

طعن دستوري
2019/19

دولة فلسطين
المحكمة الدستورية العليا
قضية رقم (17) لسنة (4) قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية"

الحكم

الصادر من المحكمة الدستورية العليا المنعقدة في رام الله باسم الشعب العربي الفلسطيني، في جلسة يوم الإثنين الرابع عشر من تشرين الأول (أكتوبر) 2019م، الموافق السادس عشر من صفر لسنة 1441هـ.

الهيئة الحاكمة: برئاسة المستشار أ.د/ محمد عبد الغني الحاج قاسم، رئيس المحكمة. عضوية السادة المستشارين: 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. الطاعنون:

1. حاتم محمد عيسى محاريق من السموع، حامل هوية رقم: (985575455).
2. يوسف محمد سليمان الحوامدة من السموع، حامل هوية رقم: (937904837).
3. محمد يوسف محمد دراويش من دورا، حامل هوية رقم: (850406238).

وكيلاهم المحاميان: حاتم ملحم و/أو عصام ملحم - الخليل - مجتمعين و/أو منفردين.

المطعون ضدهم:

1. فخامة رئيس دولة فلسطين، بالإضافة لوظيفته، بمثله عطوفة النائب العام، وعنوانه للتبليغ رام الله - البالوع - مكتب عطوفة النائب العام.
2. سعادة رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني، بالإضافة لوظيفته وعنوانه للتبليغ رام الله - دوار المجلس التشريعي - مبنى المجلس التشريعي الفلسطيني.
3. المجلس التشريعي الموقر، ممثلاً بمن يمثله قانوناً، وعنوانه للتبليغ رام الله - دوار المجلس التشريعي - مبنى المجلس التشريعي الفلسطيني.
4. معالي رئيس محكمة قضايا انتخاب الهيئات المحلية المحترم، بالإضافة لوظيفته، وعنوانه للتبليغ رام الله - البالوع - مجمع المحاكم.
5. السلطة القضائية، يمثلها معالي رئيس مجلس القضاء الأعلى المحترم (رئيس مجلس القضاء الأعلى الانتقالي) بالإضافة لوظيفته، وعنوانه للتبليغ رام الله - البالوع - مجلس القضاء الأعلى.
6. عطوفة النائب العام المحترم، بالإضافة لوظيفته، وعنوانه للتبليغ رام الله - البالوع - مكتب النائب العام.

موضوع الطعن

الطعن بعدم دستورية الفقرة (7) من المادة (3) من القرار بقانون رقم (2) لسنة 2017م، بشأن تعديل قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005م وتعديلاته، المنشور في الوقائع

الفلسطينية بتاريخ 2017/01/14م، في العدد (128)، والتي تنص على: "تختص المحكمة بالنظر في مخالفات وجرائم الانتخابات الواردة في القانون الأصلي، وتمثل النيابة العامة الدعوى العمومية والحق العام أمام المحكمة فيما يتعلق بجرائم الانتخابات، ويكون قرار المحكمة نهائياً، ويخصص لهذا الغرض طاقم من أعضاء النيابة العامة للمحكمة بقرار من النائب العام لدولة فلسطين". وذلك لتعارضها مع أحكام الفقرة (2) من المادة (30) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، ولتعارضها أيضاً مع أحكام الكتاب الثالث من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م وتعديلاته، ولتعارضها مع القوانين الأخرى المتعلقة بالخصوص، وكل ذلك سنداً لأحكام المادة (24) والمادة (1/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته.

الإجراءات

تقدم الطاعنون بتاريخ 2019/09/23م، للمحكمة الدستورية العليا بالطعن الدستوري رقم (2019/19) بطريق الدعوى الأصلية وفقاً لأحكام المادة (1/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا للطعن بعدم دستورية الفقرة (7) من المادة (3) من القرار بقانون رقم (2) لسنة 2017م، بشأن تعديل قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005م وتعديلاته، وذلك لمخالفتها أحكام الفقرة (2) من المادة (30) من القانون الأساسي، وأحكام قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م وتعديلاته على وجه الخصوص، ومخالفة المواد (1/10، 30، 97، 98) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.

يرى الطاعنون أن النص التشريعي المطعون فيه قد خالف العديد من المبادئ الدستورية، مبدأ استقلال القضاء (الاستقلال المؤسسي) خلافاً لأحكام المادة (1) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م التي تنص على: "السلطة القضائية مستقلة، ويحظر التدخل في القضاء أو في شؤون الانتخاب من مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005م وتعديلاته، وذلك لمخالفتها أحكام الفقرة (2) من المادة (30) من القانون الأساسي، وأحكام قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م وتعديلاته على وجه الخصوص، ومخالفة المواد (1/10، 30، 97، 98) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.

ويرى الطاعنون أن النص المطعون فيه مخالف للنصوص الدستورية والقانونية سالف الذكر، وأنه جرد المتضرر من أبسط حقوقه التي كفلها القانون، ومنها حقه في الطعن في الأحكام الجزائية التي قد تصدر ضده.

وأكد الطاعنون في الأحكام الواردة في القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته ذات العلاقة أن من حق المتضرر الطعن بالأحكام التي تصدر بمواجهته عن محاكم الدرجة الأولى، ومن ثم مخالفة قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م وتعديلاته، وألغى دور محاكم الاستئناف. كما يشكل النص المطعون فيه مساساً بحقوق الإنسان وأن قرار محكمة الانتخابات لا يخضع للرقابة القضائية. وقد جاء رد النيابة طالباً رد الطعن شكلاً و/أو موضوعاً.

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق والمداولة قانوناً، وحيث إن الوقائع على ما يبين من لائحة الدعوى وسائر الأوراق تتحصل في أن اتصال المحكمة بالدعوى الدستورية رقم (2019/19) جاء وفقاً لأحكام المادة (1/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، التي تشترط اللجوء إلى المحكمة من الشخص المتضرر، وحيث إن الطاعنين قد أصابهم الضرر وفقاً لادعائهم من خلال الحكم الصادر عن محكمة الانتخابات بصفتها الجزائية في القضية الجزائية رقم (2017/1) جرائم انتخابات هيئات محلية، المنعقدة في مدينة بيت لحم التي أدانتهم.

وحيث إن القرار بقانون رقم (2) لسنة 2017م، بشأن تعديل قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005م وتعديلاته، في الفقرة (7) من المادة (3) منه قد حصّن قرار محكمة الانتخابات بصفتها الجزائية من الاستئناف أو الطعن فيه، إذ تنص على: "تختص المحكمة بالنظر في مخالفات وجرائم الانتخابات الواردة في القانون الأصلي، وتمثل النيابة العامة الدعوى العمومية والحق العام أمام المحكمة فيما يتعلق بجرائم الانتخابات، ويكون قرار المحكمة نهائياً، ويخصص لهذا الغرض طاقم من أعضاء النيابة العامة للمحكمة بقرار من النائب العام لدولة فلسطين".

وحيث إن الطاعنين قد لحق بهم ضرر بيبّن جلاء عدم قدرتهم على اللجوء إلى أي محكمة لاستئناف القرار المذكور نتيجة لذلك النص الذي أعطى قرار محكمة الانتخابات بصفتها الجزائية حجية نهائية، لذلك تقدم الطاعنون للمحكمة الدستورية العليا للطعن في دستورية النص الطعين لمخالفته بشكل محدد أحكام الفقرة (2) من المادة (30) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، وتعارضه مع أحكام الكتاب الثالث من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م وتعديلاته، وتعارضه مع القوانين الأخرى ذات العلاقة.

وحيث إن مقومات الدعوى الدستورية جاءت وفقاً للمادة (1/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، من حيث توافر الضرر جراء حكم الإدانة النهائي بحق الطاعنين من خلال المحاكمة على درجة واحدة من التقاضي، دون القدرة على التعاطي مع القرار المذكور أمام أي محكمة لاستئنافه أو الطعن فيه بأي سبيل.

وحيث إن أركان الدعوى الدستورية وفقاً لأحكام المادة (28) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، تتحدد على الوجه التالي:

– تحديد النص التشريعي المطعون فيه: فقد حدد الطاعنون النص موضوع الطعن في الفقرة (7) من المادة (3) من القرار بقانون رقم (2) لسنة 2017م، بشأن تعديل قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005م وتعديلاته، التي تنص على: "تختص المحكمة بالنظر في مخالفات وجرائم الانتخابات الواردة في القانون الأصلي، وتمثل النيابة العامة الدعوى العمومية والحق العام أمام المحكمة فيما يتعلق بجرائم الانتخابات، ويكون قرار المحكمة نهائياً، ويخصص لهذا الغرض طاقم من أعضاء النيابة العامة للمحكمة بقرار من النائب العام لدولة فلسطين".

– النص الدستوري المدعى بمخالفته: ورد في متن الطعن العديد من مواد القانون الأساسي:

المادة (1/10): "حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ملزمة وواجبة الاحترام".

المادة (30): "1. التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل فلسطيني حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي، وينظم القانون إجراءات التقاضي بما يضمن سرعة الفصل في القضايا. 2. يحظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء".

المادة (97): "السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ويحدد القانون طريقة تشكيلها واختصاصها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون، وتعلن الأحكام وتنفذ باسم الشعب العربي الفلسطيني".

المادة (98): "القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة".

