

طلب تفسير

2019/3

دولة فلسطين
المحكمة الدستورية العليا
طلب رقم (2) لسنة (5) قضائية المحكمة الدستورية العليا "تفسير"

القرار

الصادر من المحكمة الدستورية العليا المنعقدة في رام الله باسم الشعب العربي الفلسطيني، في جلسة يوم الأربعاء السابع من تشرين الأول (أكتوبر) 2020م، الموافق العشرين من صفر لسنة 1442هـ. الهيئة الحاكمة: برئاسة المستشار أ.د/ محمد عبد الغني الحاج قاسم، رئيس المحكمة. عضوية السادة المستشارين: أسعد مبارك، حاتم عباس، د. رفيق أبو عياش، فواز صايمة، هاني الناطور، محمد عبد الغني العويوي.

أصدرت القرار الآتي

في الطلب المقيّد (2019/3) في جدول المحكمة الدستورية العليا لسنة (5) قضائية "تفسير".

الاجراءات

بتاريخ 2019/05/28م، ورد إلى قلم المحكمة الدستورية العليا كتاب معالي وزير العدل، بناءً على طلب سعادة رئيس مجلس القضاء الأعلى، رئيس المحكمة العليا، بتاريخ 2019/05/23م، وذلك وفقاً لأحكام المادتين (24) و(30) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، لتفسير المواد (3، 5، 17/23، 26، 1/31 د) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م وتعديلاته.

تقدمت النيابة العامة بمذكرة موقعة من عطوفة النائب العام بتاريخ 2019/06/16م، توضّح فيها موقفها القانوني من طلب التفسير، خلاصته "أنه بالرجوع إلى المواد (2، 97، 98، 99) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، التي تكفل استقلال السلطة القضائية، فإن هذه المواد لم يتم المساس بها أو مخالفتها بتطبيق النصوص القانونية المطلوب تفسيرها، إذ إن استقلال السلطة القضائية غير الخاضع لرقابة الديوان محدد في القرارات الصادرة عن القاضي في مجلس الحكم وفي الإجراءات المتخذة في الدعاوى المنظورة وطرق الطعن بها، أما باقي الأنشطة فهي محل لأنواع الرقابة".

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق والمداولة قانوناً، وحيث إن الوقائع على ما يبين من الطلب المقدم وسائر الأوراق تتحصل في أن وزير العدل تقدم بتاريخ 2019/05/28م، بطلب إلى المحكمة الدستورية العليا، يطلب فيه تفسير نصوص المواد (3، 5، 17/23، 26، 1/31 د) من قانون ديوان الرقابة

المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م وتعديلاته، وذلك سنداً لأحكام المادة (24/2ب) والمادة (30) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، وقد جاء في الطلب المقدم أن خلافاً قد حصل بين مجلس القضاء الأعلى باعتباره المسؤول والمشرف على إدارة السلطة القضائية وفقاً لأحكام المادة (100) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، وديوان الرقابة المالية والإدارية حول "تفسير" حدود الرقابة التي يجريها الديوان على السلطة القضائية، وذلك على إثر صدور قرار عن فخامة رئيس دولة فلسطين بتاريخ 20/02/2019م، كلف ديوان الرقابة المالية والإدارية، وبناءً على المواد (8، 17/23، 26، 41/31د) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية سالف الإشارة إليه وتعديلاته، بالتدقيق مالياً وإدارياً على أعمال مجلس القضاء الأعلى والنيابة العامة للسنوات (2016، 2017، 2018) حيث حددت المادة (2) من القرار التدقيق على ما يلي:

- جلسات مجلس القضاء الأعلى والقرارات الصادرة عنه.
- أعمال التفتيش القضائي.
- تنفيذ الموازنة السنوية للسلطة القضائية والنيابة العامة.
- الشؤون الإدارية للسلك القضائي والإداري والدوائر المنبثقة عن مجلس القضاء الأعلى والنيابة العامة.
- أية أعمال ذات أثر مالي و/أو إداري.

وقد تمسك مجلس القضاء الأعلى وفق ما ورد في طلبه المرفوع إلى وزير العدل بتاريخ 23/05/2019م، في أن حدود الرقابة المالية والإدارية التي أنيطت بديوان الرقابة المالية والإدارية وفقاً لما جاء في النصوص المطلوب تفسيرها، إنما تنحصر في الأعمال ذات الأثر المالي والإداري دون الأعمال القضائية كما هو الحال بالنسبة لأعمال دائرة التفتيش القضائي والشكاوى على السادة القضاة وتقييمهم وتظلماتهم والملفات الخاصة بهم، وكذلك الانتدابات القضائية... التي تنظم العمل القضائي ويقرها مجلس القضاء الأعلى وفق الأحكام الواردة في المواد (97، 98، 99) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، وكذلك المواد (42، 46، 48، 60) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، المتعلق بآليات العمل لدائرة التفتيش القضائي.

وإزاء هذا الخلاف في تطبيق النصوص القانونية بالغة الأهمية، فقد طلب مجلس القضاء الأعلى من معالي وزير العدل عرض الأمر على محكمتنا لإصدار تفسير تشريعي للمواد سالف الذكر عملاً بأحكام المادة (24/2ب) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، التي تبين اختصاصات المحكمة الدستورية العليا ومنها (تفسير التشريعات إذا أثارت خلافاً في التطبيق، وكان لها من الأهمية ما يقتضي تفسيرها) ووفقاً لنص المادة (30) من القانون نفسه التي تنص على ما يلي:

"1- يقدم طلب التفسير من وزير العدل بناءً على طلب رئيس دولة فلسطين أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس المجلس التشريعي أو رئيس مجلس القضاء الأعلى أو ممن انتهكت حقوقه الدستورية.

2- يجب أن يبين في طلب التفسير: النص التشريعي المطلوب تفسيره، وما أثاره من خلاف في التطبيق، ومدى أهميته التي تستدعي تفسيره تحقيقاً لوحدة تطبيقه".

وحيث إن طلب التفسير المقدم قد أورد النصوص المطلوب تفسيرها، والمدعى أنها أثارت خلافاً في التطبيق بين مجلس القضاء الأعلى وديوان الرقابة المالية والإدارية حول مفهوم الرقابة المالية والإدارية وحدودها على أعمال مجلس القضاء الأعلى ودوائره المختلفة بما فيها أعمال دائرة التفتيش

القضائي والنيابة العامة، وأن الطلب قد أوضح مدى أهميته وجديته، إذ إنه يتعلق باستقلال السلطة القضائية ضمن أحكام القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية وخطورة المس بتلك الأحكام، فبذلك يكون طلب التفسير المائل قد استوفى شروطه القانونية التي يتطلبها قانون المحكمة الدستورية العليا لقبول التفسير.

وحيث إن المنهج العلمي السليم لمعالجة المسألة التي يدور حولها محل الخلاف في التطبيق يقتضي الوقوف على المواد القانونية المتصلة بها من خلال القوانين ذات الصلة ومن ثم إنزال الحكم القانوني لهذه المواد على هذه المسألة محل الخلاف للوصول إلى مبدأ قانوني موضوعي يحسم الخلاف القائم. وحيث إن القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته "الدستور" فمن البداية أن نشير إلى ما ورد فيه من أحكام ذات صلة بالموضوع محل البحث، وما جاء في قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، إضافة للمواد المطلوب تفسيرها والمشار إليها سابقاً، فالمادة (2) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، نصت على أن: "الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات وعلى الوجه المبين في هذا القانون الأساسي"، وأكد في المادتين (97، 98) على استقلالية السلطة القضائية، وبين في المادتين (99، 100) أن تعيين القضاة ونقلهم وترقيتهم ومساءلتهم.... هي شأن من شؤون العدالة، يكون بالكيفية التي يقرها قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.

وحيث إن مؤدى هذه المواد وما استقر عليه القضاء الدستوري وقضاء هذه المحكمة أن استقلال القضاء هدف خالد لتحقيق العدالة في المجتمع، فإذا لم يكن هناك قضاء مستقل فلن يكون هناك عدالة، فالعدالة تقترب باستقلال القضاء.

وحيث إن ما يقصد باستقلال القضاء أن يكون متحرراً من كل سلطان إلا سلطان القانون، وإن من طبيعة القضاء أن يكون مستقلاً، والأصل أن يكون كذلك وكل مماس بهذا الأصل من شأنه أن يعيب بجلال القضاء، وكل تدخل في عمله من جانب أي سلطة من السلطات التشريعية والتنفيذية أو من أي جهة أخرى يخل بميزان العدل ويقوض دعائم الحكم.

وحيث إن القضاة يختصون دون غيرهم بتصرف شؤونهم، التي هي شؤون العدل، وألا يكون لأي سلطة أخرى مهما كانت أن تتدخل في تلك الشؤون ليبقى القضاء مستقلاً في تصرف شؤونهم ومستقلاً عن باقي السلطات الأخرى، وهذا ما أكدته المواد المشار إليها أعلاه من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، وما أكدته قانون السلطة القضائية في المادتين الأولى والثانية منه اللتين نصتا على: "السلطة القضائية مستقلة، ويحظر التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة" و "القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون".

وحيث إن الاختصاصات المالية والإدارية التي يمارسها مجلس القضاء الأعلى قد وردت في قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، في المادة الثالثة منه فيما يتعلق بالشؤون المالية التي نصت على:

"1- تكون للسلطة القضائية موازنتها الخاصة تظهر كفصل مستقل ضمن الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية الفلسطينية.

2- يتولى مجلس القضاء الأعلى إعداد مشروع الموازنة وإحالتها إلى وزير العدل لإجراء المقتضى القانوني وفقاً لأحكام قانون تنظيم الموازنة والمالية العامة.

- 3- يتولى مجلس القضاء الأعلى مسؤولية الإشراف على تنفيذ موازنة السلطة القضائية.
4- تسري على موازنة السلطة القضائية أحكام قانون الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية الفلسطينية".

وحيث إن المشرع الفلسطيني فوض مجلس القضاء الأعلى في تولي إدارة شؤون القضاة كافة بموجب أحكام المادة (99) والمادة (100) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، باختصاصات بالغة الأهمية في النظام القضائي، وذلك من حيث تعيين القضاة وانتدابهم ونقلهم وترقيتهم ومساعدتهم وضمان حقوقهم وواجباتهم ورعاية مصالحهم المتصلة بمسيرة حياتهم المهنية، وذلك بالكيفية التي يقررها قانون السلطة القضائية، إضافة إلى تنظيم أعمال المحاكم بدرجاتها كافة، وإدارة شؤون القضاء في المادة (41) والمادة (80) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، من مجلس القضاء الأعلى، وفوضه بوضع لائحة بالقواعد التي يسير عليها في مباشرة اختصاصاته، وتشكيل لجنة أو أكثر من أعضائه لممارسة بعض اختصاصاته عدا ما يتعلق منها بالتعيين أو الترقية أو النقل، كما كلف مجلس القضاء الأعلى وفق ما نصت عليه المادة (42) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م بأن: "1- تنشأ دائرة للتفتيش على القضاة تلحق بمجلس القضاء الأعلى تولف من رئيس المكتب الفني وعدد كاف من قضاة محاكم الاستئناف أو من هم في مرتبتهم من أعضاء النيابة العامة. 2 - يضع مجلس القضاء الأعلى لائحة لدائرة التفتيش يبين فيها اختصاصاتها والقواعد والإجراءات اللازمة لاداء عملها".

وكذلك ما جاء في المادة (46) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م: "تختص المحكمة العليا دون غيرها بالفصل في طلبات الإلغاء والتعويض ووقف التنفيذ التي يرفعها القضاة على القرارات الإدارية المتعلقة بأي شأن من شؤونهم....". وما جاء في المادة (52) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م: "تكون جلسات المحاكم التأديبية سرية إلا إذا طلب القاضي المرفوعة عليه الدعوى أن تكون علنية...".

وحيث إن مجلس القضاء الأعلى أصدر بتاريخ 2006/05/10م، القرار رقم (2) لسنة 2006م، بشأن قواعد مباشرة مجلس القضاء الأعلى لاختصاصاته وفقاً للصلاحيات المخولة بمقتضى المادتين (41، 80) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، ونشر هذا القرار في الوقائع الفلسطينية في العدد السابع والستين بتاريخ 2006/10/19م، حيث جاء في المادة (2) منه: "يباشر المجلس اختصاصاته على الوجه المبين في القانون ولوائحه التنفيذية، ويضع القواعد الموضوعية والإجرائية التي تقتضيها طبيعة هذه الاختصاصات". والمادة (7) التي تنص على: "مداولات المجلس سرية وتصدر قراراته بلا تسبب ما لم يقرر المجلس خلاف ذلك"، والمادة (8) من القرار نفسه التي تنص على: "وفقاً لأحكام القانون لا يجوز إرسال أوراق - عدا قراراته - لأية جهة إلا بموافقته"، والمادة (16) منه التي تنص على: "يكون للمجلس أمانة عامة يرأسها أمين عام، يعاونه أمين عام مساعد، ويتبع رئيس مجلس القضاء الأعلى"، والمادة (17) التي تنص على: "يكون اختيار الأمين العام والأمين العام المساعد بطريق النذب من قضاة المحاكم لمدة سنتين، ويصدر بنديهما قرار من الرئيس".

وحيث إن لائحة التفتيش القضائي واختصاصاتها قد صدرت بناءً على قرار مجلس القضاء الأعلى بتاريخ 2006/05/10م، تحت رقم (4) لسنة 2006م، وذلك بمقتضى أحكام المادتين (41، 80) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، حيث نصت المادة (5) منه على اختصاصات دائرة التفتيش القضائي وبما يلي: "1- التفتيش الدوري على أعمال قضاة المحاكم وقضاة التنفيذ باستثناء قضاة المحكمة العليا (النماذج من 1-7). 2- تقييم أعمال القضاة من حيث حسن تطبيق القانون واستيفاء

إجراءات التقاضي والإثبات وأسباب التأجيل 3- التفتيش على دوائر التنفيذ ودوائر كاتب العدل وموظفي المحاكم"، وما جاء في المادة (17) من ذات القرار: "1- يكون لكل قاضٍ ملف سري يحفظ في الدائرة، وتودع فيه تقارير التفتيش، والملاحظات، والشكاوى المقدمة ضده، وما يوجه إليه من تنبيه، أو يوقع عليه من جزاء تأديبي، والقرارات المتضمنة تخطياً في الترقية، وسائر الأوراق التي تساعد على تكوين رأي صحيح عنه. 2- تكون أعمال التفتيش سرية ويعتبر إفشاء أي معلومات عن هذه الأعمال إخلالاً بواجبات الوظيفة". والمادة (25) من ذات القرار التي تنص على: "يودع التقرير في الملف السري للقاضي، ويخطر بكتاب سري - خلال خمسة عشر يوماً - بصورة منه، متضمناً درجة كفايته، وله الحق في التظلم منه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبلغه الإخطار".

وحيث ما يبين من نصوص قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، والقرارات الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى استناداً إلى القانون نفسه، يتضح أن مهمة التفتيش القضائي أسندت لقضاة ذوي خبرة وفقاً لنص المادة (42) من قانون السلطة القضائية السابق ذكرها، كونها شأناً من شؤون العدالة والقضاء، حيث إن هذه المهمة لا تكتسي أي صبغة إدارية أو مالية بالطلق، وبالتالي تكون هذه المهمة عائدة إلى السلطة القضائية وحدها استناداً إلى مبدأ استقلال السلطة القضائية عن السلطات الأخرى.

وحيث إن طلب التفسير المائل والموجه إلى المحكمة الدستورية العليا عن طريق وزير العدل يشير إلى النصوص المطلوب تفسيرها من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م وتعديلاته، وهي المواد (3، 5، 17/23، 26، 1/31 د)، وحيث استقر عمل المحكمة الدستورية العليا أن تقوم بالتفسير المطلوب انطلاقاً من الأسس التي أرساها القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، باعتباره القانون الأسمى، وارتباطاً بما ورد في قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، باعتباره قانوناً خاصاً أولاً بالتطبيق.

وحيث إن المادة (3) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م وتعديلاته تنص على: "يقصد بالرقابة، الإجراءات والأعمال الرقابية التي تستهدف: 1- ضمان سلامة النشاط المالي وحسن استخدام المال العام في الأغراض التي خصص من أجلها. 2- التفتيش الإداري لضمان كفاءة الأداء، وحسن استخدام السلطة والكشف عن الانحراف أينما وجد. 3- مدى انسجام ومطابقة النشاط المالي والإداري للقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات النافذة. 4- ضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء العام وتعزيز المصداقية والثقة بالسياسة المالية والإدارية والاقتصادية للسلطة الوطنية الفلسطينية".

وحيث يتضح من خلال ما ورد في نص المادة (3)، وفيما يتطلبه التفسير المائل، أنه يعبر عن الغاية والهدف من أعمال الرقابة التي يمارسها الديوان ضمن الاختصاصات المنصوص عليها في القانون، حيث إن المادة (96) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، حددت تلك الاختصاصات التي تنص: "1- ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، بما في ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامة والإنفاق منها في حدود الموازنة. 2- يقدم الديوان لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي تقريراً سنوياً أو عند الطلب، عن أعماله وملاحظاته"، وبالتالي فإن ديوان الرقابة المالية والإدارية يعتبر الجهاز الرقابي الأعلى الذي يقوم بمهام الرقابة الخارجية على جميع أجهزة السلطة "الدولة" بما فيها السلطة القضائية، في كل ما يتعلق بالنفقات العامة الجارية والرأسمالية والتطويرية وله الحق بفحص المعاملات المالية كلها سواء معاملات الصرف أو معاملات

القبض عن طريق فحص الحسابات والوثائق والمستندات المالية واللوازم في كل دائرة حكومية ومنها السلطة القضائية، أي أن الديوان له الحق بفحص أي معاملات أو تقارير لها علاقة بالنشاط المالي العام وحسن استخدامه، وهذا ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة (3)، أما فيما يتعلق بالفقرة الثانية والثالثة والرابعة من المادة نفسها فإن المقصود منها - ضمن خصوصية السلطة القضائية باعتبارها سلطة مستقلة - تلك الرقابة التي تكون مهمتها جمع البيانات وتحليلها ومراجعتها للوصول إلى نتائج معيّنة للتأكد من تطبيق اللوائح والتعليمات وتحقيق الأهداف الموضوعية بكفاءة تامة مع وجود سلطة للديوان بالتوصية للسلطة القضائية أو أي مرفق عام باتخاذ القرارات المناسبة لتلافي أي انحراف أو مخالفات لضمان الشفافية والنزاهة في الأداء العام لمراقب الدولة كافة.

أما فيما يتعلق بالمادة (5) من القرار بقانون رقم (18) لسنة 2017م، المعدلة للمادة (8) من القانون رقم (15) لسنة 2004م، التي تنص على: "1. يقدم رئيس الديوان لكل من رئيس الدولة والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء تقريراً سنوياً أو عند الطلب، عن أعماله وملاحظاته. 2. ينشر رئيس الديوان بقرار منه التقرير السنوي، والتقارير التي تصدر عن الديوان للاطلاع العام، في الجريدة الرسمية، أو الصحف، أو الموقع الإلكتروني للديوان". من خلال هذا يتضح أن إرادة المشرع اتجهت صراحة إلى إلزام رئيس الديوان بقواعد قانونية إجرائية تتمثل في تقديم تقرير بشكل سنوي أو عند الطلب لبعض الجهات عددها المشرّع وهي رئيس الدولة والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء، وكذلك إلزام رئيس الديوان بنشر التقرير السنوي والتقارير الأخرى التي تصدر عن الديوان للاطلاع العام تحقيقاً للشفافية والنزاهة، وبناءً على الحوكمة الرشيدة.

أما فيما يتعلق بالمادة (17/23) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م وتعديلاته، التي تنص على: "دراسة أية قضية أو حالة أو تقرير تحال أو يحال إلى الديوان من رئيس السلطة الوطنية أو المجلس التشريعي ولجانه المختصة أو مجلس الوزراء أو الوزير المختص حسب مقتضى الحال، مما يدخل في نطاق مهام وصلاحيات الديوان، بما في ذلك التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يرتكبها الموظفون في الجهات الإدارية المختلفة"، فإن هذا النص يأتي ضمن الفصل الثالث من القانون المشار إليه المتعلق باختصاصات الديوان الذي يهدف إلى ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري، حيث إن الفقرة (17) من المادة (23) أوجبت على الديوان القيام بدراسة أي قضية أو حالة أو تقرير من الجهات الرسمية المذكورة بشرط أن يكون كل ذلك ضمن نطاق مهام الديوان وصلاحياته بالتحقيق في المخالفات المالية والإدارية التي يرتكبها الموظفون في الجهات الإدارية المختلفة، ويجب أن تكون القضية أو الحالة أو التقرير محددة بشكل واضح ودقيق من حيث الوقائع ووجه المخالفة دون أي عمومية أو غموض.

أما نص المادة (26) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م وتعديلاته، التي تنص على: "يرفع رئيس الديوان تقارير ربع سنوية أو عند الطلب متضمنة نتيجة تحرياته ودراساته وأبحاثه ومقترحاته والمخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها والملاحظات والتوصيات بشأنها إلى رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء لاتخاذ ما يلزم بشأنها"، فإنه نص أمر يتعلق بواجب ملقى على رئيس الديوان برفع ما آل إليه عمل الديوان متضمناً الملاحظات أو التوصيات حتى يكون عمل الديوان منتجاً ومنظماً، حتى تتم متابعة الأخطاء والمخالفات التي يتم التحقق من وقوعها وتصويبها.

أما بخصوص نص المادة (31/1د) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م، المعدلة بموجب المادة (9) من القرار بقانون رقم (18) لسنة 2017م، التي بينت الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، ومنها (السلطة القضائية والنيابة العامة وأعضاؤها وموظفوها).

وحيث إن مؤدى هذا النص أن السلطة القضائية في جوانب عملها الإداري والمالي هي مجال مشترك للتعاون والتنسيق بينها وبين ديوان الرقابة المالية والإدارية الذي ينحصر في الجانب الإداري والمالي من حيث تقديم بيانات ومعلومات ترتبط بتسيير الممتلكات والموارد المالية للمحاكم والأوضاع المهنية للموظفين، ومقيد بما يتطلبه القانون الأساسي المتعلق بالسلطة القضائية، وخاصة ما جاء في المواد (97، 98، 99، 100) سابق الإشارة إليها في هذا التفسير التي وضعت ضوابط معينة لضمان استقلال السلطة القضائية والقضاة لممارسة مهامها دون تأثير أو تدخل من أي جهة كانت، وأن القول بخلاف ذلك فيه تحصيل للنص أكثر مما يحتمل.

وحيث إن القانون الأساسي في الباب السادس والمتعلق بالسلطة القضائية قد ميّز وفقاً لمعيار مادي بين عمل قضاة الأحكام وأعضاء النيابة العامة في المادة (108) التي تنص على: "1- ينظم القانون طريقة تشكيل النيابة العامة واختصاصاتها. 2- شروط تعيين أعضاء النيابة العامة ونقلهم وعزلهم ومساءلتهم يحددها القانون"، أي قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.

وفي المادة (1) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م وتعديلاته، التي جاء فيها: "تختص النيابة العامة دون غيرها بإقامة الدعوى الجزائية ومباشرتها ولا تقام من غيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون..."، وفي المادة (19) من القانون نفسه التي نصت على: "1- يتولى أعضاء النيابة العامة مهام الضبط القضائي والإشراف على مأموري الضبط كل في دائرة اختصاصه"، وفي المادة (59) من القانون نفسه التي أوجبت أن "تكون إجراءات التحقيق أو النتائج التي تسفر عنها من الأسرار التي لا يجوز إفشاؤها، ويعتبر إفشاؤها جريمة يعاقب عليها القانون"، ومؤدى ذلك أن أعمال النيابة العامة بما تمتلكه من سلطة - التحقيق والادعاء - يمارس أعضاؤها اختصاصاتهم بالمحاكم وفقاً لقانون السلطة القضائية والقوانين الأخرى ومنها قانون الإجراءات الجزائية بما يضمن استقلاليتهم كونهم جهة محايدة تبحث عن الحقيقة والعدالة، وهذه الأعمال تنسم بكونها أعمالاً قضائية.

بناءً على ما سبق، فإن ما ينطبق على القضاء ينطبق على عمل النيابة العامة. استناداً إلى كل ما تقدم، ومن خلال ما استقر عليه الفقه والقضاء الدستوري في العديد من أحكامه من أن تنظيم العدالة وإدارتها إدارة فعالة مسألة وثيقة الصلة بالحرية، وصون الحقوق على اختلافها. وقد كفل القانون الأساسي للسلطة القضائية استقلالها، وجعل هذا الاستقلال عاصماً من التدخل في أعمالها أو التأثير فيها أو تحريفها أو الإخلال بمقوماتها، باعتبار أن القرار النهائي في شأن حقوق المتخاصمين وحرّياتهم عائد إليها، ترد عنهم العدوان، وتقدم لمن يلوذ بها الترضية القضائية التي يكفلها الدستور أو القانون أو كلاهما، لا يثنّيها عن ذلك أحد، وليس لجهة أيّاً كان شأنها، أن تصرفها عن مهامها أو تعطّلها، ليظل واجبها مقيداً دوماً بأن تفصل فيما يعرض عليها من نزاعات على اختلاف صورها، وفقاً لمقاييس موضوعية لا يداخلها باطل ولا يعتريها بهتان، وبما يرد عنها كل تدخل في شؤونها، سواء كان ذلك بالوعد أم الوعيد، بالإغواء أم الإرغام، ترضياً أو ترهيباً، بطريق مباشرة أم غير مباشرة، ليكون قول كل قاض فصلاً فيما يختص به، لضمان صدور الأحكام القضائية جميعها وفقاً لقواعد إجرائية تكون منصفة في ذاتها، وبما يكفل الحماية الكاملة لحقوق المتقاضين.

وحيث إن المادة (103) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، تنص في الفقرة (1/ب) على أن: "تفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات"، والمادة (2/24/ب) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، تنص على: "تفسير التشريعات إذا أثارته خلافاً في التطبيق، وكان لها من الأهمية ما يقتضي تفسيرها"، والمادة (2/30) من القانون ذاته: "يجب أن يبين في طلب التفسير: النص التشريعي المطلوب تفسيره، وما أثاره من خلاف في التطبيق، ومدى أهميته التي تستدعي تفسيره تحقيقاً لوحدة تطبيقه".

وحيث إن النصوص المتقدمة مؤداها أن إعمال هذه المحكمة سلطاتها في مجال التفسير التشريعي المنصوص عليه في قانونها، يخولها تفسير النصوص القانونية تفسيراً ملزماً، نافذاً في شأن السلطات العامة والجهات القضائية على اختلافها تكشف فيه عن إرادة المشرع الذي صاغ على ضوءها هذه النصوص وحقيقة ما أرادها وتوخاها بها، محدداً دلالاتها تحديداً جازماً لا تعقيب عليه ولا رجوع فيه، وقوفاً عند الغاية التي استهدفها من تقريرها، بلوغاً إلى حسم ما ثار من خلاف بشأنها حتى تتحدد نهائياً المراكز القانونية للمخاطبين بأحكامها على ضوء هذا التفسير الملزم.

وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد استقر على اختصاصها بتفسير النصوص القانونية مشروطاً بأمرين، أولهما: أن يكون للنص التشريعي المطلوب تفسيره أهمية جوهرية - لا ثانوية أو عرضية - تتحدد بالنظر إلى طبيعة الحقوق التي ينظمها ووزن المصالح المرتبطة بها، وثانيهما: أن يكون هذا النص - فوق أهميته - قد أثار عند تطبيقه خلافاً حول مضمونه تتباين مع الآثار التي يربتها فيما بين المخاطبين بأحكامه، بما يفضي عملاً إلى الإخلال بوحدة القاعدة القانونية الصادرة في شأنهم والمتماثلة مراكزهم القانونية إزاءها، ويهدر بالتالي ما تقتضيه المساواة بينهم في مجال تطبيقها، الأمر الذي يحتم رد هذه القاعدة إلى مضمون موحد يتحدد على ضوءه ما قصده المشرع منها عند إقرارها ضمناً لتطبيقها تطبيقاً متكافئاً بين المخاطبين بها.

وحيث إن مذكرة معالي وزير العدل بناءً على كتاب السيد رئيس مجلس القضاء الأعلى، رئيس المحكمة العليا، تقدم بتفسير المواد التالية من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية (3، 5، 17/23، 26، 1/31/د) ترى المحكمة الدستورية العليا أن المواد (5، 17/23، 26) واضحة الدلالة والمعاني، وأنها قد خلت من أي إشارة إلى أن النص المطلوب تفسيره قد أثار خلافاً فعلياً في التطبيق بين مجلس القضاء الأعلى وديوان الرقابة المالية والإدارية، وإنما هو محض اختلاف نظري وتساؤلات مطروحة حول أحكام تطبيق تلك النصوص وتصورات بشأن الأبعاد المحتملة لتطبيقها.

وحيث إن القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، في المادة (96) قد أخضع أجهزة السلطة "الدولة" كافة للرقابة الإدارية والمالية، وكفل استقلال السلطة القضائية واستقلال القضاة فيما يتعلق بقضائهم وشؤونهم وأمورهم كافة باعتبارها شأناً من شؤون العدالة وفقاً لقانون السلطة القضائية واستقلالها.

لهذه الأسباب

قررت المحكمة الدستورية العليا:

أولاً: عدم قبول طلب التفسير فيما يخص المواد (5، 17/23، 26)، لوضوح دلالاتها ومعانيها.
ثانياً: إن تفسير المادة (3) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية يقصد بها "أن ديوان الرقابة المالية والإدارية يعتبر الجهاز الرقابي الأعلى الذي يقوم بمهام الرقابة الخارجية على السلطة القضائية والنيابة العامة، في كل ما يتعلق بالنفقات العامة الجارية والرأسمالية والتطويرية، وله الحق بفحص المعاملات المالية كلها سواء معاملات الصرف أو معاملات القبض، وتكون مهمته جمع البيانات وتحليلها ومراجعتها للوصول إلى نتائج معينة للتأكد من تطبيق النوائح والتعليمات، واتخاذ القرارات المناسبة لتلافي أي انحراف أو مخالفات لضمان الشفافية والنزاهة في الأداء العام لمرفق السلطة القضائية".

ثالثاً: إن تفسير المادة (1/31 د) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، الخاصة برقابة الديوان على (السلطة القضائية والنيابة العامة وأعضاؤها وموظفيها) يقصد بها "أن صلاحية ديوان الرقابة المالية والإدارية محصورة فقط في الرقابة على كافة الشؤون المالية والإدارية المتعلقة بالسلطة القضائية والنيابة العامة وموظفيها، بما لا يتعارض وأحكام المواد (97، 98، 99) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، وأحكام قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، أما ما عدا ذلك فإنه يعتبر شائناً من شؤون العدالة يدخل ضمن اختصاص السلطة القضائية".

دولة فلسطين

Advisory & legislation Bureau