

طلب تفسير

2022/3

دولة فلسطين
المحكمة الدستورية العليا
طلب رقم (3) 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 الثاني من آذار (مارس) لسنة 2022م، الموافق التاسع والعشرين من رجب لسنة 1443هـ.

الهيئة الحاكمة برئاسة المستشار: أ. أسعد مبارك، نائب رئيس المحكمة. وعضوية السادة المستشارين: فتحي أبو سرور، حاتم عباس، د. رفيق أبو عياش، هاني الناطور، محمد عبد الغني العويوي، فريد عقل، أ.د. خالد التلاحمة، د. عبد الناصر أبو سمهدانة.

أصدرت القرار الآتي

في الطلب المقيّد رقم (2022/3) في جدول المحكمة الدستورية العليا لسنة (7) قضائية "تفسير".

الإجراءات

بتاريخ 2022/02/15م ورد إلى قلم المحكمة الدستورية العليا طلب تفسير مقدم من وزير العدل بناءً على طلب رئيس الوزراء لتفسير نص المادة (9) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997م وتعديلاته، وذلك وفقاً إلى أحكام المادة (30) من قانون المحكمة الدستورية العليا. بتاريخ 2022/02/24م تقدمت النيابة العامة بمذكرة توضح فيها رأيها القانوني، مبديةً أن نص المادة (9) من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997م وتعديلاته يعتبر نصاً خاصاً ولم يلغ بموجب أحكام المادة (73) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005م وتعديلاته التي ألغت قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (5) لسنة 1996م. والتمست النيابة بالنتيجة إصدار قرار التفسير المتفق وصحيح القانون.

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق والمداولة قانوناً، حيث إن الوقائع الثابتة من خلال طلب التفسير المائل لتلخص في أن تفسير المادة (9) من القانون رقم (1) لسنة 1997م بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية وتعديلاته يتعلق بحق من الحقوق الدستورية ويتضمن تطبيقه الغموض واللبس لوزارة الحكم المحلي، وللجنة الانتخابات والراغبون للترشح للمجالس المحلية لاسيما لمن أمضى منهم في رئاسة المجلس المحلي دورتين متتاليتين، حيث إن هذا النص يحظر انتخاب رئيس المجلس لأكثر من دورتين

متتاليتين، علماً أن قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005م لم يتضمن نصاً صريحاً بإلغاء القانون رقم (1) لسنة 1997م سالف الذكر بل تضمن نصاً مفاده (...، كما ويُلغى كل ما يتعارض وأحكام هذا القانون).

وحيث إن المادة (24/2ب) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته جاءت لتبين اختصاصات هذه المحكمة بأنها نصت على أن: (ب- تفسير التشريعات إذا أثارت خلافاً في التطبيق، وكان لها من الأهمية ما يقتضي تفسيرها)، فمحور الخلاف في التطبيق ذات أهمية من حيث جواز أو عدم جواز انتخاب رئيس المجلس لأكثر من دورتين متتاليتين، وبالرجوع إلى أحكام المادة الخامسة من قانون رقم (1) لسنة 1997م بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية التي تنص على أن: (1- يتم انتخاب رئيس الهيئة المحلية في انتخابات حرة ومباشرة تجري وفقاً لأحكام قانون الانتخابات). ويقصد بقانون الانتخابات الوارد في النص المذكور القانون رقم (5) لسنة 1996م بشأن انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية والذي ألغي صراحةً بنص المادة (73) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005م حيث نصت المادة المذكورة على أن: (يلغى القانون رقم (5) لسنة 1996م بشأن انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية، والقانون رقم (5) لسنة 2004م بتعديل بعض أحكام القانون المذكور، كما ويلغى كل ما يتعارض وأحكام هذا القانون). كما نصت المادة التاسعة من القانون رقم (1) لسنة 1997م سالف الذكر على أن: (مدة دورة المجلس أربع سنوات تبدأ إعتباراً من تسلمه مهامه ولا يجوز انتخاب رئيس المجلس لأكثر من دورتين متتاليتين)، وبتاريخ 2005/08/15م صدر القانون رقم (10) لسنة 2005م سالف البيان ونشر في الجريدة الرسمية عدد (57) بتاريخ 2005/08/18م، واستحدث تشريع جديد تضمن أحكام وقواعد قانونية متعارضة مع قواعد واردة في التشريع السابق رقم (1) لسنة 1997م ويستحيل تطبيقهما معاً (الانتخابات الحرة والفردية والمباشرة) وغير ذلك من نصوص أخرى.

وحيث إن حق الانتخاب والترشيح حقان متكاملان لا تقوم العضوية في المجالس المحلية من دون أي منهما، ولا تحقق الهيئات المحلية أهدافها التطويرية إذا أفرغ من المضمون الذي يكفل ممارستها بصورة فعالة، وأنهما بوصفهما هذا لزمان لزوماً حتمياً لأعمال الديمقراطية في محتواها المقرر دستورياً ولضمان أن تكون مجالس الهيئات المحلية كاشفة في حقيقتها عن إرادة منتخبها ومعبرة عنها تعبيراً صادقاً.

وحيث إن النظام الانتخابي الذي أقره القانون رقم (10) لسنة 2005م المذكور هو المعمول به حالياً بحيث يتم الترشيح ضمن قوائم انتخابية على أساس التمثيل النسبي وفقاً لأحكام المادة (14) منه والتي تنص على أن: (1- يتم الترشيح ضمن قوائم انتخابية على أساس التمثيل النسبي). بما يتعارض ونص المادة (2/3) من القانون رقم (1) لسنة 1997م بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية وتعديلاته والتي تنص على أن: (2-... وينتخب رئيسه وأعضاؤه انتخاباً حراً ومباشراً وفقاً لأحكام قانون الانتخابات)، كما نصت المادة (56) من القانون رقم (10) لسنة 2005م المذكور على أن: (1- يعقد المجلس أول اجتماع له لانتخاب رئيس للمجلس خلال مدة أسبوعين من تاريخ انتخاب أعضائه...)، والملاحظ هنا أن القانون رقم (10) لسنة 2005م لم يتناول في أي من نصوصه موضوع عدم جواز انتخاب رئيس المجلس لأكثر من دورتين متتاليتين كما فعل القانون رقم (1) لسنة 1997م سالف البيان في المادة التاسعة منه التي نصت على أن: (مدة دورة المجلس أربع سنوات تبدأ إعتباراً من تسلمه مهامه

ولا يجوز انتخاب رئيس المجلس لأكثر من دورتين متتاليتين)، وباستقراء نصوص المواد سالفه البيان فإننا نستظهر أن المشرع حرص على تحديد مدة زمنية معلومة للمجلس المحلي باعتبار ذلك ركن أساسي من أركان قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية والتي يمارسها المجلس من خلال مهامه المنوطة به وقد دل المشرع بالمادة (9) من القانون رقم (1) لسنة 1997م والمادة (56) من القانون رقم 10 لسنة 2005م على أمرين متلازمين ومتكاملين، أولهما: أن مدة المجلس المحلي محدودة بأربع سنوات ميلادية، وثانيهما: أن حلول مجلس جديد محل المجلس السابق منوط بإجراء انتخابات للهيئات المحلية في الميعاد المحدد يعقبها دعوة المجلس الجديد لأول اجتماع له خلال مدة أسبوعين من تاريخ انتخاب أعضائه، ومؤدى هاتين المادتين أن أولاهما: قد حددت للمجلس مدة قدرها أربع سنوات ولا يجوز انتخاب رئيس المجلس لأكثر من دورتين متتاليتين، وثانيهما: أن حلول المجلس الجديد محل المجلس السابق يكون بعد إجراء انتخابات عن طريق نظام القوائم وليس عن طريق الانتخاب الحر الفردي المباشر ولم تنص المادة (56) من القانون رقم (10) لسنة 2005م سالف الذكر على عدم جواز انتخاب رئيس المجلس لأكثر من دورتين بل جاء نصاً مطلقاً والمطلق يجري على إطلاقه ما لم يرد ما يقيد.

وحيث إن انتخابات المجالس المحلية انتقلت بحكم القانون من مرحلة الانتخاب الفردي الحر المباشر لرئيس المجلس وأعضائه إلى مرحلة الانتخاب عن طريق القوائم الانتخابية أي بمعنى أن قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005م قد نظم من جديد قواعد الانتخابات التي سبق تنظيمها وفقاً للقانون رقم (1) لسنة 1997م بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية.

وحيث إن جوهر طلب التفسير المائل يتلخص في أن المادة رقم (9) من القانون رقم (1) لسنة 1997م سالف الذكر يحظر انتخاب رئيس المجلس لأكثر من دورتين متتاليتين، بينما قانون رقم (10) لسنة 2005م سالف البيان لم يتضمن أي نص يلغي بموجبه القانون رقم (1) لسنة 1997م بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية إلغاءً صريحاً، بل تضمن نص ألغى كل ما يتعارض معه، وفي سبيل ذلك فإنه لا يجوز إلغاء نص تشريعي إلا بتشريع لاحق ينص صراحةً على هذا الإلغاء، أو يشتمل على نص يتعارض مع نص التشريع القديم أو ينظم من جديد الموضوع الذي سبق أن قرر قواعده ذلك التشريع، ومن ذلك يتضح أن الإلغاء للقاعدة القانونية يمكن أن يكون إلغاءً صريحاً لها ويمكن أن يكون إلغاءً ضمناً لها وفي الحالتين فهو لا ينكر وجود القاعدة القانونية بل يهدف إلى إنهاء العمل بها، ويكون الإلغاء ضمناً بطريق التعارض بين نص تشريعي سابق ونص تشريعي لاحق كأن يتضمن التشريع الجديد اللاحق أحكاماً قانونية متعارضة مع أحكام قانونية واردة في تشريع سابق ويستحيل تطبيقهما معاً، حيث إن قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005م لا يترتب عليه إلغاء نصوص القانون رقم (1) لسنة 1997م بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية كاملة، ولكنه يقيد هذه النصوص في حالة التعارض بينها وبين النصوص الجديدة إذ يلاحظ أن المادة (73) من القانون رقم (10) لسنة 2005م نصت على أن: (...، كما ويلغى كل ما يتعارض وأحكام هذا القانون)، فالتعارض بالنسبة لهذا النص يعتبر تعارضاً جزئياً بالنسبة للنصوص المتعارضة مع أحكامه، بحيث يقتصر الإلغاء الضمني والحالة تلك على الحدود التي يتحقق فيها التعارض.

وحيث إن ولاية هذه المحكمة في تفسير النصوص التشريعية لا تنبسط إلا على ما كان منصرفاً إلى النصوص المطلوب تفسيرها دون أن يتعدى ذلك إلى الخوض في تطبيق تلك النصوص على الواقع المائل المنوط بالجهة المختصة إعماله وإنفاذ حكم القانون عليه.

ولهذه الأسباب

قررت المحكمة الدستورية العليا بشأن تفسير نصوص المادة (9) من القانون رقم (1) لسنة 1997م بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية والمادة (56) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005م ما يلي:

أن عبارة "الأكثر من دورتين متتاليتين" التي وردت في نص المادة (9) من القانون رقم (1) لسنة 1997م بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية تنطبق على الانتخابات التي كانت تجري بصورة حرة ومباشرة وسريّة وفردية وفقاً لأحكام المادة (2/3) من القانون المذكور والتي تنص على أن: (2-... وينتخب رئيسه وأعضاؤه انتخاباً حراً ومباشراً وفقاً لأحكام قانون الانتخابات)، ولا تنطبق على الانتخابات التي يتم الترشيح بها ضمن قوائم انتخابية على أساس التمثيل النسبي المعمول به حالياً والمنصوص عليه في صدر المادة (14) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005م والتي تنص على أن: (1- يتم الترشيح ضمن قوائم انتخابية على أساس التمثيل النسبي).

دولة فلسطين

Advisory & legislation Bureau