

قرار تفسير رقم (6) لسنة 2013

الصادر عن المحكمة الدستورية المنعقدة برئاسة السيد طاهر حكمت وعضوية السادة مروان دودين، فهد أبو العثم النسور، أحمد طبيشات، الدكتور كامل السعيد، فؤاد سويدان، يوسف الحمود، الدكتور عبد القادر الطوره، الدكتور محمد سليم الغزوي.

بناء على قرار مجلس الأعيان بتاريخ 2013/4/14 والمتضمن طلب تفسير المادة 2/23 و، والمادة 120 من الدستور لبيان ما إذا كان هذان النصان يجيزان للموظفين في أية وزارة أو دائرة أو هيئة أو مؤسسة حكومية أن ينشئوا نقابه خاصة لهم وهم موظفون تابعون لنظام الخدمة المدنية ولا يوجد لوظائفهم مثيل في القطاع الخاص خارج إطار الحكومة.

يتبين من الإطلاع على كتاب رئيس مجلس الأعيان بالإنباه رقم 573/2/6/3 تاريخ 2013/4/14 أن مجلس الأعيان الخامس والعشرين قرر في جلسته الخاصة من الدورة غير العادية المنعقدة بتاريخ 2013/4/14 وقبل الشروع في مناقشة مشروع قانون الأئمة والعاملين في الأوقاف الإسلامية لسنة 2012 أن يطلب التفسير المشار إليه أعلاه.

وبعد التدقيق والمداوله وبالرجوع إلى المادة (16) بفقرتيها الثانية والثالثة من الدستور الاردني التي جاءت في سياق التعديلات الدستورية المنشورة في عدد الجريدة الرسمية رقم 5117 تاريخ 2011/10/1 نجد أنها تنص على " 2- للإردنيين حق تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور" 3- ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية ومراقبة مواردها"

وحيث أن المادة 23 من الدستور قد عالجت المسائل المتعلقة بالعمل وحقوق العمال بالنسبة لجميع المواطنين الاردنيين ضامنه لهم حقهم في العمل وحمائته وموجبة على الدولة توفيره لهم ضمن تشريعات خاصة بهم تتضمن المبادئ المنصوص عليها في بنود الفقرة الثانية من المادة 23 من الدستور والتمثلة فيما يلي:

- أ- إعطاء العامل أجراً يتناسب مع كمية عمله وكيفيته.
- ب- تحديد ساعات العمل الاسبوعية ومنح العمال أيام راحة اسبوعية وسنوية مع الأجر.
- ج- تقرير تعويض خاص للعمال المعيلين، وفي أحوال التسريح والمرض والعجز والطواري الناشئة عن العمل.
- د- تعيين الشروط الخاصة بعمل النساء والأحداث .
- هـ- خضوع المعامل للقواعد الصحية.

و- تنظيم نقابي حر ضمن حدود القانون.

في حين نصت المادة (120) من الدستور على أن " التقسيمات الإدارية في المملكة الاردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومه ودرجاتها وأسمائها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم وإختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك".

الأمر الذي يفهم منه نتيجة المقارنة بين المادتين المنوه عنهما أعلاه أنه إذا كان المشرع الدستوري قد عالج المسائل المتعلقة بالعمل وحقوق العمال في المادة (23) من الدستور بموجب تشريعات تنهض بها السلطة التشريعية صاحبة الإختصاص الأصلي في التشريع، فإنه قد عالج مسائل التقسيمات الإدارية في المملكة وتشكيلات دوائر الحكومة ومنهاج إدارتها وسائر شؤون الموظفين العموميين بموجب أنظمة خاصة تنهض بها السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء وبموافقة الملك، كما يفهم من هاتين المادتين أيضاً أن المشرع الدستوري قضى بأن تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي أوكله إليها الدستور بحيث لا تتجاوز سلطة دستورية على صلاحيات سلطة أخرى، وبحيث تلتزم كل سلطة حدود إختصاصها الذي حدده الدستور، وإلا شكّل هذا التجاوز إفتئاتاً من قبل سلطة على أخرى وإخلاقاً بمبدأ الفصل بين السلطات.

وحيث أن نص المادة (2و3/16) من الدستور الاردني كما أشير سابقاً قد جاء مطلقاً وشاملاً دون تفرقة بين الموظفين العموميين وغيرهم من

الأردنيين ، مكرساً هذا النص المبدأ المتمثل في أن المطلق يجري على إطلاقه ما لم يرد ما يقيد .

وحيث أن المادة (1/128) من الدستور الأردني - والتي جاءت هي الأخرى في سياق التعديلات الدستورية الصادرة في عام 2011 -، قد أحاطت الحقوق والحريات التي يتمتع بها الأردنيون مهما كان نوعها بسياج قوي من الحماية في قولها " لا يجوز أن تؤثر القوانين التي تصدر بموجب هذا الدستور لتنظيم الحقوق والحريات على جوهر هذه الحقوق أو تمس أساسياتها " .

وحيث أن المواثيق والعهود الدولية تؤيد كذلك حرية تكوين النقابات، ومن ذلك ما نصت عليه المادة 4/23 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 التي تنص على " لكل شخص حق إنشاء النقابات مع آخرين والإضمام إليها من أجل حماية مصالحه " تم التصديق عليه في 10 كانون الأول 1948، وتؤكد هذا الحق، المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966 التي تنص على " لكل فرد الحق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين بما في ذلك حق إنشاء النقابات والإضمام إليها من أجل حماية مصالحه " تم التصديق عليه في 3 كانون الثاني 1976، وكذلك فإن حرية تكوين النقابات والأحزاب السياسية مكفولة بنص المادة 8/ب من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966 في قولها " تتعهد دول الأطراف في هذا العهد كفالة حق كل شخص بتكوين نقابات إما بالإشتراك مع الآخرين وفي الإضمام إلى النقابة التي يختارها وحق النقابات في إنشاء الإتحادات أو إتحادات حلافية قومية وحق هذه الإتحادات في تكوين منظمات نقابية

دولية أو الإنضمام إليها لممارسة نشاطها بحرية" تم التصديق عليه في 3 كانون الثاني 1976.

وفي هذا السياق أيضاً ما تضمنه دستور منظمة العمل الدولية بمقتضى المادة (1) وما بعدها من الإتفاقية رقم 87 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي، وكذلك الإتفاقية رقم 89 بشأن حق التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية، كما واستقر الرأي في عام 1987 على إعتقاد "إتفاقية علاقات العمل في الخدمة العامة"، حيث كفلت هذه الإتفاقية حق التنظيم النقابي للموظفين العموميين بالمعنى الذي يتسع لجميع الأشخاص الذين تستخدمهم السلطات العامة إنبثق عنها ما اطلق عليه " منظمة موظفين عموميين" يكون غرضها تقرير مصالح هذه الفئة والدفاع عنها بكل ما يلزم توفيره لهذه المنظمات وما يتعين تقديمه من تسهيلات.

الأمر الذي يؤكد أن حق التنظيم النقابي قد حظي بحماية دولية بما يقرر مصالح الموظفين والدفاع عنها.

وحيث أنه يجب أن تقرأ هذه النصوص كافة في سياق واحد ما دام أنها تتعلق بحق تكوين النقابات والجمعيات والأحزاب السياسية على إعتبار أنها نصوص متكاملة فيما بينها ومتساندة في توجهاتها وأغراضها وأهدافها.

وتأسيساً على ما تقدم, تقرر المحكمة الدستورية "أنه يجوز للموظفين في أية وزارة أو دائرة أو هيئة أو مؤسسة حكومية أن ينشئوا نقابة خاصة لهم حتى وإن كانوا من الموظفين التابعين لنظام الخدمة المدنية، وبغض النظر عما إذا كان لهم ممثل في القطاع الخاص خارج إطار الحكومة أم لا على أن يتم ذلك بموجب تشريع أو تشريعات تصدر لهذه الغاية وفقاً لما تراه السلطة التشريعية صاحبة الإختصاص الأصيل في التشريع".

قراراً صدر في 15 / رمضان / 1434 هـ الموافق 24 / 7 / 2013

الرئيس
طاهر حكمت

عضو
مروان دودين

عضو
فهد أبو العثم النسور

عضو
أحمد طبيشات

عضو
الدكتور كامل السعيد

عضو
فؤاد سويدان

عضو
يوسف الحمود

عضو/مخالف
الدكتور عبد القادر الطورة

عضو
الدكتور محمد الغزوي

قرار مخالفة

صادر عن العضو د. عبد القادر الطورة

في طلب التفسير رقم (6) لسنة 2013

أخالف الأكثرية المحترمة فيما إنتهت إليه بأنه يجوز للموظفين العموميين في أية وزارة أو دائرة أو مؤسسة أو سلطة حكومية أن ينشئوا نقابة خاصة بهم بعبارة مطلقة بلا حصر ولا تحديد ودون بيان نوع النقابة وما إذا كانت نقابة مهنية أم عمالية أم كليهما معاً رغم الإختلاف بينهما.

