قرار تفسير رقم (٦) لسنة ٢٠١٣

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.

بناء على قرار مجلس الأعيان بتاريخ ٢٠١٣/٤/١٤ والمتضمن طلب تفسير المادة ٢/٢٣/و ، والمادة ١٢٠ 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 الاطلاع على كتاب رئيس مجلس الأعيان بالإنابة رقم ٥٧٣/٢/٦/٣ تاريخ ٢٠١٣/٤/١٤ أن مجلس الأعيان الخامس والعشرين قرر في جلسته الخاصة من الدورة غير العادية المنعقدة بتاريخ ٢٠١٣/٤/١٤ وقبل الشروع في مناقشة مشروع قانون الأئمة والعاملين في الأوقاف الإسلامية لسنة ٢٠١٢ أن يطلب التفسير المشار إليه أعلاه.

وبعد التدقيق والمداولة وبالرجوع إلى المادة (١٦) بفقرتيها الثانية والثالثة من الدستور الاردني التي جاءت في سياق التعديلات الدستورية المنشورة في عدد الجريدة الرسمية رقم ٥١١٧ تاريخ ٢٠١١/١٠/١ نجد أنها تنص على" ٢- للأردنيين حق تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور" ٣- ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية ومراقبة مواردها"

وحيث أن المادة ٢٣ من الدستور قد عالجت المسائل المتعلقة بالعمل وحقوق العمال بالنسبة لجميع المواطنين الاردنيين ضامنه لهم حقهم في العمل وحمايته وموجبة على الدولة توفيره لهم ضمن تشريعات خاصة بهم تتضمن المبادئ المنصوص عليها في بنود الفقرة الثانية من المادة ٢٣ من الدستور والمتمثلة فيما يلي:

أ- إعطاء العامل أجراً يتناسب مع كمية عمله وكيفيته.

ب- تحديد ساعات العمل الاسبوعية ومنح العمال أيان راحة اسبوعية وسنزية مع الأجر.

ج- تقرير تعويض خاص للعمال المعيلين، وفي أحوال التسريح والمرض والعجز والطواري الناشئة عن العمل.

د- تعيين الشروط الخاصة بعمل النساء والأحداث .

ه- خضوع المعامل للقواعد الصحية.

و- تنظيم نقابي حر ضمن حدود القانون.

في حين نصت المادة (١٢٠) من الدستور على أن " التقسيمات الإدارية في المملكة الاردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسمائها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعيّن 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 (٢٣) من الدستور بموجب تشريعات تنهض بها السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل 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 تمارِس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي أوكله إليها الدستور بحيث لا تتجاوز سلطة دستورية على صلاحيات سلطة أخرى، وبحيث تلتزم كل سلطة حدود اختصاصها الذي حدده الدستور، وإلاّ شكّل هذا التجاوز إفتئاتاً من قبل سلطة على أخرى وإخلالاً بمبدأ الفصل بين السلطات.

وحيث أن نص المادة (٢/١٦و٣) من الدستور الاردني كما أُشير سابقاً قد جاء مطلقاً وشاملاً دون تفرقة بين الموظفين العموميين وغيرهم من الاردنيين ، مكرساً هذا النص المبدأ المتمثل في أن المطلق يجري على إطلاقه ما لم يرد ما يقيده .

وحيث أن المادة (١/١٢٨) من الدستور الاردني - والتي جاءت هي الاخرى في سياق التعديلات الدستورية الصادرة في عام ٢٠١١ -، قد أحاطت الحقوق والحريات التي يتمتع بها الاردنيون 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 ٤/٢٣ من الإعلان العالمي لحقوق الانسان لعام ١٩٤٨ التي تنص على " لكل شخص حق إنشاء النقابات مع آخرين والإنضمام إليها من أجل حماية مصالحه " تم التصديق عليه في ١٠كانون الأول ١٩٤٨، وتؤكد هذا الحق ،المادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ التي تنص على " لكل فرد الحق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه " تم التصديق عليه في ٣ كانون الثاني ١٩٧٦، وكذلك فإن حرية تكوين النقابات والأحزاب السياسية مكفولة بنص المادة ٨/ب من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦ في قولها " تتعهد دول الأطراف في هذا العهد كفالة حق كل شخص بتكوين نقابات إما بالاشتراك مع الآخرين وفي الانضمام إلى النقابة التي يختارها وحق النقابات في إنشاء الاتحادات أو اتحادات حلافية قوميه وحق هذه الاتحادات في تكوين منظمات نقابية دولية أو الانضمام إليها لممارسة نشاطها بحرية" تم التصديق عليه في ٣ كانون الثاني١٩٧٦.

وفي هذا السياق أيضاً ما تضمنه دستور منظمة العمل الدولية بمقتضى المادة (١) وما بعدها من الاتفاقية رقم ٨٧ بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي، وكذلك الاتفاقية رقم ٨٩ بشأن حق التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية، كما واستقر الرأي في عام ١٩٨٧ على اعتماد "اتفاقية علاقات العمل في الخدمة العامة"، حيث كفلت هذه الاتفاقية حق التنظيم النقابي للموظفين العموميين بالمعنى الذي يتسع لجميع الأشخاص الذين تستخدمهم السلطات العامة انبثق 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 مثيل 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 الاختصاص الأصيل في التشريع".

قراراً صدر في ١٥ / رمضان / ١٤٣٤ ه الموافق ٢٤ / ٧ / ٢٠١٣

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

قرار مخالفة

صادر عن العضو د. عبد القادر الطورة

في طلب التفسير رقم (٦) لسنة ٢٠١٣

أُخالف الأكثرية المحترمة فيما انتهت 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 كِلتيهما معاً رغم الاختلاف 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 والارتفاع بمستواها ورعاية مصالح أعضائها. وهي نقابة إجبارية ملزمة لأرباب المهنة الحرة بالانضمام 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 ب"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 بالانضمام إليها. ويجوز للعضو في النقابة المهنية إذا كان عاملاً لدى الغير وانطبقت عليه شروط نقابة عمالية معينة للانضمام 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 ٢/٢٣/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 ٧ لسنة ١٩٨٦، ونظام الوعظ والإرشاد والخطابة والتدريس في المساجد رقم ١١ لسنة ١٩٨٧، 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 .

أمـــا الموظفـــون العموميـــون عمومـــاً فـــي وزارة الأوقـــاف والشـــؤون والمقدســـات الإســـلامية بمـــن فـــيهم الأئمـــة وكـــذلك العـــاملون فـــي غيرهـــا مـــن الـــوزارات والـــدوائر الحكوميـــة والمؤسســـات العامـــة الخاضـــعون لنظـــام الخدمـــة المدنيـــة وأنظمـــة خاصـــة بـــالبعض مـــنهم فهـــم ممـــن ينطبـــق علـــى كـــل مـــنهم وصـــف العامـــل ويحـــق لكـــل فئـــة مـــنهم إنشـــاء نقابـــة عماليـــة للـــدفاع عـــن مصـــالحهم ولكـــن بموجـــب تـــرخيص مـــن جهـــة حكوميـــة بنـــاء علـــى تنظـــيم تشـــريعي نقـــابي لا بـــد مـــن وجـــوده فـــي نظـــام الخدمـــة المدنيـــة علـــى شـــاكلة مـــا هـــو موجـــود فـــي قـــانون العمـــل بخصـــوص النقابـــات العماليـــة تطبيقـــاً لحكم المادة ٢/٢٣/و من الدستور بالنسبة للموظفين العموميين.

لـــذا، وبنـــاء علـــى مـــا تقـــدم، فـــإنني أرى - خلافـــاً بـــل توضـــيحاً وحصـــراً وتحديـــداً لـــرأي الأكثريـــة المحترمـــة - أنـــه لا يجـــوز إنشـــاء نقابـــة مهنيـــة للائمـــة والعـــاملين فـــي الأوقـــاف الإســـلامية ولا للأئمـــة وحـــدهم بقـــانون خـــاص، وإنمـــا يجـــوز لهـــم - دســـتورياً - ولأي فئـــة مـــن المـــوظفين فـــي أي وزارة أو دائـــرة أو هيئـــة أو مؤسســـة أو ســـلطة حكوميـــة إنشـــاء نقابـــة عماليـــة خاصـــة بهـــم للـــدفاع عـــن مصـــالحهم ولكـــن بموجـــب تـــرخيص مـــن جهـــة حكوميـــة وبنـــاء علـــى تنظـــيم تشـــريعي خـــاص بنقابـــاتهم لا بـــد مـــن وجـــوده مقـــدماً فـــي نظـــام الخدمـــة المدنيـــة بحيـــث تنشـــأ هـــذه النقابـــات العماليـــة وتمـــارس أعمالها ونشاطاتها وفقاً لقواعد وأصول وضوابط قانونية.

قراراً بالمخالفة صدر في ٢٤/ ٧ / ٢٠١٣

العضو/ المخالف

د. عبد القادر الطورة