

سليم سلامة (*)

قوانين الأساس وسؤال الدستور

تعالج هذه المقالة موضوعة قوانين الأساس في إسرائيل، مكانتها القانونية وعلاقتها بمسألة الدستور. وتحاول مقارنة الموضوع من ثلاث زوايا مختلفة، لكنها متداخلة: التاريخية (وثيقة الاستقلال وقرار هراي)، التحليلية (مكانة هذه القوانين في الهرمية القانونية) والمضمونية (لائحة قوانين الأساس في إسرائيل، موضوعاتها والحقوق الأساسية التي تضمنها و/أو تحميها إضافة إلى الحقوق التي أدخلتها المحكمة العليا).

مدخل

تشكيل الكنيست الـ ٢٠ والحكومة الجديدة / الحالية - منصب وزير القضاء في الحكومة الإسرائيلية، أي الوزير المسؤولة عن الجهاز القضائي، بصورة رسمية ومباشرة.

واقترح القانون المقصود هنا هو ما يُعرف في إسرائيل، سياسيا وإعلاميا، باسم «قانون التغلب على محكمة العدل العليا» وهو عبارة عن تعديل لـ «قانون أساس: كرامة الإنسان وحرية»، أحد أبرز وأهمّ قوانين الأساس في إسرائيل، إن لم يكن أبرزها وأهمها على الإطلاق، نظرا لما يوفره، في الواقع القانوني والقضائي الإسرائيلي، من «ميثاق» غير مكتمل لحقوق الإنسان، إذ يضمن - سواء في نصه الصريح أو في التفسيرات القضائية التي أضافتها «محكمة العدل العليا» - حقوق الإنسان الأساسية الأكثر أهمية في النظام الديمقراطي، وفي مقدمتها: الحق في الحياة، الحق في المساواة، الحق في الحرية، الحق في حرية التعبير، الحق في التظاهر، الحق

تجددت في إسرائيل، مؤخرا، مساع سياسية - حزبية قديمة ترمي إلى تقليص صلاحيات المحكمة العليا وقدرتها على إلغاء قوانين سنّها الكنيست، إلغاء كليا أو جزئيا، جراء تناقض هذه القوانين، أو أي من موادها، مع منصوصات قوانين الأساس. وقد أقرت اللجنة الوزارية لشؤون التشريع، في السادس والعشرين من تشرين الأول الماضي (٢٠١٤)، أي قبل أقل من شهرين من حلّ الكنيست الـ ١٩ وتبكير موعد الانتخابات للكنيست الـ ٢٠ (التي جرت يوم ٢٢ كانون الثاني ٢٠١٥)، اقتراح القانون الخاص لهذا الغرض والذي تقدمت به آنذاك عضو الكنيست أييلت شاكيد (من حزب «البيت اليهودي»)، التي أصبحت تشغل الآن - في أعقاب

(*) صحافي وقانوني- المكر (قضاء عكا).

ويلزم التوضيح هنا أن عبارة «عدم الدستورية» هي مصطلح قضائي متداول في إسرائيل على الرغم من كونها تفتقر حتى الآن إلى دستور رسمي، بل تعتمد عددا من «قوانين الأساس»، يبلغ عددها الإجمالي ١٤ قانونا، غالبيتها الساحقة (١٢ قانونا) تعالج وتنظم قضايا الحكم ومؤسساته المختلفة، بينما يعالج القانونان الآخران جملة من حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وهما: «قانون أساس: كرامة الإنسان وحرية» و «قانون أساس: حرية العمل»، اللذان سنهما الكنيست في العام ١٩٩٢، واعتبرته الأوساط الحقوقية والقضائية آنذاك «ثورة دستورية» في إسرائيل،

ويلزم التوضيح هنا أن عبارة «عدم الدستورية» هي مصطلح قضائي متداول في إسرائيل على الرغم من كونها تفتقر حتى الآن إلى دستور رسمي، بل تعتمد عددا من «قوانين الأساس»، يبلغ عددها الإجمالي ١٤ قانونا، غالبيتها الساحقة (١٢ قانونا) تعالج وتنظم قضايا الحكم ومؤسساته المختلفة، بينما يعالج القانونان الآخران جملة من حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وهما: «قانون أساس: كرامة الإنسان وحرية» و «قانون أساس: حرية العمل»، اللذان سنهما الكنيست في العام ١٩٩٢، واعتبرته الأوساط الحقوقية والقضائية آنذاك «ثورة دستورية» في إسرائيل، باعتبار أن هذين القانونين، بوجه خاص، يتمتعان بـ «مكانة دستورية» بفضل احتواء كل منهما على بند خاص أطلقت عليه المحكمة العليا اسم «فقرة التقييد» (كما سنوضحها لاحقا).

ومن هنا، فإن مفهوم المصطلح («غير دستوري»)، كما رسخته المحكمة العليا، هو أي قانون يسنه الكنيست ويتعارض مع نصوص قوانين الأساس وتفسيراتها، وخاصة القانونين المشار إليهما تحديداً، فهو قانون «غير دستوري»، الأمر الذي يمنح «محكمة العدل العليا» صلاحية إلغائه، كلياً أو جزئياً.

الدستور، الخلاف حوله وأسباب عدم إنجازه

لا تزال دولة إسرائيل تفتقر إلى دستور مكتوب ومتكامل، رغم مضي ما يقرب من سبعة عقود على إنشائها رسمياً، وعلى الرغم من التعهد الصريح الذي تضمنته «وثيقة الاستقلال» بشأن إنجاز الدستور في غضون فترة قصيرة جداً، لا تتعدى بضعة أشهر. ومع أن إسرائيل من بين الدول القليلة جداً في العالم التي تفتقر إلى دستور مكتوب، إلا أن عدم اعتماد الدستور فيها يعود إلى أسباب «خاصة» تختلف عنها في حالة الدول الأخرى، وهي تتمحور - أساساً - في الخلاف المركزي حول مسائلتي الدين والدولة.

في الكرامة الشخصية، الحق في حرية الحركة والتنقل، الحق في الخصوصية وغيرها.

وبالرغم من أن «الدافع» المباشر لتقديم وإقرار اقتراح القانون الجديد هذا تمثل في قرار «محكمة العدل العليا» إلغاء «قانون المتسللين» (في أيلول ٢٠١٤)، إلا أنه - في الحقيقة - ليس أكثر من حلقة إضافية أخرى في سلسلة إجراءات وتصريحات تشكل، في مجملها، «حرباً» يمينية متواصلة منذ سنوات على المحكمة العليا، تأخذ في السنوات الأخيرة، تحديداً، منحى أكثر «جرأة» و «منهجية» وتصميماً. وهي، في جوهرها وحقيقتها، حرب على ما تمثله وتمارسه هذه المحكمة في كل ما يتصل بموضوعه حقوق الإنسان في إسرائيل. أي، هي حرب ليس على المحكمة العليا في حد ذاتها، كمؤسسة قضائية أعلى، بل على مجمل ما تؤديه من دور في صيانة حقوق وحرية الإنسان الأساسية، حمايتها وتكريسها (مع الإشارة هنا إلى محدودية هذا الدور في سياق القضايا «الأمنية»، التي تشمل أيضاً: كل ما يتعلق بالاحتلال والشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة، كما بالسياسة الرسمية حيال العرب الفلسطينيين المواطنين في إسرائيل).

ويقوم اقتراح القانون المذكور، الذي يشكل - كما ذكرنا - تعديلاً لـ «قانون أساس: كرامة الإنسان وحرية»، على ثلاث ركائز أساسية تتمثل في البنود المركزية التالية: أولاً - يستطيع الكنيست إعادة سنّ أي قانون تقرر المحكمة العليا إلغاؤه (إذا ما رأته «عدم دستوريته») جراء تعارضه مع «قانون أساس: كرامة الإنسان وحرية». ثانياً - من أجل سنّ قانون ألغته المحكمة العليا، يحتاج الكنيست إلى أغلبية عادية قوامها ٦١ عضو كنيست (فقط). ثالثاً - القانون الذي يجري سنّه من جديد يكون ساري المفعول لمدة أربع سنوات ويشار في نصه، صراحة، إلى أنه يسري بالرغم من نص «قانون أساس: كرامة الإنسان وحرية»!

وفي السياق هنا، لا بد من إشارة توضيحية بأن افتقار دولة ما لدستور مكتوب ليس هو مشكلتها الأساسية ولا هو منبع مشاكلها. ذلك أن الدستور يبتغي، من حيث المبدأ، تعريف السلطات المختلفة في الدولة، تحديد مهامها وتأطير العلاقات المتبادلة فيما بينها، بما يشمل أيضا وضع ضوابط وترسيم حدود للسلطة التشريعية، أساسا. غير أن مشاكل الدول والشعوب وأنظمة الحكم، في غالبيتها الأعم، ليست نتاج السلطة التشريعية وأدائها، بل هي نتاج السلطة التنفيذية (حكومة كانت أم رئاسة!) ومنهجية فهمها وتعاملها مع موقعها، وظائفها، مهامها والعلاقة المتبادلة مع مواطنيها.

وهذا درس يستفاد من تجارب عديد من الدول، تلك التي تعتمد دساتير مكتوبة (مثل العديد من الدول العربية) من جانب، مقابل تلك التي تفتقر إلى دستور مكتوب (مثل بريطانيا، مثلا). فلا وجود للدستور، مادياً، هو الذي يضمن ديمقراطية حقيقية ويصونها ولا غيابها هو الذي ينتقص من الديمقراطية ويشوهها.

والخلاف حول الدستور في إسرائيل قديم ويسبق إعلان قيام الدولة، إنشاءها الرسمي وبناء مؤسساتها المختلفة، إذ يظهر المؤشر الأول عليه - رسميا - في تعهد «وثيقة الاستقلال» بتطبيق ما أشار إليه قرار الجمعية العمومية للأمم المتحدة من يوم ٢٩ تشرين الثاني ١٩٤٧ القاضي بإنشاء دولة إسرائيل بشأن ضرورة وضع الدولة الجديدة لنفسها دستورا ديمقراطيا يشتمل، أيضا، على ضمانات بصيانة وحماية حقوق المواطنين الأساسية.

ومع قيام الدولة، شكلت «اللجنة القومية» لجنة خاصة للنظر في مسألة الدستور والعمل على إعداد مسودة له، تولى رئاستها عضو الكنيست زئير فيرهافتيغ (من «هبوعيل همزراحي»). لكن سرعان ما اتضح لهذه اللجنة أن عملية إعداد الدستور لن تكون مهمة سهلة، بل تصطدم بكثير من العقبات والتعقيدات.

وفي المقابل، خصص الكنيست، في دورته الأولى، بضع جلسات لمناقشة المسألة، غير أن الجدول/ الخلاف في داخل الكنيست سرعان ما تجاوز حدوده وانتقل إلى الحيز الجماهيري العام، فيما ظل الكنيست عاجزا عن حسم النقاش والتوصل إلى تسوية متفق عليها.

وفي محاولة حصر محاور الخلاف بشأن الدستور، يمكن الحديث عن محورين أساسيين هما التشريعات الدينية وحقوق الإنسان، ويمكن، بالتالي، إيجاز حجج الطرفين، معارضين ومؤيدين، بما يلي: - المعارضون: ١. «عدم اكتمال» إسرائيل، أرضا وشعبا، بمعنى عدم تحديد وترسيم حدودها الجغرافية النهائية وعدم انتهائها من عملية «تجميع الشتات اليهودي» واستقدام المهاجرين الجدد إليها، ما يعني

انفتاحها على تغيرات ديمغرافية مستقبلية كبيرة. وبهذا المعنى، لا تزال دولة إسرائيل تعيش «حالة متغيرة» (أو: مرشحة للتغير والتبدل)، مما يتنافى مع وجود دستور ثابت وصارم قد تستدعي التطورات تعديله في أي لحظة، أكثر من مرة. وفي السياق، يقول المعارضون إن اليهود المقيمين في دولة إسرائيل لا يشكلون سوى أقلية ضئيلة من مجمل الشعب اليهودي وهذه الأقلية لا تملك حق وضع دستور يلزم ملايين اليهود الذين «لم يهاجروا إلى البلاد بعد» وأجيالهم المستقبلية؛ ٢. معارضة المؤسسة الدينية والأحزاب والقوى الدينية اليهودية، والتي تقول باعتبار إسرائيل «دولة يهودية» بالمفهوم الديني، تحتكم إلى التوراة، شرائعها وأحكامها، بكونها الدستور الأحدث والوحيد المقبول والملمز لـ «شعب إسرائيل». وقال هؤلاء: إذا ما كان الدستور المنتظر مناقضا للتوراة، فهو مرفوض ومحذور. وإذا ما كان منسجما معها ومؤيدا لها، فهو زائد ولا حاجة له؛ ٣. وضع دستور (علماني، بالضرورة) من شأنه تعميق هوة الشقاق في صفوف الشعب اليهودي ذاته فيقسمه إلى فريقين متصادمين - متدين وعلماني - خاصة وأن طبيعة الدولة ومشكلاتها تجعل من الصعب التوصل إلى اتفاق أو لغة مشتركة بين مختلف شرائح الشعب بشأن المبادئ الروحية التي تبلور صورة الشعب وجوهر حياته، وهو ما قد ينذر باحتمال انزلاق الجدول حول الدستور إلى «حرب ثقافية» بين الفريقين؛ ٤. عدم وجود دستور علماني مكتوب يمنح الحكومة والكنيست هامشا أوسع من حرية التصرف في مواجهة التطورات والمستجدات السياسية، من غير طائل القيود الدستورية على قراراتهما وإجراءاتهما.

على الجانب الآخر، طرح وضع دستور مكتوب لدولة إسرائيل الحجج التي يمكن إيجازها بـ: ١. الحاجة إلى مرجعية ملزمة لجميع مؤسسات الدولة وسلطاتها المختلفة، بما فيها السلطة التشريعية (الكنيست)، تحدد مهامها، تنظم عملها وتوضح العلاقة المتبادلة فيما بينها، كما تنظم العلاقة بين السلطة والمواطن؛ ٢. ما يمثله الدستور من تجسيد ودليل على «استقلال الأمة» واستقرارها في وطن سيادي؛ ٣. أهمية الدستور ودوره في تحقيق وتطبيق مفهوم «بوتقة الصهر» في صفوف الشعب اليهودي وبين شرائحه المختلفة؛ ٤. أهمية الدستور في التعبير عن «الثورة» التي حصلت في «تاريخ الأمة اليهودية وحياتها»، والمتمثلة في إنشاء دولة إسرائيل، فضلا عن كونه «عاملا موحدا»؛ ٥. الحاجة إلى مرجعية تحدد المنظومة القيمية التي تقوم عليها الدولة وترتكز في إدارة شؤونها، بما في ذلك تجنب طغيان السلطة واستبداد الأغلبية وضمان حقوق الإنسان والمواطن، بما في ذلك الأقليات.

ويضيف المؤيدون، في حججهم، أن سن الدستور هو تنفيذ للتعهد الذي قطعه مؤسسو الدولة في نص «وثيقة الاستقلال»

يمكن إجمال الخلاف بالقول إنه تمحور حول قضايا جوهرية كانت مطروحة للبحث والبت آنذاك. فالأحزاب الدينية (التي شكلت الحليف الائتلافي - الحكومي الأساسي والأكبر لحزب «مباي» الحاكم) رأت أن وضع دستور ملزم سيشكل مسألاً بمعتقداتها واستثنافاً رسمياً على مبادئها، من جهة، بينما لم يكن زعيم «مباي» ورئيس الحكومة الأول، دافيد بن غوريون، متحمساً لوضع مثل هذا الدستور سواء بسبب ما يمكن أن يعود به من ضرر على ائتلافه الحكومي، أو بسبب ما يحمله من تقييدات على صلاحياته كرئيس للحكومة

فصول متتابعة يشكل كل واحد منها قانون أساس. يتم عرض هذه الفصول على جدول أعمال الكنيست للبحث فيها والمصادقة عليها، على أن يتم توحيد جميع هذه الفصول المصادق عليها لتكوّن، معاً، دستور الدولة.

والتسوية التوفيقية التي نعيها هنا هي ما تضمنه هذا القرار من تثبيت لصلاحيات الكنيست بشأن وضع الدستور ولضرورة/ حماية «تجميع» الدستور ولو في المستقبل البعيد جداً، من جهة، مقابل تأجيل هذه المهمة إلى مستقبل غير منظور، من جهة أخرى. وفي الشق الثاني من هذه المعادلة، يمكن القول أيضاً إن القرار منع، عملياً، الكنيست الأول من إنجاز مهمة إعداد وإقرار دستور لدولة إسرائيل، بل فتح المجال أمامه، فقط، لسن قوانين أساس، واحداً تلو الآخر تبعاً ثم «تجميعها» في صيغة دستور.

الكنيست - هيئة دستورية وتشريعية معاً

مع إنشاء دولة إسرائيل، في أيار ١٩٤٨، أنشئت «المؤسسات القومية» التي تولت إدارة الحكم في الدولة الجديدة: «مجلس الشعب»، الذي يمثل «البرلمان» (السلطة التشريعية)، والذي تم من خلاله انتخاب «مديرية الشعب»، التي تشكل الحكومة (السلطة التنفيذية). ولم تكن هاتان المؤسساتتان منتخبين بالمعنى الحرفي والتام، إنما كان أعضاؤهما من بين أعضاء الإدارة المحلية (في فلسطين) لـ «الوكالة اليهودية» ومن أعضاء إدارة «اللجنة القومية» (اسمها الكامل «اللجنة القومية لكنيست إسرائيل» وكانت بمثابة «السلطة التنفيذية» للحركة الصهيونية في فلسطين إبان الانتداب البريطاني). وضم «مجلس الشعب» ٢٧ عضواً تم تعيينهم وفق مفتاح حزبي، بينما ضمت «مديرية الشعب» ١٣ عضواً تم اختيارهم من بين أعضاء «مجلس الشعب».

تنفيذاً للقرار الدولي بشأن إقامتها، كما أشرنا أعلاه، فيما كان ثمة من دعا إلى اعتبار «وثيقة الاستقلال» ذاتها هي الدستور، نظراً لتطرقها إلى أسس إقامة الدولة، طبيعتها وبعض مؤسساتها ومبادئ عملها وحقوق مواطنيها. غير أن المحكمة العليا رفضت هذا الميل، لاحقاً، فأكدت، في سلسلة من القرارات الصادرة عنها، أن «وثيقة الاستقلال» لا تشكل دستورا وليست بمثابة «قانون أعلى» يمكنه إلغاء القوانين والأنظمة التي تتعارض معه.

ويمكن إجمال الخلاف بالقول إنه تمحور حول قضايا جوهرية كانت مطروحة للبحث والبت آنذاك. فالأحزاب الدينية (التي شكلت الحليف الائتلافي - الحكومي الأساسي والأكبر لحزب «مباي» الحاكم) رأت أن وضع دستور ملزم سيشكل مسألاً بمعتقداتها واستثنافاً رسمياً على مبادئها، من جهة، بينما لم يكن زعيم «مباي» ورئيس الحكومة الأول، دافيد بن غوريون، متحمساً لوضع مثل هذا الدستور سواء بسبب ما يمكن أن يعود به من ضرر على ائتلافه الحكومي، أو بسبب ما يحمله من تقييدات على صلاحياته كرئيس للحكومة في تلك السنوات التي تمتع خلالها بمكانة رفيعة ومركزي قوي جداً مكانه من رسم صورة الدولة الجديدة وفق مبادئه، إلى حد كبير. ويبدو أن عدم الرغبة في حسم مسائل الدين والدولة، أو عدم القدرة على هذا الحسم، هو الذي أجهض قدرة الكنيست الأول على وضع الدستور وإقراره.

وكمخرج توافقي من ورطة الخلاف غير القابل للحل في تلك الظروف، اعتمد الكنيست الأول في الثالث عشر من حزيران ١٩٥٠، مشروع القرار الذي وضعه وبادر إليه عضو الكنيست يزار هاراري (من «الحزب التقدمي»)، فأصبح يحمل اسمه: «قرار هاراري». وهو ينص على: «يلقي الكنيست الأول على لجنة الدستور والقانون والقضاء مهمة إعداد دستور للدولة. يكون الدستور مؤلفاً من

وهكذا، أصبحت «الجمعية التأسيسية»، التي غدا اسمها «الكنيست الأول»، هي الهيئة ذاتها التي تجتمع فيها، معا وفي الوقت ذاته، هيئتان مختلفتان: «التأسيسية» المناط به صياغة ووضع الدستور، من جهة، و«البرلمان»، الذي هو الهيئة التشريعية المخولة صلاحية سن القوانين وتشريعها، من جهة أخرى. وفي هذا الوضع الناشئ، أصبح الجسم التشريعي هو نفسه الذي يقرّ الدستور ويتولى تعديله وتغييره. وهو الواقع الذي تكرر في إسرائيل عبر السنوات، إذ إن الكنيست، الذي أريد له، أساسا، أن يكون «السلطة التشريعية»، أصبح هو نفسه، أيضا، الهيئة التأسيسية، الواضحة للدستور والهيئة المخولة صلاحية تعديل الدستور وتغييره.

