

تفسير دستوري
رقم 2016/03

المحكمة الدستورية العليا المنعقدة في مدينة رام الله
طلب رقم 03 لسنة قضائية 2016، المحكمة الدستورية العليا "تفسير"

قرار تفسير

صادر عن المحكمة الدستورية العليا باسم الشعب العربي الفلسطيني

بالجلسة المنعقدة اليوم الخميس الموافق 2016/11/3م.
الهيئة الحاكمة: برئاسة السيد المستشار أسعد مبارك / نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا.
وعضوية السادة المستشارين: د. عبد الرحمن أبو النصر، د. فتحي الوحيددي، فتحي أبو سرور، حاتم عباس، د. رفيق أبو عياش، عدنان أبو ليلي، فواز صايمة.

الإجراءات

بناءً على الطلب المقدم إلى السيد وزير العدل من المستشار سامي صرصور رئيس المحكمة العليا/ رئيس مجلس القضاء الأعلى بتاريخ 2016/9/26م، رقم صادر (805/8) لغاية تقديم طلب تفسير إلى المحكمة الدستورية العليا بشأن تفسير ولاية المجلس التشريعي في حدود نص المادتين (47) و(47 مكرر) من القانون الأساسي المعدل، والأهلية الوظيفية للمجلس التشريعي في حدود نص المادة (51) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، والمادة (96) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي القائم عليها الحصانة التشريعية بحدود نص المادة (1/53) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، وتعديلاته لسنة 2005م.

فقد تقدم السيد وزير العدل إلى المحكمة الدستورية العليا بالطلب المائل رقم (359) بتاريخ 2016/10/9م، وفقاً لأحكام المادتين (24، 30) من قانون المحكمة الدستورية العليا لتفسير النصوص القانونية الوارد بيانها آنفاً.

نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا

الكاتب/ة

المحكمة

بالتدقيق والمداولة، وحيث أن سن القوانين عمل تشريعي تختص به السلطة التشريعية المنتخبة وفقاً لأحكام المادة (47) من القانون الأساسي على الوجه المبين في النظام الداخلي للمجلس التشريعي، فالأصل أن تتولى السلطة التشريعية مباشرة هذه الوظيفة التي أسندها القانون الأساسي لها، إلا أن القانون الأساسي قد بين ضرورة المحافظة على كيان الدولة وإقرار النظام في ربوعها إزاء ما قد تواجهه في ظل عدم انعقاد المجلس التشريعي من مخاطر ذي طبيعة مادية أو غير ذلك، مما يعكر صفو الشعب أو أن يكون قيامها مستنداً إلى ضرورة تدخل الدولة بتنظيم تشريعي يكون لازماً بصورة عاجلة لا تحتمل التأخير لحين انعقاد المجلس التشريعي. وتلك هي حالة الضرورة التي اعتبر القانون الأساسي قيامها من الشرائط التي تطلبها لمزاولة السلطة التنفيذية هذا الاختصاص استثناء من أصل قيام السلطة التشريعية على مهمتها الأصلية في المجال التشريعي، وحيث أن التدابير العاجلة التي تتخذها السلطة التنفيذية لمواجهة حالة الضرورة نابعة من متطلباتها، ذلك أن توفر حالة الضرورة بضوابطها الموضوعية هي علة اختصاص السلطة التنفيذية لمواجهة الأوضاع الطارئة والضاغطة، ومناطق مباشرتها لهذا الاختصاص، وإليها تمتد الرقابة الدستورية التي تباشرها المحكمة الدستورية العليا للتحقق من قيامها في الحدود التي رسمها القانون الأساسي، وضمان ألا تتحول هذه الرخصة التشريعية إلى سلطة تشريعية كاملة ومطلقة دون أية قيود.

وحيث أن القانون الأساسي قد بين ضوابط ممارسة السلطة التنفيذية – ممثلة في رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية – لجانب من الوظيفة التشريعية في أحوال الضرورة وفقاً لأحكام المادة (43) من القانون الأساسي المعدل التي تنص على: "لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل 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". ويستفاد من هذا النص أن القانون الأساسي وإن جعل لرئيس السلطة الوطنية اختصاصاً في إصدار قرارات تكون لها قوة القانون في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إلا أنه رسم لهذا الاختصاص حدوداً ضيقة فرضتها طبيعته الاستثنائية فأوجب لأعمال سلطة التشريع الاستثنائية أن يكون المجلس التشريعي متعزراً انعقاده وفقاً للأصول، وأن تطرأ خلال ذلك ظروف تتوافر بها حالة الضرورة التي تبيح لرئيس السلطة الوطنية سرعة مواجهتها بإصدار قرارات لها قوة القانون إلى حين انعقاد المجلس التشريعي.

إذ البين من نصوص المادة (43) أساسي أن مواعيد عرض القرارات بقانون على المجلس التشريعي يجب أن يكون في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات حتى تكتسب قوتها القانونية بعد إقرارها، أما إذا لم يقرها المجلس زال ما يكون لها من قوة القانون. ولكن السؤال الذي يطرح نفسه ما هو مصير

هذه القرارات بقانون في حال كان المجلس التشريعي لا يتمكن من الانعقاد لأسباب استثنائية طال أمدها، مما عطل المجلس التشريعي عن القيام بمهامه التشريعية والرقابية المنصوص عليها في القانون الأساسي على الوجه المبين في نظام المجلس الداخلي، إذ الثابت أن الدورة العادية الأولى للمجلس التشريعي الثاني قد بدأت بموجب المرسوم الرئاسي رقم (5) لسنة 2006م، بتاريخ 2006/2/18م، وانتهت بتاريخ 2006/3/5م، وجرى تمديدها بموجب المرسوم الرئاسي رقم (2) لسنة 2007م، وذلك لمدة أقصاها أربعة أشهر، وما تبع ذلك من إصدار المرسوم الرئاسي رقم (27) لسنة 2007م، بشأن دعوة المجلس التشريعي للانعقاد في دورته العادية الثانية بتاريخ 2007/7/11م، والتي لم تعقد فعلياً على أرض الواقع بالتاريخ المذكور، لذا فإن المجلس التشريعي ومنذ انتهاء الدورة الأولى له وحتى الآن لم يتسنى له الانعقاد.

وأما بخصوص حصانة أعضاء المجلس التشريعي المنصوص عليها في المادة (1/53) من القانون الأساسي المعدل، والتي تنص على أنه: "لا تجوز مساءلة أعضاء المجلس التشريعي جزائياً أو مدنياً بسبب الآراء التي يبدونها، أو الوقائع التي يوردونها، أو لتصويتهم على نحو معين في جلسات المجلس التشريعي أو في أعمال اللجان أو لأي عمل يقومون به خارج المجلس التشريعي من أجل تمكينهم من أداء مهامهم النيابية"، فإن هذه الحصانة لا تعتبر امتيازاً شخصياً لعضو المجلس، وإنما مقررة لصالح المجلس التشريعي الممثل الحقيقي للشعب ضماناً لاستقلاله في عمله وحماية لأعضائه، أي بمعنى أن هذه الحصانة لم تقرر لمصلحة العضو الشخصية وإنما لصفته الوظيفية باعتبارها امتياز دستوري يمنح لعضو المجلس التشريعي كي يباشر وظيفته على أكمل وجه، والتفسير الضيق لهذه الحصانة يتجلى بكونها سبب قانوني خاص قرره المشرع لمنع عقاب هذا العضو عما يبيده من قول أو رأي في جلسات المجلس التشريعي أو عمل يقوم به خارج المجلس، طالما أن ذلك يتم في إطار وحدود وظيفته البرلمانية.

وما أفصحت عنه المواد المتعلقة بالحصانة لعضو المجلس التشريعي في القانون الأساسي المعدل والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، سواء كانت حصانة ضد المسؤولية البرلمانية أو حصانة ضد الإجراءات الجزائية هي من النظام العام، وتعتبر إجراء استثنائي اقتضته ضرورة جعل السلطة التشريعية بمنأى عن اعتداءات السلطات الأخرى، وقد بينت المادة (96) من النظام الداخلي للمجلس الإجراءات واجبة الاتباع لرفع الحصانة عن أي من أعضاء المجلس التشريعي، وذلك في الظروف العادية والطبيعية في أدوار انعقاد المجلس التشريعي من حيث تقديم طلب رفع الحصانة خطياً من النائب العام إلى رئيس المجلس الذي بدوره يحيله إلى اللجنة القانونية لبحثه، وتقديم تقريرها إلى المجلس، شريطة أن يأخذ المجلس قراره برفع الحصانة بأغلبية الثلثين، أي بأكثرية ثلثي كل عدد أعضاء المجلس.

وخلاصة القول، أن الحصانة تشمل كل قول أو فعل يصدر عن عضو المجلس أثناء أداء وظيفته النيابية، سواء كان في قاعة المجلس أو في اللجان التابعة له وسواء كان داخل مقر المجلس أو خارجه، ولكن الحصانة لا تشمل ما يصدر عن العضو دون أن يكون لازماً حتماً لأداء وظيفته. فعوضو المجلس له صفتان، صفته كممثل للشعب، وبهذه الصفة يحصنه القانون الأساسي ضد المسؤولية عما يصدر من قول أو فعل، فله أن يتهم في إحدى الجلسات فلاناً بالتزوير أو الرشوة أو الخيانة، وله أن يدعي أن

موظفاً قد ارتكب جريمة معينة أثناء أداء وظيفته، أما في الفترات التي لا يؤدي العضو فيها وظيفته النيابية أو فترات حل المجلس التشريعي أو عندما ينفذ دور الانعقاد أو بعد انتهاء دورته العادية السنوية، فإنه يتصرف كأى فرد عادي، وتطبق عليه كافة القواعد القانونية التي تحكم سلوك الأفراد. أما بخصوص الولاية والصلاحيات لأعضاء المجلس التشريعي المنتخب بتاريخ 2006/1/26م، ووفقاً للمنظومة التشريعية الفلسطينية، فإن الإطار المحدد للولاية الزمنية للمجلس التشريعي يتمثل في القانون الأساسي لسنة 2003م، وتعديلاته لسنة 2005م، وقانون الانتخابات رقم (13) لسنة 1995م، والقوانين المعدلة له رقم (16) لسنة 1995م، وقانون رقم (4) لسنة 2004م، والقرار بقانون رقم (1) لسنة 2007م، بشأن الانتخابات العامة. وجاءت المواد القانونية على النحو التالي:

(1) القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته:
نصت المادة (3/47) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005م، على أن: "مدة المجلس التشريعي أربع سنوات من تاريخ انتخابه، وتجري الانتخابات حرة كل أربع سنوات بصورة دورية".
ونصت المادة (47 مكرر) من ذات القانون: "تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستوري".

(2) القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007م، بشأن الانتخابات العامة:
نصت المادة (2/4) منه على أن: "تكون مدة ولاية المجلس أربع سنوات من تاريخ انتخابه، وتجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية".

باستقراء النصوص القانونية الوارد بيانها آنفاً يستنتج ما يلي:
أولاً: التأكيد على أن مدة ولاية المجلس التشريعي الفلسطيني هي أربع سنوات تبدأ من تاريخ انتخابه. ثانياً: حرصاً من المشرع للحيلولة دون الوقوع في فراغ تشريعي، أورد نص المادة (47 مكرر) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005م، على مد ولاية أعضاء المجلس التشريعي مؤقتاً إلى ما بعد انقضاء الأربع سنوات، وذلك إلى حين أداء أعضاء المجلس التشريعي الجديد اليمين الدستوري. ومفاد ذلك أن أعضاء المجلس التشريعي الجدد قد لا يتمكنون من أداء اليمين الدستوري في وقتها لظروف قاهرة إلا بعد مدة من الزمن، وأمام هذه الحالة لا يجوز لهم مباشرة مهامهم التشريعية المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس التشريعي إلا بعد أداء اليمين وفقاً لأحكام المادة (49) من القانون الأساسي المعدل، والتي لا تجيز الشروع بأية أعمال قبل قسم اليمين أمام المجلس وفقاً للمادة (3) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

وبنظرة شاملة على التشريعات الدستورية المقارنة في الدول العربية بخصوص معالجتها لمسألة ولاية المجلس التشريعي، نستخلص أن الولاية الزمنية للمجلس التشريعي محددة تحديداً قانونياً قاطعاً بسنوات محددة، وهذا النهج الذي اعتمده المشرع الفلسطيني في القانون الأساسي المعدل. ولمعالجة حالة الفراغ التشريعي الذي ينشأ عند تعذر إجراء الانتخابات التشريعية أثر انقضاء ولاية السلطة التشريعية، فقد حرصت الدساتير العربية على إحدى أمرين، إما السماح للمجلس القائم بالبقاء حتى يتم انتخاب المجلس الجديد، كالدستور الجزائري (م102) والدستور اليمني (م64) والدستور الأردني (م2/68)، وإما مد ولاية المجلس القائم بشكل مؤقت بموجب قانون، كالدستور السوري (م56) والدستور القطري (م81) والدستور التونسي (م23) والدستور الكويتي

(م83). وبخصوص تحديد ولاية المجلس التشريعي في ظل الأعراف البرلمانية، وحيث أن العرف الدستوري هو تواتر سلوك برلماني معين ولمدة طويلة حتى اكتسب الصفة الملزمة، ويندرج ضمن مفهوم العرف البرلماني (السوابق البرلمانية) التي شهدتها العديد من السلطات التشريعية في أحوال وظروف مشابهة يمكن القياس عليها، ولا بد من الإشارة كعرف برلماني إلى سابقة تمديد ولاية المجلس التشريعي الأول، حيث أصدر الرئيس الراحل المرحوم (ياسر عرفات) مرسوماً رئاسياً في شهر آذار عام 2002م، يقضي بمد ولاية المجلس التشريعي الذي كان من المفترض أن تنتهي ولايته في شهر أيار لعام 1999م، ويعود ذلك إلى الظروف التي كانت قائمة آنذاك والتي حالت دون إجراء انتخابات تشريعية بسبب مضايقات الاحتلال وظروف قاهرة أخرى، مما يعد سبباً مقبولاً يدعو إلى استمرارية ولاية المجلس التشريعي بشكل مؤقت لحين زوال تلك العوارض، وهذا ما أكدته المادة (47 مكرر) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005م، في إشارة إلى مد الولاية للمجلس القديم إذا تعذر على النواب الجدد أداء اليمين الدستوري بسبب ظروف استثنائية. ذلك أن الظروف التي ساهمت في التمديد للمجلس التشريعي الأول في سابقة هي الأولى التي تشهدها الحياة البرلمانية الفلسطينية، وهي نفسها تتكرر في ظل الوضع الراهن للمجلس التشريعي القائم، حيث أضيف للعقبات السابقة والإجراءات التعسفية للاحتلال حالة الانقسام الداخلي والجمود في رأب الصدع كأحد الموانع التي تحول دون إجراء الانتخابات، ويتعذر ممارسة المجلس التشريعي من القيام بواجباته التشريعية والرقابية. وحيث أن مسألة الولاية الدستورية للمجلس التشريعي ترتبط بمبدأ فقهي شهير هو (المشروعية الديمقراطية) وهي أن ولاية السلطة التشريعية محددة بفترة زمنية تمثيلاً مع المبدأ الديمقراطي الذي يقتضي التجديد بصفة دورية عن طريق الانتخابات، وبالتالي يكون التعديل الوارد في القانون الأساسي بشأن إضافة المادة (47 مكرر) جاء لسد الثغرات التي اعترت القانون الأساسي لسنة 2003م، بما يتعلق بمد ولاية المجلس التشريعي الزمنية.

وحيث أن سلطة المحكمة الدستورية العليا في مجال تفسير النصوص القانونية إنما تتحدد في توضيح ما أبهم من عبارات النص محل التفسير واستخلاص دلالاته وفقاً لمناهج التفسير وصولاً للغرض المقصود منه، والذي يفترض أن يكون النص محل التفسير معبراً عنه ومحمولاً عليه، وحيث أن المواد القانونية المطلوب تفسيرها في الطلب المائل لا يفهم بعضها بمعزل عن البعض الآخر وفقاً لما تم بيانه.

لهذه الأسباب

قررت المحكمة بشأن تفسيرها لنصوص المواد (47 و47 مكرر و51 و1/53) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، وتعديلاته لسنة 2005م، والمادة (96) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي ما يلي:

- 1) الإطار المحدد للولاية الزمنية للمجلس التشريعي أربع سنوات من تاريخ انتخابه.
- 2) مد ولاية أعضاء المجلس التشريعي المنتهية ولايته الزمنية مؤقتاً إلى حين أداء أعضاء المجلس التشريعي الجدد اليمين الدستوري.
- 3) لم يجاوز رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية سلطته في إصدار القرار بقانون لرفع الحصانة عن

أي عضو من أعضاء المجلس التشريعي في غير أدوار انعقاد جلسات المجلس التشريعي، والتي لا يخضع تقديرها لمعيار ثابت، وإنما تتغير بتغير الظروف وفقاً لمواجهة أية آثار مادية أو غيرها قد تمس الأوضاع الاقتصادية أو الاجتماعية في البلاد لمواجهة حالات الضرورة للمحافظة على كيان الدولة وإقرار النظام فيها كرخصة تشريع استثنائية لعدم انعقاد المجلس التشريعي وعدم قدرته على الانعقاد، وبالتالي فإن المحكمة الدستورية العليا ترى أن القرار بقانون رقم (2012/4) الصادر بتاريخ 2012/1/3م، المتضمن رفع الحصانة عن عضو المجلس التشريعي السيد محمد يوسف شاكر دحلان (المطعون ضده) بالقضية الجزائية نقض رقم (2015/326) قد صدر وفقاً للأصول والصلاحيات المخولة للسيد الرئيس بموجب القانون.

نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا