دولة فلسطين
المحكمة الدستورية العليا
دعوى دستورية رقم (2022/19)

الحكم

الصادر عن المحكمة الدستورية العليا باسم الشعب العربي الفلسطيني، في الجلسة المنعقدة في مدينة رام الله يوم الأربعاء الخامس من حزيران لسنة 2024م، الموافق الثامن والعشرين من ذي القعدة لسنة 1445هـ.
الهيئة الحاكمة برئاسة القاضي: علي مهنا، رئيس المحكمة.
وعضوية السادة القضاة: غسان فرمند، عدنان أبو وردة، فريد عقل، خالد التلاحمة، عبد الناصر أبو سمهدانة، عبد الرؤوف السناوي، بشار ضراغمة.

أصدرت الحكم الآتي:

في الدعوى الدستورية المقيدة في جدول المحكمة الدستورية العليا رقم (2022/19).

الجهة المدعية: مجلس قروي الرامة - بواسطة رئيس المجلس السيد/ معتصم جمعة.
وكيلتها المحامية: فاتن أبو الرب.

الجهة المدعى عليها:
1. رئيس دولة فلسطين - رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير، بالإضافة إلى وظيفته.
2. رئيس مجلس الوزراء، بالإضافة إلى وظيفته.
3. مجلس الوزراء الفلسطيني، بالإضافة إلى وظيفته.
4. رئيس المجلس التشريعي، بالإضافة إلى وظيفته.
5. وزير المالية والتخطيط، بالإضافة إلى وظيفته.
6. وزير الحكم المحلي، بالإضافة إلى وظيفته.
7. وزير الزراعة، بالإضافة إلى وظيفته.
8. رئيس سلطة الأراضي، بالإضافة إلى وظيفته.
9. لجنة إدارة أملاك الدولة، بالإضافة إلى وظيفتها.
10. النائب العام، بالإضافة إلى وظيفته - وجميعهم على عناوينهم في رام الله.

موضوع الدعوى: الطعن في دستورية المادتين (1، 17) من القرار بقانون رقم (43) لسنة 2021م بشأن إدارة أملاك الدولة، والمادة (1/2) من القرار بقانون رقم (3) لسنة 2022م المعدل للقرار بقانون رقم (22) لسنة 2018م بشأن المحافظة على أراضي وأملاك الدولة.

الإجراءات

بتاريخ 2022/12/13م ورد إلى قلم المحكمة الدستورية العليا لائحة الدعوى الدستورية الماثلة وسجلت تحت الرقم (2022/19) من الجهة المدعية (مجلس قروي الرامة - بواسطة رئيس المجلس السيد/ معتصم جمعة)، وذلك سندًا إلى أحكام المادة (3/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، حيث دفعت بعدم دستورية المادتين (1، 17) من القرار بقانون رقم (43) لسنة 2021م بشأن إدارة أملاك الدولة، والمادة (1) من القرار بقانون رقم (3) لسنة 2022م المعدل للقرار بقانون رقم (22) لسنة 2018م بشأن المحافظة على أراضي وأملاك الدولة، وذلك لتعارضها مع نصوص المواد (10، 21، 30، 33، 85، 116، 117) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.

بتاريخ 2022/12/27م تقدمت النيابة العامة بلائحة جوابية أكدت فيها دستورية المواد موضوع الدعوى وسلامتها من أي عوار دستوري، وطلبت بالنتيجة رد الدعوى شكلًا و/أو موضوعًا.

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق والمداولة قانونًا.

حيث إن الوقائع كما تتضح من لائحة الدعوى وسائر أوراقها تتحصل في أن الجهة المدعية أقامت الدعوى الحقوقية رقم (2021/451) أمام محكمة بداية جنين التي موضوعها "ملكية أهالي قرية الرامة للقطعة رقم (7) من الحوض رقم (7) من أراضي قرية الرامة قضاء جنين"، وطالبت بمنع معارضتهم في حق التصرف وحق المنفعة في المراعي المخصصة لهم على هذه القطعة، ونزع يد الجهة المدعى عليها عنها لمنع وقوع ضرر فاحش جسيم على القطعة المذكورة.

