طعن دستوري

2017/ 04

دولة فلسطين

المحكمة الدستورية العليا

قضية رقم (12) لسنة 2 قضائية المحكمة الدستورية العليا " دستورية "

الحكـــــــم

الصادر عن المحكمة الدستورية العليا المنعقدة في رام الله بإسم الشعب العربي الفلسطيني بالجلسة المنعقدة يوم الأحد الموافق التاسع عشر من شهر تشرين الثاني (نوفمبر) 2017م الموافق الثلاثون من صفر 1439هـ.

الهيئة الحاكمة برئاسة المستشار : أ.د.محمد عبد الغني الحاج قاسم رئيس المحكمة

وعضوية السادة المستشارين : أسعد مبارك،أ.د.عبدالرحمن أبو النصر، ، فتحي أبو سرور ، حاتم عباس ، د.رفيق أبو عياش ،عدنان أبو ليلى ، فواز صايمة .

الإجـــــراءات

بتاريخ 2017/3/28م قررت محكمة صلح جنين في الدعوى الحقوقية رقم 2016/487 ، وعملاً بأحكام المادة 2/27 من قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته ، وقف السير في هذه الدعوى وإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في المسألة الدستورية المتعلقة بتحديد مرتبة الإتفاقية الدولية المصادق عليها بالنسبة للتشريعات الداخلية الفلسطينية مع بيان آليات نفاذها في القانون الداخلي الفلسطيني لتكتسي صفة الإلزام، وحيث أن تطبيق الإتفاقية الدولية في هذا النزاع لاسيما إتفاقية المقر لسنة 1996 دون قواعد القانون الداخلي قد يثير الشبهة بمخالفة دستورية لنص المادة (30) من القانون الأساسي الفلسطيني.

الرئيس

الكاتب

فلسطين - رام الله - شارع الإرسال، تلفاكس: 2974508 2 970+
بريد الكتروني: president@tscc.pna.ps

إن قاضي الموضوع الذي أحال القضية إلى المحكمة الدستورية العليا استعرض نص المادة (30) من القانون الأساسي لعام 2003 المعدل سنة 2005 , والتي تنص " التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل فلسطيني حق الإلتجاء إلى قاضيه الطبيعي، وينظم القانون إجراءات التقاضي بما يضمن سرعة الفصل في القضايا، وأنه يُحظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء" .

ويرى أن ما أثارته الجهة المدعى عليها من تمتعها بالحصانة وفقاً لما كانت دولة فلسطين قد وقعت اتفاقية مقر رئاسة الاونروا في الضفة الغربية وقطاع غزة بتاريخ 1996/7/5م، وما تبعها من مذكرات تفسيرية بين السيد وزير الخارجية الفلسطيني والسيد المفوض العام للأونروا ويتم بموجبها تأكيد الحصانة للجهة المدعى عليها سنداً لإتفاقية المقر 1996 وأحكام إتفاقية 1946 المتعلقة بإمتيازات وحصانات الأمم المتحدة.

كما استعرض بعض الأحكام القضائية الفلسطينية ورأى أن الفصل في هذا الدفع يستدعي بيان مرتبة الإتفاقية الدولية بالنسبة للتشريع الداخلي الفلسطيني وأيُّ القواعد الواجبة التطبيق في النزاع المعروض على هذه المحكمة حال التعارض بين أحكام الإتفاقية الدولية والقانون الداخلي الفلسطيني .

كما وأنَّ قاضي الموضوع استعرض ما جاء به الفقه الدولي في مسألة علاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي واستعرض نظرية وحدة القانون، نظرية ثنائية القانون . وخلص أن القضاء الدولي قد استقرَّ على تغليب تطبيق أحكام الإتفاقيات الدولية على أحكام القوانين الداخلية خال التعارض بينهما وأشار في هذا المقام إلى الرأي الإستشاري لمحكمة العدل الدولية لسنة 1988م بخصوص النزاع بين الولايات المتحدة والأمم المتحدة حول اتفاقية المقر والنزاع الخاص بإغلاق مقر منظمة التحرير في نيويورك، وحيث أشار الرأي الإستشاري إلى أن الولايات المتحدة ملزمة باحترام التزاماتها الدولية ولا يمكن أن تتذرع بتعارض قانونها الداخلي مع إتفاقية المقر الموقعة بين الولايات المتحدة الامريكية والأمم المتحدة. وخلص إلى ما استقر عليه القضاء الدولي يتوافق مع نص المادة (27) من إتفاقية فيينا للمعاهدات سنة 1969م والتي تنص " لا يجوز لطرف في معاهدة أن يحتج بنصوص قانونه الداخلي كمبرر لإخفاقه في تنفيذ المعاهدة".

الرئيس

الكاتب

المحكمـــــــــة

حيث أن القانون الأساسي لسنة 2003 المعدل سنة 2005 لم يبين ولم يضع آليات إدماج إنفاذ الإتفاقات الدولية في النظام القانوني الداخلي الفلسطيني . وأن ما جاء في المادة العاشرة من القانون الأساسي المشار إليه لا يعدو حث لدولة فلسطين للانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الإقليمية والدولية التي تحمي حقوق الإنسان ولكن لم يعالج مسألة آليات إدماج الإتفاقيات وعلاقتها بالقانون الداخلي الفلسطيني .

وبالعودة إلى ظاهر نص المادة 2/30 من القانون الأساسي المعدل فإنها لم تشر إلى الإتفاقيات الدولية إذ أشارت إلى عدم تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء ومن ثم فإن الإتفاقات الدولية ليست قرارات أو أعمال إدارية وإنما في سياق القانون الإداري قد تم تصنيفها ضمن أعمال السيادة التي تخرج عن رقابة القضاء الإداري، وبالتالي فإن الدفع بعدم دستورية تحصين أعمال وكالة الغوث من رقابة القضاء وفقاً لإتفاقية المقر لا نجد له أساس في القانون الأساسي. وأمّا مسألة إدماج هذه القواعد في القانون الداخلي فإننا نرى العود إلى طبيعة تلك القواعد التي يتم الدفع بالتمسك بها ألا وهي الحصانات والإمتيازات الدبلوماسية، وهذه القواعد قبل أن يتم تنظيمها بإتفاقيات دولية في إتفاقية فيينا لعام 1961م، هي قواعد عرفية ومن ثم فإن الغالبية العظمى من الدول تعتمد القواعد العرفية جزء لا يتجزأ من القانون الداخلي.

ولمّا كان الفقه والقضاء الدوليين قد إستقرا على أن الإتفاقيات الدولية تعبر في جوهرها عن إرادة الدول في التعبير عن سيادتها في التوقيع والمصادقة والإنضمام للإتفاقيات الدولية، فإن تعبير الدولة عن هذه السيادة أنها قبلت ضمناً التنازل عن جزء من سيادتها لصالح سيادة القانون الدولي العام، من خلال التعبير عن إرادة مشتركة بين الدول المصادقة على هذه الإتفاقيات لجهة تكريس أحقية الجماعة الدولية في تشكيل نظام قانون دولي تصبح فيه القواعد الإتفاقية والعرفية جزءاً من القانون الوطني بالنتيجة.

الرئيس

الكاتب

ولمّا أصبح من غير المستساغ أن يكون "تمسُّك الدول بسيادتها عائقاً أمام إحترام إلتزاماتها القانونية الدولية المنبثقة بصورة أولية عن ميثاق هيئة الأمم المتحدة ومواثيق حقوق الإنسان التي تحمل في طياتها بعض الحقوق التي أصبحت تشكل قواعد آمرة".

ولمّا كانت المادة (46) من إتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969م، قد أوضحت على أنه لا يجوز لأية دولة أن تتنصل من إلتزاماتها الدوليّة الناشئة عن المعاهدات بحجة تعارضها مع قانونها الدّاخلي أو عدم تصديقها دستورياً، وهو ما قضى به الحكم الصادر عن محكمة العدل الدولية الدائمة بشأن قضية ويمبلدون العام 1923، وكذلك ما قضى به حكم محكمة العدل الدولية بشأن النزاع بين هيئة الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية العام 1988 بشأن إتفاق مقر الأمم المتحدة في نيويورك عام 1947، حيث غلّبت محكمة العدل الدولية أحكام القانون الدولي على القانون الداخلي الأمريكي عندما قرّرت أن "الولايات المتحدة الأمريكية ملزمة بإحترام إلتزاماتها الدولية"ومؤكدة لمبدأ سمّو القانون الدولي على قواعد القانون الداخلي عند وجود تعارض بينهما بإعتباره مبدأً ثابتاً في القانون الدولي المعاصر حيث يتطلب أداء المبعوث الدبلوماسي لمهمته تمتعه بالإستقلال في تصرفاته ومعاملته بإحترام وتقديم الرعاية الواجبة.

وفي سبيل ذلك أقرَّ العرف الدولي والإتفاقيات الدولية للمبعوثين الدبلوماسيين عدداً من الإمتيازات تضمن لهم الإحترام اللازم ولعل من أهم هذه الإمتيازات إلى جانب الحصانة الدبلوماسية الإعفاء من القضاء الإقليمي عدا عن الإستثناءات المحددة على سبيل الحصر.

والإعفاء من القضاء الاقليمي يشمل القضاء الجنائي والقضاء المدني.

فالإعفاء من القضاء الجنائي الإقليمي... هو نتيجة للحصانة التي يتمتع بها فلا يجوز التعرض له أو القبض عليه لأي سبب، وكذلك لا يجوز محاكمته على أي جريمة يرتكبها وهذا الإعفاء لا يحتمل أي استثناء وإنما للدولة الطلب من دولته استدعائه ومحاكمته.

الرئيس

الكاتب

أمّا الإعفاء من القضاء المدني فيعود الى ما تقتضيه طبيعة العمل الدبلوماسي من التمتع بالإستقلالية في ممارسته لمهامه، وإنما مؤدى ذلك ليس ضياع حقوق الأشخاص وإنما يمكن أن يلجأوا إلى الجهة التي تتبعها البعثة الدبلوماسية.

وفي الحالة الماثلة أمامنا نحن أمام منظمة دولية أبرمت اتفاقاً مع السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1996م لتطبيق الحصانات والإمتيازات التي يتمتع بها أعضاء وممثلو الأمم المتحدة في الدول المختلفة وفقاً لإتفاقية عام 1946م، ومن ثم فإن ما تثيره هذه القضية ليس غياب القواعد الواجبة التطبيق إذ أن الحقائق المتمثلة بتمتع مبعوثي الأمم المتحدة لدى دولة فلسطين لا يمكن تغييبها عن الواقع المطروح والماثل أمامنا، وإنما في ظل أن هذه القواعد ليست جزءاً من التشريع الداخلي الفلسطيني فإن الحق يقال كما طرحه قاضي الموضوع في طلب الإحالة في تحديد العلاقة بين القانون الداخلي والقانون الدولي وما تم طرحه من نظريات فقهيّة في العمل الدولي كانت الأساس للعمل الدولي والقضاء الدولي، حيث عمدت معظم الدول إلى إدراج تحديد تلك العلاقة في أنظمتها القانونية وبالذات في دساتيرها وهذا ما افتقر إليه القانون الأساسي لعام 2003 وتعديلاته عام 2005م.

وفي هذا المقام ترى المحكمة أننا أمام حالة قانونية لابد من البت بشأنها، ألا وهي أننا أمام قواعد قانونية دولية متمثلة في الإتفاق بين السلطة الفلسطينية والمنظمة الدولية بشأن احترام الحصانات والإمتيازات التي تتمتع بها المنظمة الدولية في أراضي دولة فلسطين.علماً أن دولة فلسطين أصبحت طرفاً في إتفاقية فيينا لعام 1961م بشأن الحصانات والإمتيازات الدبلوماسية عام 2014م وإتفاقية فيينا لقانون المعاهدات عام 1969.

هذه القواعد لم تدخل التشريعات الوطنية الفلسطينية ولم تصبح جزءاً منه، ومن ثم لأيهما العلوية لقواعد القانون الدولي، أم لقواعد القانون الداخلي، أم لا علاقة بينهما؟، وانتظار عملية تشريعية تتم بموجبها إدماج قواعد القانون الدولي الملزمة في النظام القانوني الفلسطيني عبر عملية تشريعية متكاملة.

الرئيس

الكاتب

ومن ثم فإن المحكمة ترى ولتحديد العلاقة بين القانون الداخلي والقانون الدولي لابد من النظر إلى طبيعة تلك القواعد ابتداء ومن ثم لابد من أخذ وضع دولة فلسطين من أنها تقدم نفسها كدولة تحترم التزاماتها الدولية، وهذا جزء من كفاحها ونضالها القانوني لتجسيد دولة فلسطين كدولة بين دول العالم المتمدّنة تعمل على احترام التزاماتها الدولية.

وفي هذا المقام يجب التأكيد على قضية أساسية وهي أن وضع دولة فلسطين في تطورها القانوني لا بد أن تعطي الإعتبار للقانون الدولي وحتى ولو لم تكن هذه القواعد الدولية قد أُدمجت في القانون الداخلي الا إذا تعارضت مع القيم الدينية والسياسية والثقافية للشعب الفلسطيني .

وبالتدقيق تجد المحكمة أن القانون الأساسي الفلسطيني المعدّل لسنة 2003 وتعديلاته قد خلا من تحديد مرتبة الإتفاقيات الدولية بالنسبة للقانون الوطني، باستثناء الإشارة الواردة في المادة (10) من هذا القانون والتي حثّت دولة فلسطين للإنضمام لإتفاقيات حقوق الإنسان وأكّدت على أن حقوق الإنسان ملزمة وواجبة الإحترام، وحيث تجد المحكمة أنّ القانون الأساسي لم يبين آليات إدماج قواعد الإتفاقيات الدولية في القانون الوطني، ولمّا كان الفقه قد جعل من عدم اشتراط آليات معينة لإدماج وإنزال مقتضيات هذه الإتفاقيات الدولية في منظومة القوانين الداخلية مسألة تؤكد أن النظام القانوني الدولي والنظام القانوني الداخلي هما وحدة واحدة، وهذا ما ينسحب على الحالة الدستورية الفلسطينية في عدم تحديد القانون الأساسي الفلسطيني لهذه الآليات .

وحيث أن الفقه والقضاء الدوليين قد استقرّا على مبدأ سموّ الإتفاقيات الدولية على التشريعات الوطنية في هذه الحالة، ولمّا كانت فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية تتمتع بالشخصية القانونية الدولية، وحيث أن دولة فلسطين وكتعبير عن هذه الشخصية القانونية قد صادقت في السنوات الأخيرة على عشرات الإتفاقيات الدولية، فإن هذه الممارسة النشطة لدولة فلسطين تؤكد أنها قد ذهبت إلى التفاعل الإيجابي مع منظومة القانون الدولي بكل مكوناتها بما يكفل الحفاظ على الهوية الوطنية والدينية والثقافية للشعب العربي الفلسطيني.

الرئيس .

الكاتب

ولمّا كانت الحصانة التي تتمتع بها المدعى عليها في الدعوى الموضوعية وكالة غوث وتشغيل اللاجئين المضموم إلى أوراق الدعوى بتاريخ 2017/1/2 قد انصب على أن وكالة غوث وتشغيل اللاجئين هي هيئة فرعيّة تابعة للأمم المتحدة وهي في مأمن من كل أشكال الإجراءات القانونية لكونها تتمتع بالحصانة عملاً بأحكام إتفاقية عام 1946 المتعلقة بامتيازات وحصانات الأمم المتحدة هي مسألة تتصل بالتنظيم الدولي، وذلك تعبيراً عن تنازل الدول عن جزء من سيادتها لصالح الجماعة الدولية، وحيث أن الحق في اللجوء للقضاء المنصوص عليه في المادة (30) من القانون الأساسي هي مسألة تتصل بالنزاعات الوطنية دون النزاعات التي اكسَبَت (اتفاقياً وعرفياً) الأمم المتحدة ومؤسساتها حصانة شاملة، وحيث أن المواطن الفلسطيني (المدعي) بموجب هذه الإتفاقيات له الحق في إقتضاء حقوقه بوسائل أخرى.

لهذه الأســـــــباب

تقرر المحكمة بالأغلبية الفصل في المسألة الدستورية موضوع الإحالة بتأكيد سموّ الإتفاقيات الدولية على التشريعات الداخلية، بحيث تكتَسب قواعد هذه الإتفاقيات قوّة أعلى من التشريعات الداخلية ، بما يتوائم مع الهوية الوطنية والدينية والثقافية للشعب العربي الفلسطيني، مع تمتع الأمم المتحدة ومؤسساتها بالحصانة من الإجراءات القضائية الوطنية.

الرئيس

الكاتب

State Of Palestine

The Supreme Constitutional Court

دولة فلسطين

المحكمـــة الدستوريـــة العليـــا

طعن دستوري
2017/ 04

رأي مخالف
من المستشار فواز صايمه

أخالف رأي الأغلبية المحترمة من السادة المستشارين في قرارهم ، لكن ليس من حيث النتيجة التي توصلوا إليها وإنما من حيث ما ذهبوا إليه في قرارهم المذكور على إكتساب قواعد الإتفاقيات الدولية قوة أعلى من التشريعات العادية وإغفال بيان قوة وسريان قواعد هذه الإتفاقيات بالنسبة للقانون الأساسي (الدستور)حيث أرى أن قرار الإحالة بني أصلاً من قبل قاضي الموضوع على شبهة وجود مخالفة دستورية للمادة (30) من القانون الأساسي كونه قد توصل الى ذات النتيجة و/أو توافق في قراره مع رأي الأغلبية المحترمة من حيث سمّو قواعد الإتفاقيات الدولية على قواعد التشريعات العادية إلا أنه اصطدم بشبهة مخالفة دستورية في الحالة التي يعالجها وبالتالي كان لزاماً معالجة ذلك ولمّا كان الدستور وفقاً لأبسط التعريفات المتعارف عليها بأنه (القانون الأساسي الأعلى الذي يرسي القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم ويحدد السلطات العامة ويرسم لها وظائفها ويضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها ويقرر الحريات والحقوق والقيود العامة ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها).

وبالتالي فقد تميّز الدستور (القانون الأساسي) بطبيعة خاصة تضفي عليه صفة السيادة والسمو بحسبانه كفيل الحريات وموئلها وعماد الحياة الدستورية وأساس نظامها وحق لقواعده أن تستوي على القمّة في البناء القانوني للدولة وتتبوأ الصدارة بين قواعد النظام القانوني بإعتبارها أسمى القواعد الآمرة التي يتعين على الدولة إلتزامها في تشريعاتها وفي قضائها.

فإنني أرى الفصل في المسألة الدستورية المحالة وسنداً لما استعرضته الأغلبية المحترمة التأكيد على سمو الإتفاقيات الدولية على التشريعات الداخلية الفلسطينية بما لا يخالف قواعد القانون الأساسي الفلسطيني بحيث تكتسب قواعد الإتفاقيات الدولية قوة أعلى من قواعد التشريعات العادية وأدنى من الدستور (القانون الأساسي) بما يتوائم مع الهوية الوطنية والدينية والثقافية للشعب الفلسطيني في 19 /11/ 2017 م .

المستشار المخالف
فواز صايمة