النظام القانوني للدولة ترتبط بنوع الدستور فيه، حيث تختلف مرتبة القوانين الأساسية من دولة إلى أخرى، فنجد أن مرتبة القوانين والأنظمة الأساسية في الدول ذات الدساتير المرنة تختلف قيمتها عن الدول ذات الدساتير الجامدة^(٢)، وعليه تعرف الدساتير المرنة بأنها الدساتير التي يخضع تعديلها أو إلغاؤها إلى نفس الإجراءات التي تتبع لتعديل وإلغاء القوانين العادية التي تصدر عن السلطة التشريعية، فهي لا تتطلب إجراءات خاصة تختلف عن تلك الإجراءات التي تتبع عند تعديل التشريعات العادية^(٣)، بينما الدساتير الجامدة تعرف تلك الدساتير التي لا يمكن تعديلها أو تنقيحها إلا بإتباع إجراءات خاصة أكثر شدة وتعقيداً من إجراءات تعديل القوانين العادية^(٤).

أولاً: مرتبة القوانين والأنظمة الأساسية في الدول ذات الدساتير المرنة:

بعد التعرف على الدساتير المرنة، فإن القيمة القانونية للقوانين والأنظمة الأساسية ومكانتها في النظام القانوني للدولة ذات الدستور المرن لا تثير إشكاليات، وذلك؛ لأنّ المشرع يتمتع بصلاحيات واسعة في ميدان سن إصدار التشريعات، دون قيود مرتبطة بنوع أو موضوع التشريع، فله إصدار تشريعات ذات طبيعة دستورية تتعلق بنظام الحكم في الدولة أو بالسلطات العامة فيها ونشاطها دون أن يتقيد بالدستور نفسه؛ لذلك يستطيع المشرع العادي أن يصدر قوانين وتشريعات قد تعدل ما جاء من أحكام وقواعد في الوثيقة الدستورية، وهو ما يعد بمنزلة التعديل

هذا الاقتراح وتقديم توصياتها للمجلس خلال شهر على الأكثر، وإلا جاز للمجلس النظر في الاقتراح مباشرة، ولا يقبل التعديل إلا بالأغلبية المطلقة للمجلس (١٥٠+) وفقاً لتعريفها في الفقرة العاشرة المادة الأولى في ذات النظام، فهنا نرى اختلاف إجراءات تعديل نظام المجلس عن الإجراءات المعروفة في المادة (٦٩) التي تنص على "يتم إقرار مشاريع القوانين بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس الحاضرين" ما لم ينص على خلاف ذلك، راجع النظام الداخلي للمجلس التشريعي المادة (١١٤)، مجلة الوقائع الفلسطينية، العدد السادس والأربعين، ١٦ أغسطس ٢٠٠٣، ص ٩٦ و ص ١١٥، ١١٦، وراجع في هذا الشأن أيضاً، أبو مطر، محمد، النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني ونطاق دستوريته، جامعة الأزهر، غزة، ص ١٦، ١٧.

(١) الشاعر، أنور، محاضرات في القضاء الإداري، دون طبعة، الجامعة الإسلامية، غزة، ٢٠٠٩-٢٠١٠، ص ٦

(٢) أبو مطر، محمد، مرجع سابق، ص ١٠٧-١٠٨.

(٣) النحال، محمد، محاضرات في القانون الدستوري والنظم السياسية، دون طبعة، الجامعة الإسلامية، غزة، ٢٠٠٨-٢٠٠٩، ص ٤٤.

(٤) النحال، محمد مرجع سبق ذكره، ص ٤٤.

الدستوري لما سبق أن أقرته الوثيقة الدستورية^(١)، لذلك يتبين أن مكانة القوانين والأنظمة الأساسية لا تختلف عن مكانة التشريعات الدستورية بالدول التي يكون دستورها يتميز بالمرونة.

ثانياً: مرتبة القوانين والأنظمة الأساسية في الدول ذات الدساتير الجامدة:

بشكل عام وقبل الولوج في معرفة القيمة القانونية للقوانين والأنظمة الأساسية في الدول محل المقارنة لا بد من أن نفرق بين ثلاثة فروض:

١- أن لا يحدد الدستور إجراءات معينة أو خاصة لإصدار أو تعديل القوانين والأنظمة الأساسية، بحيث تتولى السلطة التشريعية إصدار وتعديل هذه القوانين والأنظمة طبقاً لذات الإجراءات المتبعة في التشريعات العادية، ويترتب على ذلك أن تحظى القوانين والأنظمة الأساسية بذات المكانة والمرتبة التي تتمتع بها القوانين العادية سواء كانت هذه القوانين صادرة بناءً على تكليف من المشرع الدستوري أو صدرت عن المشرع العادي دون نص في الدستور^(٢).

٢- أن يحدد الدستور إجراءات خاصة ومعينة لإصدار وتعديل القوانين والأنظمة الأساسية، فيتم إصدار وتعديل هذه القوانين بإتباع الإجراءات الخاصة التي حددها الدستور، وبالتالي تختلف عن ذات الإجراءات المتبعة في إصدار وتعديل التشريعات العادية^(٣).

٣- أن يحدد الدستور بشكل صريح في صلب القانون على مكانة القوانين والأنظمة السياسية كما هو الحال في إحدى الفقرات من المادة الرابعة في الدستور الكويتي على أنه "ينظم سائر الأحكام الخاصة بتوارث الإمارة قانون خاص يصدر خلال سنة من تاريخ العمل بهذا الدستور، وتكون له صفة دستورية فلا يجوز تعديله إلا بالطريقة المقررة لتعديل الدستور، واستناداً على ذلك جاء إصدار القانون رقم (٤) لسنة ١٩٦٤^(٤).

*مرتبة القوانين الأساسية في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٣:

يعد القانون الأساسي الفلسطيني من ضمن الدساتير الجامدة وذلك استناداً إلى نص المادة (١٢٠) منه التي تنص على أن " لا تعدل أحكام هذا القانون الأساسي المعدل إلا بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني"^(٥)، حيث إن القانون الأساسي أوجب إجراءات خاصة بعملية التعديل التي تؤكد سموه وجموده عن الدساتير ذات الطابع المرن.

(١) فكري، فتحي مرجع سابق، ص ٥٥.

(٢) نصار، جابر جاد، مرجع سابق، ص ٦٨.

(٣) نصار، جابر جاد، مرجع سبق ذكره، ص ٦٨.

(٤) أبو مطر، محمد، مرجع سابق، ص ١١٣.

(٥) راجع نص المادة (١٢٠) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام ٢٠٠٣، مجلة الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز ٢، ١٩ مارس ٢٠٠٣، ص ٤٨.

ونجد أن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام ٢٠٠٣ لم يفرد قيمة قانونية لقوانين الأنظمة الأساسية بشكل صريح وواضح باستثناء نص المادة (١٠٠) الذي يقضي بـ " ينشأ مجلس أعلى للقضاء ويبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته، وقواعد سير العمل فيه، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين التي تنظم أي شأن من شؤون السلطة القضائية بما في ذلك النيابة العامة"^(١)، فهنا كل مشاريع القوانين التي تتعلق بالسلطة القضائية تعدّ من قبيل القوانين ذات الطبيعة الدستورية التي فرض لها القانون الأساسي إجراءات تختلف عن الإجراءات المتبعة في القوانين العادية فيفهم ضمناً باكتسابها مرتبة أعلى من القوانين العادية، وبالرجوع إلى النظام الداخلي للمجلس التشريعي^(٢) الذي يعدّ أحد القوانين الأساسية الصادرة من السلطة التشريعية لتعلقها بمسألة ذات طابع دستوري فنجد نص المادة (١١٤) : " لا يجوز تعديل أحكام هذا النظام إلا بناء على اقتراح من الرئيس أو من ثلث عدد أعضاء المجلس ويعرض هذا الاقتراح على المجلس لإحالته إلى اللجنة القانونية وعلى اللجنة دراسة هذا الاقتراح وتقديم توصياتها للمجلس خلال مدة شهر على الأكثر وإلا جاز للمجلس النظر في الاقتراح مباشرة ولا يقبل التعديل إلا إذا وافقت عليه الأغلبية المطلقة للمجلس"^(٣)، وبما أن النظام الداخلي للمجلس التشريعي هو قانون أساسي فنجد أن هذه المادة نصت على إجراءات تعديل مغايرة عن إجراءات التعديل المتبعة في القوانين العادية.