ذلك أن النقابات على نوعين مختلفين . فأما النوع الأول فهو ما يعرف ب " النقابات المهنية" أو " نقابات المهن الحرة" الخاصة في الأصل بأصحاب المهن الحرة، كنقابة المحامين ونقابة الأطباء ونقابة أصحاب المهن الهندسية... الخ. وأساس وجود هذا النوع من النقابات هو تنظيم شؤون المهنة الحرة وتطويرها والإرتفاع بمستواها ورعاية مصالح أعضائها. وهي نقابة إجبارية ملزمة لأرباب المهنة الحرة بالإنضمام إليها بحيث يعتبر ذلك شرطاً في مزاولتها. وبذلك فهي تشمل بل تضم جميع أصحاب المهنة سواء من يعمل منهم في المهنة حراً (كالطبيب في عيادته الخاصة) أو يعمل لدى الغير في القطاع الخاص (كالطبيب في مستشفى خاص) أو في القطاع العام لدى الحكومة (كالطبيب في مستشفى حكومي). ولا تكون هذه النقابات إلا بقانون خاص لكل منها. وبطبيعة الحال فإن المهن الحرة تكون في مجال القطاع الخاص، ولا تكون الحاجة لإنشاء نقابة مهنية لمهنة معينة بقانون خاص إلا عندما تكون تلك المهنة غير منظمة بتشريع معين خاص بها.

وأما النوع الثاني فهو ما يعرف بـ"النقابات العمالية" الخاصة بالعمال الذين تتوافر في كل منهم صفة العامل الذي يشمل العاملين في القطاع الخاص والموظفين العموميين العاملين في الحكومة. والمقصود من هذه النقابات العمالية وجود قدر من التوازن بين العمال وبين أصحاب أعمالهم، والغرض منها الدفاع عن مصالح العمال ورعاية مصالحهم في مواجهة أصحاب العمل. وهي نقابات حرة غير إجبارية لا يلزم العامل بالإنضمام إليها. ويجوز للعضو في النقابة المهنية إذا كان عاملاً لدى الغير وانطبقت عليه شروط نقابة عمالية معينة للإنضمام إليها. وتنشأ هذه النقابات العمالية بموجب ترخيص خاص من جهة حكومية بناء على تنظيم تشريعي بهذا الخصوص على النحو الوارد في قانون العمل الخاص بالنقابات العمالية للعاملين في القطاع الخاص الخاضعين لقانون العمل بما يتفق وحكم المادة 2/23 و من الدستور بالنسبة لهذه الفئة من العمال.

وفي هذه الحالة المعروضة وفيما يتعلق بالأئمة العاملين في وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية على وجه الخصوص فإن عملهم هذا منظم تشريعياً بموجب قانون الوعظ والإرشاد والخطابة والتدريس في المساجد وتعديلاته رقم 7 لسنة 1986، ونظام الوعظ والإرشاد والخطابة والتدريس في المساجد رقم 11 لسنة 1987، ويخضعون في عملهم للترخيص من قبل وزير الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية ولا يوجد في القطاع الخاص مهنة حرة من هذا القبيل الأمر الذي لا يستدعي وجود نقابة مهنية للأئمة ولا وجود قانون خاص بها .

أما الموظفون العموميون عموماً في وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية بمن فيهم الأئمة وكذلك العاملون في غيرها من الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة الخاضعون لنظام الخدمة

المدنية وأنظمة خاصة ببعض منهم ممن ينطبق على كل منهم وصف العامل ويحق لكل فئة منهم إنشاء نقابة عمالية للدفاع عن مصالحهم ولكن بموجب ترخيص من جهة حكومية بناء على تنظيم تشريعي نقابي لا بد من وجوده في نظام الخدمة المدنية على شاكلة ما هو موجود في قانون العمل بخصوص النقابات العمالية تطبيقاً لحكم المادة 2/23/و من الدستور بالنسبة للموظفين العموميين.

لذا، وبناء على ما تقدم، فإنني أرى - خلافاً بل توضيحاً وحصرأً وتحديدأً للرأي الأكثرية المحترمة - أنه لا يجوز إنشاء نقابة مهنية للأئمة والعاملين في الأوقاف الإسلامية ولا للأئمة وحدهم بقانون خاص، وإنما يجوز لهم - دستورياً - ولأي فئة من الموظفين في أي وزارة أو دائرة أو هيئة أو مؤسسة أو سلطة حكومية إنشاء نقابة عمالية خاصة بهم للدفاع عن مصالحهم ولكن بموجب ترخيص من جهة حكومية وبناء على تنظيم تشريعي خاص بنقاباتهم لا بد من وجوده مقدماً في نظام الخدمة المدنية بحيث تنشأ هذه النقابات العمالية وتمارس أعمالها ونشاطاتها وفقاً لقواعد وأصول وضوابط قانونية.

قراراً بالمخالفة صدر في 24 / 7 / 2013

العضو/ المخالف

د. عبد القادر الطورة

أ.م