وهكذا، أصبحت «الجمعية التأسيسية»، التي غدا اسمها «الكنيست الأول»، هي الهيئة ذاتها التي تجتمع فيها، معا وفي الوقت ذاته، هيئتان مختلفتان: «التأسيسية» المناط به صياغة ووضع الدستور، من جهة، و«البرلمان»، الذي هو الهيئة التشريعية المخولة صلاحية سن القوانين وتشريعها، من جهة أخرى. وفي هذا الوضع الناشئ، أصبح الجسم التشريعي هو نفسه الذي يقرّ الدستور ويتولى تعديله وتغييره. وهو الواقع الذي تكرر في إسرائيل عبر السنوات، إذ إن الكنيست، الذي أريد له، أساسا، أن يكون «السلطة التشريعية»، أصبح هو نفسه، أيضا، الهيئة التأسيسية، الواضحة للدستور والهيئة المخولة صلاحية تعديل الدستور وتغييره.

قوانين الأساس ومكانتها القانونية . الدستورية

في مناقشة موضوع قوانين الأساس في إسرائيل وعلاقتها بسؤال الدستور، من حيث مكانتها القانونية والدستورية، ثمة أربعة أسئلة أساسية يتعين الخوض فيها، يمكن إجمالها بما يلي:

الأول . سؤال الطريقة: ما هي الآلية القانونية لتشريع قوانين الأساس؟ وفي الإجابة عن السؤال، تبرز الحقيقة الأساسية بأن لا آلية قانونية خاصة لذلك. فتشريع هذه القوانين يتم بالطريقة ذاتها المعتمدة في سن القوانين العادية، تماما. بمعنى أن تشريع أي قانون أساس يمكن أن يتم، نظريا وفعليا، بأغلبية عادية جدا، أغلبية الحد الأدنى المتمثلة في صوتين مقابل صوت واحد. وإذا ما أخذنا في الحسبان حقيقة أن الكنيست هو حاصل تمثيل الأحزاب والقوى السياسية الفاعلة وهو الذي يمتلك - في الحالة الإسرائيلية الاستثنائية - صلاحية «انتخاب» الحكومة (السلطة التنفيذية)، منحها

وقد حددت «وثيقة الاستقلال»، التي تلاها دافيد بن غوريون يوم ١٤ أيار ١٩٤٨، التالي:

«إننا نقرر، إنه ابتداء من اللحظة التي ينتهي فيها الانتداب الليلة، ليلة ٦ أيار العبري عام ٥٧٠٨ وفق التقويم العبري، الموافق ١٥ أيار لسنة ١٩٤٨ ميلادية، وحتى إنشاء سلطات الدولة المنتخبة والنظامية طبقا للدستور الذي تضعه الجمعية التأسيسية المنتخبة في موعد أقصاه الأول من تشرين الثاني من العام ١٩٤٨، يقوم مجلس الشعب مقام مجلس الدولة المؤقت وتكون هيئته التنفيذية - أي مديرية الشعب - الحكومة المؤقتة للدولة اليهودية التي ستسمى إسرائيل. ويُفهم من هذا النص أن الهدف الأول والرئيس الذي وُضع أمام «الجمعية التأسيسية» كان «وضع الدستور»، وهو ما يُفهم من اسمها أيضا. غير أن هذه «الجمعية» تجنبت تحقيق هدفها هذا، على خلفية الخلافات بين الأطراف المختلفة وبسببها، حتى صدور «قرار هراي» القاضي بـ«سن الدستور، فصولا متتالية» تسمى «قوانين أساس» (كما سنرى لاحقا)، وهو ما لم يكتمل إنجازه حتى يومنا هذا. وقد جرت الانتخابات لهذه «الجمعية التأسيسية» يوم ٢٥ كانون الثاني من العام ١٩٤٩. وفي أعقابها، عقدت هذه «الجمعية» جلستها الأولى يوم ١٤ شباط من العام نفسه، في مقر «الوكالة اليهودية» في مدينة القدس. وبعد يومين منذ ذلك، في ١٦ شباط، أقرت هذه الجمعية «قانون الانتقال» الذي غيرت فيه اسمها إلى «الكنيست» فأصبحت «الكنيست الأول».

ويضاف إلى هذا أن «مجلس الدولة المؤقت» (وهو «الهيئة التشريعية» لدولة إسرائيل في فترة ما بعد انتهاء الانتداب البريطاني وحتى تلك اللحظة، وكانت قد شكلت امتدادا لـ«المجلس الملكي» الذي شكل «هيئة التشريع» الانتدابية في فلسطين) كان قد سارع إلى نقل صلاحياته إلى «الجمعية التأسيسية» الجديدة، فور انتخابها وتشكيلها.

يخضع الوضع الدستوري في إسرائيل، كما الوضع القانوني، لموازين القوى السياسية - الحزبية وعلاقات المساومة والمقايضة بين هذه القوى. فالكنيست، إذن، هو الملعب الرئيسي، بل الوحيد، الذي تجري فيه وعليه جميع التحركات والتطورات في مسألة الدستور، تشريع القوانين (العادية) والاصطفافات الحكومية، بسياساتها ومنظومة المصالح التي تحكم تشكيلاتها والعلاقات بين الأطراف المشاركة فيها.

أفضلية أو مكانة فوقية، أي أن تعديلها أو تغييرها متاح بأغلبية عادية تماما (أغلبية أعضاء الكنيست المشاركين في عملية التصويت). وفي المقابل، هناك قانون أساس واحد - هو قانون أساس: الكنيست - جرى تحصين بنود محددة منه يحتاج تغييرها أو تعديلها إلى أغلبية خاصة تبلغ ٨٠ عضو كنيست. وهناك قانونان اثنان - هما: قانون أساس: الحكومة وقانون أساس: حرية العمل - جرى تحصينهما بالكامل، بحيث يحتاج أي تعديل فيهما إلى أغلبية ٦١ عضو كنيست. وإضافة إلى هذا، جرى تضمين كل من قانون أساس: كرامة الإنسان وحرية وقانون أساس: حرية العمل بنداً يفرض تقييدات وشروطا معينة على المسّ بما تضمنه القانون من حقوق أساسية، وهو البند المعروف بـ «فقرة التقييد». وهو ما يتصل بسؤال الأرجحية الذي سنأتي عليه لاحقا.

الثالث. سؤال الرقابة القضائية: ما هي الهيئة المخولة، صلاحية النظر في أي تصادم يحصل بين قانون أساس وقانون عادي، ومن ثم صلاحية البتّ في هذا الصدام حدّ إلغاء القوانين؟

ليس هنالك نص قانوني صريح يجيب عن هذا السؤال ويخوّل هيئة ما مثل هذه الصلاحية. لكن المحكمة العليا هي التي خولت نفسها بنفسها هذه الصلاحية الصريحة، وذلك في «قرار بنك همزراحي»، كما سنبين لاحقا.

الرابع. سؤال الأرجحية: ما هي العلاقة الهرمية بين قوانين الأساس والقوانين العادية؟ لأي منها الغلبة في حال الصدام بينها؟ وهو السؤال الذي سنحاول الخوض فيه ببعض التفصيل:

الثقة القانونية اللازمة لتمكينها من ممارسة مهامها وأداء وظائفها، نزع هذه الثقة عنها والتسبب بإسقاطها / حلها، فضلا عن المصادقة على ميزانياتها، مشاريعها وبرامجها السياسية والاقتصادية وسواها، فعندئذ يتضح أن الوضع الدستوري في إسرائيل، كما الوضع القانوني، خاضع لموازين القوى السياسية - الحزبية وعلاقات المساومة والمقايضة بين هذه القوى. فالكنيست، إذن، هو الملعب الرئيسي، بل الوحيد، الذي تجري فيه وعليه جميع التحركات والتطورات في مسألة الدستور، تشريع القوانين (العادية) والاصطفافات الحكومية، بسياساتها ومنظومة المصالح التي تحكم تشكيلاتها والعلاقات بين الأطراف المشاركة فيها.

وبالنظر إلى واقع كون الحكومة، في البنية القانونية والسياسية الإسرائيلية، هي صاحبة الأغلبية البرلمانية في الكنيست، تبقى المسألة الدستورية أيضا، وليس التشريعية فقط، تحت سقف الحكومة وأغليبتها وعلى وقع إرادتها وتوجهاتها وتبقى، بالتالي، محكومة لمنظومة المصالح المذكورة.

وفي هذا، تحديدا وأساسا، تكمن إشكالية الدستور في إسرائيل.

الثاني. سؤال التحصين: ما هي الأحكام والآليات القانونية التي يتم بها ومن خلالها تغيير قانون الأساس أو تعديله؟ وفي هذا السؤال، يمكن التمييز بين حالتين - الأولى، مبادرة المشرّع إلى تعديل قانون الأساس وتغييره. والثانية - المسّ بنص قانون أساس من خلال نص قانوني آخر.

الأغلبية الساحقة من بين قوانين الأساس الـ ١٣ التي تم سنّها حتى الآن هي بمثابة «قوانين عادية» لا تتمتع بأي

أُرسّت المحكمة العليا قاعدة قضائية تقول بأن لقوانين الأساس أرجحية/أفضلية قانونية معيارية على القوانين الأخرى، «العادية» (التي ليست «قوانين أساس»)، إذ تتجسد هذه الأرجحية، في المستويين النظري والتطبيقي، في حظر نقض أي نص قانوني عادي لنص من نصوص وأحكام قوانين الأساس، إلا إذا كان هذا النقص ذاته مشمولا في نص «قانون الأساس» باعتباره استثناء عينيا له.

كانت تلك المرة الأولى التي تنظر فيها المحكمة العليا (بهيئة تسعة قضاة، بينهم اثنان من رؤساء هذه المحكمة، منير شمعار وأهارون براك) في مسائل دستورية عديدة ومختلفة تترتب عن سن قانوني الأساس المذكورين، أبرزها: صلاحية الكنيست في سن القوانين ووضع الدستور، التدرج الهرمي للتشريعات المختلفة في إسرائيل، صلاحية المحكمة في ممارسة الرقابة القضائية على دستورية القوانين وطرق فحص دستورية قانون عادي يمسّ بأحد الحقوق المثبتة في قانون أساس، وفي مقدمتهما القانونان المعينان، أو التي يمكن اشتقاقها من أحد أحكامهما.

في المسألة الأولى، أقرت المحكمة العليا بصلاحية الكنيست (كـ «هيئة تأسيسية») في سن قوانين الأساس، التي يشكل كل واحد منها، مؤقتا، مدمكا إضافيا آخر في بنیان الدستور النهائي والمتكامل، غير المسقوف إنجازه وإتمامه بأي جدول زمني. وفي المسألة الثانية، أقرت المحكمة العليا بأسبقية قوانين الأساس وأرجحيتها في أي «تناقض» مع أي قانون عادي آخر، ما يعني أنه لا يجوز، دستوريا، تناقض قانون عادي مع نص قانون أساس، إلا بشروط محددة. وأقرت، في المسألة الثالثة، حق المحكمة وصلاحياتها في ممارسة الرقابة الدستورية على القوانين التي يشرعها الكنيست (بصفته السلطة التشريعية) وبحيث تشمل هذه الصلاحية، أيضا وأساسا، صلاحية إلغاء أي نص تشريعي (قانون أو تعديل قانون) يسنّه الكنيست، إذا ما أقرت المحكمة «عدم دستوريته»، نظرا لما فيه من نقض لأي قانون أساس لا يكون (النقض) محكوما بشروط «فقرة التقييد». وأما في المسألة الرابعة، فقد حددت المحكمة «آلية» فحص دستورية القوانين العادية، وهي «فقرة التقييد» (أو: المنع) التي تنص على: «لا يجوز المسّ بالحقوق التي يتضمنها قانون الأساس هذا إلا من خلال قانون ينسجم مع قيم دولة إسرائيل

شكل «قرار هراري» المذكور أنفا المرجعية التشريعية - القانونية والقاعدة التي أرسّت عليها المحكمة العليا الإسرائيلية قرار حكمها القضائي الذي شكّل، في حد ذاته، صفاة إعلان وانطلاق ما اصطلح على تسميته «الثورة الدستورية» في إسرائيل. وهو قرار الحكم في «الاستئناف المدني رقم ٦٨٢١/٩٣ بنك همزراحي همؤوحد م.ض. ضد مجدال، قرية تعاونية»، وهو المعروف اختصارا باسم «قرار بنك همزراحي»، الذي صدر رسميا في التاسع من تشرين الثاني ١٩٩٥. و«الثورة الدستورية» المقصودة هنا هي تلك التي أحدثها قانونا الأساس للذان سنهما الكنيست في العام ١٩٩٢ («قانون أساس: كرامة الإنسان وحرية» و«قانون أساس: حرية العمل»)، إذ أعلنت المحكمة العليا أن هذين القانونين، تحديدا، «يتمتعان بمكانة دستورية تمنحهما مرتبة فوقية في التدرج الهرمي للقوانين، أعلى من القوانين العادية الأخرى»، وذلك نظرا لاشتمال كل منهما - تحديدا، ودون قوانين الأساس الأخرى جميعها - على بند «فقرة التقييد».

ويشار هنا إلى أنه بالرغم من تمحور قرار المحكمة إياه حول قانوني الأساس المذكورين، تحديدا، إلا أن بعض القضاة في هيئة المحكمة دعوا إلى تطبيق هذه القاعدة القضائية المعيارية على قوانين الأساس كلها، دون استثناء، ومنحها مكانة دستورية عاليا.

وبذلك، أرسّت المحكمة العليا قاعدة قضائية تقول بأن لقوانين الأساس أرجحية / أفضلية قانونية معيارية على القوانين الأخرى، «العادية» (التي ليست «قوانين أساس»)، إذ تتجسد هذه الأرجحية، في المستويين النظري والتطبيقي، في حظر نقض أي نص قانوني عادي لنص من نصوص وأحكام قوانين الأساس، إلا إذا كان هذا النقص ذاته مشمولا في نص «قانون الأساس» باعتباره استثناء عينيا له.

بأغلبية عادية (أغلبية من المشاركين في عملية التصويت) وليس في وسع أغلبية كهذه إسباغ الأفضلية على تشريع يُسن بهذه الطريقة. وفي المقابل، يقول مؤيدو أرجحية قوانين الأساس إن هذه الأرجحية تنبع من حقيقة كونها (هذه القوانين) ثمرة ممارسة الكنيست صلاحياته كـ «هيئة تأسيسية» وإن التسمية في حد ذاتها (قانون أساس) تدل على نية المشرع (الكنيست/ السلطة التشريعية) وتقصده منح هذا النوع من التشريعات أفضلية دستورية دلالتها المركزية هي: لدى ظهور أي تناقض بين نص قانوني عادي وأحكام قانون أساس، تكون الأخيرة هي الأرجح وتبقى سارية المفعول، على حساب نص القانون العادي. الطرف الأول يدعو إلى ما يُعرف بـ «الفاعلية القضائية» ويؤيدها بينما يعارضها الطرف الآخر ويحذر منها، ولكل منهما حججه وبيّناته.