*مرتبة القوانين الأساسية في الدستور المصري لعام ٢٠١٤:

بالرجوع إلى الدستور المصري نجد نص صراحة على الإجراءات التي لا بد من اتباعها بالنسبة للقوانين المكملّة على عكس القانون الأساسي الفلسطيني، وقد تمثل هذا النص بالمادة (٣/١٢١) من الدستوري المصري التي نصت على " كما تصدر القوانين المكملّة للدستور بموافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس. وتعد القوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية، والنيابية، والمحلية، والأحزاب السياسية، والسلطة القضائية، والمتعلقة بالجهات والهيئات القضائية، والمنظمة للحقوق والحريات الواردة في الدستور، مكملّة له" فهنا يتبين أن القوانين المكملّة لها إجراءات تعديل مغايرة عن الإجراءات المتبعة في القوانين العادية، وبالتالي تكتسب قيمة قانونية أعلى من القوانين العادية وأدنى من الدستور.

(١) راجع نص المادة (١٠٠) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام ٢٠٠٣، مجلة الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز ٢، ١٩ مارس ٢٠٠٣، ص ٤٣.

(٢) يعدّ النظام الداخلي للمجلس التشريعي أحد القوانين الصادرة من السلطة التشريعية لتنظيم كل ما يتعلق بالسلطة التشريعية، فهو قانون أساسي على الرغم من تسميته بالنظام فلا يقصد هنا بالنظام أحد التشريعات الفرعية الصادرة من السلطة التنفيذية.

(٣) راجع المادة (١١٤) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، مجلة الوقائع الفلسطينية، العدد السادس والأربعين، أغسطس ٢٠٠٣، ص ١١٥، ١١٦.

المبحث الثاني

الرقابة الدستورية على القوانين الأساسية

تمهيد وتقسيم:

إن الرقابة على دستورية القوانين وسيلة من الوسائل التي تعزز الشرعية في الدولة، وتعبّر عن قيام دولة القانون، وتستهدف هذه الرقابة التأكد من مدى مطابقة القوانين العادية لمقتضيات نصوص الدستور، فإن صدرت مخالفة لأحكام الدستور، عدّت غير شرعية ويتم إبطالها، وهذا بسبب كون الدستور المرجعية القانونية في النظام القانوني للدولة، الذي يسمو على كافة القوانين^(١)، فالرقابة الدستورية تعد لازمة ضرورية لدولة الحق والقانون في سبيل تكريس سمو الدستور^(٢)، وفي سبيل توضيح الرقابة الدستورية على القوانين الأساسية قسمنا هذا الجزء من الدراسة إلى مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: التعريف بالرقابة الدستورية على القوانين الأساسية وكيفية الرقابة عليها.

المطلب الثاني: أوجه المخالفة الدستورية عند إصدار القوانين الأساسية.

المطلب الأول

التعريف بالرقابة الدستورية على القوانين الأساسية

تختلف القوانين الأساسية عن القوانين العادية في دول الدساتير الجامدة من حيث الرقابة، كون أن تلك الدساتير عادة ما تخص القوانين الأساسية بإجراءات خاصة لتعديلها وإصدارها، وهذا ما يجعل الرقابة على دستورية القوانين الأساسية ذات طابع خاص كون الرقابة ستقع على الجانب الإجرائي والموضوعي، وللوقوف على تعريف الرقابة الدستورية على القوانين الأساسية لا بد أن نبين المقصود بالرقابة الدستورية.

أولاً: تعريف الرقابة الدستورية.

اختلفت التعريفات حول الرقابة الدستورية فمنهم من قام بتعريفها على أساس المضمون، فقال: "التحقق من مدى مطابقة القوانين العادية أو الأساسية التي تصدرها السلطة التشريعية مع أحكام الدستور ونصوصه وعدم تعارض قانون عادي مع قانون أعلى منه، وإلا عد هذا القانون باطلاً"^(٣)، ولكن بالنظر إلى هذا التعريف نجده قاصراً حيث

(١) الأغا، "أحمد سعيد"، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الطبعة الثالثة، جامعة فلسطين، غزة، ٢٠١٦.

(٢) أبو مطر، محمد، نظم الرقابة الدستورية "القضاء الدستوري في فلسطين ومصر دراسة تحليلية مقارنة"، دون طبعة، دار النهضة العربية، مصر، دار النهضة العلمية، الإمارات، ٢٠١٨، ص ١١.

(٣) عبد السلام، عبد العظيم، الرقابة على دستورية القوانين، دون تاريخ نشر ودون طبعة، مطبعة حمادة، قويسنا، ص ١١-١٢.

قصر مفهوم الرقابة الدستورية على السلطة التشريعية والأصح أن تكون سلطة رقابة المحكمة الدستورية على مدى مطابقة الوظيفة التشريعية لأحكام الدستور حيث إن هناك فرقا كبيرا بين كل من السلطة التشريعية والوظيفة التشريعية، فأما السلطة التشريعية فهي السلطة التي تتولى عملية إصدار القوانين العادية، والوظيفة التشريعية فهي جميع القواعد العامة والمجردة غير المقتصرة على البرلمان، إنما قد تشمل اللوائح الصادرة من السلطة التنفيذية أيضا، لذا فالأفضل حذف كلمة السلطة التشريعية واستبدالها بالوظيفة التشريعية .

ومنهم من عرفها على أساس الجهة التي تراقب فقال: " أن توجد محكمة أو هيئة يكون من اختصاصها الحكم بعدم دستورية القانون المخالف وإنهاء كل أثر له"^(١).

ومنهم من عرفها على أساس أساليبها وصورها ما بين رقابة سابقة ورقابة لاحقة فيعتبر مفهوم الرقابة بأنه " التحقق من مخالفة القوانين للدستور، تمهيداً لعدم إصدارها إذا كانت لم تصدر، أو لإلغائها أو الامتناع عن تطبيقها إذا كان تم إصدارها"^(٢).

ثانياً: تعريف الرقابة الدستورية على القوانين الأساسية.

بعد الحديث عن وجوب مراعاة مبدأ المشروعية الدستورية، وبعد التطرق إلى تعريف الرقابة الدستورية بشكل عام باختلاف الآراء وباختلاف وجهات النظر والتعريفات، نستطيع أن نستنبط لمفهوم الرقابة على دستورية القوانين الأساسية تعريفاً وهو: **التحقق من مدى مطابقة التشريعات ذات الطبيعة الدستورية الصادرة من السلطة التشريعية مع أحكام الدستور أو هي عملية قانونية تقتضي البحث والتأكد من تطابق التشريعات ذات الطبيعة الدستورية مع أحكام الدستور، من هنا نرى أن القوانين الأساسية ذات الطبيعة الدستورية، لا يتم إصدارها اعتبارياً إنما لا بد من اتباع ما ورد في الدستور من أحكام، وإذا ما خالفت ذلك وجبت الرقابة الدستورية سواء على القوانين والأنظمة الأساسية من الناحية الشكلية أو من الناحية الموضوعية.**

ثالثاً: مدى خضوع القوانين الأساسية لرقابة المحكمة الدستورية وفقاً للقانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام ٢٠٠٣ وقانون المحكمة الدستورية رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦:

بالرجوع إلى القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام ٢٠٠٣ خاصة نص المادة (١٠٣/أ) نجد أنها تنص على اختصاص المحكمة الدستورية بالنظر في "دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها"، ونجد هنا أن المقصود بالقوانين هي التي تصدر من قبل السلطة التشريعية التي من ضمنها القوانين الأساسية^(٣)، وكذلك أيضاً قانون

(١) جعفر، محمد، الرقابة على دستورية القوانين " دراسة مقارنة تطبيقية، ط٢، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٩٩، ص٢.

