

طلب تفسير: 2017/04

دولة فلسطين  
المحكمة الدستورية العليا  
طلب رقم (8) لسنة (3) قضائية المحكمة الدستورية العليا "تفسير"

الحكم

الصادر من المحكمة الدستورية العليا المنعقدة في رام الله باسم الشعب العربي الفلسطيني، في جلسة يوم الأحد، الموافق الخامس والعشرين من تشرين الثاني (نوفمبر) 2018م، الموافق السابع عشر من ربيع الأول 1440هـ.  
الهيئة الحاكمة: برئاسة المستشار أ.د/ محمد عبد الغني الحاج قاسم رئيس المحكمة.  
عضوية السادة المستشارين: أ.د/ عبد الرحمن أبو النصر، فتي أبو سرور، حاتم عباس، د. رفيق أبو عياش، عدنان أبو ليلى، فواز صايمة.

أصدرت القرار الآتي

في الطلب المقيد رقم (2017/04) في جدول المحكمة الدستورية العليا رقم (6) لسنة (3) "تفسير".

الموضوع: طلب تفسير مقدم من المواطن خالد سميح أسعد مصطفى بصفته مواطناً انتهكت حقوقه الدستورية

بالإشارة إلى الموضوع أعلاه، وحيث تقدم المستدعي بصفته مواطناً انتهكت حقوقه الدستورية بطلب لمعالي وزير العدل يطلب فيه بالاستناد إلى المادة (30) من قانون المحكمة الدستورية تفسير نص المادة (69) والمادة (71) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م ونص المادة (88) من قرار مجلس الوزراء رقم (45) لسنة 2005م، باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م، المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005م.  
واستناداً إلى نص المادة (1/30) من قانون المحكمة الدستورية لسنة 2006م المعدل، التي جاء فيها:  
"1. يقدم طلب التفسير من وزير العدل بناء على طلب رئيس السلطة الوطنية 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".

الإجراءات

تقدم المستدعي بطلب لوزير العدل وفقاً لأحكام المادة (1/30) من قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، بصفته مواطناً انتهكت حقوقه الدستورية طالباً تفسير المادتين (71، 69) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م، وكذلك نص المادة (88) من قرار مجلس الوزراء رقم (45) لسنة 2005م، باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005م، مبيناً:

أولاً: النص التشريعي المطلوب تفسيره:

تفسير نص المادة (69) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م وتعديلاته، التي جاء فيها:

1. تكون الإحالة للتحقيق على مخالفة تأديبية ممن يملك سلطة توقيع العقوبة على الموظف.
2. فيما عدا عقوبة التنبيه أو لفت النظر لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد إحالته إلى لجنة للتحقيق معه وسماع أقواله، ويتم إثبات ذلك بالتسجيل في محضر خاص، ويكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً.
3. لا يجوز توقيع أكثر من عقوبة على نفس المخالفة.

وتفسير نص المادة (71) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م وتعديلاته، التي جاء فيها:

- أ. تكون إحالة موظفي الفئة العليا للتحقيق على المخالفات التأديبية بقرار من مجلس الوزراء بناءً على طلب من رئيس الدائرة الحكومية التابعين لها.
- ب. تتولى التحقيق لجنة يشكلها مجلس الوزراء من موظفين لا تقل درجاتهم عن درجة الموظف المحال للتحقيق.

ج. ترفع اللجنة توصياتها إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بشأنها وفقاً لأحكام هذا القانون." وتفسير نص المادة (88) من قرار مجلس الوزراء رقم (45) لسنة 2005م، باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م، المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005م، التي جاء فيها:

"1. يحال الموظف للتحقيق معه من قبل لجنة تحقيق، ويتضمن قرار الإحالة بياناً بالمخالفات المنسوبة إليه.

2. فيما عدا موظفي الفئتين الخاصة والعليا يصدر رئيس الديوان أو من يفوضه بذلك خطياً بالتنسيق مع الدائرة الحكومية المختصة قراراً بتشكيل لجنة للتحقيق مع الموظف وسماع أقواله ويشمل القرار مهمة اللجنة ومكان وزمان انعقادها.

3. تتكون اللجنة من عدد لا يقل عن ثلاثة ولا يزيد على خمسة أعضاء ويعين أحدهم ليكون رئيساً للجنة ويشارك في عضوية اللجنة مندوب عن الدائرة الحكومية التابع لها الموظف على الأقل".

ثانياً: الخلاف في تطبيق النص التشريعي:

إن المستدعي - كموطن انتهكت حقوقه الدستورية كما يدعي - كان موظفاً بدرجة مدير (B)، وأحيل إلى التحقيق من قبل لجنة تحقيق انضباطية مشكلة من ثلاثة موظفين، اثنين منهم تقل درجتهم الوظيفية عن درجته، وأصدرت قراراً يفصله من الخدمة المدنية، الأمر الذي جعل المستدعي يطعن بقرار فصله من الخدمة المدنية لدى محكمة العدل العليا، التي جاء في قرارها رقم (2010/564+2010/403)

على الصفحة (13) منه، لا سيما البند (14) - بالموعد المحدد مثل المستدعي أمام لجنة التحقيق الانضباطية، وفي بداية الجلسة طعن بطريقة التشكيل لهذه اللجنة، وعلى الأخص أبدى اعتراضه على رئيس اللجنة استناداً إلى أن له مصلحة في اتخاذ الإجراءات بحقه كونه حل محله في الوظيفة التي نقل منها، إضافة إلى أن الدرجة الوظيفية لأحد أعضاء اللجنة تقل عن الدرجة الوظيفية للمستدعي، الأمر الذي شكل مخالفة صريحة للقانون، إلا أن اللجنة لم تلتفت إلى هذا الطعن و/أو الاعتراض ولم تعالجه) لكن محكمة العدل العليا بحكمها المذكور قررت رد دعوى المستدعي دون أن تعالج هذا السبب من أسباب الطعن، الأمر الذي أدى إلى انتهاك حقوق المستدعي الدستورية، والتصديق على قرار عزله من الوظيفة العمومية.

ثالثاً: مدى أهمية تفسير المواد المذكورة:

إن تشكيل لجنة تحقيق على النحو الذي أشار إليه المستدعي من كون اثنين من أعضاء اللجنة أقل منه بالدرجة الوظيفية يشكل تعدياً وانتهاكاً لحقوقه الدستورية، حيث خلت النصوص المذكورة أعلاه من اشتراط أن تكون الدرجة الوظيفية لأعضاء لجنة التحقيق أعلى من الدرجة الوظيفية للموظف المحال إلى التحقيق، وفيما إذا كان نص المادة رقم (71) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م، الخاص بموظفي الفئة العليا ينطبق على موظفي الفئة الثانية من اشتراط أن تكون درجة الموظفين أعضاء لجنة التحقيق من درجة الموظف المحال للتحقيق ذاتها أو من درجة وظيفية أعلى، وفيما إذا كان هذا النص يتضمن قاعدة قانونية أمرة أم مكملة، ومدى صحة القول بعدم وجود ما يمنع في نصوص القانون المطلوب تفسيرها تشكيل لجنة من موظفين تقل درجاتهم عن درجة الموظف المحال إلى التحقيق.

### المحكمة

ورد طلب تفسير من معالي وزير العدل بتاريخ 2017/10/17م، طالباً بتفسير المادة (69) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م، والمادة (71) من القانون ذاته، وتفسير المادة (88) من قرار مجلس الوزراء رقم (45) لسنة 2005م، باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م المعدل.

إن ما أثار خلافاً في التطبيق لم يكن نص المادة (69) أو المادة (71) بل ما أثار الخلاف هو نص المادة (3/88) من اللائحة التنفيذية الصادرة عن مجلس الوزراء حينما نصت: "تتكون اللجنة من عدد لا يقل عن ثلاثة ولا يزيد عن خمسة ويعين أحدهم رئيساً"، وفسرت الإدارة في تطبيقها هذا النص: لا يشترط أن تكون الدرجة الوظيفية لأعضاء لجنة التحقيق أعلى من الدرجة الوظيفية للموظف المحال إلى التحقيق، وهذا يطرح عدداً من الحقائق القانونية الأساسية:

أولاً: إن القواعد القانونية الواردة في المادتين (71، 69) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م وتعديلاته، هي قواعد أمرة بطبيعتها إذ أنها قواعد إجرائية، ولا يجوز الاتفاق على خلافها أو التنازل عنها، فهي ليست حقاً للموظف المحال إلى التحقيق بل حق للمجتمع لحسن سير الإدارة، وتحقيق الشفافية، والانضباط الإداري، والمساواة، والعدالة. ومن ثم فإن ما ورد في نص المادة (71)

يتحدث عن موظفي الفئة العليا، ولا ينطبق على الفئة الثانية، ولا حتى الفئة الأولى، وفقاً لتصنيف الموظف الوارد في المادة (9) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م وتعديلاته. ثانياً: إن المادتين (69، 71) هما نصوص قانونية تشريعية، والمادة (88) من قرار مجلس الوزراء رقم (45) لسنة 2005م، باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م المعدل، هي مادة في لائحة تنفيذية، وهذا يطرح مفهوم مبدأ سيادة القانون الذي ينطلق ابتداءً من مبدأ دستورية القوانين فالقانون الأساسي يسمى على القوانين كافة، وتلتزم كلها بأحكامه ومبادئه، ووضعت الآليات القانونية للرقابة على دستورية القوانين، فإذا كانت قواعد النظام الأساسي تمثل هرم النظام القانوني، فإن القواعد الصادرة عن السلطة التشريعية، يجب أن تعمل وفقاً لأحكامه.

كذلك فإن السلطة التنفيذية يجب أن تعمل وفقاً للقوانين الصادرة عن البرلمان في إصدارها للوائح، والقرارات التنظيمية، والقرارات الفردية التي يجب أن تصدر بأحكام عامة ومجردة حتى يمكن تحقيق المساواة بين الأفراد وأي لائحة تنفيذية أو قرار تنظيمي أو قرار فردي يخالف نصاً قانونياً هو عمل غير قانوني، ووفقاً لذلك فإن تفسير المادة (88) فقرة (3) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية وتطبيقها هو مخالف لنص المادة (2/71) من قانون الخدمة المدنية وبالترج القانوني، فإن النص القانوني الصادر عن السلطة التشريعية يسمى على اللائحة التنفيذية، فالقانون في المادة (105) فقرة (4) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م وتعديلاته، فوض مجلس الوزراء لإصدار لائحة تنفيذية تبين الإجراءات الخاصة بالتظلم من القرارات الإدارية، وهذا التفويض يجب ألا يخرج عن الشروط والقواعد التي أرساها القانون، وأي خروج عن النص أو التطبيق أو التفسير يعتبر غير قانوني.

أما مدى انطباق المادة (71) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م وتعديلاته، على موظفي الفئة الثانية وفقاً لتصنيف الوظائف الوارد في المادة (9)، فإن المادة (71) هي خاصة بموظفي "الفئة العليا" مبيناً الجهة التي تشكل لجنة التحقيق بشأنهم، ومن ثم لا اجتهاد في مورد النص، كما لا يجوز القياس على مثل هذه الحالة، فالنص خاص بالإجراءات المتعلقة بالفئة العليا، وعليه لا تنطبق أحكام المادة (71) على الفئة الثانية بخصوص الجهة التي تشكل لجنة التحقيق.

وهنا يطرح مبدأ المساواة، بحيث يرى من النص أنه يعطي حقوقاً وامتيازات و ضمانات في المحاسبة للفئة العليا تميزهم عن غيرهم، ولكن إذا تمحصنا في تعيين هذه الفئة العليا، ورأينا أنه يتم بقرار من الرئيس أو مجلس الوزراء وفقاً لأحكام المادتين (17، 16) من قانون الخدمة المدنية وتعديلاته، فإن محاسبتهم تكون بضمانات قانونية، بحيث يتم تشكيل لجنة التحقيق من مجلس الوزراء، وفقاً لما نصت عليه المادة (71)، وفي هذا تشديد في إجراءات التحقيق والمحاسبة، وقدرة اللجنة على اتخاذ القرار المناسب وفقاً لمكانة الموظف والصلاحيات التي يقوم بها، إلا أن مبدأ المساواة يجب تطبيقه على الفئات جميعها في مكونات لجان التحقيق، فإذا كان احترام الخصوصية واجباً تقديره فيما يتعلق بالجهة التي تشكل لجان التحقيق للفئة العليا، كما ورد في المادة (71)، فإنه يجب احترام مبدأ المساواة فيما يتعلق بمكونات لجان التحقيق التي تضمنت ضمانات مهمة وأساسية لضمان تحقيق شفاف ومحكمة عادلة، ومن ثم يجب تفسير المادة (69) وما ورد فيها من إشارة إلى لجان التحقيق دون