أما الصعيد الثاني فهو الصعيد السياسي الذي يبدو كأنه «ساحة عراك» حقيقية بين المستويين القضائي، ممثلاً بالسلطة القضائية، محاكمها وقضااتها وفي مقدمهم قضاة المحكمة العليا، والمستوى السياسي ممثلاً بالسلطتين التنفيذية (الحكومة) والتشريعية (الكنيست) وكل ما يجتمع خلفهما من أحزاب ونشطاء حزبيين وسياسيين. وهو خلاف يعرضه السياسيون على نحو ترويعي محذرين من خطر ممارسة «الفاعلية القضائية» على مبدأ فصل السلطات من حيث «تسلط» السلطة القضائية على السلطتين الآخرين وشل قدرتهما على الحكم في الوقت الذي يتمتع أعضاء الآخرين بما لا يتمتع به أعضاء الأولى: كونهم منتخبين من الشعب، مباشرة، وامتلاكهم حق وصلاحيّة تمثيلة والحكم باسمه. وفي المقابل، ثمة في عرض القضاة لهذا الخلاف جانب ترويعي آخر يتمثل في التحذير من مغبة تقليص = إلغاء قدرة المحكمة على ممارسة الرقابة القضائية الفعالة على السلطتين التنفيذية والتشريعية وما ينطوي عليه هذا من مخاطر جسيمة على النظام الديمقراطي في إسرائيل، سواء في جانب لجم السلطة وتصويب ممارساتها التطبيقية ومنع تعديها وعسفها بحق المواطن أو في جانب لجم الأكثرية (السياسية / القومية / الاجتماعية ...) ومنع تعديها وعسفها بحق الأقلية (أيا كان نوعها وتصنيفها).

ولئن كانت المحكمة العليا قد توصلت إلى خلاصاتها المذكورة في «قرار بنك همزراحي» بعد مواجهة معقدة مع السؤال القضائي المركزي الذي مثل أمامها في تلك القضية {هل تملك المحكمة صلاحية إلغاء قانون / تعديل قانوني في حال ثبوت «عدم دستوريته» - تناقضه مع قانون أساس أو مسّه بأحد حقوق الإنسان وحرياته الأساسية التي يضمنها قانون الأساس، بعدما جعلها القانونان العينيان «حقوقاً دستورية فوق قانونية»، وفق تعبير المحكمة



القاضي أهرن براك: ثورة دستورية.

وأعد لغرض جدير وبدرجة لا تتعدى المطلوب، أو من خلال قانون يستوفي ما ذكر واستناداً إلى تفويض صريح في نصه». أما «قيم دولة إسرائيل» هنا فهما اثنتان لا ثالث لهما: يهودية وديمقراطية! ويبدو من هذا أن «فقرة التقيد» هي إحدى الوسائل التي يُبتغى منها ويواسطتها منح قوانين الأساس مكانتها العلية وحماية الحقوق والحريات من أي مس قد يُقدم عليه المشرع (الكنيست)، إذ تحظر عليه سن قانون يتناقض مع القيم والمبادئ التي تتضمنها قوانين الأساس، إلا إذا كان القانون (العادي) الذي ينطوي على المسّ المذكور) مستوفياً شروطاً ثلاثة: ينسجم مع «قيم دولة إسرائيل» («يهودية وديمقراطية»)، أعد لغاية جديرة ولا يتعدى المسّ المتضمن فيه «الدرجة المطلوبة».

وتشكل مسألة أرجحية قانون الأساس على ما سواه من قوانين «عادية»، وما يترتب عنها من صلاحيات واستحقاقات وقرارات قضائية تلقي بمفاعيلها الواسعة في الحياة السياسية والاجتماعية العامة، مسألة خلافية يدور حولها خلاف ونقاش واسع على صعيدين اثنين مركزيين يبدوان منفصلين في الظاهر، لكنهما متداخلان متشابكان في الحقيقة: الصعيد الأول هو القضائي - الحقوقي. فثمة بين الحقوقيين من لا يعيرون أي أفضلية لقانون الأساس على ما سواه من قوانين طالما لم يُشر إلى ذلك في صريح النص القانوني. ويعلل هؤلاء موقفهم هذا بأن قانون الأساس يُسنّ

ذاتها؟!، فمن المفيد التنويه بأن قرارات الحكم التي أصدرتها المحكمة العليا حتى ذلك القرار (في العام ١٩٩٥) رسخت وكرست التوجه القضائي العام القائل بأن المحكمة لا تلغي قوانين عادية، كليا أو جزئيا، في حال تناقضها مع نصوص وأحكام قوانين أساس. ومع ذلك، لا بد من التأكيد على أن المحكمة العليا تمارس، بكثير من الالتزام والتشدد، ما تصفه بـ «ضبط النفس» الذي يعني، في التطبيق، الإحجام قدر المستطاع، إلى أقصى حدود الاستطاعة وأكثر (!)، عن شطب / إلغاء قوانين أو تعديلات قانونية جراء عدم دستورتيتها: تناقضها مع نصوص وأحكام قانوني الأساس المركزيين وما يتضمنانها من حقوق وحرّيات. وقد مارست المحكمة العليا صلاحيتها هذه في حالات معدودة وقليلة جدا، نسبيا، منذ العام ١٩٩٢ يغلب عليهم، إجمالاً، تعارضها مع مركّب «الديمقراطية» في منظومة «قيم دولة إسرائيل» وتعريفها، بينما أحجمت المحكمة عن الشطب أو الإلغاء في حال تعارض التشريع مع مركّب «اليهودية» في تلك المنظومة. وفي الحالتين، واصلت المحكمة العليا نهجها المتأصل منذ بداياتها الأولى: أفراد مكانة مميزة وحيز واسع جدا لكل ما يتصل بالاعتبارات «الأمنية» وكل ما يختبئ في طياتها ويتفرع عنها (وهو ما يميل أكثر في اتجاه «يهودية» الدولة بالطبع).

قوانين الأساس، عناوينها،

موضوعاتها والحقوق التي تحميها

لا تزال خطوات الكنيست تبدو وئيدة، بل وئيدة جدا، في ما يتعلق بسن قوانين الأساس وعملية مراكمتها سعياً إلى تجميعها، كلها، بين دفتي دستور مكتوب، وفق ما حدده «قرار هراري». فمنذ صدور ذلك القرار وحتى اليوم، سنّ الكنيست ما مجموعه الإجمالي ١٣ قانون أساس، فقط، تعالج الغالبية الساحقة منها القواعد الأساسية التي تحدد أسس الحكم، نظامه، سلطاته وصلاحياتها، كما تنظم العلاقة بين هذه السلطات المختلفة، بينما يعالج اثنان منها موضوعة حقوق الإنسان والمواطن، طبقاً لقيمتي الدولة الأساسيتين (يهودية وديمقراطية) وبما ينسجم معهما، تأسيساً على المادتين الأولى والثانية في قانوني الأساس المركزيين («كرامة الإنسان وحرّيته» و«حرية العمل») اللتين تنصان على: «١. المبادئ الأساسية: حقوق الإنسان الأساسية في إسرائيل تقوم على الإقرار بقيمة الإنسان وقدسيتها حياته وكونه حراً وسوف يتم احترامها بروح المبادئ الواردة في وثيقة استقلال دولة إسرائيل». و«٢. الغاية: يهدف هذا القانون إلى حماية كرامة الإنسان وحرّيته / حرية العمل بغية تكريس قيم

دولة إسرائيل، كدولة يهودية وديمقراطية، في قانون أساس!»! واللافت أن قانون الأساس الأول الذي سنّه الكنيست (الثالث) كان في شباط من العام ١٩٥٨ فقط (أي، بعد نحو ٨ سنوات من صدور «قرار هراري») وكان «قانون أساس: الكنيست». أما قوانين الأساس الـ ١٣ هذه فهي:

١. قانون أساس: الكنيست - كما ذكرنا، هو قانون الأساس الأول، سنّه الكنيست (الثالث) في ١٢ شباط ١٩٥٨. يحدد هذا القانون كون الكنيست «برلمان» دولة إسرائيل المنتخب، مقره في مدينة القدس ويتكون من ١٢٠ عضواً. كما يحدد حق الانتخاب والترشح للكنيست، مدة دورة الكنيست، عضوية أعضاء الكنيست، حصانتهم البرلمانية وحصانة مقر الكنيست ومنشأته، أنظمة عمل الكنيست ولجانها وما إلى ذلك. ولا يحدد الكنيست، صراحة، صلاحيات الكنيست. ويشمل القانون بنداً يحدد طريقة انتخاب الكنيست، في انتخابات عامة، قطرية، مباشرة، متساوية، سرية ونسبية، يمكن تغييره / تعديله بأغلبية ٦١ عضو كنيست، فيما يشمل بنداً آخر يقضي بمنع تعديل / تغيير القانون بواسطة أنظمة الطوارئ الانتدابية إلا بأغلبية ٨٠ عضو كنيست. وهي الأغلبية المطلوبة أيضاً، وفق بند آخر في هذا القانون، لكي يستطيع الكنيست تمديد فترة دورته، شريطة تعيين موعد محدد لانتخابات الكنيست التالية.

٢. قانون أساس: أراضي إسرائيل - سنّه الكنيست الرابع في ٢٥ تموز ١٩٦٠ وكان عنوانه آنذاك: «قانون أساس: أراضي الشعب». ويحظر هذا القانون، بصفة أساسية، «نقل ملكية أراضي الدولة، أراضي سلطة التطوير أو أراضي الصندوق القومي اليهودي (كيرن كيمت ليسرائيل)، سواء بالبيع أو بأي طريقة أخرى، باستثناء بعض أنواع الأراضي أو الصفقات التي حددها هذا القانون». ولا يشتمل هذا القانون على أي بنود «محصنة» (يحتاج تعديلها إلى أغلبية استثنائية).

٣. قانون أساس: رئيس الدولة - أقره الكنيست الخامس في ١٦ حزيران ١٩٦٤ وهو عبارة عن تجميع لأحكام قانونية مختلفة كانت من قبل موزعة في قوانين مختلفة. ويقرّ هذا القانون منصب رئيس دولة إسرائيل، يحدد مقر إقامته (مدينة القدس)، طريقة انتخابه (من قبل الكنيست في انتخابات شخصية وسرية)، مدة دورته الرئاسية (واحدة فقط، مدتها سبع سنوات غير قابلة للتجديد. وهذا تعديل حديث نسبياً)، مهامه وصلاحياته وأنظمة عمله. ولا يشمل هذا القانون بنوداً محصنة.

٤. **قانون أساس: الحكومة.** أقره الكنيست السادس في ١٣ آب ١٩٦٨ للمرة الأولى. وفي ١٨ آذار ١٩٩٢، عدّل الكنيست الـ ١٢ هذا القانون بغية تغيير طريقة انتخاب رئيس الحكومة وجعله انتخاباً مباشراً، ابتداءً من الكنيست الـ ١٤ فصاعداً. لكن الكنيست الـ ١٥ عاد وألغى التعديل في ٧ آذار ٢٠٠١. وقبل إقراره، في العام ٢٠٠١، أُخرجت / أُلغيت منه مواد وبنود مختلفة تم نقلها وإدراجها في قانون عادي (ليس «قانون أساس») بعنوان «قانون الحكومة للعام ٢٠٠١»، أقره الكنيست مع التعديل في قانون الأساس. وهذا الأخير، في صيغته ونصه الحاليين، يحدد مقر الحكومة (في مدينة القدس)، كونها تمارسها مهامها ووظائفها بتحويل وتفويض من الكنيست (بتصويت الثقة على الحكومة)، كما يحدد طريقة تشكيل الحكومة، وظائفها وصلاحياتها. ويمكن تعديل أحكام هذا القانون بأغلبية أعضاء الكنيست (أغلبية ٦١ عضواً) فقط.

٥. **قانون أساس: اقتصاد الدولة.** أقره الكنيست الثامن في ٢١ تموز ١٩٧٥. يحدد هذا القانون أحكام وأنظمة فرض الضرائب والرسوم، أحكام وقواعد عقد وتنفيذ أي صفقات موضوعها «أموال الدولة»، أنظمة ومعايير إعداد قانون الميزانية العامة للدولة والتشريعات الأخرى الخاصة بالميزانية، فضلاً عن أنظمة وقواعد طباعة الأوراق المالية وصكّ النقود. ولا يشمل هذا القانون بنوداً محصنة.

٦. **قانون أساس: الجيش - أقره الكنيست الثامن في ٣١ آذار ١٩٧٦** وجاء ليستبدل «أمر جيش الدفاع الإسرائيلي للعام ١٩٤٨» الذي شكل، حتى ذلك الموعد، الأساس القانوني للجيش الإسرائيلي. ويرتكز قانون الأساس هذا على الأمر إياه، ويحدد كون «جيش الدفاع الإسرائيلي» هو «جيش الدولة ولا يتم تشكيل أي قوة مسلحة أخرى سواه في الدولة». ويقرّ القانون إلزامية التجنّد في الجيش وتأدية الخدمة العسكرية، كما يحدد أنظمة الجيش، بنيته الهرمية وتراتبية أوامره. ويحدد، أيضاً، أنظمة تعيين رئيس هيئة الأركان العامة للجيش. وإلى ذلك، يحدد القانون خضوع الجيش للحكومة ويكون وزير الأمن هو المسؤول المباشر عنه، من جانب الحكومة. ويتضمن القانون تعليمات وأحكاماً تعالج ما سجلته «لجنة أغرانات» (التي حققت في «حرب أكتوبر» ١٩٧٣) من إخفاقات وقصورات. ولا يشمل هذا القانون بنوداً محصنة.

٧. **قانون أساس: القدس عاصمة إسرائيل - صادق عليه الكنيست التاسع في ٣٠ تموز ١٩٨٠.** ويكرس مكانة مدينة القدس كعاصمة لدولة إسرائيل، يؤكد كونها موحدة غير

مقسّمة ويجمع، بين مواده، أحكاماً مختلفة كانت موزعة في قوانين مختلفة من قبل بشأن تحديد مدينة القدس موقعاً لمقرات رئيس الدولة، الكنيست، الحكومة والمحكمة العليا. كما يعالج القانون مكانة الأماكن المقدسة ويؤكد ضمان حقوق أبناء جميع الديانات في الوصول الحرّ إلى هذه المقدسات، كما يشدد على أولوية تطوير المدينة. ولا يشمل هذا القانون بنوداً محصنة.

٨. **قانون أساس: القضاء - أقره الكنيست العاشر في ٢٨ شباط ١٩٨٤.** وهو يحدد صلاحيات المحاكم، بدرجاتها وتخصصاتها المختلفة، ويكرس مبادئ قضائية أساسية، منها علنية المداولات القضائية وحيادية السلطة القضائية واستقلاليتها، إلى جانب أنظمة اختيار وتعيين القضاة في المحاكم المختلفة. ويشمل هذا القانون بنوداً يحظر إجراء أي تعديلات عليه بواسطة أنظمة الطوارئ (الانتدابية).

٩. **قانون أساس: مراقب الدولة - صادق الكنيست الـ ١١ عليه في ١٥ شباط ١٩٨٨** وتم فيه تجميع أحكام مختلفة كانت موزعة في قوانين شتى. يحدد هذا القانون مهام مراقب الدولة، الذي يشغل أيضاً مهمة «مفوض شكاوى الجمهور»، صلاحياته وواجباته، فضلاً عن طريقة اختياره وتعيينه ومسؤوليته تجاه الكنيست.

١٠. **قانون أساس: حرية العمل - صادق عليه الكنيست الـ ١٢ للمرة الأولى، في ٣ آذار ١٩٩٢، ثم قام الكنيست الـ ١٣ بتعديله في ٩ آذار ١٩٩٤.** وهذا هو قانون الأساس الأول الذي يعالج - موضوعاً حقوق الإنسان الأساسية في إسرائيل ويثبت أحدها. ويقرّ هذا القانون حق كل مواطن، أو مقيم، في الدولة في العمل في أي مهنة أو مجال يختار. ويشمل القانون «فقرة تقييد» (كما بينها أنفاً)، كما يشمل بنوداً يحصنه من أي تعديلات بموجب «أنظمة الطوارئ» وآخر يقضي بعدم جواز تعديله سوى بأغلبية ٦١ عضواً من أعضاء الكنيست، على الأقل.

ولكن القانون يشمل، في المقابل أيضاً، بنوداً يشكل «فقرة تغلب» تتيح للكنيست سن قانون عادي يمسّ بحق الحرية في العمل بأغلبية ٦١ عضو كنيست «إذا ما نص (القانون العادي)، صراحة، على أنه ساري المفعول بالرغم مما هو وارد في هذا القانون (قانون الأساس)». وفي مثل هذه الحالة، يكون القانون العادي هذا ساري المفعول لمدة أقصاها أربع سنوات منذ يوم تشريعه، إلا إذا تم تحديد موعد آخر في نصه.

١١. **قانون أساس: كرامة الإنسان وحرّيته - أقره الكنيست الـ**

١٢ في ١٧ آذار ١٩٩٢. ويمكن القول إنه القانون الأبرز والأكثر أهمية من بين قوانين الأساس كلها، على الإطلاق، وهذا ما يجعله القانون «الأكثر إشكالية» والدافع الأول والأكبر لجل المساعي السياسية الرامية إلى محاصرة المحكمة العليا وتقليص صلاحياتها في كل ما يتصل بموضوعة حقوق الإنسان والمواطن والحريات الأساسية.

وينص هذا القانون على أن حقوق الإنسان الأساسية في إسرائيل تقوم على أساس الاعتراف بقيمة الإنسان، بقدسية حياته ويكون خلق حراً. ويرمي القانون إلى «حماية كرامة الإنسان وكرامته لتكريس قيم دولة إسرائيل، كدولة يهودية وديمقراطية، في قانون أساس».

وفي نص القانون، أنه يضمن الحماية لـ: حياة الإنسان (أي إنسان)، جسده، كرامته، ممتلكاته، حريته الشخصية، حق الإنسان في إسرائيل في مغادرة البلاد والدخول إليها، حق الإنسان في الخصوصية».

وفي القانون «فقرة تقييد» تنص على «عدم جواز المسّ بالحقوق المنصوص عليها في هذا القانون إلا بواسطة قانون ينسجم مع قيم دولة إسرائيل، أعد لغاية جديرة وبدرجة لا تتجاوز ما هو مطلوب، أو من خلال قانون يستوفي ما ذكر واستنادا إلى تفويض صريح في نصه».

وفي القانون، أيضا، بند يحصنه من أي تعديل بواسطة أنظمة الطوارئ الانتدابية، سوى في «حالات استثنائية وبشروط مقيدة».

وإذا كان هذا القانون، في نصه الصريح، قد ثبت لائحة محددة ومغلقة من الحقوق والحريات التي تحظى بالحماية الدستورية بموجبه، فقد زهبت المحكمة العليا، في الممارسة القضائية، إلى توسيع دائرة هذه الحقوق وفتح لائحته المغلقة من خلال اشتقاق حقوق وحريات أخرى عديدة من تلك المثبتة في نص القانون، حتى أصبحت اللائحة تشمل حقوقا عديدة

وحريات مختلفة. ويمكن التأشير، عينا، على حق الإنسان في الكرامة الشخصية وفي الحرية الشخصية باعتبارهما الحقيقتين الأساسيتين اللذين اتكأت عليهما المحكمة في إعلان وإطلاق «الثورة الدستورية»، إذ اعتبرت - في العديد من قرارات الحكم الصادرة عنها - أنهما يمثلان شرطا ضروريا ولا غنى عنه، نظريا وعمليا، لضمان وتحقيق حقوق وحريات أساسية أخرى، من بينها: حرية الحركة والتنقل، حرية التعبير، حرية العبادة والتدين، الحق في المساواة، حرية التنظيم وغيرها.

١٢. قانون أساس: ميزانية الدولة للسنوات ٢٠٠٩ - ٢٠١٦ (أحكام خاصة) (أمر ساعة) - أقره الكنيست الـ ١٨ في شباط ٢٠٠٩ كـ «أمر ساعة» لعامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠، ثم جرى تمديده للعامين ٢٠١١ - ٢٠١٢، للعامين ٢٠١٣ - ٢٠١٤ و للعامين ٢٠١٥ - ٢٠١٦. وينص القانون على أن تكون الميزانية العامة للدولة خلال هذه السنوات ميزانية لسنتين اثنتين، وليس لسنة واحدة فقط، كما كان معمولا من قبل.

١٣. قانون أساس: الاستفتاء العام - أقره الكنيست الـ ١٩ في ١٢ آذار ٢٠١٤. وهو قانون يثبت الواجب المنصوص عليه في قانون عادي بشأن إجراء استفتاء عام على أي اتفاق سياسي يتم التوصل إليه ويقضي بإنهاء السيادة الإسرائيلية، القضائية والإدارية، على أي منطقة جغرافية خاضعة للسيادة الإسرائيلية. ويُعرض مثل هذا الاتفاق للاستفتاء العام فقط بعد إقراره في الكنيست بأغلبية أعضائه. وفي حال حصول الاتفاق على تأييد ٨٠ عضو كنيست على الأقل، ينتفي واجب عرضه للاستفتاء العام. ويشمل هذا القانون بندا يحصنه من أي تعديل، إلا بأغلبية أعضاء الكنيست.