

طعن دستوري: 2019/04

دولة فلسطين
المحكمة الدستورية العليا
قضية رقم (4) لسنة (4) قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية"

الحكم

الصادر من المحكمة الدستورية العليا المنعقدة في رام الله باسم الشعب العربي الفلسطيني، في جلسة يوم الثلاثاء الثلاثين من نيسان (ابريل) 2019م، الموافق الخامس والعشرين من شعبان 1440 هـ. 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.

الإجراءات

بتاريخ 2019/02/12م، ورد إلى المحكمة الدستورية العليا ملف جنح محكمة صلح أريحا رقم (2018/368)، حيث قررت محكمة صلح أريحا بتاريخ 2019/02/05م، إحالة الملف إلى المحكمة الدستورية العليا للبت في دستورية نص المادة (9) من القرار بقانون رقم (22) لسنة 2018م، بشأن المحافظة على أراضي وأملاك الدولة الصادر بتاريخ 2018/07/24م، والمنشور في الوقائع الفلسطينية في العدد ممتاز (18)، حيث نصت المادة الثالثة على:

"1. يعاقب كل من يعتدي على أراضي وأملاك الدولة بالحبس مدة لا تقل عن سنة، ولا تتجاوز ثلاث سنوات، أو بغرامة لا تقل عن خمسة آلاف دينار أردني، ولا تتجاوز عشرة آلاف دينار أردني، أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً، أو بكلتا هاتين العقوبتين.

2. إضافة إلى ما ورد في الفقرة (1) من هذه المادة، يجب أن يتضمن قرار المحكمة المختصة ما يلي:

أ. إزالة جميع ما أحدثه المعتدي على أراضي وأملاك الدولة على نفقته، وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل الاعتداء.

ب. أو المصادرة، وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل الاعتداء.

3. لغايات تطبيق أحكام الفقرة (2) من هذه المادة، تحصل جميع الأموال والنفقات المدفوعة من أموال الدولة من المعتدي باعتبارها سنداً تنفيذياً وفقاً لقانون التنفيذ النافذ".

ومن ثم إحالة الاستئناف إلى المحكمة الدستورية العليا عملاً بأحكام المادتين (2/27) و(28) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته.

وتنص المادة (9) من القرار بقانون أيضاً على:

"تعتبر جميع قضايا الاعتداءات على أراضي وأملاك الدولة المنظورة أمام المحاكم قبل نفاذ أحكام هذا القرار بقانون كأنها أقيمت وفقاً لأحكامه، ولا تسري أحكام التقادم على قضايا الاعتداءات على أراضي وأملاك الدولة، وما يخضع لهذا القرار بقانون من أراضي وأملاك".

ما يعني إلزام المحاكم بتطبيق النص الأخير على الوقائع التي ارتكبت قبله بدلاً من تطبيق نص المادة الخامسة من قانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة رقم (14) لسنة 1961م وتعديلاته، التي تؤتم على الفعل بعقوبة أخف، مما يعصف بمبدأ عدم رجعية القانون الجنائي، حيث أن هذه المواد تقع في حومة شبهة مخالفة نص المادة (15) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.

واستناداً إلى المادة (27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، قررت محكمة صلح أريحا وقف السير بالدعوى، وإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في المسألة الدستورية المنوه عنها بخصوص المادة (9) من القرار بقانون رقم (22) لسنة 2018م، بشأن المحافظة على أراضي وأملاك الدولة.

بتاريخ 2019/02/24م، تقدمت النيابة العامة بلائحة جوابية جاء فيها أن الدعوى واجبة الرد لعدم الاختصاص، ولعدم صحة الخصومة وللجهالة الفاحشة في مضمونها، والتمست في نهاية اللائحة الجوابية رد دعوى الجهة المستدعية شكلاً و/أو موضوعاً.

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق والمدولة قانوناً، وحيث أن اتصال المحكمة بالطعن المائل هو عبر المادة (2/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، التي تنص على: "إذا تراءى لإحدى المحاكم، أثناء النظر بإحدى الدعاوى، عدم دستورية نص في قانون أو مرسوم أو لائحة أو نظام لازم للفصل في النزاع، توقف الدعوى وتحال الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة للفصل في المسألة الدستورية".

إذ قررت محكمة صلح أريحا إحالة الطعن إلى المحكمة الدستورية العليا بتاريخ 2019/02/05م، وذلك للبت في مسألة رأت محكمة صلح أريحا أن فيها شبهة بعدم الدستورية، وتتمثل الواقعة في أنه أحيل المتهم بتاريخ 2018/03/19م، بتهمة التعدي على أراضي وأملاك الدولة خلافاً لأحكام المادة (5) من قانون المحافظة على أملاك الدولة رقم (14) لسنة 1961م وتعديلاته، التي تعاقب على فعل التعدي على أملاك وأراضي الدولة بعقوبة السجن لمدة لا تقل عن أسبوع واحد، ولا تتجاوز شهراً، أو بغرامة لا تقل عن خمسة دنانير، ولا تتجاوز خمسين ديناراً، أو بكلتا العقوبتين، ويتضمن عقوبات تكميلية فيها رفع يد المعتدي عن أراضي الدولة، وإزالة جميع آثار الاعتداء. وأثناء نظر الدعوى الجزائية (2018/368) صدر القرار بقانون رقم (22) لسنة 2018م، بشأن المحافظة على أراضي وأملاك الدولة الصادر بتاريخ 2018/07/24م، والمنشور في الجريدة الرسمية (عدد ممتاز 18)، حيث نصت المادة الثالثة على معاقبة كل من يتعدى على أراضي وأملاك الدولة بالحبس مدة لا تقل عن سنة، ولا تتجاوز ثلاث سنوات، أو بغرامة لا تقل عن خمسة آلاف دينار أردني، ولا تتجاوز عشرة آلاف دينار أردني، ويتضمن النص عقوبات تكميلية.

وقد رأيت محكمة صلح أريحا أن العقوبات الواردة في القرار بقانون رقم (22) لسنة 2018م، هي أشد بحق المتهم، ولا تعد أصلح للمتهم، علماً أن نص المادة (9) من القرار بقانون المشار إليه ينص على: "تعتبر جميع قضايا الاعتداءات على أراضي وأملاك الدولة المنظورة أمام المحاكم قبل نفاذ أحكام هذا القرار بقانون كأنها أقيمت وفقاً لأحكامه، ولا تسري أحكام التقادم على قضايا الاعتداءات على أراضي وأملاك الدولة، وما يخضع لهذا القرار بقانون من أراضي وأملاك".

ورأى قاضي الصلح أن تطبيق المادة الثالثة من القرار بقانون رقم (22) لسنة 2018م، الذي شدد العقوبة أكثر من النص السابق من المادة (5) من القانون رقم (14) لسنة 1961م وتعديلاته، أنها تقع في حومة شبيهة مخالفة المادة (15) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، التي تنص على: "العقوبة شخصية وتمنع العقوبات الجماعية ولا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني، ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائي ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لنفاذ القانون".

إن القانون رقم (14) لسنة 1961م وتعديلاته، أتى تحت عنوان قانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة، وقد رأى المشرع أن الظروف الموضوعية للحفاظ على أراضي وأملاك الدولة تستوجب التعديل في ظل بروز ظواهر تستوجب التصدي لها دون إفراط أو تقريط بالأسس القانونية والدستورية التي يقوم على أساسها الحفاظ على النظام العام ومفهوم المصلحة العامة، وهذه الأسس القانونية والدستورية رعايتها والحفاظ عليها من أساسيات وجود دولة القانون التي تحمي الأملاك الخاصة والأملاك العامة مع الحفاظ على هامش الردع الذي أوجبه القانون وبالضمانات التي كفلها القانون الأساسي.

وفي هذا، فإن المحكمة الدستورية العليا ترى أن فعل الاعتداء على أراضي وأملاك الدولة هو فعل محل تجريم في القانون رقم (14) لسنة 1961م وتعديلاته، وكذلك هو محل تجريم في القرار بقانون رقم (22) لسنة 2018م، وبالتالي لم يحدث جديد في قضية تجريم الاعتداء على أملاك وأراضي الدولة، يضاف إلى ذلك العقوبات والإجراءات التكميلية الواردة في المادة (5) من القانون رقم (14) لسنة 1961م وتعديلاته، هي العقوبات والإجراءات التكميلية نفسها الواردة في المادة (3) من القرار بقانون رقم (22) لسنة 2018م، ومن ثم فإن العوار الدستوري ينحصر في وقائع محددة ألا وهي العقوبة على فعل الاعتداء على أراضي وأملاك الدولة، وهي الوقائع التي وقعت قبل إقرار القرار بقانون رقم (22) لسنة 2018م، وما زالت منظورة أمام المحاكم، ومن ثم فإن العوار الدستوري لا يلحق النص في أي جانب من جوانبه، وإنما في تطبيق العقوبة على الوقائع التي أشرنا إليها، ثم إن المحكمة الدستورية العليا، وبالرغم مما تراه في قدسية القيم التي عمل القرار بقانون رقم (22) لسنة 2018م، في الحفاظ عليها، ألا وهي المحافظة على أراضي وأملاك الدولة، إلا أن المحافظة على حقوق الإنسان وحرياته وإعمال القيم القانونية والدستورية في هذا أولى بالاعتبار والتقدير، فالقيم الدستورية والقانونية التي جسدها المادة (15) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، التي تنص على: "العقوبة شخصية، وتمنع العقوبات الجماعية، ولا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني، ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائي، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لنفاذ القانون". استندت إلى منظومة حقوق الإنسان التي تقرها الشرائع الإنسانية والدولية والدينية، ودولة فلسطين جزء أساسي من هذه المنظومة تدور في فلكها التزاماً وتطبيقاً، وفي هذا فقد أخذت المحكمة الدستورية العليا على عاتقها العمل على الحفاظ على الحقوق والحرريات وحقوق الإنسان، وهي قيم أولى بالاعتبار من أي قيم أو مصالح أخرى مهما علت قيمتها.

وبناءً عليه، فإن القرار بقانون رقم (22) لسنة 2018م، وتحديدًا في المادة التاسعة منه قد تلحقه شبهة عدم الدستورية بخصوص تطبيقه على دعاوى "الاعتداءات على أراضي وأملاك الدولة" التي أحييت إلى القضاء، وما زالت قيد النظر أمامه قبل نفاذ القرار بقانون سالف الذكر، في حال تطبيق أحكامه المتعلقة بالحبس والغرامة المنصوص عليها في المادة الثالثة منه، المبين نصها في مستهل هذا الحكم، إذ لا يجوز أن تسحب أحكام القرار بقانون المذكور بأثر رجعي على الجرائم التي وقعت قبل صدوره، إلا ما كان منها أصلح للمتهم، وفي الوقت عينه لا يجوز تطبيق أحكام القوانين الجزائية إلا على الجرائم التي تقع بعد العمل بها، بما لا يتعارض وأحكام المادة (117) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، التي تنص على: "لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ويجوز عند الاقتضاء في غير المواد الجزائية النص على خلاف ذلك". ويفهم من ذلك أن القوانين العقابية لا يسري مفعولها إلا من تاريخ نفاذها ويؤيد ذلك نصوص المادتين (3، 6) من قانون العقوبات النافذ، إذ نصت المادة الثالثة منه على: "لا يقضى بأية عقوبة لم ينص القانون عليها حين اقتراف الجريمة، وتعتبر الجريمة تامة إذا تمت أفعال تنفيذها دون النظر إلى وقت حصول النتيجة". كما نصت المادة السادسة على: "كل قانون يفرض عقوبات أشد لا يطبق على الجرائم المقررة قبل نفاذه".

وعطفاً على ما سبق، فإن القرار بقانون محل هذه الدعوى لم يأت بجديد فيما يتعلق بتجريم فعل الاعتداء على أراضي وأملاك الدولة باعتباره الركن المادي للفعل المجرم، وكذلك الإجراءات والعقوبات التكميلية، كالإزالة، والمصادرة، وإعادة الحال إلى ما كان عليه المنصوص عليها في المادة (5) من القانون رقم (14) لسنة 1961م، من قانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة، سوى تشديد (تغليظ) العقوبة من حيث مدة الحبس ومقدار الغرامة. وتأسيساً على ما تقدم، فإن مبدأ عدم رجعية القانون الجنائي نتيجة طبيعية وحتمية لمبدأ قانونية الجرائم والعقوبات (مبدأ الشرعية) مما يعني أن القول بتطبيق القرار بقانون رقم (22) لسنة 2018م، على الوقائع السابقة لنفاذه فيه مخالفة صريحة وهدم لمبدأ الشرعية، ما دام ذلك يعني مؤاخذه الأفراد بعقوبات أشد مما كان مقرراً لها وقت ارتكابها، وإحالة ملف الدعوى إلى المحكمة المختصة لمحاكمة المتهم.

لهذه الأسباب

حكمت المحكمة بعدم الاعتداد في تطبيق أحكام القرار بقانون رقم (22) لسنة 2018م، على جرائم الاعتداء على أراضي وأملاك الدولة التي وقعت قبل نفاذه، وما زالت قيد النظر أمام القضاء.