

دعوى دستورية

2020/7

دولة فلسطين
المحكمة الدستورية العليا
قضية رقم (6) لسنة (6) قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية"

الحكم

الصادر من المحكمة الدستورية العليا المنعقدة في رام الله باسم الشعب العربي الفلسطيني، في جلسة يوم الثلاثاء السادس عشر من شباط (فبراير) 2021م، الموافق الرابع من رجب 1442هـ. 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، فواز صايمه، هاني الناطور، عدنان أبو وردة، محمد عبد الغني العويوي.

أصدرت الحكم الآتي

في الدعوى المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا رقم (2020/7) "دستورية".

الاجراءات

بتاريخ 2020/11/09م ورد إلى قلم المحكمة الدستورية العليا أوراق الدعوى رقم (2019/248) عدل عليا المقامة من المستدعي محمد نعيم محمود وهدان/ طوباس، وكلاؤه المحامون غاندي ربيعي و/أو تغريد خلف و/أو صهيب الكرامة/ رام الله، ضد المستدعى ضدهم: 1- وزير الحكم المحلي 2- رئيس وأعضاء مجلس التنظيم الأعلى/ وزارة الحكم المحلي 3- رئيس وأعضاء اللجنة الإقليمية للتخطيط والبناء لمحافظة طوباس 4- رئيس وأعضاء بلدية طوباس وممثلهم القانوني 5- النائب العام، بالإضافة إلى وظائفهم جميعاً، بعد أن قضت محكمة العدل العليا بتاريخ 2020/10/26م بوقف السير في الدعوى وإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في المسألة الدستورية المتعلقة بالمادة الرابعة من القرار بقانون رقم (13) لسنة 2020م بشأن تعديل قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المؤقت رقم (79) لسنة 1966م وتعديلاته، التي تنص على: "تعتبر الإعلانات التي نشرت بموجب القانون الأصلي، قبل نفاذ أحكام هذا القرار بقانون، كأنها نشرت وفقاً لأحكامه". بتاريخ 2020/11/23م تقدمت النيابة العامة بلائحة جوابية دفعت بموجبها بعدم قبول الإحالة وردها شكلاً و/أو موضوعاً للأسباب التي تضمنتها.

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق والمداولة قانوناً، وحيث إن الوقائع على ما يبين من قرار الإحالة تتحصل في أن المستدعي كان قد أقام الدعوى رقم (2019/248) لدى محكمة العدل العليا ضد المستدعي ضدهم للطعن في القرار رقم (268) الصادر عن مجلس التنظيم الأعلى بشأن مشروع هيكل تفصيلي لتنظيم شارعين بعرض (12م، 16م) لغاية خدمة معسكر للأمن الوطني في الأحواض ذوات الأرقام (18، 20، 21) - طوباس/ محافظة طوباس، والطعن بقرار إيداع المخطط الهيكلي التفصيلي لتنظيم شوارع الصادر عن رئيس اللجنة الإقليمية للتخطيط والبناء بموجب الإعلان الصادر بتاريخ 2018/09/04م.

وبعد استكمال البيانات والدفع أمام محكمة العدل العليا من طرفي الدعوى قررت المحكمة بتاريخ 2020/09/28م تأجيل الجلسة لغايات المداولة، وإصدار الحكم يوم الإثنين الموافق 2020/10/26م، وبهذا التاريخ أصدرت محكمة العدل العليا قرارها المتضمن إحالة الدعوى إلى المحكمة الدستورية العليا لرؤيتها وجود شبهة عدم الدستورية في المادة الرابعة من القرار بقانون رقم (13) لسنة 2020م بشأن تعديل قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المؤقت رقم (79) لسنة 1966م وتعديلاته، التي تنص على: "تعتبر الإعلانات التي نشرت بموجب القانون الأصلي، قبل نفاذ أحكام هذا القرار بقانون، كأنها نشرت وفقاً لأحكامه".

وحيث إن النزاع الموضوعي بدأ بالطعن في القرار الإداري رقم (268) الصادر عن مجلس التنظيم الأعلى بشأن مشروع هيكل تفصيلي لتنظيم شارعين لغاية خدمة معسكر للأمن الوطني في الأحواض (18 و 20 و 21) في طوباس، والطعن الإداري بقرار إيداع المخطط الهيكلي التفصيلي لتنظيم شوارع الصادر عن رئيس اللجنة الإقليمية للتخطيط والبناء بموجب الإعلان الصادر بتاريخ 2018/09/04م، بذريعة أن القرار المطعون فيه مخالف لقانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المؤقت رقم (79) لسنة 1966م وتعديلاته من حيث وجوب النشر في الجريدة الرسمية وصحيفتين محليتين لغايات العلم بها والاعتراض عليها أو الطعن فيها وفقاً لأحكام القانون سابق الإشارة إليه، وأثناء السير في الدعوى الموضوعية صدر القرار بقانون رقم (13) لسنة 2020م المذكور، حيث تضمنت المادة (3) منه تعديل نصوص المواد المتعلقة بالنشر وحذفت عبارة "في الجريدة الرسمية" واستبدلت بعبارة "جريدتين محليتين"، وحيث نصت المادة (4) من القرار بقانون سالف الذكر على: "تعتبر الإعلانات التي نشرت بموجب القانون الأصلي، قبل نفاذ أحكام هذا القرار بقانون، كأنها نشرت وفقاً لأحكامه"، إذ تراءى لمحكمة الموضوع وجود شبهة عدم دستورية هذا النص فقررت بتاريخ 2020/10/26م وقف السير في الدعوى وإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في المسألة الدستورية المذكورة.

وحيث إن القرار بقانون رقم (13) لسنة 2020م أضحى ساري المفعول ابتداءً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية بتاريخ 2020/05/13م في العدد رقم (167) أي أثناء السير في الدعوى وتقديم البيانات وقبل تأجيلها للنطق بالحكم في جلسة 2020/09/28م وإصدار قرار الإحالة بتاريخ 2020/10/26م الذي تضمن أن نص المادة (4) من القرار بقانون رقم (13) لسنة 2020م مخالف لنص المادة (117) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته: "لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ويجوز عند الاقتضاء في غير المواد الجزائية النص على خلاف ذلك"، وعللت أوجه المخالفة بأن القرار بقانون المذكور نص على رجعيته وحسن الإجراءات والأعمال الإدارية

والقرارات الإدارية كافة الصادرة عن اللجان المختصة أو مجلس التنظيم الأعلى التي أوجب المشرع بالقانون الأصلي نشرها في الجريدة الرسمية من الطعن في حال عدم نشرها في الجريدة الرسمية، وألغى قاعدة الحقوق المكتسبة للأفراد، ومما لا شك فيه أن القرار بقانون رقم (13) لسنة 2020م يسري على الوقائع والمراكز القانونية التي تشكلت واكتملت بعد دخوله حيز التنفيذ.

وحيث إن القرارات بقانون الصادرة وفقاً لأحكام المادة (43) من القانون الأساسي لها كامل سمات التشريع، وهذا ما أكدته المحكمة الدستورية العليا في العديد من قراراتها، والوقائع التي تكونت واكتسبت في ظل القانون القديم، فإنه يسري عليها القانون القديم بشروطه واشتراطاته.

وحيث إن شروط الدعوى الدستورية قائمة في الدعوى الماثلة أمامنا كما أوردتها المادة (28) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته من حيث النص التشريعي والنص الدستوري المدعى بمخالفته، وكذلك أوجه الخلاف كما ورد في لائحة الدعوى.

وحيث إن طلب الإحالة انصب على المادة الرابعة من القرار بقانون رقم (13) لسنة 2020م التي تنص على: "تعتبر الإعلانات التي نشرت بموجب القانون الأصلي، قبل نفاذ أحكام هذا القرار بقانون، كأنها نشرت وفقاً لأحكامه" وانعكاسها على وقائع حدثت في ظل القانون القديم ووفقاً لاشتراطاته لجأ صاحب المصلحة إلى محكمة العدل العليا للطعن في القرار الإداري رقم (268) سالف الذكر، وهنا لا بد من بحث قضية أساسية ألا وهي مدى اكتساب المدعي المركز القانوني رغم لجوئه إلى القضاء، وهنا السؤال أيضاً ما هو أثر الحكم القضائي؟ هل هو منشئ للحق أم كاشف عنه؟ فالحق اكتسبه المدعي من صحيح نصوص القانون سارية المفعول وقت الواقعة وإن عدل القانون لاحقاً فلا يمس هذا الحق الذي تشكل وتكون واكتسب شروطه في ظل قانون ساري المفعول، وما حكم القضاء في مثل هذه الحالة إلا كاشف عن حق ولإجبار السلطة التنفيذية على الانصياع لصحيح القانون ساري المفعول في حينه، وفي ذلك انعكاس لما ورد في المادة (117) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، التي تنص على: "لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها إلخ" وواضح من النص أن القوانين الجديدة تسري على الوقائع التي تحدثت بعد تاريخ سريانها، وحدد أن مناطق سريان القانون هو بالوقائع وتشكيل المراكز القانونية، ولا يشكل الحكم القضائي أثراً على المراكز القانونية في وجوده من عدمه وإنما اكتساب المراكز القانونية من خلال القانون، وما الحكم القضائي إلا كاشف عنه وليس منشئاً له، فإذا كان القصد من المادة الرابعة من القرار بقانون رقم (13) لسنة 2020م سريانها على وقائع أصابها عوار قانوني يراد به تصحيح تلك الوقائع فإنها تطالها شبهة عدم الدستورية وذلك لمخالفتها صريح المادة (117) من القانون الأساسي الذي أجاز فيها الآتي: "يجوز عند الاقتضاء في غير المواد الجزائية النص على خلاف ذلك"، فإن هذه الإجازة للقانون بالسريان بأثر رجعي ليس لمصادرة الحقوق والافتئات على المراكز القانونية، وهي تسري بأثر رجعي بالحكمة نفسها الواردة في النصوص الجزائية التي تقول يسري النص الجزائي بأثر رجعي إذا كان أصلح للمتهم، وكذلك الحال بالنسبة للقوانين غير الجزائية إذا كانت أصلح للأفراد أو لأصحاب المصالح وفقاً للقانون وليس لتصحيح عوار قانوني شاب الإجراء ومن ثم يقوم النص التشريعي بمهمة تصحيح هذا العوار لمصادرة حقوق الأفراد، فهذا بالتأكيد لم يبتغيه المشرع الدستوري من هذا الجواز، وإذا أراد المشرع تحقيق مصلحة عامة لكنه لم يتضح من القرار بقانون رقم (13) لسنة 2020م ماهية المصلحة العامة التي يراد تحقيقها في سريانه على وقائع معينة أصابها عوار قانوني أراد تصحيحها فلا توجد مصلحة عامة في المساس بالملكية الخاصة دون مسوغ قانوني ودون سند من صحيح القانون.

وحيث إن القانون القديم (قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المؤقت رقم (79) لسنة 1966م وتعديلاته) جعل نشر الإعلانات في الجريدة الرسمية من المسوغات القانونية لتلك الإعلانات، فإن المخططات الهيكلية التي تصدر في ظلها ولم تنشر يطالها العوار القانوني.

وحيث إن القرار بقانون رقم (13) لسنة 2020م في المادة (3) منه ألغى النشر في الجريدة الرسمية فهذا يسري على الإعلانات التي تصدر بعد هذا التاريخ لسريان هذا القرار بقانون ودخوله حيز النفاذ. وأكدت المحكمة الدستورية العليا ذلك في قرارها رقم (2020/2) بأن القانون يسري من تاريخ نفاذه على الوقائع والمراكز التي تنشأ في ظلها دون أن يكون له أثر على الوقائع التي نشأت في ظل القانون السابق المعدل باعتبار أن القانون الذي رفعت الدعوى في ظلها هو الذي يحكم شروط قبولها وإجراءاتها وقواعد إثباتها.

كما أكدت في قرارها رقم (2020/4) أن المراكز القانونية التي نشأت وترتبت آثارها في ظل القانون الملغى تخضع لحكمه وحده، وكذلك في قرارها رقم (2020/5) بأن الأصل في تطبيق القاعدة القانونية أنها تسري على الوقائع التي تتم في ظلها، أي خلال فترة العمل بها حتى تاريخ إلغائها، ومن ثم فإن المراكز القانونية التي نشأت وترتبت آثارها في ظل القانون الملغى تخضع لحكمه وحده. وبناءً عليه فإن سريان المادة الرابعة من القرار بقانون رقم (13) لسنة 2020م بأثر رجعي يشوبها عدم الدستورية إذا كان الهدف منها تصحيح وقائع يشوبها العوار القانوني.

لهذه الأسباب

حكمت المحكمة الدستورية العليا بالأغلبية بعدم دستورية المادة الرابعة من القرار بقانون رقم (13) لسنة 2020م بشأن تعديل قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المؤقت رقم (79) لسنة 1966م وتعديلاته.

دعوى دستورية

2020/7

رأي مخالفمن القاضيين فتحي أبو سرور وعدنان أبو وردة

مع الاحترام لرأي الأغلبية المحترمة فيما توصلت إليه من الحكم بعدم دستورية سريان المادة الرابعة من القرار بقانون رقم (13) لسنة 2020م بشأن تعديل قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المؤقت رقم (79) لسنة 1966م وتعديلاته بأثر رجعي، فإننا نخالف الرأي في ذلك على سند من أن المبدأ الدستوري الذي يقضي بعدم سريان القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها ولا يرتب لها أثراً على ما وقع قبلها فإنه يستهدف أساساً احترام الحقوق المكتسبة ومراعاة الاستقرار الواجب للمعاملات، إلا أن القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته قد نص في المادة (117) منه على: "لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ويجوز عند الاقتضاء في غير المواد الجزائية النص على خلاف ذلك"، مستهدفاً بذلك الصالح العام الذي أرتأى المشرع تحقيق هذا النص له لأن ذلك من اختصاص المشرع وليس القاضي المفسر، فمهمة القاضي هي الكشف عن المصلحة العامة التي تحميها إرادة المشرع، وحيث إن النشر (الإعلانات) في صحيفتين محليتين دون النشر في الجريدة الرسمية يحقق الغرض منه وموافق للقانون ويتضمن حماية لاستقرار المعاملات، علماً أن نشر الإعلانات في الجريدة الرسمية الغرض منه التوثيق لدى الدائرة المختصة القائمة بالنشر حماية للحقوق فإن النص المشتبه بعدم دستوريته لا يكون قد خالف المبدأ الدستوري الذي يجيز على سبيل الاستثناء تقرير الأثر الرجعي لبعض القوانين، ومن ثم فإن شبهة عدم الدستورية في نص المادة الرابعة من القرار بقانون رقم (13) لسنة 2020م تكون في غير محلها.

لهذه الأسباب فإننا نرى عدم قبول الإحالة.

القاضي
فتحي أبو سرور

القاضي
عدنان أبو وردة