

دعوى دستورية
2019/13

دولة فلسطين
المحكمة الدستورية العليا
قضية رقم (4) لسنة (6) قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية"

الحكم

الصادر من المحكمة الدستورية العليا المنعقدة في رام الله باسم الشعب العربي الفلسطيني، في جلسة يوم الأربعاء العاشر من شباط (فبراير) 2021م، الموافق الثامن والعشرين من جمادى الآخرة 1442هـ.
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.

أصدرت الحكم الآتي

في الدعوى المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا رقم (2019/13) "دستورية".
المدعون:

1. نظام عارف علي رمضان/ هوية رقم: (950904136)/ نابلس.
2. حنين مصطفى إسماعيل شني/ هوية رقم: (998376230)/ رام الله.
3. صلاح ناصر محمد عبد العال/ هوية رقم: (850770942)/ نابلس.
4. حنان محمد عبد سهود/ هوية رقم: (859012874)/ رام الله.

وكيلهم المحامي: ياسر أبو شريك - رام الله/ عمارة طنوس/ ط 4.

المدعى عليهم:

1. السيد رئيس الوزراء بصفته ممثلاً عن الحكومة، بالإضافة لوظيفته.
 2. أعضاء مجلس الوزراء بصفتهم الوظيفية.
 3. عطوفة النائب العام، بالإضافة لوظيفته وبصفته ممثلاً عن المدعى عليهم الأول والثاني.
- موضوع الدعوى: الطعن بعدم دستورية قرار مجلس الوزراء رقم (14) لعام 2010م، باللائحة المعدلة للائحة طبيعة العمل الخاصة بالقانونيين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية رقم (5) لسنة 2008م.

الإجراءات

تقدم المدعون بالدعوى رقم (2019/13) للمحكمة الدستورية العليا للطعن بعدم دستورية قرار مجلس الوزراء رقم (14) لعام 2010م، باللائحة المعدلة للائحة طبيعة العمل الخاصة بالقانونيين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية رقم (5) لسنة 2008م.

المدعون موظفون ينطبق عليهم قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م، ويحملون مؤهل القانون أو الحقوق عُيّنوا بعد إصدار قرار مجلس الوزراء المطعون فيه.

بتاريخ 2008/06/04م، أصدر مجلس الوزراء لائحة طبيعة العمل الخاصة بالقانونيين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية، وبتاريخ 2010/06/21م، صدر قرار مجلس الوزراء رقم (14) لعام 2010م، باللائحة المعدلة للائحة طبيعة العمل الخاصة بالقانونيين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية رقم (5) لسنة 2008م، يذكر المدعون أن هناك فرقاً كبيراً في شروط الحصول على الترقية للمسمى القانوني بين الذين عُيّنوا قبل صدور القرار المعدل رقم (14) لعام 2010م، والذين عُيّنوا بعده، وأهمها اشتراط إجازة مهنة المحاماة، كما خلقت فجوة شاسعة في المدة الزمنية التي يحتاجها الموظف القانوني للترقية والحصول على مسمى جديد للذين عُيّنوا قبل صدور قرار مجلس الوزراء (محل الدعوى)، كما يدعون أنها تعتبر سابقة قانونية خطيرة وفيها تمييز واضح ومجحف ولا يستند إلى أي أساس قانوني.

ويرى المدعون أن أحكام مواد قرار مجلس الوزراء رقم (14) لعام 2010م، باللائحة المعدلة للائحة طبيعة العمل الخاصة بالقانونيين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية رقم (5) لسنة 2008م، تخالف المادة (9) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، التي تنص على: "الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة". إذ اشترطت اللائحة شروطاً والتزامات ومعايير موضوعية مختلفة يفارق سنوات ما يقارب الست سنوات لكل ترقية على حدة، ما جعل تمييزاً واضحاً بين الموظفين وإجحافاً بحق من عُيّن بعد تاريخ صدور اللائحة محل الدعوى.