إيضاح الشروط الواجب توافرها كما ورد في المادة (71) فقرة (ب): "لا تقل درجاتهم عن درجة الموظف المحال للتحقيق"، حيث أن مبدأ المساواة يقتضي تطبيق هذا على فئات الموظفين جميعها. وبالتالي، فإن المادة (88) من اللائحة التنفيذية من وقت إقرارها مخالفة لمبدأ المساواة الذي يجب إعماله منذ البداية، وتكون اللجان التي تم تشكيلها وفقاً للمادة (88) غير قانونية، وإذا جاز التمييز في الجهة التي تشكل لجان التحقيق بين الفئة العليا والفئة الخاصة وغيرها من الفئات الأخرى، فلا يجوز التمييز في الضمانات القانونية المكفولة بموجب القانون الأساسي من أجل محاكمة عادلة وتحقيق شفاف، وهذا ما يجب القياس عليه بخصوص الضمانات الواردة في المادة (71) فقرة (2) "من موظفين لا تقل درجاتهم عن درجة الموظف المحال للتحقيق" وبين مفهوم لجنة التحقيق الواردة في المادة (69) فقرة (2) ومضمونها، بحيث أن الضمانات التي كفلتها المادة (71) فقرة (2) يجب القياس عليها في ضمانات لجنة التحقيق المشار إليها في المادة (69) فقرة (2)، وبهذا المفهوم تصبح المادة (88) من قرار مجلس الوزراء رقم (45) لسنة 2005م، باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م، المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005م، مخالفة للقانون.

وفي هذا المقام، فإن المادة (88) من قرار مجلس الوزراء رقم (45) لسنة 2005م، باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م، المدون في الفقرة (3) يجب أن تفسر وتطبق وفقاً لأحكام المادة (71) فقرة (2) والمادة (69) فقرة (2) من قانون الخدمة المدنية، ومن ثم فإن أي تطبيق أو تفسير أو إجراء تم مخالفاً لذلك هو إجراء غير قانوني، وهذا ما يترجم مبدأ سيادة القانون. وتأكيداً لذلك، تم بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2013م، باللائحة التنفيذية المعدلة لسنة 2013م، لللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م، المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005م، تعديل المادة (88)، حيث عدلت المادة (2) من هذه اللائحة الفقرتين (2)، (3) من المادة (88) التي نصت على:

" تعدل الفقرتان (2)، (3) من المادة (88) من اللائحة الأصلية لتصبحا على النحو الآتي:

1. فيما عدا موظفي الفئتين الخاصة والعليا يصدر رئيس الدائرة الحكومية أو من يفوضه بذلك خطياً قراراً بتشكيل لجنة للتحقيق مع الموظف وسماع أقواله ويشمل القرار مهمة اللجنة، ومكان وزمان انعقادها.

2. تتكون اللجنة من عدد لا يقل عن ثلاثة ولا يزيد على خمسة أعضاء، بحيث تشمل مندوباً عن الدائرة الحكومية التابع لها الموظف على الأقل ومندوبين من دوائر حكومية أخرى، ويعين أحدهم ليكون رئيساً للجنة على أن تكون درجاتهم أعلى أو مساوية للموظف المراد التحقيق معه باستثناء العضو الذي يحمل مسمى قانوني".

وفي هذا التعديل تصويب للوضع القانوني الذي كان قائماً وفيه عودة إلى جادة الصواب، واحترام لمبدأ سيادة القانون، وسمو الدستور والمساواة أمام القانون.

إن القانون قد رسم طرقاً للطعن في الأعمال والإجراءات الصادرة عن السلطة التنفيذية، والتظلم من قراراتها أمام المحاكم المختصة، أما وقد لجأ إلى محكمة العدل العليا للتظلم من الإجراء الذي اتخذ في حقه، فإن وزير العدل قد أوضح في طلب التفسير أن محكمة العدل لم تعالج هذه النقطة فهذا شأنها وسلطتها التقديرية في تناول الطلب المنظور أمامها، كما أن المحكمة الدستورية العليا ليست

جهة رقابة أو طعن في قرارات القضاء بل ينحصر اختصاصها في تناول النص المنظور أمامها دون معالجة الإجراءات القضائية التي تمت أو ما يجب أن يكون والتي تنص "مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والمؤسسات والأشخاص" تطبيقاً للمادة (6) من القانون الأساسي للعام 2003م وتعديلاته.

### لهذه الأسباب

- ترى المحكمة الدستورية العليا أن المادة (71) واضحة، ولا لبس فيها ولا غموض.
- إن المادة (69) يجب أن تقرأ بالضمانات القانونية ذاتها الواردة في المادة (71) وفقاً لمبدأ المساواة في توافر الضمانات القانونية من أجل تحقيق عادل وشفاف.
- أي لائحة تتعلق بتشكيل لجان التحقيق، وتخلو من الضمانات الواردة في المادة (71)، وبالقياس عليها في المادة (69) هي لوائح غير دستورية، وهذا ما ينطبق على المادة (88) من قرار مجلس الوزراء رقم (45) لسنة 2005م، باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م، المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005م.

