

دعوى دستورية

2021/9

دولة فلسطين  
المحكمة الدستورية العليا  
قضية رقم (2) لسنة (7) قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية"

الحكم

الصادر عن المحكمة الدستورية العليا المنعقدة في رام الله باسم الشعب العربي الفلسطيني، في جلسة يوم الاثنين الواحد والثلاثين من شهر كانون الثاني (يناير) لسنة 2022م، الموافق الثامن والعشرين من جمادى الآخرة لسنة 1443هـ. الهيئة الحاكمة: برئاسة المستشار أ.د/ محمد عبد الغني الحاج قاسم، رئيس المحكمة. عضوية السادة المستشارين: أ. أسعد مبارك، أ. فتحي أبو سرور، أ. هاني الناطور، أ. محمد عبد الغني العويوي، أ. فريد عقل، أ.د. خالد التلاحمة.

أصدرت الحكم الآتي

في الدعوى المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا رقم (2021/9) لسنة (7) قضائية "دستورية".

**المدعون:**

1. سامي أحمد حسن قديح - من مرتب: الأمن وقائي.
2. سميح سليم محمد قديح - من مرتب: المخابرات.
3. ماهر جمعة عبد الرحمن قديح - من مرتب: الأمن وطني.
4. وسيم سمير أحمد قديح - من مرتب: الأمن وطني.
5. حسان يونس أحمد قديح - من مرتب: الأمن وطني.
6. جمال علي طلب محسن - من مرتب: الشرطة المدنية.
7. أمين حسين حسان أبو العيش - من مرتب: الأمن وطني.
8. محمود أحمد عبد ربه مصلح - من مرتب: حرس الرئيس.
9. حسين أحمد مصباح عبد النبي - من مرتب: الأمن وطني.
10. إبراهيم عوني يونس شعث - من مرتب: الاستخبارات.
11. عماد عبد الفتاح عبد العزيز الجعيدي - من مرتب: الأمن وطني.
12. معين أحمد محمد أبو وادي - من مرتب: الدفاع المدني.
13. علي فتحي محمد السيسي - من مرتب: الشرطة.
14. أحمد حسين أبو شبكه - من مرتب: الأمن وطني.
15. محمود محمد ابراهيم أبو طير - من مرتب: الأمن وطني.
16. عبد المعطي يوسف محمد أبو الحصين - من مرتب: الأمن وطني.
17. فوزي موسى أحمد الخطيب - من مرتب: الأمن وطني.

18. عطا عبد الله أحمد ربيع - من مرتب: الأمن وطني.
  19. حامد عبد القادر محمود الجرجاوي - من مرتب: حرس الرئاسة.
  20. حسين أحمد عبد الهادي أبو الخير - من مرتب: الأمن وطني.
- وكلاؤهم المحاميان: غاندي ربيعي - رام الله و/أو صلاح عبد العاطي - غزة.

#### المدعى عليهم:

1. رئيس دولة فلسطين القائد العام بالإضافة إلى وظيفته - رام الله.
2. رئيس مجلس الوزراء المحترم بصفته ممثلاً عن الحكومة بالإضافة إلى وظيفته.
3. أعضاء مجلس الوزراء المحترمين بالإضافة إلى وظائفهم.
4. النائب العام بالإضافة إلى وظيفته.
5. قادة ومدراء الأجهزة الأمنية الفلسطينية بالإضافة إلى وظائفهم.

#### موضوع الدعوى:

1. الطعن بعدم دستورية القرار بقانون رقم (9) لسنة 2017م بشأن التقاعد المبكر لقوى الأمن الفلسطينية.
2. الطعن بعدم دستورية قرارات الإحالة على التقاعد القصري بموجب القرار بقانون غير الدستوري.

#### الإجراءات

بتاريخ 2021/10/26م أودعت الجهة المدعية لائحة الدعوى الأصلية المباشرة (المائلة) قلم المحكمة الدستورية العليا سنداً إلى أحكام المادة رقم (1/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، طالبة الطعن بعدم دستورية القرار بقانون رقم (9) لسنة 2017م بشأن التقاعد المبكر لقوى الأمن الفلسطينية، والطعن بعدم دستورية قرارات الإحالة على التقاعد القصري بموجب القرار بقانون غير الدستوري.

بتاريخ 2021/11/4م تقدمت النيابة العامة وخلال المدة القانونية بلائحة جوابية التمسست بموجبها رد الطعن شكلاً و/أو موضوعاً لعدم استناده إلى أساس قانوني سليم ولعدم توافر المصلحة لدى الطاعنين للأسباب الواردة فيها.

#### المحكمة

بعد الاطلاع على أوراق الدعوى ومرفقاتها وبالتدقيق والمداولة قانوناً، نجد أن الطعن في الدعوى الدستورية المائلة ينصب على النعي بعدم دستورية القرار بقانون رقم (9) لسنة 2017م بشأن التقاعد المبكر لقوى الأمن الفلسطينية وخاصة ما نصت عليه المادة رقم (4) منه على أن:-  
"للقائد الأعلى لقوى الأمن الفلسطينية بتنسيب من لجنة الضباط بناءً على توصية قائد الجهاز أو رئيس الجهاز أو رئيس الهيئة أو رئيس المديرية الأمنية أو العسكرية أو الوزير المختص أن يحيل

على التقاعد المبكر أي عسكري تنطبق عليه أحكام هذا القرار بقانون."، وذلك بادعاء مخالفته أحكام المادة رقم (9) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، ما يشكل تقاعداً قصرياً للجهة المدعية دون النظر إلى ملفاتهم الوظيفية وصدوره دون أي سبب قانوني أو واقعي يبرره، ما دعا الجهة المدعية إلى إقامة هذه الدعوى لدفع الضرر الذي لحق بهم جراء العمل بالقرار بقانون محل الدعوى وتطبيقه عليهم.

وحيث استقر العمل في هذه المحكمة على ألا تقبل دعوى دستورية لا يكون لصاحبها مصلحة قائمة يقرها القانون؛ أي أن المصلحة - الغاية أو الباعث أو الدافع - التي تجيز رفع الدعوى الدستورية هي المصلحة القانونية التي يحميها القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته في مواجهة النص التشريعي المطعون بعدم دستوريته لأن الدعوى الدستورية بشكل عام هي دعوى عينية وليست شخصية، ويصدد ذلك يجب التفريق في مفهوم المصلحة بالنسبة للدعوى الدستورية المقدمة إلى هذه المحكمة سندياً إلى أحكام المادة رقم (3/27) من قانون هذه المحكمة والتي تنص على أن: "إذا دفع الخصوم أثناء النظر بالدعوى أمام إحدى المحاكم بعدم دستورية نص في قانون أو مرسوم أو لائحة أو نظام، ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدي، يؤجل النظر بالدعوى ويحدد لمن أثار الدفع ميعاداً لا يتجاوز (60) يوماً، لرفع دعوى بذلك أمام المحكمة، فإن لم ترفع الدعوى في الميعاد المذكور اعتبر الدفع كأن لم يكن." أي بمعنى أن الحكم بعدم دستورية النص التشريعي المطعون فيه تتحقق به مصلحة المدعي في الدعوى المقامة أمام محكمة الموضوع بعدم انطباق النص التشريعي محل الطعن على موضوع الدعوى لمخالفته لأحكام القانون الأساسي (الدستور) وبذلك تتحقق الغاية من الطعن ما يلزم محكمة الموضوع بعدم تطبيق النص التشريعي الطعين على وقائع الدعوى المدنية المنظورة أمامها. أما الدعوى الأصلية المباشرة التي تقام سندياً إلى أحكام المادة رقم (1/27) من قانون هذه المحكمة والتي تنص على أن:- "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."، وبالرجوع إلى أحكام المادة رقم (24) سالفة الذكر نجد أنها جاءت تحت باب الاختصاصات والإجراءات في الفصل المتعلق باختصاص المحكمة الدستورية حيث نصت على أن:- "تختص المحكمة دون غيرها بما يلي: 1- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة."، من ذلك يتضح جلياً أن المشرع قد ذهب إلى أشمل مما نصت عليه المادة رقم (3/27) سابق الإشارة إليها من باب الحماية للحقوق العامة التي كفلها القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته من حيث عدم تحديد مدة زمنية معينة لإقامة هذا النوع من الدعاوى وعدم وجوب وجود دعوى موضوعية قائمة ومنظورة أمام القضاء، أي بمعنى أن المصلحة التي تجيز رفع الدعوى الأصلية المباشرة سندياً إلى أحكام المادة رقم (1/27) من قانون هذه المحكمة هي المصلحة التي يحميها القانون الأساسي (الدستور)، لأن الحكم بعدم دستورية أي قانون أو مرسوم أو لائحة أو نظام يعتبر محظور التطبيق وعلى الجهة التي قامت به تصويب الوضع وفقاً لأحكام القانون الأساسي، وهذا ما نصت عليه المادة رقم (3/25) من قانون هذه المحكمة.

وبشأن ذلك فإن القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته قد حرص على أن الحق في المساواة أمام القانون هو أساس العدل والحرية والسلام الاجتماعي، وأن الغاية التي يستهدفها تتمثل أصلاً في صون حقوق المواطنين وحياتهم في مواجهة صور التمييز التي تنال منها أو تقيد ممارستها،

وأصبح هذا المبدأ في جوهره وسيلةً لتقرير الحماية القانونية المتكافئة التي لا يقتصر تطبيقها على الحقوق والحريات المنصوص عليها في القانون الأساسي بل ينسحب مجال إعماله إلى الحقوق التي تقررها القوانين العادية، وإذا نص القانون الأساسي في المادة رقم (9) منه على حظر التمييز بين المواطنين على أساس من العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة فإن إيراد تلك الأسس بعينها يكون التمييز محظوراً فيها ولكن لا يدل ذلك على انحصار التمييز فيها دون غيرها، إذ لو قيل بأن التمييز المحظور دستورياً لا يقوم إلا في الأحوال التي بيّنتها المادة رقم (9) سالفه البيان لكان التمييز فيما عداها غير مناقض للقانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، وهو نظر لا يستقيم مع المساواة التي كفلها ويتناقض مع الغاية المقصودة من إرسائها كالتمييز بين المواطنين في مجال الحقوق العامة والحريات التي كفلها القانون الأساسي، مما يؤكد أن ألوان التمييز على اختلافها التي تتناقض في محتواها مع مبدأ المساواة وتهدر الأساس الذي يقوم عليه إنما يتحتم إخضاعها جميعاً لما تتولاه المحكمة الدستورية العليا من رقابة قضائية لضمان احترام مبدأ المساواة في جميع مجالات تطبيقه.

وحيث إن المساواة المنصوص عليها في المادة رقم (9) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته لا تعني أنها مساواة فعلية يتساوى بها المواطنون في الحقوق العامة أيًا كانت مراكزهم القانونية، بل هي مساواة قانونية رهينة بشروطها الموضوعية التي تترتد في أساسها إلى المركز القانوني الذي يكون محلاً لها وما تقتضيه ممارسته من متطلبات.

وحيث إن القرار بقانون محل الدعوى له قوة القانون لأن المشرع يملك بسلطته التقديرية لمقتضيات الصالح العام وضع شروط موضوعية تحدد بها المراكز القانونية التي يتساوى بها الأفراد أمام القانون بحيث إذا توافرت هذه الشروط في طائفة من الأفراد وجب إعمال المساواة بينهم لتمثل مراكزهم القانونية وإن اختلفت هذه المراكز بأن توافرت في البعض دون البعض الآخر انتفى مناط التسوية بينهم.

وحيث إن القرار بقانون محل الدعوى قد نص في المادة رقم (1) منه على أن:- "تسري أحكام هذا القرار بقانون على الخاضعين لقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005م وتعديلاته." حيث تنص المادة رقم (122) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005م وتعديلاته على أن:- "... كما يجوز للجنة الضباط أن تنهي خدمة الضابط الذي أمضى خمس عشرة سنة خدمة، ويستحق الضباط الذين تنهي خدماتهم في إحدى الحالتين معاشاً تقاعدياً حسب مدة الخدمة." كما نصت المادة رقم (3) من القرار بقانون رقم (9) لسنة 2017م المذكور سابقاً على الإجراءات الواجب اتباعها فيمن يرغب بتقديم طلب للتقاعد من تلقاء نفسه وفق ضوابط معينة، وبينت المادة رقم (4) من القرار بقانون رقم (9) لسنة 2017م بشأن التقاعد المبكر لقوى الأمن الفلسطينية كيفية الإحالة إلى التقاعد المبكر لمن تنطبق عليه أحكام هذا القرار بقانون إذ نصت على أن:- "اللقائد الأعلى لقوى الأمن الفلسطينية ينتسب من لجنة الضباط بناءً على توصية قائد الجهاز أو رئيس الجهاز أو رئيس الهيئة أو رئيس المديرية الأمنية أو العسكرية أو الوزير المختص أن يحيل على التقاعد المبكر أي عسكري تنطبق عليه أحكام هذا القرار بقانون".

وحيث إن شروط التقاعد المبكر المنصوص عليها في المادة رقم (2) من القرار بقانون سابق الإشارة إليه بخصوص عدد سنوات الخدمة والعمر والرتبة لم يرد في لائحة الدعوى الدستورية الماثلة ما يخالفها بخصوص أيًا من المدعين بحيث لا تنطبق عليه أحكام القرار بقانون رقم (9) لسنة 2017م بشأن التقاعد المبكر لقوى الأمن الفلسطينية.

وحيث إن مصلحة الجهة المدعية تنحصر في الطعن بعدم دستورية القرار بقانون سالف الذكر فيما تضمنه من حرمانهم بالحقوق المدنية ومخالفة القرار بقانون المذكور لمبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة رقم (9) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، ومما تقدم فإن هذا النعي غير سديد، ذلك أن مبدأ المساواة في الحقوق لا يعني أن تعامل فئات شاغلي الوظيفة العامة على ما بينها من تباين في مراكزها القانونية معاملة قانونية متكافئة ذلك أن من بينها ما يستند إلى أسس موضوعية ولا ينطوي بالتالي على مخالفة لنص المادة رقم (9) من القانون الأساسي المشار إليها؛ لأن كل تنظيم تشريعي لا يعتبر مقصوداً لذاته بل لتحقيق أغراض بعينها تعكس مشروعيته إطاراً للمصلحة العامة التي يسعى المشرع إلى تحقيقها من وراء هذا التنظيم.

وحيث إن القرار بقانون رقم (9) لسنة 2017م سالف الذكر جاء خطاباً عاماً لكافة منتسبي قوى الأمن الفلسطينية، مبيناً الفئات التي تنضوي إلى أحكامه وفقاً إلى أحكام المادة رقم (2) منه التي تنص على أن:- "يجوز لكل عسكري، تنطبق عليه شروط الحصول على الراتب التقاعدي وفقاً لقانون التقاعد الخاضع له، أن يتقدم بطلب الإحالة على التقاعد المبكر، على أن تتوفر لديه الشروط الآتية: 1. أن يكون لديه سنوات خدمة لا تقل عن خمسة عشر (15) سنة مقبولة للتقاعد. 2. أن لا يقل عمره عن (45) سنة إذا كان برتبة ضابط، وأن لا يقل عمره عن (35) سنة إذا كان برتبة ضابط صف أو فرد."، ثم أورد ذلك بنص آخر خول بموجبه جهات معينة لتنفيذ مضمون أحكام هذا النص على من تنطبق عليهم شروطه ولم يتقدموا بطلب إحالتهم إلى التقاعد المبكر، حيث نصت المادة رقم (4) من القرار بقانون ذاته على أن:- "للقائد الأعلى لقوى الأمن الفلسطينية بتسيب من لجنة الضباط بناءً على توصية قائد الجهاز أو رئيس الجهاز أو رئيس الهيئة أو رئيس المديرية الأمنية أو العسكرية أو الوزير المختص أن يحيل على التقاعد المبكر أي عسكري تنطبق عليه أحكام هذا القرار بقانون."

وحيث إن لائحة الدعوى الدستورية الماثلة لم تتضمن ما يخالف تلك الشروط المتعلقة بسنوات الخدمة أو العمر لأي من المدعين، لذلك فإن القرار بقانون المطعون فيه لا يكون قد أخل بالحقوق المدنية للجهة المدعية، ولا ينطوي بالتالي على مخالفة لنص المادة رقم (9) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، وذلك أن كل تنظيم تشريعي لا يعتبر مقصوداً لذاته بل لتحقيق أغراض بعينها يعتبر هذا التنظيم سبباً إليها، ولا يقيم تمييزاً بين المخاطبين بأحكامه، لذا فإن النعي على القرار بقانون رقم (9) لسنة 2017م بشأن التقاعد المبكر لقوى الأمن الفلسطينية بمخالفته أحكام المادة رقم (9) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته يكون على غير أساس.

### لهذه الأسباب

حكمت المحكمة برفض الدعوى، ومصادرة الكفالة عملاً بأحكام المادة رقم (2/45) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته.