

دعوى دستورية

2022/10

دولة فلسطين  
المحكمة الدستورية العليا  
قضية رقم (4) لسنة (8) قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية"

الحكم

الصادر عن المحكمة الدستورية العليا المنعقدة مؤقتاً في مدينة رام الله باسم الشعب العربي الفلسطيني، في الجلسة المنعقدة يوم الخامس عشر من آذار (مارس) لسنة 2023م، الموافق الثالث والعشرين من شعبان لسنة 1444هـ.

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، د. رفيق أبو عياش، فواز صايمة، محمد عبد الغني العويوي، فريد عقل، أ.د. خالد التلاحمة، د. عبد الناصر أبو سمهدانة.

أصدرت الحكم الآتي

في الدعوى المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا رقم (2022/10) لسنة (8) قضائية "دستورية".

**المدعي:**

القاضي داود فايز محمود إبراهيم - هوية رقم (991690892) سرطة - سلفيت.

وكيلته المحامية: شرين دويكات - نابلس.

OFFICIAL GAZETTE BUREAU

**المدعى عليهم:**

- 1- رئيس دولة فلسطين - رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية بصفته الوظيفية - رام الله.
- 2- مجلس القضاء الأعلى بصفتهم الوظيفية - رام الله.
- 3- رئيس مجلس القضاء الأعلى بصفته الوظيفية - رام الله.
- 4- مجلس ورئيس مجلس الوزراء الفلسطيني (الحكومة) بصفتهم الوظيفية - رام الله.
- 5- النائب العام لدولة فلسطين بصفته الوظيفية - رام الله.

الإجراءات

بتاريخ 2022/07/28م ورد إلى قلم المحكمة الدستورية العليا الدعوى الدستورية، رقم (2022/10) من المدعي القاضي داود فايز محمود إبراهيم، وذلك وفقاً لأحكام المادة (1/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته طالباً الحكم بعدم دستورية:

1. قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (3) لسنة 2006م بشأن مدونة السلوك القضائي المنشور في الوقائع الفلسطينية في تشرين الأول لسنة 2006م، وذلك لمخالفته نص المادة (70) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.
  2. قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (4) لسنة 2006م بشأن لائحة التفتيش القضائي المنشور في الوقائع الفلسطينية في تشرين الأول لسنة 2006م، وذلك لمخالفته نص المادة (70) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.
  3. نص المادة (23) من القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م المعدلة للمادة (48) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م وتعديلاته.
- بتاريخ 2022/08/18م تقدمت النيابة العامة بلائحة جوابية طلبت فيها رد الدعوى شكلاً و/أو موضوعاً للأسباب الواردة فيها.
- لم يقدم مجلس القضاء الأعلى لائحته الجوابية كمدعى عليه في الدعوى الماثلة.
- بتاريخ 2022/09/04م تقدم المدعي بمذكرة تضمنت رداً على ما جاء في لائحة النيابة العامة الجوابية.

### المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق والمدولة قانوناً، وحيث إن الوقائع تتحصل على ما يبين من لائحة الدعوى وسائر الأوراق في أن المدعي داود فايز محمود إبراهيم كان يعمل قاضياً لدى مجلس القضاء الأعلى، وقد أحيل إلى مجلس التأديب للمحاكمة ضمن القضيتين (2020/1) و(2020/2)، صدر في الأولى ورقمها (2020/1) حكماً يقضي بتوجيه عقوبة التنبيه له، وقد طعن فيه أمام المحكمة العليا/ محكمة النقض بموجب الطعن رقم (2021/8) وفي جلسة (2022/07/06) دفع المدعي أمام المحكمة العليا/ محكمة النقض بعدم الدستورية إلا أنها قررت رفض دفعه لعدم جديته، وفي الدعوى الثانية رقم (2020/2) صدر بحقه من مجلس التأديب حكم يقضي بتوجيه عقوبة العزل له من الوظيفة، وقد طعن فيه لدى المحكمة العليا بموجب الطعن رقم (2021/21)، وفي جلسة (2022/07/06) دفع المدعي أمام المحكمة العليا/ محكمة النقض بعدم الدستورية إلا أنها قررت بعد التدقيق رفض الدفع لعدم جديته، وما زالت القضيتان منظورتين أمام المحكمة العليا.

بتاريخ 2022/07/28م تقدم المدعي إلى قلم المحكمة الدستورية العليا بالدعوى الدستورية رقم (2022/10)، وذلك وفقاً لأحكام المادة (1/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، وفي جلسة 2022/08/23م التمس من المحكمة العليا/ محكمة النقض ضم صورة عن لائحة الدعوى الدستورية إلى ملف الطعن مرفقاً معها كتاباً صادراً عن رئيس المحكمة الدستورية العليا بالإنابة موجهاً إلى رئيس مجلس القضاء الأعلى، يُفيد بأن المدعي تقدم بدعوى دستورية تنصب على الوقائع الخاصة بالطعنين رقم (2021/8) و(2021/21)، وبالتالي طلب المدعي عملاً بأحكام المادة (126) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001م وتعديلاته، وبدلالة المادة (3/29) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، وقف السير في الطعن إلى حين البت في الدعوى الدستورية، وقد قررت محكمة الموضوع عملاً بأحكام المادة (3/29) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته وفق ما جاء في ضبط الجلسة وقف السير في الدعوى إلى حين البت في الدعوى الدستورية رقم (2022/10) من المحكمة الدستورية العليا.

وحيث إن مناط قبول محكمتنا الدعاوى الدستورية التي تدخل في اختصاصها وولايتها - وعلى ما جرى به قضاؤها - لا تقوم إلا باتصالها بالدعوى اتصالاً مطابقاً للأوضاع التي رسمها قانونها في المادة (27) منه، وحيث إن محكمة الموضوع أتبعته قرارها بعدم جدية الدفع المثار أمامها من المدعي بعدم الدستورية بقرار لاحق أوقفت بموجبه السير في الدعوى وفقاً تعليقاً بناءً على تقديم المدعي الدعوى الدستورية رقم (2022/10) الخاصة بالطعن المنظورين أمام المحكمة العليا رقم (2021/8) ورقم (2021/21)، ومفاد ذلك أن الحكم في هذين الطعنين أمام محكمة الموضوع أصبح معلقاً وفق نص المادة (126) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001م وتعديلاته على البت في المسألة الأولية الدستورية التي يتوقف على الحكم فيها الفصل في الخصومة الأصلية، فالفصل في المسألة الأولية يُعد مفترضاً ضرورياً للفصل في الخصومة الأصلية، ويجب حتماً وقف الدعوى الموضوعية بمجرد أن أصبحت المسألة الأولية في حوزة المحكمة الدستورية.

وحيث إن محكمة الموضوع رأت أن الحكم في موضوع الدعوى يتوقف على الفصل في المسألة الأولية الدستورية بدليل أنها قضت بالوقف فإن حكمها يُعد في هذه الحالة قطعياً، ولا يجوز لها أن تعدل عنه أو تتعرض للمسألة الأولية الدستورية ما دامت ظروف الدعوى لم تتغير عما كانت عليه حين قضت بالوقف، وحيث إن المشرع لم يحدد في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001م وتعديلاته مدة معينة للوقف التعليقي فإن الخصومة أمام محكمة الموضوع تظل في حالة ركود إلى حين زوال سبب الوقف وهو الفصل في الدفع بعدم الدستورية من المحكمة الدستورية العليا حتى تسير على هديه، وعلى ضوء ذلك تكون الدعوى مستوفية شروطها الشكلية انسجاماً مع أحكام المحكمة الدستورية العليا المتواترة في هذا الشأن.

وحيث إن المدعي ألبس الدعوى الدستورية لبوس الدعوى الأصلية المباشرة بعد أن تعذر عليه إقناع محكمة الموضوع بجدية دفعه بعدم الدستورية، وقرارها برفضه لعدم الجدية فإن ذلك يقتضي معالجة مدى توفر شروط قبول الدعوى الدستورية وفقاً لأحكام قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، وحيث إن قضاء محكمتنا جرى على أن 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 واقعياً قد لحق به، ويتعين أن يكون هذا الضرر مباشراً، مستقلاً بعناصره، ممكناً إدراكه بالترضية القضائية، وليس ضرراً متوهماً أو نظرياً أو مجهولاً، ذلك أن قصد المشرع بهذه الرقابة أن تقدم المحكمة من خلالها الترضية التي تقتضيها أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته عند وقوع عدوان على الحقوق التي كفلها. ثانيهما: أن يكون مرد الأمر في هذا الضرر إلى النص التشريعي المطعون فيه، بما مؤداه قيام علاقة سببية بينهما تحتم أن يكون الضرر المدعى به ناشئاً عن هذا النص مترتباً عليه.

لمّا كان ذلك، وكان توجيه عقوبتي التنبيه والعزل للمدعي من العمل القضائي مرده تطبيق النصوص المدعى بعدم دستوريته بحقه في القضيتين (2020/1) و(2020/2) لمخالفتها أحكام المواد (97، 98، 99، 100) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، فإنه بعد الاطلاع والمراجعة لدفع المدعي بعدم دستورية المادة (23) من القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م المعدلة للمادة (48) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م وتعديلاته التي نصت على: "تعدل المادة (48) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو

الآتي: 1. تأديب القضاة بجميع درجاتهم من اختصاص مجلس تأديب يؤلف من عضوين من قضاة المحكمة العليا/ محكمة النقض وقاض من قضاة محاكم الاستئناف من غير أعضاء المجلس، يختارهم المجلس، ويتولى رئاسة مجلس التأديب أقدم أعضائه من قضاة المحكمة العليا/ محكمة النقض، وتصدر قراراته بالإجماع أو الأكثرية خلال مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر. 2. يؤلف مجلس التأديب في بداية كل سنة قضائية". تجد المحكمة أن النصوص الدستورية جميعها المشار إليها في لائحة المدعي تتصل بالسلطة القضائية وضمانات تحمي سلطة القاضي وحقوقه للقيام بواجباته القضائية على أكمل وجه دون تدخل من أي جهة كانت، ولا تتعلق أو ترتبط بالأحكام الواردة في المادة (23) من القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م المعدلة للمادة (48) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م وتعديلاته المدعى بعدم دستوريته، وبالتالي فإن المصلحة الشخصية المباشرة تكون منتفية، ذلك أن حظر تطبيق هذا النص لن يحقق له أي فائدة عملية يمكن أن يتغير بها المركز القانوني للمدعي بعد الفصل في الدعوى الدستورية عما كان عليه قبل رفعها.

وحيث إن المدعي يطعن في أن نص هذه المادة عدل في تشكيل مجلس التأديب، وبيّن أنه كان يُشكل وفق قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م من أقدم قاضيين في المحكمة العليا وأقدم قضاة محكمة الاستئناف، وقد حدد الأقدمية كعيار لتشكيل مجلس التأديب، ما يمنح الطمأنينة والموضوعية والمهنية والحياد في تشكيل مجلس التأديب دون تدخل من مجلس القضاء الأعلى الذي يعتبر جهة الإدارة والخصم لكل قاض يحال إلى مجلس التأديب، أما التعديل فقد جعله مشكلاً من قاضيين من المحكمة العليا وقاضي من محكمة الاستئناف يختارهم مجلس القضاء الأعلى دون اعتبار للأقدمية، وبذلك يصبح تشكيل مجلس التأديب يخضع للسلطة التقديرية المطلقة لمجلس القضاء الأعلى، ما يفتح المجال لسوء استعمال السلطة بحق القضاة الذين يحالون إلى مجلس التأديب.

وحيث تبين لمحکمتنا أن النائب العام أودع الدعويين التأديبيين رقم (2020/1) ورقم (2020/2)، قبل نفاذ القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م الذي عمل به بتاريخ 2021/01/11م، وحيث إن تشكيل مجلس التأديب تكوّن في الدعويين التأديبيين من ذات السادة القضاة، فإن مرد الأمر في الضرر الذي يدعيه المدعي لا يُعد إلى نص المادة (23) المطعون في عدم دستوريته.

وحيث إن القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته أوجب بمقتضى المادة (100) منه أن ينشأ مجلساً أعلى للقضاء يبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته، وقواعد سير العمل فيه، وامتنالاً لهذا الوجوب جرى تنظيم الوسائل والآليات القانونية التي بالاستناد إليها يمارس هذا المرجع الدستوري (مجلس القضاء الأعلى) صلاحياته واختصاصاته، وحيث إن لائحة الدعوى الدستورية خالفت متطلبات أحكام المادة (28) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته التي اشترطت وجوباً أن تتضمن لائحة الدعوى النص التشريعي المطعون في عدم دستوريته وأوجه مخالفته القانون الأساسي، وحيث إن المدعي لم يبين التعارض بين نص المادة (23) من القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م المعدلة للمادة (48) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م وتعديلاته ومواد القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته المذكورة.

ولما كان الأصل أن الأعمال التشريعية تصدر متمتعة بقرينة الدستورية فإن مقتضيات هذا المبدأ أن لا يُقضى بعدم دستورية النص المدعى بعدم دستوريته إلا إذا كان التعارض واضحاً بين النص المدعى بعدم دستوريته والنص الدستوري، ما مؤداه أن مشروعية النصوص القانونية مناطها بشأن

توافقها مع أحكام القانون الأساسي يعود للضوابط التي فرضها على الأعمال التشريعية جميعها التي تدخل في نطاق اختصاص محكمتنا، ولا يتصل ذلك بكيفية تطبيقها عملياً ولا بالصورة التي يفهمها القائمون على تنفيذها، كما أن سوء تطبيق النصوص القانونية أو الخطأ في تفسيرها أو تأويلها لا يوقعها في نطاق عدم الدستورية إذا كانت صحيحة في ذاتها.

وحيث إن الطعن تضمن بعض الأعمال التي لا تدخل في نطاق الأعمال التشريعية التي تخضع لرقابة محكمتنا، ومنها الطعن في قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (3) لسنة 2006 بشأن مدونة السلوك القضائي، المنشور في الوقائع الفلسطينية في تشرين الأول لسنة 2006م، المدعى مخالفته نص المادة (70) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، وكذلك الطعن في قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (4) لسنة 2006 بلائحة التفتيش القضائي المنشور في الوقائع الفلسطينية في تشرين الأول لسنة 2006م، المدعى مخالفته نص المادة (70) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، لذلك فإن ادعاء المدعي أن كلا القرارين يدخلان في نطاق الأعمال التشريعية التي تخضع لرقابة المحكمة الدستورية العليا يكون وارداً في غير محله.

وحيث إن الرقابة التي تمارسها محكمتنا - وعلى ما جرى به قضاؤها - هي رقابة على بحث مدى دستورية النصوص التشريعية بما يكفل حماية أحكام القانون الأساسي وعدم تعارضها مع نصوصه وروحه، وهي تظل رقابة مشروعية لا رقابة ملاءمة ولا تمتد إلى رقابة السياسة التشريعية.

وحيث إن نص المادة (23) من القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م وتعديلاته هو نص يتعلق بتشكيل مجلس التأديب للقضاة، وهدفه تشكيل لجنة لمساءلة القضاة إذا توفرت مخالفات معينة، كما أن الأحكام الواردة في قانون السلطة القضائية تكفل لكل ذي مصلحة الضمانات الأساسية للطعن في القرار الذي تتخذه لجنة التأديب، وقد سبق للمحكمة العليا التي ما زالت الدعوى منظورة أمامها أن قضت بإلغاء قرارات صادرة عن لجنة تأديب القضاة، وهذه الرقابة تكفل حسن تنفيذ القانون بما يحقق الغاية منه.

وعلى ضوء ما تقدم فإن نص المادة (23) من القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م وتعديلاته، يخلو من أي عوار دستوري، وجاء تعبيراً عن إرادة المشرع، ولا يتعارض مع نصوص القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، كما أن قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (3) لسنة 2006 بشأن مدونة السلوك القضائي، ورقم (4) لسنة 2006 بلائحة التفتيش القضائي يخرجان عن نطاق الأعمال التشريعية التي تخضع لرقابة محكمتنا، وبذلك يكون ما ادعاه المدعي يخرج عن اختصاصات المحكمة الدستورية العليا ما يستوجب رفض هذه الدعوى.

### لهذه الأسباب

حكمت المحكمة الدستورية العليا برفض الدعوى ومصادرة قيمة الكفالة عملاً بأحكام المادة (2/45) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته.