

طلب تفسير

2021/02

دولة فلسطين
المحكمة الدستورية العليا
طلب رقم (06) لسنة (6) قضائية المحكمة الدستورية العليا "تفسير"

القرار

الصادر من المحكمة الدستورية العليا المنعقدة في رام الله باسم الشعب العربي الفلسطيني، في جلسة يوم الأربعاء السابع من تموز (يوليو) لسنة 2021م، الموافق السابع والعشرين من ذي القعدة لسنة 1442هـ.
الهيئة الحاكمة: برئاسة المستشار أ.د/ محمد عبد الغني الحاج قاسم، رئيس المحكمة.
عضوية السادة المستشارين: أسعد مبارك، فتحي أبو سرور، حاتم عباس، د. رفيق أبو عياش، فواز صايمة، هاني الناطور، محمد عبد الغني العويوي، فريد عقل.

أصدرت القرار الآتي

في الطلب المقيد (2021/02) في جدول المحكمة الدستورية العليا لسنة (6) قضائية "تفسير تشريعي".

الإجراءات

بتاريخ 2021/01/27م ورد إلى قلم المحكمة الدستورية العليا كتاب وزير العدل يطلب بموجبه بناءً على طلب رئيس الوزراء تفسير المادة (42) من قانون المحامين النظاميين رقم (3) لسنة 1999م استناداً إلى نص المادة (30) من قانون المحكمة الدستورية العليا لسنة 2006م وتعديلاته التي تنص على: "1- يقدم طلب التفسير من وزير العدل بناءً على طلب رئيس دولة فلسطين أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس المجلس التشريعي أو رئيس مجلس القضاء الأعلى أو ممن انتهكت حقوقه الدستورية. 2- يجب أن يبين في طلب التفسير: النص التشريعي المطلوب تفسيره، وما أثاره من خلاف في التطبيق، ومدى أهميته التي تستدعي تفسيره تحقيقاً لوحدة تطبيقه".
لم ترد النيابة العامة على طلب التفسير المقدم لها وفقاً لقانون المحكمة الدستورية العليا.

المحكمة

بعد الاطلاع على الكتاب المقدم من وزير العدل بناءً على طلب رئيس مجلس الوزراء والأوراق المرفقة بالطلب، نجد أن رئيس مجلس الوزراء وهو أحد الأشخاص المحددين بالمادة (1/30) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، طلب من وزير العدل اللجوء إلى المحكمة الدستورية العليا لتفسير المادة (42) من قانون المحامين النظاميين رقم (3) لسنة 1999م

وتعديلاته التي تنص على: "وفقاً لأحكام القانون يختص المجلس بكل ما يتعلق بمهنة المحاماة بما في ذلك:

- 1- طلبات تسجيل المحامين.
 - 2- المحافظة على مبادئ المهنة وتقاليدها والدفاع عن حقوق النقابة وكرامة المنتسبين إليها.
 - 3- إدارة شؤون النقابة وأموالها وتحصيل الرسوم المستحقة لها.
 - 4- وضع الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون وعرضها على الهيئة العامة لإقرارها بما فيها:
 - أ- النظام الداخلي. ب- نظام تقاعد المحامين والضمان الاجتماعي والتأمين الصحي. ج- نظام إعانة المحامين في حالات المرض أو الكوارث والتوقف عن العمل لأسباب قاهرة. د- نظام تحديد رسوم التسجيل في سجل المحامين ورسوم إعادة التسجيل. هـ- نظام تحديد الرسوم الواجب تقاضيها لصندوق النقابة من المحامين. و- نظام صندوق تعاوني للمحامي تحدد فيه خدمات الصندوق وموارده ونفقاته وأسلوب تحقيقها والأحكام المتعلقة بها والمنظمة لها.
 - 5- إتخاذ الإجراءات التأديبية ضد المخالفين من المحامين.
 - 6- تعيين لجان تحديد الأتعاب وفقاً للنظام الداخلي.
 - 7- التدخل بين المحامين وحل المنازعات المتعلقة بمزاولة المهنة.
 - 8- تعيين الموظفين اللازمين لتسهيل العمل في النقابة".
- وقد جاء في طلب التفسير المقدم من وزير العدل أن الخلاف الذي يثيره النص المطلوب تفسيره بأن هذا النص يخالف المادة (70) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، حيث إن صلاحية إصدار اللوائح والأنظمة هي لمجلس الوزراء حصراً، ولا يجوز لأي تشريع مخالفة أحكام القانون الأساسي، وأن نقابة المحامين استندت إلى النص المطلوب تفسيره (المادة (42) من قانون المحامين النظاميين رقم (3) لسنة 1999م وتعديلاته) بإصدار لائحة تنظيمية رقم (1) لسنة 2009م بشأن تنظيم السندات العدلية والشركات والعقود التي تنظم من قبل المحامين، وأن المادة (10) من هذه اللائحة نصت في مقدمتها على: "بالإضافة إلى كافة الرسوم والطابع يكون الحد الأدنى لأتعاب المحاماة لتنظيم السندات العدلية وعقود وأنظمة الشركات وكافة العقود على النحو...". وهل هذه اللائحة تسري على العقود والشركات فقط؟ أم تشمل السندات والوكالات التي يجريها المواطن أمام كاتب العدل؟ وأبدى في طلبه أن مجلس القضاء الأعلى أصدر تعليمات موجهة إلى كاتب العدل في المحاكم الفلسطينية بأنه لا يجوز له قبول أي سندات إلا إذا كانت منظمة من محام مزاول ممهوور بخاتمه وتوقيعه المصادق عليه من نقابة المحامين، وأثار أيضاً في طلبه أن المادة (10) من اللائحة التنظيمية المذكورة قد تخالف ما جاء في المادة (88) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته التي تنص على: "فرض الضرائب العامة والرسوم، وتعديلها وإلغاؤها، لا يكون إلا بقانون، ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها، في غير الأحوال المبينة في القانون".
- كما أورد في طلبه أن المبالغ المفروضة على السندات العادية لا بد أن تتناسب مع قدرة المواطن الفلسطيني على تسيير إجراءاته وإكساب سندات الصفة الرسمية، وجاء في طلبه أن أهمية تفسير النص تكمن في حسم الخلاف في تفسير المادة (42) من قانون المحامين النظاميين رقم (3) لسنة 1999م وتعديلاته، فيما إذا كانت تخالف ما جاء في القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، خاصة المادة (70) منه، وأن صلاحية إصدار اللوائح والأنظمة هي لمجلس الوزراء حصراً، ولا يجوز لأي تشريع مخالفة أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.
- وبنتيجة الطلب يطلب تفسير المادة (42) من قانون المحامين النظاميين رقم (3) لسنة 1999م وتعديلاته.

وبالتدقيق في مرفقات الطلب ومنها التأكد من أن رئيس مجلس الوزراء قد تقدم لوزير العدل بطلب تفسير النص المطلوب تفسيره، وفقاً لما نصت عليه المادة (1/30) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، نجد أن وزير العدل قد تقدم بهذا الطلب مستنداً إلى كتاب توصية وجهته الأمانة العامة لمجلس الوزراء إلى رئيس الوزراء توصي فيه بتكليف وزير العدل بطلب تفسير المادة (42) من قانون المحامين النظاميين رقم (3) لسنة 1999م وتعديلاته، لا سيما الفقرة (4) منها، لما شابها من خلاف مع المادة (70) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، وذلك (كما ورد بالتوصية) استناداً إلى الفقرة الثانية من المادة (24) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، التي تنص على اختصاص المحكمة الدستورية العليا دون غيرها في تفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات في حال أثار خلاف في التطبيق، وكان لها من الأهمية ما يقتضي تفسيرها، والفصل في التنازع حول حقوق السلطات الثلاث وواجباتها واختصاصاتها، وقد تم التأشير في أعلى كتاب التوصية بعبارة "الأخ وزير العدل" دون أي إشارة إلى من خطها، حيث تخلو من أي توقيع يبين ذلك، كما تخلو العبارة من ماهية المطلوب من وزير العدل، هل هي لإبداء الرأي أو للعلم أو لتقديم طلب وفقاً لما جاء في التوصية، كما خلت المرفقات من أي طلب قدم من رئيس الوزراء لوزير العدل يطلب فيه تفسير النص التشريعي المطلوب تفسيره وهذا الشرط الواجب توافره سندا إلى المادة (1/30) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، حيث نصت بداية الفقرة على: "1- يقدم طلب التفسير من وزير العدل بناء على طلب رئيس دولة فلسطين أو رئيس مجلس الوزراء"، ما يعني أنه يجب على رئيس الوزراء الطلب خطياً من وزير العدل تقديم طلب تفسير، وأن الشؤون القانونية لمجلس الوزراء ليست غريبة عن ضرورة توافر هذا الشرط، إذ سبق لرئيس مجلس الوزراء أن تقدم بطلبات تفسير حسب الأصول لوزير العدل الذي بدوره تقدم بموجها لمحكمتنا بطلب التفسير رقم (2016/5) وفقاً لكتاب رئيس مجلس الوزراء، ونظرت فيه محكمتنا لتوافر شرائطه الشكلية وقتها.

وهنا لا بد من الإشارة ابتداءً إلى أن المادة (2/24) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، التي ورد نصها في كتاب التوصية قد جرى عليها تعديل بموجب قرار بقانون رقم (19) لسنة 2017م بشأن تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م في المادة (12) منه، حيث أصبحت المادة (24) تنص على: "تختص المحكمة دون غيرها بما يلي: 1- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة. 2- أ. تفسير نصوص القانون الأساسي. ب. تفسير التشريعات إذا أثار خلاف في التطبيق، وكان لها من الأهمية ما يقتضي تفسيرها. ج. الفصل في تنازع الاختصاص بين السلطات"، كما أن الحكمة من طلب التفسير إزالة وتوضيح ما قد يكتنف النص التشريعي من غموض في دلالاته وألفاظه و/أو احتمالية تأويله لأكثر من معنى للمخاطبين بأحكامه تفسيراً يكشف عن إرادة المشرع التي صاغ على أساسها النص المطلوب تفسيره، ولا يجوز أن ينزل طالب التفسير في طلبه إلى الطعن بدستورية النص المطلوب تفسيره كما جاء في الطلب المائل، وبالعودة إلى ما إذا كان الطلب المائل تتوافر فيه الشروط الشكلية وفقاً لقانون محكمتنا التي تمكننا من معالجته موضوعاً أم لا؟

وحيث إن المادة (1/30) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، حددت على سبيل الحصر من له الحق بتقديم طلب التفسير، وأخضعت ذلك بنص القانون بأن من يرغب ممن ذكروا حصراً بالتقدم بطلب تفسير بأن يكون ذلك عبر طلب وزير العدل، وأن يبين فيه وفقاً للمادة (2/30) النص التشريعي المطلوب تفسيره، وما أثاره من خلاف في التطبيق، ومدى أهميته التي تستدعي تفسيره تحقيقاً لوحدة تطبيقه.

ولما كان وزير العدل ليس ممن حددتهم المادة (1/30) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، بتقديم طلب تفسير، فليس له أن يطلب التفسير من تلقاء نفسه، ولا بد أن يقدم للمحكمة ما يفيد بتقديم طلب له بالتفسير ممن له الحق بذلك؛ بل إن وزير العدل يتقدم بطلب التفسير للمحكمة ممن طلب منه ذلك وفقاً للقانون بطريقة آلية ولا سلطة له في بحث الطلب أو بحث شرائطه، ناهيك عن أن الطلب المقدم من وزير العدل ظاهره طلب تفسير وباطنه طعن دستوري.

لما كان ذلك، وكان الطلب المائل قد خلا بمرفقاته من أي كتاب موجه من رئيس الوزراء إلى وزير العدل يطلب فيه التفسير، وبالتالي افتقد هذا الطلب أول الشروط الشكلية الواجب توافرها قبل الولوج إلى معالجته دون حاجة للتدقيق في توافر باقي الشروط من عدمه، فإننا نجد عدم إمكانية قبوله.

لهذه الأسباب

قررت المحكمة الدستورية العليا عدم قبول طلب التفسير.

دولة فلسطين

Advisory & legislation Bureau