

طعن دستوري: 2019/12

دولة فلسطين
المحكمة الدستورية العليا
قضية رقم (15) لسنة (4) قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية"

الحكم

الصادر عن المحكمة الدستورية العليا، المنعقدة في رام الله باسم الشعب العربي الفلسطيني، بالجلسة المنعقدة يوم الأربعاء الثامن عشر من أيلول (سبتمبر) لسنة 2019م، الموافق التاسع عشر من محرم لسنة 1441هـ.
الهيئة الحاكمة: برئاسة المستشار أ.د. محمد عبد الغني الحاج قاسم، رئيس المحكمة.
عضوية السادة المستشارين: أسعد مبارك، أ.د. عبد الرحمن أبو النصر، حاتم عباس، د. رفيق أبو عياش، فواز صايمة، هاني الناطور، عدنان أبو وردة، محمد عبد الغني العويوي.

أصدرت الحكم الآتي

في الطعن المسجل بجدول أعمال المحكمة الدستورية العليا رقم (2019/12) بعد أن أحالت محكمة صلح رام الله بقرارها الصادر في 2019/03/28م، عملاً بأحكام المادة (2/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، في الدعوى الجزائية رقم (2018/3369) جنح، والمقدم فيها لائحة اتهام من النيابة العامة في الملف التحقيقي رقم (2018/1918) نيابة رام الله، ضد:

1. عزام إسماعيل قرعان/ رام الله - البيرة، ممثلاً عن بلدية البيرة، وبصفته رئيسها.
2. موسى فرج موسى حديد/ رام الله، رئيس بلدية رام الله بصفته الوظيفية.

بتهمة:

1. اختلاق الجرائم خلافاً للمادة (209) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960م.
2. إعاقة تنفيذ أحكام القوانين والقرارات القضائية أو جباية الرسوم والضرائب خلافاً للمادة (182) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960م.

الإجراءات

بتاريخ 2019/04/01م، ورد إلى قلم المحكمة الدستورية العليا صورة عن ملف الدعوى الجزائية رقم (2018/3369) جنح، المنظور أمام محكمة صلح رام الله، تنفيذاً لقرارها الصادر في جلسة 2019/03/28م، الذي تضمن:

1. وجود شبهة عدم دستورية القرار الصادر عن مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2018م المعدل لجدول الحرف المصنفة بذيّل قانون الحرف والصناعات رقم (16) لسنة 1953م، لأن مجلس الوزراء لا يملك بأي حال إصدار أنظمة أو لوائح تفرض الرسوم على أي مواطن، لأن هذا الاختصاص معقود للمجلس التشريعي وفق أحكام المادة (88) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.

2. عدم دستورية المادة الأولى والثانية والثالثة من قرار مجلس الوزراء سابق الإشارة إليه، حيث لا يجوز أن يعدل النظام أي تشريع صادر عن المجلس التشريعي، ولأنه لا يجوز للمجلس فرض رسوم بمبلغ (25) ديناراً أردنياً على حرفة أو مهنة عند الترخيص، لأن الرسوم تفرض بقانون وليس أنظمة، والمادة الثالثة أيضاً تلغي الجداول التي يجب أن تطبق على المهنة حسب قانون رخص المهن، وتفرض رسوماً أخرى على مهن غير مصنفة.

وفي جلسة 2019/03/28م، وبعد سماع المرافعات النهائية من أطراف الدعوى الجزائية في تلك الجلسة، صدر قرار قاضي الصلح بالإحالة إلى المحكمة الدستورية العليا عملاً بأحكام المادة (2/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، حيث إن قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2018م، الذي يشتمه بعدم دستوريته لازم للفصل في الدعوى الموضوعية.

بتاريخ 2019/04/14م، تقدم وكيل المتهم الأول بمذكرة لمحكمة ملتمساً بموجبها الحكم بدستورية قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2018م.

بتاريخ 2019/04/17م، تقدم النائب العام بمذكرة عن النيابة العامة ملتمساً رد الطعن.

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق والمداولة، تجد المحكمة أن الوقائع على ما يبين من قرار الإحالة وسائر الأوراق تتلخص في أنه بتاريخ 2018/04/01م، "تقدمت نقابة أصحاب مدارس السياقة في مدينتي رام الله والبييرة بواسطة المشتكى المفوض عنها بشكوى جزائية ضد المشتكى عليهما المذكورين في مطلع هذا الحكم بسبب مخالفتها الأنظمة والأحكام القضائية المتعلقة برسوم حصول مدارس السياقة على الرخص المهنية". وبأن الجهة المشتكى عليها أصدرت مطالبات سنوية لمدارس السياقة، رغم عدم أحقيتها بمطالبة مدارس السياقة بدفع رسوم الحرف والصناعات للأسباب الواردة في الشكوى.

باشرت المحكمة المذكورة السير بإجراءات المحاكمة، إلى أن أصدر قاضي صلح رام الله قراره بعد سماع المرافعات النهائية بتاريخ 2019/03/28م، بوقف الفصل في الدعوى المنظورة وإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا وفقاً لأحكام المادتين (24) و(2/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، حتى يتمكن من إصدار حكمه بما يتفق وأحكام القانون، وذلك للفصل في شبهة عدم دستورية القرار رقم (1) لسنة 2018م، الصادر عن مجلس الوزراء لمخالفته ومخالفة مواد أحكام المادة (88) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، وذلك للأسباب والعلل الواردة في قرار الإحالة والمشار إليها سابقاً.

وحيث إن قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2018م، المعدل لجداول الحرف المصنفة بذيل قانون الحرف والصناعات رقم (16) لسنة 1953م وتعديلاته، جاء فيه: "استناداً لأحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، لا سيما أحكام المادة (70) منه، ولأحكام قانون الحرف والصناعات رقم (16) لسنة 1953م وتعديلاته، لا سيما أحكام المادة (7) منه، وبناءً على تنسيب وزير الصحة، وعلى التصنيف الصناعي الفلسطيني للأنشطة الاقتصادية (الحد الخامس)، حسب التصنيف الصناعي الموحد لجميع الأنشطة الاقتصادية (التنقيح الرابع)، والمعد من قبل الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني سنة 2014م، ... وعلى الصلاحيات المخولة لنا وتحققاً للمصلحة العامة. أصدرنا القرار الآتي":

مادة (1) القانون الأصلي: يشار إلى قانون الحرف والصناعات رقم (16) لسنة 1953م وتعديلاته، لغايات إجراء هذا التعديل بالقانون الأصلي.

مادة (2) الرسوم: لغايات هذا القرار يستوفى مبلغ (25) دينار أردني عن كل حرفة مصنفة عند الترخيص.

مادة (3) تعديل ذبول القانون الأصلي: يلغى العمل بذبول القانون الأصلي ويستعاض عنهم بالجدول التالية: "...

وقد قرر مجلس الوزراء في القرار الصادر عنه رقم (16/198/17م.و.ر.ح) للعام 2018م، المصادقة على تعديل جدول الحرف المصنفة بذبول قانون الحرف والصناعات رقم (16) لسنة 1953م وتعديلاته، وجاء في المادة الثانية منه أن على الجهات المختصة تنفيذ أحكام هذا القرار، كل فيما يخصه، ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

وحيث تجد المحكمة الدستورية العليا أن الإحالة تمت بناءً على قرار قاضي محكمة الصلح الذي رأى أن هناك شبهة عدم دستورية القرار الصادر عن مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2018م، وعدم دستورية المواد الواردة فيه لمخالفتها أحكام المادة (88) من القانون الأساسي، فعليه يتحدد نطاق الدعوى الدستورية الماتلة بالفصل (فيما إذا كان قرار مجلس الوزراء المشار إليه دستورياً أو مخالفاً للقانون الأساسي فقط)، وذلك دون الخوض في موضوع الشكوى الجزائية المنظورة أمام محكمة صلح رام الله، صاحبة الاختصاص بالبت والفصل فيها بالبراءة أو الإدانة و/أو فيما إذا كانت مهنة تعليم قيادة السيارات تخضع لرسوم الرخصة حسب قانون الحرف والصناعات أم لا.

وحيث إنه لما كانت المادة (88) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته تنص على: "فرض الضرائب العامة والرسوم، وتعديلها وإلغاؤها، لا يكون إلا بقانون، ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها، في غير الأحوال المبينة في القانون".

وجاء في المادة (89) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته أنه: "يبين القانون الأحكام الخاصة بتحصيل الأموال العامة وبإجراءات صرفها".

وتجد محكمتنا فيما يتعلق بهذه النصوص وما ورد فيها للفصل في المسألة الدستورية المتعلقة بتفسير مفهوم القاعدة الدستورية التي نص عليها القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، في المادة (88) منه ألا وهي أن: "فرض الضرائب العامة والرسوم، وتعديلها وإلغاؤها لا يكون إلا بقانون...". وما جاء في أحكام المادة (89) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، المشار إليها سابقاً. وحيث إن ما استقر عليه الفقه والقضاء الدستوري الذي أجمع على أن مواد الدستور تتطلب أحياناً إما صدور القانون وأحياناً في الأحوال المبينة في القانون، وأحياناً أخرى حسبما هو مبين في القانون وأن هذا التنوع لم يأت عفواً بل مقصوداً ويترتب على ذلك أنه حينما تتطلب المادة الدستورية "القانون" في الموضوع، إنما يكون المراد بذلك أن تُمنع السلطة التنفيذية تنظيم ما يتعلق بهذا الموضوع بنظام، وحين يكتفي الدستور بالإحالة على القانون لبيان ما يتبع في مسألة معينة، فإنه يجيز ضمناً أن يفوض السلطة التنفيذية في إصدار الأنظمة المناسبة في الحدود والشروط التي يعينها.

وحيث إن نص المادة (88) من القانون الأساسي جاء واضح الدلالة على أن الضرائب والرسوم لا تفرض إلا بقانون، فإنه يبيّن على ذلك أنه يمنع على السلطة التنفيذية فرضها بنظام، إلا أنه إذا فرضت الضريبة أو الرسم بموجب قانون وأنيطت بالسلطة التنفيذية حق إصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام القانون، فيجوز لها عندئذ إصدار الأنظمة اللازمة لذلك (كما هو حاصل في هذه الدعوى)، وبالتالي يكون النظام الذي تضعه "السلطة التنفيذية" لهذا الغرض تنفيذاً وتطبيقاً لأحكام القانون لا خروجاً على أحكام المادة (88) والمادة (89) من القانون الأساسي.

وحيث إن القرار الصادر عن مجلس الوزراء موضوع الإحالة المعدل لجداول الحرف المصنفة بذيل قانون الحرف والصناعات قد استند إلى أحكام المادة (70) من القانون الأساسي التي أعطت الحق لمجلس الوزراء بإصدار لوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين السارية، مثل قانون الحرف والصناعات رقم (16) لسنة 1953م، إذ جاء في نص المادة (70) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته: "المجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين، وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين".

وحيث إن قرار مجلس الوزراء المذكور استند إلى أحكام قانون الحرف والصناعات رقم (16) لسنة 1953م وتعديلاته، لا سيما أحكام المادة (7) منه التي نصت على: "يجوز لوزير الصحة بموافقة مجلس الوزراء أن يصدر قرارات يضيف بموجبها أية حرفة إلى قائمة الحرف المصنفة المدرجة في الجدول الملحق بهذا القانون، أو أن يزيد أو ينقص الرسوم المفروضة على أية حرفة من تلك الحرف أو أن يجري أي تغيير في قائمة الحرف أو في الرسوم عن أي منها".

من كل ما تقدم، يتبين أن المشرع ارتأى أن يفوض السلطة التنفيذية في تنظيم هذا النوع من الرسوم المتعلق بالحرف والصناعات، وذلك لاعتبارات سائغة مستخلصة من طبيعة الرسم ذاته وفي حدود هذه الفئة من الرسوم دون غيرها من حيث تحديد الحرف والصناعات موضوع قانون الحرف والصناعات رقم (16) لسنة 1953م، وضمن الحدود الواردة في القانون ذاته خاصة المادة (7) منه، بما يحقق الغاية المرجوة من فرض الرسوم، ومفاد ذلك أن القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، ومن خلال المواد (70) و(88) و(89) جعل الاختصاص بفرض هذا النوع من الرسوم وفقاً للقانون أو حسبما هو مبين في القانون.

لذلك

ولما تم بيانه، وحيث إنه لما كان ما ينعاه قاضي محكمة صلح رام الله في قراره بالإحالة إلى محكمتنا من أن قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2018م، المعدل لجداول الحرف المصنفة بذيل قانون الحرف والصناعات رقم (16) لسنة 1953م وتعديلاته، والمواد التي يتضمنها وجود شبهة بعدم دستوريته ويخالف أحكام المادة (88) من القانون الأساسي، تجد المحكمة أن ذلك غير قائم على سند ومتعين الرفض.