

طعن دستوري

2018/8

دولة فلسطين
المحكمة الدستورية العليا
قضية رقم (1) لسنة (5) قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية"

الحكم

الصادر عن المحكمة الدستورية العليا المنعقدة في رام الله باسم الشعب العربي الفلسطيني، بالجلسة المنعقدة يوم الأربعاء السادس والعشرين من شباط (فبراير) للعام 2020م، الموافق الثاني من رجب 1441 هـ.

الهيئة الحاكمة: برئاسة المستشار أ.د/ محمد عبد الغني الحاج قاسم، رئيس المحكمة. عضوية السادة المستشارين: أسعد مبارك، أ.د. عبد الرحمن أبو النصر، فتحي أبو سرور، حاتم عباس، د. رفيق أبو عياش، فواز صايمه، هاني الناطور، عدنان أبو وردة، محمد عبد الغني العويوي.

أصدرت الحكم الآتي

في الدعوى المقيدة بجدول المحكمة الدستورية رقم (2018/8) لسنة (5) قضائية "دستورية".
الجهة الطاعنة: مجلس نقابة الأطباء/ هيئة مكتب القدس، يمثله الدكتور نظام نجيب نقيب الأطباء (سابقاً)/ رئيس هيئة مكتب القدس.
وكيلها المحامي: مهند أبو ليلي/ نابلس.
الجهة المطعون ضدها: سيادة رئيس دولة فلسطين، رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية الأكرم، بالإضافة لوظيفته/ رام الله.

الإجراءات

بتاريخ 2018/12/30م، تقدم الطاعن بهذه الدعوى لقلم المحكمة الدستورية العليا تحت رقم (2018/8) بطريق الدعوى الأصلية المباشرة وفقاً لأحكام المادة (1/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، طاعناً في عدم دستورية نص المادة (1/4) من القرار بقانون رقم (11) لسنة 2017م، بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الوظيفة العمومية التي تنص على: "يحظر ممارسة الإضراب على 1. موظفي القطاع الصحي ما عدا الإداريين منهم"، وذلك لمخالفتها ما ورد في نص المادة (4/25) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، التي نصت على: "الحق في الإضراب يمارس في كل من"

ELECTRONIC REFERENCE FOR THE OFFICIAL GAZETTE
mjr.lab.pna.ps

الطاعن ينعي في لائحة الطعن أن المادة المطعون بعدم دستوريتهما تخل بالحقوق التي كفلها القانون الأساسي على نحو ألحق بالجهة الطاعنة ضرراً مباشراً، إذ حرمت من حق منحها إياه القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، في المادة (4/25) منه، التي نصت على: "الحق في الإضراب يمارس في حدود القانون". وأن القرار بقانون رقم (11) لسنة 2017م، أباح الإضراب لموظفي الوظيفة العامة، ولكنه استثنى موظفي القطاع الصحي ما عدا الإداريين منهم، وحظر عليهم ممارسة حقهم في الإضراب، وهذا بنظر الطاعن يعد معاملة استثنائية، ويحدث تفرقة بين طوائف الموظفين، وينطوي عليه إهدار مبدأ المساواة بينهم وبين أقرانهم الذين لم يحرّموا من هذا الحق. وفي نهاية الطعن التمس الطاعن الحكم بعدم دستورية نص المادة (1/4) من القرار بقانون رقم (11) لسنة 2017م.

بتاريخ 2019/01/09م، ورد إلى قلم المحكمة الدستورية العليا رد النيابة العامة بلائحة جوابية تلخصت بأن الدعوى واجبة الرد شكلاً وموضوعاً.

المحكمة

بعد الاطلاع والتدقيق قانوناً، تقدمت الجهة الطاعنة بهذا الطعن الذي نص على عدم دستورية المادة (1/4) من القرار بقانون رقم (11) لسنة 2017م، بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الوظيفة العمومية.

وحيث إن الإضراب يعتبر أحد أشكال التظاهر أو الاحتجاج الجماعي الأكثر انتشاراً وممارسة من طرف العاملين والهيئات النقابية التي تمثلهم، وتعرفه معظم الكتابات القانونية بأنه توقف جماعي عن العمل يمارسه العاملون أو الهيئات التي تمثلهم بهدف الدفاع عن مصالحهم المادية والمعنوية الناتجة عن علاقة العمل أو المرتبطة بها.

وحيث إن لجنة الحرية النقابية التابعة لمنظمة العمل الدولية تقر بشرعية الإضراب ليس باعتباره غاية في حد ذاته ولكن باعتباره حقاً أساسياً ووسيلة العاملين والهيئات النقابية التي تمثلهم في الدفاع عن مصالحهم الاقتصادية والاجتماعية، وأيضاً باعتباره نتيجة طبيعية ملازمة للحق النقابي المكفول بمقتضى اتفاقية العمل الدولية رقم (87).

وبالرجوع إلى مختلف المواثيق الدولية ذات الصلة، فإن الحق في ممارسة الإضراب لم يقع التنصيص عليه بشكل صريح ومباشر إلا في المادة (8) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي نصت على: "1. تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بكفالة ما يلي:..... د. حق الإضراب شريطة ممارسته وفقاً لقوانين البلد المعني. 2. لا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة أو رجال الشرطة أو موظفي الإدارات الحكومية لقيود قانونية على ممارستهم لهذه الحقوق". وحيث إن الاعتراف بالإضراب جاء بشكل غير مباشر من خلال بعض المواثيق الأخرى التي نصت على حماية الحريات النقابية وحق المفاوضة الجماعية، وهو الأمر نفسه الذي كرسه القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، في المادة (4/25) التي نصت على: "الحق في الإضراب يمارس في حدود القانون".

وحيث إن الحق في الإضراب يعتبر حقاً عاماً مكفولاً للكافة بممارسته قاعدة عامة كون القواعد القانونية تعتبر قواعد اجتماعية عامة ومجردة، عن الإبقاء على هذا الحق بإطلاقه يمكن أن يؤدي إلى تهديد مصالح وقيم أساسية لا يجوز إهمالها باعتبارها ضامنة الحقوق والحريات، كما

يمكن أن يؤدي إلى المس بحقوق المواطنين وحررياتهم نتيجة السماح لبعض فئات العاملين بممارسة الإضراب على إطلاقه.

وحيث إن التشريعات المقارنة أسست مجموعة من الاستثناءات الواردة على الحق في ممارسة الإضراب اعتباراً إما لطبيعة الأنظمة الخاصة بالفئات المعنية أو لطبيعة المهام التي يقومون بها، حيث إن من الدول من نصت تشريعاتها صراحة على منع حق ممارسة الإضراب على الموظفين العموميين، وهناك دول نصت قوانينها على تحديد بعض الفئات من الموظفين العموميين المستثناءة من ممارسة هذا الحق، إضافة إلى دول أخرى لا تتضمن قوانينها أي نصوص، سواء تشريعية أم تنظيمية، تتعلق بهذا الأمر، كما أن هناك تشريعات لا تضع أي تمييز بين الموظف العمومي وموظف القطاع الخاص، بحيث يخضع الجميع للإجراءات نفسها من أجل ممارسة هذا الحق. بالرجوع إلى النصوص في القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، نجد أنه كفل الحق في الإضراب من خلال المادة (25) منه في الفقرة الرابعة التي تنص على: "الحق في الإضراب يمارس في حدود القانون".

وحيث إن هذا النص جاء ضمن المادة المتعلقة بالحق في العمل والتنظيم النقابي، ولم يعالج الإضراب كحق مستقل وإنما كتابع ومرتب بحقوق أخرى، فهذا الحق الدستوري لا يمنح المشرع الفلسطيني من التدخل لتنظيمه باعتباره الأمين على الحقوق والحريات والكفيل بضمانها، فتنظيم المشرع هذا الحق من شأنه أن يوسع الحرية أو يضيّقها أو يمنعها إذا اقتضت الضرورة ذلك بالنسبة لموظفي المرافق العامة التي تمس أمن الدولة مساساً مباشراً (كمرفق القضاء، والشرطة، والأمن الوطني)، كما هو الحال في القرار بقانون رقم (11) لسنة 2017م، بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الوظيفة العمومية (المنشور في الجريدة الرسمية العدد (133) بتاريخ 2017/05/29م) الذي نصت المادة الأولى منه على: "حق الإضراب مكفول لموظفي الخدمة المدنية وفقاً لأحكام القرار بقانون"، وجاء في المادة الثانية من القرار بقانون: "تطبق أحكام المادة (67) من قانون العمل رقم (7) لسنة 2000م، المتعلقة بالإضراب في المرافق العامة على إضراب الموظفين في الوظيفة العامة"، كما نص المشرع في المادة الثالثة من القرار بقانون على حظر الإضراب على منتسبي قوى الأمن الفلسطينية كافة، أما المادة الرابعة فقد نصت على: "يحظر ممارسة الإضراب على: 1. موظفي القطاع الصحي، ما عدا الإداريين منهم. 2. موظفي الرئاسة. 3. موظفي مجلس الوزراء. 4. موظفي السلك الدبلوماسي. 5. موظفي الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون. 6. القضاة وأعضاء النيابة العامة".

هذه المادة أثارت العديد من التساؤلات أهمها مدى اتفاقها أو مخالفتها مع ما جاء في المادة (25) فقرة (4) من القانون الأساسي التي كفلت الحق في الإضراب، وفي حدود القانون.

وعلى الرغم من أن الحق في الإضراب كما نصت عليه المادة (4/25) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، لم يعد منحة بل صار من الحقوق الدستورية المكفولة لكل فئات العمال بغض النظر عن طبيعة الجهة التي يعملون بها، سواء في القطاع الحكومي العام أم الخاص، أي أضحى معترفاً به حقاً مشروعاً من حيث المبدأ، ويمارس في حدود القانون، أي منح المشرع واجب تنظيمه بقانون، خاصة أنه تمت المصادقة والانضمام للاتفاقية الدولية لحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 16/12/1966م، في الفقرة (د) من المادة (8) من هذه الاتفاقية التي أباحت الإضراب، وبالتالي لا تستطيع دولة فلسطين بعد أن انضمت إلى هذه الاتفاقية دون تحفظ أن تحظر الإضراب بشكل مطلق دون مراعاة أن الاتفاقية أو القانون الأساسي لم يفرقا في نطاق مشروعية الإضراب بين عمال المرافق العامة وعمال القطاع الخاص، وكل ما يجب اتباعه هو تنظيم هذا الحق في الإضراب باعتبار www.pmo.gov.ps حرية التعبير عن الرأي للدفاع عن المصالح

المهنية، أي أن الإضراب يعد حقاً مشروعاً للموظفين العموميين، ومن ضمنهم العاملون في قطاع الصحة كوسيلة من وسائل التعبير عن الرأي، ومباحاً كأصل عام لكل موظف، فإن عدم ممارسة هذا الحق هو القيد العام المشروع الذي يسري على الحقوق والحريات جميعها بما في ذلك الحق بالإضراب، إلا أنه يتعين ألا يترتب على ممارسة هذا الحق تعطيل المرافق العامة في الدولة بما يلحق الضرر بمصلحة جهة العمل.

وعلى الرغم من اعتراف المشرع الدستوري بحق الإضراب للموظفين العموميين، إلا أنه أوجب على المشرع التدخل لتنظيم هذا الحق باعتبار أن ترك أمر ممارسته بلا حدود يمكن أن يساء استعماله على نحو يهدو فيه أداة هدم ومعول دمار وتخريب للأمن والاقتصاد القومي ويهدد كيان الفرد والمجتمع معاً، وهذا ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي في بعض أحكامه بأن النص على حق الإضراب في ديباجة الدستور لا يمنع تقييده جملة من الاعتبارات يملئها حسن سير المرفق العام بانتظام واضطرابه، وبعضها الآخر يكمن في حماية النظام العام بمدلوله الواسع.

وحيث إن المصلحة العامة تقتضي استمرارية المرفق العام ودوامه بانتظام واضطراب لتقديم الخدمات الأساسية للمواطنين، وحيث إن ممارسة الإضراب في المرافق العامة تؤدي إلى تعطيل حركة العمل في المرفق العام بانتظام واضطرابه وشلها كان لا بد من تدخل المشرع لتقييد هذا الحق وتنظيم ممارسته باعتبار أن مبدأ استمرارية المرفق العام يعد من المبادئ المهمة التي يقوم عليها المرفق، حيث جاء هذا المبدأ كغيره من المبادئ كمبدأ المساواة أمام المرافق العامة لتأمين حماية قانونية دستورية وتشريعية للمرفق العام من زاوية ضمان مصالح مستخدميهم وحمايتهم، إضافة إلى أن هذا المبدأ يعد من أهم المبادئ التي بنيت عليها نظرية المرفق العام التي تستند إلى ضرورة الاستجابة لتأمين الاحتياجات العامة.

وحيث إن مبدأ استمرارية المرفق العام يتضمن بعدين أساسيين، الأول يتمثل في استمرارية نشاط المرفق العام والثاني استمرارية إمكانية ولوج المنتفعين منه، أي يؤمن حسن سير المجتمع والدولة، بل إن بعضهم ربط مبدأ استمرارية المرفق العام بوجود الدولة أو استمراريته، كما أن مبدأ استمرارية المرفق العام أصبح اليوم ذا قيمة دستورية عالية، خاصة عند النظر في دستورية القوانين المنظمة لحق الإضراب بحيث إن هذا الحق يجب ألا يستخدم بتعسف يؤدي إلى الإضرار أو إعاقة متطلبات النظام العام وضروراته التي يؤمنها المرفق العام، أي لا بد من الموازنة بين حق الإضراب ذي القيمة الدستورية ومبدأ استمرارية المرفق العام ذي القيمة الدستورية أيضاً.

وإذا كانت القيمة الدستورية لمبدأ استمرارية المرفق العام ليست ذات محتوى واحد بالنسبة للمرافق العامة جميعها فيختلف من مرفق عام لآخر حسب طبيعته وأهميته، فبالنظر إلى ممارسة حق الإضراب نجد أن القيمة الدستورية لمبدأ استمرارية المرافق العامة لها مدلول واسع في المرافق الدستورية خصوصاً السيادية منها أكثر منها في المرافق العامة الأخرى، حيث يظهر هذا المبدأ ضعيفاً في المرافق العامة الاقتصادية بشكل عام.

وحيث إن الحق في الإضراب ممنوع في المرافق العامة الدستورية السيادية (القضاء، والجيش، والأمن) لارتباطها بضمان استمرارية النظام والأمن العام والحفاظ عليه، خاصة جانب الأمن منه، في حين أن ممارسة حق الإضراب في المرافق الدستورية غير السيادية والمرافق العامة الحيوية مشروطة بممارسته بتأمين تشغيل المرفق العام أو سير محدود له، حيث إن ممارسة الإضراب في مثل هذا النوع من المرافق يخضع لمفاوضة بين المرافق العامة والإضراب المرتقب بهدف تأمين حد أدنى من الاستمرارية.