عند نظر محكمة بداية جنين في الدعوى المذكورة دفعت الجهة المدعية أمامها في جلسة 2022/11/08م بعدم دستورية المادتين (1، 17) من القرار بقانون رقم (43) لسنة 2021م بشأن إدارة أملاك الدولة، والمادة (1) من القرار بقانون رقم (3) لسنة 2022م المعدل للقرار بقانون رقم (22) لسنة 2018م بشأن المحافظة على أراضي وأملاك الدولة، فقد نصت المادة (1) من القرار بقانون رقم (43) لسنة 2021م بشأن إدارة أملاك الدولة على تعريف أملاك الدولة بأنها: **"جميع الأموال العامة غير المنقولة المسجلة باسم الخزينة العامة أو باسم سواها، بما فيها العقارات والأموال المملوكة للدولة ومؤسساتها بالأصالة أو بالنيابة عمن لهم منفعة فيها، المقيدة في السجلات المخصصة لذلك أو غير المقيدة فيها، وأي أموال غير منقولة تعتبر ملكًا للدولة بموجب أي تشريع آخر."**، فيما نصت المادة (17) منه على أنه: **"تسري أحكام هذا القرار بقانون على كافة القرارات المتضمنة أي شكل من أشكال التصرف بأملاك الدولة المحددة في المادة (4) منه، التي بدأت ولم تستكمل إجراءاتها حتى تاريخ نفاذه من النقطة التي وصلت إليها."** أما فيما يخص المادة رقم (1) من القرار بقانون رقم (3) لسنة 2022م المعدل للقرار بقانون رقم (22) لسنة 2018م بشأن المحافظة على أراضي

وأملاك الدولة - كما جاء في لائحة الدعوى الدستورية الماثلة - فتجد المحكمة أن المادة المدعى بعدم دستوريتها التي تنص على أن: "1- يعدل التعريفان التاليان الواردان في المادة (1) من القانون الأصلي لتصبح على النحو التالي: **أملاك الدولة: جميع الاموال العامة غير المنقولة المسجلة باسم الخزينة العامة أو باسم سواها، بما فيها العقارات والأموال المملوكة للدولة ومؤسساتها بالأصالة أو بالنيابة عمن لهم منفعة فيها، المقيدة في السجلات المخصصة لذلك أو غير المقيدة فيها، وأي أموال غير منقولة تعتبر ملكًا للدولة بموجب أي تشريع آخر."** هي المادة رقم (1/2) من القرار بقانون المذكور آنفًا وليست المادة رقم (1) منه.

كما أن الجهة المدعية قد طالبت محكمة بداية جنين بإعلان عدم دستورية المواد المطعون فيها من القرارين بقانون المذكورين أعلاه، وذلك لتعارضها مع الحقوق الأساسية لها المنصوص عليها في القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته واتصالها بالدعوى المنظورة أمامها، مستندة في ذلك إلى نص المادة (4/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته التي تعطي - على حد زعمها - الاختصاص والصلاحية للمحكمة المختصة في نظر الدعوى في إعلان عدم دستورية المواد المتصلة في الدعوى المنظورة أمامها و/أو تطبيق نص المادة (3/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، وإعطائها المدة الكافية للطعن في دستورية المواد المذكورة أمام المحكمة الدستورية العليا.

لم تلتفت محكمة بداية جنين إلى طلب الجهة المدعية في خصوص تطبيق المادة (4/27) المذكورة آنفًا التي تتيح فحص الدستورية بآلية التصدي للمحكمة الدستورية العليا وحدها دون غيرها، فقد نصت على أن: "تتولى المحكمة الرقابة القضائية على الدستورية على الوجه التالي: ...4- إذا كانت المحكمة تناقش نزاعاً معروضاً عليها وأثناء السير في النزاع تبين للمحكمة أن هناك نص غير دستوري متصل بالنزاع، فلها من تلقاء نفسها أن تتصدى بأن تفصل في عدم دستوريته بشرط أن يكون ذلك النص متصلاً فعلاً بالمنازعة المطروحة أمامها حسب الأصول."، والمقصود بالمحكمة هنا المحكمة الدستورية العليا وليست محكمة الموضوع.

وتبعًا لذلك فقد قررت إمهال الجهة المدعية لاتخاذ المقتضى القانوني بخصوص الطعون التي ترغب بتقديمها حتى موعد الجلسة القادمة في 2022/12/19م، وذلك سندًا إلى أحكام المادة (3/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته التي تنص على أنه: "إذا دفع أحد الخصوم أثناء النظر بالدعوى أمام إحدى المحاكم بعدم دستورية نص في قانون أو مرسوم أو لائحة أو نظام، ورأت تلك المحكمة أن الدفع جدي، تؤجل النظر بالدعوى وتحدد لمن أثار الدفع ميعادًا لا يتجاوز (60) يومًا لرفع دعوى بذلك أمام المحكمة، فإن لم ترفع الدعوى في الميعاد المذكور اعتبر الدفع كأن لم يكن".

وبناءً على تقديم الجهة المدعية نسخة من لائحة دعواها الدستورية إلى محكمة بداية جنين، والتماسها وقف السير في الدعوى إلى حين البت في الدعوى الدستورية، قررت المحكمة في جلستها المنعقدة بتاريخ 2022/12/19م إجابة طلبها، ووقف السير في الدعوى إلى حين البت في الدعوى الدستورية.

وحيث إن مناط قبول المحكمة الدستورية العليا الدعاوى التي تدخل في اختصاصها وولايتها لا يقوم إلا باتصالها بها اتصالًا مطابقًا للأوضاع التي رسمها قانونها في المادة (27) منه، وحيث إن الجهة المدعية تقدمت بالدعوى الدستورية الماثلة بطريق الدفع الفرعي خلال المهلة القانونية المحددة في المادة (3/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، وهو ما حدا بمحكمة الموضوع إلى إصدار قرارها بوقف السير في الدعوى المنظورة أمامها إلى حين الفصل في المسألة الدستورية المثارة، يكون اتصال الدعوى بالمحكمة صحيحًا ومطابقًا لما جاء في نص المادة (3/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته.

وحيث إن قبول الدعوى الدستورية أمام هذه المحكمة رهين بقيام الدليل على أن للجهة المدعية صفة ومصلحة مباشرة في ادعائها بعدم دستورية أي نص في قانون أو نظام أو لائحة، وهو أمرٌ لا يفترض بل يجب أن يكون واضحًا جليًا، صريحًا مباشرًا لتقبل الدعوى الدستورية، وحيث إنه لا بُدَّ لقيام شرط الصفة أن تكون الجهة المدعية في مركز قانوني يمسه النص الذي تدعي عدم دستوريته بوقوع الاعتداء على الحق المكفول لها دستوريًا وقانونيًا على نحوٍ ألحق بها ضررًا مباشرًا حتى يكون لها حق رفع الدعوى الدستورية الماثلة، إضافة إلى امتلاكها الصفة الإجرائية التي تخولها بصلاحية رفعها، وحيث إن المصلحة الشخصية المباشرة وعلى ما جرى به قضاء محكمتنا في العديد من أحكامها (2019/28، 2022/11، 2022/15) تعد شرطًا لقبول الدعوى الدستورية، وهي لا تقوم إلا بتوفر شرطين، أولهما: أن تقيم الجهة المدعية - في حدود الصفة التي اختصم بها النص التشريعي المطعون فيه - الدليل على أن ضررًا واقعيًا قد لحق بها. ثانيهما: أن يكون مرد الأمر في هذا الضرر إلى النص التشريعي المدعى بعدم دستوريته، فإذا لم يكن النص التشريعي قد طبق على الجهة المدعية أصلًا، أو كانت من غير المخاطبين بأحكامه، فإن المصلحة الشخصية المباشرة تكون منتفية.

بناءً على ما تقدم يبرز شرطا الصفة والمصلحة الشخصية المباشرة مرتبطين مع بعضهما باعتبارهما محددين فكرة الخصومة في الدعوى الدستورية، مبلورين نطاق المسألة الدستورية التي تُدعى هذه المحكمة إلى الفصل فيها. ولمّا كان ذلك، وكانت الجهة المدعية تستهدف من إقامة الدعوى الدستورية الحكم بعدم دستورية المواد موضوع الدعوى وحظر تطبيقها بوصفها تؤدي من وجهة نظرها إلى خسارة الأرض موضوع الدعوى الموضوعية المخصصة - على حد زعمها - لمنفعة أهالي قرية الرامة، وبإنزال حكم القانون على الدعوى الماثلة نجد أن المادة (15/أ/26 و27) من القانون رقم (1) لسنة 1997م بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية النافذ تنص على أن: "أ- مع مراعاة أحكام هذا القانون وأي قانون أو تشريع آخر تناط بمجلس الهيئة المحلية الوظائف والصلاحيات والسلطات المبينة في البنود التالية ضمن **حدود منطقة الهيئة المحلية** ويحق له أن يمارسها مباشرة بواسطة موظفيه ومستخدميه أو أن يعهد بها أو ببعضها إلى متعهدين أو ملتزمين أو مقاولين أو أن يعطي بها أو ببعضها امتيازات لأشخاص أو لشركات لمدة أقصاها ثلاث سنوات .... **26- إدارة أموال وممتلكات الهيئة المحلية** إدارة أملاك الهيئة المحلية وأموالها وإقامة الأبنية اللازمة فيها وتأجيرها ورهنها لمدة لا تزيد على ثلاث سنوات وقبول الهبات والوصايا والتبرعات. **27- الوظائف الأخرى** القيام بأي عمل آخر يقتضي عليه القيام به بمقتضى أحكام هذا القانون أو أي تشريع أو قانون آخر.".

وبالنظر إلى نص المادة المبينة أعلاه **فإنها أعطت إدارة الهيئة المحلية أن تمارس صلاحياتها وسلطاتها المبينة فيها ضمن حدود منطقة الهيئة المحلية فقط.**

وحيث إن المحكمة الدستورية العليا قد خاطبت بتاريخ 2023/10/11م وزارة الحكم المحلي للاستفسار عن تصنيف قطعة الأرض رقم (7) حوض رقم (7) من أراضي قرية الرامة/ جنين، وقد ورد إليها بتاريخ 2023/10/16م رد من وزير الحكم المحلي يتضمن أن قطعة الأرض المذكورة هي قطعة منخفضة القيمة الزراعية حسب المخطط الوطني المكاني، وتقع خارج حدود مخطط هيكلي الرامة (قيد الإعداد)، وتبعد عنه حوالي 1100م، وتحمل تصنيف أراضٍ ذات تنوع حيوي، وحيث إنه ثابت مما ورد في كتاب وزير الحكم المحلي أن قطعة الأرض موضوع الدعوى خارج حدود مجلس الرامة تجد المحكمة أن الخصوص الذي يمثله مجلس قرية الرامة ويحق له اتخاذ صفة المدعي به هو القضايا والصلاحيات التي أنيطت به ضمن حدود منطقة الهيئة المحلية فقط وفقًا لما نصت عليه أحكام المادة (15/أ) من القانون رقم (1) لسنة 1997م بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية النافذ.

وسندًا إلى كتاب رئيس سلطة الأراضي الموجه إلى المحكمة الدستورية العليا بتاريخ 2023/11/09م فإن قطعة الأرض المذكورة تقع خارج المنطقة السكنية التي يسكنها المواطنون أو ما يعرف بالهيكلية التنظيمية لقرية الرامة، وطبقًا لسند التسجيل "سجل الأموال غير المنقولة" المذيل بتوقيع سلطة الأراضي الفلسطينية بتاريخ 2023/11/09م يتبين أن قطعة الأرض المذكورة مسجلة باسم خزينة المملكة الأردنية الهاشمية نيابة عن أهالي قرية الرامة، لذلك لا توجد صفة للجهة المدعية (مجلس قروي الرامة) في تقديم هذه الدعوى نيابة عن أهالي قرية الرامة.

تأسيسًا على ما تقدم وعلى المادة (15/أ/26 و27) من القانون رقم (1) لسنة 1997م بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية النافذ فقد ثبت للمحكمة عدم توفر الصفة والمصلحة الشخصية المباشرة للجهة المدعية للطعن في المادتين (1، 17) من القرار بقانون رقم (43) لسنة 2021م بشأن إدارة أملاك الدولة، والمادة (1/2) من القرار بقانون رقم (3) لسنة 2022م المعدل للقرار بقانون رقم (22) لسنة 2018م بشأن المحافظة على أراضي وأملاك الدولة اللتين تعدان شرطًا أساسيًا لقبول هذه الدعوى، وعليه فإن الدعوى الماثلة والحالة هذه تكون غير مقبولة قانونًا.

لهذه الأسباب

حكمت المحكمة الدستورية العليا بعدم قبول الدعوى، ومصادرة قيمة الكفالة المودعة خزانة المحكمة.