ومخالفة العديد من النصوص القانونية من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م وتعديلاته، التي أوردتها الطاعنون وتناقض القانون مع نفسه في المادة (8/3) التي جاء فيها: "يعفى الاستئناف والطعن الانتخابي الذي يقدم بموجب هذا القرار بقانون من الرسوم".

– أوجه المخالفة: حاول الطاعنون إيضاح أوجه مخالفة النص المطعون فيه النصوص الدستورية والقانونية المشار إليها دون تبيان واضح ومحدد ولا لبس فيه لمخالفة النص التشريعي النصوص الدستورية حول تلك الحقوق الدستورية المنتهكة.

وتجد المحكمة الدستورية العليا أن محكمة الانتخابات يتم تشكيلها وفقاً لأحكام المادة (1/3) من القرار بقانون رقم (2) لسنة 2017م، بشأن تعديل قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005م وتعديلاته، التي تحمل مادة (2) مكرر من النص الأصلي وتنص على: "تشكل المحكمة المختصة بموجب مرسوم رئاسي بناءً على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى، وتتألف من رئيس من قضاة المحكمة العليا، وأربعة عشر عضواً من قضاة الاستئناف والبدئية". ومن ثم لا يشكل النص اعتداءً على نص المادتين (97، 98) من القانون الأساسي، ولا إجحاف بالقضاء أو القضاة أو انتقاصاً من حقوقهم أو تعدياً على صلاحياتهم، أما النصوص القانونية التي يدعى مخالفتها النص الطعين، فهي لا تعدو أن تكون نصوصاً قانونية تتعارض بالمرتبة القانونية الواحدة نفسها، ومن ثم يتم حسنها من خلال قواعد الإلغاء في القانون أو التخصيص أو التقييد.

أما الادعاء بمخالفة المادة (30) من القانون الأساسي، فإننا أمام محكمة ذات طبيعة مدنية وعادية، يتم تنسيبها من خلال مجلس القضاء الأعلى وقضاة المحاكم، وهي ضمن معايير المادة (97) من القانون الأساسي "السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها..."، فهي تدخل ضمن مفهوم القاضي الطبيعي.

وحيث إن غاية مبدأ المساواة صيانة الحقوق والحريات في مواجهة أي صورة من صور التمييز التي تنال منها أو تقيد ممارستها، باعتباره وسيلة لتقرير الحماية القانونية المتكافئة التي لا تمييز فيها بين المراكز القانونية المتماثلة، فلا يقتصر مجال إعماله على ما كلفه الدستور من حقوق، بل يمتد كذلك ليشمل تلك التي تقررها القوانين، ولا يجوز أن تؤول إلى التمييز بين المراكز القانونية التي تتحدد وفق شروط موضوعية، يتكافأ المواطنون من خلالها أمام القانون، فإن خرج المشرع عن ذلك سقط في حماة المخالفة الدستورية.

وحيث إن الأصل في سلطة المشرع في موضوع تنظيم الحقوق أنها سلطة تقديرية ما لم يقيد ممارستها القانون الأساسي بضوابط تحد من إطلاقها، فإن السلطة التشريعية إذ يعهد إليها تنظيم موضوع معين، عليها احترام القواعد التي كفلها القانون الأساسي، سواء بنقصها أو انتقاصها من أطرافها، وإلا كان ذلك إهداراً لتطبيقها مبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة (9) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، حيث يعتبر هذا المبدأ الركيزة الأساسية للحقوق والحريات وأساساً للعدل ووسيلة لتقرير الحماية المتكافئة التي لا يجوز التمييز فيها بين المراكز القانونية المتماثلة للتقاضي.

وحيث إنه من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن الناس لا يتمييزون فيما بينهم في مجال حقهم في النفاذ إلى قاضيهم، ولا في نطاق القواعد الإجرائية والموضوعية التي تحكم الخصومة القضائية عينها، ولا في ضمانات الدفاع التي يكفلها القانون الأساسي أو المشرع للحقوق التي يدعونها، ولا في اقتضائها، ولا في طرق الطعن التي تنظمها؛ بل يجب أن يكون للحقوق عينها قواعد موحدة، سواء في مجال التداعي بشأنها أو الدفاع عنها أو الطعن في الأحكام التي تتعلق بها.

