

طلب تفسير

2021/5

دولة فلسطين

المحكمة الدستورية العليا

طلب رقم (2) لسنة (7) قضائية المحكمة الدستورية العليا "تفسير"

القرار

الصادر عن المحكمة الدستورية العليا المنعقدة مؤقتاً في مدينة رام الله باسم الشعب العربي الفلسطيني، في جلسة يوم الأربعاء التاسع من شباط (فبراير) لسنة 2022م، الموافق الثامن من رجب لسنة 1443هـ.

الهيئة الحاكمة برئاسة المستشار: أ.د/ محمد عبد الغني الحاج قاسم، رئيس المحكمة. وعضوية السادة المستشارين: أسعد مبارك، أ.د عبد الرحمن أبو النصر، فتحي أبو سرور، حاتم عباس، د. رفيق أبو عياش، فواز صايمه، هاني الناطور، محمد عبد الغني العويوي، فريد عقل، أ.د خالد التلاحمة، د. عبد الناصر أبو سمهدانة.

أصدرت القرار الآتي

في الطلب المقيد رقم (2021/5) في جدول المحكمة الدستورية العليا لسنة (7) قضائية " تفسير".

الإجراءات

بتاريخ 2021/11/08م ورد إلى قلم المحكمة الدستورية العليا طلب تفسير مقدم من معالي وزير العدل بناءً على الطلب المقدم بتاريخ 2021/08/31م من المستدعي الصندوق الفلسطيني لتعويض مصابي حوادث الطرق ويمثله رئيس مجلس الإدارة فريد غنام، وذلك وفقاً إلى أحكام المادة رقم (30) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، لتفسير نص المادة رقم (2) من المرسوم رقم (18) لسنة 2007م بشأن إعفاء المواطنين في المحافظات الجنوبية من الضرائب والرسوم الصادر بتاريخ 2007/06/26م، ولتفسير نص المادة رقم (1) من القرار بقانون رقم (10) لسنة 2017م بشأن إعفاء المواطنين والمكلفين في المحافظات الجنوبية من دفع الضرائب ورسوم الخدمات الصادر بتاريخ 2017/04/20م.

بتاريخ 2021/11/21م تقدمت النيابة العامة بمذكرة موقعة من عطوفة النائب العام توضح فيها موقفها القانوني من طلب التفسير وتطلب بموجبها عدم قبول طلب التفسير كونه لا يستند إلى أسباب موضوعية أو شكلية لقبوله والنظر فيه، حيث إن مقدم طلب التفسير لم يذكر أو يبين انتهاك حقوقه الدستورية بشكل يستدعي تقديم الطلب، ولعدم وجود خلاف في التطبيق للنصوص المطلوب تفسيرها سواء بين الجهات القضائية المختلفة أو الجهات القضائية وجهات أخرى ذات صفات قضائية و/أو خلافاً في التطبيق لدى الجهات المكلفة بتطبيقه بشكل عام، وذلك وفقاً إلى أحكام المادة رقم (1 و30) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته.

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق وال مداولة قانوناً، وحيث إن الوقائع الثابتة من خلال طلب التفسير المقدم وسائر الأوراق تتحصل في أن وزير العدل بتاريخ 2021/11/08م تقدم بطلب لتفسير المائل إلى المحكمة الدستورية العليا وذلك بناءً على طلب المستدعي المذكور آنفاً، لتفسير نص المادة رقم (2) من المرسوم الرئاسي رقم (18) لسنة 2007م بشأن إعفاء المواطنين في المحافظات الجنوبية من الضرائب والرسوم الصادر بتاريخ 2007/06/26م والتي تنص على أن: "يعفى كافة المواطنين في المحافظات الجنوبية إعفاءً كاملاً من كافة رسوم الخدمات التي تقدمها وزارات وهيئات ومؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية اعتباراً من تاريخه بما فيها الخدمات التي تقدم لأول مرة"، وتفسير نص المادة رقم (1) من القرار بقانون رقم (10) لسنة 2017م بشأن إعفاء المواطنين والمكلفين في المحافظات الجنوبية من الضرائب ورسوم الخدمات، الصادر بتاريخ 2017/04/20م والتي تنص على أن: "يعفى كافة المواطنين في المحافظات الجنوبية إعفاءً كاملاً من كافة رسوم الخدمات التي تقدمها وزارات ومؤسسات وهيئات دولة فلسطين بما فيها الخدمات التي تقدم لأول مرة".

وقد جاء في الطلب المقدم إلى المحكمة الدستورية أنه حين صدور القرار بقانون رقم (10) لسنة 2017م المشار إليه سابقاً توجه الاتحاد الفلسطيني لشركات التأمين المنشأ بموجب أحكام المادة رقم (131) من قانون التأمين رقم (20) لسنة 2005م إلى ديوان الفتوى والتشريع بطلب إصدار فتوى بخصوص تفسير نص المادة رقم (1) من ذات القرار بقانون، وقد ورد للاتحاد رأي الديوان بتاريخ 2017/07/13م وفي خلاصته: "أن القرار بقانون رقم (10) لسنة 2017م قد أعفى كافة المواطنين والمكلفين في المحافظات الجنوبية من دفع كافة رسوم الخدمات، ومن ضمنها تسديد رسوم الصندوق الفلسطيني لتعويض مصابي حوادث الطرق وهيئة سوق رأس المال المضافة على القسط الأساسي لوثيقة التأمين الإلزامي للمركبات، وبناءً على ذلك فإن الإعفاء بموجب القرار بقانون يشمل جميع المواطنين في المحافظات الجنوبية من جميع رسوم الخدمات، باعتبار الخدمة مقدمة من هيئة ومؤسسة دولة"، ولاحقاً لرأي ديوان الفتوى والتشريع الوارد إلى الاتحاد الفلسطيني لشركات التأمين السابق ذكره، توجه الصندوق الفلسطيني لتعويض مصابي حوادث الطرق بطلب إلى ديوان الفتوى والتشريع لتقديم استشارة بخصوص التكييف القانوني بشأن المبالغ المضافة في وثيقة تأمين المركبات الإلزامية لصالح الصندوق وفيما إذا كانت هذه المبالغ تعتبر رسوماً أو مستحقات، وقد ورد للصندوق رأي ديوان الفتوى والتشريع بتاريخ 2017/11/22م وفي خلاصته: "أن المشرع في قانون التأمين رقم (20) لسنة 2005م أخطأ عند استخدام مصطلح "رسوم التأمين الإلزامي" في المادة رقم (172) منه إذ أنه في مادة التعريفات استخدم مصطلح "قسط"، بالتالي كان يجب على القرار بقانون رقم (10) لسنة 2017م أن ينص على استثناء المبالغ المضافة في وثيقة تأمين المركبات الإلزامية لصالح الصندوق الفلسطيني لتعويض مصابي حوادث الطرق، على اعتبار أنها قسط أو مستحقات وليست رسوماً، إذ أن المشرع في القرار بقانون اشترط لمنح الإعفاء للمكلفين في المحافظات الجنوبية أن تكون رسوماً مقابل خدمة تقدمها هيئة أو مؤسسة عامة، وبما أن هذه المبالغ تم تكييفها على أنها مستحقات فهذا يعني أن كافة المواطنين في المحافظات الجنوبية ملزمين بتسديد هذه المستحقات".

وجاء في طلب التفسير أنه على إثر صدور تفسيرين متناقضين من ديوان الفتوى والتشريع، قام الصندوق الفلسطيني لتعويض مصابي حوادث الطرق بمخاطبة الديوان بهذا الخصوص وقد ورد للصندوق رأي الديوان بتاريخ 2018/03/27م وفي خلاصته: "أن المشرع استخدم مصطلح "قسط" أو "مستحقات" على المبالغ المالية المضافة في وثيقة تأمين المركبات الإلزامية كما استخدم مرة أخرى مصطلح رسم على هذه المبالغ، مما أدى لحدوث لبس في تفسير النصوص القانونية، لذا يجب أن يتم تعديل هذه النصوص وذلك بتوحيد كافة المصطلحات القانونية في جميع التشريعات ذات العلاقة، وذلك لإزالة التناقض الحاصل بينها، مع التأكيد على الرد القانوني الصادر عن الديوان فيما يخص الاستشارة الواردة من الصندوق الفلسطيني لتعويض مصابي حوادث الطرق".

وجاء في طلب التفسير أيضاً أن صدور الرأيين المذكورين من ديوان الفتوى والتشريع أحدث جدلاً واسعاً بين الصندوق الفلسطيني لتعويض مصابي حوادث الطرق والاتحاد الفلسطيني لشركات التأمين، حيث ذهبت شركات التأمين إلى اعتبار المبالغ المالية المضافة في وثيقة التأمين الإلزامي للمركبات المنصوص عليها في المادة رقم (172) من قانون التأمين رقم (20) لسنة 2005م من قبيل الرسوم المنصوص عليها في المادة رقم (1) من القرار بقانون والمادة (2) من المرسوم المشار إليهما...، وبذلك امتنعت شركات التأمين عن توريد استحقاقات الصندوق من التأمين الإلزامي ما أدى إلى حرمان الصندوق من توريد هذه المبالغ وانتهكت حقوقه الدستورية التي كفلها له القانون ليستمر بالقيام بواجباته المناطة به.

وحيث إن المادة رقم (24) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته جاءت لتبين اختصاصات المحكمة الدستورية العليا بأن نصت في الفقرة الثانية على: "ب- تفسير التشريعات إذا أثار خلاف في التطبيق وكان لها من الأهمية ما يقتضي تفسيرها". وحيث إن قانون المحكمة الدستورية العليا المشار إليه أنفاً في الفصل الثاني من الباب الثاني فيه المعنون بـ "الإجراءات" التي تبشر المحكمة ببناءً عليها اختصاصها ومنها ولاية تفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات إذا أثار خلاف في التطبيق وكان لها من الأهمية ما يقتضي تفسيرها حيث نصت المادة رقم (30) من القانون نفسه على أن:

"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".

وحيث إن مؤدى هذه النصوص ولما استقر عليه قضاء هذه المحكمة أن ما جاء في الفقرة الأولى من المادة رقم (30) من قانونها عندما خولت من انتهكت حقوقه الدستورية بتقديم طلب التفسير فهي بذلك قطعت دلالة بوجود وقوع انتهاك مباشر لحقوق طالب التفسير الدستورية قبل أن يتقدم بطلبه، وهذا يستدعي بيان حقيقة الانتهاك وتحديد بصوره جلية بما يزيل الغموض عنه؛ حتى تستطيع المحكمة الدستورية العليا الوقوف على صحة شروط اتصالها بطلب التفسير المحدد حصراً في المادة رقم (2و1/30) من قانونها المشار إليه سابقاً، إذ لا بد من توضيح المسألة الدستورية والأسباب الموضوعية التي أدت إلى ذلك الانتهاك إضافة إلى تحديد النص الدستوري - و/أو القاعدة الدستورية - الذي رتب له الحق الذي وقع انتهاكه بأن يكون هذا التحديد والبيان كافياً بما ينفي الجهالة به حتى تتمكن المحكمة من الوقوف عليه ومناقشته والنقير بشأنه، وهذا معناه أن بيان وقوع الانتهاك للحقوق الدستورية يعد إجراءً جوهرياً كاشفاً عما إذا كان طلب التفسير مقدماً ممن خوله القانون بتقديمه باعتبار أن هذا الأمر يتصل بشروط قبول الطلب من الناحية الشكلية، تغنياً به المشرع مصلحة عامة تتعلق

بتنظيم الإجراءات التي رسمها قانون هذه المحكمة بخصوص طلبات التفسير التي تقدم لها، وبالتالي ما يترتب على ذلك أن المحكمة الدستورية العليا لا تستطيع أن تبأشر اختصاصها بالنظر في طلب التفسير قبل أن تتأكد من ثبوت وقوع انتهاك الحقوق الدستورية لمقدم الطلب، وأن مؤدى ما جاء في الفقرة الثانية من المادة رقم (30) من قانون هذه المحكمة أن المحكمة الدستورية العليا هي جهة من جهات التفسير إلى جانب المشرع والقضاء، وأنه طبقاً لهذا النص لا يجوز اللجوء إليها لمصادرة حق المحاكم في التفسير، فوظيفتها التفسيرية مرتبطة بالاختلاف في التطبيق.

حيث تجد محكمتنا أن ما يدعيه طالب التفسير كما جاء في الطلب أن (صدور التفسيرين المتناقضين من قبل ديوان الفتوى والتشريع قد أحدث جدلاً واسعاً ما بين المستدعي - طالب التفسير - وشركات التأمين ما جعل شركات التأمين تمتنع عن توريد استحقاقات الصندوق من التأمين الإلزامي ما أدى إلى حرمان الصندوق من توريد هذه المبالغ، وهذا أدى إلى انتهاك حقوقه الدستورية)، هو ادعاء لا يستند إلى أي أساس قانوني سليم وذلك لسببين أولهما: - أن ما صدر عن ديوان الفتوى والتشريع وهو جهة رسمية قانونية تتبع السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) لا يتعدى كونه آراءً استشارية غير ملزمة، صدرت بناءً على طلبين منفصلين الأول قدم من الاتحاد الفلسطيني لشركات التأمين والثاني قدم من الصندوق الفلسطيني لتعويض مصابي حوادث الطرق، وقد تم التطرق إلى محتوَاهما وردود الديوان عليهما سابقاً، وثانيهما: أن ديوان الفتوى والتشريع ليس جهة من جهات التفسير التي أولاها القانون تفسير التشريعات على نحو ملزم إذ أن ذلك منوط فقط بالمحكمة الدستورية العليا إلى جانب المحاكم الأخرى ضمن الشروط التي حددها القانون.

وحيث إن طلب التفسير قد جاء خلواً من أي ذكر أو حتى إشارة لأي نص أو حق دستوري قد تم انتهاكه من قبل أي جهة كانت، وحيث تجد محكمتنا من خلال الوقائع الواردة في هذا الطلب ادعاء المستدعي أن حقوقه الدستورية قد انتهكت لا يعدو كونه نزاعاً حول نطاق الحقوق المالية التي يدعي طالب التفسير استحقاقه لها من شركات التأمين التي تنفي ذلك وهذا الأمر يخرج عن اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالتفسير.

لهذه الأسباب

حكمت المحكمة الدستورية العليا بعدم قبول طلب التفسير.