

## المحكمة الدستورية العليا المنعقدة في مدينة رام الله قضية رقم (01) لسنة (01) قضائية، المحكمة الدستورية العليا "تفسير"

تفسير دستوري  
رقم 01/2016

### نص الحكم

باسم الشعب العربي الفلسطيني  
المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة بتاريخ 18/ أيلول "سبتمبر" 2016م، الموافق 16/ ذي الحجة/ 1437 هـ. برئاسة السيد المستشار د. محمد الحاج قاسم/ رئيس المحكمة. والسادة المستشارين/ أسعد مبارك، عبد الرحمن أبو النصر، فتحي الوحيدى، فتحي أبو سرور، عدنان أبو ليلى، رفيق أبو عياش، فواز صايمة/ أعضاء. وقد تنحى عن المشاركة بالنظر في طلب التفسير الأستاذ المستشار/ حاتم عباس بصفته كان أحد وكلاء المستدعى ضدّهم استناداً إلى قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001م وتعديلاته، بناءً على نص المادة (141) فقرة (هـ) من الباب التاسع، والتي تنص على: "إذا كان قبل اشتغاله بالقضاء قد أفتى أو ترافع عن أحد الخصوم في الدعوى أو كتب أو أدلى بشهادة فيها".

أصدرت القرار الآتي:

في القضية رقم (1) بجدول المحكمة الدستورية العليا رقم (1) لسنة 2016م، قضائية "تفسير".

### الإجراءات

بتاريخ 09 يونيو "حزيران" 2016م، ورد إلى المحكمة الدستورية كتاب السيد وزير العدل بطلب تفسير نص المادتين (18، 20) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2001م، وذلك بناءً على طلب السيد دولة رئيس مجلس الوزراء بتاريخ 08/06/2016م. واللذان تنصان على ما يلي:  
المادة (18) إجراءات شغل الوظائف القضائية:

"1- يكون شغل الوظائف القضائية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناءً على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى وفقاً لما يلي:

أ. بطريق التعيين ابتداء.

ب. الترقيّة على أساس الأقدمية مع مراعاة الكفاءة.

ج. التعيين من النيابة العامة.

د. الاستعارة من الدول الشقيقة .....

أما المادة (20) الخاصة بشروط تعيين قضاة المحكمة العليا، فتتص الفقرة الثانية منها: "يشترط فيمن يعين رئيساً للمحكمة العليا أو نائباً له أن يكون قد جلس للقضاء بدوائر المحكمة العليا مدة لا تقل عن ثلاث سنوات أو عمل محامياً مدة لا تقل عن خمسة عشرة سنة".

### بعد الاطلاع على الأوراق والمداولة:

حيث أن السيد رئيس مجلس الوزراء طلب بكتابه تفسير المادتين أعلاه فيما نصتا عليه، وذلك تأسيساً على أن هذه النصوص قد أثارت خلافاً في تطبيقها. حينما أصدر رئيس دولة فلسطين قراراً رئاسياً بتعيين القاضي عماد سليم "أسعد عبد الله" سعد، وهو أحد المنسبين من مجلس القضاء الأعلى بتاريخ 2016/01/13م، وثلاثة قضاة آخرين من المحكمة العليا لشغل منصب رئيس المحكمة العليا/ رئيس مجلس القضاء الأعلى وبلاستناد إلى القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، وقانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، بناءً على تنسيب مجلس القضاء الأعلى المشار إليه أعلاه وبناءً على الصلاحيات المخولة لسيادة رئيس دولة فلسطين وتحقيقاً للمصلحة العامة، تعيين نائباً لرئيس المحكمة العليا/ نائباً لرئيس مجلس القضاء الأعلى، وذلك بتاريخ 2016/01/20م، بعد أن تم تعيين القاضي سامي صرصور، أحد المنسبين من مجلس القضاء الأعلى رئيساً للمحكمة العليا/ رئيساً لمجلس القضاء الأعلى.

بتاريخ 2016/01/21م، أصدر سيادة الرئيس قراراً آخر بالاستناد إلى القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، وقانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، وبناءً على ما جاء في تنسيب مجلس القضاء الأعلى سالف الذكر، وذلك بعد الاطلاع على القرار الرئاسي الصادر بتاريخ 2016/01/20م، بتعيين قاضي المحكمة العليا عماد سليم "أسعد عبد الله" سعد، نائباً أول لرئيس المحكمة العليا نائباً أول لرئيس مجلس القضاء الأعلى، وألغي كل ما يتعارض مع ذلك. وذلك طبقاً للصلاحيات الممنوحة لسيادة رئيس دولة فلسطين ومفهوم المادتين (18، 20) من قانون السلطة القضائية، والمنسب من قبل مجلس القضاء الأعلى لشغل وظيفة رئيس المحكمة العليا رئيس مجلس القضاء الأعلى، وطبقاً لسلطته التقديرية، ووفقاً للقاعدة القانونية المستقرة والمعمول بها فقهاً وقضاً بأن من يملك الأكثر يملك الأقل.

بعد ذلك تقدم أحد قضاة المحكمة العليا بتاريخ 2016/03/02م، بطعن لدى محكمة العدل العليا سجل تحت رقم (2016/65) وسجل طعن آخر بذات الموضوع وبين ذات الأطراف لدى المحكمة العليا تحت رقم (2016/04)، ضد القرارين المتعلقين بتعيين القاضي عماد سليم "أسعد عبد الله" سعد، نائباً أول لرئيس المحكمة العليا/ نائباً أول لرئيس مجلس القضاء الأعلى باعتبار أن هذين القرارين يفصحا عن استقواء للسلطة التنفيذية واغتصاب لجوهر اختصاص السلطة القضائية باعتبارهما قرارين صدرا دون تنسيب من مجلس القضاء الأعلى، بما يعصف بمبدأ الفصل بين السلطات ويهدم مبدأ استقلال السلطة القضائية، مخالفاً بذلك للقانون الأساسي، مما ينحدر بهما إلى درجة الانعدام. وأن القرارين خالفا قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، في المادة (18) منه، وأن القرار الثاني الصادر بتاريخ 2016/01/21م، جاء مخالفاً لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م، بأن استحدث منصباً جديداً سماه النائب الأول لرئيس مجلس القضاء الأعلى.

بناءً على ما سبق يطالب الطاعن (المستدعي) باعتباره صاحب مصلحة قائمة يقرها القانون، وبمس

حقاً شخصياً له بأن القرارين المطعون فيهما من قبله واجبا للإلغاء لعييب الشكل باعتبار أن القاضي عماد سليم لم يتم تنسيبه، وهذا يؤدي إلى انعدام القرار الذي يصدر دون تنسيب، و عيب التعسف والانحراف في استعمال السلطة.

وحيث أن الفقرة (2) من المادة (24) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م، تنص على أن تختص المحكمة دون غيرها بتفسير نصوص القانون الأساسي والقوانين في حال التنازع حول حقوق السلطات الثلاث وواجباتها واختصاصاتها.

وحيث تنص المادة (99) البند (1) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، تعيين القضاة ونقلهم وانتدابهم وترقيتهم ومسائلهم يكون بالكيفية التي يقرها قانون السلطة القضائية، وحيث أن شغل الوظائف القضائية يكون بناءً على المادة (18) البند (1) المشار إليه أعلاه من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.

وحيث أن البند (1) من المادة (30) من قانون المحكمة الدستورية ينص على أن يقدم طلب التفسير من وزير العدل بناءً على طلب رئيس السلطة الوطنية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس المجلس التشريعي أو رئيس مجلس القضاء الأعلى أو ممن انتهكت حقوقه الدستورية. وفي البند (2) من المادة (30) من قانون المحكمة الدستورية أوضحت أنه يجب أن يبين في طلب التفسير النص التشريعي المطلوب تفسيره وما أثاره من خلاف في التطبيق ومدى أهميته التي تستدعي تفسيره تحقيقاً لوحدة تطبيقه.

وبناءً على ما تقدم وفي ضوء ما استقر عليه القضاء الدستوري المقارن على أن اختصاص المحكمة بتفسير النصوص القانونية مشروط بأمرين، يتمثل الأول في أن يكون للنص التشريعي المطلوب تفسيره أهمية جوهرية لا ثانوية تحدد بالنظر إلى طبيعة الحقوق التي ينظمها ووزن المصالح المرتبطة بها، والأمر الثاني أن يكون هذا النص فوق أهميته قد أثار عند تطبيقه خلافاً حول مضمونه تتباين معه الآثار التي يربتها فيما بين المخاطبين بأحكامه، بما يفضي عمداً إلى الإخلال بوحدة القاعدة القانونية الصادرة في شأنهم والمتماثلة مراكزهم القانونية إزاءها ويهدر بالتالي ما تقتضيه المساواة بينهم في مجال تطبيقها الأمر الذي يحتم رد هذه القاعدة إلى مضمون موحد يتحدد على ضوءه ما قصده المشرع منها عند إقرارها ضمناً لتطبيقها متكافئاً بين المخاطبين بها.

وحيث أن الفقرة (2) من المادة (30) من قانون المحكمة الدستورية العليا لا يخول المحكمة غير استصفاء إرادة المشرع العادي واستخلاصها بطريق الدلالة المختلفة دون تقييم لها سواء التأم مضمون النصوص موضوع التفسير مع أحكام القانون الأساسي أم كان منافياً لها لأنه من المقرر أن تفسير النصوص القانونية لا يجوز أن يكون موطناً إلى تعديل هذه النصوص بما يخرجها عن معناها، وأنه إذا أمكن تفسير النصوص القانونية على أكثر من وجه وكان أحد هذه الوجوه يجعل النص التشريعي متفقاً مع القانون الأساسي فإن المحكمة تلتزم هذا التفسير رغبة في المحافظة على الحقوق وتحقيقاً لمبدأ استقرار المراكز القانونية، كما أنه من غير الجائز أن يتخذ التفسير التشريعي ذريعة لتصويب أخطاء وقع فيها المشرع، أو لمواجهة نتائج لم يكن قد قدر عواقبها حق قدرها حين أقر النصوص التشريعية المتصلة بها، وإن هذه المبادئ التي تعيها المحكمة الدستورية وتبناها، وكذلك الشروط التي تطلبها المشرع الدستوري لقبول طلب التفسير الذي لا يكون إلا من وزير العدل، قد توافرت في الطلب

المائل، لذا تقدم وزير العدل بناءً على طلب السيد دولة رئيس مجلس الوزراء بطلب التفسير المائل إرساءً لمدلوله.

تأسيساً على ما تقدم ترى محكمتنا الدستورية فيما يخص الشق الأول من التفسير والمتعلق بتعيين القاضي المستشار/ عماد سليم "أسعد عبد الله" سعد، نائباً لرئيس المحكمة العليا نائباً لرئيس مجلس القضاء الأعلى، والذي تم في نفس اليوم الذي تم فيه تعيين رئيس المحكمة العليا رئيس مجلس القضاء الأعلى، وبناءً على ما توصل إليه مجلس القضاء الأعلى ليوم 2016/01/13م، وذلك من خلال تنسيبه أربعة مرشحين حسب ترتيب أقدميتهم ومراكزهم القانونية في المحكمة العليا، ومن ضمنهم المستشار عماد سليم، لا يخالف ما نصت عليه المادة (18) البند (1) من قانون السلطة القضائية، خاصة الفقرة (ب) من البند (1) "الترقية على أساس الأقدمية مع مراعاة الكفاءة"، وهذا يعني أن قرار التعيين هو قرار رئاسي بناءً على الصلاحيات المخولة له دستورياً.

هذا مع العلم أن معنى التنسيب المشار إليه في المادة (18) هو ترشيح للمنصب المقترح، أي تعيين الأنسب من المرشحين بمحض اختياره، وهذا ما قام به سيادة الرئيس بشكل قانوني، بناءً على الصلاحيات المخولة له، وبالتالي لا يعد "استقواءً من السلطة التنفيذية واغتصاباً لجوهر اختصاص السلطة القضائية".

أما فيما يتعلق بالشق الثاني، والمتعلق بتعيين المستشار عماد سليم "أسعد عبد الله" سعد، النائب الأول (الأقدم) فإن هذه التسمية النائب الأول (الأقدم) ليست غريبة على التداول بها من قبل مجلس القضاء الأعلى، حيث وردت في كتاب التنسيب المشار إليه، من قبل مجلس القضاء الأعلى المنعقد بكامل هيئته يوم 2016/01/13م، بشأن تنسيب رئيس للمحكمة العليا/ رئيس مجلس القضاء الأعلى، والذي خلص إلى تنسيب المرشحين الأربعة حسب أقدميتهم ومراكزهم القانونية في المحكمة العليا، عندما أشار كتاب التنسيب إلى:

المستشار سامي طه طاهر صرصور/ النائب الأول (الأقدم) لرئيس المحكمة العليا/ رئيس مجلس القضاء الأعلى.

هذا يعني أن هذه التسمية أو المصطلح معمول به ومتداول في مجلس القضاء الأعلى، وبالتالي فإن قرار سيادة الرئيس بتعيين المستشار عماد سليم "أسعد عبد الله" سعد، جاء نتيجة تنسيب مجلس القضاء الأعلى بكامل هيئته لمنصب رئيس المحكمة العليا أي لمنصب أعلى من المنصب الذي عين به (النائب الأول)، وهذا التعيين لم يأت مخالفاً لتشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م، ولا يعد استحداثاً لمنصب جديد "النائب الأول" لرئيس المحكمة العليا، "النائب الأول" لرئيس مجلس القضاء الأعلى، كما أن هيئة مجلس القضاء الأعلى عندما أشارت إلى التعيين اعتبرت وأشارت إلى أن المقصود بالفقرة (1) من المادة (24) والمادة (8) من قانون السلطة القضائية "تشكل المحكمة العليا من رئيس ونائب أو أكثر وعدد كاف من القضاة...". أي أن هناك أكثر من نائب وبالتالي يقصد من المعنى أنه من الضروري أن يكون لهم نائب أول، وهذا ما تمت الإشارة إليه في المادة (29) من ذات القانون والمادة (37) عندما أشارتا إلى أقدم النواب في الهيئة، أي لا يوجد اختلاف قانوني أو لغوي بين كلمة النائب الأول وكلمة أقدم النواب فكلاهما تؤدي نفس المعنى.

إن هذا التعيين باعتباره حق دستوري لسيادة رئيس دولة فلسطين لا يفصح عن استقواء للسلطة التنفيذية

واغتصاب لجوهر اختصاص السلطة القضائية، ولا يعصف بمبدأ الفصل بين السلطات ويهدر استقلال السلطة القضائية، ولا يعد مخالفاً للقانون الأساسي. وبالتالي فإن القرارين اللذين أصدرهما رئيس دولة فلسطين يعد قرارين صدرتا عن صاحب الاختصاص الأول والأخير في تعيين من تم تنسيبه لشغل المناصب المشار إليها، ولا تعد قرارات منعدمة باعتبارها صدرت من صاحب الاختصاص الأول دستورياً وقانونياً، أما القول بغير ذلك فيعد مجافياً للقانون وللواقع ويدل عن جهالة فاحشة، لأن القرارات المنعدمة هي قرارات مشوبة بعيب من عيوب المشروعية ويجردها من صفتها الإدارية، وينحدر بها إلى درجة الانعدام ولا يؤدي ذلك إلى إنشاء مراكز قانونية، كما يتصل القرار المنعدم بالقرارات المعيبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم الذي يطلق عليه اغتصاب السلطة، ولا يستند إلى نص تشريعي أو لائحي.

أما الاستشهاد بالحكم الصادر من المحكمة العليا رقم (2015/130)، لا يعني أنه حكماً يجب الاستئناس به، أو اعتباره مبدأً، أو الأخذ به كحكم يجب الاقتداء به، بل يجب إعدامه وعدم الاستشهاد به.

### لهذه الأسباب

قررت المحكمة الدستورية العليا بأنها لا ترى أي تنازع بين مفهوم المادتين (18، 20) من قانون السلطة القضائية، وما ينبنى عليهما من أحكام المادتين (24، 29) من قانون تشكيل المحاكم النظامية، والصلاحيات الممنوحة لرئيس دولة فلسطين بموجب القانون الأساسي والقوانين سارية المفعول في فلسطين، وأن القرارات الصادرة عن الرئيس بالخصوص تتفق مع ما قام به بتعيين القاضي عماد سليم "أسعد عبدالله" سعد، نائباً أول لرئيس المحكمة العليا نائباً أول لرئيس مجلس القضاء الأعلى، ولا يعد استحداثاً لمنصب جديد، باعتبار أن تنسيبه كان لمنصب أعلى من المنصب الذي تم تعيينه فيه، كما أنه لا يوجد أي اختلاف قانوني أو لغوي بين كلمة النائب الأول وكلمة أدم النواب، فكلاهما تؤدي إلى ذات المعنى والهدف المذكور.

قرار صدر تدقيقاً بتاريخ 2016/09/18م.