

طعن دستوري
رقم: 2016/14

دولة فلسطين
المحكمة الدستورية العليا
طعن رقم (14) لسنة 2 قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية"

الحكم

الصادر عن المحكمة الدستورية العليا في رام الله، المأذونة بإجراء المحاكمة وإصدار الحكم باسم الشعب العربي الفلسطيني بالجلسة المنعقدة يوم الخميس الموافق الخامس من شهر كانون الثاني (يناير) 2017م، الموافق 7 ربيع الآخر 1438.

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

المستدعية (الطاعن): جمعية الرعاية الطبية العربية المسجلة لدى وزارة الداخلية تحت الرقم (RA-22282-M) بواسطة ممثلها القانوني رئيس مجلس الإدارة د. إبراهيم سليمان إبراهيم غنام/ البيرة.

وكيلها المحاميان: عميد عناني، وشاكر دار علي/ رام الله.

المستدعى ضد هم (المطعون ضد هم):

1. رئيس دولة فلسطين بالإضافة إلى وظيفته.
2. رئيس الوزراء بالإضافة إلى وظيفته.
3. وزير الداخلية بالإضافة إلى وظيفته.
4. النائب العام بالإضافة إلى وظيفته.

الإجراءات

بتاريخ 2016/12/19م، تقدمت الجهة الطاعنة بواسطة وكيلها بهذه الدعوى للطعن بعدم دستورية المادة (37) من القانون رقم (1) لسنة 2000م، بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لمخالفتها أحكام القانون الأساسي الفلسطيني من حيث مخالفة النص المطعون بعدم دستوريته لحرية العمل والعمل النقابي، ويتجاوز الحكمة التشريعية المقررة بخصوص إنشاء الجمعيات وتنظيم أعمالها وأهدافها، كما يتناقض وكافة المبادئ والأسس التي أوجدها القانون الأساسي الفلسطيني للسلطة القضائية واختصاص المحاكم بكافة أشكالها بإصدار القرارات المتعلقة بإنهاء و/أو حل أي من الجمعيات والشركات و/أو الأشخاص المعنوية، وأن جعل الاختصاص لوزير الداخلية بحل أي من الجمعيات فيه اعتداء على اختصاص السلطة القضائية.

وطلبت المستدعية (الطاعن) بالنتيجة الحكم باعتبار المادة (37) من قانون الجمعيات رقم (1) لسنة 2000م، بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية نصاً مخالفاً للنظام الأساسي الفلسطيني، وشل كافة آثارها مع إلزام المستدعي ضدّهم بالرسوم والمصاريف وأتعاب المحاماة. تقدم النائب العام بلائحة جوابية خلال المدة القانونية طلب بموجبها الحكم برد الاستدعاء وإلزام المستدعين بالرسوم والمصاريف وذلك للأسباب الواردة فيها.

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق تفيد وقائع ومجريات الدعوى أن المستدعية سبق وأن تقدمت لدى محكمة العدل العليا بالدعوى رقم (2016/6) بتاريخ 2016/1/13م، ضد المستدعي ضدّهما (وزير الداخلية والنائب العام إضافة لوظيفتهما)، موضوعها الطعن بالقرار رقم (48) لسنة 2015م، الصادر عن وزير الداخلية بتاريخ 2015/12/3م، والقاضي بحل جمعية الرعاية الطبية العربية الخيرية، والمسجلة تحت رقم (RA-22282-M) وبأشرت محكمة العدل العليا النظر في الدعوى، وبعد استكمال الإجراءات لديها تم تأجيل الدعوى إلى تاريخ 2016/12/19م، لإصدار القرار، إلا أن الجهة المستدعية بالتاريخ المذكور تقدمت بالدعوى الدستورية الماثلة رقم (2016/14)، وطلبت وقف السير في الدعوى المنظورة أمام محكمة العدل العليا لحين البت في الطعن الدستوري المائل، ورغم اعتراض رئيس النيابة على عدم جدية الدفع وطلب رده وإصدار القرار، إلا أن الهيئة الحاكمة قررت (لورود الطعن الدستوري (ك/1) مما يستشعر الجدية من قبل الجهة المستدعية في طعنها وعملاً بأحكام المادة (2/27) من قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006م، والمادة (126) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001م، فإن المحكمة تقرر تأجيل الدعوى لحين صدور قرار من المحكمة الدستورية في الطعن رقم (2016/14) وأفهم في 2016/12/19م، وفي ضوء ذلك، فإن محكمة العدل العليا قد حجبت دورها كمحكمة موضوع في البت في النزاع المعروف أمامها منذ سنة، واستجابت لطلب وكيل المستدعية (الطاعن) بوقف السير في الدعوى لحين البت في الطعن الدستوري المائل، فإن ذلك يقتضي بيان أن المادة (27) من قانون المحكمة الدستورية العليا قد حددت أسلوب المحكمة في الرقابة على الدستورية وطرق تحريك الدعوى أمامها، إذ يتضح من هذا النص أن أسلوب الرقابة الدستورية يتنوع إلى أربعة أنواع، أي أن هناك أربعة أساليب يمكن بأحدها أن تمارس المحكمة رقابتها على دستوريه القوانين وهذه الطرق هي:

أولاً: بطريق الدعوى الأصلية المباشرة التي يقيمها الشخص المتضرر الذي انتهكت حقوقه الدستورية المنصوص عليها في القانون الأساسي المعدل حصراً كحق أصيل، شريطة أن يكون المدعي في مركز قانوني يمسه النص المطعون فيه دون الإخلال بمبدأ درجات التقاضي واللجوء إلى القاضي الطبيعي ابتداءً، وإثارة الدفوع بعدم الدستورية أمام قاضي الموضوع، وفي حال عدم المرور على محكمة الموضوع وإقامة الدعوى الأصلية المباشرة لدى المحكمة الدستورية سنداً لأحكام المادة (1/27) دستورية، فإن ذلك لا يؤدي إلى الانتقاص من حق التقاضي كي لا يحرم الشخص المتضرر من حقه الطبيعي المنصوص عليه في القانون الأساسي المعدل في باب الحقوق والحريات العامة إذا انتهكت تلك الحقوق أو الحريات.

ثانياً: الرقابة عن طريق الإحالة من محكمة الموضوع، نصت الفقرة الثانية من المادة (27) من قانون المحكمة الدستورية العليا بقولها: "إذا تراءى لإحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي أثناء نظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص في قانون أو مرسوم أو لائحة أو نظام أو قرار لازم للفصل في النزاع، أو قفت الدعوى وأحالت الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في المسألة الدستورية". يتضح من ذلك أن المشرع أعطى الحق لقاضي الموضوع بأن يلجأ إلى المحكمة الدستورية العليا كلما رأى أن نصاً ما في قانون أو مرسوم أو لائحة أو نظام أو قرار لازم للفصل في النزاع المعروض أمامه بصرف النظر عن مصالح الخصوم في الدعوى الموضوعية. ومقتضى ذلك أن من حق أي محكمة في السلم القضائي أن تحيل من تلقاء نفسها أي نص تراه غير دستوري إلى المحكمة الدستورية العليا، شريطة أن يكون النص المحال لازم للفصل في الدعوى الموضوعية، بحيث تقرر محكمة الموضوع وقف السير في الدعوى وإحالة الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في المسألة الدستورية.

ثالثاً: الرقابة بطريق الدفع الفرعي، نصت الفقرة الثالثة من المادة (27) من قانون المحكمة الدستورية العليا بقولها: "إذا دفع الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي بعدم دستورية نص في قانون أو مرسوم أو لائحة أو نظام أو قرار، ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جديّ أجلت نظر الدعوى وحددت لمن أثار الدفع ميعاداً لا يجاوز تسعين يوماً لرفع دعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا، فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد اعتبر الدفع كأن لم يكن". من ذلك يتضح أن الدفع بهذا الأسلوب يعتبر من أكثر الأساليب شيوعاً في المحاكم، بأن يدفع أحد الخصوم بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة أو مرسوم أو نظام أو قرار، وعلى محكمة الموضوع أن تبحث مدى جدية هذا الدفع، فإذا تحققت من جدية فعليها أن تؤول الفصل في الدعوى المنظورة أمامها وتحدد ميعاداً للخصوم لا يتجاوز (90) يوماً لرفع الدعوى الدستورية، فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد اعتبر الدفع كأن لم يكن. وعلى قاضي الموضوع أن يتحقق من مسألتين أساسيتين:

الأولى: أن يكون الفصل في المسألة الدستورية منتجاً، أي أن تكون المسألة المطعون بعدم دستورتيتها متصلة بموضوع النزاع في الدعوى الأصلية، وأن الحكم بعدم الدستورية يستفيد منه صاحب الشأن في الدعوى المنظورة، فإذا اتضح له عكس ذلك رفض الدفع بعدم الدستورية واستمر في نظر الدعوى الموضوعية دون التفات لمسألة الدستورية.

الثانية: يجب أن يتحقق قاضي الموضوع من وجود شبهة في عدم دستورية النص المطعون فيه، والشك والحالة تلك يفسر في جانب عدم الدستورية عند تقدير مدى جدية الدفع، علماً أن قرار القاضي بشأن الجدية ليس نهائياً بل يخضع للطعن بطرق الطعن المقررة قانوناً، لأن الدفع بعدم الدستورية هو دفع موضوعي يمكن إثارته في أي مرحلة من مراحل الدعوى، كما أنه دفع قانوني يمكن إثارته أمام محكمة النقض لتعلقة بالنظام العام.

رابعاً: الرقابة بأسلوب التصدي من المحكمة الدستورية العليا، أجاز قانون المحكمة الدستورية العليا في المادة (4/27) للمحكمة حق التصدي لأي نص غير دستوري متصلاً بالنزاع المعروض عليها من تلقاء نفسها والفصل بعدم دستوريته، إذ لا يعقل أن يخول المشرع محاكم الموضوع حق الإحالة ثم يحرم المحكمة الدستورية ذاتها من استعمال حق التصدي وهي صاحبة الولاية العامة فيما يتصل

بدستورية القوانين واللوائح، وبذلك يكون حق التصدي من قبل المحكمة الدستورية مكماً للدفع الفرعي من الخصوم وحق الإحالة من محاكم الموضوع وطريق الدعوى الأصلية المباشرة باعتبار أن هذه الأساليب الأربعة للرقابة على دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها حلقات لتوكيد الشرعية الدستورية. وفي ضوء ما تم بيانه لا بد لنا من أن نبين دور محكمة الموضوع في تقدير جدية الدفع، إذ يلزم أن يستوثق قاضي الموضوع ابتداءً أن النص المدفوع بعدم دستوريته لازم للفصل في الدعوى الموضوعية أم لا، فإن كان غير لازم يلتفت عنه لانعدام مصلحة مبدي الدفع في إثارة أمر دستوريته، ثم على قاضي الموضوع أن يبحث عن إمكانية الفصل في النزاع دون التعرض للدستورية كأن يكون هناك دفع بالسقوط أو الانقضاء أو التقادم أو لغير ذلك من أسباب، كما عليه أيضاً إثبات الدفع بصورة دقيقة بمحضر الجلسة، شريطة أن يكون محدداً للنص التشريعي المطعون بعدم دستوريته و النص الدستوري المدعى بمخالفته وأوجه المخالفة حتى تتمكن المحكمة الدستورية من تحديد نطاق الدعوى، وهذا أمر جوهري في دعاوى الدستورية.

وحيث الأصل أن كل ما يصدر عن السلطة التشريعية من قوانين صحيح وصادر بالموافقة للقانون الأساسي المعدل، لذا فإنه في مجال تقدير جدية الدفع لا يجب أن يتمسك القاضي أو يضع في اعتباره هذه القرينة، وإنما إذ ثار شك حول دستورية النص ولم يستطع قاضي الموضوع ترجيحه بما ينفيه، فإن الشك في هذه المرحلة يفسر في جانب عدم الدستورية، لأنه في كل الأحوال تقدير مبدي ومع ذلك، فإذا رفضت محكمة الموضوع الدفع المطروح في كل الأحوال تقضي في موضوع الدعوى، وإذا لم يرتض صاحب الشأن الحكم الصادر بالدعوى فيمكن أن يطعن فيه أمام المحكمة الواجب الطعن في الحكم الصادر في النزاع. أما إذا رأت محكمة الموضوع جدية الدفع فيجب أن يكون تقديرها لذلك واضحاً وصريحاً دون أن تتعمق في المسألة أو المسائل الدستورية المطروحة عليها، وتقتصر فيها بقضاء منهيلاً لولاية المحكمة الدستورية العليا صاحبة الاختصاص فيما إذا كانت المسائل المطروحة مشوبة كلياً أو جزئياً بعيب عدم الدستورية أم لا.

وبالعودة إلى الدعوى الدستورية الماثلة وأصولها، نجد أن محكمة العدل العليا قررت تأجيل الدعوى المنظورة أمامها رقم (2016/6) في جلسة 2016/12/19م، والمرفوعة للقرار من لدنها في ذات التاريخ لحين صدور قرار من المحكمة الدستورية في الطعن رقم (2016/14). علماً أن هذا الطعن مقدم إلى المحكمة الدستورية بتاريخ 2016/12/19م. والجدير بالملاحظة أن محكمة العدل العليا بصفتها محكمة موضوع استندت في قرارها المذكور لأحكام المادة (2/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م، الأمر الذي يغدو قرارها في هذا الخصوص غير مستند لصحيح قانون المحكمة الدستورية العليا لأن المادة (2/27) دستورية عند تطبيقها تتطلب أن تستشعر محكمة الموضوع من تلقاء ذاتها عدم دستورية نص قانوني لازم للفصل في النزاع المعروض أمامها، ومن ثم تقوم من تلقاء نفسها ودون دفع فرعي من الخصوم بوقف السير في الدعوى وإحالة الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة الدستورية للفصل في المسألة الدستورية التي ارتأتها محكمة الموضوع. وحيث أن الدعوى الدستورية الماثلة دخلت في حومة قضاء المحكمة الدستورية العليا بما يناقض طريقي الدفع والإحالة اللذين استلزمتهما الفقرتين الثانية والثالثة من المادة (27) دستورية، لما كان ذلك، وكانت الجهة المستدعية لم تدفع أمام محكمة الموضوع بعدم دستورية النص التشريعي الذي أثار

شبهة مخالفة للقانون الأساسي، ولم تبين في كل الأحوال النص الدستوري المحدد في القانون الأساسي المعدل بمخالفته وأوجه المخالفة سنداً لأحكام المادة (28) من قانون المحكمة الدستورية العليا التي تنص على أنه: "يجب أن يتضمن القرار الصادر بالإحالة إلى المحكمة أو لائحة الدعوى المرفوعة إليها وفقاً لحكم المادة السابقة بيان النص التشريعي المطعون بعدم دستوريته والنص الدستوري المدعى بمخالفته وأوجه المخالفة"، والمقصود بالمادة السابقة، هي المادة (27) دستورية سابق الإشارة إليها. الأمر الذي يجعل من ذلك عصي الرقابة من قبل القضاء الدستوري، مما يتعين معه الحكم بعدم قبول الدعوى.

لذلك

تقرر المحكمة عدم قبول الطعن ومصادرة الكفالة وتضمين المستدعية المصاريف والرسوم ومبلغ (100) دينار أردني أتعاب محاماة لخزينة الدولة.

قراراً صدر بتاريخ 2017/1/5م.