

دولة فلسطين
السلطة القضائية
المحكمة العليا بصفتها الدستورية

طعن دستوري

رقم: 2014/8

الحكم

الصادر عن المحكمة العليا صاحبة الولاية المؤقتة في النظر في الطعون الدستورية، والمأذونة بإجراء المحاكمة، وإصدار الحكم باسم الشعب العربي الفلسطيني.

الهيئة الحاكمة: برئاسة السيد القاضي سامي صرصور.

وعضوية السادة القضاة: أسعد مبارك، إيمان ناصر الدين، فتحي أبو سرور، محمد سامح الدويك، هاني الناطور، حلمي الكخن.

الطاعنون:

1. بسام فؤاد صالح سلامة زكارنة/ جنين.
2. عمر عبد الناصر أحمد عودة/ جنين.
3. حازم موسى عبد الله حمودة/ رام الله.
- وكيلهم المحامي: غاندي ربيعي/ رام الله.

المطعون ضدهم:

1. رئيس دولة فلسطين/ رام الله.
2. رئيس مجلس الوزراء بصفته ممثلاً عن الحكومة بالإضافة لوظيفته.
3. رئيس وأعضاء مجلس الوزراء بالإضافة لوظائفهم.
4. النائب العام بالإضافة لوظيفته.
5. مدير عام جهاز الشرطة الفلسطينية بالإضافة لوظيفته.
6. رئيس ديوان الرئاسة بالإضافة لوظيفته.
7. مدير عام الإدارة العامة لعلاقات العمل بالإضافة لوظيفته.

الاجراءات

- تقدم الطاعنون بواسطة وكيلهم بهذا الطعن الدستوري بتاريخ 2014/12/31م للطعن في دستورية:
1. قرار مجلس الوزراء رقم (50/17/24/م.و/ر.ح) لسنة 2014، الصادر بتاريخ 2014/11/11م

والقاضي كما جاء فيه: "باعتبار نقابة العاملين في الوظيفة العمومية جسماً غير قانوني ولا وجود لها من الناحية القانونية".

2. البيان الصادر عن ديوان الرئاسة بتاريخ 2014/11/7م.
3. إجراءات جهاز الشرطة المتخذة بحق نقابة العاملين في الوظيفة العمومية والقاضية بإغلاق مقرها بالشمع الأحمر.
4. قرار مدير عام الإدارة العامة لعلاقات العمل رقم (6421) الموجه بتاريخ 2014/11/9م إلى مدير البنك العربي/ رام الله، والقاضي بتجميد حساب نقابة العاملين في الوظيفة العمومية المدنية. وقد حمل الطاعنون طعنهم هذا وفق ما جاء في لائحته على أسباب ووقائع مادية وأسباب أخرى وردت تحت عنوان الأسباب الدستورية.

أما عن الأسباب والوقائع المادية فقد وردت على النحو التالي حسبما جاء في لائحة الطعن:

 1. الطاعنون مواطنون فلسطينيون يقيمون في فلسطين، متمتعون بحقوقهم المدنية، غير محكوم عليهم من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف أو الأمانة.
 2. الطاعنون أعضاء ومؤسسون لنقابة العاملين في الوظيفة العمومية، ويشغل الطاعن الأول مركز رئيس نقابة العاملين في الوظيفة العمومية، ويشغل الطاعن الثاني مركز عضو مجلس النقابة، ورئيس النقابة الفرعية في وزارة المالية، ويشغل الطاعن الثالث مركز أمين سر نقابة الموظفين العموميين فرع وزارة المالية.
 3. بتاريخ 2003/10/1م، وفور تشكيل النقابة، أودعت اللجنة التأسيسية أوراقها لدى وزارة العمل، وطلبت من الوزارة وبشكل صريح اتخاذ الإجراءات الكفيلة لتسجيلها حسب القانون والنظام (مرفق نسخة عن الطلب مع هذا الطعن).
 4. بتاريخ 2011/3/20م، تم عقد المؤتمر الثاني لنقابة الموظفين العموميين تحت رعاية الرئيس محمود عباس، وبإشراف وحضور ممثلين عن وزارة العمل والذي جاء بعد انعقاد المؤتمرات الفرعية في الوزارات الرئيسية والمحافظات حسب الأصول والقانون، وتم تزويد وزارة العمل بكافة الوثائق، وقامت بالمصادقة على وقائع المؤتمر والنظام الداخلي للنقابة، وموافقة الوزارة على فتح حساب بنكي لدى البنك العربي باسم النقابة واعتماد المفوضين بالتوقيع. (مرفق نسخة منه مع هذا الطعن).
 5. منذ تأسيس النقابة في 2003/3/1م، وحتى صدور القرارات المطعون فيها، مارست النقابة أعمالها وعقدت العديد من الحوارات والاتفاقيات مع الحكومة، واعترفت بها كجسم اعتباري وقانوني لها ذمة مالية مستقلة، ممثل للموظفين في الوظيفة العمومية، وأقر لها القضاء هذه الشخصية باعتبارها أهلاً للخصومة في المحكمة العليا.
 6. لقد أصدر المطعون ضدهم قراراتهم، واتبعوها بأفعال وإجراءات غير دستورية على النحو الآتي:
 - أ. البيان الصادر عن ديوان الرئاسة بتاريخ 2014/11/7م.
 - ب. قرار مجلس الوزراء رقم (50/24/17م.و.ر.ج) لسنة 2014م، الصادر بتاريخ 2014/11/11م، والقاضي كما جاء فيه: "باعتبار نقابة العاملين في الوظيفة العمومية جسماً غير قانوني ولا وجود لها من الناحية القانونية" (مرفق نسخة منه مع هذا الطعن).

ج. احتجاز رئيس ونائب رئيس نقابة الموظفين من قبل جهاز الشرطة بشكل مخالف لضمانات المحاكمة العادلة التي كفلها القانون الأساسي.

د. إغلاق مقر النقابة بالشمع الأحمر من قبل جهاز الشرطة دون اتباع الإجراءات القانونية اللازمة.

هـ. قرار مدير عام الإدارة العامة لعلاقات العمل رقم (6421) الموجه بتاريخ 2014/11/9م إلى السيد مدير البنك العربي/ رام الله، والقاضي بتجميد حساب نقابة العاملين في الوظيفة العمومية المدنية. (مرفق نسخة منه مع هذا الطعن).

أما الأسباب التي أشار إليها الطاعنون في لائحة طعنهم بأنها أسباب دستورية، فهي تتمثل بما يلي: إن القرارات والإجراءات والأفعال الطعينة جاءت مخالفة للقانون الأساسي المعدل، وللعهود والمواثيق الدولية التي انضمت إليها فلسطين، وتعهدت بالالتزام بتطبيقها على النحو الآتي:

1. نصت المادة (26) فقرة (2) من القانون الأساسي على: "للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون".

2. نصت المادة الثالثة والعشرين من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948م، على: "لكل شخص حق إنشاء النقابات مع الآخرين والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه".

3. نصت المادة الثالثة والعشرين من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966م، على: "1. لكل شخص الحق بالارتباط بحرية مع آخرين بما في ذلك حق تكوين النقابات والانضمام إليها. 2. إن ممارسة هذا الحق ليست موضوعاً لأية قيود إلا تلك التي ينص عليها القانون وهي ضرورية في مجتمع ديمقراطي، لمصلحة الأمن الوطني والسلامة العامة والنظام العام، أو لحماية الصحة أو الأخلاق العامة أو حقوق وحريات الآخرين".

4. نصت المادة (8) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية لسنة 1966م، على حرية تكوين النقابات: "أ. حق كل فرد تشكيل النقابات والانضمام إلى ما يختار منها في حدود ما تفرضه قواعد التنظيم المعني، وذلك من أجل تعزيز وحماية مصالحه الاقتصادية والاجتماعية ولا يجوز وضع القيود على ممارسة هذا الحق سوى ما ينص عليه في القانون مما يكون ضرورياً في مجتمع ديمقراطي... ب. حق النقابات في تشكيل اتحادات وطنية أو معاهدات وحق هذه الأخيرة في تكوين منظمات نقابية دولية أو الانضمام إليها. ج. حق النقابات في العمل بحرية دون أن يخضع لأي قيود سوى ما ينص عليه القانون".

5. الاتفاقية رقم (87) الخاصة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي (9 تموز/ يوليو 1948م)، حيث نصت في المادة (2) منها على أنه: "للعامل وأصحاب العمل، دون تمييز من أي نوع، الحق في إنشاء ما يختارونه هم أنفسهم من منظمات، ولهم كذلك دون أن يرتثن ذلك بغير قواعد المنظمة المعنية، الحق في الانضمام إلى تلك المنظمات، وذلك دون ترخيص مسبق".

وقد التمس الطاعنون لكل الأسباب الواردة في لائحة الطعن و/ أو أية أسباب أخرى الحكم بعدم دستورية ما هو مطعون فيه وإلغاء كافة الآثار التي ترتبت على كل منها والسماح للنقابة بالعمل كالمعتاد، وتضمين الجهة المطعون ضدها الرسوم والمصاريف وأتعاب المحاماة.

تقدمت الجهة المطعون ضدها بواسطة النائب العام المساعد بلائحة جوابية رد فيها على ما تضمنته لائحة الطعن من وقائع وأسباب وطلبات، والتمس بالنتيجة رد الطعن للأسباب الشكلية و/ أو الواقعية و/ أو القانونية التي بينها في لائحته تلك، ومن ضمن تلك الأسباب ما أثاره بالنسبة لاختصاص المحكمة الدستورية النظر في هذا الطعن، وذلك على سند من القول حيث أن المحكمة الدستورية تختص بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، ولا يمتد اختصاصها للرقابة على القرارات ذات الطابع الإداري الصادرة عن مجلس الوزراء، أو عن رئيس دولة فلسطين، أو عن أي جهة مختصة بإصدار القرارات الإدارية، كما لا يمتد للرقابة على البيانات والتوصيات الصادرة عن اللجان المشكلة من رئيس الدولة، والإجراءات التمهيدية الصادرة عن الشرطة، وبالتالي فإن ما هو مطعون فيه يخرج عن اختصاص المحكمة الدستورية، وأشار في هذا السياق إلى ما نصت عليه المادة (24) من قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006م، بشأن اختصاصات هذه المحكمة الواردة في الفقرات (أ إلى ج) من تلك المادة.

وفي الجلسة الأولى نظر هذا الطعن المنعقدة بتاريخ 2015/2/2م بحضور ممثلي الطرفين، بوشر في إجراءات المحاكمة علناً، وبادر وكيل الجهة الطاعنة بتقديم مرافعته الخطية، في حين كرر ممثل الجهة المطعون ضدها النائب العام المساعد اللائحة الجوابية المقدمة منه معتبراً إياها مرافعة له في الطعن المائل، وكرر ما جاء فيها بشأن عدم اختصاص المحكمة بنظر الطعن من حيث أن ما هو مطعون فيه يخرج عن تخوم اختصاص المحكمة الدستورية، وفق نص المادة (24) من قانون هذه المحكمة رقم (3) لسنة 2006م، في حين ذهب وكيل الجهة الطاعنة إلى عكس ذلك بالقول أن: "المحكمة الدستورية مختصة بنظر الطعن وذلك على سند من القول أن المحكمة تستمد اختصاصها بنظر الدعوى الدستورية من الدستور (القانون الأساسي المعدل)، إذ أنطقت المادة (103) من هذا القانون بالمحكمة العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، وورد هذا النص في البند الأول للمادة (25) من قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006م، وأنه إعمالاً لهذين النصين تنصب رقابة المحكمة في هذا الصدد على كل من القوانين واللوائح وحتى الأفعال وتشمل تلك القوانين التي تسنها السلطة التشريعية أو التي تصدر في صورة قرارات بقوانين من رئيس السلطة طبقاً لأحكام القانون الأساسي، وأن هذه الرقابة تشمل أيضاً اللوائح أي القرارات الإدارية والتنظيمية، وتؤسس المحكمة الدستورية قضاءها على أن هذه الرقابة الدستورية تنحصر في القانون بمعناه الموضوعي العام محدداً على ضوء النصوص التشريعية التي تتولد عنه مراكز قانونية عامة (مجردة وهو في- قضيتنا هنا- مركز رقابة العاملين في الوظيفة العمومية وقرار مجلس الوزراء المطعون فيه باعتبارها جسماً غير قانوني دون سند قانوني أو دستوري لهذا الاعتبار متجاوزين المبدأ الدستوري القائل بأن "لا سلطة دون قانون").

المحكمة

في ضوء ذلك نجد أنه لا بد وقبل البحث في معالجة الطعن من حيث الشكل أو الموضوع أن نتعرض إلى بحث مسألة الاختصاص التي أثارها الطرفان والتي هي من النظام العام، وفي ذلك فإننا وبإنزال حكم القانون على مسألة الاختصاص بنظر هذا الطعن، فإننا وبالرجوع إلى المادة (24) من قانون

المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م، نجدها قد نصت على: "تختص المحكمة دون غيرها بما يلي:

1. الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة.
 2. تفسير نصوص القانون الأساسي والقوانين في حال التنازع حول حقوق السلطات الثلاث وواجباتها واختصاصاتها.
 3. الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي.
 4. الفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من جهة قضائية أو جهة ذات اختصاص قضائي والآخر من جهة أخرى منها.
 5. البت في الطعن بفقدان رئيس السلطة الوطنية الأهلية القانونية وفقاً لأحكام البند (1/ج) من المادة (37) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، ويعتبر قرارها نافذاً من تاريخ مصادقة المجلس التشريعي عليه بأغلبية ثلثي عدد أعضائه".
- ونصت المادة (25) من ذات القانون على ما يلي:

1. يكون للمحكمة في سبيل القيام بالاختصاصات المنصوص عليها في المادة (24) ممارسة كل الصلاحيات في النظر والحكم بعدم دستورية أي تشريع أو عمل مخالف للدستور (كلياً أو جزئياً).
2. عند الحكم بعدم دستورية أي قانون أو مرسوم أو لائحة أو نظام أو قرار جزئياً أو كلياً على السلطة التشريعية أو الجهة ذات الاختصاص تعديل ذلك القانون أو المرسوم أو اللائحة أو النظام أو القرار بما يتفق وأحكام القانون الأساسي والقانون.
3. عند الحكم بعدم دستورية أي عمل يعتبر محظور التطبيق، وعلى الجهة التي قامت به تصويب الوضع وفقاً لأحكام القانون الأساسي والقانون ورد الحق للمتظلم أو تعويضه عن الضرر أو كلاهما معاً.

ولما كان النائب العام المساعد قد استند من خلال طلبه رد الطعن لعدم الاختصاص إلى القول بأن رقابة المحكمة الدستورية لا تمتد إلى الرقابة على القرارات ذات الطابع الإداري، الأمر الذي يستفاد منه أنه يرى انعقاد اختصاص النظر فيما هو مطعون فيه بموجب الطعن الدستوري المائل لمحكمة العدل العليا باعتبارها الجهة المختصة بنظر الطعن بالقرارات المشار إليها، فإننا في ضوء ذلك نجد من باب استكمال البت في مسألة الاختصاص الإشارة إلى اختصاصات محكمة العدل العليا التي نص عليها قانون تشكيل المحاكم النظامية المطبق باعتباره قانوناً خاصاً من القوانين المعمول بها في فلسطين، والذي حدد اختصاصات تلك المحكمة وفق ما جاء في مادته (33) المعدلة التي نصت على ما يلي:

1. "تختص محكمة العدل العليا بالنظر فيما يلي:
1. الطعون الخاصة بالانتخابات.
2. (فقرة معدلة) الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية، مؤسسات التعليم العالي، الاتحادات المسجلة حسب الأصول والجمعيات ذات النفع العام.

3. الطلبات التي هي من نوع المعارضة في الحبس التي يطلب فيها إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع.
 4. المنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين أو الترقية أو العلاوات أو المرتبات أو الفصل أو الإحالة إلى المعاش أو التأديب أو الاستيداع أو الفصل، وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية.
 5. رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذه وفقاً لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها.
 6. سائر المنازعات الإدارية.
 7. المسائل التي ليست قضايا أو محاكمات بل مجرد عرائض أو استدعاءات خارجة عن صلاحية أي محكمة تستوجب الضرورة الفصل فيها تحقيقاً للعدالة.
 8. أية أمور أخرى ترفع لها بموجب أحكام القانون".
- وبالعودة إلى ما أشرنا إليه بشأن اختصاصات المحكمة الدستورية، فإننا وبعطف النظر على ما نصت عليه المادة (24) من قانون تلك المحكمة وما حددته على سبيل الحصر بشأن ما تختص به المحكمة الدستورية من طعون خولها قانونها النظر فيها، نجد أن أيّاً مما طعنت فيه الجهة الطاعنة وفق ما جاء في لائحة طعنها أمام هذه المحكمة لا يدخل ضمن تلك المسائل التي وردت في المادة المشار إليها، والتي تختص هذه المحكمة بالنظر فيها طالما أن ما انصب عليه الطعن حسبما بينا آنفاً يتمثل في:
1. قرار صادر عن مجلس الوزراء 2. بيان صادر عن ديوان الرئاسة 3. إجراءات قام بها جهاز الشرطة تتمثل بإغلاق مقر النقابة بالشمع الأحمر 4. قرار بتجميد حساب النقابة في البنك العربي. وهي جميعها لا تدخل ضمن الاختصاصات التي وردت في المادة (24) المشار إليها بفقراتها الخمسة التي تنص بشكل واضح على تلك الاختصاصات.
- ولعل في هذا الذي توصلنا إليه ما حدا بالجهة الطاعنة للجوء إلى مرجع قضائي آخر وهو محكمة العدل العليا للطعن أمامها بموجب الدعوى (2015/1) فيما طعنت فيه أمام هذه المحكمة حسبما تبين من الأوراق المحفوظة في ملف الطعن المائل، وفي هذا السياق نرى أن لا أساس قانوني أو واقعي لما يقال بأن قانون المحكمة الدستورية سلب اختصاص محكمة العدل العليا بنظر ما خصها به المشرع بموجب المادة (33) من قانون تشكيل المحاكم النظامية، إذ فضلاً عن أن في ذلك تحميراً للقانون بما يتعدى الواقع، فهو قول إن صح يلغي اختصاصات تلك المحكمة وهو أمر لم يأت به نص قانوني إذ لو أراد المشرع حين وضع قانون المحكمة الدستورية والأحكام المتعلقة باختصاصها أن يسلب بذلك اختصاصات محكمة العدل العليا المنصوص عنها في المادة (33) المشار إليها لما توانى في ذلك (إذ أن المشرع لو أراد قال) وأصدر صراحة تشريعاً وقانوناً يلغي تلك الاختصاصات، لا سيما أن المسألة هنا بمنتهى الأهمية كونها تتعلق بوجود محكمة لها اختصاص بموجب القانون وهي جزء أساسي من التنظيم القضائي الفلسطيني لا يجوز المساس به أو إلغاء اختصاصاته إلا بقانون ونص صريح، ولا يجوز بل من المحظور قانوناً الادعاء المجرّد بأن صدور قانون المحكمة الدستورية قد ألغى اختصاصات محكمة العدل العليا وسلبها هذه الاختصاصات، الأمر الذي يغدو معه هذا القول قائماً على غير سند من الواقع والقانون يتوجب الالتفات عنه.

لهذه الأسباب

ولما كان الطعن المائل يخرج عن تخوم اختصاص المحكمة الدستورية بدلالة المادة (24) من قانون هذه المحكمة التي حددت على سبيل الحصر ما يجوز الطعن فيه أمامها. ولما كان ذلك، فإننا نقرر بالأغلبية عدم قبول الطعن لعدم الاختصاص، ولينظر أمام المحكمة المختصة بنظره وفقاً لأحكام القانون والأصول واجبة الاتباع.

حكماً صدر باسم الشعب العربي الفلسطيني بحضور وكيل الجهة الطاعنة وممثل الجهة المطعون ضدها النائب العام المساعد وأفهم في 2015/2/16م.

الرئيس

الكاتب:

دقق: