خاء - البلاغ رقم ١٣١٣/٢٠٠٤، *كاستانيو ضد إسبانيا*
(القرار المعتمد في ٢٥ تموز/يوليه ٢٠٠٦، الدورة السابعة والثمانون)*

المقدم من: أماليا كاستانيو لوبيث (يمثلها محامٍ، السيد خوسيه لويس ماثون كوستا)

الشخص المدعى أنه ضحية: صاحبة البلاغ

الدولة الطرف: إسبانيا

تاريخ البلاغ: ٢٤ حزيران/يونيه ٢٠٠٢ (تاريخ الرسالة الأولى)

الموضوع: رفض الترخيص بفتح صيدلية

المسائل الإجرائية: عدم كفاية الأدلة؛ عدم استنفاد سبل الانتصاف المحلية

المسائل الموضوعية: الحق في المساواة أمام القانون

مواد العهد: المادة ٢٦

مواد البروتوكول الاختياري: المادة ٢؛ والفقرة ٢(ب) من المادة ٥

تاريخ البلاغ: ٢٤ حزيران/يونيه ٢٠٠٢ (تاريخ الرسالة الأولى)

إن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، المنشأة بموجب المادة ٢٨ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية،

وقد اجتمعت في ٢٥ تموز/يوليه ٢٠٠٦،

تعتمد ما يلي:

قرار بشأن المقبولية

١- صاحبة البلاغ، المؤرخ في ١٩ حزيران/يونيه ٢٠٠٢، هي السيدة أماليا كاستانيو لوبيث والتي تدعي أنها ضحية لانتهاك إسبانيا للمادة ٢٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ودخل البروتوكول الاختياري حيّز النفاذ بالنسبة لإسبانيا في ٢٥ نيسان/أبريل ١٩٨٥. ويمثل صاحبة البلاغ محام.

---

* شارك في دراسة هذا البلاغ أعضاء اللجنة التالية أسماؤهم: السيد عبد الفتاح عمر، والسيد نيسوكي أندو، والسيد برافولاتشاندرا ناتوارلال باغواتي، والسيد موريس غليليه - أهانهانزو، والسيد إدوين جونسون، والسيد فالتر كالين، والسيد أحمد توفيق خليل، والسيد راجسومر لالاه، والسيدة إليزابيث بالم، والسيد رافائيل ريفاس بوسادا، والسير نايجل رودلي، والسيد إيفان شيرير، والسيد هيبوليتو سولاري - يريغوين.

الوقائع

٢-١ في ٢٨ أيار/مايو ١٩٩٢، وبطلب من صاحبة البلاغ، وافق وزير الصحة في منطقة مرسيه المتمتعة بالحكم الذاتي على الترخيص بفتح صيدلية في منطقة سان خوان بمدينة خوميا. وطلب أصحاب ثماني صيدليات مراجعة القرار على أساس أن الصيدلية المعنية لا تتوفر لها منطقة ذات مجموعة سكانية تتألف من ٠٠٠ ٢ نسمة وفقاً لما هو مطلوب لفتح صيدلية. ورُفض طلبهم في ٢٨ تموز/يوليه ١٩٩٣. ثم قدموا طلباً إلى المحكمة العليا في مرسيه لإجراء مراجعة قضائية، ورُفض الطلب في ٣٠ آذار/مارس ١٩٩٤. وقدموا لاحقاً طلب استئناف لدائرة النقض في المحكمة العليا التي قضت في حكمها الصادر في ١٦ أيار/مايو ٢٠٠٠ بإبطال قرار المحكمة العليا وإلغاء ترخيص العمل التجاري الذي مُنح لصاحبة البلاغ.

٢-٢ واستند قرار الإلغاء الصادر عن المحكمة العليا إلى حقيقة أن المادة ٣-١(ب) من المرسوم الملكي رقم ٧٨/٩٠٩ ينص على أن من شروط فتح صيدلية ضرورة وجود منطقة ذات تجمع سكاني يتألف من ٠٠٠ ٢ نسمة على أقل تقدير؛ وما كان ينبغي إعطاء الترخيص لأن عدد السكان كان يبلغ ١ ٥١١ نسمة فقط وقت تقديم الطلب في ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٠. وأشارت المحكمة إلى أن سكان المنازل التي شُيّدت بعد تاريخ طلب صاحبة البلاغ لا يمكن أخذهم في الاعتبار عند إحصاء عدد السكان.

٢-٣ وفي ١٦ حزيران/يونيه ٢٠٠٠، قدمت صاحبة البلاغ طلباً إلى المحكمة الدستورية لإنفاذ حقوقها الدستورية، وادعت فيه أن قرار المحكمة العليا بإلغاء ترخيص صيدليتها نتج عن خطأ صريح وهو قرار تعسفي وأن المحكمة تجاوزت ولايتها كمحكمة نقض، وانتهكت بالتالي حقها في المحاكمة العادلة. وتقر صاحبة البلاغ بأنها لم تحتج في طلبها بالتعرض للتمييز لأن المحكمة نفسها رأت في حكم صادر عنها في ٢٤ تموز/يوليه ١٩٨٤ أنه لا يوجد في الدستور ما يستبعد إمكانية تنظيم وتقييد إنشاء الصيدليات. وتحديداً، فإن تقييد إنشاء الصيدليات لا ينطوي على أي انتهاك للحق في المساواة أمام القانون وفق ما ورد في المادة ١٤ من الدستور.

٢-٤ ورُفض طلب إنفاذ الحقوق الدستورية في ١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠. ورأت المحكمة الدستورية أن المحكمة العليا لم تتجاوز ولايتها كمحكمة نقض، لأنها لم تقيّم الأدلة من جديد بل اعتبرت فقط أن المعايير التي استُخدمت في حساب عدد السكان لأغراض إصدار الحكم لم تكن متسقة مع سوابقها القضائية.

الشكوى

٣-١ ترى صاحبة البلاغ أن قرار المحكمة العليا ينتهك المادة ٢٦ من العهد، لأنه يطبق تشريعات تمييزية لا مثيل لها فيما يتعلق بالأنشطة التجارية الأخرى. ولا يوجد عمل تجاري آخر يخضع لتقييد يتطلب وجود مركز سكاني جديد أو توفر عدد معين من السكان فيه. ويُعزى هذا التشريع إلى نفوذ جمعية نقابة الصيادلة ذات التأثير في إسبانيا. ووفقاً لصاحبة البلاغ، لا توجد أهداف أو أسباب معقولة تبرر وجود اختلاف. وتدعي صاحبة البلاغ أن من حقها الحصول على سبيل انتصاف فعال لإنفاذ الحقوق الدستورية بموجب الفقرة ٣(أ) من المادة ٢ من العهد، على أن تتضمن الموافقة على إعادة فتح صيدليتها وحصولها على تعويض عن الأضرار الناجمة عن إغلاقها.

٣-٢ وتشـــير صاحبة البلاغ إلى أن من صلاحيات الحكومة تقييد عدد الصيدليات عملاً بقانون الصحة العامة لعام ١٩٤٤ وبالمرسوم الملكي رقم ٧٨/٩٠٩ الذي صدر لاحقاً. وبموجب هذا التشريع، يستوجب منح ترخيص بفتح صيدلية جديدة وجود مركز سكاني بحجم محدد. ووفقاً لصاحبة البلاغ، ينطوي هذا التشريع على تمييز لأن: `١` النشـــاط التجاري الوحيد الذي فُرضت قيود على حرية ممارسته هو النشاط الصيدلاني - ولا يوجد نشاط تجاري آخر يخضع لهذا النوع من التقييد؛ و`٢` يُفسّر التقييد بأسباب تاريخية فقط لم تعد مبررة. وتورد صاحبة البلاغ قراراً صدر عن المحكمة الدستورية الألمانية عام ١٩٥٨ رأت فيه أن قانون الصيدليات الذي يحصر إنشائها في مناطق ذات تعداد سكاني محدد يشكل انتهاكاً للدستور لأنه تعسفي وغير متناسب.

ملاحظات الدولة الطرف على مقبولية البلاغ وأسسه الموضوعية وتعليقات صاحبة البلاغ

٤-١ أشـــارت الدولة الطرف في ملاحظاتها المؤرخة ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤ إلى أن الانتهاك الوحيد الـــذي ادعـــت صاحبة البلاغ وقوعه هو انتهاك الحق في المساواة أمام القانون على نحو ما ورد في المادة ٢٦ من الدستور. ومع ذلك، فإن هذا الانتهاك المزعوم لم يرد في الطلب المتعلق بإنفاذ الحقوق الدستورية المقدّم إلى المحكمة الدستورية. ويشير الطلب إلى ادعاء انتهاك الحق في الحصول على الحماية القضائية الفعالة من جانب المحكمة العليا فيما يتعلق بتقييم الأدلة. وتخلص الدولة الطرف بالتالي إلى عدم استنفاد سبل الانتصاف المحلية.

٤-٢ كما تشير الدولة الطرف إلى أن قرار المحكمة العليا يقوم فقط بتطبيق مبدأ المساواة، حيث رأت أن الحكم محـــل الـــنزاع يخالف السوابق القضائية التي التزمت بها بصورة متسقة والتي تستوجب حساب عدد السكان على أساس عددهم وقت تقديم طلب فتح الصيدلية، وليس وقت النظر في القضية أو صدور الحكم. واتخاذ المحكمة العليا لأي قـــرار خـــلاف هذا القرار كان سيمثل انحرافاً عن السوابق وكان سينطوي على تطبيق قوانين على صاحبة الـــبلاغ تختلف عن التي طُبقت على مقدمي الطلبات الآخرين من أجل الحصول على تراخيص فتح الصيدليات، وكان سيشكل بالتالي انتهاكاً لمبدأ المساواة. كما لا تتفق الدولة الطرف مع ادعاء صاحبة البلاغ أن المحكمة العليا لا يمكـــن أن تقيّم الأدلة التي نظرت فيها المحكمة الابتدائية لأن ذلك سينطوي على تجاوز ولايتها، وتشير إلى أن نطاق عملية النقض يشمل تقييم قانونية أو عدم قانونية الأدلة المقدمة إلى المحكمة الابتدائية.

٤-٣ وتخلص الدولة الطرف إلى أن البلاغ ينبغي اعتباره غير مقبول نظراً لعدم استنفاد سبل الانتصاف المحلية، وذلـــك عمـــلاً بالمادة ٢ من البروتوكول الاختياري، ولأنه يمثل، وفقاً للمادة ٣ من البروتوكول، سوء استعمال لأغراض العهد.

٤-٤ وفيما يتعلق بالأسس الموضوعية، تدعي الدولة الطرف في ملاحظاتها المؤرخة ١٣ نيسان/أبريل ٢٠٠٥ أن العهـــد لم يُنتهك. وتوضح أن تمحيص جميع القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية والقضائية المحلية لا يكشف عن أدنى أثر لأي احتجاج بمبدأ المساواة أو المعاملة التمييزية فيما يتعلق بالأنشطة المهنية الأخرى. وانحصر الغرض من الخصومة دائماً في الوفاء بالشروط التنظيمية.

٤-٥ إن قضية منح تراخيص إنشاء الصيدليات قد أثار الكثير من الدعاوى القضائية في إسبانيا. وعُرضت بعض القضايا على المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان التي قضت دائماً بعدم مقبوليتها.

٤-٦ ولا يقدم البلاغ سبباً واحداً يوضح لماذا ينبغي استخدام نفس القواعد بالنسبة لممارسة مختلف المهن. فثمة فروق واضحة بين فتح صيدلية وبين الأنشطة المهنية الأخرى. وقضية صاحبة البلاغ لا تشير فقط، أو حتى بصورة أساسية، إلى ممارسة نشاط مهني ما، بل إلى إنشاء مؤسسة تجارية في بلد مثل إسبانيا، حيث تشتمل غالبية أنشطة الصيدليات على بيع العقاقير بموجب وصفات طبية يمولها نظام الصحة العامة. ولا يمكن زعم أن هذا النشاط، الذي يشترك في جوانب كثيرة مع واحدة من الخدمات العامة وهو نشاط تجاري معتاد للبيع بالتجزئة، يماثل ممارسة نشاط مهني آخر. وبالإضافة إلى ذلك، فإن البلاغ لم يذكر أو يقدم أي دليل على أن صاحبة البلاغ تعرضت للتمييز بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غيره من الآراء أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الملكية أو المولد أو غير ذلك من الأوضاع.

٥-١ وتكرر صاحبة البلاغ في تعليقاتها المؤرخة ٢٢ حزيران/يونيه ٢٠٠٥ التأكيد على عدم جدوى الاحتجاج بأن اللوائح المتعلقة بفتح صيدلية تنتهك مبدأ المساواة، لأن حكم المحكمة الدستورية الصادر في ٢٤ تموز/يوليه ١٩٨٤ كان سلبياً بخصوص هذه المسألة. وفي ذلك الحكم، درست المحكمة الناحية الدستورية التي أثارتها المحكمة العليا في بلنسية فيما يتعلق بالتعارض بين القيود المفروضة على فتح صيدلية على أساس عدد السكان ومعايير المسافة وبين الحق في المساواة أمام القانون وفق ما ورد في المادة ١٤ من الدستور.

٥-٢ ورفضت المحكمة العليا في قرارات لاحقة ادعاءات مماثلة وأقرت قانونية القواعد المتعلقة بفتح الصيدليات على نحو ما ورد في المرسوم الملكي رقم ٧٨/٩٠٩. وخلاصة الأمر أنه لم تكن هنالك إمكانية لتأييد ادعاء حدوث تمييز، وعليه، لا يمكن اشتراط أن تُستنفد سبل انتصاف محكوم عليها بالفشل.

٥-٣ وتدعي صاحبة البلاغ أن الشروط الواردة بموجب التشريعات الإسبانية فيما يتعلق بفتح صيدلية شروطٌ غير منطقية وأن الدولة الطرف لم تبيّن الغرض منها. والسبب الوحيد لتطبيق هذه الشروط هو نفوذ مجموعة الضغط التي أسسها أصحاب الصيدليات المرخصة، الشيء الذي ينتهك مبدأ المساواة أمام القانون.

المسائل والإجراءات المعروضة على اللجنة

٦-١ قبل النظر في أي ادعاء يرد في بلاغ ما، يجب على اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، وفقاً للمادة ٩٣ من نظامها الداخلي، أن تبت في ما إذا كان البلاغ مقبولاً أم لا بموجب البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد.

٦-٢ وتيقنت اللجنة، وفق ما تقتضيه الفقرة ٢(أ) من المادة ٥ من البروتوكول الاختياري، من أن نفس المسألة لم تُبحث من قبل إجراء آخر للتحقيق أو التسوية الدولية.

٦-٣ وتلاحظ اللجنة تأكيد الدولة الطرف أن البلاغ غير مقبول بسبب عدم استنفاد سبل الانتصاف المحلية، لأن صاحبة البلاغ لم تحتج أمام المحكمة الدستورية بحدوث انتهاك للحق في المساواة. ومع ذلك، تلاحظ اللجنة أن المحكمة قد أصدرت من قبل حكماً سلبياً بهذا الشأن في قضية مماثلة. وتكرر اللجنة تأكيد سوابقها القضائية وهي أن صاحبة البلاغ ليست ملزمة باستنفاد سبل الانتصاف المحلية لأغراض البروتوكول الاختياري إذا كانت أعلى المحاكم المحلية قد بتت في المسألة المتنازع عليها، مما يستبعد أية إمكانية للانتصاف أمام المحاكم المحلية. وعليه، تخلص

اللجنة إلى أنه قد تم الوفاء بشروط الفقرة ٢(ب) من المادة ٥ من البروتوكول الاختياري بالنسبة للقضية الواردة في هذا البلاغ.

٦-٤ ومع ذلك، ترى اللجنة أن صاحبة البلاغ لم تقدم، لأغراض المقبولية، الأدلة الكافية لإثبات شكواها بموجب المادة ٢٦ من العهد. ولا تشتمل ادعاءات صاحبة البلاغ على دليل يوحي بحدوث أي تمييز بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غيره من الآراء أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الملكية أو المولد أو غير ذلك من الأوضاع. ووفقاً لذلك، ترى اللجنة أن ادعاء صاحبة البلاغ بموجب المادة ٢٦ المتعلق بالتعرض للتمييز لم يتم إثباته لأغراض المادة ٢ من البروتوكول الاختياري.

٧- وبناءً عليه، فإن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان تقرر:

(أ) أن البلاغ غير مقبول بموجب المادة ٢ من البروتوكول الاختياري؛

(ب) أن يُبلغ هذا القرار إلى الدولة الطرف وإلى صاحبة البلاغ.

[اعتُمد بالإسبانية والإنكليزية والفرنسية، علماً بأن النص الإسباني هو النص الأصلي. كما سيصدر لاحقاً بالروسية والصينية والعربية كجزء من تقرير اللجنة السنوي إلى الجمعية العامة.]