دولة فلسطين
المحكمة الدستورية العليا
دعوى دستورية رقم (2023/6)

الحكم

الصادر عن المحكمة الدستورية العليا المنعقدة في مدينة رام الله باسم الشعب العربي الفلسطيني بالجلسة المنعقدة يوم الأربعاء العاشر من كانون الثاني لسنة 2024م، الموافق الثامن والعشرين من جمادى الآخر لسنة 1445هـ.
الهيئة الحاكمة برئاسة القاضي: علي مهنا، رئيس المحكمة.
وعضوية السادة القضاة: غسان فرمند، عدنان أبو وردة، خالد التلاحمة، عبد الناصر أبو سمهدانة، عبد الرؤوف السناوي، بشار دراغمة.

أصدرت الحكم الآتي:

في الدعوى المقيدة في جدول المحكمة الدستورية العليا رقم (2023/6).

المدعي:
اتحاد جمعيات المزارعين الفلسطينيين، المسجل لدى وزارة الداخلية تحت الرقم (QR-245-A) ويمثلها في التوقيع كل من رأفت توفيق مصطفى خندقجي - حامل هوية رقم (909707242)، وجبر كامل إسماعيل طمايزة - حامل هوية رقم (998203061) بموجب الاعتماد الصادر عن وزارة الداخلية بتاريخ 2022/06/09م والساري المفعول لغاية 2025/04/10م.

وكيله المحامي: صلاح الدين علي كامل موسى - وعنوانه البيرة - عمارة أبو القاسم السلوادي - الطابق الثاني.

المدعى عليهم:
1. فخامة رئيس دولة فلسطين بالإضافة إلى وظيفته، عنوانه للتبليغ البيرة - الإرسال - المقاطعة - مقر الرئاسة.
2. دولة رئيس الوزراء بالإضافة إلى وظيفته، عنوانه للتبليغ رام الله - الماسيون - مكتب رئيس الوزراء.
3. مجلس الوزراء الفلسطيني بالإضافة إلى وظيفته، عنوانه للتبليغ رام الله - الماسيون - مقابل دوار محمود درويش.
4. معالي وزير الزراعة بالإضافة إلى وظيفته، عنوانه للتبليغ البيرة - وزارة الزراعة - مقابل الجميل سنتر بالقرب من وزارة العمل.

5. معالي وزير المالية بالإضافة إلى وظيفته، عنوانه للتبليغ رام الله - الإرسال - المصايف - وزارة المالية.
6. رئيس المؤسسة الفلسطينية للإقراض الفلسطيني بالإضافة إلى وظيفته، عنوانه للتبليغ الإرسال - المصايف - مقر المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي - مقابل صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية.
7. عطوفة النائب العام بالإضافة إلى وظيفته، عنوانه للتبليغ البيرة - مكتب النائب العام - بالقرب من مكتب وفا - مقابل المحكمة الدستورية.

موضوع الدعوى:
الطعن في دستورية ما ورد بالقرار بقانون رقم (19) لسنة 2022م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2022م، والملحق الخاص الذي جاء في الجدول المرفق به، أن حصة (المخصصات المالية) للمؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي من الموازنة معدومة ولم يرد أي مبالغ في خانة النفقات التحويلية وخانة النفقات التطويرية من الجدول.

الإجراءات

بتاريخ 2023/03/29م أودع المدعي بواسطة وكيله لائحة دعواه قلم المحكمة بطريق الدعوى الأصلية المباشرة، وسجلت تحت الرقم (2023/6)، وموضوعها الطعن في دستورية ما ورد بالقرار بقانون رقم (19) لسنة 2022م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2022م، والملحق الخاص الذي جاء في الجدول المرفق به، أن حصة (المخصصات المالية) للمؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي من الموازنة معدومة ولم يرد أي مبالغ في خانة النفقات التحويلية وخانة النفقات التطويرية من الجدول، الأمر الذي يفيد بأنه لم يتم تخصيص أي مبالغ للمؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي في موازنة العام 2022م، ما يشكل مخالفة للقانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته خاصة المواد (60، 69، 89) منه وقانون تنظيم الموازنة العامة رقم (7) لسنة 1998م والقرار بقانون الخاص بإنشاء المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي والذي يحمل الرقم (8) لسنة 2015م خاصة المواد (1) و(2) و(1/11).
بتاريخ 2023/04/13م تقدمت النيابة العامة خلال المدة القانونية بلائحة جوابية التمست بموجبها رد الدعوى شكلًا و/أو موضوعًا للأسباب الواردة فيها.

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق والمداولة قانونًا.
وحيث إن الوقائع على ما تبيّن من لائحة الدعوى وسائر الأوراق تتحصل في أن الجهة المدعية "اتحاد جمعيات المزارعين الفلسطينيين" هي جهة تمثيلية للمزارعين وفقًا للنظام الأساسي المعتمد والمصادق عليه من وزارة الداخلية، وممثل في أكثر من مؤسسة عامة أنشئت وفقًا للقانون، منها المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي، حيث تقدمت الجهة المدعية بصفتها التمثيلية بالنعي بعدم دستورية ما ورد في القرار بقانون رقم (19) لسنة 2022م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2022م،

بزعم مخالفته أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته خاصة المواد (60) و(69) و(89) منه، وقانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، والقرار بقانون رقم (8) لسنة 2015م بشأن المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي وخاصة المواد (1) و(2) و(1/11) منه، وذلك لعدم تضمين الجدول المرفق بالملحق الخاص بالقرار بقانون محل الطعن، على أي مخصصات مالية للمؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي في موازنتها العامة لسنة 2022م، الأمر الذي يحول على حد زعم الجهة المدعية دون حصول المزارعين على حقوقهم، وبالتالي إلحاق الضرر بالقطاع الزراعي ومنع المزارعين من الاستفادة من القروض الزراعية التي تمكنهم من تطوير مواردهم المالية وإنتاجهم الزراعي، ومواجهة الاحتلال وسياساته ضد المزارعين الفلسطينيين فوق أرضهم خاصة في المناطق المصنفة (جيم) وفقًا لاتفاق أوسلو.

وقد ختمت الجهة المدعية دعواها بالطلب من المحكمة الدستورية قبول الدعوى شكلًا وموضوعًا، والفصل في عدم دستورية ومشروعية وقانونية الملحق الخاص بالقرار بقانون رقم (19) لسنة 2022م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2022م، وإلغاء أي آثار قانونية تترتب عليه وفق الأصول والقانون، وإلغاء أي قرار بقانون و/أو أي ملحق يتعارض مع القانون الأساسي و/أو قانون الموازنة العامة و/أو القرار بقانون بإنشاء المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي و/أو تصويب القرار بقانون و/أو ملحقاته وجداوله، وبالنتيجة رفع الضرر الحال والمستمر، وإلزام المستدعى ضدهم بتخصيص مبالغ محددة وفقًا لما ورد في القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، وقانون الموازنة العامة، وبما يتفق مع ما ورد في القرار بقانون رقم (8) لسنة 2015م بشأن المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي.

وحيث إن مناط قبول المحكمة للدعاوى الدستورية التي تدخل في اختصاصها وولايتها لا يقوم إلا باتصالها بالدعوى اتصالًا مطابقًا للأوضاع التي رسمها قانونها في المادة (27) منه، وحيث إن اتصال الدعوى الماثلة جاء وفقًا لأحكام المادة (1/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، فإن الفصل فيها يكون وفقًا للأحكام الناظمة للرقابة القضائية بطريق الدعوى الأصلية المباشرة.

وحيث إن البحث في مسألة الاختصاص سابق بطبيعته على البحث في شروط قبول الدعوى وتواجهه المحكمة الدستورية العليا من تلقاء نفسها وفق ما جاء في العديد من أحكامها، فقد ناقشت المحكمة مسألة إذا ما كانت ذات ولاية واختصاص في كل الطعون والطلبات التي قدمتها الجهة المدعية في لائحة دعواها.

وقد توصلت المحكمة إلى أن اختصاصها يستند في أساسه ومبدئه إلى نص المادة (103) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، ونص المادة (24) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، وحيث إن الدعوى الماثلة تتضمن عددًا من الطلبات التي يخرج بعضها من نطاق اختصاص المحكمة الدستورية، ومنها ما أثارته الجهة المدعية بوجود تعارض بين تشريعات (قوانين) من مرتبة واحدة من حيث القيمة والقوة القانونية؛ ذلك أن مناط اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالفصل في دستورية القوانين والمراسيم واللوائح والأنظمة أساسه مخالفة التشريع نصًا دستوريًا، ولا يمتد الاختصاص لحالات التعارض بين التشريعات من المرتبة الواحدة سواء أكانت قوانين فيما بينها أو أنظمة مع بعضها بعضًا، ولا بين تشريع أدنى مع تشريع أسمى

مرتبة كالتعارض بين نصوص في الأنظمة أو اللوائح مع نص أو نصوص في أحد القوانين السارية، إذ لا يشكل هذا التعارض عوارًا دستوريًا يستنهض ولاية المحكمة الدستورية العليا للفصل فيه.

وبخصوص طلب الجهة المدعية تصويب القرار بقانون رقم (19) لسنة 2022م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2022م، وملحقاته وجداوله، فإنه لا يدخل في اختصاص المحكمة، وكذلك طلبها رفع الضرر الحال والمستمر، وإلزام المستدعى ضدهم تخصيص مبالغ محددة وفقًا لما ورد في القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته وقانون الموازنة العامة، وبما يتفق مع ما ورد في القرار بقانون رقم (8) لسنة 2015م بشأن المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي؛ ذلك أن هذه الطلبات جميعها خارجة عن اختصاص المحكمة الدستورية.

أما فيما يتعلق بنعي الجهة المدعية وجود مخالفة لأحكام المواد (6، 60، 69، 89) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، فإنه لا يدخل أيضًا في إطار الرقابة القضائية الدستورية التي تمارسها المحكمة الدستورية العليا، لأن العوار الدستوري المدعى به نشأ على حد زعم الجهة المدعية عن وجود نقص في التنظيم القانوني في القرار بقانون محل الطعن، وليس لوجود نص مطبق على الجهة المدعية ويوجد فيه عوار دستوري أدى إلى إلحاق ضرر بها.

لمّا كان ذلك، وكانت ولاية المحكمة الدستورية العليا في الدعاوى والطلبات لا تقوم إلا وفقًا للاختصاصات التي حددها القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، ونص المادة (24) من قانون هذه المحكمة بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، فإنه بالتالي لا يدخل النعي بوجود قصور في التنظيم القانوني في اختصاص المحكمة الدستورية العليا.

وحيث إن نصوص القرار بقانون رقم (19) لسنة 2022م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2022م وملحقاته وجداوله، صيغت وفقًا لضوابط معينة وطبقًا لقواعد وأصول محددة، فإن المحكمة الدستورية العليا ليس لديها اختصاص في إكمال ما وقع بها من نقص أو قصور، فالمحكمة الدستورية العليا لا تضع نفسها محل المشرّع وتقوم بالتشريع بدلًا عنه، بل تقتصر وظيفتها الأصلية على حماية الأحكام الدستورية من كل انتهاك أو اعتداء، وحظر تطبيق أي نص مخالف لها، ولا شأن لها بكيفية تطبيق القانون، وبما يظهر عند تطبيقه عمليًا من نقص تشريعي، كما أنها ليست رقابة ملاءمة، ولا تمتد إلى رقابة السياسة التشريعية التي تنتهجها الجهة المختصة بالتشريع في الدولة.

لهذه الأسباب

حكمت المحكمة الدستورية العليا برد الدعوى شكلًا لعدم الاختصاص، ومصادرة قيمة الكفالة المودعة خزانة المحكمة.