

دولة فلسطين
المحكمة الدستورية العليا
"الدعوى الدستورية رقم (2024/2)"

الحكم

الصادر عن المحكمة الدستورية العليا باسم الشعب العربي الفلسطيني، في الجلسة المنعقدة في مدينة رام الله يوم الإثنين الثاني عشر من أيار لسنة 2025م، الموافق الرابع عشر من ذي القعدة 1446هـ.

الهيئة الحاكمة برئاسة القاضي: غسان فرمند، نائب رئيس المحكمة.
وعضوية القضاة: فريد عقل، خالد التلاحمة، عبد الناصر أبو سمهدانة، عبد الرؤوف السناوي،
بشار دراغمة، نجوى عبد الله، محمد زهير اسعيد.

أصدرت الحكم الآتي:

في الدعوى الدستورية المقيدة في جدول المحكمة الدستورية العليا رقم (2024/2).

المدعية:

الصيدلانية ملفين مصطفى مصلح الطريفي.

وكيلها المحامي: عماد صبحي عبد الرحمن أبو صبيح.

المدعى عليهم:

- 1- فخامة رئيس دولة فلسطين/ رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، بالإضافة لوظيفته.
- 2- مجلس الوزراء الفلسطيني ممثلاً برئيس مجلس الوزراء بالإضافة لوظيفته.
- 3- وزارة الصحة الفلسطينية ممثلة بوزير الصحة بالإضافة لوظيفته.
- 4- نقابة الصيادلة في فلسطين بواسطة من يمثلها قانوناً.
- 5- رئيس وأعضاء مجلس نقابة صيادلة فلسطين بالإضافة لوظائفهم.
- 6- النائب العام بالإضافة لوظيفته.

موضوع الدعوى:

أولاً: الادعاء بعدم دستورية القرار بقانون رقم (15) لسنة 2016م بشأن نقابة الصيادلة لعدم توفر حالة الضرورة في إصداره بالاشتراطات المنصوص عليها في المادة (43) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، وتعارضه مع أحكام المواد (2، 6، 35، 47) من القانون الأساسي نفسه.

ثانياً: الادعاء بعدم دستورية المادة (5/29) من القرار بقانون رقم (15) لسنة 2016م بشأن نقابة الصيادلة التي تنص على أنه: "يختص المجلس بالصلاحيات الآتية: 5... إصدار شهادة عدم ممانعة للصيدلاني لفتح أو شراء أو نقل مؤسسته الصيدلانية بعد استكمال الأوراق الثبوتية اللازمة، وفي حال عدم الإجابة يحق للمتضرر الاعتراض لدى الوزارة لاتخاذ الإجراء المناسب". والمادة (30) من القرار بقانون نفسه التي تنص على أنه: "1. يحدد المجلس عدد الصيدليات في كل مدينة وقرية ومخيم بالنسبة لعدد السكان، بحيث لا يقل عن أربع آلاف نسمة لكل صيدلية. 2. يحدد المجلس بموافقة الوزير المسافة بين كل صيدلية وأخرى في المدينة والقرية والمخيم، ومساحة كل صيدلية." وذلك بدعوى تعارض هاتين المادتين مع المادة (25) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته التي تنص على أن: "1- العمل حق لكل مواطن وهو واجب وشرف وتسعى السلطة الوطنية إلى توفيره لكل قادر عليه. 2- تنظم علاقات العمل بما يكفل العدالة للجميع ويوفر للعمال الرعاية والأمن والرعاية الصحية والاجتماعية. 3- التنظيم النقابي حق ينظم القانون أحكامه. 4- الحق في الإضراب يمارس في حدود القانون."، وكذلك بدعوى تعارضهما مع المادة (10) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته التي تنص على أن: "1- حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ملزمة وواجبة الاحترام. 2- تعمل السلطة الوطنية الفلسطينية دون إبطاء على الانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الإقليمية والدولية التي تحمي حقوق الإنسان."

الإجراءات

بتاريخ 2024/11/13م أودعت المدعية بواسطة وكيلها لائحة دعوى أصلية مباشرة لدى قلم المحكمة الدستورية العليا استناداً إلى أحكام المادة (1/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، وقُيدت الدعوى تحت الرقم (2024/2)، وقد ادعت فيها عدم دستورية القرار بقانون رقم (15) لسنة 2016م بشأن نقابة الصيادلة، الصادر عن سيادة رئيس دولة فلسطين رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية بتاريخ 2016/07/04م، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد رقم (124) بتاريخ 2016/08/25م، وذلك بدعوى عدم توفر حالة الضرورة في إصداره بالاشتراطات المنصوص عليها في المادة (43) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، كما ادعت عدم دستورية المادتين (5/29) و (30) من القرار بقانون نفسه، وذلك بدعوى تعارضهما مع نصوص المواد (43، 2، 6، 47، 25، 10، 35) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.

بتاريخ 2024/12/01م تقدمت النيابة العامة بلائحة جوابية أكدت فيها دستورية المواد موضوع الدعوى وسلامتها من أي عوار دستوري، وطلبت بالنتيجة رد الدعوى شكلاً و/أو موضوعاً. وفي التاريخ نفسه (2024/12/01م) تقدمت المدعى عليها الرابعة، نقابة الصيادلة في فلسطين بواسطة من يمثلها قانوناً، بلائحة جوابية التمس بموجبها رد الدعوى، وتضمن المدعية الرسوم والمصاريف وأتعاب المحاماة استناداً إلى الأسباب الواردة فيها.

بتاريخ 2024/12/12م أودعت المدعية ردًا على اللائحة الجوابية المقدمة من النائب العام، وردًا آخر على اللائحة الجوابية المقدمة من رئيس وأعضاء مجلس نقابة الصيادلة.
بتاريخ 2024/12/29م تقدم وكلاء المدعى عليها الرابعة، نقابة الصيادلة، بلائحة تعقيب على مذكرة الرد المقدمة من وكيل المدعية.

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق والمداولة قانونًا. وحيث إن الوقائع تتحصل على ما يتبين من لائحة الدعوى وسائر مرفقاتها في أن المدعية ملفين مصطفى مصلح الطريفي صيدلانية مجازة بمزاولة مهنة الصيدلة من نقابة الصيادلة، ومسجلة في سجلات المزاولة لدى النقابة تحت الرقم (1718)، كما أنها مجازة من وزارة الصحة بموجب الإجازة رقم (2004/310)، وقد أدرج اسمها على قائمة الانتظار من تاريخ (2012/05/02م)، وُحُد لها الترتيب رقم (2) ضمن هذه القائمة، ومنذ ذلك التاريخ لم تتلقَ أي رد أو كتاب من نقابة الصيادلة بخصوص طلبها، وتمسك المدعية بأن امتناع النقابة عن الرد على طلبها ومنحها شهادة عدم الممانعة إنما يعود إلى التنظيم القانوني الوارد في المادتين (5/29) و (30) من القرار بقانون رقم (15) لسنة 2016م بشأن نقابة الصيادلة اللتين ترى أنهما - بصيغتهما النافذة - مشوبتان بعوار دستوري لما تنطويان عليه من مخالفة لأحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، ولا سيما نص المادة (25) منه، ما يشكل وفقًا لادعائها سببًا مباشرًا في حرمانها حقها في الحصول على شهادة عدم الممانعة لفتح صيدلية جديدة خاصة بها.

وبناءً على ذلك، أقامت المدعية دعوها الدستورية بطريق الدعوى الأصلية المباشرة استنادًا إلى أحكام المادة (1/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته التي تنص على أنه: "تتولى المحكمة الرقابة القضائية على الدستورية على الوجه التالي: 1- بطريق الدعوى الأصلية المباشرة التي يُقيمها الشخص المتضرر استنادًا إلى أحكام الفقرة (1) من المادة (24) من هذا القانون، ما لم يكن متآخًا له طريق الدفع الفرعي وفقًا لأحكام الفقرة (3) من هذه المادة".

وحيث إن مناط قبول محكمتنا دعاوى الدستورية التي تدخل في اختصاصها وولايتها - وعلى ما جرى به قضاؤها - لا يقوم إلا باتصالها بالدعوى اتصالًا مطابقًا للأوضاع التي رسمها قانونها في المادة (27) منه، وحيث إن المدعية أقامت الدعوى الدستورية الماثلة بطريق الدعوى الأصلية المباشرة وفقًا لما نصت عليه المادة (1/27) المذكورة فإن الدعوى يكون اتصالها بالمحكمة سليمًا وصحيحًا.

وحيث إن قضاء محكمتنا جرى على أن الصفة والمصلحة الشخصية المباشرة تشكلان شرطين أساسيين لقبول الدعوى الدستورية، بحيث لا تقوم هذه الدعوى إلا بتوفرهما معًا، وحيث إن المصلحة الشخصية المباشرة - على وجه الخصوص - تقتضي تحقق شرطين أوليين يحددان معًا مفهومها، ومن دونهما مجتمعين لا يجوز لمحكمتنا أن تباشر رقابتها على دستورية النصوص التشريعية، أولهما:

أن يقيم المدعي - وفي حدود الصفة التي اختصم بها النص التشريعي المطعون فيه - الدليل على أن ضرراً واقعياً قد لحق به، ويتعين أن يكون هذا الضرر مباشراً، مُستقلاً بعناصره، وليس ضرراً متوهماً أو نظرياً أو مجهولاً. ثانيهما: أن يكون مرد الأمر في هذا الضرر إلى النص التشريعي المطعون فيه، بما مؤداه قيام علاقة سببية بينهما تحتم أن يكون الضرر المدعى به ناشئاً عن هذا النص مترتباً عليه. ولما كانت المدعية دكتورة صيدلانية حاصلة على إجازة بمزاولة مهنة الصيدلة من نقابة الصيدلة تحت الرقم (1718) بموجب الإجازة رقم (2004/310) اعتباراً من تاريخ 2004/07/28م، وكانت قد تقدمت بتاريخ 2012/05/02م بطلب لفتح صيدلية جديدة في محافظة رام الله والبيرة، وقد أدرج طلبها على قائمة الانتظار في الترتيب رقم (2) إلا أنها - ومنذ ذلك التاريخ - لم تتلقَ من نقابة الصيدلة أي رد على طلبها، ولم تُخاطب لتزويد النقابة بأي أوراق أو مستندات ليصار إلى استكمال الإجراءات اللازمة لإصدار شهادة عدم ممانعة لفتح صيدليتها، وبما أن امتناع النقابة عن إصدار تلك الشهادة يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالنصين التشريعيين المدعى بعدم دستوريتهما اللذين تستند إليهما النقابة في تنظيم إجراءات منح تلك الشهادة فإن الأثر القانوني المترتب على رفع دعواها الأصلية المباشرة وصدور حكم من المحكمة الدستورية بحظر تطبيقهما من شأنه أن يحقق نفعاً مباشراً حقيقياً للمدعية في حال ثبوت ادعائها، وعليه فإن شرطي الصفة والمصلحة الشخصية المباشرة يكونان متوفرين في المدعية على نحو ينهض به الأساس القانوني لقبول الدعوى الدستورية الماثلة، وهو ما جرت عليه محكمتنا في العديد من أحكامها، لا سيما في القضايا ذوات الأرقام (2022/15) و(2019/28) و(2022/11). وعلى الرغم من أن الدعوى الدستورية هي دعوى عينية يُخاصم فيها النص القانوني المنعي عليه بعدم الدستورية فإن إيراد المدعية بعض الجهات كمدعى عليهم واعتبارهم أطرافاً في الخصومة، مع تكرار ذكر بعضهم، يُعد أمراً لا مسوغ له ولا مقتضى لوجوده بالنظر إلى الطبيعة العينية للدعوى الدستورية. وفي الموضوع، وحيث إن المدعية تنعى على القرار بقانون رقم (15) لسنة 2016م بشأن نقابة الصيدلة مخالفته أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، وذلك على النحو الوارد في لائحة دعواها، وبالأخص ما يتعلق بمخالفة أحكام المادة (43) منه التي تخول الرئيس - المدعى عليه الأول - بصلاحيته إصدار قرارات لها قوة القانون في حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير. وحيث إن المحكمة الدستورية العليا كانت قد تناولت هذا الموضوع في العديد من أحكامها، ومنها الحكم الصادر في الدعوى الدستورية رقم (2022/16)، المنشور في العدد (213) من الجريدة الرسمية، بتاريخ 2024/04/28م، وكذلك الأحكام الصادرة في الدعوى الدستورية ذوات الأرقام: (2018/5)، (2019/17)، (2023/1)، فإن ما أثارته المدعية في هذا الخصوص لا مسوغ له. وحيث إن المدعية في معرض لائحة دعواها وردودها قد نعت على القرار بقانون رقم (15) لسنة 2016م بشأن نقابة الصيدلة بعدم الدستورية، وبينت النصوص الدستورية المدعى بمخالفتها، وهي - إضافة إلى المادة (43) - المواد (2، 6، 35، 47) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، إلا أنها لم تبين على وجه التحديد أوجه المخالفة بشكل دقيق ومفصل بالمعنى المقصود في المادة (28) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، الأمر الذي يجعل هذا الادعاء في غير محله.

أما فيما نعتة المدعية بعدم دستورية المادتين (5/29 و30) من القرار بقانون رقم (15) لسنة 2016م بشأن نقابة الصيادلة؛ لمخالفتها أحكام المادتين (10 و25) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، فإن هذا النعي قد جانبه الصواب، ومردود من أوجه عدة، منها أن تنظيم المادتين (5/29) و(30) يدخل ضمن السلطة التقديرية للمشرع في اختيار الكيفية التي يراها الأنسب لتنظيم الحقوق والحريات المقررة في القانون الأساسي وحمايتها، ويقوم هذا الاختيار على المفاضلة بين بدائل متعددة ترتبط بطبيعة موضوع التشريع محل التنظيم، وذلك بهدف تحقيق المصلحة العامة، ولا يعد لجوء المشرع إلى أحد هذه البدائل مخالفاً للأحكام الواردة في القانون الأساسي ما لم يرد فيه ما يُقيد هذا الاختيار بضوابط معينة تُشكل حداً له.

ولمّا كان الأصل - وعلى ما جرى به قضاء محكمتنا في أحكامها (الحكم 2022/10، الحكم 2023/7) - أن الأعمال التشريعية تصدر متمتعة بقريينة الدستورية فإن مقتضيات هذا المبدأ أن لا يُقضى بعدم الدستورية إلا إذا كان التعارض واضحاً جلياً بين النص التشريعي المدعى بعدم دستوريته والنص الدستوري، ما مؤداه أن مشروعية النصوص القانونية منطابها بشأن توافقها مع أحكام القانون الأساسي أو خروجها عنه الضوابط التي فرضها على الأعمال التشريعية جميعها التي لا يجوز تجاوزها. وحيث إن نصوص القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته قد أشارت إلى الحق في العمل في سياق توجيهي لا تقريري، وهو ما يتضح جلياً من المادة (1/25) التي تنص على أن: "العمل حق لكل مواطن وهو واجب وشرف وتسعى السلطة الوطنية إلى توفيره لكل قادر عليه"، وحيث إن رقابة محكمتنا تقوم على التحقق من مدى موافقة النص المدعى بعدم دستوريته أحكام القانون الأساسي، ولا تمتد إلى كيفية تطبيقها أو ما قد يترتب على ذلك من إشكالات عملية أو قصور طالما أن هذه النصوص صحيحة في ذاتها، ولمّا كان ذلك فإن ما تنعاه المدعية من وجود عوار دستوري ومخالفة لأحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته في نصي المادتين (5/29) و(30) من القرار بقانون رقم (15) لسنة 2016م بشأن نقابة الصيادلة لا يقوم على سند صحيح ويستوجب الرد.

لهذه الأسباب

حكمت المحكمة الدستورية العليا برد الدعوى موضوعاً، ومصادرة قيمة الكفالة المودعة خزانة المحكمة.