

دعوى دستورية  
2020/11

دولة فلسطين  
المحكمة الدستورية العليا  
قضية رقم (8) لسنة (6) قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية"

الحكم

الصادر من المحكمة الدستورية العليا المنعقدة في رام الله باسم الشعب العربي الفلسطيني، في جلسة يوم الثلاثاء السابع والعشرين من نيسان (إبريل) 2021م، الموافق الخامس عشر من رمضان 1442هـ.  
الهيئة الحاكمة: برئاسة المستشار أ.د/ محمد عبد الغني الحاج قاسم، رئيس المحكمة.  
عضوية السادة المستشارين: أسعد مبارك، فتحي أبو سرور، حاتم عباس، د. رفيق أبو عياش، فواز صايمة، هاني الناطور، محمد عبد الغني العويوي.

أصدرت الحكم الآتي

في الدعوى المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا رقم (2020/11) "دستورية".  
المدعية: شركة المحاريق الاستثمارية للدواجن مشغل مرخص رقم (562156786) - الخليل، بواسطة مديرها التنفيذي المفوض عنها بالتوقيع: محمد فيصل عبد القادر محاريق/ حامل هوية رقم (901029728) من سكان بلدة السموع/ محافظة الخليل.  
وكيلها المحامي: محمد إسحق جبالي غروف/ عضوية نقابة محامي فلسطين رقم (1637) من شركة بيت المقدس للمحاماة والدراسات - رام الله.  
المدعى عليهم:

1. فخامة السيد رئيس دولة فلسطين/ رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، بالإضافة لوظيفته، وعنوانه للتبليغ: مقر الرئاسة الفلسطينية - المقاطعة/ رام الله.
2. دولة السيد رئيس الوزراء ومعالي السادة أعضاء مجلس الوزراء، بالإضافة لوظيفتهم، وعنوانهم للتبليغ: مقر مجلس الوزراء/ رام الله.
3. معالي السيد وزير الزراعة، بالإضافة لوظيفته، وعنوانه للتبليغ: مقر وزارة الزراعة الفلسطينية/ البيرة.
4. معالي السيد وزير الاقتصاد الوطني، بالإضافة لوظيفته، وعنوانه للتبليغ: مقر وزارة الاقتصاد الوطني/ رام الله.
5. معالي السيدة رئيسة ديوان الفتوى والتشريع، بالإضافة لوظيفتها، وعنوانها للتبليغ: مقر ديوان الفتوى والتشريع/ رام الله.
6. عطوفة السيد اللواء قائد جهاز الضابطة الجمركية، بالإضافة لوظيفته، وعنوانه للتبليغ: مقر الضابطة الجمركية/ رام الله.
7. عطوفة السيد النائب العام بالإضافة لوظيفته، وعنوانه للتبليغ: المقر العام للنائب العام/ رام الله.

**موضوع الدعوى:** عدم دستورية القرار بقانون رقم (14) لسنة 2018م بشأن تعديل قانون الزراعة رقم (2) لسنة 2003م وتعديلاته، لا سيما نص المادة (10) منه.

### الإجراءات

بتاريخ 2020/12/29م، تقدمت المدعية بواسطة وكيلها المحامي محمد غروف بلائحة هذه الدعوى الدستورية لمحكمة، سجلت تحت رقم (2020/11) بطريق الدعوى الأصلية المباشرة مدعية فيها سنداً إلى لائحة طعنها عدم دستورية القرار بقانون رقم (14) لسنة 2018م بشأن تعديل قانون الزراعة رقم (2) لسنة 2003م وتعديلاته، لا سيما المادة (10) منه بنصها: "تعديل المادة (76) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي:

