الحكم رقم (٣) لسنة (٢٠١٩)

الصادر باسم صاحب الجلالة الملك عبد الله الثاني ابن الحسين المعظم

ملك المملكة الأردنية الهاشمية

المحكمة الدستورية

بالجلسة المنعقدة برئاسة الرئيس السيد هشام التل وعضوية السادة، منصور الحديدي، الأستاذ الدكتور نعمان الخطيب ، محمد الذويب، محمد علي العلاونة، محمد المبيضين ، قاسم المومني ، فايز حمارنة ، الدكتور أكرم مساعدة ، محمد المحادين.

في الطعن المقدم من الطاعنين (المدعين) بالدعوى الأصلية، المسجلة لدى محكمة بداية الحقوق في عمان برقم (٢٠١٦/١٦٩٤) ، وهم :

١- الشركة المتخصصة لذوي الاحتياجات الخاصة مالكة مركز المتخصصة لذوي الاحتياجات الخاصة.

٢- الدكتورة جهاد سليم جميل النابلسي بصفتها الشريكة المفوضة بالتوقيع عن شركة المتخصصة لذوي الاحتياجات الخاصة.

٣- لميعة حسن حينا ، بصفتها الشريكة المفوضة بالتوقيع عن الشركة المتخصصة ، لذوي الاحتياجات / وكيلهم المحامي الدكتور راتب الجنيدي.

١-بمواجهة المدعى عليهم :

١-وزير التنمية الاجتماعية بالاضافة لوظيفته.

٢-وزير التنمية الاجتماعية بالوكالة بالاضافة لوظيفته.

٣- الأمين العام ، عن وزير التنمية الاجتماعية بالوكالة.
٤- وزارة التنمية الاجتماعية.
٥- المحامي العام المدني بصفته الممثل للمدعى عليهم.
للمطالبة بإزالة ضررٍ ، وبخسارات مالية ، وتعويضات عن عطل وأضرار مادية ، وإسترداد كفالة مقدرة بمبلغ (٤١) ألف دينار لغايات الرسوم.

بعد الاطلاع على سائر الأوراق المضمومة للملف الوارد من محكمة التمييز، تنفيذاً لقرارها الصادر بالطلب رقم (٥/ط/٢٠١٩) ، المتعلق بالدفع بعدم دستورية نظام مراكز الأشخاص ذوي الإعاقة رقم (٤٠) لسنة (٢٠١٤) والمادة (١٢) منه بجميع فقراتها، تبين :

أن محكمة الدرجة الأولى ، بعد أن استكملت إجراءات التقاضي ، قررت بتاريخ (٢٠١٨/٣/٢٨) رد دعوى (المدعين) الطاعنين ، فاستأنفوا هذا القرار لمحكمة إستئناف عمان، وسجل قضية استئنافية برقم (٢٠١٨/٤٠٥٢٢) ، وبعد نظرها مرافعة، قضت بتاريخ (٢٠١٩/٢/٢٧) ، وجاهياً برد دعوى المدعيتين ، الدكتورة جهاد ، ولميعة لعدم الخصومة ، ورد الاستئناف وتأييد الحكم البدائي المستأنف ، بالنسبة للشركة المتخصصة ، ومركز المتخصصة لذوي الاحتياجات الخاصة.

لم يقبل الطاعنون (المدعون) بقضاء محكمة الاستئناف ، وقدموا لائحة تمييز بتاريخ (٢٠١٩/٣/٢٨) ، وأرفق وكيل المميزين مع التمييز ، طلب الدفع بعدم دستورية نظام مراكز الأشخاص ذوي الإعاقة المشار إليه بأعلاه ، وسجل هذا الطلب لدى محكمة التمييز برقم (٥/ط/٢٠١٩) ، وتضمن الأسباب التي أقام الطاعنون بالاستناد إليها طعنهم للدفع بعدم الدستورية وهي :

أولاً: إن نظام مراكز الاشخاص ذوي الإعاقة رقم (٤٠) لسنة (٢٠١٤) ، صدر بالاستناد لأحكام الفقرة (٣) من المادة (٤) من قانون وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل وتعديلاته رقم (١٤) لسنة (١٩٥٦) ، ومنح هذا النظام ، وزير الشؤون الاجتماعية ، والوزارة ، الاختصاص في تنظيم حقوق ورعاية المعوقين ، مما يخالف مخالفة صريحةً ومباشرةً لأحكام الفقرة (٥) من المادة (٦) من الدستور ، إذ لا يجوز منح الاختصاص لسلطةً إدارية بموجب نظام في حين أن المشرع حدد أن يكون هذا الاختصاص بقانون لما يلي:

أ- إن الفقرة (٥) من المادة (٦) من الدستور تنص صراحة على أن حماية ذوي الاعاقة تكون بقانون.

ب- إن أحكام قانون حقوق الاشخاص ذوي الاعاقة رقم (٢٠) لسنة (٢٠١٧) ، تضمنت تنظيم

كافة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة ، بما في ذلك فرض أحكام جزائية عقابية ، وتدابير إحترازية ، كما هو الحال بنصِ المادتين (٣٠) و (٤٨) من هذا القانون .

ج- إن قانون وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل رقم (١٤) لسنة (١٩٥٦) وما طرأ عليه من تعديلات ، لم ينظم قواعد عامة ، كما لا يوجد فيه أساسٌ ، لتنظيم حماية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة ، بخلاف ما هو منصوص عليه بقانون الأشخاص المعوقين رقم (٣١) لسنة (٢٠٠٧) ، وبقانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة رقم (٢٠) لسنة (٢٠١٧) .

د- إن المادة (٧) من قانون حقوق الأشخاص المعوقين رقم (٣١) لسنة (٢٠٠٧) ، تنص على أَن المجلس الأَعلى للأشخاص المعوقين ، يتولى صلاحيات اقتراح وتعديل التشريعات ، والأنظمة ، والتعليمات ، ذات العلاقة بهؤلاء الأشخاص .

ثانياً : إن المادة (١٢) من نظام مراكز الأشخاص ذوي الإعاقة، المطعون بعدم دستوريته تخالف المادة (٣١) من الدستور ، إذ ليس للسلطةِ التنفيذية وضع تدابير جزائية ، فالمشرع أعطى بمقتضى المادة (٣١) من الدستور ، للسلطة التنفيذية الحقَّ

في إصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذ القوانين ، في حدود الضرورة ، ودون أن تضيف للقوانين تعديلاً أَو حُكماً جديداً ، وذلك لأَنَّ:

١- لفظ (اللازمة) في المادة (٣١) من الدستور ، تتضمن أن على السلطة التنفيذية التزام حدود الضرورة في مجال اصدار الأنظمة ، ولا تستطيع أن تتجاوز الحدود التي رسمها لها المشرع في الدستور ، فهي مجرد سلطة تابعةٍ، تخضع لأحكام القانون .

٢- إضافة حكم في النظام زيادة على ما تضمنهُ القانون أمرٌ محظورٌ على السلطة التنفيذية، التي منحها المشرع حق اصدار الأنظمة التنفيذية ، بصورةٍ استثنائيةٍ ، لعلة أَنّ هذا الحق من اختصاص السلطة التشريعية .

ثالثاً : إنّ منح وزير التنمية الإجتماعية اصدارَ قرارات بفرض أَحكامٍ جزائيةٍ / تدابير احترازية ، كالإغلاق ، إنما يشكل اعتداءً على اختصاصات السلطة القضائية والنيابة العامة ، ويخالف أحكام المادة (١٠٢) من الدستور ، وتكون المادة (١٢) من النظام المطعون بعدم دستوريته، مخالفةً لحكم الدستور ، هذا فضلاً عن أن قانون حقوق الأشخاص المعوقين رقم (٣١) لسنة (٢٠٠٧) ، وقانون وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل الذي صدر النظام المطعون بعدمِ دستوريته إستناداً لأحكام الفقرة (٣) من المادة (٤) منه ، لم

يَمنحْ أيا منها وزير الشؤون الاجتماعية والعمل ، اختصاصَ فرضِ أحكام جزائية / تدابير إحترازية ، وإن قانون العقوبات هو الذي ينظم الأحكام الجزائية ، بما في ذلك التدابير الإحترازية .

رابعاً : إن المادة (١٢) من نظام مراكز الأشخاص ذوي الإعاقةِ ، المطعون بعدم دستوريته ، تُمثل اعتداءً على اختصاص السلطة التشريعية ، وعلى مبدأ المساواةِ المنصوصِ عليه في المادةِ (١/٦) من الدستور ، وأن المادة (٣) من قانون العقوبات تنص على أنه (لا جريمة إلاّ بنصٍ ولا يُقضى بأيّ عقوبةٍ أو تدبير لم ينص القانون عليهما ، حين اقتراف الجريمة، وتعتبر الجريمة تامة إذا تمت أَفعال تنفيذها، دون النظر إلى وقت حصول النتيجة) .

وتنص المادة (٢٨) من قانون العقوبات على أن التدابير الاحترازية هي :

١- المانعة للحرية .
٢- المصادرة العينّية.
٣- الكفالة الاحتياطية .
٤- إقفالُ المحل.
٥- وقف هيئة معنوية عن العمل أو حلها.

وتنص المادة (٣٥) من قانون العقوبات على :

١- يجوز الحكم باقفال المحل الذي ارتكبتْ فيه الجريمة، بفعل صاحبه أو برضاه ، لمدة لا تقل عن شهر ، ولا تزيد على سنةٍ ، إذا أجاز القانون ذلك بنص صريح.

٢- إن إقفال المحل المحكوم به ، من أجلِ أفعالٍ جرميةٍ أو مخلةٍ بالآداب يستلزم منع المحكوم عليه أو أيٍّ من أفراد أُسرتِه ، أو أيّ شخصٍ تَملّكَ المحل أو استأجرهُ وهو عالمٌ بأمرهِ من أن يُزاول فيه العمل نفسه.

٣- إن هذا المنع لا يتناول مالك العقار ، وجميع من لهم على المحل حق امتياز ، أو دين إذا ظلُّوا بمعزلٍ عن الجريمة.

وتنص المادة (٣٦) من قانون العقوبات على أنهُ : (يُمكنُ وقفُ كلِّ نقابةٍ أو شركة او جمعية وكلُّ هيئةٍ اعتباريةٍ ، ما خلا الإدارات العامة ، إذا اقترف مديرها ، أو أَعضاءُ إدارتها أو ممثلوها أو عمالها باسمها أو باحدى وسائلها ، جنايةً أو جنحةً مقصودة ، يعاقب عليها بسنتي حبسٍ على الأقل).

وبمقابلةِ نص المادة (١٢) من النظام المطعون بعدم دستوريته، مع المبادئِ والنصوصِ القانونية في قانون العقوبات ، يتبيّن مدى التجاوز والغُلُّو الذي تضمنتهُ

أَحكام هذه المادة في الإفتئَاتِ على المبادئِ العامة ، وعلى أحكامِ قانون العقوبات، وعلى الحقوق الدستورية .

خامساً : إن المادة (١٢) من النظام المطعون بعدم دستوريته، صدرتْ بالإستنادِ لنظامٍ يخالف أحكام الفقرة (٤) من المادة (١٠١) من الدستور فهذه المادةُ الدستوريةُ تُشكل أصلاً ومبدأً ثابتاً في كافةِ الدساتير والمواثيق الدولية ، لأنها تتعلقُ بحياةِ الإنسان، وحقوقه ، وحريته، بحيثُ يُحظرُ العبثُ بها من خلال إِصدار قراراتٍ ، ليس لها صِفةُ الحكم القضائي القطعي .

سادساً : إن المادة (١٢) إياها من النظام المطعون بعدم دستوريتهِ ، مخالفة لمبدأ ، الوضوح واليقين في التجريم والعقاب ، إذ أن عبارات هذه المادة تتصف بالعموم والشمول والإبهام ، على نحوٍ يتناقضُ مع القواعد القانونية المستقرةِ في قانون العقوبات المقارن التي توجب أن تكون درجة التحديد واليقين الناظمة لأحكامها على أعلى مستوياتها ، الأمر الذي يحفزُ المسؤولين عن تنفيذ أحكام هذه المادة ، لإتخاذ قراراتٍ تعسُّفية ودون قيود ولا ضوابط.

وجدت محكمة التمييز أن شروط الدفع بعدم الدستورية متوفرة ، على النَّحوِ الواردِ في مذكرةِ الجهةِ

الطاعنة ، فقررت عملاً بالفقرة (د) من المادة (١١) من قانون المحكمة الدستورية رقم (١٥) لسنة (٢٠١٢) إحالة الطعن لمحكمتنا .

استكمالاً للاجراءات ، تولت رئاسة المحكمة الدستورية تنفيذ حكم البندين (١ ، ٢) من الفقرة (ب) من المادة (١٢) من قانون المحكمة الدستورية النافذ وأرسلت نسخة من قرار الإحالة الصادر عن محكمة التمييز إلى كلٍ من السادة :

١- رئيس مجلس الأعيان .
٢- رئيس مجلس النواب.
٣- رئيس الوزراء ، بمقتضى الكتب المنتهية على التوالي بالأرقام (٤٢١ ، ٤٢٢، ٤٢٠) والمؤرخة بتاريخ واحدٍ هو يوم (٢٠١٩/٩/٢٩) .

ورد كتاب رئيس الوزراء المؤرخ في (٢٠١٩/١٠/٨) والمنتهي بالرقم (٤١٨٨٠) مرفق به كتاب رئيس ديوان التشريع والرأي المنتهي بالرقم (٣) ومؤرخ في (٢٠١٩/١٠/٨) ، للعلم بمضمونه.

خلصت مذكرة ديوان التشريع والرأي ، إلى القول بأن نظام مراكز الأشخاص ذوي الإعاقة رقم (٤٠) لسنة (٢٠١٤)، والمادة (١٢) منه بجميع فقراتها ، تتفق وأحكام الدستور ، وأسباب الطعن ، لا ترد عليه وتستوجب الرد .

كما قدم وكيل الجهة الطاعنة مذكرة توضيحية لجوانب الطعن بعدم الدستورية وفقاً لحكم البند (١) من الفقرة (أ) من المادة (١٢) من قانون المحكمة الدستورية النافذ .

تقرر الاكتفاء بما تم تقديمه من مذكرات ، ورؤية هذا الطعن تدقيقاً تطبيقاً لحكم المادة (١٤) من قانون المحكمة الدستورية .

في الموضوع :

بعد التدقيق ، واستقراء النصوص التشريعية ذات العلاقة ، وتمحيص الأسباب التي ساقتها الجهة الطاعنة ، إسناداً لدفعها بعدم دستورية نظام مراكز الأشخاص ذوي الإعاقة والمادة (١٢) منه ، والمداولة أصولاً نجد :

أَن نظام مراكز الأشخاص ذوي الإعاقة رقم (٤٠) لسنة (٢٠١٤)، قد صدر بالاستناد لأحكام الفقرة (٣) من المادة (٤) من قانون وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل رقم (١٤) لسنة (١٩٥٦) وما طرأ عليه من تعديلات ، وتنص المادة (٤) الباحثة في موضوع صلاحية وضع الأنظمة على أن :

(لمجلس الوزراء، بناءً على تنسيب الوزير ، وبموافقة الملك ، أن يصدر أَنظمة تتعلق بالأمور التالية :

١- .....
٢- .....
٣- الاشراف على الهيئات والمؤسسات المحلية والاجنبية والدولية الخاصة والعامة التي تقدم مساعدات مادية أو معنوية وتشتغل بالرعاية الاجتماعية ، وأعمال البِّر والاحسان ، أو تشرف عليها ، وكذلك الإشراف على تسجيل هذه المؤسسات المختلفة وتوجيهها ، ودعم الجهود التي تبذلها هذه الهيئات والمؤسسات في خدمة المجتمع).

إن هذا النظام المطعون بعدم دستوريته ، قد تضمَّنَ فيما تضمّنهُ ، من شروط واجراءات تسجيل المراكز الخاصة بالأشخاص ذوي الاعاقة التزامات ومحظورات ، على النحو المبسوط بالمادتين (٩ ، ١١) منه، كما أنه أناط بوزارة التنمية الاجتماعية ، حق توليِّ الإشراف والرقابة والتفتيش على المراكز ، وأجازت المادة (١٠) منه للوزارة في سبيل تنفيذ المهام الموكولة إليها ، أن تتخّذ ما يلزم من التدابير والاجراءات .

لم يُغفِلْ النظام المطعون بعدم دستوريته ، الإضاءة ، على الاجراءات التي بمقدور وزير التنمية الإجتماعية إتخاذها، في حال مخالفة المركز لأيِّ حكمٍ من أحكام هذا النظام ، أو التعليمات الصادرة بمتقضاهُ ، أو النظام الداخلي للمركز ، فكان منطوق المادة (١٢) منه ، على موعد مع

إجـــراءاتٍ متدرجـــةٍ ، ابتـــدأت بالإنـــذار الخطـــي لإزالـــة المخالفـــة خـــلال شـــهر مـــن تـــاريخ الإنـــذار ، ومـــروراً بـــالإغلاق لمـــدة ثلاثـــة أشـــهر ، وإنتهـــاءً بالغـــاء التـــرخيص ، إذا لـــم يُصَـــوِّب المركـــز أوضاعه ، خلال المدة الممنوحة له لهذه الغاية.

إن هـــذه النصـــوص ، تـــدل دلالـــة يقينيـــة ، بـــأن لـــوزارة التنميـــة الاجتماعيـــة ، ووزيرهـــا ، ســـلطةٌ الاشـــراف والرقابـــة والتفتـــيش علـــى المراكـــز ولهـــا فـــي ســـبيل ذلـــك اتخـــاذ التـــدابير والاجـــراءات الكفيلـــة بارســـاء حكـــم القـــانون والنظـــام ، وعـــدم الخروج على أحكامهما.

إنَّ ســـلطة الاشـــراف تعنـــي فيمـــا نـــراه، أنهـــا القيـــادة والادارة والتوجيـــه ومراقبـــة حســـن تطبيـــق التشـــريع الخـــاص بذلك .

إنَّ مـــن مقتضـــيات التـــدابير والاجـــراءات التـــي تتخـــذها الســـلطة المشـــرفة، اســـتنادها لمؤيـــدٍ قـــانوني يعطيهـــا المِكْنَـــةِ، لإصـــدار قـــراراتِ توقيـــعِ جـــزاءاتٍ إداريـــةٍ ، متدرجـــةٍ ، حســـب نـــوع المخالفـــة وجســـامتها، أمّـــا إذا غـــاب هـــذا المؤيـــد القـــانوني فـــإن مـــا يتســـنى للجهـــة المشـــرفة القيـــام بـــه ، يغـــدو مـــن قبيـــل النصائح الأخلاقية والأدبية .

وحيـــث أن مـــا تضـــمنهُ النظـــام المطعـــون بعـــدم دســـتوريته مـــن إجـــراءاتٍ وتـــدابير يتفـــق مـــع التفســـير القـــانوني والمشـــروع لمفهـــوم الاشـــراف ، ويجعـــل قـــول الجهـــة الطاعنـــة بـــأن قـــانون

العقوبات هو المكان الطبيعي لها ، غير مستندٍ لأساس سليم من التشريعات النافذة بهذا الخصوص .

وحيث أن الاجراءات الملمع عنها في المادة (١٢) من النظام المطعون بعدم دستوريته ، هي في حقيقتها ، إجراءات إدارية تمارسها سلطة الادارة بحكم صلاحيتها الادارية ، وهي ليست بصدد تطبيق قانون العقوبات .

وحيث أنّ ما ذهبت إليه الجهة الطاعنة من النعي على أن نظام مراكز الأشخاص ذوي الاعاقة المطعون بعدم دستوريته ، والمادة (١٢) منه بجميع فقراتها ، يخالف أحكام المواد (١/٦، ٥/٦، ٣١ ، ١٠١/٤، ١٠٢) من الدستور لا يقوم على أساسٍ من الواقع والقانون ، إذ ليس في هذا النظام ما يخالف النصوص الدستورية التي اعتمدتها الجهة الطاعنة.

وحيث أن القول بتخطئة صدور النظام المطعون فيه استناداً لقانون وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل رقم (١٤) لسنة (١٩٥٦) ، وأنه كان يتوجب صدور هذا النظام وفق أحكام قانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة رقم (٢٠) لسنة (٢٠١٧)، إنمّا هو قول مردود ، لعلة أنّ قانون الاشخاص ذوي الاعاقة له غاياته وأهدافه ومنسّقوهُ ، من خلال تشكيل المجلس الأعلى لحقوق ذوي الإعاقة ، وتقديم الخدمة والرعاية لهم في حين أن دور وزارة التنمية الاجتماعية في مراكز الاعاقة هو دور متخصصٌ يشمل ما سبقت الإشارة إليه، من عبء الإشراف ، وإتخاذ ما يقتضيه ذلك من قراراتٍ واجراءاتٍ إدارية بشأن تلك المراكز.

وحيث أنه على ضوءِ تطور مفهوم الدولة في العصر الحاضر ، إزدادت الحاجات العامة في كافة النواحي الاقتصادية والاجتماعية ، والسياسية ، وبطبيعة الحال فقد اتسع نطاق التشريع وتنّوعٍ ، وأخذ المشرع يكتفي بوضع القواعد العامة الرئيسية ، وترك إلى السلطة التنفيذية ، بما اكتسبتهُ من خبرةٍ ومران في شؤون الإدارة، مُهمة استكمال النصوص التشريعية ، بأنظمةٍ تصدر لهذه الغاية ، وضمن حدود الخطوط العامة الرئيسية التي وضعها المشرع، وهذه الأنظمة ما هي إلاّ تابع للقانون ، وتعيش في ظله ، ومطبقةً له فحسب .

وهدياً بالقَدْرِ الذي أوضحناه بأعلاه ، يتهاوى تمسك الجهة الطاعنة ، بأنه كان ينبغي صدور النظام المطعون فيه استناداً لأحكام قانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة رقم (٢٠) لسنة (٢٠١٧) ، وليس بالاستناد لأحكام قانون وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل رقم (١٤) لسنة (١٩٥٦).

وعليه وتأسيساً على ما تقدم ، ترى محكمتنا أن أسباب الطعن المثارة ، لا تنال من نظام مراكز الأشخاص ذوي الإعاقة رقم (٤٠) لسنة (٢٠١٤) والمادة (١٢) منه ، وحقيقة بالرد .

لهذا نقرر الحكم برد الطعن .

حكماً صدر في اليوم السابع من شهر ربيع الأول لعام (١٤٤١) هجري

الموافق لليوم الرابع من شهر تشرين الثاني لعام (٢٠١٩) ميلادي

عضو	عضو	الرئيس
د. نعمان الخطيب	منصور الحديدي	هشام التل
عضو	عضو	عضو
محمد المبيضين	محمد علي العلاونة	محمد الذويب
عضو	عضو	عضو
د. أكرم مساعدة	فايز حمارنة	قاسم المومني

عضو

محمد المحادين