

طلب تفسير

2019/2

دولة فلسطين
المحكمة الدستورية العليا
طلب رقم (3) لسنة (6) قضائية المحكمة الدستورية العليا "تفسير"

القرار

الصادر من المحكمة الدستورية العليا المنعقدة في رام الله باسم الشعب العربي الفلسطيني، في جلسة يوم الإثنين الثامن من شباط (فبراير) لسنة 2021م، الموافق السادس والعشرين من جمادى الآخرة لسنة 1442هـ.
الهيئة الحاكمة: برئاسة المستشار أ.د/ محمد عبد الغني الحاج قاسم، رئيس المحكمة.
عضوية السادة المستشارين: أسعد مبارك، أ.د. عبد الرحمن أبو النصر، فتحي أبو سرور، حاتم عباس، د. رفيق أبو عياش، فواز صايمة، هاني الناطور، عدنان أبو وردة، محمد عبد الغني العويوي.

أصدرت القرار الآتي

في الطلب المقيد في جدول المحكمة الدستورية العليا رقم (2019/2) " تفسير ".

الإجراءات

بتاريخ 2019/05/06م، ورد إلى قلم المحكمة الدستورية العليا كتاب معالي وزير العدل بناءً على تأشيرة المستشار رئيس مجلس القضاء الأعلى رئيس المحكمة العليا بتاريخ 2019/04/23م، وذلك وفقاً لأحكام المادتين (24/2ب) و(30) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، وذلك لتفسير المادة (4/12) من قرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م، بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته، المعدلة لنص المادة (9) فقرة (8) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته، التي تنص على: "حق تحريك الدعاوى الخاصة بالجرائم المحددة بهذا القرار بقانون، من خلال نيابة جرائم الفساد ومباشرتها وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون والتشريعات الأخرى ذات العلاقة، ولا تقام هذه الدعاوى من غيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون، ولا يجوز وقف الدعوى بعد تحريكها أو التنازل عنها أو تركها أو التصالح عليها إلا في الحالات المحددة في القانون". وكذلك المادة (15) من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م، المعدلة لنص المادة (21) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته من القانون الأصلي، لتصبح على النحو التالي: "إذا تبين من خلال التحريات وجمع الاستدلالات حول البلاغات والشكاوى المقدمة وجود شبهات قوية على وقوع جريمة فساد، يقرر رئيس الهيئة بعد إجراء الفحص اللازم، إحالة الملف إلى النائب العام لاتخاذ الإجراءات اللازمة وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون، والقوانين الأخرى ذات العلاقة".

تقدمت النيابة العامة بمذكرة موقعة من عطوفة النائب العام بتاريخ 2019/05/16م، توضح فيها موقفها القانوني من طلب التفسير، خلاصته أن الإحالة الواردة في نص المادة رقم (15) من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م، بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته، هي مسألة تنظيمية تحكم العلاقة بين رئيس الهيئة وموظفيها، ولا تعتبر قيداً على اختصاصات النيابة العامة في مباشرة الدعوى الجزائية مباشرة ودون أي إحالة من الهيئة، سواء فيما يخص الشكاوى والبلاغات المقدمة من الهيئة نفسها أم من سواها من مأموري الضبط القضائي.

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق والمداولة قانوناً، وحيث إن الوقائع على ما يبين من الطلب المقدم وسائر الأوراق تتحصل في أن وزير العدل بتاريخ 2019/05/06م، تقدم بطلب إلى المحكمة الدستورية العليا بناءً على طلب المستشار رئيس مجلس القضاء الأعلى لتفسير نص المادة (4/12) من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م، بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته، المعدلة لنص المادة (9) فقرة (8)، والمادة (15) من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م، المعدلة لنص المادة (21) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته، وذلك سنداً لأحكام المادة (2/24)ب) والمادة (30) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته. وقد جاء في الطلب المقدم أن الخلاف الذي يثيره النص المطلوب تفسيره يتعلق بتفسير صلاحيات رئيس هيئة مكافحة الفساد في إحالة ملفات التحريات وجمع الاستدلالات في البلاغات والشكاوى المتابعة من الهيئة أم يمتد إلى غيرها من الملفات والتحقيقات الموجودة لدى النيابة العامة والمحاكم وأجهزة إنفاذ القانون الأخرى من غير موظفي هيئة مكافحة الفساد التي لم تتول الهيئة المذكورة ولم تباشر النظر فيها ولم تتابعها.

وحيث إن مناط قبول طلب التفسير يتمحور حول نصوص "القوانين الصادرة من المجلس التشريعي أو القوانين المطبقة في فلسطين ما قبل العام 1967م والقرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الدولة" طبقاً لنص المادة (2/24)ب) والمادة (2/30) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، هو أن تكون هذه النصوص قد أثارت خلافاً في التطبيق، وأن يكون لها من الأهمية ما يقتضي توحيد تفسيرها، ومؤدى ذلك أن يكون النص المطلوب تفسيره على أهميته قد اختلف تطبيقه على نحو لا تتحقق به المساواة أمام القانون بين المخاطبين بأحكامه رغم تماثل مراكزهم وظروفهم، بحيث يستوجب الأمر طلب إصدار قرار من المحكمة الدستورية العليا بتفسير النص تفسيراً ملزماً إرساءً لمدلوله القانوني السليم وتحقيقاً لوحدة تطبيقه.

وحيث إن هذين الشرطين اللذين تطلبهما المشرع لقبول طلب التفسير قد توافرا في المادتين المراد تفسيرهما، وهما المادة (4/12) من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م، المعدلة لنص المادة (9) فقرة (8) "من خلال نيابة جرائم الفساد ومباشرتها وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون والتشريعات الأخرى ذات العلاقة...."، والمادة (15) من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م، المعدلة لنص المادة (21) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته، فيما تنص عليه من أنه: "إذا تبين من خلال التحريات وجمع الاستدلالات حول البلاغات والشكاوى المقدمة وجود شبهات قوية على وقوع جريمة فساد، يقرر رئيس الهيئة بعد إجراء الفحص اللازم، إحالة الملف إلى النائب العام لاتخاذ الإجراءات اللازمة وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون، والقوانين الأخرى ذات العلاقة".

وحيث إن منط التفسير يقتضي التوفيق بين أحكام المادة (21) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م، المعدلة بالمادة (15) من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م، التي قررت أنه إذا تبين من خلال التحريات وجمع الاستدلالات وجود شبهات قوية على وقوع جريمة فساد يقرر رئيس هيئة مكافحة الفساد إحالة الملف إلى النائب العام لاتخاذ الإجراءات اللازمة وفقاً لأحكام القرار بقانون المعدل لقانون مكافحة الفساد والقوانين الأخرى ذات العلاقة مع ما جاء في نص المادة (12) فقرة (4). ولبحث طبيعة الإحالة الواردة في النص أعلاه من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م، يقتضي الرجوع إلى الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة لهيئة مكافحة الفساد وطبيعة الإجراءات التي تتخذها بالتحريات وجمع الاستدلالات عن جرائم الفساد للوصول إلى شبهات قوية تستدعي إحالة الملف من هيئة مكافحة الفساد إلى النيابة العامة، وبالحديث في اختصاصات هيئة مكافحة الفساد الواردة في قانونها رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته، تبين أن الهيئة وموظفيها يمارسون اختصاصاتهم المحددة وفق القانون، والمتمثلة في جمع الاستدلالات والتحريات وأخذ الإفادات بصفة مأموري الضابطة القضائية فيما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم، وذلك وفق أحكام المادة (2/7) من القانون الأصلي المعدلة بموجب المادة (10) من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م، التي تنص على: "يتمتع موظفو الهيئة المختصون بجمع الاستدلالات والتحريات، وأخذ الإفادات، بصفة مأموري الضابطة القضائية فيما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم، على أن يتم تحديدهم بموجب قرار من رئيس الهيئة". بينما عدت المادة (8) من القانون الأصلي المعدلة بموجب المادة (11) من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م، اختصاصات الهيئة وفق الآتي: "تختص الهيئة بما يلي:

3- التحري والاستدلال في الشكاوى التي تقدم عن جريمة الفساد.
4- التحري والاستدلال في شبهات الفساد التي تقترب من الأشخاص الخاضعين لأحكام هذا القرار بقانون .

5- توعية المجتمع بكافة مستوياته الرسمية وغير الرسمية وتبصيره بمخاطر جرائم الفساد وآثارها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وكيفية الوقاية منها ومكافحته.....

6- رسم السياسة العامة لمكافحة الفساد بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها، والإشراف على ذلك".

كما وردت صلاحيات هيئة مكافحة الفساد ضمن أحكام المادة (9) من القانون الأصلي المعدلة بموجب المادة (12) من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م، خاصة الفقرة الأولى منها التي تنص على: "تلقي التقارير والبلاغات والشكاوى بخصوص جرائم الفساد المقدمة لها ودراستها ومتابعتها، والقيام بأعمال التحري، وجمع الاستدلالات بشأنها، والكشف عن المخالفات والتجاوزات، وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك، ومباشرة التحري والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة، وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون والتشريعات ذات العلاقة".

وحيث إن هذه الاختصاصات والصلاحيات التي منحت لهيئة مكافحة الفساد بمقتضى هذه النصوص القانونية تبين أنها تدور في فلك تلقي البلاغات والشكاوى وجمع الاستدلالات والبحث والتحري عن جرائم الفساد (في هذه البلاغات) فإنها اختصاصات وصلاحيات لا تتعدى اختصاصات مأموري الضبط القضائي ومهامهم بوجه عام، على الرغم من أن موظفي هيئة مكافحة الفساد يعتبرون مختصين نوعياً بالبحث والتحري والاستدلال عن نوع محدد من الجرائم دون غيرها شأنهم شأن مأموري الضبط القضائي الخاص الممنوحين هذه الصفة بموجب قوانينهم الخاصة الذين كلفوا بالبحث والتحري والاستدلال عن نوع محدد من الجرائم دون غيرها مراعاة لطبيعة تلك الجرائم التي تحتاج عادة إلى خبرة واختصاص قد لا تتوافر لدى مأموري الضبط القضائي العام.

وحيث إن تخصيص مأموري الضبط القضائي الخاص لمتابعة الأدلة وجمعها في نوع مخصص من الجرائم لا يمنع مأموري الضبط القضائي العام من ممارسة اختصاصهم الأصيل في البحث والتحري وجمع الأدلة عن هذه الجرائم كونهم يمارسون صلاحياتهم بموجب النص العام الذي أوجب عليهم البحث والتحري عن أنواع الجرائم والمخالفات كافة، خاصة أن القانون قد أوجب عليهم ملاحقة الجرائم وضبط مرتكبيها وجمع الأدلة والحفاظ عليها والتحري بشأنها تحت طائلة المساءلة الجزائية على مخالفة ذلك، وهذا ما نصت عليه المادة (2/19) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م وتعديلاته: "يتولى مأمور الضبط القضائي البحث والاستقصاء عن الجرائم ومرتكبيها وجمع الاستدلالات التي تلزم للتحقيق في الدعوى".

وحيث إن إنشاء أو تخصيص ضابطة قضائية خاصة للبحث والتحري عن جرائم محددة وفق اختصاص معين لا يسحب الاختصاص بالبحث والتحري عن هذه الجرائم من مأموري الضبط القضائي العام المكلفين بالبحث والتحري عن أنواع الجرائم كافة بغض النظر عن وجود ضابطة قضائية خاصة تباشر هذا الاختصاص لأن المصلحة العامة تنبغي منح صلاحية البحث والتحري وضبط الجرائم لأعضاء الضبط القضائي ذوي الاختصاص العام بما يؤدي إلى الحد من الجرائم وضبط مرتكبيها.

وحيث إن القول بحصر عملية البحث والتحري وجمع الاستدلالات عن جرائم الفساد بهيئة مكافحة الفساد يؤدي إلى خفض نسبة اكتشاف هذه الجرائم وتحييد عدد كبير من مأموري الضبط القضائي العام عن المشاركة في مجهود مكافحة جريمة الفساد ليس ما كان المشرع يهدف إليه عندما أشار إلى أن إحالة الشبهات القوية بوقوع جريمة فساد من رئيس هيئة مكافحة الفساد إلى النائب العام الواردة ضمن أحكام المادة (21) من قانون مكافحة الفساد المعدلة بمقتضى المادة (15) من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م، هذه الشبهات التي لم يحدد القانون شكلها ولم يشترط وقوعها بطريقة خاصة تعتبر تطبيقاً طبيعياً لعمل هيئة مكافحة الفساد بوصفها ضابطة قضائية خاصة، حيث يجمع موظفو هيئة مكافحة الفساد الذين يتمتعون بصفة الضابطة القضائية المحاضر والتحريات بخصوص البلاغات والشكاوى المقدمة إلى الهيئة ويقدمونها إلى رئيس هيئة مكافحة الفساد الذي بدوره يحيل المحاضر والتحريات كلها التي توجد فيها شبهات فساد قوية إلى النيابة العامة، ولا تعتبر قيماً على النيابة العامة في مباشرة اختصاصاتها الأصلية، إذ يجوز لها تحريك الدعوى الجزائية ومباشرتها دون أي إحالة من الهيئة، سواء فيما يخص الشكاوى والبلاغات المقدمة من الهيئة نفسها أم من سواها من مأموري الضبط القضائي، وهذا ما أشارت إليه المادة (4/12) حينما نصت على: "حق تحريك الدعوى الخاصة بالجرائم المحددة بهذا القرار بقانون، من خلال نيابة جرائم الفساد ومباشرتها وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون والتشريعات الأخرى ذات العلاقة، ولا تقام هذه الدعوى من غيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون، ولا يجوز وقف الدعوى بعد تحريكها أو التنازل عنها أو تركها أو التصالح عليها إلا في الحالات المحددة في القانون"، وبالتالي لا يمكن اعتبار الإحالة الواردة في المادة (15) من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م، المعدلة لنص المادة (21) بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م وتعديلاته، قيماً على سلطة النيابة العامة، ولا تعدو أن تكون مسألة تنظيمية بين رئيس الهيئة وموظفيه لتحديد كيفية إحالة الملفات المتابعة من الهيئة إلى النائب العام، ولا يترتب عليها أي أثر قانوني حال مخالفتها حيث وردت كإجراء تنظيمي لبيان أيلولة التحريات وجمع الاستدلالات حول البلاغات والشكاوى المقدمة إلى الهيئة، وضرورة إحالة هذه التحريات في حال وجود شبهات قوية إلى النائب العام الذي بدوره سيحيلها إلى نيابة جرائم الفساد المتخصصة التي حدد قانون مكافحة الفساد صلاحياتها واختصاصاتها في الفقرة الرابعة من المادة (12) من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م، المعدلة للفقرة (8) من المادة (9) من القانون الأصلي كما بينا سابقاً، والمنسجمة مع أحكام المادة (1)

من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م وتعديلاته، التي نصت على: "تختص النيابة العامة دون غيرها بإقامة الدعوى الجزائية ومباشرتها ولا تقام من غيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون".

بمعنى آخر إن ما ورد في المادة (21) المعدلة بالمادة (15) من القرار بقانون رقم (37) لسنة 2018م من قانون مكافحة الفساد، يقتصر على ملفات البحث والتحري التي تقوم بها الهيئة دون غيرها من الجهات الأخرى من مأموري الضبط القضائي، إذ إن شرط الإحالة المذكور هو قيد على مأموري الضبط القضائي في الهيئة، وليس قيماً على النيابة العامة لمباشرة التحقيق، فالنيابة العامة تستطيع مباشرة التحقيق إذا قدمت الشكوى أمامها أو أحييت ملفات البحث والتحري من غير مأموري الضبط القضائي في هيئة مكافحة الفساد، إذ إن قيد الإحالة من رئيس الهيئة مستلزم وفقاً لأحكام القانون بالملفات المحالة إلى النيابة العامة من الهيئة وليس من غيرها، ويعتبر هذا القيد على منع مأموري الضبط القضائي في هيئة مكافحة الفساد من إحالة الملفات أو محاضر البحث والتحري إلا بواسطة رئيس هيئة مكافحة الفساد استثناء من قاعدة صلاحية مأموري الضبط القضائي بإحالة الملفات والمحاضر مباشرة إلى النيابة العامة، إذ لا يوجد أي قيد مشابه على مأموري الضبط القضائي العام أو الخاص من غير موظفي هيئة مكافحة الفساد على الاتصال مباشرة بالنيابة العامة بإحالة المحاضر والملفات المتعلقة بالجريمة.

لهذه الأسباب

قررت المحكمة الدستورية العليا أن صلاحيات رئيس هيئة مكافحة الفساد تتعلق بملفات التحريات وجمع الاستدلالات في البلاغات والشكاوى المتابعة من الهيئة ولا تمتد إلى الملفات والتحقيقات الموجودة لدى النيابة العامة والمحاكم والضابطة القضائية ذات الاختصاص العام من غير موظفي هيئة مكافحة الفساد، حيث يمكن إحالة الملفات إلى النائب العام لإجراء المقتضى القانوني، والإحالة إلى المحكمة المختصة بالنظر في جرائم الفساد دون أن تمر على هيئة مكافحة الفساد.