1. تحدد الوزارة وتعمم المواصفات القياسية للمنتجات الزراعية الحيوانية والنباتية، سواء المستوردة منها أو المنتجة محلياً، وفقاً لأحكام القانون.
2. يحظر إدخال أو نقل منتجات زراعية نباتية أو حيوانية أو مدخلات إنتاج زراعي إلى دولة فلسطين، ما لم تستوف الشروط المنصوص عليها بالتشريعات النافذة.
3. للوزير اتخاذ قرار مؤقت بمنع إدخال أو نقل أي منتجات زراعية نباتية أو حيوانية، بناءً على تقرير اللجنة الفنية المشكلة من الوزير لهذه الغاية.
4. مع مراعاة ما ورد في التشريعات النافذة، في حال ثبت بعد الفحص أن المنتجات الزراعية الحيوانية أو النباتية أو مدخلات الإنتاج الزراعي التي أدخلت إلى دولة فلسطين، سواء المهربة أو المقيدة منها، بأنها منتجات فاسدة، يتم إتلافها بقرار من الوزير، وعلى نفقة المخالف، وتثبت واقعة الإتلاف بمحضر رسمي، ويتم إحالة الملف إلى المحكمة المختصة.
5. يجوز بقرار من الوزير إتلاف المواد الزراعية الممنوعة أو المقيدة إذا كانت سليمة في حالات محددة يراها مناسبة.
6. يجوز للوزير أن يصدر قراراً بالإتلاف أو البيع لفائدة الخزينة العامة في حال دخول الحيوانات والمنتجات والمخلفات الحيوانية المعدة للاستهلاك الأدمي، وكذلك غير المعدة للاستهلاك الأدمي أو الحيواني بطريقة غير قانونية، وعلى نفقة صاحب الحيوان".

وذلك لمخالفتها القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، في المواد الآتية:

1. المادة (6) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، التي تنص على: "مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص".
2. 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".
3. المادة (10) من القانون نفسه التي تنص على: "1- حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ملزمة وواجبة الاحترام".
4. المادة (15) من القانون نفسه 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".

المراجع الإلكتروني للجريدة الرسمية  
ELECTRONIC REFERENCE FOR THE OFFICIAL GAZETTE

mjr.lab.pna.ps

5. المادة (21) من القانون نفسه، التي تنص على:  
 "1- يقوم النظام الاقتصادي في فلسطين على أساس مبادئ الاقتصاد الحر ويجوز للسلطة التنفيذية إنشاء شركات عامة تنظم بقانون.  
 2- حرية النشاط الاقتصادي مكفولة، وينظم القانون قواعد الاشراف عليها وحدودها.  
 3- الملكية الخاصة مصونة، ولا تنزع الملكية ولا يتم الاستيلاء على العقارات أو المنقولات إلا للمنفعة العامة وفقاً للقانون في مقابل تعويض عادل أو بموجب حكم قضائي.  
 4- لا مصادرة إلا بحكم قضائي".
6. المادة (1/25) من القانون نفسه التي تنص على: "العمل حق لكل مواطن وهو واجب وشرف وتسعى السلطة الوطنية إلى توفيره لكل قادر عليه".
7. المادة (30) من القانون نفسه التي تنص على:  
 "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".
8. المادة (43) من القانون نفسه التي تنص على: "الرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون".
9. المادة (68) من القانون نفسه التي تنص على: "يمارس رئيس الوزراء ما يلي: 5- الإشراف على أعمال الوزراء والمؤسسات العامة التابعة للحكومة. 6- إصدار القرارات اللازمة في حدود اختصاصاته وفقاً للقانون. 7- توقيع وإصدار اللوائح أو الأنظمة التي يصادق عليها مجلس الوزراء".
10. المادة (69) من القانون نفسه التي تنص على: "يختص مجلس الوزراء بما يلي: 5- متابعة تنفيذ القوانين وضمان الالتزام بأحكامها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك".  
 وكذلك تستند المدعية في لائحة دعواها إلى أن المادة محل الطعن وسنداً إلى قرار المحكمة الدستورية العليا في الطعن الدستوري رقم (2017/4) الصادر بتاريخ 2017/11/19م، المتضمن إرساء مبدأ سمو الاتفاقيات الدولية على التشريعات الداخلية قد خالفت المادة (7) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الأمم المتحدة بتاريخ 1948/12/10م، وخالفت أيضاً المواد (8 و 10 و 1/23 و 1/25) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المذكور، وكذلك المادتان (1/14 و 26) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر عن الأمم المتحدة المنفذ بتاريخ 1976/03/23م، وخالفت كذلك المادتين (3) و(1/11) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الصادر عن الأمم المتحدة المنفذ بتاريخ 1976/01/03م.  
 وبتاريخ 2021/01/21م، وردت من النائب العام لائحة جوابية عن المدعى عليهم طالباً بموجبها رد الدعوى شكلاً وبالتناوب عدم صحة ادعاءات المدعية، وطلب رد الدعوى موضوعاً.

