القرار رقم 6/2012

القرار

الصادر عن المحكمة العليا بصفتها محكمة دستورية والمأذونة بإجراء وإصدار الحكم باسم الشعب العربى الفلسطينى .

الهيئة الحاكمة : برئاسة السيد القاضى فريد الجلاد رئيس المحكمة العليا

وعضوية السادة القضاة :

سامى صرصور وعبد الله غزلان وهشام الحتو ورفيق زهد وهاني الناطور ومصطفى القاق

المستدعى :

محمد يوسف شاكر دحلان / غزة بصفته الشخصية وبصفته نائباً فى المجلس التشريعى الفلسطينى

وكلاؤه المحامون : داود درعاوى وناصر الريس وفضل نجاجرة / رام الله

المطعون ضدهما : 1 . رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ، رئيس دولة فلسطين ، رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية محمود عباس بالإضافة لوظيفته .

2 . مجلس الوزراء الفلسطينى ممثلاً برئيس مجلس الوزراء د . سلام فياض بالإضافة لوظيفته .

الإجراءات

بتاريخ 18/12/2012 تقدم المستدعى بواسطة وكلائه بهذا الطعن الدستورى لدى المحكمة العليا بصفتها الدستورية مخاصماً فيه المستدعي ضدهما ، طالباً الحكم بعدم دستورية (القرار بقانون رقم 4 لسنة 2012 ، الصادر عن المستدعى ضده الأول بتاريخ 3/1/2012، والمنشور فى الوقائع الفلسطينية العدد (93) بتاريخ 25/1/2012 ، والمتضمن فى مادته الأولى:

«رفع الحصانة البرلمانية عن «المستدعى» محمد يوسف شاكر دحلان ، النائب فى المجلس التشريعى» وذلك على سند من الإدعاء بأن القرار المشار إليه مشوب بعدم الدستورية ويشكل مخالفة واضحة وصريحة للقانون الأساسى للسلطة الوطنية الفلسطينية ، ونفعاً لسيادة القانون وسمو القانون الأساسى ودفاعاً عن المشروعية الدستورية ، فإن المستدعي يتشرف بواسطة وكلائه بتقديم طعنه الدستورى لإصدار الحكم بعدم دستورية ذلك القرار .

وبعطف النظر على لائحة الطعن وتحت بند ثانياً وهو بعنوان (الوقائع القانونية) ، نجد أن وكلاء المستدعى قد بينوا الأسانيد القانونية التى ارتأوا أن من شأنها الحكم بعدم دستورية (القرار بقانون) المشار إليه والأسباب التى قام عليها طلب الطعن فى دستوريته وهى على النحو التالى :

1 . «القرار بقانون» - الطعين - يمثل مخالفة صريحة لنص المادة (43) من القانون الأساسى المعدل لسنة 2005، .... وكذلك يمثل مخالفة صارخة لنص المادة (2) من ذات القانون ، حيث تعرض وكلاء المستدعى فى هذا السياق لصلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لدى اللجوء لأعمال أحكام المادة 43 من القانون الأساسي وشروط إنعقاد هذه الصلاحية ، فى ظل مبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، والمهام الرقابية المنوطة بالمجلس التشريعي على سلوك أعضائه ونطاق الحصانة البرلمانية وآليات رفعها عنهم وفق النظام الداخلى للمجلس .

وقد خلص هذا السبب إلى القول : أن القرار بقانون (الطعين) يمثل مظهراً من مظاهر ممارسة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لصلاحية ليست من مهامه عملاً بأحكام المادة 43 من القانون الأساسى .

2 . بالتناوب : «القرار بقانون» (الطعين) يمثل مخالفة جسيمة لنص المادة 43 من القانون الأساسى ، معطوفة على المادة 53 من ذات القانون وخاصة الفقرة الرابعة ..... وذلك بشأن حالة الإستعجال التى تدعو لاتخاذ إجراءات جزائية ضد عضو المجلس التشريعى وهى حالة (التلبس) ..... وأن طول المدة من تاريخ صدور القرار الطعين فى 3/1/2012 وحتى تاريخ إقامة الدعوى دون اتخاذ أية إجراءات قضائية ضد المستدعى عملاً بذلك القرار ودون

مبرر وأساس قانونى أو إجرائى ، ينفى عن القرار الطعين حالة الضرورة التى لا تحتمل التأخير .... عدا عن أن القرار بقانون (الطعين) لم يبين حالة الضرورة التى لا تحتمل التأخير والتى تبرر إصداره ..... (وقد تم من خلال إيراد هذا السبب التعرض لما جاء فى قرارات وأحكام صدرت فى ظل الدساتير المصرية تم الإشارة إلى بعضها تأييداً لما تضمنه هذا السبب من أسباب الطعن).

3 . «القرار بقانون» (الطعين) مخالف مخالفة جسيمة لنص الفقرة الثانية للمادة 53 من القانون الأساسى التى لا تجيز التعرض لعضو المجلس التشريعى بأي شكل من الأشكال ولا يجوز إجراء أى تفتيش فى أمتعته أو بيته أو محل إقامته أو سيارته .... طيلة مدة الحصانة ....وبالتالى فإن «القرار بقانون» (الطعين) ودون موجب قانونى أو دستوري يبرر إصداره ، يمثل تعرضاً وانتهاكاً لحق دستورى كفله القانون للمستدعى إنطلاقاً من مبدأ الفصل بين السلطات .....

4 . «القرار بقانون» (الطعين) ، مخالف مخالفة جسيمة لنص المادة 26 من قانون حقوق وواجبات أعضاء المجلس التشريعى لسنة 2004 ، التى حددت الحالات التى يجوز فيها رفع الحصانة عن عضو المجلس - مشروطة - بتوجيه الإتهام من قبل النيابة العامة ومن ثم تقديم طلب خطي للمجلس يبين نوع الجرم ومكانه وزمانه والأدلة المتوفرة.

وبعد أن سرد وكلاء المستدعى أسباب الطعن وأسانيده ، طلبوا فى متن لائحته وتحت بند (الصلاحية) من المحكمة العليا - بصفتها الدستورية - النظر فى هذا الطعن عملاً بأحكام المادة (104) من القانون الأساسي ، ووفقاً لأحكام المواد 24 ، 25 ، 27 من قانون المحكمة الدستورية العليا ، مكررين طلبهم الحكم بعدم دستورية «القرار بقانون» رقم 4 لسنة 2012 المطعون بدستوريته مع كل ما يترتب على ذلك من آثار وإجراءات ناتجة أو مترتبة أو مرتبطة بذلك القرار واعتبارها كأن لم تكن مع تضمين المستدعى ضدهما الرسوم والمصاريف وأتعاب المحاماة .

تقدمت الجهة المستدعى ضدها ممثلة بالنائب العام بلائحة جوابية على الطعن طلبت من خلالها رده لأسباب تمثلت بعدم استناد الدعوى (الطعن) لأى أساس قانونى سليم ولعدم اختصاص المحكمة بنظره، ولعدم صحة الخصومة وللجهالة وكون الدعوى مخالفة لأحكام القانون وعدم مطابقة لائحتها للواقع، وأبدت أن القرار موضوع الطعن قد صدر وفق أحكام القانون الأساسى وتعديلاته خاصة المادة (43) منه ، وهو بالتالى يتفق مع نصوص هذا القانون ومبادئه الأساسية .

كما تضمنت اللائحة الجوابية هذه رداً على أسباب لائحة الطعن وأسانيده والمطالبة بالنتيجة رؤية الدعوى مرافعة ومن ثم ردها شكلاً و/ أو موضوعاً وتضمين المستدعى الرسوم والمصاريف وأتعاب المحاماة لصالح الخزينة .

وتبع ذلك أن تقدم المستدعى بواسطة وكلائه بمذكرة تعقيباً على اللائحة الجوابية المقدمة من النائب العام ، كما طلب وكلاؤه من خلال تلك المذكرة النظر فى هذا الطعن مرافعة .

ولما كانت هذه المحكمة قد نظرت فى هذا الطعن مرافعة - وفق طلب الطرفين - وفى الجلسة الأولى المنعقدة أمامها بتاريخ 25/2/2013 وقبل أن يكرر مساعد النائب العام اللائحة الجوابية فقد دفع بعد اختصاص المحكمة الدستورية بنظر موضوع الطعن ، حاملاً دفعه هذا على (أنه من المستقر فقهاً وقضاءً بأن العبرة بحقيقة الواقعة وليس بما يوصف به الحكم أو القرار أو القانون ، وهكذا فإن القرار محل الطعن هو قرار إدارى لإثبات حالة واقعية لعدم وجود مجلس تشريعى قائم على أرض الواقع ، وعليه يجب الطعن به أمام المحكمة الإدارية وليس أمام المحكمة الدستورية ، حيث أنه من المعلوم بأن القانون يعالج ويتصف بصفة العموم والتجريد ولا يتصف بعلاج حالة خاصة ، فحين صدور ذلك القرار كان القصد منه إثبات أنه ليس هناك ما يحول دون النيابة العامة من مباشرة اختصاصها ، فليس هناك مجلس تشريعى قائم فعلياً ، وقد انتهت مدة الأربع سنوات ، فلا هو يتولى التشريع ولا يتولى الرقابة على أعمال الحكومة ، وعليه فإن على الجهة الطاعنة التوجه إلى محكمة العدل العليا وليس إلى المحكمة الدستورية ، ولو افترضنا أن هناك مجلس تشريعى قائم وقدم طلب من النائب العام برفع الحصانة أصولاً وقبل ذلك الطلب ، هل يجوز الطعن به أمام المحكمة الدستورية ، الاجابة

واضحة أنه لا يجوز (إلا أنه) يتعلق بقيد الإذن وهو قيد إجرائى ..... وعليه وقبل التطرق للموضوع فإننى أدفع بعدم الإختصاص).

وبعد أن استمعت المحكمة لرد وكيل المستدعى على هذا الدفع تم إرجاء بحثه لحين البت فى الطعن نهائياً ثم قام مساعد النائب العام بإبراز القرار بقانون محل الطعن وكذلك طلب رفع الحصانة والمذكرة المرسلة إلى الرئيس بذلك الخصوص ، فى حين رفض طلب وكيل المستدعى تسطير كتاب إلى الأمانة العامة للمجلس التشريعى لتزويد المحكمة بمحاضر ومناقشات المجلس للقانون الأساسى فى قراءاته المختلفة وتبع ذلك أن ترافع وكيلا الطرفين تباعاً مكرراً كل منهما ما جاء فى طلباته التى أوردها من اللوائح المقدمة منه .

ونحن إذ نجد من المتوجب قانوناً موالاه البحث أولاً والتعرض لمعالجة الدفع الذى أثارته الجهة المستدعى ضدها بواسطة ممثلها مساعد النائب العام ، وهو الدفع بعدم اختصاص هذه المحكمة النظر فى هذه الدعوى ، فإننا وبعطف النظر على ما هو مطعون فيه ومطلوب إلغاءه من قبل الجهة المستدعية نجده قد جاء على النحو التالى ، وبديباجته الصادر فيها :

رئيس دولة فلسطين
رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية
رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

بعد الإطلاع على القانون الأساسى المعدل لسنة 2003م وتعديلاته ولا سيما أحكام المادة (43) منه ، والإطلاع على قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعى رقم (10) لسنة 2004م ، والإطلاع على النظام الداخلى للمجلس التشريعى ، وبناءً على طلب النائب العام ، ووفقاً لموجبات رفع الحصانة المرفقة مع الطلب ، وبناءً على الصلاحيات المخولة لنا ، وتحقيقاً للمصلحة العامة ، وباسم الشعب العربى الفلسطينى

أصدرنا القرار بالقانون التالى :

مادة (1)

رفع الحصانة البرلمانية عن السيد / محمد يوسف شاكر دحلان النائب العام فى المجلس التشريعى .

مادة (2)

يلغى كل حكم يتعارض مع أحكام هذا القرار بقانون .

مادة (3)

يعرض هذا القرار بقانون على المجلس التشريعى فى أول جلسة يعقدها لإقراره .

مادة (4)

على جميع الجهات المختصة ، كل فيما يخصه ، تنفيذ أحكام هذا القرار بقانون ، ويعمل به من تاريخ صدوره ، وينشر فى الجريدة الرسمية .

صدر فى مدينة رام الله بتاريخ 03/01/2012م

(توقيع)
محمود عباس
رئيس دولة فلسطين
رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية
رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

وفى سبيل معالجتنا للدفع المثار حول اختصاص المحكمة بنظر هذا الطعن ، نرجع لما ورد فى قانون المحكمة الدستورية الفلسطينية العليا رقم 3 لسنة 2006 واجب التطبيق والذى يبين فى الفصل الأول من الباب الثانى منه وبموجب المادة (24) اختصاصات المحكمة الدستورية والتى خصها دون غيرها بنظر الطعون المتعلقة بأى من الأمور الواردة فى الفقرات الخمس من تلك المادة وهى كما يلى :

1 . الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة .

2 . تفسير نصوص القانون الأساسي والقوانين ، فى حال التنازع حول حقوق السلطات الثلاث وواجباتها واختصاصاتها .

3 . الفصل فى تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائى .

4 . الفصل فى النزاع الذى يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من جهة قضائية او جهة ذات اختصاص قضائى ، والآخر من جهة أخرى منها .

5 . البت فى الطعن بفقدان رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ، الأهلية القانونية وفقاً لأحكام البند (1/ج) من المادة (37) من القانون الأساسى المعدل لسنة 2003م ، ويعتبر قرارها نافذاً من تاريخ مصادقة المجلس التشريعى عليه بأغلبية عدد أعضائه .

والذى نراه فى ضوء ما تضمنه ما هو مطعون فيه بموجب هذه الدعوى ،

وما نصت عليه المادة 24 من قانون المحكمة الدستورية من اختصاصات تنفرد بها دون غيرها ، الإجابة على ما أثير بشأن دفع الدعوى لعلة عدم الاختصاص ، وما إذا كانت هذه المحكمة مختصة فعلاً أم لا بنظر الطعن الماثل .

لقد تضمن القرار محل الطعن أربع مواد أشرنا إليها آنفاً تشكل المادة الأولى منه اتخاذ إجراء تجاه المستدعى مؤداه «رفع الحصانة البرلمانية عنه»، وهى المادة الوحيدة التى تجسد ماهية هذا القرار ، فيما وردت المواد الثلاث التالية لنص المادة الأولى خالية من أى سمة من شأنها أن تجعل منها مواداً وقواعد لقانون أو نظام بالمفهوم القانونى والفقهى والموضوعى لما يجب توفره فى كل منهما ، الأمر الذى نرى معه أن ما هو مطعون فيه ليس «قراراً بقانون» يأخذ حكم القانون ، وليس نظاماً أيضاً حتى يصار إلى اعتباره ضمن منظومة الأمور التى تختص بنظرها المحكمة الدستورية وتفرض رقابتها عليها وفق ما جاء فى الفقرة الأولي للمادة 24 من قانون المحكمة الدستورية التى جعلت لهذه المحكمة اختصاص الرقابة على القوانين والأنظمة فقط دون سواها .

ولا يغير فى الأمر شيئاً ، ولا يضفى على القرار الطعين صفة «قرار بقانون» مجرد عنونته بهذه العبارة، والإشارة إلى أنه صدر بعد الإطلاع على القانون الأساسى المعدل وتعديلاته ولاسيما أحكام المادة (43) منه ، وما تبع ذلك من عبارات جاءت بمثابة ديباجه ترد فى مستهل أى عمل قانونى سواء كان ذلك بإصدار قانون أو نظام أو قرار ، إذ العبرة بما يجسده هذا العمل من واقع يعكس بالفعل الصفة القانونية الصحيحة لهذا العمل وفق ما تضمنه من مقاصد ورمى إليه من أهداف وغايات عملاً بما هو متفق عليه فقهاً وقضاءً بأن «الأمور بمقاصدها».

هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى وفضلاً عما يتضح من القرار محل الطعن أنه لا يشكل قراراً بقانون حسبما بينا آنفاً ، فإن ما يميز (القانون) أو ما هو فى حكمه أى «القرار بقانون» ما هو متفق عليه بأن القانون مجموعة من القواعد العامة المجردة التى توجه لمخاطبة الكافة أو جزء منهم للقيام بأعمال أو النهى عنها تحت طائلة المسؤولية ، وتلك القواعد بعموميتها لا تقتصر على شخص بعينه ، ولا يمكن أن تكون قانوناً إذا كانت كذلك ، الأمر الذى نرى معه أن القرار محل الطعن وفق مضمونه لا يرقى إلى اعتباره قانوناً أو قراراً بقانون فى ضوء ما يجب أن يتميز به القانون بقواعده العامة عن أية قرارات أو أعمال قانونية أخرى تصدر من أية جهة كانت بصورة أو أخرى .

ولما كان ذلك وحيث أن القرار محل الطعن ليس قانوناً ولا يشكل فى ضوء ما بيناه قراراً بقانون ، حتى يندرج تحت أحكام الفقرة الأولى للمادة (24) من قانون المحكمة الدستورية رقم 3 لسنة 2006 التى خصت المحكمة دون غيرها بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة .

وحيث أن مؤدى ذلك يستوجب عدم اختصاص المحكمة الدستورية بنظر هذا الطعن .

لهذه الأسباب

نقرر بالأغلبية عدم قبول الطعن لعدم الاختصاص .

حكماً صدر باسم الشعب العربى الفلسطينى بحضور كل من وكيل المستدعى (الطاعن) وممثل المستدعى ضدهما (المطعون ضدهما) مساعد النائب العام وأفهم بتاريخ 28/3/2013