تفسير دستوري
رقم 03 /2016

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 بإسم الشعب العربي الفلسطيني

بالجلسة المنعقدة اليوم الخميس **الموافق** 2016/11/3 .

الهيئة الحاكمة / برئاسة السيد **المستشار أسعد مبارك** / نائب رئيس **المحكمة** الدستورية العليا .

وعضوية السادة المستشارين/ د.عبد الرحمن أبو النصر ، د. فتحي الوحيدي ، **فتحي ابوسرور ، حاتم عباس ، د.** رفيق ابو عياش ، عدنان أبو ليلى ، فواز صايمة .

الإجراءات

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

فقد تقدم السيد وزير العدل إلى المحكمة الدستورية العليا بالطلب الماثل رقم (359) بتاريخ 2016/10/9 **وفقاً** لأحكام المادتين (24 و30) من قانون المحكمة الدستورية العليا لتفسير النصوص القانونية الوارد بيانها آنفاً .

الكاتب /ة **نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا**

تفسير دستوري
رقم 03 /2016

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 إنعقاد المجلس التشريعي من مخاطر ذو 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 إنعقاد المجلس التشريعي . وتلك هي حالة الضرورة التي إعتبر القانون الأساسي قيامها من الشرائط التي تطلبها لمزاولة السلطة التنفيذية هذا الإختصاص إستثناء 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 إختصاص السلطة التنفيذية لمواجهة الأوضاع الطارئة والضاغطة ، ومناط مباشرتها لهذا الإختصاص 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 " لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار إنعقاد 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 إختصاصاً في إصدار قرارات تكون لها قوة القانون في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي ، إلا أنه رسم لهذا الإختصاص حدوداً ضيقة فرضتها طبيعته الإستثنائية فأوجب لأعمال سلطة التشريع الإستثنائية أن يكون المجلس التشريعي متعذراً إنعقاده 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 إنعقاد 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 الإنعقاد لأسباب إستثنائية 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 2006 بتاريخ 2006/2/18 وإنتهت بتاريخ 2006/3/5 وجرى تمديدها بموجب المرسوم الرئاسي رقم (2) لسنة 2007 وذلك لمدة أقصاها أربعة شهور وما تبع ذلك من إصدار المرسوم الرئاسي رقم (27) لسنة 2007 بشأن دعوة المجلس التشريعي للإنعقاد في دورته العادية الثانية بتاريخ 2007/7/11 والتي لم تعقد فعلياً

تفسير دستوري
رقم 03 /2016

على أرض الواقع بالتاريخ المذكور ، لذا فإن المجلس التشريعي ومنذ إنتهاء الدورة الأولى له وحتى الآن لم يتسنى له الإنعقاد .

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 الشتريعي من أجل تمكينهم من أداء مهامهم النيابية " فإن هذه الحصانة لا تعتبر إمتيازاً شخصياً لعضو المجلس وإنما مقررة لصالح المجلس التشريعي الممثل الحقيقي للشعب ضماناً لإستقلاله في عمله وحماية لأعضائه أي بمعنى أن هذه الحصانة لم تقرر لمصلحة العضو الشخصية وإنما لصفته الوظيفية بإعتبارها إمتياز 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 يبديه 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 إستثنائي إقتضته ضرورة جعل السلطة التشريعية بمنأى عن إعتداءات السلطات الأخرى ، وقد بينت المادة (96) من النظام الداخلي للمجلس الإجراءات واجبة الإتباع لرفع الحصانة عن أياً من أعضاء المجلس التشريعي وذلك في الظروف العادية والطبيعية في أدوار إنعقاد 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 . فعضو 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 إرتكب جريمة معينة أثناء أداء وظيفته ، أما في الفترات التي لا يؤدي العضو فيها وظيفته النيابية أو فترات حل المجلس التشريعي أو عندما ينفض دور الإنعقاد أو بعد إنتهاء دورته العادية السنوية فإنه يتصرف كأي فرد عادي وتطبق عليه كافة القواعد القانونية التي تحكم سلوك الأفراد .

أما بخصوص الولاية والصلاحية لأعضاء المجلس التشريعي المنتخب بتاريخ 2006/1/26 ووفقاً للمنظومة التشريعية الفلسطينية فإن الإطار المحدد للولاية الزمنية للمجلس التشريعي يتمثل في القانون الأساسي لسنة 2003 وتعديلاته لسنة 2005 وقانون الإنتخابات رقم (13) لسنة 1995 والقوانين المعدلة له رقم (16) سنة 1995 وقانون رقم (4) لسنة 2004 والقانون رقم (9) لسنة 2005 بشأن الإنتخابات ، وجاءت المواد القانونية على النحو التالي :

تفسير دستوري
رقم 03 /2016

1) القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 وتعديلاته :

نصت المادة (3/47) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005 على أن " مدة المجلس التشريعي أربع سنوات من تاريخ إنتخابه وتجري الإنتخابات حرة كل أربع سنوات بصورة دورية " .

ونصت المادة (47 مكرر) من ذات القانون " تنتهي مدة ولاية الملجس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستوري " .

2) قانون الإنتخابات رقم (9) لسنة 2005 :

نصت المادة (4/2) منه على أن " تكون مدة ولاية المجلس أربع سنوات من تاريخ إنتخابه وتجري الإنتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية " .

بإستقراء النصوص القانونية الوارد بيانها آنفاً يستنتج ما يلي :

أولاً : التأكيد على أن مدة ولاية المجلس التشريعي الفلسطيني هي أربع سنوات تبدأ من تاريخ إنتخابه .

ثانياً : حرصاً من المشرع للحيلولة دون الوقوع في فراغ تشريعي .

أورد نص المادة (47 مكرر) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005 على مد ولاية أعضاء المجلس التشريعي مؤقتاً إلى ما بعد إنقضاء الأربع سنوات وذلك إلى حين أداء أعضاء المجلس التشريعي الجديد اليمين الدستوري . ومفاد ذلك أن أعضاء المجلس التشريعي الجدد قد لا يتمكنوا 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 الملجس التشريعي ، نستخلص أن الولاية الزمنية للملجس التشريعي محددة تحديداً قانونياً قاطعاً بسنوات محددة وهذا النهج الذي إعتمده المشرع الفلسطيني في القانون الأساسي المعدل .
ولمعالجة حالة الفراغ التشريعي الذي ينشأ عند تعذر إجراء الإنتخابات التشريعية أثر إنقضاء ولاية السلطة التشريعية ، فقد حرصت الدساتير العربية على إحدى أمرين . إما السماح للمجلس القائم بالبقاء حتى يتم إنتخاب المجلس الجديد كالدستور الجزائري (م 102) والسدتور اليمني (م 64) والدستور الأردني (م/2/68) . وإما مد ولاية المجلس القائم بشكل مؤقت بموجب قانون كالدستور السوري (م 56) والدستور القطري (م 81) والدستور التونسي (م 23) والدستور الكويتي (م 83) . وبخصوص تحديد ولاية المجلس التشريعي في ظل الأعراف البرلمانية ، وحيث أن العرف الدستوري هو تواترسلوك برلماني معين ولمدة طويلة حتى إكتسب 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

تفسير دستوري
رقم 03 /2016

ولاية المجلس التشريعي الأول حيث أصدر الرئيس الراحل المرحوم / ياسر عرفات مرسوماً رئاسياً في شهر آذار عام 2002 يقضي بمد ولاية المجلس التشريعي الذي كان من المفترض أن تنتهي ولايته في شهر آيار لعام 1999 ويعود ذلك إلى الظروف التي كانت قائمة آنذاك والتي حالت دون إجراء إنتخابات تشريعية بسبب مضايقات الإحتلال وظروف قاهرة أخرى ، مما يعد سبباً مقبولاً يدعو إلى إستمرارية ولاية المجلس التشريعي بشكل مؤقت لحين زوال تلك العوارض ، وهذا ما أكدته المادة (47 مكرر) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005 في إشارة إلى مد الولاية للمجلس القديم إذا تعذر على النواب الجدد أداء اليمين الدستوري بسبب ظروف إستثنائية . ذلك أن الظروف التي ساهمت في التمديد للمجلس التشريعي الأول في سابقة هي الأولى التي تشهدها الحياة البرلمانية الفلسطينية هي نفسها تتكرر في ظل الوضع الراهن للمجلس التشريعي القائم ، حيث أضيف للعقبات السابقة والإجراءات التعسفية للإحتلال حالة الإنقسام الداخلي والجمود في رأب الصدع كأحد الموانع التي تحول دون إجراء الإنتخابات ويتعذر ممارسة المجلس التشريعي من القيام بواجباته التشريعية والرقابية .

وحيث أن مسألة الولاية المستورية للمجلس التشريعي ترتبط بمبدأ فقهي شهير هو (المشروعية الديمقراطية) وهي أن ولاية السلطة التشريعية محددة بفترة زمنية تمشياً مع المبدأ الديمقراطي الذي يقتضي التجديد بصفة دورية عن طريق الإنتخابات ، وبالتالي يكون التعديل الوارد في القانون الأساسي بشأن إضافة المادة (47 مكرر) جاء لسد الثغرات التي إعترت القانون الأساسي لسنة 2003 بما يتعلق بمدة 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 وإستخلاص دلالته 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 الماثل لا يفهم بعضها بمعزل عن البعض الآخر وفقاً لما تم بيانه .

فلهذه الأسباب

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

1) الإطار المحدد للولاية الزمنية للمجلس التشريعي أربع سنوات من تاريخ إنتخابه .

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 إنعقاد جلسات المجلس التشريعي ، والتي لا يخضع تقديرها لمعيار ثابت وإنما تتغير بتغير الظروف وفقاً لمواجهة أية آثار مادية أو غيرها قد تمس الأوضاع الإقتصادية أو

تفسير دستوري
رقم 03 /2016

الإجتماعية في البلاد لمواجهة حالات الضرورة للمحافظة على كيان الدولة وإقرار النظام فيها كرخصة تشريع إستثنائية لعدم إنعقاد المجلس التشريعي وعدم قدرته على الإنعقاد وبالتالي فان المحكمة الدستورية العليا ترى ان القرار بقانون رقم 2012/4 الصادر بتاريخ 2012/1/3 **المتضمن رفع الحصانة عن عضو** المجلس التشريعي السيد محمد يوسف شاكر دحلان (المطعون ضده) بالقضية الجزائية نقض رقم 2015/326 قد صدر وفقا للاصول والصلاحيات المخوله للسيد الرئيس بموجب القانون.

نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا