

طلب تفسير 2022/4

دولة فلسطين
المحكمة الدستورية العليا
طلب رقم (4) لسنة (7) قضائية المحكمة الدستورية العليا "تفسير"

القرار

الصادر عن المحكمة الدستورية العليا المنعقدة مؤقتاً في مدينة رام الله باسم الشعب العربي الفلسطيني، في جلسة يوم الأربعاء السادس عشر من آذار (مارس) لسنة 2022م، الموافق الثالث عشر من شعبان لسنة 1443هـ.

الهيئة الحاكمة برئاسة المستشار: أ.د/ محمد عبد الغني الحاج قاسم، رئيس المحكمة. وعضوية 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، فريد عقل، أ.د. خالد التلاحمة، د. عبد الناصر أبو سميهدانة.

أصدرت القرار الآتي

الطلب المقيد رقم (2022/4) في جدول المحكمة الدستورية العليا لسنة (7) قضائية "تفسير".

الاجراءات

بتاريخ 2022/02/16م ورد إلى قلم المحكمة الدستورية العليا طلب تفسير مقدم من خلال وزير العدل بناءً على الطلب المقدم من المستدعين: مجلس نقابة المحامين النظاميين الفلسطينيين مثلاً بنقيب المحامين، والمحامي جواد عبيدات بصفته الشخصية وبصفته نقيباً للمحامين، والمحامين سعد سليم وأمجد الشلة بصفتهم الشخصية وبصفتهم عضوين في مجلس نقابة المحامين، وذلك وفقاً لأحكام المادة (1/30) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، لتفسير نصوص تشريعية من قانون رقم (3) لسنة 1999م بشأن تنظيم مهنة المحاماة وتعديلاته وهي كالاتي: (1) المادة رقم (2/36/ج) من قانون رقم (3) لسنة 1999م بشأن تنظيم مهنة المحاماة وتعديلاته التي نصت على أنه: "2- وفقاً لأحكام هذا القانون والنظام الداخلي، تختص الهيئة العامة بالأمور التالية... ج- انتخاب النقيب وباقي أعضاء المجلس".

(2) المادة رقم (5) من القرار بقانون رقم (14) لسنة 2011م بشأن تعديل قانون رقم (3) لسنة 1999م بشأن تنظيم مهنة المحاماة وتعديلاته، والتي نصت على أنه: "تعديل المادة (37) من القانون الأصلي لتصبح على النحو الآتي: 1. تجتمع الهيئة العامة اجتماعاً دورياً في الأسبوع الأول من شهر نيسان من كل عام للبحث في الاختصاصات المبينة في الفقرة الثانية من المادة (36) من القانون الأصلي. 2. تجري الانتخابات لاختيار النقيب وباقي أعضاء المجلس

مرة كل ثلاث سنوات في الموعد المحدد في الفقرة (1) أعلاه. 3. إذا تعذر إجراء انتخابات مجلس النقابة لطروف القاهرة، في مركزي النقابة أو في أي منهما، في الموعد المحدد لاجرائها، يستمر أعضاء مجلس النقابة أو مجلس المركز الذي تعذر إجراء الانتخابات فيه بإشغال مراكزهم، إلى حين زوال تلك الأسباب وإجراء الانتخابات باعتبارها استحقاقاً قانونياً".

(3) المادة رقم (6) من القرار بقانون رقم (14) لسنة 2011م بشأن تعديل قانون رقم (3) لسنة 1999م بشأن تنظيم مهنة المحاماة وتعديلاته، والتي نصت على أنه تعدل الفقرة (1) من المادة (40) من القانون الأصلي لتصبح على النحو الآتي: "1.أ. يتألف المجلس من خمسة عشرة عضواً من بينهم النقيب، تسعة منهم تنتخبهم الهيئة العامة في المركز الرئيس بالقدس والآخرين ينتخبون من قبل الهيئة العامة في مركز غزة، ويكون الانتخاب بالاقتراع السري. ب. يكون في كل مركز من مركزي النقابة، نائباً للنقيب ينتخبه أعضاء المجلس في كل مركز".

(4) المادة رقم (3/40) من القانون رقم (3) لسنة 1999م بشأن تنظيم مهنة المحاماة وتعديلاته التي نصت على أنه: "3- يحدد النظام الداخلي إجراءات الانتخابات وكيفية توزيع المناصب في المجلس وتشكيل اللجان واختصاصاتها".

وسبب طلب تفسير النصوص القانونية المذكورة أعلاه حسب ما ورد في طلب المستدعين هو الخلاف الذي أثاره الحكم الصادر عن المحكمة العليا/ محكمة النقض بصفتها الإدارية بتاريخ 2021/07/05 في الدعوى الإدارية رقم (2021/109) ورقم (2021/116) جراء استنادها للنصوص القانونية المطلوب تفسيرها وتوصله إلى أن من واجب مجلس النقابة الدعوة من جديد لإجراء الانتخابات لمنصب نقيب المحامين وعضوية مجلس النقابة كل بورقة مستقلة، خلافاً لغايات ومقاصد المشرع وما جرى عليه العمل من تاريخ تأسيس نقابة المحامين بانتخاب النقيب وباقي أعضاء المجلس بورقة واحدة.

لم تتقدم النيابة العامة بردها رغم تبليغها طلب التفسير ومرور المدة القانونية.

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق والمداولة قانوناً، وحيث أن الوقائع الثابتة من خلال طلب التفسير المائل تتحصل في أنه بتاريخ 2022/02/15م تقدم المستدعون بطلب إلى وزير العدل لتقديم طلب إلى المحكمة الدستورية العليا استناداً لأحكام المادة (30) فقرة (1) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، لتفسير نصوص تشريعية وردت في المادتين (36/2ج) و(3/40) من القانون رقم (3) لسنة 1999م بشأن تنظيم مهنة المحاماة وتعديلاته، والمادتين (5) و(6) من القرار بقانون رقم (14) لسنة 2011م بشأن تعديل قانون رقم (3) لسنة 1999م بشأن تنظيم مهنة المحاماة وتعديلاته.

وبناءً على طلب المستدعين تقدم وزير العدل بتاريخ 2022/02/16م بطلب إلى المحكمة الدستورية العليا لتفسير النصوص التشريعية المذكورة.

وحيث إن البحث في مسألة الاختصاص سابق بطبيعته على البحث في شروط قبول طلب التفسير وتواجه المحكمة الدستورية العليا من تلقاء نفسها، وفق ما جاء في العديد من أحكامها، فقد ناقشت المحكمة بهذا الخصوص أمرين، الأول: إذا ما كانت المحكمة الدستورية ذات ولاية واختصاص في طلب التفسير المائل، والثاني: إذا ما تم الاتصال بالمحكمة الدستورية وفق إجراءات قانونية صحيحة.

وحيث إن إجراءات الوصول إلى المحكمة الدستورية العليا منضبطة ومحددة، ولا يمكن تخطي استيفاء تلك الإجراءات ولا متطلباتها، فقد توصلت المحكمة إلى ما يأتي:

1. إن طلب التفسير قدم إلى المحكمة سنداً لنص المادة (1/30) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، بطلب من وزير العدل بناءً على طلب من المستدعين.
2. إن اختصاص المحكمة الدستورية العليا بطلبات تفسير النصوص القانونية يستند في أساسه ومبدئه إلى نص المادة (103) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، ونص المادة (24) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، وحيث إن طلب التفسير يتعلق بنصوص تشريعية من القانون رقم (3) لسنة 1999م بشأن تنظيم مهنة المحاماة وتعديلاته، فإنها تدخل في نطاق اختصاص المحكمة الدستورية العليا وصلاحياتها في التفسير، إذ يعتبر مبدأ وضوح التشريع من المبادئ الدستورية التي تفرض على المشرع تبني أحكاماً دقيقة، وصيغ غير مبهمة، وفي حال إثارة خلاف حول وضوحها وقيدها ومقاصد المشرع منها فإن المحكمة الدستورية العليا دون غيرها في مثل هذه الحالات هي المختصة بتفسير النصوص التشريعية وإزالة الغموض في التعبيرات المرنة أو الغامضة المحملة بأكثر من معنى.

وحيث إن من أهم الضوابط والشروط لقبول طلب التفسير المائل أن يكون مقدماً ممن انتهكت حقوقه الدستورية، بما مؤداه بيان صفة المستدعين ومدى توافرها والمصلحة المرجوة، وهو أمر لا بد أن يكون جلياً واضحاً ليتم قبول طلب التفسير قبل المضي بفحصه موضوعياً، فإن المحكمة تجد من مراجعة طلب التفسير المائل بأن النصوص التشريعية المطلوب تفسيرها تتعلق بنصوص قانونية خاصة بعملية وآليات انتخاب مجلس نقابة المحامين النظاميين من قبل الهيئة العامة للنقابة، وهو من الحقوق الديمقراطية الواجب حمايتها لاستمرار ممارسته ترسيخاً للمبادئ الدستورية التي أكدتها المادة (26) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، حماية لهذا الحق من الانتهاك أو التقييد أو من أي أمر من شأنه أن يحول دون ممارسته على النحو المكفول قانوناً.

وحيث إن إعطاء الحق في الانتخاب لعضوية مجلس نقابة المحامين دون وضوح آليات الانتخاب وكيفية ممارسته، وفيما إذا كان بورقة واحدة للنقيب وباقي أعضاء مجلس النقابة، أو بورقتين واحدة لمنصب النقيب والأخرى لباقي أعضاء مجلس النقابة، من شأنه أن يشوه ممارسة هذا الحق ويفرغه من مضمونه، ويشكل انتهاكاً للحقوق الدستورية لمن لهم حق الاقتراع، ولما كانت نقابة المحامين هي العرين الذي يضم جموع المحامين في فلسطين، وهي الحامية لمصالحهم والمدافعة عن حقوقهم، والممثلة لهم أمام الغير، والمخولة للتعبير عن مطالبهم والحفاظ على حقوقهم ومكتسباتهم من المساس بها، لذا فقد كان أمراً مقضياً أن يركن المحامون إلى ممثلهم لتقديم طلب التفسير المائل، وهو الأمر الذي ينطبق على المستدعين الذين يملكون صفة قانونية ومصلحة تخولهم تقديم هذا الطلب باعتبارهم يمثلون جموع المحامين أعضاء الهيئة العامة للنقابة من موقعهم كنقيب وأعضاء في مجلس نقابة المحامين.

أما من الناحية الموضوعية، فإن المحكمة تجد أن طلب التفسير المائل تضمن بيان ما أوجبه المادة (2/30) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، التي نصت

على 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". وعلى ضوء ذلك فقد بينّ المستدعون في طلب التفسير ما يأتي:

1. النصوص القانونية المطلوب تفسيرها وهي المواد:
 - (36/2/ج) من قانون رقم (3) لسنة 1999م بشأن تنظيم مهنة المحاماة وتعديلاته التي نصت على أنه: "2- وفقاً لأحكام هذا القانون والنظام الداخلي تختص الهيئة العامة بالأمور التالية... ج - انتخاب النقيب وباقي أعضاء المجلس".
 - (5) من القرار بقانون رقم (14) لسنة 2011م بشأن تعديل قانون رقم (3) لسنة 1999م وتعديلاته، والتي نصت على أنه: "تعديل المادة (37) من القانون الأصلي لتصبح على النحو الآتي:
 1. تجتمع الهيئة العامة اجتماعاً دورياً في الأسبوع الأول من شهر نيسان من كل عام للبحث في الاختصاصات المبينة في الفقرة الثانية من المادة (36) من القانون الأصلي. 2. تجري الانتخابات لاختيار النقيب وباقي أعضاء المجلس مرة كل ثلاث سنوات في الموعد المحدد في الفقرة (1) أعلاه. 3. إذا تعذر إجراء انتخابات مجلس النقابة لظروف القاهرة، في مركزي النقابة أو في أي منهما، في الموعد المحدد لاجرائها يستمر أعضاء مجلس النقابة أو مجلس المركز الذي تعذر إجراء الانتخابات فيه بإشغال مراكزهم، إلى حين زوال تلك الأسباب وإجراء الانتخابات باعتبارها استحقاقاً قانونياً".
 - (6) من القرار بقانون رقم (14) لسنة 2011م بشأن تعديل قانون رقم (3) لسنة 1999م بشأن تنظيم مهنة المحاماة وتعديلاته، والتي نصت على أنه تعديل الفقرة (1) من المادة (40) من القانون الأصلي لتصبح على النحو الآتي: "أ. يتألف المجلس من خمسة عشر عضواً من بينهم النقيب، تسعة منهم تنتخبهم الهيئة العامة في المركز الرئيس بالقدس، والآخرين ينتخبون من قبل الهيئة العامة في مركز غزة، وفقاً لأحكام النظام ويكون الانتخاب بالاقتراع السري. ب- يكون في كل مركز من مركزي النقابة، نائباً للنقيب ينتخبه أعضاء المجلس في كل مركز".
 - (3/40) من القانون رقم (3) لسنة 1999م بشأن تنظيم مهنة المحاماة وتعديلاته التي نصت على أنه: "3- يحدد النظام الداخلي إجراءات الانتخابات وكيفية توزيع المناصب في المجلس وتشكيل اللجان واختصاصاتها".
 2. الخلاف في مفهوم تطبيق النصوص المطلوب تفسيرها الناشئ إثر صدور حكم المحكمة العليا/ محكمة النقض بصفتها الإدارية بتاريخ 2021/07/05م في الدعوى الإدارية رقم (2021/109) ورقم (2021/116) والقاضي بالدعوة من جديد لإجراء الانتخابات لمنصب النقيب وعضوية مجلس النقابة، مع ما تواتر واستقر عليه العمل في إجراء انتخابات مجالس النقابات المتعاقبة، منذ تاريخ تأسيس نقابة محامي فلسطين سنة 1997م وحتى تاريخه بانتخاب أعضاء مجلس النقابة وعددهم خمسة عشر عضواً يُختار من بينهم النقيب من قبل الأعضاء، وأيضاً سنداً لذات النصوص المطلوب تفسيرها.
 3. إن النصوص محل الطلب لها أهمية تستدعي تفسيرها من المحكمة الدستورية العليا، تحقيقاً لوحدة تطبيقها بما ينسجم مع الظروف الموضوعية التي تعكس نفسها على الواقع الفلسطيني بشكل عام وعلى الهيئة العامة لنقابة المحامين بشكل خاص.

وحيث إن طلب التفسير المائل مقصده تحري إرادة المشرع الذي صاغ تبعاً لها النصوص التشريعية محل التفسير على نحو يقطع كل جدل في شأن حقيقة محتواها وتعبيرها بشكل واضح عن تلك الإرادة،

ذلك أن المحكمة الدستورية العليا وهي تمارس سلطتها بالتفسير لا تعزل ذاتها عن إرادة المشرع أو تنحيها، وإنما عليها استظهار هذه الإرادة وقوفاً عليها والتزاماً بها، فلا تخوض فيما يجاوز تحريها لنطاقها ولا تفسرها بما يخرجها أو ينتزعها من سياقها أو يفصلها عن دلالات ومعاني النصوص التي قصدها المشرع.

وحيث إن النصوص التشريعية محل التفسير تتعلق بحماية حقوق دستورية كفلها القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، بدلالة المادة (26) منه وهي حق الانتخاب والتصويت والترشح في النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون. وبالتالي فإنه وباستقراء النصوص المطلوب تفسيرها نجد أنها تتعلق بصلاحيات الهيئة العامة لمركزي النقابة في اختيار النقيب وباقي أعضاء مجلس نقابة المحامين، وموعد اجتماع الهيئة العامة ومدة المجلس، وبأن مجلس النقابة يتألف من خمسة عشر عضواً يُختار من بينهم النقيب، ومن خلال ذلك يتبين للمحكمة ما يأتي:

1. إن البند (ج) الوارد في الفقرة (2) من المادة (36) من قانون رقم (3) لسنة 1999م بشأن تنظيم مهنة المحاماة وتعديلاته، ونصها "إنتخاب النقيب وباقي أعضاء المجلس"، هي الفقرة الدلالية على أن فعل "الانتخاب" يتم بانتخاب خمسة عشر عضواً من قبل الهيئة العامة لنقابة المحامين مباشرة، ثم يتم اختيار أحد هؤلاء الأعضاء الناجحين نقيباً من قبل مجلس النقابة المنتخب، وفقاً للصلاحيات الممنوحة لهم قانوناً.
2. في الفقرة رقم (2) من المادة (5) من القرار بقانون رقم (14) لسنة 2011م بشأن تعديل قانون رقم (3) لسنة 1999م بشأن تنظيم مهنة المحاماة وتعديلاته، لم يُحدد فعلياً كيفية اختيار النقيب والأعضاء، وما تضمنه النص هو "تحديد" زمن الانتخاب، بالدليل إيراد كلمة "تجري"، وتحديد آلية الانتخاب يتم من قبل النقابة التي سبق وأن حددت آلية الانتخاب منذ تأسيسها بورقة واحدة، يتم فيها انتخاب أعضاء مجلس النقابة الخمسة عشر ويختار من بينهم النقيب.
3. أما الفقرة الأولى من المادة (40) من القرار بقانون رقم (14) لسنة 2011م المذكور، فهي عبارة عن وصف لحالة الانتخابات وما نتج عنها من تشكيل مجلس النقابة، تسعة منهم تنتخبهم الهيئة العامة في المركز الرئيس في القدس، والآخرين ينتخبون من قبل الهيئة العامة في مركز غزة، وهذا يعني أن النقيب يُختار من بين الأعضاء الخمسة عشر المنتخبين، ذلك أن التعديل الوارد على المادة (40) المذكورة، قد خص كل مركز بانتخابات مستقلة تماماً عن المركز الآخر، ما يتعذر معه على أي عضو في الهيئة العامة للنقابة الانتخاب إلا في المركز الخاص به، وبالتالي يكون من غير الممكن انتخاب النقيب بورقة منفصلة، وهذا ينسجم مع التعديل الوارد في المادة (4) من القرار بقانون رقم (14) لسنة 2011م بشأن تعديل نص المادة (11) من قانون رقم (3) لسنة 1999م بشأن تنظيم مهنة المحاماة وتعديلاته والتي نصت على أنه: "1. تتمتع النقابة بالشخصية الاعتبارية، ويكون لكل مركز من المركزين الواردين في المادة رقم (3) من هذا القرار بقانون، ذمة مالية مستقلة، وصلاحيات إدارية لا مركزية وفقاً لما يحدده القانون، وبما لا يخل بوحداية النقابة وتمثيلها لكافة المحامين النظاميين في فلسطين لدى الغير. 2. يكون لكل مركز من المركزين، دائرة إنتخابية مستقلة، وهيئة عامة خاصة به، تتكون من مجموع المحامين المزاولين المسجلين في كل مركز وفقاً لأحكام القانون الأصلي. 3. باستثناء وحدانية تمثيل النقابة لكل المحامين الفلسطينيين لدى الغير، يكون لأعضاء المجلس في كل مركز صلاحيات مجلس النقابة الواردة في القانون، المتعلقة بذلك المركز".

وهذا النص يشير بنصوص واضحة الدلالة على وجود دائرة انتخابية مستقلة وهيئة عامة خاصة لكل مركز، تتكون من مجموع المحامين المزاولين المسجلين في كل مركز، حيث لا تشارك الهيئة العامة في المركز الرئيسي بالقدس في انتخاب مرشحي مركز غزة، وبالمقابل لا تشارك الهيئة العامة لمركز غزة في اختيار مرشحي المركز الرئيس بالقدس، ما يجعل إجراء الانتخابات للنقيب بورقة منفصلة أمراً متعزراً.

وحيث إن القانون رقم (3) لسنة 1999م بشأن تنظيم مهنة المحاماة وتعديلاته قد جاء خلواً من نص صريح يحدد فيما إذا كان ممارسة حق الانتخاب يتم بورقة واحدة أو ورقتين، على خلاف ما جاء في قانون نقابة المحامين النظاميين الأردنيين رقم (11) لسنة 1972م وتعديلاته، الذي نص صراحة على أن النقيب يُنتخب بورقة منفصلة عن انتخاب باقي أعضاء المجلس، فقد تضمنت المادة (84/ب) منه على أنه: "يتم انتخاب النقيب وأعضاء المجلس في آن واحد وعلى ورقتين منفصلتين"، ونصت المادة (3/85) منه على تحديد شروط خاصة يجب توافرها فيمن يترشح لمنصب النقيب تختلف عن الشروط الواجب توافرها في باقي أعضاء المجلس وذلك بقولها: "... وأن يكون النقيب من الذين مارسوا المهنة مدة لا تقل عن عشر سنوات والعضو ممن مارسوا المهنة مدة لا تقل عن خمس سنوات"، وهذا ما يفتقره القانون رقم (3) لسنة 1999م بشأن تنظيم مهنة المحاماة وتعديلاته.

وحيث إن هذه المحكمة وهي في مجال ممارستها لاختصاصها بالنسبة إلى التفسير التشريعي، إنما تقتصر ولايتها على تحديد مضمون النص القانوني محل التفسير بتوضيح ما أبهم من ألفاظه والتوفيق بين أجزائه المتناقضة على ضوء إرادة المشرع تحرياً لمقاصده من النص ووقوفاً عند الغاية التي استهدفها من تقريره، ولما كانت النصوص التشريعية المطلوب تفسيرها جاءت بعبارات واضحة، وبصيغ مفهومة، وقد درج العمل على تطبيقها من الهيئة العامة لنقابة المحامين لمدة تجاوزت عشرين عاماً دون بروز أي خلاف في التطبيق حولها، فإن المحكمة الدستورية العليا تؤكد أن ما جاء في النصوص القانونية الواردة في طلب التفسير المائل مؤداها أن إرادة المشرع تنصرف إلى أن انتخابات نقيب المحامين وباقي أعضاء مجلس النقابة تتم بورقة واحدة لكل من النقيب وباقي أعضاء مجلس النقابة.

ولهذه الأسباب

قررت المحكمة قبول طلب التفسير المائل شكلاً، وفي الموضوع فإن النصوص المطلوب تفسيرها ذات دلالات واضحة بأن انتخابات مجلس نقابة المحامين الفلسطينيين تتم بورقة واحدة للخمسة عشر عضواً يُختار من بينهم النقيب من قبل الأعضاء المنتخبين، وفق الآليات المنصوص عليها قانوناً.