

دعوى دستورية

2023/7

دولة فلسطين
المحكمة الدستورية العليا
قضية رقم (7) لسنة (8) قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية"

الحكم

الصادر عن المحكمة الدستورية العليا المنعقدة في مدينة رام الله باسم الشعب العربي الفلسطيني، في الجلسة المنعقدة يوم الأربعاء الحادي عشر من تشرين الأول لسنة 2023م، الموافق السادس والعشرين من ربيع الأول لسنة 1445هـ. الهيئة الحاكمة برئاسة القاضي: علي مهنا، رئيس المحكمة. وعضوية السادة القضاة: غسان فرمند، عدنان أبو وردة، فريد عقل، عبد الناصر أبو سمهدانة، عبد الرؤوف السناوي، بشار دراغمة.

أصدرت الحكم الآتي

في الدعوى المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا رقم (2023/7) لسنة (8) قضائية "دستورية".
المدعي: ماجد عبد الكريم محمد مشاركة/ دورا.
وكيله المحامي: أحمد الصياد/ رام الله.
المدعى عليهم:

- 1- رئيس دولة فلسطين/ رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية بصفته الوظيفية/ رام الله.
- 2- رئيس مجلس القضاء الأعلى بالإضافة للوظيفة/ رام الله.
- 3- مجلس القضاء الأعلى/ رام الله.

موضوع الدعوى:

الطعن بعدم دستورية المادة (11) من القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م المعدلة للمادة (27) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م وتعديلاته.

الإجراءات

بتاريخ 2023/04/13م ورد إلى قلم المحكمة الدستورية العليا الدعوى الدستورية رقم (2023/7) من المدعي ماجد عبد الكريم محمد مشاركة، وذلك وفقاً لأحكام المادة (3/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، طالباً الحكم بعدم دستورية المادة (11) من القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م المعدلة للمادة (27) من قانون السلطة القضائية رقم (1)

لسنة 2002م وتعديلاته، وذلك لتعارضها مع نصوص المواد (97، 98، 99) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.

بتاريخ 2023/04/27م تقدم مجلس القضاء الأعلى بلائحة جوابية طلب فيها رد دعوى المدعي، وأو عدم قبولها، والتقارير بموافقة نص المادة (27) المعدلة بالمادة (11) من القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م، المعدل لقانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، ونصوص القانون الأساسي، وتحقيق المصلحة العامة.

بتاريخ 2023/05/02م تقدمت النيابة العامة بصفتها ممثلة عن مؤسسات الدولة بلائحة جوابية طلبت فيها رد الدعوى شكلاً و/أو موضوعاً للأسباب الواردة فيها.

بتاريخ 2023/05/04م تقدم المدعي بمذكرة تضمنت رداً علي ما جاء في اللائحة الجوابية المقدمة من رئيس مجلس القضاء الأعلى بصفته الوظيفية وبصفته ممثلاً للمدعى عليه الثالث.

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق وال مداولة قانوناً.

وحيث إن الوقائع تتحصل على ما يبين من لائحة الدعوى وسائر الأوراق في أن المدعي عُين بتاريخ 2009/04/01م قاضي صلح، وبتاريخ 2016/08/29م، تمت ترقيته إلى قاضي بداية، وبتاريخ 2022/08/21م، أُحيل إلى الاستيداع مع قضاة آخرين بمصادقة من رئيس الدولة على قرار مجلس القضاء الأعلى المستند إلى توصية لجنة مشكلة وفقاً لأحكام المادة (11) من القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م المعدلة للمادة (27) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م وتعديلاته.

بتاريخ 2022/10/18م تقدم المدعي في الدعوى المائلة بالطعن رقم (2022/20) لدى المحكمة العليا ضد المدعى عليهم طالباً الحكم بإبطال و/أو إلغاء قرار إحالته إلى الاستيداع مع إلغاء كافة الآثار التي ترتبت عليه و/أو نتجت عنه وشل آثاره واعتباره كأن لم يكن، وعند نظر المحكمة العليا في الطعن دفع الطاعن أمامها بعدم دستورية نص المادة (11) من القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م وتعديلاته، التي صدر بالاستناد إليها قرار إحالته للاستيداع المطعون فيه، والتمس منها إحالة البت في هذا الدفع إلى المحكمة الدستورية العليا سنداً للفقرة الثانية من المادة (27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، و/أو تطبيق أحكام الفقرة الثالثة من ذات المادة، إلا أن المحكمة العليا رفضت طلب الإحالة سنداً للفقرة الثانية، وأجابت طلبه فيما يتعلق بتطبيق الفقرة الثالثة، ومنحته مهلة شهر لغايات تقديم الدعوى المائلة.

