دولة فلسطين
المحكمة الدستورية العليا
"دعوى دستورية رقم (2022/16)"

الحكم

الصادر عن المحكمة الدستورية العليا المنعقدة في مدينة رام الله باسم الشعب العربي الفلسطيني، في الجلسة المنعقدة يوم الإثنين الحادي عشر من آذار لسنة 2024م، الموافق الأول من رمضان لسنة 1445هـ.
الهيئة الحاكمة برئاسة القاضي: علي مهنا، رئيس المحكمة.
وعضوية السادة القضاة: غسان فرمند، عدنان أبووردة، فريد عقل، خالد التلاحمة، عبد الناصر أبو سمهدانة، عبد الرؤوف السناوي، بشار دراغمة.

أصدرت الحكم الآتي:

في الدعوى الدستورية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا رقم (2022/16) "دستورية".

المدعيان:
1. المحامي: نائل فتوح نمر الحوح بصفته الشخصية بالإضافة لصفته محام مزاول لمهنة المحاماة.
2. أحمد محمد رشيد صياد بصفته الشخصية بالإضافة لصفته محام مزاول لمهنة المحاماة.

المدعى عليهم:
1. سيادة رئيس دولة فلسطين رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية بصفته الوظيفية ويمثله النائب العام/ رام الله.
2. رئيس مجلس القضاء الأعلى الانتقالي بالإضافة لوظيفته/ رام الله.
3. مجلس القضاء الأعلى الانتقالي/ رام الله.

موضوع الدعوى:
1. الطعن بدستورية القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م جملة واحدة.
2. وبالتناوب:
أ. الطعن بدستورية الفقرتين (3، 4) من المادة (5) من القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م التي جاءت معدلة للمادة (16) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.
ب. الطعن بدستورية المادة (2/11، 3) من ذات القرار بقانون التي جاءت معدلة للمادة (27) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.
ج. الطعن بدستورية المادة (4/14) التي جاءت معدلة للمادة (34) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، وأضافت عليها فقرتين جديدتين تحملان رقم (3، 4).
د. الطعن بدستورية المادة (25) من ذات القرار بقانون التي جاءت معدلة للمادة (53) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.

الإجراءات

بتاريخ 2022/10/24م أودع المدعيان لائحة الدعوى الماثلة قلم المحكمة الدستورية العليا، وسجلت تحت رقم (2022/16)، وذلك وفقًا لأحكام المادة (1/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، طالبا بموجبها الحكم بعدم دستورية المواد موضوع الدعوى المذكورة آنفًا.
وبتاريخ 2022/11/07م أودعت النيابة العامة قلم المحكمة لائحة جوابية طلبت فيها رد الدعوى شكلًا و/أو موضوعًا للأسباب التي أوردتها في لائحتها.

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق والمداولة قانونًا.
وحيث إن الوقائع على ما تبين من لائحة الدعوى وسائر الأوراق تجد المحكمة أن المدعيين محاميان مزاولان لمهنة المحاماة، أقاما هذه الدعوى لدى هذه المحكمة من خلال الدعوى الدستورية المباشرة، وفقًا لأحكام المادة (1/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، التي نصت على أن: **"تتولى المحكمة الرقابة القضائية على الدستورية على الوجه التالي: 1- بطريق الدعوى الأصلية المباشرة التي يقيمها الشخص المتضرر أمام المحكمة استناداً إلى أحكام المادة (24) من هذا القانون."**، وكذلك ما نصت عليه المادة (28) من قانون المحكمة الدستورية العليا المذكور على أن: **"يجب أن يتضمن القرار الصادر بالإحالة إلى المحكمة أو لائحة الدعوى المرفوعة إليها وفقاً لحكم المادة السابقة. بيان النص التشريعي المطعون بعدم دستوريته والنص الدستوري المدعى بمخالفته وأوجه المخالفة".**
من هنا فإن توفر الشرطين الواردين في المادة (1/27) والمادة (28) من قانون هذه المحكمة هو أساس قبول الدعوى من الناحية الشكلية وهما:
1. الضرر المباشر الذي وقع على المدعي من وجود النص المطعون بدستوريته.
2. بيان النص التشريعي المدعى بعدم دستوريته والنص الدستوري المدعى بمخالفته وأوجه المخالفة.

وحيث إن الواضح من لائحة الدعوى أن المدعيين يخاصمان المدعى عليهما الثاني والثالث رئيس المجلس الانتقالي وكذلك المجلس الانتقالي، وأن الثابت من قيد الدعوى أنها سجلت وأقيمت لدى هذه المحكمة بتاريخ 2022/10/24م في الوقت الذي لم يكن للمدعى عليهما الثاني والثالث وجود قانوني، لأنه قد تم إنهاء عمل هذا المجلس الانتقالي ورئيسه بصدور القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، الصادر بتاريخ 2020/12/30م المنشور في العدد الممتاز (22) من الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) بتاريخ 2021/01/11م **وبالتالي تكون الصفة المدعى بها على المدعى عليهما الثاني والثالث غير قائمة.**
وحيث إن القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م المدعى بعدم دستوريته جملة واحدة كما جاء في لائحة الدعوى لمخالفته أحكام المادة (43) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، المتعلقة بصلاحية فخامة الرئيس - المدعى عليه الأول - بإصدار قرارات لها قوة القانون في حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير؛ فإن المحكمة الدستورية العليا كانت قد عالجت هذا الموضوع وأجابت على التساؤل المثار في العديد من قراراتها وأحكامها، **ومنها الدعوى الدستورية رقم (2020/11) الصادرة بتاريخ 2021/04/27م والمنشورة في العدد (179) من الجريدة الرسمية بتاريخ 2021/05/26م**

والتي ورد في حيثياتها: "حيث سبق للمحكمة أن بينت في كثير من قراراتها أن حالة الضرورة هي حالة تقديرية منحت لفخامة الرئيس في إصدار قرارات لها قوة القانون في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، لذلك فإن تطبيقها يكون من باب أولى في حالة عدم وجود مجلس تشريعي، وفي الأحوال جميعها فإن رقابة المجلس التشريعي تبقى قائمة على القرارات بقانون حيث يجب عرضها في أول جلسة للمجلس التشريعي عند تشكيله لإقرارها أو عدم إقرارها،....."، وكذلك طلب التفسير رقم (2018/10) الصادر بتاريخ 2018/12/12م المنشور في العدد الممتاز رقم (19) من الجريدة الرسمية بتاريخ 2018/12/23م والذي جاء فيه: "على الرغم من أن الرئيس يملك السلطة الفعلية في إدارة الدولة وإصدار القرارات بقانون طبقًا للمادة (43) من القانون الأساسي في ظل غياب المجلس التشريعي وتعطل عمله، واستمراره بممارسة سلطاته بهدف الحفاظ على كينونة النظام السياسي في فلسطين باعتباره المخاطب والعنوان الرئيس والسلطة المركزية في ظل غياب السلطة التشريعية، والمسؤول الأول عن سلامة الوطن وأمن استقراره وسلامة أراضيه وتنفيذ التعهدات الدولية، (حيث أن الرئيس قبل مباشرة مهامه أقسم على الإخلاص للوطن ومقدساته وتراثه القومي واحترام النظام الدستوري والقانون، والأهم رعاية مصالح الشعب الفلسطيني رعاية كاملة "المادة 35")".

وهذا ما يؤكد صلاحية الرئيس - المدعى عليه الأول - بإصدار قرارات لها قوة القانون في ظل عدم انعقاد المجلس التشريعي، خاصة ومن باب أولى، بعد صدور قرار المحكمة الدستورية العليا بحل المجلس التشريعي، وبالتالي فإن المجادلة في مثل هذا الأمر تكون على سبيل التكرار الذي لا مبرر له، كون الأحكام والقرارات التي تصدر من المحكمة الدستورية العليا بطبيعتها متعدية وملزمة لجميع سلطات الدولة وللكافة، عملًا بأحكام المادة (1/41) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته.

أما بخصوص باقي أسباب الطعن المتعلقة بنصوص القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م، بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، والتي وردت في لائحة الدعوى، وحيث إن الدعوى الأصلية المباشرة استنادًا لنص المادة (1/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، قد حددت شروطًا لهذه الدعوى أولها أن تقام الدعوى من الشخص المتضرر، وبأنه لا يجوز اللجوء إليها إلا إذا تحققت للمدعي صفة ومصلحة شخصية مباشرة، باعتبارهما شرطان أساسيان لقبول الدعوى الأصلية المباشرة، وهي لا تعتبر متحققة بناءً على فرض مخالفة النص التشريعي موضوع الدعوى للقانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته فقط، بل يتعين أن يكون هذا النص بتطبيقه على المدعي قد أضر أو انتقص من الحقوق الأساسية أو الحريات العامة ذات القيمة الدستورية على نحو ألحق به ضررًا مباشرًا قطعيًا لا متوهمًا ولا احتماليًا، **وبالتالي لا يجوز الطعن على النصوص التشريعية إلا مع توفر شرطين يحددان معًا مفهوم الصفة والمصلحة الشخصية في الدعوى الأصلية المباشرة، ولا يجوز لهذه المحكمة أن تباشر رقابتها على دستورية النصوص التشريعية في الدعوى الأصلية المباشرة، إلا بتحقق هذين الشرطين: 1- أن يقيم المدعي دعواه في حدود الصفة التي اختصم فيها النص التشريعي موضوع الدعوى، ما يؤكد على أن ضررًا واقعيًا قد لحق به، ويتعين أن يكون هذا الضرر مباشرًا مستقلًا بعناصره. 2- أن يكون مرد الأمر في هذا الضرر إلى النص التشريعي موضوع الدعوى، بما مؤداه قيام علاقة سببية بين النص التشريعي والضرر الذي لحق بالمدعي؛ بمعنى أن يكون الضرر الواقع على المدعي ناشئًا من تطبيق هذا النص موضوع الدعوى، فإذا لم يكن النص التشريعي موضوع الدعوى قد طبق على المدعي أصلًا أو طبق**

عليه ولم يلجأ إلى قاضيه الطبيعي، أو لجأ إلى قاضيه الطبيعي ولكن النزاع ما زال دائرًا أمام المحاكم النظامية، فإن المصلحة الشخصية تكون والحالة هذه منتفية، لأن هذه المحكمة لا تملك ولاية الرقابة على قرارات القضاء أو أن توجه له الأوامر أو التعليمات، أو أن تحل محله في الحكم في النزاعات التي تدخل في اختصاصه، إلا في حدود الاختصاصات القانونية للمحكمة الدستورية العليا، وأن ينحصر اختصاص المحكمة الدستورية العليا هنا في النظر والحكم بعدم دستورية تشريع أو نص قانوني أو مخالفته للقانون الأساسي كليًا أو جزئيًا.

وبالتناوب، وفي السياق ذاته، فإن المادة (28) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته قد نصت على أن: "يجب أن يتضمن القرار الصادر بالإحالة إلى المحكمة أو لائحة الدعوى المرفوعة إليها وفقاً لحكم المادة السابقة. بيان النص التشريعي المطعون بعدم دستوريته، والنص الدستوري المدعى بمخالفته وأوجه المخالفة."، إلا أن المحكمة وبالتدقيق في لائحة الدعوى الماثلة تجد بأن المدعيين لم ينجحا في تحديد أوجه مخالفة النصوص التشريعية المدعى بعدم دستوريتها لأحكام القانون الأساسي المرقومة في لائحة دعواهم.

وحيث إن الثابت من أوراق الدعوى أن المدعيين هما محاميان مزاولان، وأن القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، والنصوص موضوع الدعوى يتعلقان فقط بالجهاز القضائي النظامي والمنتسبين له وهم السادة القضاة، وأن هذه النصوص موضوع الدعوى جاءت لتنظيم أعمال القضاة من أجل حسن سير العدالة وتنظيم العمل في الجهاز القضائي ورفع كفاءة القضاة، وهي نصوص خاصة بالتعيين أو الترقية أو التأديب، وغيرها من النصوص التي تنظم حسن سير العمل القضائي داخل الجهاز القضائي، **وحيث إن المدعيين غير مخاطبين بالنصوص المدعى بعدم دستوريتها ولا تمس مركزيهما القانونيين أو حقوقهما الدستورية، فإن صفتهما ومصلحتهما الشخصية - أي الضرر من النصوص موضوع الدعوى - تكون منتفية، ذلك لأن إبطال النص والحكم بعدم دستوريته لن يحقق للمدعيين أي فائدة عملية تؤدي إلى تغيير مركزيهما القانونيين بعد الفصل في الدعوى. من كل ذلك، فإذا لم يكن النص التشريعي قد طبق على المدعيين أصلًا أو كانا من غير المخاطبين بأحكامه، أو كان الإخلال بالحقوق التي يدعيانها لا تعود إليه، فإن الصفة والمصلحة الشخصية المباشرة تكون منتفية.**

وعليه وبناءً على ما تم بيانه، وحيث إنه لم تتوفر للدعوى شروط قبولها الأساسية، وهي كما أسلفنا الصفة والمصلحة الشخصية المباشرة للمدعيين، وعدم ثبوت الضرر المدعى به من تطبيق النصوص موضوع الدعوى، فإن الدعوى - والحالة هذه - تكون غير مقبولة.

لهذه الأسباب

حكمت المحكمة الدستورية العليا بعدم قبول الدعوى، ومصادرة قيمة الكفالة المودعة خزانة المحكمة.