المحكمة

بعد الاطلاع على أوراق الدعوى ومرفقاتها واللائحة الجوابية وبالتدقيق والمدولة قانوناً، فإن وقائع هذه الدعوى وفقاً لللائحة الدعوى وسائر الأوراق تتحصل في أن المدعية وهي شركة استثمارية للدواجن مسجلة حسب الأصول ومزارعها خاضعة للرقابة من جهات الاختصاص حسب ادعائها ومقرها محافظة الخليل/ مدينة السموع، استوردت بتاريخ 2020/11/30م حسب ادعائها شحنة صوص حبش حسب الأصول وبشهادة بيطرية تفيد بسلامة الشحنة وخلوها من أي مرض، وبتاريخ 2020/12/10م حضر إلى مقر مزرعة الشركة عدد من موظفي وزارة الزراعة وضبطوا (15000) صوص لاحم ونظموا بذلك محضراً حسب الأصول حمل الرقم (323)، وبتاريخ 2020/12/13م صدر قرار وزير الزراعة بإتلاف كامل الشحنة، وفي اليوم نفسه ليلاً حضرت لجنة الإتلاف من وزارة الزراعة والضابطة الجمركية برفقة أفراد الشرطة لتنفيذ أمر الإتلاف دون إعطائها فرصة للتظلم أو الطعن بالقرار لدى محكمة العدل العليا كون الشحنة سليمة وخالية من أي مرض ما تسبب لها بأضرار فادحة وأن القانون محل الطعن الذي استند إليه وزير الزراعة غير دستوري لمخالفته أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، من خلال منحه الحصانة للقرارات الإدارية وإخراجها من الرقابة القضائية، وقد جاء في رد النيابة العامة على ادعاءات المدعية الواردة بلائحتها أنه كان عليها اللجوء إلى المحاكم المختصة، وطلبت رد الدعوى كون النص الطعين لم يتضمن تحصيل قرارات وزير الزراعة، ودفعت بأنه بتاريخ 2020/11/08م صدر قرار وزير الزراعة القاضي بمنع دخول الدواجن بأنواعها ومنتجاتها كافة من داخل الخط الأخضر إلى فلسطين حفاظاً على سلامة الثروة الحيوانية والصحة العامة بسبب نقشي مرض انفلونزا الطيور عالي الضراوة، وأنه سبق أن أعلن الجانب الآخر (البلد المستورد منه) بتاريخ 2020/10/13م عبر موقع المنظمة العالمية للصحة الحيوانية عن وجود (13) بؤرة إصابة بمرض انفلونزا الطيور عالي الضراوة في عدد من مزارع الدواجن والحبش لديهم، وأن شحنة صوص الحبش المضبوطة مجهولة المصدر وغير مرفقة بأوراق رسمية ومخالفة لقرار وزير الزراعة القاضي بمنع إدخال الدواجن بسبب نقشي مرض انفلونزا الطيور.

وبالتدقيق نجد أن المدعية قد تقدمت بهذه الدعوى بطريق الدعوى الأصلية وفقاً لأحكام المادة (1/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، التي تنص على: "تتولى المحكمة الرقابة القضائية على الدستورية على الوجه التالي: 1- بطريق الدعوى الأصلية المباشرة التي يقيمها الشخص المتضرر أمام المحكمة استناداً إلى أحكام المادة (24) من هذا القانون".