ويرى المدعون أن اللائحة محل الدعوى خالفت أحكام المادة (4/26) من القانون الأساسي التي تنص على: "تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص"، فلم يشترط القرار (محل الدعوى) على الباحث القانوني ابتداءً عند تعيينه أن يكون حاصلًا على إجازة المحاماة، ولكن عند ترقّيته فإنه يشترط أن يكون حاصلًا على إجازة المحاماة بما يخل بمبدأ تكافؤ الفرص ويحرم الباحث القانوني من الترقية طوال فترة خدمته.

كما يرى المدعون أن اللائحة محل الدعوى خالفت العديد من الاتفاقيات الدولية التي وقع عليها السيد الرئيس وأصبحت ملزمة وواجبة الاتباع، ومن ضمنها اتفاقية العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966م، ويستدل المدعون بالطلب التفسيري رقم (2017/4) الذي جسد مبدأ المساواة بين الأفراد ومبدأ سيادة القانون، ملتسقين بالحكم بما يلي:

1. إلغاء شرط مزاوله مهنة المحاماة كشرط أساسي لترقية الموظف القانوني، وفتح مجال الترقية أمامه أسوة بزملائه المعيّنين قبل تاريخ 2010/06/21م.
2. إلغاء ما نصت عليه اللائحة محل الدعوى في كل من المواد (3) و(4) و(5) من الشروط الواجب توافرها فيمن يرشح لشغل وظيفة مسمى قانوني من تاريخ صدور اللائحة، وأن تطبق على الموظفين القانونيين جميعهم الشروط نفسها تحقيقاً للمساواة والعدالة الوظيفية.
3. عدم دستورية المواد الواردة في قرار مجلس الوزراء رقم (14) لعام 2010م، باللائحة المعدلة للائحة طبيعة العمل الخاصة بالقانونيين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية رقم (5) لسنة 2008م، الوارد ذكرها أعلاه، وكل مادة واردة في اللائحة محل الدعوى فيها شروط مجحفة وتمييز وعدم مساواة بحق الموظفين القانونيين في الفئة نفسها.
4. إلغاء كل ما يتعارض مع الدستور والقانون.
5. تضمين المدعى عليهم للرسوم والمصاريف وأنعاب المحاماة.

بتاريخ 2019/04/24م، قدمت النيابة العامة ردها مفندة الأسباب والأسانيد كلها التي تقدم بها المدعون طالبة رد الدعوى الدستورية شكلاً و/أو موضوعاً.

المحكمة

بعد المداولة قانوناً، والاطلاع على ملف هذه الدعوى ومرفقاته، تجد المحكمة أن وقائعها تتلخص في أن المدعين في دعواهم رقم (2019/13) المقدمة إلى المحكمة الدستورية العليا طرخوا موضوع الدعوى مباشرة دون الإشارة إلى السبيل الذي سلكوه للوصول إلى المحكمة حتى يمكن محاكمتهم على الشروط القانونية الواجبة أم على المحكمة الافتراض ومن ثم التقييم والحكم. إن الاتصال بالمحكمة الدستورية العليا قد رسم له قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته طرماً، وقد حدد لها اختصاصات، فكان يجب على المدعين إظهار ذلك جلياً من خلال دعواهم وألا يترك الأمر لاستخلاصات مفترضة.

وحيث إن الدعوى الماثلة أمام المحكمة هي الدعوى الأصلية المباشرة وفقاً لأحكام المادة (1/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا وهذا يفترض وجود الضرر كشرط قانوني لرفع الدعوى الأصلية المباشرة، هذا لم يبرزه المدعون، وإن وجد، إذا افترضنا أن الضرر بمعناه القانوني هو ما فات من كسب وما لحق من خسارة ذلك وفقاً لخطة قانونية معينة وليس افتراضاً قائماً في كل لحظة وفي كل حين.

وحيث إن الضرر الذي لحق بأشخاص في مركز قانوني معين ثم عدل القانون لمن يشغل هذا المركز القانوني لاحقاً سلباً أو زيادةً ما دام أنه لا يمس مراكزهم القانونية وأوضاعهم المستقرة، ثم أين الضرر الذي لحق بأشخاص عُينوا وفقاً لقانون يحدد مراكزهم القانونية وحقوقهم وواجباتهم سلباً فلم يظهر المدعون ماهية الضرر الذي لحق بهم وهذا الضرر القانوني، وهذا ابتداءً قبل الدخول في الدعوى، وهو ما لم يوضحه المدعون.

إن الضرر شرط قبول لهذه الدعوى، وهو الضرر المتمثل في ما فات من كسب وما لحق من خسارة وفقاً للقانون الذي ينظم إشغالهم المركز القانوني، فإذا ألحق التشريع الجديد بهم وبمراكزهم القانونية أي ضرر من أي نوع أو شكل فيمكن الحديث عن ضرر قائم على المتضرر إظهاره وإبرازه، وكيف ومدى هذا الضرر، ومن ثم ماهية الضرر الذي لحق بالمدعين جراء تطبيق قرار مجلس الوزراء رقم (14) لعام 2010م، باللائحة المعدلة لللائحة طبيعة العمل الخاصة بالقانونيين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية رقم (5) لسنة 2008م، فقد اكتسبوا مراكزهم القانونية ابتداءً وفقاً لتلك اللائحة، وهي التي تنظم أعمالهم لاحقاً. كما هو واضح فإن تلك اللائحة هي تنظيم قانوني جديد منبت الصلة بما سبق، وكما هو واضح ممن عُين سابقاً على تلك اللائحة يحتفظ بمركزه القانوني وتنظم أوضاعه القانونية بموجب اللائحة رقم (5) لسنة 2008م.

وحيث إن التعديل القانوني جرى على اللائحة رقم (5) لسنة 2008م، باللائحة رقم (14) لعام 2010م، دون مساس بالأوضاع والمراكز القانونية السابقة ودون انتقاص من الحقوق المكتسبة، وإنما اللائحة رقم (14) لعام 2010م، هي تنظيم جديد لمن سيعين لاحقاً وفقاً لأوضاع قانونية ومراكز قانونية جديدة تركز إلى تلك اللائحة.

فإرادة المشرع اتجهت إلى إجراء تنظيم قانوني مع شروط جديدة، فالقانون هو كائن اجتماعي يتطور بتطور المجتمع فلا يعقل الثبات، وهذا ما أراده المشرع من خلال تلك اللائحة المطعون فيها، إذ عمل على الحفاظ على المراكز القانونية لمن هم في تلك الوظائف والحفاظ على حقوقهم المكتسبة، وأوجد تنظيمًا جديدًا يأخذ بأهمية تلك الوظائف وتطور التعليم القانوني وأهميته.

لا بد من التأكيد على مسألة أساسية وهامة ألا وهي أن من تم تعيينهم قبل اللائحة رقم (14) لعام 2010م، لا تتساوى مراكزهم القانونية مع من عُيّنوا بعد صدور اللائحة "فالعدالة تقتضي المساواة بين الناس في الحقوق والواجبات متى تساوت المراكز والأوضاع القانونية (تفسير 2016/5)".

وحيث إن مبدأ المساواة من المبادئ العامة للقانون وأحد دعائم دولة القانون وأهم مظاهر العدالة الاجتماعية، وقد أكد هذا المبدأ القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته في المادة (9) كذلك الاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها دولة فلسطين، "فالتطبيق العملي لمبدأ المساواة يترتب عليه مشكلات هامة كونه لا يسعى إلى تحديد ماهية المساواة بحد ذاتها بل إلى وجوبية المعاملة المتساوية لكل ما هو متساو".

إن التعامل مع مبدأ المساواة بطريقة مرنة يأخذ بعين الاعتبار الشروط الموضوعية بحيث يقبل عند اختلاف المراكز أن تكون المعاملة مختلفة، وهذا يعني أن الاجتهادات تقوم على تحليل الوقائع المحيطة بالمراكز المختلفة، وعمّا إذا كانت تقتضي التمييز في المعاملة.

لهذه الأسباب

قررت المحكمة رد الدعوى ومصادرة قيمة الكفالة.