الحكم رقم (٤) لسنة ٢٠١٤
صادر عن المحكمة الدستورية

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.

في الطعن المقدم بعدم دستورية المادة (١٤/ب) من نظام موظفي وكالة الأنباء الاردنية وتعديلاته رقم (١٧) لسنة ٢٠١٠ .

بعد الاطلاع على أوراق الدعوى نجد أن وقائعها تتحصل في أن المستدعي سليم ساكت سليمان المعاني كان قد طعن امام محكمة العدل العليا بواسطة وكيله المحامي الاستاذ محمود الناجي القطيشات بقرار لجنة التقاعد المدني الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٢/٢٤ المتضمن تخصيص راتب تقاعدي له مقداره (٥٨٠) ديناراً و (٩٣٨) فلساً بالاضافة الى تخصيص راتب اعتلال قدره (١٤٥) دينارا و(٢٣٤) فلساً وذلك اعتباراً من تاريخ ٢٠١٣/٨/٢٤ ، وقد أسس ذلك الطعن على أنه كان قد عمل في مديرية الدفاع المدني منذ ١٩٧١/١٢/١٠ وحتى تاريخ ١٩٧٣/١٢/١٥ ومن ثم عمل في وكالة الانباء الاردنية منذ الاول من ايار لسنة ١٩٨١ بخدمة غير مصنفة حتى تاريخ ١٩٨٥/١١/٢٠ وبعد ذلك بخدمة مصنفة من تاريخ ١٩٨٥/١٢/١ وأنه قد تدرج بالوظائف في هذه الوكالة الى ان احيل على التقاعد من تاريخ ٢٠١٣/٨/٢٤ ، واثناء اجراء معاملة تقاعده تبين ان المستدعى ضدّها لجنة التقاعد المدني قد أخطأت في حساب راتبه التقاعدي على أساس احتساب راتبه الشهري الاخير خلافاً للواقع مخالفة بذلك احكام المادتين (١٩ ، ٢٧) من قانون التقاعد ، وقد استند المستدعي في اسباب طعنه الى ان قرار لجنة التقاعد مخالف للدستور ولقانون التقاعد المدني والى عدم تطبيق نفس القاعدة القانونية في احتساب الراتب التقاعدي بالرغم من تماثل وتساوي المراكز القانونية وأن القرار قد بني على خطأ في تأويل وتفسير القانون والانحراف في استعمال السلطة ، وقد ارفق المستدعي باستدعاء الطعن لائحة دفع من خلالها بعدم دستورية الفقرة (ب) من المادة (١٤) من

نظام موظفي وكالة الأنباء الاردنية رقم (١٧) سنة ٢٠١٠ التي استندت اليها لجنة التقاعد في احتساب راتبه التقاعدي وقد استند في اسباب دفعه بعدم دستوريتها الى انها تخالف المبادئ الدستورية التي تضمن مساواة الاردنيين امام القانون وعلى وجه الخصوص المادة (١/٦) من الدستور ، واثناء اجراءات الدعوى كرر وكيل المستدعي لائحة الدفع بعدم الدستورية المشار اليها ، واذ وجدت محكمة العدل العليا بعد سماعها الى طرفي الطعن أن مصلحة المستدعي بالدفع بعدم الدستورية متحققة باعتبار ان المادة (١٤) من نظام وكالة الانباء الاردنية المطعون بعدم دستوريتها واجبة التطبيق على وقائع الدعوى وأن الطعن بها جدّي لما يوحيه ظاهرها من شبهة عدم الدستورية فقد قضت بقرارها رقم (٢٠١٤/١٠١) تاريخ ٢٠١٤/٥/٢٩ بوقف النظر بالدعوى واحالة الدفع بعدم الدستورية الى محكمتنا ، واثر ذلك تقدم وكيل المستدعي بلائحة توضيحية بتاريخ ٢٠١٤/٦/٩ ، وبعد تبلّغه قرار الاحالة قدم رئيس الوزراء مذكرة توضيحية بعد فوات المهلة القانونية كما قدم وكيل المستدعي رداً على مذكرة رئيس الوزراء بعد فوات المهلة القانونية أيضاً .

وحيث ان اختصاص محكمتنا وفقاً للمادة (١/٥٩) من الدستور والمادة (٤/أ) من قانون المحكمة الدستورية رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢ ينعقد للنظر في الطعون بعدم دستورية القوانين مثلما ينعقد للنظر في الطعون بعدم دستورية الانظمة وسواء أكانت الاخيرة لتنفيذ القوانين صادرة استناداً للمادة (٣١) من الدستور ام صادرة لتنظيم مراكز قانونية محددة وفق المواد (٢/٤٥ ، ١٢٠، ١١٤) منه ،ذلك ان تعبير الانظمة الذي ورد في المادة (١/٥٩) من الدستور والمادة (٤/أ) من قانون المحكمة الدستورية قد جاء عاماً مطلقاً ليشمل جميع القواعد القانونية العامة المجردة الواردة في الانظمة المشار اليها دون تمييز والمطلق يجري على اطلاقه ما لم يرد ما يقيده ، هذا من جهة ومن جهة اخرى فإن مظنّة الخروج على احكام الدستور قائمة بالنسبة الى جميع تلك الانظمة تنفيذية كانت او غير تنفيذية بل إن هذه المظنّة اكثر احتمالاً في التشريعات التي تتضمنها الانظمة من التشريعات التي تتضمنها القوانين اذ يتوفر للاخيرة من الدراسة والبحث والتمحيص في مراحل اعدادها ما لا يتوفر للانظمة سواء استندت في صدورها الى الدستور مباشرة أو كانت الغاية منها تنفيذ القوانين وفقاً للمادة (٣١) من الدستور .

وتأسيساً على ذلك فإن محكمتنا بعد التدقيق والمداولة وبرجوعها الى المادة (١٤/ب) من نظام موظفي وكالة الانباء الاردنية رقم (١٧) لسنة ٢٠١٠ المطعون بعدم دستوريتها (وذلك قبل تعديلها بالنظام المعدل رقم (٦٠) لسنة ٢٠١٤ الصادر والنافذ من تاريخ ٢٠١٤/٥/١٥ اثناء نظر محكمة العدل العليا للطعن) تجد أن هذه المادة كانت تنص على ما يلي : -

(١٤/ ب): [يبقى الموظفون الصحفيون المصنفون الخاضعون لأحكام التقاعد المدني قبل صدور هذا النظام خاضعين لأحكامه ويخضع للتقاعد ما نسبته (٦٥%) من رواتبهم الاساسية المستحقة لهم بعد توفيق اوضاعهم وفقاً لأحكام هذا النظام ويتم احتساب العائدات التقاعدية وفق احكام قانون التقاعد المدني النافذ] .

كما نجد أن النظام المعدل المشار اليه قد قضى بموجب المادة الثانية منه بضم العبارة التالية الى آخر الفقرة (ب) المشار اليها : [على ان لا تقل رواتبهم الاساسية الخاضعة للتقاعد المدني في جميع الاحوال عن الرواتب الاساسية لمثيلاتها من الدرجات المنصوص عليها في نظام الخدمة] .

كما تنص المادة (١٩/أ) من قانون التقاعد المدني رقم (٣٤) لسنة ١٩٥٩ بخصوص احتساب الراتب التقاعدي بالنسبة للمشمولين بأحكامه على ما يلي :

[يحسب الراتب التقاعد الشهري للموظف الذي يستحق التقاعد على اساس ضرب مجموع عدد اشهر خدمته المقبولة للتقاعد في راتبه الشهري الاخير ويقسم حاصل الضرب على ثلاثمائة وستين، ولا يجوز ان يتجاوز راتب التقاعد الشهري في اية حال راتب الموظف الشهري الاخير] .

من ذلك يتبين ان نص المادة (١٤ /ب) من نظام موظفي وكالة الانباء قد مايز بين فئتين من الموظفين الذين اكتملت بشأنهم شرائط استحقاق راتب التقاعد المدني احدها الصحفيون من الموظفين اذ تخضع ما نسبته (٦٥%) من رواتبهم الاساسية المستحقة لغايات حساب مقدار التقاعد والأخرى هي التي تخضع لقانون التقاعد المدني (ولا تمارس من تشملها أعمال الصحافة) ويحتسب راتبها التقاعدي على اساس احتساب الراتب الاساسي كاملاً رغم أن الفئتين من الموظفين المشمولين بقانون

التقاعد المدني رقم (٣٤) لسنة ١٩٥٩ التي تستند المادة (١٩/أ) منه الى الراتب الاساسي كاملاً اساساً لاحتساب الراتب التقاعدي .

وحيث أن المستدعي الطاعن من المشمولين باحكام قانون التقاعد المدني المشار اليه منذ تعيينه بالعمل ابتداءً في مديرية الدفاع المدني ومن ثم في وكالة الانباء الاردنية سنة ١٩٨١ وفق ما يتبين من قرار لجنة التقاعد المدني الصادر بحقه ، وانه بذلك مع زملائه من الموظفين في تلك المؤسسة من غير الصحفيين أو في باقي دوائر الدولة من الخاضعين لقانون التقاعد المدني مهما اختلفت مسمياتهم الوظيفية يحتلون مركزاً قانونياً واحداً بما يستوجب وحدة القاعدة القانونية التي ينبغي تطبيقها عليهم لغاية حساب رواتبهم التقاعدية ، هذه القاعدة هي التي نصت عليها المادة (١٩/أ) من قانون التقاعد المدني باحتساب الراتب الاساسي كاملاً وبنسبة (١٠٠%) كعنصر يدخل في حساب مقدار التقاعد ، وعليه فإن تخفيض هذا الاساس بنسبة (٣٥%) من الراتب الأساسي بموجب المادة (١٤/ب) من نظام موظفي وكالة الأنباء الأردنية يعتبر اخلالاً بالحق في مبدأ المساواة امام القانون المقرر بالمادة السادسة من الدستور .

وحيث أن مبدأ المساواة المنصوص عليه بالمادة السادسة من الدستور مؤداه أنه لا يجوز ان تخّل السلطتان التشريعية والتنفيذية في مجال مباشرتهما لاختصاصاتهما التي نص عليها الدستور بالحماية المتكافئة للحقوق جميعاً سواء في ذلك التي ضمنها الدستور أو المشرّع وذلك تحقيقاً للسلم والامن الاجتماعي وبذلك يكون مبدأ المساواة مانعاً من النصوص القانونية التي يقيم بها المشرع تمييزاً غير مبرر تتنافر به المراكز القانونية التي تتماثل عناصرها ، ذلك أن الاصل في سلطة المشرع في مجال تنظيم الحقوق انها سلطة تقديرية ما لم يقيد الدستور ممارستها بضوابط تحد من اطلاقها وتقيم حداً لا يجوز تخطيه ، وعليه فإن الدستور اذ يعهد بتنظيم موضوع معين الى السلطة التشريعية فإن ما تقرره من قواعد قانونية بصدده لا يجوز ان تنال من الحق محل الحماية بأي صورة كانت ، وذلك اعمالاً لنص المادة (١/١٢٨) من الدستور .

وحيث ان المادة (٣١) من الدستور قد تضمنت أن الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الانظمة اللازمة لتنفيذها فإنها قد اشترطت أن لا تتضمن تلك الانظمة ما يخالف احكام القوانين التي وضعت من اجل تنفيذها ، وحيث أن المادة (١٣) من قانون وكالة الانباء الاردنية

رقم (١١) لسنة ٢٠٠٩ الذي صدر نظام موظفي وكالة الأنباء الاردنية رقم (١٧) لسنة ٢٠١٠ استناداً اليه تنص على ما يلي :

[تعتبر الوكالة الخلف القانوني والواقعي لوكالة الانباء الاردنية المنشأة بموجب نظام وكالة الانباء الاردنية رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ وتؤول اليها جميع موجوداتها وحقوقها واموالها المنقولة وغير المنقولة وتتحمل جميع الالتزامات المترتبة عليها وينقل اليها جميع موظفيها ومستخدميها حكما وتعتبر خدماتهم لديها استمراراً لخدماتهم السابقة ويستمرون في تقاضي أي علاوة ممنوحة لهم بموجب ذلك النظام او قرارات مجلس الوزراء لحين صدور نظام الموظفين الخاص بالوكالة] .

فإن تطبيق هذا النص يستلزم الاستمرار باحتساب رواتب موظفي وكالة الأنباء لغايات التقاعد على اساس كامل رواتبهم الاساسية وفق ما تنص عليه المادة (١٩/أ) من قانون التقاعد وكما كان مطبقاً قبل صدور النظام رقم (١٧) لسنة ٢٠١٠ ، وبذلك فإن المادة (١٤/ب) من هذا النظام المطعون بعدم دستوريتها تكون قد خالفت المادة (٣١) من الدستور لمخالفتها المادة(١٣) من قانون وكالة الانباء الذي صدر نظام موظفي وكالة الانباء لغايات تنفيذه ، وبما ينبني عليه عدم دستورية المادة (١٤/ب) المشار اليها.

وفضلاً عن ذلك فإن الحماية التي كفلها الدستور لحق الملكية الخاصة المتحصلة من جهد شريف تمتد الى كل حق ذي قيمة مالية سواء كان هذا الحق عينياً أو شخصياً أو ادبياً ، وانه اذا ما استحق في ذمة جهة من الجهات يغدو العدوان عليه مخالفة دستورية وبما ينبني عليه بالنتيجة ان تخفيض اساس احتساب مقدار تقاعد الطاعن من (١٠٠%) من مقدار راتبه الاساسي الى (٦٥%) بموجب المادة (١٤/ب) من نظام موظفي وكالة الانباء الاردنية وتعديلاته رقم (١٧) لسنة ٢٠١٠ بعد أن كان يحتسب على اساس (١٠٠%) منذ أن بدأ عمله يعتبر انتقاصاً دون مقتضى من الحقوق التي تثري الجانب الايجابي لذمته المالية ويكون بذلك قد انطوى على مسّ بالملكية مخالفا للدستور سيما وأن المستدعي وفق ما يتبين من قرار لجنة التقاعد المحفوظ بين أوراق الدعوى كان مستحقاً للتقاعد قبل سنوات عديدة من صدور نظام وكالة الانباء الاردنية لسنة ٢٠١٠ .

وحيث أن الرقابة على دستورية القوانين واللوائح هي رقابة على مشروعية هذه التشريعات وعدم مخالفتها للدستور وبما مؤداه أنه لا يجوز ان تتعرض المحكمة الدستورية لبحث مدى ملائمة التشريعات المطعون بعدم دستوريتها او الخوض في ماهية البواعث التي أدت الى سنّها أو ضرورته إذ ان جميع هذه المسائل تدخل في الاختصاص التشريعي لمجلس النواب او الجهة التشريعية التي أولاها الدستور هذا الاختصاص ولا يجوز للمحكمة ان تحلّ نفسها محلها ، وبذلك فإن القول بأن رواتب الصحفيين المحددة بالمادة السادسة من نظام موظفي وكالة الأنباء الأردنية رقم (١٧) لسنة ٢٠١٠ هي رواتب مرتفعة وان المشرع قد ابتغى من المادة المطعون بعدم دستوريتها تحقيق المساواة بين رواتب الصحفيين التقاعدية وبين رواتب غيرهم ممن يساووهم بالدرجات بما يجعل هذه المادة متفقة مع الدستور وذلك قبل البحث في اتفاقها مع الدستور من عدمه هو قول غير سديد وذلك بصرف النظر عن ارتفاع رواتب الصحفيين المحددة بالنظام المطعون به أو عدم ارتفاعها طالما اعتبر ذلك النظام أن الرواتب المشار اليها هي رواتب أساسية لهم.

وحيث أن نص المادة (١٤/ب) من نظام موظفي وكالة الانباء الاردنية رقم (١٧) لسنة ٢٠١٠ وفقا لما تقدم قد انطوى على اخلال بالحق في المساواة المنصوص عليه بالمادة السادسة من الدستور وذلك بين المشمولين باحكامها ومنهم الطاعن وبين غيرهم من المشمولين باحكام قانون التقاعد المدني رقم (٣٤) لسنة ١٩٥٩ رغم احتلالهم مركزاً قانونياً واحداً كما خالف المادة (٣١) من الدستور ، وأنه قد انطوى ايضاً على مسّ بحقوق الطاعن المالية بالانتقاص منها بعد استكمال شروط استحقاقها بما يخالف المادة (١٢٨) من الدستور

فإن محكمتنا تقرر لكل ذلك عدم دستورية نص الفقرة (ب) من المادة (١٤) من نظام موظفي وكالة الانباء الاردنية المشار اليها واعتبارها باطلة .

قراراً صدر بتاريخ الثامن من ذي القعدة لسنة ١٤٣٥ هـ الموافق الثالث من أيلول لسنة ٢٠١٤م باسم حضرة صاحب الجلالة الملك عبد الله الثاني إبن الحسين المعظم .

عضو فهد ابو العثم النسور	عضو مروان دودين	الرئيس طاهر حكمت /مخالف
عضو فؤاد سويدان	عضو الدكتور كامل السعيد /مخالف	عضو احمد طبيشات
عضو الدكتور محمد الغزوي /مخالف	عضو الدكتور عبد القادر الطورة /مخالف	عضو يوسف الحمود

قرار المخالفة في الحكم رقم ٤ لسنة ٢٠١٤

الصادر عن الرئيس طاهر حكمت و العضو د. عبدالقادر الطورة

نُخالف الأكثرية المحترمة فيما ذهبت إليه في متن القرار من تعليل وتسبيب وفيما خلصت إليه في المنطوق بإعتبار الفقرة المطعون بعدم دستوريتها باطلة "بالمطلق"، على أساس أنها قد مايزت بين فئتين من الموظفين في نسبة إحتساب الراتب الاساسي (٦٥ % و ١٠٠ %) لغايات التقاعد خلافاً لمبدأ المساواة. وذلك بقراءتها مجزوءة معزولة عن النظام رقم ١٧ لسنة ٢٠١٠ الذي وردت فيه ودون النظر إليها مرتبطة بالمادة ٦ من النظام ذاته التي مايزت موظفي وكالة الانباء الاردنية الصحفيين برواتب أساسية عالية في سُلّم رواتب أساسية خاص بهم. فكانت ممايزة عكسية في مواجهة ممايزة تقابلها متقاربة منها بقصد البقاء ضمن دائرة المساواة في سُلّم الرواتب الاساسية الموحد لغايات التقاعد، وحصر الزيادات في الرواتب الاساسية في السُلّم الخاص لغايات العمل الوظيفي فقط. فضلاً عن أن الإستناد لمبدأ المساواة، من جانب الطاعن ومن جانب الأكثرية المحترمة، فيه مخالفة لحقيقة الواقع في هذه القضية المعروضة التي يُراد منها الحصول على رواتب تقاعدية وفقاً للسُلّم الخاص متمايزة عما يتم إحتسابه وفقاً للسُلّم الموحد، بما يعني أنها مطالبة بمزيد من الممايزة في الرواتب التقاعدية بالإضافة للممايزة في الرواتب الوظيفية. وهذا لا مجال فيه للإستناد إلى مبدأ المساواة ولا الإحتجاج به، وإنما بحاجة إلى المزيد من التحليل والتمحيص وإلى أسباب وعلل مختلفة تؤدي حتماً إلى نتيجة مختلفة.

ولذلك، فإننا نرى – خلافاً لرأي الأكثرية المحترمة – أن يكون متن القرار في التعليل والتسبيب، وخلاصته في المنطوق؛ على النحو التالي:

وبعد المداولة والتدقيق، نجد إبتداءً أن التشريعات السارية والملغاة، المتعلقة بوكالة الأنباء الاردنية (بترا) وموظفيها الخاضعين للتقاعد المدني على وجه الخصوص، منذ بواكير نشأتها الأولى في عام ١٩٦٩ حتى الآن؛ تتمثل فيما يلي:

١- النظام رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل لنظام تنظيم وإدارة وزارة الإعلام رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦.

٢- نظام علاوات موظفي وكالة الأنباء الاردنية وتعديلاته رقم ٨٣ لسنة ١٩٧١.

٣- نظام علاوات موظفي وكالة الأنباء الاردنية وتعديلاته رقم ٧١ لسنة ١٩٧٦.

٤- نظام التنظيم الاداري لوكالة الأنباء الاردنية وتعديلاته رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٥.

٥- نظام وكالة الأنباء الاردنية وتعديلاته رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ .

٦- قانون وكالة الأنباء الاردنية رقم ١١ لسنة ٢٠٠٩.

٧- نظام موظفي وكالة الأنباء الاردنيةرقم ١٧ لسنة ٢٠١٠ .

٨- حكم المواد ٣و ١٨٧/أ و ١٨٨/أ و ١٩٠/أ من نظام الخدمة المدنية رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣؛ بعدم العمل بنظام موظفي وكالة الأنباء الاردنية رقم ١٧ لسنة ٢٠١٠ بإستثناء الفقرة (ب) من المادة ١٤ والمادة ٦ منه لغايات إحتساب العائدات التقاعدية فقط.

٩- النظام المعدل لنظام موظفي وكالة الأنباء الاردنية رقم ٦٠ لسنة ٢٠١٤ الخاص بتعديل الفقرة (ب) من المادة ١٤ من نظام موظفي وكالة الأنباء الاردنية رقم ١٧ لسنة ٢٠١٠.

١٠- تعليمات منح العلاوات الإضافية للموظفين الصادرة بالإستناد لأحكام المادة ٢٦ من نظام الخدمة المدنية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته – السارية المفعول في ظل نظام الخدمة المدنية الحالي رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣ إلى أن تلغى أو تعدل أو تستبدل بغيرها وفقاً لأحكام هذا النظام الأخير- .

١١- قانون التقاعد المدني رقم ٣٤ لسنة ١٩٥٩.

وبالرجوع لهذه التشريعات نجد أن وكالة الأنباء الاردنية (بترا) في بداياتها الأولى كانت مجرد " دائرة " من ضمن دوائر وزارة الإعلام، ثم دائرة مستقلة إدارياً ومهنياً في عام ١٩٩٥ يرتبط مديرها العام بوزير الإعلام ثم دائرة مستقلة إستقلالاً أكثر (إدارياً ومهنياً) في عام ٢٠٠٤م ترتبط برئيس الوزراء. ومن ثم ، أصبحت " مؤسسة عامة " تتمتع بشخصية إعتبارية وذات إستقلال تام إداري ومالي ومهني بموجب القانون رقم ١١ لسنة ٢٠٠٩.

وأثناء أن كانت وكالة الأنباء الاردنية " دائرة " من دوائر الحكومة، ضمن وزارة الإعلام ثم دائرة مستقلة، على مدى أربعين عاماً؛ كانت الرواتب الأساسية لموظفيها الصحفيين محددة وفقاً لسلّم الرواتب الأساسية الموحد في نظام الخدمة المدنية شأنهم في ذلك شأن باقي موظفيها الماليين والإداريين خصوصاً وشأن موظفي الحكومة عموماً، مع مراعاة خصوصيتهم المهنية الصحفية بتمييزهم عن غيرهم في الرواتب الإجمالية بالعلاوات الإضافية الفنية شأنهم في ذلك شأن الأطباء والمهندسين وغيرهم من ذوي المهن ذات الإعتبار الخاص. وبطبيعة الحال فإن الخاضعين للتقاعد المدني من هؤلاء الموظفين

الصحفيين يتم إحتساب رواتبهم الأساسية التقاعدية وفقاً لسلّم الرواتب الأساسية الموحد في نظام الخدمة المدنية طبقاً لأحكام قانون التقاعد المدني وخاصة ما جاء في المادة الثانية بهذا الخصوص من أنه " وتعني كلمة الراتب وعبارة الراتب الشهري الأخير: الراتب الأساسي الشهري مضافاً إليه ربع هذا الراتب....".

وبعد أن أصبحت وكالة الأنباء الاردنية " مؤسسة عامة " في عام ٢٠٠٩ بموجب قانون إنشائها المذكور؛ صدر النظام رقم ١٧ لسنة ٢٠١٠ فَخُصّ موظفيها الصحفيين، في المادة ٦ منه، بسلّم رواتب أساسية خاص بهم تحددت فيه رواتبهم الأساسية بمبالغ أكبر مما يقابلها في سلّم الرواتب الموحد، وكانت الزيادات بنسب متعددة متباينة مختلفة بلغت – حسب العمليات الحسابية – في أدناها ١٦ % وفي أعلاها ٩٧ % من أصل رواتبهم الأساسية في سلّم الرواتب الاساسية الموحد. كما بلغت – حسب عمليات حسابية أخرى- في أدناها ١٣،٨% وفي أعلاها ٤٩ % من رواتبهم الأساسية في سُلّم الرواتب الأساسية الخاص بهم. ثم جاءت الفقرة ب من المادة ١٤ منه وأخضعت من هذه الرواتب الاساسية الجديدة ما نسبته ٦٥% منها لغايات التقاعد؛ حيث جاء النص (الاصلي المطعون به) فيها على أن " يبقى الموظفون الصحفيون المصنفون الخاضعون لأحكام التقاعد المدني قبل صدور هذا النظام خاضعين لأحكامه ويخضع للتقاعد ما نسبته ٦٥% من رواتبهم الاساسية المستحقة لهم بعد توفيق أوضاعهم وفقاً لأحكام هذا النظام ويتم إحتساب العائدات التقاعدية وفق أحكام قانون التقاعد المدني النافذ" .

وبقي موظفو وكالة الأنباء الاردنية الصحفيون على هذا الحال إلى أن صدر نظام الخدمة المدني الحالي رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣، المعمول به إعتباراً من ٢٠١٤/١/١؛ وعاد بهم من جديد في الرواتب الأساسية إلى سلّم الرواتب الاساسية الموحد لموظفي الحكومة مع مراعاة خصوصيتهم المهنية الصحفية بالعلاوات الإضافية الفنية كما كانوا من قبل، وأبقى على المشمولين منهم بأحكام قانون التقاعد المدني قبل ٢٠١٢/١/١ خاضعين لحكم المادة ٦ من نظامهم الخاص رقم ١٧ لسنة ٢٠١٠ والفقرة ب من المادة ١٤ من النظام ذاته بالنسبة للعائدات التقاعدية، على إعتبار أن المادة ٦ المذكورة قد ميزتهم برواتب أساسية أعلى من غيرهم، وأن الفقرة ب المذكورة قد حدّت من تلك الزيادات في رواتبهم الأساسية الوظيفية وأحتسبت ٦٥ % منها فقط كراتب أساسي لغايات التقاعد.

وكان من شأن هذه النسبة الواحدة الأخيرة، في مواجهة نسب الزيادات المتعددة المتباينة المختلفة – حسب العمليات الحسابية -؛ أن جعلت الراتب الأساسي الأخير المعتبر لغايات التقاعد في مجموعة من الحالات (٨ من أصل ١١٠) يعادل ما كان في سلّم رواتبهم الأساسية السابق الموحد، وفي مجموعة أخرى من الحالات (٦٣ من أصل ١١٠) أكثر من ذلك السلّم الموحد، وفي مجموعة ثالثة من الحالات (٣٩ من أصل ١١٠) أقل مما في ذلك السلّم الموحد، الأمر الذي يُعد مساساً بالمراكز القانونية التقاعدية لمن تنطبق عليهم هذه الحالات (ال٣٩) الأخيرة، وهو ما تم إستدراكه مؤخراً بموجب النظام المعدل رقم ٦٠ لسنة ٢٠١٤ المعمول به إعتباراً من ٢٠١٤/٥/١٥ الخاص بتعديل هذه الفقرة (ب من المادة ١٤ المشار إليها) المطعون بها بالإضافة إلى آخرها عبارة " على أن لا تقل رواتبهم الأساسية الخاضعة للتقاعد المدني في جميع الأحوال عن الرواتب الأساسية لمثيلاتها من الدرجات المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية".

وحيث أن النصوص التشريعية، في التشريع الواحد، تُقرأ في سياق متصل يكمل بعضها بعضاً لغايات الكشف عما بين الكثير منها من إرتباط يؤدي إلى ما عناه وقصده المشرع. وكثيراً ما يفهم النص بدلالة غيره، وما يكون البعض ضبطاً أو تحديداً أو قيداً لإطلاقات الآخر.

وحيث أن المادة ٦ من نظام موظفي وكالة الأنباء الاردنية رقم ١٧ لسنة ٢٠١٠ قد ميزت الموظفين الصحفيين في وكالة الأنباء الاردنية عن غيرهم من موظفي الوكالة وعن باقي موظفي الدولة برواتب أساسية عالية زائدة عما كانت عليه في سلّم الرواتب الأساسية الموحد. وكان من شأن هذه الممايزة والزيادات في الرواتب الاساسية الوظيفية ان تمتد حكماً وبقوة القانون (قانون التقاعد المدني) إلى الرواتب التقاعدية، على إعتبار أن عبارة " الراتب الأساسي الوظيفي" تعتبر أساساً لحساب الراتب الأساسي التقاعدي بمعناه المقصود في المادة الثانية من قانون التقاعد المدني. فجاءت الفقرة (ب) من المادة ١٤ من النظام المذكور ذاته المطعون بها؛ لتحدَّ من إطلاق عبارة " الراتب الاساسي الوظيفي" الخاص بموظفي وكالة الأنباء الاردنية الصحفيين وتضبطه وتقيده في هذه الحالة المعروضة بالذات ليقتصر الراتب الاساسي لغايات التقاعد على ٦٥% منه فقط وإستبعاد ٣٥% منه. بما يفيد ويعنى بكل وضوح بأن ما أراده المشرع من هذين النصيين كلاهما معاً ممايزة الموظفين الصحفيين في وكالة الأنباء الاردنية برواتب أساسية وظيفية فقط دون أن تمتد هذه الممايزة إلى رواتبهم التقاعدية.

وحيث أن الغاية من الدفع بعدم دستورية الفقرة (ب) من المادة ١٤ المطعون بها هو في حقيقته المزيد من الممايزة لتمتد إلى الرواتب الاساسية التقاعدية بالإضافة للرواتب الاساسية الوظيفية، بينما أن الطعن بعدم الدستورية يستند إلى مخالفة مبدأ المساواة الذي جاءت الفقرة المطعون بها لتُبقي عليه قائماً بالنسبة للرواتب التقاعدية وحصر الزيادات في الرواتب الاساسية الوظيفية فقط.

وحيث أن واقع الأمر في الطعن بعدم الدستورية هو المطالبة بالممايزة والزيادات وليس المساواة، وكانت هذه الممايزة في الرواتب الوظيفية عرضية لمدة سنتين وسبعة أشهر (من ٢٠١٠/٦/١ لغاية ٢٠١٢/١٢/٣١) وانتهت وعادت الحال إلى ما كانت عليه في السابق برواتب أساسية وظيفية موحدة الذي يعني المساواة.

وحيث أن المساواة الرقمية في النسب المئوية لا تعني المساواة في الارقام المعنية بها إلا إذا كانت موحدة. وأن عدم المساواة الرقمية في النسب المئوية (١٠٠% و٦٥% مثلاً) قد تعني المساواة التامة إذا قصد بها ذلك وكانت منضبطة، وربما المساواة غير التامة (التقريبية) إذا قصد بها المساواة التامة وكانت غير منضبطة كما في هذه الحالة المعروضة.

وحيث أن الفقرة المطعون بها كانت مجرد ضبط وتحديد وتقييد لإطلاقات عبارة " الراتب الاساسي" من الناحية القانونية وحصر الممايزة في الراتب الاساسي الوظيفي والإبقاء على مبدأ المساواة في الراتب الاساسي التقاعدي؛ فلا يوجد فيها ما يخالف الدستور عموماً ولا المساواة خصوصاً من حيث المبدأ في أساسها والمقصد منها.

أما وقد جاءت نسبة ال (٦٥ %) فيها جزافية تقريبية غير منضبطة، إذ كان من شأنها – كما سبق القول - أن جعلت الراتب الاساسي الاخير المعتبر لغايات التقاعد في المجموعة الثانية من الحالات (٦٣ من أصل ١١٠) أكثر مما كان في سلّم الرواتب الاساسية الموحد، وفي المجموعة الثالثة من الحالات (٣٩ من أصل ١١٠) أقل مما كان في ذلك السلّم الموحد.

وحيث كان بالإمكان أن تكون هذه النسبة منضبطة بحيث لا تكون وحيدة وإنما متعددة أي بنسب متعددة تتوافق مع نسب الزيادات في الرواتب الاساسية. مما لا مجال للبحث فيه ولا التصدي له في هذه الحالة المعروضة بالنظر لما أحدثته تلك النسبة في الحالات الاولى من مراكز قانونية وحقوق مكتسبة لا يجوز المساس بها قانوناً.

وحيث كان بالإمكان أيضاً إستبعاد تلك النسبة أصلاً بحيث يحل محلها عبارة " الرواتب الاساسية للدرجات المماثلة المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية" . مما لا مجال للبحث فيه ولا التصدي له في هذه الحالة المعرضة أيضاً للسبب ذاته في الفقرة السابقة أي بالنظر لما أحدثته تلك النسبة في الحالات الاولى من مراكز قانونية وحقوق مكتسبة لا يجوز المساس بها قانوناً.

وحيث كان بالإمكان كذلك تقييد تلك النسبة والحد من تجاوزها على المراكز القانونية والحقوق المكتسبة، في المجموعة الثالثة من الحالات، والمساس بها بإشتراط أن " لا تقل الرواتب الاساسية الخاضعة للتقاعد المدني في جميع الاحوال عن الرواتب الاساسية لمثيلاتها من الدرجات المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية". أي بإضافة العبارة ذاتها التي تمت إضافتها للنص الأصلي لتلك الفقرة المطعون بها لاحقاً المشار إليها أعلاه.

وحيث أن هذه الإمكانية الأخيرة هي المجال الوحيد الذي يمكن البحث فيه والتصدي له قانوناً. وكانت هذه الفقرة المطعون بها بنصها الاصلي قاصرة ولم تتضمن هذا الشرط الأخير ليحول بين حكمها المطلق وبين المساس بالمراكز القانونية والحقوق المكتسبة؛ فإنها بذلك تكون قد أخلت بمبادئ الدستور الاساسية بما في ذلك مبدأ المساواة بين الموظفين العاميين ويقتضي الحكم بعدم دستوريتها من هذه الناحية فقط المتعلقة بنسبة ال (٦٥%) المشار إليها أعلاه من ناحية تجاوزها على المراكز القانونية والحقوق المكتسبة والمساس بها، وإعمال الشرط المشار إليه حسب التعديل الأخير منذ العمل بالنظام رقم ١٧ لسنة ٢٠١٠ الذي وردت فيه إعتباراً من ٢٠١٠/٦/١ وحتى نفاذه في التعديل الأخير إعتباراً من ٢٠١٤/٥/١٥.

ولذا، وبناء على ما تقدم، نرى – خلافاً لرأي الأكثرية المحترمة - إعتبار الفقرة (ب) من المادة ١٤ من نظام موظفي وكالة الأنباء الاردنية رقم ١٧ لسنة ٢٠١٠، بنصها الاصلي،غير دستورية من ناحية قصورها (نقصها) بعدم الإضافة إلى آخرها عبارة " على أن لا تقل الرواتب الاساسية الخاضعة للتقاعد المدني في جميع الاحوال عن الرواتب الأساسية لمثيلاتها من الدرجات المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية" أو بعبارة أخرى تؤدي إلى المعنى ذاته. وذلك أثناء فترة قصورها (نقصها) من ٢٠١٠/٦/١ وحتى ٢٠١٤/٥/١٥.

العضو/المخالف | الرئيس/المخالف

د.عبدالقادر الطورة | طاهر حكمت

قرار المخالفة في الحكم رقم (٤) لسنة ٢٠١٤

الصادر عن العضو د. كامل السعيد

في الوقت الذي أرى فيه جواز الطعن أو الدفع بعدم دستورية الأنظمة التنفيذية التكميلية التي ترد لتنفيذ وإكمال القوانين التي جاءت لإكمالها وتنفيذها – كما هو الحال بالنسبة لنظام موظفي وكالة الأنباء الاردنية (بترا) وفقاً لما جاء في الأسباب الموجبة لهذا النظام – كون تلك الأنظمة تتضمن مراكز قانونية عامة مجردة تحيلها إلى تشريعات أو قوانين بالمعنى الموضوعي الأعم، إلا إنني أُخالف الأكثرية المحترمة فيما ذهبت إليه في قرارها من عدم دستورية نص المادة (١٤/ب) من نظام موظفي وكالة الأنباء الاردنية (بترا)، وأرى على العكس من ذلك تماماً دستوريتها للأسباب التالية:

حيث أنه قد تبين من الرجوع للمادة (١٤/ب) من نظام موظفي وكالة الأنباء الاردنية (بترا) المدفوع بعدم دستوريتها (وذلك قبل تعديلها بالنظام المعدّل رقم ٦٠ لسنة ٢٠١٤ الصادر والنافذ من تاريخ ٢٠١٤/٥/١٥ أثناء نظر محكمة العدل العليا للطعن) كانت تنص على مايلي:

ويبقى الموظفون الصحفيون المصنفون الخاضعون لأحكام التقاعد المدني قبل صدور هذا النظام خاضعين لأحكامه ويخضع للتقاعد ما نسبته (٦٥%) من رواتبهم الاساسية المستحقة لهم بعد توفيق أوضاعهم وفقاً لأحكام هذا النظام ويتم إحتساب العائدات التقاعدية وفق أحكام قانون التقاعد المدني النافذ.

كما أجد أن النظام المعدل المشار إليه قد قضى بموجب المادة الثانية منه بضم العبارة التالية إلى آخر الفقرة (ب) المشار إليها.

" على أن لا تقل رواتبهم الاساسية الخاضعة للتقاعد المدني في جميع الاحوال عن الرواتب الاساسية لمثيلاتها من الدرجات المنصوص عليها من نظام الخدمة المدنية".

كما تنص المادة (٩/أ) من قانون التقاعد المدني رقم (٣٤) لسنة ١٩٥٩ بخصوص إحتساب الراتب التقاعدي بالنسبة للمشمولين بأحكامه على مايلي: " يحسب الراتب التقاعدي الشهري للموظف الذي يستحق التقاعد على أساس ضرب مجموع عدد أشهر خدمته المقبولة للتقاعد في راتبه الشهري الاخير ويقسم حاصل الضرب على ثلاثمائة وستين، ولا يجوز أن يتجاوز راتب التقاعد الشهري في أية حال راتب الموظف الشهري الاخير".

وحيث أنه قد تبين من عيون الأوراق أن الراتب التقاعدي الذي إستحقه المدعي يبلغ (٥٨٠,٣٩٨) ديناراً محسوباً بواقع ٦٥% من راتبه الاساسي المستحق له بعد توفيق أوضاعه وفقاً لأحكام هذا النظام،

وحيث أنه وإن كان تمييز صحفيي وكالة الانباء الاردنية (بترا) بإعطائهم رواتب أساسية أعلى أثناء وجودهم على رأس عملهم من رواتب نظرائهم الإداريين الذين هم في نفس درجاتهم من موظفي الوكالة ذاتها أو موظفي الدولة الاخرين أمراً مبرراً ، لعدم تماثل في المراكز القانونية بينهم وبين الموظفين الاداريين كما ظهر ذلك واضحاً في الاسباب الموجبه لنظام موظفي وكالة الانباء الاردنية (بترا) المبينة في هذا القرار، وهو أمر لا ينبذه مبدأ المساواة ولا ينطوي على مخالفة له وفقاً لما إستقر عليه قضاء المحاكم الدستورية، فإن تمييزهم بإعطائهم رواتب تقاعدية بعد إحالتهم على التقاعد على أساس إخضاع كامل رواتبهم الاساسية التي كانوا يتقاضونها لإحتساب تلك المستحقات أسوة بباقي موظفي الدولة الذين هم في نفس درجاتهم وهو ١٠٠% (مائة في المائة)، هو أمر غير مبرر ويسيء إلى مبدأ المساواة وذلك بعد أن زال عدم التماثل في المراكز القانونية الذي كان سائداً أثناء وجودهم على رأس عملهم بين الفئتين المنوه عنهما أعلاه بسبب إحالتهم على التقاعد.

وحيث أن الإكتفاء بإخضاع ٦٥% من رواتبهم الاساسية الشهرية كما ورد في نظام موظفي وكالة الانباء الاردنية (بترا) لغايات إحتساب مستحقاتهم التقاعدية الشهرية كان الهدف منه، هو تحقيق مبدأ المساواة بين الصحفيين المصنفين من موظفي وكالة الأنباء الاردنية (بترا)، وسائر الموظفين الإداريين الاخرين الذين هم من نفس درجاتهم سواء أكانوا من موظفي الوزارات والدوائر الحكومية أو من موظفي وكالة الانباء الاردنية (بترا) إدراكاً من المشرع بأن إخضاع كامل الراتب الاساسي الشهري لهم لإحتساب مستحقاتهم التقاعدية الشهرية لا يحقق مبدأ المساواة بينهم وبين غيرهم، وإنما يمس ذلك المبدأ، لأن الرواتب التقاعدية لصحفيي الوكالة لو تم إحتسابها على هذا الاساس لتمكنوا من إقتضاء رواتب تقاعدية أعلى من الرواتب التقاعدية لموظفي الدولة الاداريين الذين هم من نفس درجاتهم،

وحيث أنه لا يرد على هذا القول بأن المادة (١٤/ب) من نظام موظفي وكالة الانباء الاردنية هي غير دستورية، لأنها تعارضت مع قواعد قانون التقاعد المدني الذي يُخضع ما نسبته ١٠٠% من الراتب الاساسي لغايات إحتساب تقاعد موظفي الدولة وليس ما نسبته ٦٥% فقط من الراتب الاساسي وفقاً لما قضت به المادة (١٤/ب) المنوه عنها أعلاه-، فإن الرد على ذلك يتمثل بأن تعارض نظام مع نظام آخر أو مع قانون، أو تعارض قانون مع قانون آخر، هو أمر خارج عن نطاق الرقابة القضائية التي تباشرها المحكمة الدستورية

للقضاء بدستورية أو بعدم دستورية أي قانون أو نظام، بإعتبار أن هذا التعارض هو تعارض واقع في نطاق الرقابة القضائية للمحاكم النظامية عند تطبيقها للقوانين أو الأنظمة المختلفة إعمالاً لمبدأ قواعد التدرج القانوني، وأما مناط القضاء بعدم الدستورية التي تباشره المحكمة الدستورية حصراً، فهو خروج القانون أو النظام على الأحكام أو النصوص الدستورية فحسب لا عدم تعارض نظام مع نظام أو قانون مع قانون.

وليس أدلّ على صدق ما نقول، من حيث عدم إختصاص محكمتنا النظر في تعارض القوانين والأنظمة فيما بينها، أنّ من بين إختصاصات المحكمة الدستورية المصرية العليا التي حددتها المواد من ١٧٤ حتى ١٧٨ من القانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩ " تفسير النصوص التشريعية التي تثير خلافاً في التطبيق" ولعلّ من بين أبرز و أهم أوجه النصوص التشريعية التي تثير خلافاً في التطبيق تنازع أو تعارض النصوص التشريعية وفي مقدمتها قواعد التدرج القانوني، وهذا الوجه من وجوه الاختصاص لم يتضمنه إختصاص المحكمة الدستورية الاردنية إن في الدستور أو القانون، مع ملاحظة أنه لا يجوز للقانون – أي قانون – أن يضيف إلى الدستور ما لا يتضمنه إن كان ما أورده هذا الدستور من مواد أو إختصاصات قد أورده على سبيل الحصر والتحديد، وعليه لو أراد المشرع لدينا إحتذاء حذو المشرع المصري لما تردد في فعل ذلك صراحة بأن أضاف هذا الإختصاص لإختصاصات المحكمة الدستورية لدينا، وهو ما لم يقدم على فعله، الأمر الذي يتعيّن معه مراعاة واحدة من بين أهم وأبرز الطرائق الأصولية في التفسير والمتمثلة في أنه " إذا أراد الشارع قال وإن أبى سكت".

وحيث أنه وإن كان من حق أي طرف من أطراف الدعوى أن يطلب تطبيق أي قانون أو نظام عليه في معرض دعواه، إلاّ أن المحاكم المختصة هي التي تقرر تطبيق القانون أو النظام الواجب تطبيقه عليه، فليس من حق أحد إختيار ما يراد تطبيقه عليه من قوانين أو أنظمة بإعتبار أن مثل هذا الأمر يتعلق بالنظام العام الذي لا تجوز مخالفته. وهذا هو ما يجب العمل به في هذه القضية من حيث وجوب تطبيق نص المادة (١٤/ب) من نظام موظفي وكالة الأنباء الاردنية لا تطبيق ما ورد في قانون التقاعد المدني أو نظام الخدمة المدنية بناء على طلب المدعى في معرض دفعه بعدم دستورية نص المادة (١٤/ب) من نظام موظفي وكالة الأنباء الاردنية بترا، والسبب فيما نقول هو أن نص المادة (١٤/ب) جاء هو نص خاص ورد لتحديد الرواتب التقاعدية الشهرية لصحفيي وكالة الأنباء عند تقاعدهم، في حين أن النص الوارد إن في قانون التقاعد المدني أو نظام الخدمة المدنية هو نص عام يتعلق بتحديد الرواتب التقاعدية لموظفي الدولة الآخرين، والمبدأ القانوني الذي لا ينازع أو

يجادل فيه أحد، هو أنه إذا تعارض النص العام مع النص الخاص وجب تطبيق النص الخاص.

وحيث أنه من الثابت في هذه الدعوى، أن الدفع بعدم دستورية نص المادة ١٤/ب من نظام موظفي وكالة الأنباء الاردنية (بترا)، ينصب أساساً على وجوب مساواة الرواتب التقاعدية الشهرية التي يتقاضاها صحفيو وكالة الأنباء المذكورة عند إحالتهم على التقاعد، مع الرواتب التقاعدية الشهرية الاساسية لموظفي الدولة الاداريين، ولا ينصبّ البتة على مساواة الرواتب الاساسية الشهرية التي يتقاضاها الموظفون الاداريون العاملون في الدولة أثناء وجودهم في الخدمة، الأمر الذي يتوجب معه ضرورة مراعاة ذلك عند تطبيق مبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة (١/٦) من الدستور، على إعتبار أن الهدف المركزي من رفع الدعوى بعدم الدستورية هو ضرورة تحقيق المساواة بين الرواتب التقاعدية الشهرية للمتقاعدين أكانوا من الصحفيين أو الاداريين لا المساواة بين الرواتب الاساسية الشهرية لكلا الفئتين، هذه المساواة التي حققها النص المدفوع بعدم دستوريته، وهذا الفهم للمساواة يجب أن يجد صداه على تطبيق النص الدستوري المنوه عنه أعلاه، تحت طائلة الخروج عن الهدف المركزي الرئيس للدعوى، وتبعاً لذلك التضحية بجوهر أصيل لحساب التمسك بشكل خادع والذي إن تمت مراعاته لأُطيح بمبدأ المساواة في الحقوق والواجبات كما سبق أن بينا في سياق هذا القرار .

وأخيراً، وحيث أنه لا يصح أن يقال بأن حقوق صحفيي الوكالة قد مسَّت بعد إحالتهم على التقاعد نتيجة لإخضاع ٦٥% من رواتبهم الاساسية الشهرية فقط لإحتساب رواتبهم التقاعدية الشهرية بدلاً من ١٠٠%، نرى أن لا مجال لصحة هذا القول ما دام الهدف من هذا الإخضاع تحقيق المساواة في الحقوق التقاعدية بينهم وبين غيرهم من سائر موظفي الدولة الاداريين الاخرين الذين هم من نفس درجاتهم، خاصة بعد أن زال عدم التماثل في المراكز والأوضاع القانونية الذي كان سائداً أثناء وجودهم في الخدمة الفعلية والذي كان يبرر إعطاءهم رواتب أساسية شهرية أعلى من زملائهم الاداريين، هذا الزوال الذي تحقق إثر إحالتهم على التقاعد.

وتأسيساً على ما تقدم، فإنني أُقرر رد الدفع بعدم دستورية نص المادة ١٤/ب من نظام موظفي وكالة الانباء الاردنية (بترا) موضوعاً.

العضو القاضي
د.كامل السعيد

قرار المخالفة في الحكم رقم (٤) لسنة ٢٠١٤

الصادر عن الدكتور محمد سليم محمد غزوي

اما وقد ذهب الزملاء المحترمون اعضاء المحكمة الدستورية حول الدفع بعدم دستورية المادة ١٤/ب من نظام موظفي وكالة الانباء الاردنية وتعديلاته رقم ١٧ لسنة ٢٠١٠ الذي تقدم به سليم ساكت المعاني وبواسطة وكيليه المحاميين بتاريخ ٢٠١٤/٣/٢٠ بعد ان قررت محكمة العدل العليا بتاريخ ٢٠١٤/٥/٢٩ وقف السير في الدعوى رقم ٢٠١٤/١٠١ الذي تقدم بها المستدعي وموضوعها الطعن بالقرار الصادر عن المستدعى ضدها " لجنة التقاعد المدني بتاريخ ٢٠١٤/٢/٢٤ تتضمن تخصيص راتب تقاعدي وراتب اعتلال للمستدعي " واحالته الى المحكمة الدستورية " .

الى عدم دستورية نص الفقرة (ب) من المادة ١٤ من نظام موظفي وكالة الانباء الاردنية المشار اليها واعتبارها باطله بحجة انه"" انطوى على اخلال بالحق في المساواة المنصوص عليها بالمادة السادسة من الدستور "" وانه خالف المادة ٣١ من الدستور " وبحجة انه انطوى على مس بحقوق الطاعن المالية بما يخالف المادة ١٢٨ من الدستور "" .

فاني اذهب الى خلاف ما ذهبت اليه الاكثرية المحترمة "" اي الى رد الطعن لعدم الاختصاص وبالتالي فان الاحالة الى المحكمة الدستورية غير صحيحه وعلى المحكمة الدستورية عدم السير فيها .

اما لماذا ؟

نقطة البدء ان اتصال الدعوى الدستورية بالمحكمة الدستورية يجب ان يكون مطابقا للأوضاع القانونية والا تكون غير مقبولة . لهذا نصت المادة ٥٩ من الدستور على ان تختص المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة ..... " وتتحرك الرقابة الدستورية عليها وفقا لنص المادة ٦٠ من الدستور والمادة ٩/أ والمادة ١١و١٢ من قانون المحكمة الدستورية رقم ١٥ لعام ٢٠١٢ عن طريق الطعن مباشرة وعن طريق الدفع .

ولأنه لم يلتفت الى: ما امرت به المادة الثالثة والمادة ١٨٥ وما بعدها والمادة ١٩٠ من نظام الخدمة المدنية رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣ والمعمول به اعتبارا من ٢٠١٤/١/١ " " مع مراعاة احكام هذا النظام لا يعمل بالأنظمة والتعليمات الخاصة بالموظفين التي كانت مطبقه في اي دائرة خاضعه لأحكام هذا النظام او اخضعت لأحكامه بعد ٢٠١١/١٢/٣١" ولا الى كيف ذهب مجلس الوزراء في ٢٠١٤/٤/٦ الى اصدار النظام المعدل لنظام موظفي وكالة الانباء الأردنية رقم ٦٠ لسنة ٢٠١٤ "

ولأنه لم توضع المادة ٣١ من الدستور في وضعها الصحيح ولم يلتفت الى ما امرت به وشقيقاتها المواد ١١٤و١٢٠و١٢٤و١٢٥ من الدستور والمواد المكملة "١١/ب و ١٢/أ-١ من

القانون ، ولم يلتفت الى الخلاف البين بين قاعدتين شهيرتين هامتين " قاعدة عدم دستورية النظام " و " قاعدة عدم مشروعية النظام "

فقد انتج عدم الالتفات هذا ورتب تجاوزا للنصوص المذكورة وبالتالي اهدارا لما تعنيه وتتضمنه وذلك عندما ذهب الزملاء المحترمون الى قبول الدفع بعدم دستورية نظام موظفي وكالة الانباء الأردنية رقم ١٧ لسنة ٢٠١٠ الصادر بمقتضى المادة ١٤ من قانون وكالة الانباء الأردنية رقم ١١ لسنة ٢٠٠٩ والسير في الدعوى "

وبناء عليه سنبدأ من البداية :-

والبداية العودة الى الأنظمة التي اشارت اليها المادة ٥٩ من الدستور لنسارع الى القول بان هذه الأنظمة تتعدد وتتنوع في نظامنا القانوني الاردني وهي: أ) الأنظمة التنفيذية او الخاصة بتنفيذ القانون وقد نصت عليها المادة ٣١ من الدستور " الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط ان لا تتضمن ما يخالف احكامها ب) الأنظمة المستقلة او القائمة بذاتها وهي الواردة في المواد ١١٤و١٢٠ من الدستور ج) انظمة الامن او الضبط او كما يطلق عليها البعض لوائح البوليس وهي الواردة في المواد ١٢٤و١٢٥ من الدستور "

وعليه فان النظام / الأنظمة قد يخالف / تخالف الدستور مباشرة " عدم دستورية النظام " وقد يتوسط القانون بينه وبين الدستور فيأتي النظام مخالفا للقانون وان خالف الدستور في نفس الوقت بطريق غير مباشر " عدم مشروعية النظام "

وحيث يذهب فقه القانون العام " الدستوري والاداري " الى ان العيب المباشر الذي يصيب النظام هو في الغالب الاعم عيب عدم الدستورية وليس عيب عدم المشروعية يؤيد ذلك ان مخالفة الأنظمة لقواعد القانون لا تظهر بصوره مباشره سوى في نوع واحد من الأنظمة وهو " الأنظمة التنفيذية " اما الانواع الاخرى وهي الاكثر اهميه وخطورة فالغالب ان يصيبها عيب عدم الدستورية نظرا لغياب القانون في العلاقة بينها وبين الدستور في معظم الاحوال ومن ثم فلا يلحقها عيب عدم المشروعية الا في حالة مخالفتها للمبادئ القانونية العامة . " الاستاذ الدكتور سامي جمال الدين – اللوائح الإدارية – ص ٩١"

هذا ولئن كانت المادة ٥٩ وما بعدها من الدستور تجعل للمحكمة الدستورية اختصاص رقابة الدستورية على " الأنظمة النافذة " دون تقييد او تخصيص ، ولما لم تلجأ المحكمة الدستورية عندنا الى استعمال سلطتها التقديرية التي يقول بها ويؤيدها فقه القانون العام في تحديد نوع الأنظمة التي تختص بها ليقتصر الامر في مجال الرقابة على دستورية الأنظمة التي تتمتع بالصفة التشريعية والقوه الملزمة للتشريع " " الدكتور رمزي الشاعر – النظرية العامة للقانون الدستوري – ص ٩٢١ "

فان المادة ٣/٦١ من الدستور الاردني تتسع للقول انها احالت على القانون تنظيم هذا الاختصاص " يحدد القانون طريقة عمل المحكمة وادارتها وكيفية الطعن امامها وجميع الشؤون

المتعلقة بها وبإجراءاتها وبأحكامها وقراراتها وتباشر اعمالها بعد وضع القانون المتعلق بها موضع التنفيذ ويبين القانون حقوق اعضائها وحصانتهم "

الامر الذي يتعين على المشرع ان يحدد المقصود بالأنظمة التي ترد الرقابة الدستورية عليها وهنا سنسارع الى القول مع فقه القانون العام " الدكتور محمد فؤاد مهنا – القانون الاداري العربي ' الدكتور سعد عصفور – النظام الدستوري المصري - الدكتور مصطفى ابو زيد فهمي – الوسيط في القانون الاداري الدكتور الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية " ان الأنظمة التي تخضع للرقابة الدستورية هي فقط الأنظمة التي تتمتع بالصفة التشريعية والقوه الملزمة للتشريع ذلك لان الأنظمة التنفيذية تتضمن القواعد التفصيلية اللازمة لتطبيق القانون فهي انظمه تستند الى قوانين سنتها السلطة التشريعية . .

وحيث ان المادة ٣١ من الدستور الاردني تنص على ان " الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط ان لا تتضمن ما يخالف احكامها . فالسلطة التنفيذية عندنا تستمد حقها اذن في اصدار الأنظمة التنفيذية من الدستور مباشرة .جاء في الإرادة الملكية الصادرة في ٢٠١٠/٤/٦ " نحن عبدالله الثاني ابن الحسين ملك المملكة الأردنية الهاشمية بمقتضى المادة ٣١ من الدستور وبناء على ما قرره مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١٠/٤/٦ نأمر بوضع النظام الاتي : نظام رقم ١٧ لسنة ٢٠١٠ نظام وكالة الانباء الأردنية صادر بمقتضى المادة ١٤ من قانون وكالة الانباء الأردنية رقم ١١ لسنة ٢٠٠٩ "

وحيث يجوز اصدار الأنظمة التنفيذية بإذن صريح من البرلمان يشتمل عليه القانون الذي سنه "" يصدر مجلس الوزراء الأنظمة اللازمة لتنفيذ احكام هذا القانون ..... " المادة ١٤ من قانون وكالة الانباء الأردنية " فان هذا التصريح كما تقول محكمة القضاء الاداري المصرية لا يعدو ان يكون ترديدا للاذن العام الذي تضمنه الدستور فحكم الأنظمة التنفيذية التي اذن البرلمان للسلطة التنفيذية في سنها هو حكم الأنظمة التنفيذية التي سنتها السلطة التنفيذية وفقا للاذن العام الذي تضمنه الدستور " " القضية رقم ٩٩ لسنة ٢ق- تاريخ ١٩٥٠/٤/١٨

وحيث يذهب فقه القانون العام بالإجماع الى اعتبار الأنظمة التنفيذية " قرارات اداريه " من حيث مصدرها وقرارات اداريه تنظيميه من حيث موضوعها فان القضاء الاداري يخضعها لرقابة المشروعية اي " مطابقتها لقانون من القوانين " ويقضي بإلغائها وبتعويض المضرورين منها ، واذا اقتضى الامر مراجعة دستوريتها فهي اما ان يكون عدم دستوريتها راجعا الى عدم دستورية القانون الصادرة استنادا اليه فيكون من اختصاص المحكمة الدستورية دون غيرها رقابة دستورية هذا القانون واما ان يكون عدم دستوريتها راجعا اليها في ذاتها فيكفي ان يباشر القضاء الاداري صاحب الولاية العامة وفقا لنص المادة ١٠٠ من الدستور " تعين انواع جميع المحاكم ... على ان ينص هذا القانون على انشاء قضاء اداري على درجتين "" في شان المنازعات الإدارية ومنها تلك المتعلقة بمشروعية الأنظمة التنفيذية رقابته عليها بإلغائها او بتعويض المضرورين منها ولا يقيده ما تضمنته المادة ٥٩ من الدستور كما لا يقيده قانون المحكمة الدستورية ومن ثم يظل الاختصاص معقودا " للقضاء الاداري " " يراجع القرار الصادر من محكمة العدل العليا الأردنية في ٢٠١٢/٥/٢٨ " و يعزز هذا كما يذهب الى ذلك فقه القانون العام " الدكتور الطماوي –

ص٤٨٨ " ان الأنظمة التنفيذية تعبر عن ارادة السلطة التنفيذية وهي اقل مرتبه من القانون ومن انواع الأنظمة الاخرى من حيث قوتها وقيمتها ولا يجوز لها ان تخالف نصا قانونيا او ان تعدله او ان تلغيه او تفسره " " محكمة القضاء الاداري المصرية في القضية رقم ٩٩ لسنة ٢ق- تاريخ ١٩٥٠/٤/١٨ " .

وحيث ان قانون انشاء المحكمة الدستورية رقم ١٥ لسنة ٢٠١٢ ذهب بهذا الاتجاه ""جاء في المادة ١١/ب منه " يقدم الدفع بعدم الدستورية امام المحكمة الناظرة للدعوى بموجب مذكره يبين فيها الطاعن اسم القانون او النظام الذي اثير الدفع بعدم دستوريته ورقمه ونطاق الدفع بصورة واضحه ومحدده وما يؤيد ادعاؤه بان ذلك القانون او النظام واجب التطبيق على موضوع الدعوى ووجه مخالفته للدستور ..... "" كما نصت المادة ١٢/أ- ١ منه لكل من اطراف الدعوى ان يقدم مذكره الى المحكمة يعرض فيها بصورة واضحه ومحدده القانون او النظام الذي اثير الدفع بعدم دستوريته ونطاق هذا الدفع ووجه مخالفته للدستور ..... "

وحيث ان عبارة " ووجه مخالفته للدستور "" "" ووجه مخالفة الدستور "" تعني ان المقصود بالنظام / الأنظمة "" تلك التي تصدر استنادا الى الدستور لا الى القانون وبالتالي تخرج الأنظمة التنفيذية من مجموع الأنظمة التي يجوز الطعن بعدم دستوريتها .

وحيث ان النظام رقم ١٧ لسنة ٢٠١٠ وتعديلاته – نظام موظفي وكالة الانباء الأردنية الصادر بمقتضى المادة ١٤ من قانون وكالة الانباء الأردنية رقم ١١ لسنة ٢٠٠٩ نظام تنفيذي .

فإنني ارى في ضوء ما تقدم

ان ولاية المحكمة الدستورية لا تقوم لعدم توفر شرط قبولها الا وهو اتصالها بالدعوى اتصالا مطابقا للأوضاع التي قررتها المادة ٥٩ وما بعدها من الدستور وبالتالي فان الدعوى غير مقبولة لعدم اختصاص المحكمة الدستورية بمراجعة دستورية الأنظمة التنفيذية التي يخضعها القضاء الاداري لرقابة المشروعية .

عضو المحكمه الدستوريه

أ.د محمد سليم محمد غزوي