

طعن دستوري

2017/4

دولة فلسطين
المحكمة الدستورية العليا
قضية رقم (12) لسنة (2) قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية"

الحكم

الصادر عن المحكمة الدستورية العليا في رام الله باسم الشعب العربي الفلسطيني بالجلسة المنعقدة يوم الأحد الموافق التاسع عشر من شهر تشرين الثاني (نوفمبر) 2017م، الموافق الثلاثون من شهر صفر 1439هـ.

الهيئة الحاكمة: برئاسة المستشار أ.د. محمد عبد الغني الحاج قاسم رئيس المحكمة. عضوية السادة المستشارين: أسعد مبارك، أ.د. عبد الرحمن أبو النصر، فتحي أبو سرور، حاتم عباس، د. رفيق أبو عياش، عدنان أبو ليلى، فواز صايمة.

الإجراءات

بتاريخ 2017/03/28م، قررت محكمة صلح جنين في الدعوى الحقوقية رقم (2016/487)، وعملاً بأحكام المادة (2/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م، وقف السير في هذه الدعوى، وإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في المسألة الدستورية المتعلقة بتحديد مرتبة الاتفاقية الدولية المصادق عليها بالنسبة للتشريعات الداخلية الفلسطينية، مع بيان آليات نفاذها في القانون الداخلي الفلسطيني لتكتسي صفة الإلزام، وحيث أن تطبيق الاتفاقية الدولية في هذا النزاع لاسيما اتفاقية المقر لسنة 1996م، دون قواعد القانون الداخلي قد يثير الشبهة بمخالفة دستورية لنص المادة (30) من القانون الأساسي الفلسطيني.

إن قاضي الموضوع الذي أحال القضية إلى المحكمة الدستورية العليا استعرض نص المادة (30) من القانون الأساسي لسنة 2003م، المعدل سنة 2005م، والتي تنص على: "1. التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل فلسطيني حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي، وينظم القانون إجراءات التقاضي بما يضمن سرعة الفصل في القضايا. 2. يحظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء".

ويرى أن ما أثارته الجهة المدعى عليها من تمتعها بالحصانة، وفقاً لما كانت دولة فلسطين قد وقعت اتفاقية مقر رئاسة الأونروا في الضفة الغربية وقطاع غزة بتاريخ 1996/07/05م، وما تبعها من مذكرات تفسيرية بين السيد وزير الخارجية الفلسطيني والسيد المفوض العام للأونروا، ويتم بموجبها تأكيد الحصانة للجهة المدعى عليها سناً لاتفاقية المقر لسنة 1996م، وأحكام اتفاقية 1946م، المتعلقة بامتيازات وحصانات الأمم المتحدة.

كما استعرض بعض الأحكام القضائية الفلسطينية، ورأى أن الفصل في هذا الدفع يستدعي بيان مرتبة الاتفاقية الدولية بالنسبة للتشريع الداخلي الفلسطيني وأي القواعد الواجبة التطبيق في النزاع المعروف على هذه المحكمة حال التعارض بين أحكام الاتفاقية الدولية والقانون الداخلي الفلسطيني. كما أن قاضي الموضوع استعرض ما جاء به الفقه الدولي في مسألة علاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي، واستعرض نظرية وحدة القانون، ونظرية ثنائية القانون. وخلص أن القضاء الدولي قد استقر على تغليب تطبيق أحكام الاتفاقيات الدولية على أحكام القوانين الداخلية حال التعارض بينهما. وأشار في هذا المقام إلى الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية لسنة 1988م، بخصوص النزاع بين الولايات المتحدة والأمم المتحدة حول اتفاقية المقر، والنزاع الخاص بإغلاق مقر منظمة التحرير في نيويورك. وحيث أشار الرأي الاستشاري إلى أن الولايات المتحدة ملزمة باحترام التزاماتها الدولية، ولا يمكن أن تندرج بتعارض قانونها الداخلي مع اتفاقية المقر الموقعة بين الولايات المتحدة الأمريكية والأمم المتحدة. وخلص إلى أن ما استقر عليه القضاء الدولي يتوافق مع نص المادة (27) من اتفاقية فيينا للمعاهدات سنة 1969م، والتي تنص على: "لا يجوز لطرف في معاهدة أن يحتج بنصوص قانونه الداخلي كمبرر لإخفاقه في تنفيذ المعاهدة".

المحكمة

حيث أن القانون الأساسي لسنة 2003م، المعدل سنة 2005م، لم يبين ولم يضع آليات إدماج إنفاذ الاتفاقات الدولية في النظام القانوني الداخلي الفلسطيني. وأن ما جاء في المادة العاشرة من القانون الأساسي المشار إليه لا يدعو حثاً لدولة فلسطين للانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الإقليمية والدولية التي تحمي حقوق الإنسان، ولكن لم يعالج مسألة آليات إدماج الاتفاقيات وعلاقتها بالقانون الداخلي الفلسطيني.

وبالعودة إلى ظاهر نص المادة (2/30) من القانون الأساسي المعدل، فإنها لم تشر إلى الاتفاقيات الدولية، إذ أشارت إلى عدم تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء، ومن ثم فإن الاتفاقيات الدولية ليست قرارات أو أعمال إدارية، وإنما قد تم تصنيفها في سياق القانون الإداري ضمن أعمال السيادة التي تخرج عن رقابة القضاء الإداري، وبالتالي فإن الدفع بعدم دستورية تحصين أعمال وكالة الغوث من رقابة القضاء وفقاً لاتفاقية المقر لا نجد له أساس في القانون الأساسي. أمّا مسألة إدماج هذه القواعد في القانون الداخلي، فإننا نرى العود إلى طبيعة تلك القواعد التي يتم الدفع بالتمسك بها ألا وهي الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، وهذه القواعد قبل أن يتم تنظيمها باتفاقيات دولية في اتفاقية فيينا لسنة 1961م، هي قواعد عرفية، ومن ثم فإن الغالبية العظمى من الدول تعتمد القواعد العرفية كجزء لا يتجزأ من القانون الداخلي.

ولما كان الفقه والقضاء الدوليين قد استقرا على أن الاتفاقيات الدولية تعبر في جوهرها عن إرادة الدول في التعبير عن سيادتها في التوقيع والمصادقة والانضمام للاتفاقيات الدولية، فإن تعبير الدولة عن هذه السيادة أنها قبلت ضمناً التنازل عن جزء من سيادتها لصالح سيادة القانون الدولي العام، من خلال التعبير عن إرادة مشتركة بين الدول للمصادقة على هذه الاتفاقيات لجهة تكريس أحقية الجماعة الدولية

في تشكيل نظام قانون دولي، تصبح فيه القواعد الاتفاقية والعرفية جزءاً من القانون الوطني بالنتيجة. ولما أصبح من غير المستساغ أن يكون تمسك الدول بسيادتها عائقاً أمام احترام التزاماتها القانونية الدولية المنبثقة بصورة أولية عن ميثاق هيئة الأمم المتحدة ومواثيق حقوق الإنسان التي تحمل في طياتها بعض الحقوق التي أصبحت تشكل قواعد أمرّة.

ولما كانت المادة (46) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969م، قد أوضحت أنه لا يجوز لأي دولة أن تنتصل من التزاماتها الدولية الناشئة عن المعاهدات بحجة تعارضها مع قانونها الداخلي أو عدم تصديقها دستورياً، وهو ما قضى به الحكم الصادر عن محكمة العدل الدولية الدائمة بشأن قضية ويمبلدون سنة 1923م، وكذلك ما قضى به حكم محكمة العدل الدولية بشأن النزاع بين هيئة الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية سنة 1988م، بشأن اتفاق مقر الأمم المتحدة في نيويورك سنة 1947م، حيث غلبت محكمة العدل الدولية أحكام القانون الدولي على القانون الداخلي الأمريكي، عندما قررت أن "الولايات المتحدة الأمريكية ملزمة باحترام التزاماتها الدولية"، ومؤكدة لمبدأ سمو القانون الدولي على قواعد القانون الداخلي عند وجود تعارض بينهما باعتباره مبدأ ثابتاً في القانون الدولي المعاصر، حيث يتطلب أداء المبعوث الدبلوماسي لمهمته تمتعه بالاستقلال في تصرفاته، ومعاملته باحترام، وتقديم الرعاية الواجبة.

وفي سبيل ذلك، أقر العرف الدولي والاتفاقيات الدولية للمبعوثين الدبلوماسيين عدداً من الامتيازات تضمن لهم الاحترام اللازم، ولعل من أهم هذه الامتيازات إلى جانب الحصانة الدبلوماسية الإغفاء من القضاء الإقليمي، عدا عن الاستثناءات المحددة على سبيل الحصر.

والإغفاء من القضاء الإقليمي يشمل القضاء الجنائي والقضاء المدني. فالإغفاء من القضاء الجنائي الإقليمي هو نتيجة للحصانة التي يتمتع بها، فلا يجوز التعرض له أو القبض عليه لأي سبب، كذلك لا يجوز محاكمته على أي جريمة يرتكبها. وهذا الإغفاء لا يحتمل أي استثناء، وإنما للدولة الطلب من دولته استدعائه ومحاكمته.

أما الإغفاء من القضاء المدني فيعود إلى ما تقتضيه طبيعة العمل الدبلوماسي من التمتع بالاستقلالية في ممارسته لمهامه، وإنما مؤدى ذلك ليس ضياع حقوق الأشخاص، وإنما يمكن أن يلجؤوا إلى الجهة التي تتبعها البعثة الدبلوماسية.

وفي الحالة الماثلة أمامنا، نحن أمام منظمة دولية أبرمت اتفاقاً مع السلطة الوطنية الفلسطينية سنة 1996م، لتطبيق الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها أعضاء وممثلو الأمم المتحدة في الدول المختلفة وفقاً لاتفاقية سنة 1946م. ومن ثم فإن ما نثيره هذه القضية ليس غياب القواعد الواجبة التطبيق، إذ أن الحقائق المتمثلة بتمتع مبعوثي الأمم المتحدة لدى دولة فلسطين لا يمكن تغيبها عن الواقع المطروح والمائل أمامنا، وإنما في ظل أن هذه القواعد ليست جزءاً من التشريع الداخلي الفلسطيني، فإن الحق يقال كما طرحه قاضي الموضوع في طلب الإحالة في تحديد العلاقة بين القانون الداخلي والقانون الدولي، وما تم طرحه من نظريات فقهية في العمل الدولي كانت الأساس للعمل الدولي والقضاء الدولي، حيث عمدت معظم الدول إلى إدراج تحديد تلك العلاقة في أنظمتها القانونية، وبالذات في دساتيرها، وهذا ما افتقر إليه القانون الأساسي لسنة 2003م، وتعديلاته سنة 2005م.

وفي هذا المقام ترى المحكمة أننا أمام حالة قانونية لا بد من البت بشأنها، ألا وهي أننا أمام قواعد قانونية

دولية متمثلة في الاتفاق بين السلطة الفلسطينية والمنظمة الدولية، بشأن احترام الحصانات والامتيازات التي تتمتع بها المنظمة الدولية في أراضي دولة فلسطين. علماً أن دولة فلسطين أصبحت طرفاً في اتفاقية فيينا لسنة 1961م، بشأن الحصانات والامتيازات الدبلوماسية سنة 2014م، واتفاقية فيينا لقانون المعاهدات سنة 1969م.

هذه القواعد لم تدخل التشريعات الوطنية الفلسطينية، ولم تصبح جزءاً منه، ومن ثم لأيهما العلوية لقواعد القانون الدولي، أم لقواعد القانون الداخلي، أم لا علاقة بينهما؟، وانتظار عملية تشريعية تتم بموجبها إدماج قواعد القانون الدولي الملزمة في النظام القانوني الفلسطيني عبر عملية تشريعية متكاملة.

ومن ثم فإن المحكمة ترى ولتحديد العلاقة بين القانون الداخلي والقانون الدولي لأبد من النظر إلى طبيعة تلك القواعد ابتداءً، ومن ثم لأبد من أخذ وضع دولة فلسطين من أنها تقدم نفسها كدولة تحترم التزاماتها الدولية، وهذا جزء من كفاحها ونضالها القانوني لتجسيد دولة فلسطين كدولة بين دول العالم المتمدنة، تعمل على احترام التزاماتها الدولية.

وفي هذا المقام يجب التأكيد على قضية أساسية، وهي أن وضع دولة فلسطين في تطورهما القانوني لا بد أن تعطي الاعتبار للقانون الدولي وحتى ولو لم تكن هذه القواعد الدولية قد أدمجت في القانون الداخلي، إلا إذا تعارضت مع القيم الدينية والسياسية والثقافية للشعب الفلسطيني.

وبالتدقيق، تجد المحكمة أن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، قد خلا من تحديد مرتبة الاتفاقيات الدولية بالنسبة للقانون الوطني، باستثناء الإشارة الواردة في المادة (10) من هذا القانون، والتي حثت دولة فلسطين للانضمام لاتفاقيات حقوق الإنسان، وأكدت على أن حقوق الإنسان ملزمة وواجبة الاحترام، وحيث تجد المحكمة أن القانون الأساسي لم يبين آليات إدماج قواعد الاتفاقيات الدولية في القانون الوطني. ولما كان الفقه قد جعل من عدم اشتراط آليات معينة لإدماج وإنزال مقتضيات هذه الاتفاقيات الدولية في منظومة القوانين الداخلية مسألة تؤكد أن النظام القانوني الدولي والنظام القانوني الداخلي هما وحدة واحدة، وهذا ما ينسحب على الحالة الدستورية الفلسطينية في ظل عدم تحديد القانون الأساسي الفلسطيني لهذه الآليات.

وحيث أن الفقه والقضاء الدوليين قد استقرا على مبدأ سمو الاتفاقيات الدولية على التشريعات الوطنية في هذه الحالة، ولما كانت فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية تتمتعان بالشخصية القانونية الدولية، وحيث أن دولة فلسطين وكتعبير عن هذه الشخصية القانونية قد صادقت في السنوات الأخيرة على عشرات الاتفاقيات الدولية، فإن هذه الممارسة النشطة لدولة فلسطين تؤكد أنها قد ذهبت إلى التفاعل الإيجابي مع منظومة القانون الدولي بكل مكوناتها بما يكفل الحفاظ على الهوية الوطنية والدينية والثقافية للشعب العربي الفلسطيني.

ولما كانت الحصانة التي تتمتع بها المدعى عليها في الدعوى الموضوعية وكالة غوث وتشغيل اللاجئين المضموم إلى أوراق الدعوى بتاريخ 2017/01/02م، قد انصب على أن وكالة غوث وتشغيل اللاجئين هي هيئة فرعية تابعة للأمم المتحدة، وهي في مأمّن من كل أشكال الإجراءات القانونية لكونها تتمتع بالحصانة، عملاً بأحكام اتفاقية سنة 1946م، المتعلقة بامتيازات وحصانات الأمم المتحدة، هي مسألة تتصل بالتنظيم الدولي، وذلك تعبيراً عن تنازل الدول عن جزء من سيادتها لصالح الجماعة

الدولية، وحيث أن الحق في اللجوء للقضاء المنصوص عليه في المادة (30) من القانون الأساسي هي مسألة تتصل بالنزاعات الوطنية دون النزاعات التي أكتسبت (اتفاقياً و عرفياً) الأمم المتحدة ومؤسساتها حصانة شاملة، وحيث أن المواطن الفلسطيني (المدعي) بموجب هذه الاتفاقيات له الحق في اقتضاء حقوقه بوسائل أخرى.

لهذه الأسباب

تقرر المحكمة بالأغلبية الفصل في المسألة الدستورية موضوع الإحالة بتأكيد سمو الاتفاقيات الدولية على التشريعات الداخلية، بحيث تكسب قواعد هذه الاتفاقيات قوة أعلى من التشريعات الداخلية، بما يتواءم مع الهوية الوطنية والدينية والثقافية للشعب العربي الفلسطيني، مع تمتع الأمم المتحدة ومؤسساتها بالحصانة من الإجراءات القضائية الوطنية.