

طلب تفسير
2018/07

دولة فلسطين
المحكمة الدستورية العليا
طلب رقم (5) لسنة (3) قضائية المحكمة الدستورية العليا "تفسير"

الحكم

الصادر من المحكمة الدستورية العليا المنعقدة في رام الله باسم الشعب العربي الفلسطيني في جلسة يوم الثلاثاء الموافق السادس عشر من شهر تشرين الأول (أكتوبر) 2018م، الموافق السابع من شهر صفر 1440هـ.

الهيئة الحاكمة: برئاسة المستشار أ.د محمد عبد الغني الحاج قاسم رئيس المحكمة.
عضوية السادة المستشارين: أسعد مبارك، فتحي أبو سرور، حاتم عباس، د. رفيق أبو عياش، عدنان أبو ليلى، فواز صايمة.

أصدرت القرار الآتي

في الطلب المقيد رقم (2018/07) في جدول المحكمة الدستورية العليا رقم (5) لسنة (3) "تفسير".

الإجراءات

بتاريخ 2018/08/18م، ورد إلى المحكمة الدستورية العليا كتاب السيد وزير العدل، وذلك بناءً على تأشيرة السيد دولة رئيس مجلس الوزراء بتاريخ 2018/08/16م، بناءً على الطلب المقدم من معالي وزير العمل/ رئيس مجلس إدارة الضمان الاجتماعي لتفسير نص المادة (116) البند (ب) من الفقرة (1) من القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016م، بشأن الضمان الاجتماعي، التي تنص على: "يلتزم صاحب العمل بأداء مكافأة نهاية الخدمة وأي حقوق أخرى مستحقة بمقتضى أي قانون أو نظام أو اتفاق للعاملين لديه عن الفترات السابقة لنفاذ أحكام هذا القرار بقانون في أي وقت وفقاً لاتفاق تسوية بين المؤمن عليه، ودون إجحاف أو تغيير في شروط العقد". وربطها بالمواد الواردة في قانون العمل رقم (7) لسنة 2000م، لا سيما النصوص الآتية:

1. المادة (45) من قانون العمل رقم (7) لسنة 2000م، تنص على: "للعامل الذي أمضى سنة من العمل الحق في مكافأة نهاية خدمة مقدارها أجر شهر عن كل سنة قضاها في العمل على أساس آخر أجر تقاضاه، دون احتساب ساعات العمل الإضافية، وتحسب لهذا الغرض كسور السنة".
2. المادة (2/42) تنص على: "استثناء مما ورد في البند (1) أعلاه يحق للعامل إذا استقال من عمله

خلال السنوات الخمس الأولى ثلث مكافأة نهاية الخدمة، وثلثي مكافأة نهاية الخدمة إذا كانت الاستقالة خلال السنوات الخمس التالية، ويستحق المكافأة كاملة إذا أمضى عشر سنوات أو أكثر في العمل".

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق الواردة إلى المحكمة الدستورية العليا، وحيث أن وزير العمل طلب تفسير النص الوارد أعلاه تأسيساً أن هذا النص أثار خلافاً في تطبيقه ما بين قرار وزير العمل ووجهة نظر العمال وأصحاب العمل المتمثلة بـ:

- لغايات البدء الفعلي لتسجيل العمال وتوريد الاشتراكات عنهم وفقاً لأحكام القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016م، بشأن الضمان الاجتماعي، وتسوية الحقوق السابقة وجه معالي وزير العمل رسالة بتاريخ 2018/05/31م، لأعضاء مجلس إدارة المؤسسة تتضمن إلزام أرباب العمل بالبدء في تنفيذ التسوية للعمال عن الحقوق السابقة على تنفيذ القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016م، بشأن الضمان الاجتماعي، على أن تتم تسوية مكافأة نهاية الخدمة وفقاً لأحكام المادة (45) من قانون العمل رقم (7) لسنة 2000م، بواقع أجر شهر عن كل سنة قضاها العامل في عمله وفق آخر أجر تقاضاه، ودون إجحاف أو تغيير في شروط العقد.
 - قدم المجلس التنسيقي لمؤسسات القطاع الخاص بتاريخ 2018/07/18م، مذكرة يحدد فيها رأيه فيما يتعلق بتسوية نهاية الخدمة، على أن تتم تسوية مكافأة نهاية الخدمة للعامل على أساس المادة (42) الفقرة (2) من قانون العمل رقم (7) لسنة 2000م، وتطبيق أحكام احتساب مكافأة نهاية الخدمة حسب أحكام الاستقالة، وذلك بانتهاء خدماتهم كلياً، وانقطاع العلاقة التعاقدية، معللاً أن الاشتراك في مؤسسة الضمان الاجتماعي ليس نهاية لخدمة العامل.
 - قدم اتحاد نقابات العمال بتاريخ 2018/07/30م، مذكرة يعلن فيها اعتراضه على وجهة نظر المجلس التنسيقي لمؤسسات القطاع الخاص، وأبدى موقفاً قانونياً متمسكاً فيه بقرار وزير العمل، وضرورة إلزام أرباب العمل بإجراء تسوية لحقوق العمال السابقة على تنفيذ أحكام قرار بقانون الضمان الاجتماعي، ودفعها وفق ما نصت عليه المادة (45) من قانون العمل رقم (7) لسنة 2000م، باحتساب أجر شهر كامل عن كل سنة قضاها العامل في عمله.
 - تقدمت النيابة العامة برأي قانوني بتاريخ 2018/09/12م، حول طلب التفسير المائل بينت فيه رأيها بوجوب تطبيق نص المادة (45) ما دام العامل باقياً على رأس عمله.
- ولما كانت المحكمة الدستورية العليا استناداً إلى المادة (103) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، التي ينص البند (ب) من الفقرة (1) على "تفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات"، والبند (ب) من الفقرة (2) من المادة (24) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، "تفسير التشريعات إذا أثار خلافاً في التطبيق، وكان لها من الأهمية ما يقتضي تفسيرها"، وحيث أن الفقرة (1) من المادة (30) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، تنص على أن: "يقدم طلب التفسير من وزير العدل بناء على طلب

رئيس السلطة الوطنية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس المجلس التشريعي أو رئيس مجلس القضاء الأعلى أو ممن انتهكت حقوقه الدستورية"، وبذلك يكون الطلب المائل قد اتصل بالمحكمة وفقاً لقانونها. وبالرجوع إلى نص المادة (22) الفقرة (1) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003م وتعديلاته، بأنه: "ينظم القانون خدمات التأمين الاجتماعي والصحي ومعاشات العجز والشيخوخة"، ونص المادة (25) بأنه: "1. العمل حق لكل مواطن وهو واجب وشرف وتسعى السلطة الوطنية إلى توفيره لكل قادر عليه. 2. تنظم علاقات العمل بما يكفل العدالة للجميع ويوفر للعمال الرعاية والأمن والرعاية الصحية والاجتماعية".

وبالعودة إلى تفسير نص المادة (1/116/ب) من القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016م، بشأن الضمان الاجتماعي، المراد تفسيره، وإزالة اللبس الذي أثارته المادة السابقة بشأن آلية احتساب مكافأة نهاية الخدمة التي يستحقها العامل يتعين مراعاة القواعد العامة في التفسير وكشف غموض النص القانوني، ويتم الأخذ بعين الاعتبار عند تفسير النص القانوني تفسيره انطلاقاً من ألفاظه بحيث يتم الكشف عن مدلول هذه الألفاظ، واستخلاص المعنى من مجموع عبارات النص القانوني على هدي المشرع؛ لأن كل لفظ وارد في النص القانوني له ضرورته، ولا يجوز اعتباره نافذة من القول، وترى المحكمة الدستورية العليا بالتفسير بيان معنى النص وإزالة ما يظهر من تعارض بينه وبين نص آخر بالجمع والتوفيق أو ترجيح أحدهما على الآخر، ومن هنا يأتي دور المحكمة الدستورية العليا لإزالة الغموض وجلاء التعارض، فالتفسير الدستوري بيان للتشريع وتحديد مضمونه وإزالة ما يشوبه من غموض واستجلاء أوصافه وشروط انطباقه.

ومع مراعاة الأخذ بالتفسير الأصلح للعامل، وحيث أنه كقاعدة عامة - وهو الراجح عند الفقه والقضاء - في حالة غموض النص القانوني وانصرافه إلى أكثر من معنى واحد يتعين عند تفسيره الأخذ بالتفسير الأصلح للعامل؛ ذلك أن الأخذ بهذا المبدأ بالتفسير فيه احترام لمقاصد المشرع إذا ما تم النظر بأن الهدف الأساسي من سن قانون العمل رقم (7) لسنة 2000م، أو التقاعد أو الضمان الاجتماعي هو حماية العمال، ويجب لهذا أن يفسر عند الشك والغموض لمصلحتهم.

وحيث أن المادة (1/116/ب) من القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016م، بشأن الضمان الاجتماعي، جاءت تحت عنوان "استبدال مكافأة نهاية الخدمة وحماية الحقوق المكتسبة" فقد جاءت بأحكام انتقالية هدفها التمهيد للانتقال السلس من مراكز قانونية قائمة بموجب التشريع النافذ أو تشريع آخر إلى المراكز المقترحة عند نفاذ التشريع الجديد، وبموجب القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016م، بشأن الضمان الاجتماعي، فإن تأمينات الشيخوخة والوفاء والعجز ستحل محل مكافأة نهاية الخدمة التي نظمها قانون العمل رقم (7) لسنة 2000م.

وبحلول نظام قانوني مكان آخر حتماً سيؤدي إلى المساس بالمراكز القانونية المستقرة والحقوق المكتسبة للعامل، وحرصاً من المشرع على حماية الحقوق المكتسبة للعامل نص على التزام صاحب العمل بأداء مكافأة نهاية الخدمة للعامل وأي حقوق أخرى مستحقة عن الفترات السابقة لنفاذ القرار بقانون بموجب اتفاق تسوية، ودون إحجاف أو تغيير في شروط العقد وفق ما جاء بالمادة (1/116/ب) من القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016م، بشأن الضمان الاجتماعي.

لا يترتب على تسوية مكافأة نهاية الخدمة والحقوق العمالية الأخرى المستحقة للعامل عن الفترات

السابقة لنفاذ القرار بقانون بشأن الضمان الاجتماعي انتهاء عقد العمل، فالأحكام التي جاءت بها المادة (1/116/ب) أحكام انتقالية الهدف منها تسوية الحقوق العمالية، واستبدال تأمينات العجز والشيخوخة والوفاة بمكافأة نهاية الخدمة المنظمة بموجب قانون العمل رقم (7) لسنة 2000م، وليس الهدف منها إنهاء علاقة العمل بين طرفي العمل (العامل وصاحب العمل) بأي شكل من الأشكال، فيبقى عقد العمل المبرم بين العامل وصاحب العمل قائماً ومستمرأً، وهو ما أكدته المادة (1/116/ب) بالنص: "يلتزم صاحب العمل بأداء مكافأة نهاية الخدمة وأي حقوق أخرى مستحقة.... وفقاً لاتفاق تسوية بين المؤمن عليه، ودون إجحاف أو تغيير في شروط العقد".

وعليه، فإنه متى أصبح القرار بقانون بشأن الضمان الاجتماعي نافذاً ومطبوقاً على أرض الواقع من خلال بدء العامل وصاحب العمل بدفع الاشتراكات اللازمة المنصوص عليها في القرار بقانون بشأن الضمان الاجتماعي، فإن صاحب العمل يلزم بدفع استحقاقات العامل في مكافأة نهاية الخدمة، وأي حقوق أخرى ترتبت للعامل بموجب أحكام قانون العمل رقم (7) لسنة 2000م، عن الفترات السابقة لنفاذ القرار بقانون بشأن الضمان الاجتماعي.

أما تحديد الآلية التي ستحتسب من خلالها مكافأة نهاية الخدمة التي يستحقها العامل، فإنه يتعين الرجوع إلى قانون العمل رقم (7) لسنة 2000م، الذي نظم مكافأة نهاية الخدمة التي يستحقها العامل، حيث نص المشرع في المادة (45) منه على: "للعامل الذي أمضى سنة من العمل الحق في مكافأة نهاية خدمة مقدارها أجر شهر عن كل سنة قضاها في العمل على أساس آخر أجر تقاضاه دون احتساب ساعات العمل الإضافية، وتحتسب لهذا الغرض كسور السنة". ونصت المادة (2/42) من قانون العمل رقم (7) لسنة 2000م، على: "استثناء مما ورد في البند (1) أعلاه يحق للعامل إذا استقال من عمله خلال السنوات الخمس الأولى ثلث مكافأة نهاية الخدمة وتلثي مكافأة نهاية الخدمة إذا كانت الاستقالة خلال السنوات الخمس التالية، ويستحق المكافأة كاملة إذا أمضى عشر سنوات أو أكثر في العمل". يتضح من خلال نصي المادتين أن المشرع في قانون العمل رقم (7) لسنة 2000م، نص على آليتين في احتساب مكافأة نهاية الخدمة، الأولى تناولت القاعدة العامة في احتساب مكافأة نهاية الخدمة للعامل، وهذه الآلية تطبق على حالات انتهاء عقد العمل جميعها باستثناء حالة الاستقالة التي جاءت المادة (2/42) منظمة لآلية احتساب مكافأة نهاية الخدمة في حالة الاستقالة.

وحيث أنه لا يجوز أن يكون التفسير موطناً لتعديل النصوص ذاتها بما يخرجها عن معناها أو يجاوز الأغراض المقصودة منها، ولا تتناول تبدل مراكز قانونية توافرت مقوماتها التي اكتمل تكوينها قبل صدور قرار التفسير؛ إذ يعتبر ذلك تعدياً على الحقوق التي ولدتها هذه المراكز وتجريداً لأصحابها منها بعد ثبوتها، وهو ما لا يجوز أن ينزلق التفسير إليه أو يخوض فيه؛ ذلك أن المجال الطبيعي لهذا التفسير لا يعدو أن يكون موقوفاً عند المقاصد الحقيقية التي توخاها المشرع من عند إقرار النصوص القانونية، وهي مقاصد لا يجوز توهمها أو افتراضها كي لا تحمل النصوص على غير المعنى المقصود منها، بل مناطها ما ابتغاه المشرع حين صاغها ابتداءً، وتلك هي الإرادة الحقيقة التي لا يجوز الالتواء بها، ويفترض أن تكون النصوص القانونية مبلورة لها، وبالتالي لا يجوز انتحالها بما يناقض عبارة النص ذاتها أو يعتبر مسخاً لها، أو نكولاً عن حقيقة مراميها، أو انتزاعاً لبعض ألفاظها من سياقها، فإنه عند تفسير المادة (1/116/ب) من القرار بقانون بشأن الضمان الاجتماعي، ترى المحكمة أنه يتعين ربطها

بالمادة (45) من قانون العمل رقم (7) لسنة 2000م، كونها تمثل القاعدة العامة في آلية احتساب مكافأة نهاية الخدمة للعامل، وفي هذا الحكم اتفاق مع المبادئ الأساسية في تفسير النصوص القانونية المتعلقة بالعمل، وعدم الإجحاف بحقوقهم، وعدم ضياع حقوقهم القانونية المكفولة بالقانون؛ فاستحقاق العامل مكافأة نهاية الخدمة بناءً على نص المادة (1/116/ب) من القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016م، بشأن الضمان الاجتماعي عن الفترة السابقة لنفاذ قرار بقانون الضمان الاجتماعي هو استحقاق قانوني مترتب على نفاذ أحكام قرار بقانون الضمان الاجتماعي، ولا يتعلق بأي حال من الأحوال بانتهاء عقد العمل، ذلك أن مناط تطبيق المادة (1/116/ب) من قرار بقانون الضمان الاجتماعي هو استمرار علاقة العمل بين العامل وصاحب العمل، كما أن موضوع المكافأة لا يتعلق بالاستقالة بقدر ما هو استحقاق قانوني فرضه تطبيق قرار بقانون الضمان الاجتماعي، فالاستقالة قد تكون صريحة أو قد تكون ضمنية، وفي كلا الحالتين تقوم على إرادة العامل، الأمر الذي لم يقصده المشرع في نص المادة (1/116/ب) من القرار بقانون على الإطلاق، ولا يمكن تفسيرها وربطها بالمادة (2/42) من قانون العمل.

وعليه، ولما سبق بيانه، فإن العامل يستحق مكافأة نهاية خدمة يتم احتسابها وفقاً لنص المادة (45) من قانون العمل رقم (7) لسنة 2000م، فيكون للعامل الذي أمضى سنة في العمل الحق في مكافأة نهاية خدمة بمقدار أجر شهر عن كل سنة عمل، إلا إذا وجد نظام خاص بالمؤسسة أو اتفاق عمل جماعي أو اتفاق بين صاحب العمل والعامل يعطي حقوقاً أفضل للعامل، فتكون هي الأولى بالتطبيق، ويتم احتساب مكافأة نهاية الخدمة للعامل بناءً عليها، الأمر الذي تؤكد المادة (6) من قانون العمل رقم (7) لسنة 2000م، حيث نصت على: "تمثل الأحكام الواردة في هذا القانون الحد الأدنى لحقوق العمال التي لا يجوز التنازل عنها، وحيثما وجد تنظيم خاص لعلاقات العمل تنطبق على العمال أحكام هذا القانون أو أحكام التنظيم الخاص أيهما أفضل للعامل"، ويتم احتساب مكافأة نهاية الخدمة التي يستحقها العامل بناءً على عدد سنوات خدمته تبدأ من تاريخ بداية عمله عند صاحب العمل، وتنتهي بتاريخ تطبيق القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016م ونفاذه، وبدء صاحب العمل والعامل بدفع الاشتراكات اللازمة، ويتم احتسابها بناءً على آخر أجر تقاضاه العامل قبل تنفيذ قرار بقانون بشأن الضمان الاجتماعي، وتطبيقه والبدء بدفع الاشتراكات.

كما ترى المحكمة الدستورية العليا ضرورة الفصل بين عملية الاحتساب لمكافأة نهاية الخدمة، والحقوق الأخرى المستحقة للعامل على صاحب العمل، وعملية الدفع والتسديد لهذه المبالغ المستحقة، فإن عملية الاحتساب تتم وفقاً للقانون أو الاتفاق المنظم لهذه الحقوق، أما طريقة أداء هذه الحقوق ووقته فيتم بالاتفاق بين صاحب العمل والعامل دون إجحاف بحقوق العامل، وبمراعاة القدرة المالية لصاحب العمل والقيمة الحقيقية للمبلغ المستحق جراء احتساب مكافأة نهاية الخدمة المنصوص عليها في قرار بقانون الضمان الاجتماعي، فلا يوجد في القرار بقانون ما يدعو إلى القول أن صاحب العمل ملزم بدفع المبالغ المستحقة للعامل فوراً، وإنما ترك ذلك لاتفاق تسوية بينهما، وفي هذا الحكم تحقيق العدالة لأطراف العمل كلهم، الأمر الذي يتفق مع المادة (2/25) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003م وتعديلاته، التي نصت على أنه: "تنظم علاقات العمل بما يكفل العدالة للجميع ويوفر للعمال الرعاية والأمن والرعاية الصحية والاجتماعية". إذا ما أخذ بالحسبان تدخل

وزارة العمل لترسيخ العدالة الاجتماعية، وتوفير الأمن الاقتصادي، وتمثيل البوصلة التي يحتكم إليها أطراف عقد العمل.

لهذه الأسباب

قررت المحكمة الدستورية العليا ما يلي:

1. يستحق العامل أجر شهر عن كل سنة قضاها في خدمة صاحب العمل وفقاً للقاعدة العامة في احتساب مكافأة نهاية الخدمة الواردة في المادة (45) من قانون العمل رقم (7) لسنة 2000م؛ ذلك أن موضوع المكافأة لا يتعلق باستقالة العامل، سواء الصريحة أو الضمنية بقدر ما هو استحقاق قانوني مترتب على تطبيق القرار بقانون بشأن الضمان الاجتماعي، ما لم يتضمن النظام الداخلي الخاص بالمؤسسة أو عقد العمل المبرم بين العامل وصاحب العمل أو اتفاق العمل الجماعي حقوقاً أفضل للعامل فيما يتعلق بمكافأة نهاية الخدمة، وتؤكد المحكمة الدستورية العليا أن المادة (1/116/ب) من القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016م، بشأن الضمان الاجتماعي، جاءت بأحكام انتقالية تهدف إلى تسوية الحقوق العمالية، بما فيها مكافأة نهاية الخدمة قبل نفاذ القرار بقانون سابق الذكر.
2. يتم تحديد طريقة أداء مكافأة نهاية الخدمة ووقته بموجب اتفاق تسوية بين طرفي العمل (العامل وصاحب العمل)، على أن يتم تحديد سقف ووقت زمني لاستيفاء كامل مبلغ مكافأة نهاية الخدمة المقصودة في المادة (1/116/ب) من القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016م، بشأن الضمان الاجتماعي، حيث يتم الأخذ بعين الاعتبار مدة خدمة العامل مربوطة بعمره، وقدرة صاحب العمل المالية، ويحدد السقف الزمني الأقصى لذلك بتعليمات تصدر من وزارة العمل، شريطة ألا تضر مكافأة نهاية الخدمة والحقوق الأخرى المجدولة أو المقسطة بالقيمة الحقيقية والعدالة لاستحقاقات العامل بما يحقق الأمن الإنساني للعامل، ويجسد العدالة الاجتماعية بين أطراف العمل، وانعكاسات ذلك على الأمن الاقتصادي، على أن تقوم وزارة العمل بالإشراف والرقابة على تطبيق اتفاقات التسوية لضمان تنفيذ صاحب العمل التزاماته المنبثقة من هذه الاتفاقات، وعدم هدر حق العامل كون وزارة العمل هي الراعي لتطبيق قانون العمل رقم (7) لسنة 2000م، وضمان حصول العامل على حقوقه القانونية المشروعة كافة، وعدم انتهاكها أو هضمها من صاحب العمل أو استنواء أي طرف على الآخر.