ولما كانت المدعية حسب ادعائها قد لحقها الضرر نتيجة تنفيذ قرار وزير الزراعة المستند إلى القانون الذي تدعي المدعية عدم دستوريته لمخالفته أحكام القانون الأساسي والإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبينت أوجه المخالفة التي تدعيها، فإن الشروط الواجب توافرها بالدعوى الدستورية سندا إلى المادة (28) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، تكون متوافرة، وبالتالي فإن الدعوى مقبولة شكلاً.

أما من حيث الموضوع فنجد أن المدعية قد لجأت إلى المحكمة الدستورية العليا عليها تجد ضالتها المفقودة من خلال عدم تمكنها من وقف القرار الإداري الصادر عن وزير الزراعة بشأن إتلاف شحنة الصوص اللاحم الذي تم تنفيذه دون و/أو قبل تمكنها من الاعتراض عليه أو الطعن فيه أمام محكمة العدل العليا بادعاء أن هذا القرار يخالف من رقابة القضاء، بينما غابتها أو هدفها موضوعي كما يتضح من لائحة الدعوى.

ولما كان الفقه الدستوري قد استقر على أن التقاضي أمام المحكمة الدستورية العليا أساسه محاكمة النص المطعون بدستوريته فإذا كان النص يخالف نصاً أو مبدأً دستورياً تطبق المحكمة الدستورية العليا رقابتها المنوطة بها وتحكم بعدم دستورية النص المخالف إلا أن ذلك يتم وفق ضوابط وشروط يحكمها قانون المحكمة الدستورية العليا من حيث صفة مقدم الدعوى وطريقة اتصالها بالمحكمة الدستورية العليا والشروط الواجب توافرها فيمن يقدم الدعوى الدستورية ومن ضمنها أن يستفيد المدعي أو تكون له مصلحة قائمة من الحكم بدستورية النص المطعون فيه من عدمه فلا يكفي تحقق الضرر ووقوعه على المدعي حتى يلجأ إلى المحكمة الدستورية العليا فيتوجب أن يكون الضرر الواقع عليه سببه أو سنده النص التشريعي المطعون بدستوريته وأن يكون هذا النص مخالفاً لأحكام القانون الأساسي ومواده وأن يستفيد المدعي من القرار الصادر بدستورية أو عدم دستورية النص، ولا تتطرق المحكمة الدستورية العليا إلى موضوع النزاع كونها ليست محكمة موضوع.

وبالعودة إلى الأسناد القانونية التي بنت المدعية عليها دعاها بمخالفتها أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، ومواده التي ساقتها، نجد محكمتنا أن النص المطعون بدستوريته لا يشكل أي مخالفة للمواد (6 و9 و10 و15) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته؛ إذ لا يشكل مساساً بمبدأ سيادة القانون ولا بالمساواة أمام القانون والقضاء، ولم يرد به ما يميز المدعية عن الغير أو العكس لأي من الأسباب الواردة في المادة (9) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، كما لا يشكل النص المطعون فيه أي مساس بحقوق الإنسان وحرياته، ولا يشكل أيضاً أي عقوبة جماعية.

أما الادعاء بمخالفة المادة (21) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، فإن القانون الأساسي أقر بالاقتصاد الحر وكفل حرية النشاط الاقتصادي وحصان الملكيات الخاصة، وذلك لا يعني مطلقاً ترك الأبواب مشرعة للتجار والمستثمرين في ممارسة أنواع تجارتهم والشروط الواجب توافرها في أنواع التجارة المختلفة حماية للمستهلك والسوق من العبث الصحي والتهرب الضريبي مثلاً، وإنما أحال القانون الأساسي تنظيمها وشروطها وفقاً للقانون بما لا يمس حرية الاقتصاد (الاقتصاد الحر) وإلا أدى ذلك إلى الدخول في شريعة الغاب والاتجار بصحة البشر، لذلك فإن التنظيم القانوني للاقتصاد في فلسطين وضع لحماية الأطراف جميعهم بوضعه ضوابط وشروطاً تؤدي إلى الأمن المجتمعي اقتصادياً وصحياً وأمنياً، وكذلك لا يخالف النص المطعون فيه المادة (1/25) من القانون الأساسي، إذ لا يشكل أي مساس بحق المواطن بالعمل، كما لا يخالف المادة (30) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، كونه لم يرد فيه أي مانع من اللجوء إلى القضاء، كما لم يرد فيه أي تحصين للقرارات الصادرة عن الوزارة و/أو الوزير، وبالتالي فإن باب اللجوء إلى القضاء مصان ولم يمس به بما في ذلك الطعن بالقرارات الإدارية الصادرة عن الوزير، كما لا يشكل مخالفة للمادة (43) من القانون الأساسي، حيث سبق للمحكمة أن بينت في كثير من قراراتها أن حالة الضرورة هي حالة تقديرية منحت لفخامة الرئيس في إصدار قرارات لها قوة القانون في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، لذلك فإن تطبيقها يكون من باب أولى في حالة عدم وجود مجلس تشريعي، وفي الأحوال جميعها فإن رقابة المجلس التشريعي تبقى قائمة على القرارات بقانون حيث يجب عرضها في أول جلسة للمجلس التشريعي عند تشكيله لإقرارها أو عدم إقرارها، كما لا يخالف النص موضوع الطعن المادتين (68) و(69) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، إذ إن هاتين المادتين تتعلقان باليات عمل رئيس الوزراء والمجلس الوزراء واختصاصاته.

أما الادعاء بمخالفة النص المطعون فيه المعاهدات والمواثيق الدولية ومع صحة ما ورد في لائحة الدعوى من أن المحكمة الدستورية العليا بقرارها في الطعن الدستوري رقم (2017/4) بتاريخ 2017/11/19م، أرست مبدأ سمو الاتفاقيات الدولية على التشريعات الداخلية إلا أن ذلك رغم الحاجة لسريانه لاتباع إجراءات وردت في قرار المحكمة الدستورية العليا المذكور وهذه المعاهدات والاتفاقيات وإن تمت المصادقة عليها من فخامة الرئيس إلا أنها تبقى أدنى من القانون الأساسي، ولما كان القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، هو ضابط عمل المحكمة الدستورية العليا في الاحتكام إلى مواده وأحكامه لمعرفة دستورية النصوص التشريعية من عدم دستورتها، فإن خالفت أحكامه وعارضتها حكم بعدم الدستورية وإن توافقت مع أحكامه ولم تعارضها رد الادعاء لأن النصوص التشريعية كمبدأ دستوري قرينتها الدستورية، وبالتالي فإن تعارض نص تشريعي مع نص تشريعي آخر لا يقع ضمن اختصاصات المحكمة الدستورية العليا، ولما كانت وقائع الدعوى مبنية على أن الضرر اللاحق بالمدعية حسب ادعائها هو نتاج قرار إداري فإنه وإن كان الوقت لم يسعف المدعية من الاعتراض عليه أو الطعن فيه إلا أن ذلك لا يمنعها من ممارسة حقها القانوني من اتباع الإجراءات القانونية أمام الجهات القضائية للمطالبة بحقوقها بالتعويض أو ما تراه مناسباً لذلك. وعليه، ولما كانت المادة المطعون بدستوريتها لا تخالف أحكام القانون الأساسي ومواده ولم يشبهها أي عوار دستوري لأن الأصل في النصوص التشريعية أنها دستورية ما لم يثبت العكس، فإن ذلك يقتضي رد الدعوى موضوعاً.

### لهذه الأسباب

تقرر عدم قبول الدعوى ومصادرة قيمة الكفالة.