(٢) الحلو، ماجد، القانون الدستوري، دون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص٢٢.

(٣) راجع نص المادة (١٠٣) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام ٢٠٠٣، مجلة الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز ٢، ١٩ مارس ٢٠٠٣، ص٤٤.

المحكمة الدستورية رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦ الذي نص في المادة (١/٢٤) باختصاص المحكمة الدستورية في "الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة"^(١).

رابعا: مدى خضوع القوانين الأساسية لرقابة المحكمة الدستورية وفقاً للدستور المصري لعام ٢٠١٤ وقانون المحكمة الدستورية رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩:

نجد أن الدستور المصري قد أخضع القوانين الأساسية للرقابة الدستورية بموجب نص المادة (١٩٢) بالنص على "تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين، واللوائح... الخ"^(٢)، وكذلك قانون المحكمة الدستورية رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩ الذي أخضع القوانين الأساسية استناداً إلى نص المادة (١/٢٥) منه التي نصت على "تختص المحكمة الدستورية العليا دون غيرها بالرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح"^(٣).

المطلب الثاني

أوجه المخالفة الدستورية عند إصدار القوانين الأساسية

ترتبط الرقابة على دستورية القوانين بإحدى الوظائف القانونية للدولة، وهي الوظيفة التشريعية^(٤)، كذلك إن إعطاء السلطة التشريعية سن القوانين التي تعدّ المعبرة عن إرادة الأمة ذلك لا يمنحها الحق أو الصلاحية لإصدار قانون مخالف لأحكام الدستور، بل على العكس من ذلك، فإن هذا الأمر يستوجب على البرلمان عندما يشرع أن يحترم أحكام الدستور الذي يمثل إرادة الأمة العليا، وبالتالي فإن رقابة القضاء على دستورية القوانين الأساسية تكمن في عدة جوانب^(٥)، سنوضحها على النحو الآتي:

أولاً: عيب الشكل والإجراءات

يقصد بعيب الشكل والإجراءات مخالفة الأشكال والإجراءات التي نص عليها التشريع الدستوري عند سن تشريع معين، وهذا يعني أن عيب الشكل والإجراءات يشمل مختلف المراحل التي يمر بها التشريع من اقتراح وإقرار وإصدار ونشر^(٦)، والعيوب الشكلية - على ما جرى به قضاء المحكمة الدستورية العليا المصرية - هي التي

(١) راجع نص المادة (٢٤) من قانون المحكمة الدستورية رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦، مجلة الوقائع الفلسطينية، العدد الثاني والستين، ٢٥ مارس ٢٠٠٦، ص ١٠٠.

(٢) راجع نص المادة (١٩٢) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤، الجريدة الرسمية، العدد ٣ مكرر (أ)، السنة السابعة والخمسون ١٧ ربيع الأول سنة ١٤٣٥هـ، الموافق ١٨ يناير سنة ٢٠١٤م، ص ٥، منشور على الموقع الإلكتروني <https://cutt.us/hzQkk>.

(٣) راجع نص المادة (٢٥) من قانون المحكمة الدستورية رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩، الجريدة الرسمية في ٦ سبتمبر سنة ١٩٧٩ - العدد ٣٦، منشور على الموقع الإلكتروني <https://cutt.us/hzQkk>.

(٤) أبو مطر، محمد، الوسيط في نظم الرقابة الدستورية القضاء الدستوري في فلسطين ومصر، مرجع سابق، ص ١٥.

(٥) هشام جليل إبراهيم الزبيدي، رسالة ماجستير بعنوان مبدأ الفصل بين السلطات وعلاقته باستقلال القضاء في العراق "دراسة مقارنة"، جامعة النهدين، العراق، ٢٠١٢، ص ١٠٦.

(٦) أبو مطر، محمد، الوسيط في نظم الرقابة الدستورية القضاء الدستوري في فلسطين ومصر مرجع سبق ذكره، ص ٣٣٥.

مبناها مخالفة نص تشريعي للأوضاع الإجرائية التي تطلبها الدستور، سواء ما كان منها متصلاً باقتراح النصوص التشريعية أو إقرارها أو إصدارها حال انعقاد السلطة التشريعية، أو ما كان منها منصرفاً إلى الشروط التي يفرضها الدستور لمباشرة الاختصاص بإصدارها في غيبة السلطة التشريعية أو بتفويض منها، أو إصدارها حال انعقاد السلطة التشريعية أو ما كان متصلاً بالشروط التي يتطلبها الدستور لممارسة رئيس الجمهورية الاختصاص بإصدارها في غيبة السلطة التشريعية أو بتفويض منها^(١)، فمن أمثلة الضوابط الشكلية والإجرائية في حال ممارسة الوظيفة التشريعية ما نص عليه القانون الأساسي الفلسطيني المعدل عام ٢٠٠٣ وتعديلاته ٢٠٠٣ في نص المادة رقم (٦١) الخاصة بقانون الموازنة العامة، كذلك القوانين الأساسية أو المكملة كالمادة (١٠٠) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٣ وتعديلاته، ونجد أن التشريع الدستوري المصري في تعديله عام ١٩٨٠ لدستور ١٩٧١ قد أوجب بعض القيود والضوابط التي لا بد من اتباعها عند إصدار أي قانون أساسي فنرى أن نص المادة (١٩٥) أوجب مجلس الشعب أخذ رأي مجلس الشورى في الموضوعات التالية:

١. الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور.
٢. مشروعات القوانين المكملة، وهو لب حديثنا في هذا البحث.
٣. مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.
٤. معاهدات الصلح والتحالف، وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة التي تتعلق بحقوق السيادة^(٢)

وتبعاً لذلك فإن من شأن عدم اتباع تلك القيود والضوابط أن تسفر عن وجود مخالفة دستورية متمثلة بالشكل والإجراءات، فنرى أن المحكمة الدستورية العليا المصرية في حكمها بتاريخ ٢٠٠٠/٦/٣ قالت: "... إن القانون المطعون فيه يكون قد توافر في شأنه العنصر الشكلي والموضوعي - المتقدم ببيانها - اللذان لارتقائه إلى مصاف القوانين المكملة للدستور؛ وإذا كان السبب من كتاب أمين عام مجلس الشورى رقم ٨٣ بتاريخ ١١/٧/١٩٩٩ المرفق بالأوراق أن هذا القانون - بوصفه كذلك - لم يعرض مشروعه على مجلس الشورى لأخذ رأيه فيه، فإنه يكون مشوباً بمخالفة نص المادة ١٩٥ من الدستور..."^(٣).

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في القضية رقم (١٣) لسنة ١١ ق "دستورية"، أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء الخامس، المجلد الأول من أول يوليو ١٩٩١ حتى آخر يونيو ١٩٩٢، ص ٢٨٥، منشور على الموقع الإلكتروني <https://cutt.us/hzQkk>.

(٢) راجع نص المادة (١٩٥) من قرار رئيس الدولة إصدار تعديل دستور جمهورية مصر العربية عام ١٩٨٠، الجريدة الرسمية في ٢٦ يونية سنة ١٩٨٠ - العدد، ٢٦، منشور على الموقع الإلكتروني <https://cutt.us/7FJJw>.

(٣) المحكمة الدستورية العليا المصرية في حكمها في القضية رقم ١٥٣ لسنة ٢١ قضائية بتاريخ ٢٠٠٠/٦/٣، أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء التاسع من أول يوليو ١٩٩٨ حتى آخر أغسطس ٢٠٠١، ص ٥٨٢، منشور على الموقع الإلكتروني <https://cutt.us/hzQkk>.

وكذلك من أمثلة الطعون التي أعلت فيها المحكمة العليا الفلسطينية بصفتها الدستورية رقابتها على مدى التزام
المشرع بالأشكال والإجراءات في سن التشريعات، الطعن الصادر في جلستها المنعقدة بتاريخ ٢٧/١١/٢٠٠٥ بشأن
الدفع المتعلق بمخالفة قانون السلطة القضائية رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٥ للمادة (١٠٠) من القانون الأساسي الفلسطيني
من حيث عد أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء في مشروع هذا القانون^(١).

ويجدر التنويه إلى أن المحكمة الدستورية العليا المصرية أكدت على إعمال رخصتها بالتصدي للرقابة على
الشكل والإجراءات في حال انصب الطعن أمامها على المخالفات الموضوعية دون الشكلية، باعتبار أن البحث في
المخالفات الشكلية سابق على الخوض في المطاعن الموضوعية، بخلاف الطعن الذي ينصب على العيوب الشكلية
فلا تلتزم المحكمة بالتصدي للمخالفات الموضوعية، لا سيما أن رفضها للطعن بمخالفة قانون ما للأشكال
والإجراءات المنصوص عليها في الدستور - أي تقريرها عدم وجود مخالفة - لا يمنع من إعادة الطعن فيه موضوعياً
إذا ما أدعي أمامها بمخالفة نصوص الدستور، كما أكدت أيضاً في ذات الحكم على أن إعمال رقابتها للفصل في
العيوب الموضوعية يعد بمنزلة إقرار باستيفاء النصوص القانونية لأوضاعها الشكلية وذلك لأن الأوضاع الشكلية
للنصوص القانونية هي من مقوماتها، لا تقوم إلا بها ولا يكتمل بنيانها أصلاً في غيابها... إلخ^(٢).

**ويثور التساؤل حول جواز الطعن بمخالفة قانون أساسي للأشكال والإجراءات المنصوص عليها في دستور
جديد رغم اتباع المشرع للأشكال والإجراءات المنصوص عليها في الدستور القديم أو السابق الذي صدر في
ظله ذلك القانون؟**

نرى أنه إذا ما صدر قانون عن المجلس التشريعي ذو طبيعة دستورية متوافق من الناحية الشكلية مع الدستور
القديم لكنه غير متوافق من الناحية الإجرائية مع الدستور الجديد فإن من شأن ذلك ألا يؤثر على دستورية هذا
القانون ويبقى صحيحاً، على عكس ما إذا كان هذا التشريع يخالف الدستور الجديد من الناحية الموضوعية فهنا
يشاب بعدم الدستورية وهو ما يؤكد الدكتور محمد أبو مطر فيقول: "إن الطعن على القوانين بعدم الدستورية من
الناحية الشكلية يكون وفق ما استقر عليه القضاء المقارن طبقاً للدستور الذي صدرت في ظله أما موضوعها فيكون
البحث في دستوريته حسب الدستور الساري عند الطعن بعدم دستورتها^(٣)، وهو القانون الأساسي باعتباره القانون
الأسمي في المنظومة التشريعية لدولة فلسطين وإن القول بغير ذلك يتعارف مع مهمة المحكمة الدستورية في حماية

(١) حكم المحكمة العليا بصفتها الدستورية رقم (٥) لسنة ٢٠٠٥ في جلستها المنعقدة بتاريخ ٢٧/١١/٢٠٠٥، الوقائع الفلسطينية، العدد ١١٦،
٢٠١٥، ص ٤٨.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في القضية رقم ١٥٣ لسنة ٢١ ق "دستورية"، مرجع سبق ذكره، وراجع في هذا الشأن أيضاً الجمل،
يحيى، القضاء الدستوري، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٩٢.

(٣) من أمثلة ذلك حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الدعوى رقم ١٥ لسنة ٨ ق "دستورية" الصادر في جلستها المنعقدة بتاريخ
١٩٩١/١٢/٧ الذي أكدت فيه على أن "الأوضاع الشكلية للنصوص التشريعية إنما يتحدد وفق ما قررت في شأنها أحكام الدستور المعمول به
حين صدورها بخلاف الأوضاع الموضوعية التي تتحدد وفقاً لما يقرر الدستور المعمول به عند الطعن بعدم الدستورية"، أحكام المحكمة الدستورية
العليا، الجزء الخامس، المجلد الأول من أول يوليو ١٩٩١ حتى آخر يونيو ١٩٩٢، ص ٣٥، منشور على الموقع الإلكتروني
. https://cutt.us/hzQkk

الدستور "القانون الأساسي" ويبقى على قوانين مشوبة بعدم الدستورية"^(١)، ويؤيده في هذا الاتجاه جابر نصار حيث يرى أنه لا يمكن عقلاً أن يُطلب من تشريع صدر في ظل دستور انتهت حياته أن يكون متفقاً مع الإجراءات الشكلية في دستور جديد ، فهذا غير منطقي ولا مقبول ولا معقول^(٢).

ثانياً: عيب المحل

إن رقابة المحكمة الدستورية على ما تحتويه القوانين الأساسية من أحكام قانونية، من شأنها التأثير على المراكز القانونية للمواطنين بأحكامها (أشخاص طبيعية - معنوية)، إذ فُرضت الرقابة لمعرفة اتفاق هذه الأحكام مع القواعد الدستورية الموضوعية المدونة وغير المدونة في الدستور^(٣)، ويشير عيب المحل إلى مخالفة نصوص التشريع لأحكام الدستور^(٤).

وحسب ما تمنحه الدساتير من سلطة للمشرع في التنظيم القانوني لتلك المجالات، يتضح أن هذه السلطة، قد تكون سلطة تقديرية تتيح للمشرع الاختيار والمفاضلة بين البدائل المطروحة أمامه في تنظيم موضوع معين، وقد تكون سلطة مقيدة^(٥) يخضع فيها المشرع لمجموعة من الضوابط والقيود الدستورية التي تحد من حريته في ذلك التنظيم، وعيب مخالفة المحل قد يطال كلا السلطتين^(٦)، ونجد أن العلاقة عكسية بين كل من الرقابة الدستورية على التشريعات وبين نوع هذه السلطة المعطاة للمشرع العادي عند إصدار هذه التشريعات "مقيدة أو تقديرية" فكلما كانت السلطة مقيدة تزداد رقابة المحكمة عليها ، وكلما كانت سلطة المشرع تقديرية قلت رقابة المحكمة عليها.

ونجد أن المشرع المصري في سياق حديثه عن العيب الموضوعي للتشريعات العادية يقول: ولا يكفي لاعتبار تنظيم قانوني معين مكماً للدستور أن يصدر أعمالاً لنص في الدستور، بل يتعين - فوق هذا - أن تكون أحكامه مرتبطة بقاعدة كلية مما تتضمنها الوثائق الدستورية عادة كتلك المتعلقة بصون استقلال السلطة القضائية، فالقاعدة المتقدمة - وما يجري على منوالها - متى اتصل بها تنظيم تشريعي قرر الدستور صدوره بقانون، أو وفقاً للقانون، أو في حدود القانون، دل ذلك على أن هذا التنظيم مكمل للدستور، كالقانون الذي يصدر أعمالاً لنص المادة (١٤)^(٧) من الدستور محددًا أحوال فصل العاملين بغير الطريق التأديبي، والقانون الصادر بتنظيم التعبئة العامة

(١) أبو مطر، محمد، الوسيط في نظم الرقابة الدستورية القضاء الدستوري في فلسطين ومصر، مرجع سابق، ص ١٩٨ و ١٩٩.

(٢) الجمل، يحيى، مرجع سابق، ص ١٩١، وراجع أيضاً في هذا الشأن حكم المحكمة الدستورية رقم ٣١ لسنة ١٠ ق، بتاريخ ١٢/٧/١٩٩١، أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء الخامس، المجلد الأول، من أول يوليو ١٩٩١ حتى آخر يونيو ١٩٩٢، ص ٥٧، منشور على الموقع الإلكتروني

<https://cutt.us/7FJJw>

(٣) ربيع، رجب محمد، رسالة ماجستير بعنوان الرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية في النظام الفلسطيني "دراسة تحليلية مقارنة" في ضوء النظم القانونية والشريعة الإسلامية"، الجامعة الإسلامية، غزة، ٢٠١٩، ص ١٠٢.

(٤) أبو مطر، محمد، الوسيط في نظم الرقابة الدستورية القضاء الدستوري في فلسطين ومصر، مرجع سابق، ص ٣٤٥.

(٥) سالم، عبد العزيز، مرجع سابق، ص ٣٤١.

(٦) عبد الله، عيد الغني بسبوني، مرجع سابق، ص ٧٩٧ وما بعدها.

(٧) تنص المادة (١٤) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ على أن "الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة، ودون محاباة أو وساطة، وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب، وتكفل الدولة حقوقهم وحمايتهم، وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب، ولا يجوز فصلهم بغير

وفقاً لنص المادة (١٨١)^(١)، فالتنظيم التشريعي الصادر في الحدود المتقدمة، ليس مرتبطاً بأي قاعدة من القواعد الدستورية بمعنى الكلمة، بل يفتر هذا التنظيم إلى العنصر الموضوعي الذي يدخل القانون الصادر في عداد القوانين المكمل لل دستور: أولهما أن يكون الدستور قد نص صراحة في مسألة بعينها على أن يكون تنظيمها بقانون، وثانيها أن يكون هذا التنظيم متصلاً بقاعدة كلية مما جرت الوثائق الدستورية على احتوائها^(٢).

أي أنه لو صدر قانون أساسي يخالف نص دستوري من الناحية الجوهرية فإن من شأنه أن يؤدي إلى إصابته بعدم الدستورية "عيب المحل"، ومن القضايا التي أقرت فيها المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية بعدم دستورية نص تشريعي لمخالفة محله أحكام القانون الأساسي الفلسطيني، حيث إن المحكمة تجد في " نص المادة ١٠/أ من نظام تدريب المحامين المتدربين المعدل - الذي ورد فيه أن " أ- تقدم طلبات القيد في سجل المحامين المتدربين المستوفية الشروط القانونية إلى مجلس النقابة مرتان في السنة، المرة الأولى خلال شهر كانون الثاني وينظر فيها خلال شهر نيسان والمرة الثانية خلال شهر تموز وينظر فيها خلال شهر أيلول" قد أدخل بمبدأ المعاملة القانونية المتكافئة التي يقتضيها التماثل في المراكز القانونية ويكون قد أهدر مبدأ المساواة للراغبين في التدريب، وحيث إن المادة المطعون بعدم دستورتها بعد توافر شروطه كونه لم يتمكن من الحصول على قرار بقبول تدريبه في شهر نيسان أبريل سيضطر للانتظار خمسة أشهر لقبوله في دورة أيلول- سبتمبر-، بينما من لم يتمكن من الحصول على قرار بقبول تدريبه في شهر أيلول سيضطر للانتظار سبعة أشهر لقبوله في دورة شهر نيسان، وهذا يتنافى ومبدأ المساواة المنصوص عليه في القانون الأساسي بدلالة نص المادة (٩) التي تنص على " الفلسطينيين أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة"^(٣).

ثالثاً: عيب الاختصاص:

ويتأسس هذا العيب في مجال الرقابة الدستورية على مبدأ الفصل بين السلطات، والاختصاصات التي يمنحها الدستور لكل سلطة منها، لذا تحرص الدساتير على الحد من تداخل هذه الاختصاصات وتعارضها، إلى تحديد

الطريق التأديبي، إلا في الأحوال التي يحددها القانون"، الجريدة الرسمية، العدد ٣ مكرر (أ)، السنة السابعة والخمسون، ١٧ ربيع الأول سنة ١٤٣٥هـ، الموافق ١٨ يناير سنة ٢٠١٤م، ص٢، منشور على الموقع الإلكتروني <https://cutt.us/hzQkk>.

^(١) تنص المادة (١٨١) على أن " قرارات المجلس المحلي الصادرة في حدود اختصاصه نهائية، ولا يجوز تدخل السلطة التنفيذية فيها، إلا لمنع تجاوز المجلس لهذه الحدود، أو الإضرار بالمصلحة العامة، أو بمصالح المجالس المحلية الأخرى. وعند الخلاف على اختصاص هذه المجالس المحلية للقرى أو المراكز أو المدن، يفصل فيه المجلس المحلي للمحافظة. وفي حالة الخلاف على اختصاص المجالس المحلية للمحافظات، تفصل فيه على وجه الاستعجال الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة، وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون"، الجريدة الرسمية، العدد ٣ مكرر (أ)، السنة السابعة والخمسون، ١٧ ربيع الأول سنة ١٤٣٥هـ، الموافق ١٨ يناير سنة ٢٠١٤م، ص٥، منشور على الموقع الإلكتروني <https://cutt.us/hzQkk>.

^(٢) عبد المجيد، منير، أصول الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ١٥٤.

^(٣) حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية في القضية رقم ٨ لسنة ٢٠١٧ ق " دستورية" الصادر في جلستها المنعقدة بتاريخ ٢٠١٧/١/٤، في الطعن الدستوري ٢٠١٦/٨، مجلة الوقائع الفلسطينية، العدد ١٢٨، ٢٠١٧، ص ٧٧.

اختصاصات كل سلطة من سلطات الدولة^(١)، وفيما يتعلق بالاختصاص في ميدان التشريع، نجد أن الدساتير تنص صراحة على تولي البرلمان سلطة التشريع عبر وضع القوانين^(٢)، فيما تنبسط بالسلطة التنفيذية إصدار اللوائح^(٣)، وهو ما يترتب عليه التزام هذه السلطات بتنظيم الدستور لاختصاصها في ميدان التشريع وعدم تفويض جهة أخرى بممارسته على خلاف ما يحدده الدستور، لذلك يتحقق هذا العيب عند مخالفة أحكام الدستور المحددة للاختصاص في ممارسة سلطة التشريع^(٤)، ويعرف بأنه " عدم القدرة القانونية على مباشرة الاختصاص في ممارسة سلطة التشريع"^(٥).

وبالنظر إلى أن الاختصاص في مباشرة سلطة التشريع يتخذ عدة صور، وهو الاختصاص العضوي، والموضوعي، والزمني والمكاني، لذلك إن عيب عدم الاختصاص يطال هذه الصور^(٦)، وفي سياق الحديث عن القوانين الأساسية فإن عيب الاختصاص فيها يتمثل في صدور هذه القوانين عن سلطة غير مختصة بصورها على خلاف الأصل وهي السلطة التشريعية، كأن تصدر من السلطة التنفيذية على سبيل المثال أو أن تصدر من السلطة القضائية، فهذا عيب الاختصاص الشخصي.

والتساؤل الذي يثار هو هل من الممكن أن تقوم السلطة التنفيذية بإصدار قوانين أساسية عن طريق قرارات بقانون، وذلك على خلاف الأصل المعروف لإصدار القوانين العضوية عن طريق البرلمان؟

هنا وبعد الاطلاع على أحكام المحكمة العليا الفلسطينية بصفقتها الدستورية وجدنا أن في الطعن الدستوري رقم ٢٠٠٧/٣ في جلستها المنعقدة بتاريخ ٢٦/٥/٢٠٠٩ الذي مفاده بقيام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بإصدار قرار بقانون دون رقم لسنة ٢٠٠٧ المعدل لقانون التقاعد الصادر من المجلس التشريعي رقم ٧ لسنة ٢٠٠٥، فهنا وبعد الرجوع إلى نص المادة (٩٥) من القانون الأساسي نرى أن " قواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تنقرر على الخزينة العامة يتم تعيينها بقانون" أي أن الأصل قيام البرلمان بإصدار قانون مكمل ينظم هذه المسألة، لكن نرى هنا أن من قام بتنظيم هذه المسألة هو رئيس السلطة وليس القانون، وقد عللت المحكمة الدستورية ذلك بالقول: "ولما كان قضاء هذه المحكمة جرى على أن سن القوانين عمل تشريعي تختص به السلطة التشريعية التي تتمثل في المجلس التشريعي طبقاً لنصوص المواد(٤١/١) و (٤٧/٢) من القانون

(١) أبو مطر، محمد، بحث بعنوان نطاق التشريعات الخاضعة لرقابة الدستورية وفقاً للقانون واجتهادات القضاء الدستوري في فلسطين " دراسة تحليلية، ص ٣١ وفي نفس الشأن راجع الجمل، يحيى، القضاء الدستوري، دون طبعة، دار النهضة القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١٦٥.

(٢) المادة (٤٧) من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٣ وتعديلاته، مجلة الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز ٢، ١٩ مارس ٢٠٠٣، ص ٢٣.

(٣) انظر المواد (١٧١ و ١٧٢ و ١٥٦) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤، الجريدة الرسمية، العدد ٣ مكرر (أ)، السنة السابعة والخمسون، ١٧ ربيع الأول سنة ١٤٣٥هـ، الموافق ١٨ يناير سنة ٢٠١٤، ص ٤، ٥، ويقابلها المادة (٧/٦٨) من القانون الأساسي الفلسطيني وتعديلاته، مجلة الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز ٢، ١٩ مارس ٢٠٠٣، ص ٣١.

(٤) أبو مطر، محمد، بحث بعنوان نطاق التشريعات الخاضعة لرقابة الدستورية وفقاً للقانون واجتهادات القضاء الدستوري في فلسطين " دراسة تحليلية، مرجع سابق، ص ٣١.

(٥) أبو مطر، محمد، الوسيط في نظم الرقابة الدستورية، مرجع سابق، ص ٣٢٥.

(٦) أبو مطر، محمد، الوسيط في نظم الرقابة الدستورية، مرجع سبق ذكره، ص ٣٢٥.

الأساسي المعدل، ولما كان الأصل أن تتولى هذه السلطة بذاتها مباشرة هذه الوظيفة التي أسندها القانون الأساسي لها وأقامها عليها إلا أن القانون الأساسي قد وازن بين ما يقتضيه الفصل بين السلطتين التشريعية و التنفيذية من تولي كل منهما لوظائفها في المجال المحدد لها أصلاً، وبين ضرورة المحافظة على كيان السلطة الوطنية وإقرار النظام في ربوعها إزاء ما تواجهه في غيبة المجلس التشريعي من مخاطر تلوح نذرها أو تخشى الأضرار التي تواجبها، يستوي في ذلك أن تكون هذه المخاطر من طبيعة مادية أو أن يكون قيامها مستنداً إلى ضرورة تدخل رئيس السلطة الوطنية بتنظيم تشريعي يكون لازماً لحين انعقاد المجلس التشريعي وتلك هي حالة الضرورة التي نصت المادة (٤٣) من القانون الأساسي، حين قررت بأن لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تتحمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي إصدار قرارات لها قوة القانون ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون. نص هذه المادة مكن رئيس السلطة الوطنية صلاحية إصدار قرارات يكون لها قوة القانون في غياب المجلس التشريعي في حالات الضرورة فينظم بها مسائل كان لا يمكن تنظيمها إلا بقانون ويكون لهذه القرارات ما للقوانين من قوة.

وأما عيب الاختصاص الزمني هو أن تصدر القوانين الأساسية عن سلطة مختصة عضواً وهو البرلمان لكن تم صدورهما بعد انتهاء ولاية المجلس فهنا تكون مشوبة بعدم دستورية الاختصاص الزمني^(١)، وقد تقوم السلطة التنفيذية بتنظيم موضوعات ذات طبيعة دستورية فهنا يشاب هذا القانون بعيب الاختصاص الموضوعي، وعيب الاختصاص المكاني أن تقوم السلطة التشريعية بإصدار القوانين الأساسية في غير المكان المحدد في الدستور.

وأما فيما يتعلق بموقف القضاء الدستوري الفلسطيني بشأن عيب عدم الاختصاص، يمكن الإشارة إلى حكم المحكمة العليا الفلسطينية بصفقتها الدستورية في جلستها المنعقدة في رام الله ٢٠٠٦/١٢/١٩ الذي انتهت فيه المحكمة إلى أن القرارات التي اتخذها المجلس التشريعي المنتخب عام ١٩٩٦ في جلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٦/٢/١٣ جاءت خلال مدة ولايته التي تنتهي ببدء ولاية المجلس الجديد بتاريخ ٢٠٠٦/٢/١٨ وفق أحكام نص المادة (٤٧) مكرر من القانون الأساسي^(٢)، فهنا يتضح أن المحكمة ارتأت عدم وجود عيب عدم الاختصاص

(١) ومن الأحكام التي عالجت عدم الاختصاص الزمني حكم المحكمة العليا بصفقتها الدستورية المنعقدة في رام الله في الدعوى الدستورية رقم ١ لسنة ٢٠٠٦ في جلستها المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٦/١٢/١٩ وتتلخص في قيام المجلس التشريعي المنعقدة ولايته بتاريخ ٢٠٠٦/٢/١٨ بعدم إقرار الإجراءات التي اتخذت بتاريخ ٢٠٠٦/٢/١٣ حيث قضت المحكمة العليا بصفقتها الدستورية بأن المجلس لا تبدأ ولايته إلا من بعد حلف اليمين حسب نص المادة ٤٧ من القانون الأساسي وبالتالي إن قيام المجلس التشريعي بأي عمل قبل بدء ولايته من شأنه أن يسفر عن مخالفة دستورية لأحكام القانون الأساسي تسمى بعدم الاختصاص الزمني حيث إن قيام المجلس الحالي بالتصويت على إجراءات الجلسة السابقة قبل بدء ولايته هو تعرض في غير محله لكون المجلس الحالي لا يعتبر استمرارية للمجلس القديم الذي انتهت ولايته لاختلاف الطبيعة القانونية لكل من المجلسين وتكوينهما والتفاف على صلاحيات الأعمال المدرجة على جدول أعمال المجلس السابق وبالتالي إن هذا العمل يتعارض وأحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي الصادر بمقتضى أحكام القانون الأساسي، مجلة الوقائع الفلسطينية، العدد ١١٧، ٢٠١٦، ص ٦١.

(٢) حكم المحكمة العليا الفلسطينية بصفقتها الدستورية في الطعن رقم ١ لسنة ٢٠٠٦ في جلستها المنعقدة في رام الله بتاريخ ٢٠٠٦/١٢/١٩، مرجع سابق.

بشأن انعقاد المجلس التشريعي، كذلك حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية الصادر في جلستها المنعقدة بتاريخ ١٦/٥/١٩٩٢، التي قضت فيه المحكمة بشأن مدة التفويض بأن " جعل التفويض موقتاً بميعاد معلوم، محدد سلفاً أو قابلاً لتعيين لا يجوز للسلطة التنفيذية بأن تتخطاه أثناء ممارستها لاختصاصها الاستثنائي، وإلا انطوى عملها على اقتحام للولاية التشريعية التي خص الدستور الهيئة النيابية الأصلية بها"^(١).

رابعاً: عيب الغاية

عيب الغاية أو بما يسمى عيب الانحراف في استعمال السلطة أو عيب إساءة استخدام السلطة من أجل تحقيق غاية غير مشروعة، سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة، أو بابتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده القانون^(٢)، وبحسب الأصل فإنه يتعين على القائم بالوظيفة التشريعية أن يستهدف دائماً المصلحة العامة عند قيامه بإصدار أي تشريع، ودون وجود هذه المصلحة كان تشريعها معيباً بعيب الغاية، وتتمثل صور الانحراف في استعمال السلطة في صورتين: تتمثل الأولى في الابتعاد عن المصلحة العامة أو إهدارها، بينما تتمثل الثانية في مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف^(٣).

أما بالنسبة إلى عيب الغاية التي قد يشوب القوانين الأساسية من الممكن أن نعرفها بقيام السلطة التشريعية بإصدار قوانين عضوية مع انحرافها في استعمال سلطتها مبتعدة عن ابتغاء المصلحة العامة وتخصيص الأهداف، ومن أمثلة ذلك القضية رقم ٥٦ لسنة ٦ قضائية " دستورية" التي اتصلت بها المحكمة الدستورية العليا المصرية من خلال الدفع أمام محكمة القضاء الإداري بعدم دستورية المادة الرابعة من القانون رقم ٣٣ لعام ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية كونها تحرم بصورة مطلقة الأشخاص الذين تمت محاكمتهم أمام محكمة الثورة فيما عرف بـ (قضية مراكز القوى عام ١٩٧١) من الانتماء للأحزاب السياسية ومباشرة حقوقهم السياسية، وهو الدفع التي قدرت

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في القضية رقم ٢٣ لسنة ٨ ق " دستورية" الصادر في جلستها المنعقدة بتاريخ ١٦/٥/١٩٩٢، أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء الرابع، من يناير ١٩٨٧ حتى آخر يونيو ١٩٩١، ص ٢٠٥، منشور على الموقع الإلكتروني

<https://cutt.us/hzQkk>

(٢) غانم، هاني عبد الرحمن، القضاء الإداري في ضوء قانون الفصل في المنازعات الإدارية الفلسطيني الجديد رقم (٣) لسنة ٢٠١٦، الطبعة الثانية، مكتبة نيسان للطباعة والتوزيع، غزة، ٢٠١٩، ص ٤١٤.

(٣) شبير، محمد، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الطبعة الأولى، مكتبة الطالب - جامعة الأزهر، غزة، ٢٠٢١، ص ١٤٠.

حكمة القضاء الإداري جديته لمخالفته للمواد (٥ و ٦٢) (١) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ وانحراف المشرع في تقدير ذلك الحرمان بعد رفض جهة الإدارة قبول أوراقهم للترشيح لانتخابات مجلس الشعب... إلخ" (٢)

أما بالنسبة إلى القانون الأساسي الفلسطيني فنجد في نص المادة (٢٦) ينص على أن للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق التالية... إلخ، وأعطى البرلمان سلطة إصدار تشريع عضوي بهذا الشأن بتفويض منه، فإذا ما قام البرلمان بإصدار تشريع أساسي يخالف ما استقرت عليه المادة ٢٦ كحرمان فئة من المواطنين من الترشح أو الانتخاب لسبب حزبي على سبيل المثال كأن يكون أغلبية البرلمان من الفئة (أ) ومن يريد الترشح من الفئة المغايرة لأغلبية البرلمان، فتكون بذلك قد أساءت استخدام السلطة وانحرفت عن المصلحة العامة عند إصدارها قانون أساسي يخص هذه المسألة، وأما فيما يتعلق بقاعدة تخصيص الأهداف فقد يصدر تشريع أساسي مخالف للأهداف المخصصة له حتى لو تعلق بمصلحة عامة وسنضرب مثلاً من القضاء الإداري على مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف " لا يجوز أن يكون الهدف الوحيد لنزع الملكية الخاصة مجرد تحقيق وفر للدولة أو ربح للبلدية فقط" (٣)، و تبعاً لذلك لا يجوز للمشرع العادي أن يقوم بإصدار تشريع يغير الأهداف المخصصة له حتى لو انصب وتعلق بمصلحة عامة.

الخاتمة

اقتضى البحث في الرقابة على دستورية القوانين الأساسية تبيان ماهية القوانين الأساسية والتعريف به ومن ثم بيان القيمة القانونية لها، وانتقلنا فيما بعد لنبين التعريف بالرقابة على دستورية القوانين الأساسية، و أوجه المخالفة الدستورية عند إصدارها.

(١) ومن أمثلة ذلك القضية رقم ٥٦ لسنة ٦ قضائية " دستورية" التي اتصلت بها المحكمة الدستورية العليا المصرية من خلال الدفع أمام محكمة القضاء الإداري بعدم دستورية المادة الرابعة من القانون رقم ٣٣ لعام ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية كونها تحرم بصورة مطلقة الأشخاص الذين تمت محاكمتهم أمام محكمة الثورة فيما عرف بـ (قضية مراكز القوى عام ١٩٧١ " من الانتماء للأحزاب السياسية ومباشرة حقوقهم السياسية، وهو الدفع التي قدرت محكمة القضاء الإداري جديته لمخالفته للمواد (٥ و ٦٢) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ وانحراف المشرع في تقدير ذلك الحرمان بعد رفض جهة الإدارة قبول أوراقهم للترشيح لانتخابات مجلس الشعب... إلخ"، أحكام المحكمة الدستورية العليا - الجزء الثالث، من يناير ١٩٨٤ حتى ديسمبر ١٩٨٦ م - ص ٣٥٣، كما أن المادة الخامسة من دستور ١٩٧١ تنص على "يقوم النظام السياسي في جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب وذلك في إطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصري المنصوص عليها في الدستور، الجريدة الرسمية في ١٢ سبتمبر سنة ١٩٧١ - العدد ٣٦ مكرر (أ)، ص ١، وتنص المادة (٦٢) من نفس الدستور على "المواطن حق الانتخاب وإبداء الرأي في الاستفتاء وفقاً لأحكام القانون، ومساهمته في الحياة العامة واجب وطني، وينظم القانون حق الترشح لمجلسي الشعب والشورى، وفقاً لأي نظام انتخابي يحدده، ويجوز أن يأخذ القانون بنظام يجمع بين النظام الفردي ونظام القوائم الحزبية بأي نسبة بينهما يحددها، كما يجوز أن يتضمن حداً أدنى لمشاركة المرأة في المجلسين، الجريدة الرسمية في ١٢ سبتمبر سنة ١٩٧١ - العدد ٣٦ مكرر (أ)، ص ٤.

(٢) أبو مطر، محمد الوسيط في نظم الرقابة الدستورية القضاء الدستوري في فلسطين ومصر، مرجع سابق، ص ٣٥٥.

(٣) غانم، هاني عبد الرحمن، مرجع سابق، ص ٤٢٥.

النتائج

- تختلف القيمة القانونية للقوانين والأنظمة الأساسية من دستور مرن إلى دستور جامد، فتمتع بمرتبة التشريع العادي في الدول ذات الدساتير المرنة نظراً لتشابه إجراءات تعديلها مع التشريعات العادية، وتتمتع بقيمة أعلى من التشريع العادي في الدول ذات الدساتير الجامدة لأنه أحاطها بإجراءات خاصة لتعلقها بمسائل ذات طبيعة دستورية.
- إن الرقابة المعمول بها في فلسطين رقابة اقتصرت على الرقابة الدستورية القضائية، التي تم استنباطها من خلال المادة (١٠٣) والتي تقضي بتشكيل جهة قضائية متمثلة بالمحكمة الدستورية العليا من أجل النظر في دستورية القوانين، بالإضافة إلى قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦ بموجب نص المادة ٢٤.
- المطاعن الشكلية تكون سابقة على المطاعن الموضوعية حتى لو لم تثار المطاعن الشكلية أمام المحكمة واقتصرت على المطاعن الموضوعية، على عكس المطاعن الموضوعية التي لا يجوز إثارتها فيما إذا كان الطعن مقتصرًا على الإجراءات الشكلية.
- لا يجوز الطعن بالشكل والإجراءات استناداً إلى الدستور الجديد وإنما يكون بالاستناد للدستور الذي صدر في ظل القانون أو التشريع، على عكس إمكانية الطعن بهذا التشريع موضوعياً استناداً إلى الدستور الجديد وذلك استناداً لسمو الدستور، وهذا ما تؤكد أحكام القضاء الدستوري.
- ترداد رقابة القضاء الدستوري على المشرع عند تقييده دستورياً بمجموعة من الضوابط التي لا يجوز له الخروج عنها، وتقل هذه الرقابة عندما تكون السلطة الممنوحة للمشرع سلطة تقديرية.

التوصيات

- إحاطة القوانين والأنظمة الأساسية بالتشريع الدستوري الفلسطيني بمزيد من الضمانات والإجراءات لتعلقها بمسائل ذات طبيعة دستورية التي من شأنها أن تؤثر على الواقع السياسي في الدولة، وذلك وفق المادة (١٩٥) من الدستور المصري المعدل عام ١٩٨٠، والمادة (١٢١) من دستور ٢٠١٤.
- الأخذ بالرقابة المختلطة بديلاً للرقابة القضائية التي من شأنها أن تكون رقابة من جهة قضائية وسابقة على عملية إصدار القوانين، فهنا في هذه الحالة تكون قد استفادت من الخبرة والكفاءة الموجودة في الهيئة القضائية وتكون قد عالجت القصور الشكلي أو الموضوعي بطريقة وقائية سابقة على صدور التشريع وهو ما أخذت به عدة تشريعات كالتشريع السوري.
- تعديل نص المادة (٢/٥) من قانون المحكمة الدستورية رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦ حتى تكون متوافقة مع نص المادة (٩٩) من القانون الأساسي الفلسطيني لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته فلا يجوز لقانون يتولى الرقابة على دستورية القوانين أن يخالف الدستور نفسه.

المصادر والمراجع

أولاً: الكتب:

- الأغا، "أحمد سعيد"، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الطبعة الثالثة، جامعة فلسطين، غزة، ٢٠١٦.
- الشاعر، أنور، محاضرات في القضاء الإداري، دون طبعة، الجامعة الإسلامية، غزة، ٢٠٠٩-٢٠١٠.
- مفيد، أحمد، النظرية العامة للقانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دراسة في الدولة والدستور وأنظمة الحكم الديمقراطي وآليات المشاركة السياسية، الطبعة الثانية، ٢٠١٥.
- زين الدين، محمد، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط١، مطبعة النجاح، الدار البيضاء، دون سنة نشر.
- شبير، محمد، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الطبعة الأولى، مكتبة الطالب - جامعة الأزهر، غزة، ٢٠٢١.
- رمضان، شعبان، الوسيط في القانون الدستوري، دون طبعة، دار النهضة العربية، ١٣ شارع عبد الخالق ثروت، القاهرة، مصر، ٢٠١٩، ص ٢٩٨.
- نصار، جابر، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، دون سنة نشر.
- غانم، هاني، القضاء الإداري في ضوء قانون الفصل في المنازعات الإدارية الفلسطيني الجديد رقم (٣) لسنة ٢٠١٦، الطبعة الثانية، مكتبة نيسان للطباعة والتوزيع، غزة، ٢٠١٩.
- عبد الله، عبد الغني بسيوني، القانون الدستوري - الدستور اللبناني، دون طبعة، الدار الجامعية، مصر، ١٩٨٧.
- عبد الوهاب، محمد، القانون الدستوري " المبادئ الدستورية - دراسة النظام الدستوري المصري، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الأزقطة، مصر، ٢٠٠٧.
- جمال الدين، سامي، القضاء الإداري "الرقابة على أعمال الإدارة" دراسة مقارنة، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
- حسبو، عمرو أحمد، القوانين الأساسية المكملة للدستور، دون طبعة ومكان نشر، ٢٠٠٠.
- أبو مطر، محمد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية" الجزء الأول"، دون طبعة، دار النهضة العربية، مصر، دار النهضة العلمية، الإمارات، ٢٠١٨.
- أبو مطر، محمد، نظم الرقابة الدستورية " القضاء الدستوري في فلسطين ومصر دراسة تحليلية مقارنة"، دون طبعة، دار النهضة العربية، مصر، دار النهضة العلمية، الإمارات، ٢٠١٨.
- فكري، فتحي، القانون الدستوري "المبادئ الدستورية العامة"، شركة تاس للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٤.
- النحال، محمد، محاضرات في القانون الدستوري والنظم السياسية، دون طبعة، الجامعة الإسلامية، غزة، ٢٠٠٨-٢٠٠٩.

- مزهر وليد، الأخرس عمر، الوجيز في القانون الدستوري، الطبعة الأولى، مكتبة نيسان للطباعة والتوزيع، غزة، ٢٠٢٠، ص ١٠٥.
- بوديار، حسني، الوجيز في القانون الدستوري، عنابة، دار العلوم للنشر والتوزيع، دون مكان نشر ودون طبعة، ٢٠٠٣.
- عبد السلام، عبد العظيم، الرقابة على دستورية القوانين، دون تاريخ نشر ودون طبعة، مطبعة حمادة، قويسنا.
- جعفر، محمد أنس، الرقابة على دستورية القوانين "دراسة مقارنة تطبيقية"، ط٢، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٩٩.
- السناري، محمد، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة، دون طبعة، دون دار نشر، دون تاريخ نشر.
- الجمل، يحيى، رسلان، أنور، القانون الدستوري والنظام الدستوري المصري، دون طبعة، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٦.
- الجمل، يحيى، القضاء الدستوري، دون طبعة، دار النهضة، القاهرة، ٢٠٠٦.
- الجمل، يحيى، القضاء الدستوري، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
- شيحا، إبراهيم، القانون الدستوري، دون طبعة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٣.
- الحلو، ماجد، القانون الدستوري، دون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٢.
- عبد المجيد، منير، أصول الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠١.

ثانياً: رسائل الماجستير:

- هشام الزبيدي، هشام، رسالة ماجستير بعنوان مبدأ الفصل بين السلطات وعلاقته باستقلال القضاء في العراق "دراسة مقارنة"، جامعة النهدين، العراق، ٢٠١٢.
- ربيع، رجب، رسالة ماجستير بعنوان الرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية في النظام الفلسطيني "دراسة تحليلية مقارنة" في ضوء النظم القانونية والشريعة الإسلامية، الجامعة الإسلامية، غزة، ٢٠١٩.

ثالثاً: الأبحاث:

- أبو مطر، محمد، بحث بعنوان نطاق التشريعات الخاضعة لرقابة الدستورية وفقاً للقانون واجتهادات القضاء الدستوري في فلسطين "دراسة تحليلية"، جامعة الأزهر، غزة.
- أبو مطر، محمد، النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني ونطاق دستوريته، جامعة الأزهر، غزة.