وحيث إن مرفق القطاع الصحي يعد من المرافق العامة الدستورية الأساسية في الدول، وإن لم يكن يرقى لمرتبة المرافق العامة الدستورية السيادية كالفضاء والجيش والأمن، نظراً لتماسه المباشر مع حياة المواطنين وحقوقهم الأساسية كالحق في الحياة، وهو حق لكل إنسان ولا يجوز حرمان أي فرد من حياته، فالحق في الحياة أساس حقوق الإنسان، وبالتالي لا تجوز ممارسة أي حق من شأنه المساس بالحق في الحياة، فالقوانين مهمتها الأساسية صون الحقوق والقيم الأساسية في المجتمع وعلى رأسها الحق في الحياة، وهو من أهم الحقوق التي نص عليها القانون الأساسي بضرورة احترام حقوق الإنسان وحياته وإلزاميتها (المادة العاشرة)، كما أن الحق في العلاج يعتبر من أهم الحقوق التي يجب أن توفرها الدولة لكل شخص مريض والحصول على العلاج المناسب له، ودخوله إلى المستشفيات الطبية كلها والتزام العاملين فيها بوضع إمكانياتهم كافة لتلبية حاجة من يطلب الخدمة الطبية ويستحقها، كما أن الحق في الكرامة الإنسانية يوجب أن يحيا الإنسان حياة كريمة، ويقتضي ذلك كفالة حقه في ألا يتألم، فالطبيب يجب أن يسخر كل إمكانياته لتخفيف آلام المرضى، وأي امتناع عن ذلك يعد مساساً بكرامة الإنسان والحقوق المتفرعة عنها.

وحيث إن غاية المشرع ذهبت إلى تنظيم ممارسة حق الإضراب في القطاع الصحي إلى تحقيق المصلحة العامة من خلال المحافظة على حسن سير المرفق العام الصحي بانتظام واضطراد بهدف احترام حقوق الإنسان وحياته، وحيث إن الإضراب في هذا المرفق الذي يقدم خدمات عامة أساسية للمواطنين جميعهم له آثار وخيمة وخطيرة وسببها على المواطنين يمكن أن تؤدي إلى حد الوفاة، وبالتالي إهدار الحق في الحياة والعلاج نتيجة الإخلال بانتظام سير المرفق العام الصحي واضطراده، ما حدا بالمشرع أن يحظر الحق في الإضراب في القطاع الصحي ويقيده ما عدا الإداريين منهم حفاظاً على المصلحة العامة والنظام العام، والحق في الحياة، والحق في العلاج، والحفاظ على الكرامة الإنسانية، وهي من أهم الحقوق الأساسية التي يتعين احترامها وعدم التضحية بها بما يكفل الموازنة بين المصلحة الخاصة في الإضراب لتحقيق المطالب المهنية المشروعة والمصلحة العامة التي تقتضي انتظام سير المرفق الصحي العام واضطراده وتقديم خدماته للمواطنين جميعهم دون أي خلل أو انقطاع.

إذا كان هذا هو اجتهاد محكمتنا فيما يتعلق بالمرفق الصحي باعتباره مرفقاً عاماً أساسياً، فإنه وبخصوص المرافق العامة غير السيادية أو الأساسية يجب على المشرع ضرورة التقيد بإيجاد التوازن بين حق الإضراب ووجوب استمرار عمل المرفق العام وحماية المصلحة العامة وليس منعه، أي ضرورة التوفيق بين متطلبات حماية حق الإضراب والحقوق والأهداف الدستورية الأخرى المنبثقة عن المصالح العامة للدولة التي تتمتع بضمانات مباشرة متأتية عن النصوص الدستورية.

وهذا ما يتطابق مع ما جاءت به المادة الرابعة في الفقرة (1) من القرار بقانون رقم (11) لسنة 2017م، بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الوظيفة العمومية، التي نصت على: "يحظر ممارسة الإضراب على: 1. موظفي القطاع الصحي ما عدا الإداريين منهم ...".

وعليه، وبناءً على ما ورد أعلاه، ولما كانت الفقرة (1) من المادة الرابعة من القرار بقانون رقم (11) لسنة 2017م، بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الوظيفة العمومية، محل الطعن لا يشوبها أي عوار دستوري أضحي الطعن في غير محله.

لهذه الأسباب