وحيث إن مناط قبول محكمتنا الدعاوى الدستورية التي تدخل في اختصاصها وولايتها لا يقوم إلا باتصالها بالدعوى اتصالاً مطابقاً للأوضاع التي رسمها قانونها في المادة (27) منه، وحيث إن محكمة الموضوع منحت المدعي مهلة شهر لرفع دعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا، وحيث إن المدعي تقدم خلال هذه المدة بالدعوى المائلة، فإن الفصل فيها يُعد ضرورياً للفصل في الخصومة الأصلية أمام محكمة الموضوع، وعلى ضوء ذلك تكون الدعوى مستوفية شروطها الشكلية. وحيث إن مناط قبول الدعوى الدستورية أمام هذه المحكمة رهين بقيام الدليل على أن للمدعي صفة ومصلحة مباشرة في ادعائه بعدم دستورية أي نص في قانون أو نظام أو لائحة، وهو أمر لا يفترض بل يجب أن يكون واضحاً جلياً، صريحاً مباشراً لتقبل الدعوى الدستورية، وعلى ذلك جرى قضاء محكمتنا بأن المصلحة الشخصية المباشرة تعد شرطاً لقبول الدعوى الدستورية، وهي لا تقوم إلا بتوفر

شرطين أوليين يحددان معاً مفهومها، ومن دونهما مجتمعين لا يجوز لمحكمتنا أن تباشر رقابتها على دستورية النصوص التشريعية، أولهما: أن يقيم المدعي - وفي حدود الصفة التي اختصم بها النص التشريعي المطعون فيه - الدليل على أن ضرراً واقعيّاً قد لحق به، ويتعين أن يكون هذا الضرر مباشراً، مُستقلاً بعناصره. وثانيهما: أن يكون مرد الأمر في هذا الضرر إلى النص التشريعي المدعى بعدم دستوريته، بما مؤداه قيام علاقة سببية بينهما تحتم أن يكون الضرر المدعى به ناشئاً عن هذا النص مترتباً عليه، فإذا لم يكن النص التشريعي قد طبق على المدعي أصلاً، أو كان من غير المخاطبين بأحكامه، أو كان الإخلال بالحقوق التي يدعيها لا يعود إليه، فإن المصلحة الشخصية المباشرة تكون منتفية، ذلك أن إبطال النص التشريعي في هذه الصور جميعها لن يحقق للمدعي أي فائدة عملية يمكن أن يتغير بها مركزه القانوني بعد الفصل في الدعوى الدستورية عما كان عليه قبل رفعها.

وبناءً على ما تقدم، يبرز شرطا الصفة والمصلحة الشخصية المباشرة مرتبطين مع بعضهما بعضاً باعتبارهما محددين فكرة الخصومة في الدعوى الدستورية، مبلورين نطاق المسألة الدستورية التي تُدعى هذه المحكمة إلى الفصل فيها. لما كان ذلك، وكانت صفة المدعي والمصلحة الشخصية المباشرة التي يرجوها تنحصر في النص التشريعي المتصل بالدعوى المقامة أمام المحكمة العليا التي ترتب على تطبيقها في شأنه إحالته إلى الاستيداع من وظيفته القضائية، فإن نطاق الدعوى الماثلة يتحدد بالمادة (11) كلها لأنها بفقراتها الخمسة كل لا يتجزأ وتقوم بشكل أساسي على فكرة ما يمكن تسميته لجنة الصلاحية المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة (11) من القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م، التي يقوم عملها في جوهره على الاطلاع على ملف القاضي لغاية تقييم حالته في مجموعها من حيث صلاحيته وأهليته للاستمرار في الوظيفة القضائية من كافة الجوانب، بما في ذلك ما نصت عليه المادة (4/16) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م المعدلة بالمادة (1/5هـ) من القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م في سياق شروط تولي الوظيفة القضائية، "أن يكون محمود السيرة وحسن السمعة والسلوك، وتتوفر فيه الشروط الصحية للتعيين"، بالإضافة إلى كونه أهلاً للقيام بالمهام المناطة به والالتزام بالواجبات الملقاة على كاهله وفقاً لأحكام القوانين ذات العلاقة، أو بالتوصية بإحالته للتقاعد أو الاستيداع أو إنهاء خدمته.

ويتضح مما سبق بأن تشكيل هذه اللجنة يأتي في سياق مختلف عن سياق الإحالة إلى المجلس التأديبي من حيث الموضوع والشكل، ففي حين يتمثل الهدف من الإحالة للمجلس التأديبي في المساءلة وفرض عقوبة وفقاً لأحكام القانون، فإن النظر في ملف القاضي من قبل اللجنة التي نصت على تشكيلها المادة (11) من القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م يهدف إلى تحري استمرار صلاحية القاضي المعني لشغل الوظيفة القضائية وفقاً للقانون.

وفي الموضوع، وحيث إن المدعي ينعي على النص الطعين مخالفته القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، في المادتين (97، 98)، والمادة (99) التي تنص على: "1. تعيين القضاة ونقلهم وانتدابهم وترقيتهم ومساءلتهم يكون بالكيفية التي يقرها قانون السلطة القضائية. 2. القضاة غير قابلين للعزل إلا في الأحوال التي يجيزها قانون السلطة القضائية."

وحيث إن هذا النعي قد جانبه الصواب ومردود من النواحي الآتية:

أولاً: إن ما جاء في المادة (2/99) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، تم الالتزام به والنص عليه بشكل واضح وبذات المضمون في المادة (1/11) من القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م وتعديلاته.

ثانياً: إن النصوص الدستورية المشار إليها تتصل جميعها بالسلطة القضائية، وضمانات تحمي سلطة القاضي وتحمي حقوقه للقيام بواجباته القضائية على أكمل وجه دون تدخل من أي جهة كانت، ولا تتناقض مع ما ورد في المادة (11) سالف الذكر.

ثالثاً: إن للمشروع سلطة تقديرية في إصدار تشريعات ذات قواعد عامة مجردة وفقاً للإجراءات والضوابط المرسومة دستورياً، وهو ما دعاه إلى إصدار القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م وتعديلاته في حدود النطاق الدستوري المحدد سلفاً، وأولى لمجلس القضاء الأعلى في المادة (11) منه صلاحية إحالة القاضي إلى التقاعد أو الاستيداع، أو إنهاء خدماته وفق ضوابط وشروط معينة، حيث نصت على أن: "تعديل المادة (27) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي:

1. القضاة غير قابلين للعزل أو الاستغناء عن الخدمة أو تنزيل الدرجة، إلا في الأحوال وبالكيفية التي يجيزها هذا القانون.
 2. للمجلس بناءً على تنسيب من الرئيس المستند إلى توصية لجنة مشكلة بقرار من المجلس من خمسة قضاة، منهم ثلاثة قضاة من قضاة المحكمة العليا/ محكمة النقض على الأقل من غير أعضاء المجلس، إحالة أي قاضٍ إلى التقاعد إذا أكمل الحد الأدنى لمدة التقاعد المنصوص عليها في قانون التقاعد العام النافذ، أو إلى الاستيداع إذا أمضى مدة خدمة لا تقل عن عشر سنوات، أو إنهاء خدمته إذا لم يكن مستكماً مدة الخدمة اللازمة لإحالاته على الاستيداع أو التقاعد، بعد أن تكون اللجنة قد أطلعت على ملفه ومرفقاته، ويعتبر القرار نافذاً من تاريخ المصادقة عليه من رئيس دولة فلسطين.
 3. للمجلس بناءً على تنسيب الرئيس، إنهاء خدمة أي قاضٍ لم يكن مستكماً مدة التقاعد أو الاستيداع لعدم الكفاءة، إذا كان تقريره السنوي الصادر عن المفتشين لمدة سنتين متتاليتين أقل من جيد، ويعتبر القرار نافذاً من تاريخ مصادقته من رئيس دولة فلسطين.
 4. يعتبر القاضي المحال على الاستيداع بحكم المحال على التقاعد، لا حاجة لإصدار قرار بذلك عند استكمال مدة الاستيداع.
 5. يتقاضى القاضي المحال على الاستيداع خلال مدة الاستيداع (50%) من راتبه الأساسي مع علاوة غلاء المعيشة وكامل العلاوة العائلية، أما العلاوات الأخرى فلا يستحق أي شيء منها، ويتم اقتطاع العائدات التقاعدية عن الراتب الأساسي للقاضي قبل إحالته على الاستيداع".
- وهذه الصلاحيات التي بينهاها المادة (11) أعلاه لمجلس القضاء الأعلى بخصوص الإحالة إلى التقاعد والاستيداع وإنهاء الخدمات، مصدرها ما نصت عليه المادة (100) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته التي أوجبت أن ينشأ مجلس قضاء أعلى يبين القانون طريقة تشكيله، واختصاصاته، وقواعد سير العمل فيه.
- رابعاً: إن الآلية التي يُحال فيها القاضي إلى التقاعد تقوم على ضوابط تراعي ضمانات العدالة، فهي تمر بثلاث مراحل: 1. توصية لجنة من خمسة قضاة، منهم ثلاثة قضاة من قضاة المحكمة العليا/ محكمة النقض على الأقل من غير أعضاء مجلس القضاء الأعلى. 2. اعتماد التوصية والتنسيب لمجلس القضاء الأعلى من رئيس المجلس بإحالة القاضي إلى التقاعد أو الاستيداع أو إنهاء خدمته. 3. المصادقة من سيادة الرئيس على قرار مجلس القضاء الأعلى بالإحالة إلى التقاعد أو الاستيداع أو إنهاء الخدمة.

ولما كان الأصل - وعلى ما جرى به قضاء محكمتنا - أن الأعمال التشريعية تصدر متمتعة بقرينة الدستورية، فإن مقتضيات هذا المبدأ أن لا يُقضى بعدم الدستورية إلا إذا كان التعارض واضحاً جلياً بين النص المدعى بعدم دستوريته والنص الدستوري، ما مؤداه أن مشروعية النصوص القانونية مناطها بشأن توافقها مع أحكام القانون الأساسي أو خروجها عنه الضوابط التي فرضها على الأعمال التشريعية جميعها التي لا يجوز تخطيها أو تجاوزها، باعتبار أن نصوص القانون الأساسي لها مقام الصدارة كونها أسمى القواعد الأمرة التي يتعين على الدولة التزامها في تشريعاتها وفي قضائها، وفيما تمارسه من سلطة تنفيذية.

وحيث إن اتخاذ قرار من مجلس القضاء الأعلى بإحالة القاضي إلى التقاعد أو الاستيداع أو إنهاء خدمته يتم في إطار سلطة تقديرية لم يقيدتها القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته بضوابط معينة، سواء من حيث اتخاذ القرار أو المصادقة عليه من سيادة الرئيس أو من حيث التنسيب والتوصية. وحيث إن الخصومة في الدعوى الدستورية هي خصومة عينية موجهة أصلاً إلى النص التشريعي المطعون فيه، مناطها اختصاص هذا النص في ذاته استهدافاً لمراقبته واستظهار مدى شرعيته الدستورية، وحيث إن نص المادة (11) من القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م، المعدلة للمادة (27) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م وتعديلاته، صيغت وفقاً لضوابط معينة وطبقاً لقواعد وأصول محددة منضبطة، ولا يوجد فيها مخالفة واضحة وصريحة لأحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، وحيث إن رقابة محكمتنا يقف مجالها عند التحقق من مدى موافقة النص المدعى بعدم دستوريته لأحكام القانون الأساسي، وهي رقابة مقررة بشكل أساسي لحماية مبدأ المشروعية، ولا شأن لها بكيفية تطبيق القانون، وبما يظهر عند تطبيقه عملياً من قصور أو مثالب، إذا كانت قواعده صحيحة في ذاتها، كما أنها ليست رقابة ملاءمة، ولا تمتد إلى رقابة السياسة التشريعية التي تنتهجها الجهة المختصة بالتشريع في الدولة.

وحيث إنه لما كان ذلك، فإن ما ينعاه المدعي على المادة (11) من القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م، المعدلة للمادة (27) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م وتعديلاته، مخالفتها المادة (99) والمواد النازمة للسلطة القضائية من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، يكون غير قائم على سند، ومنعين الرفض.

لهذه الأسباب

حكمت المحكمة الدستورية العليا بما يأتي:

1. رد الدعوى موضوعاً بعدم دستورية نص المادة (11) من القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م وتعديلاته.
2. مصادرة قيمة الكفالة المودعة خزانة المحكمة.