وحيث إن الشبهة بعدم الدستورية في النص الطعين هي تحصيل قرار المحكمة من درجة واحدة "ويكون قرار المحكمة نهائياً" من قبل المشرع، أي أن قرار المحكمة يكتسب حجية الأمر المقضي به من درجة واحدة دون القدرة القانونية للاستئناف أو إعادة النظر أو حتى النقض، وفي هذا إخلال بمبدأ المساواة الوارد في المادة التاسعة من القانون الأساسي، إذ إن المتهم أمام محكمة الانتخابات بصفتها الجزائية يتساوى في المركز القانوني والحقوق والواجبات مع المتهم أمام المحاكم الجزائية الأخرى، ومن ثم يحرم أمام محكمة الانتخابات بصفتها الجزائية من الحق في الاستئناف والطعن بالنقض وإعادة النظر، أما أمام المحاكم الجزائية الأخرى فيتمتع المتهم بكل هذه الحقوق مع أنهم على المركز القانوني نفسه، فإن حرمان المتهم من هذه الحقوق أمام محكمة الانتخابات بصفتها الجزائية هو مساس مباشر بالحق في المساواة الوارد في المادة (9) من القانون الأساسي، وإجحاف بحقوق الأفراد بالمساواة ما دام أنهم متساوون في المراكز القانونية.

إن النظام القضائي قائم على درجتين في نظر الموضوع، ثم مرحلة الطعن بالنقض للنظر في مدى قانونية الحكم الصادر حتى يكتسب حجية الأمر المقضي به، وأي انتقاص من هذه التراتبية القضائية هو إجحاف بحق المتهمين أمام محكمة الانتخابات بصفتها الجزائية، فلا يجوز لمحكمة أن تتمايز عن غيرها من المحاكم بالانتقاص من تلك الحقوق - المقررة لصالح الأفراد وتحقيق معايير العدالة - مهما كانت المبررات أو لأي سبب من الأسباب ليكون حكماً نهائياً غير قابل للاستئناف أو الطعن بالنقض، وفي ذلك إخلال بمبدأ المساواة الوارد في القانون الأساسي الذي أكدته منظومة حقوق الإنسان في المادة الثانية من العهدين الدوليين.

إن في هذا النص التشريعي انتقاصاً لحق من حقوق الأفراد مقارنة بأقرانه أمام المحاكم الجزائية الأخرى التي يتمتع فيها بحق الاستئناف والولوج إلى محكمة النقض حتى وإن كانت قضايا انتخابية جزائية، فلا يجوز انتقاص حقوق الأفراد أمامها بتحصيل قراراتها بدرجة واحدة؛ إذ يشكل ذلك إخلالاً بمبدأ دستوري ألا وهو مبدأ المساواة بين الأفراد جميعهم المتساوين في المراكز القانونية، فالمتهمون أمام محكمة جزائية لها صلاحية إصدار أحكام ذات طبيعة جزائية ولأصحابها آثار الأحكام الجزائية نفسها، وهذا ما قرره القوانين والتشريعات متمثلة في قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م وتعديلاته، وللمتهمين جميعهم أمام المحاكم الجزائية، فلا تجد المحكمة الدستورية العليا أي مسوغ قانوني للمساس بمبدأ المساواة في هذا المقام، فأحكام تلك المحكمة يجب أن تستأنف وكذلك يتم الطعن بها أمام النقض للبيت بشأن مدى قانونيتها، فلا يبرر لأي محكمة جزائية مهما كان مسماها أن تمس الحقوق المتساوية للأفراد المتساوين في المراكز القانونية.

إن الفقرة (7) من المادة (3) من القرار بقانون رقم (2) لسنة 2017م، المطعون بدستوريتها قد انطوت على مخالفة دستورية واضحة تمس روح القانون الأساسي ومبادئه لعدم مساواتها بين الأفراد المخاطبين بأحكامه، ومنح بعضهم درجة تقاض بعد الدرجة الأولى، ومنعها في قوانين أخرى لا تستند إلى شرعية دستورية أو قانونية أو مبررات عادلة ومنطقية، وإن استمرار العمل بهذا النص يشكل صورة واضحة لمبدأ إنكار العدالة، ومساساً بحقوق الأفراد المحمية بنصوص القانون الأساسي، واعتداء على مبدأ المساواة، وإجحافاً بمعايير العدالة للمحاكمة الجزائية العادلة المنصوص عليها بقانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م وتعديلاته.

لهذه الأسباب

وبناءً على ما تقدم، وما ورد أعلاه تقرر المحكمة الحكم بعدم دستورية الفقرة (7) من المادة (3) من القرار بقانون رقم (2) لسنة 2017م، بشأن تعديل قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005م وتعديلاته، التي تنص على: "تختص المحكمة بالنظر في مخالفات وجرائم الانتخابات الواردة في القانون الأصلي، وتمثل النيابة العامة الدعوى العمومية والحق العام أمام المحكمة فيما يتعلق بجرائم الانتخابات، ويكون قرار المحكمة نهائياً، ويخصص لهذا الغرض طاقم من أعضاء النيابة العامة للمحكمة بقرار من النائب العام لدولة فلسطين"، وإعادة قيمة الكفالة.

