

## قرار التفسير رقم (2) لسنة 2014

الصادر عن المحكمة الدستورية المنعقدة برئاسة نائب الرئيس السيد فهد أبو العثم النصور وعضوية السادة : أحمد طبيشات والدكتور كامل السعيد و فؤاد سويدان ويوسف الحمود والدكتور عبد القادر الطوره والدكتور محمد سليم الغزوي ومنصور الحديدي والدكتور نعمان الخطيب .

وقد تنحى عن المشاركة بالنظر في طلب التفسير كل من رئيس المحكمة السيد طاهر حكمت والسيد مروان دودين استناداً للمادة (2/132) من قانون اصول المحاكمات المدنية لأنهما كانا عضوين في مجلس الامة السادس عشر ، كما تنحى الدكتور خلف الرقاد عن المشاركة في طلب التفسير استناداً للمادة (135) من القانون المشار اليه لاستشعاره الحرج .

بناءً على طلب من مجلس الوزراء بقراره المتخذ في جلسته المنعقدة بتاريخ 2014/9/24 اجتمعت المحكمة بتشكيلها أعلاه لتفسير المواد (52 و 1/65 و 66 و 1/68 و 2/75 و 76 و 3/78 و 2/93) من الدستور وبيان ما إذا كانت تجيز:

- 1- اخضاع مدة العضوية في مجلس الامة للتقاعد المدني .
- 2- ما إذا كان يجوز ان ينص قانون ذو أثر مالي على سريان مفعوله بأثر رجعي لتعديل مراكز قانونية اكتملت في ظل سريان قانون سابق وبما يرتب زيادة في النفقات العامة .

وبالرجوع الى النصوص الدستورية موضوع طلب التفسير نجد أنها تنص على ما يلي :

#### المادة (52) :

لرئيس الوزراء أو للوزير الذي يكون عضواً في احد مجلسي الاعيان والنواب حق التصويت في مجلسه وحق الكلام في كلا المجلسين ، أما الوزراء الذين ليسوا من أعضاء احد المجلسين فلهم أن يتكلموا فيهما دون أن يكون لهم حق التصويت وللوزراء أو من ينوب عنهم حق التقدم على سائر الأعضاء في مخاطبة المجلسين والوزير الذي يتقاضى راتب الوزارة لا يتقاضى في الوقت نفسه مخصصات العضوية في أي من المجلسين .

#### المادة (1/65) :

مدة العضوية في مجلس الاعيان أربع سنوات ويتجدد تعيين الأعضاء كل أربع سنوات ويجوز إعادة تعيين من انتهت مدته منهم .

#### المادة (66) :

- 1- يجتمع مجلس الاعيان عند اجتماع مجلس النواب وتكون أدوار الانعقاد واحدة للمجلسين .
- 2- إذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الاعيان .

#### المادة (1/68) :

مدة مجلس النواب أربع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب العام في الجريدة الرسمية وللملك أن يمدد مدة المجلس بإرادة ملكية إلى مدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد على سنتين .

### المادة (2/75) :

يتمتع على كل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أثناء مدة عضويته التعاقد مع الحكومة أو المؤسسات الرسمية العامة أو الشركات التي تملكها أو تسيطر عليها الحكومة أو أي مؤسسة رسمية عامة سواء كان هذا التعاقد بطريقة مباشرة أو غير مباشرة باستثناء ما كان من عقود استئجار الأراضي والأماكن ومن كان مساهماً في شركة أعضاؤها أكثر من عشرة أشخاص.

### المادة (76) :-

مع مراعاة أحكام المادة (52) من هذا الدستور لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان أو النواب وبين الوظائف العامة ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العامة ويشمل ذلك دوائر البلديات وكذلك لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان ومجلس النواب .

### المادة (3/78) :

تبدأ الدورة العادية لمجلس الأمة في التاريخ الذي يدعى فيه الى الاجتماع وفق الفقرتين السابقتين ، وتمتد هذه الدورة العادية ستة أشهر ، إلا إذا حل الملك مجلس النواب قبل انقضاء تلك المدة ، ويجوز للملك أن يمدد الدورة العادية مدة أخرى لا تزيد على ثلاثة أشهر لإنجاز ما قد يكون هنالك من أعمال ، وعند انتهاء الأشهر الستة أو أي تمديد لها يفيض الملك الدورة المذكورة .

## المادة (2/93) :

يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية إلا إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر .

وترى المحكمة ابتداءً أنه لا يرد القول أن طلب رئيس الوزراء لا يعدو أن يكون مجرد استشارة أو طلب ابداء رأي ، بل أن قراءة هذا الطلب يجب ان تكون قراءة متكاملة وليست مجتزأة باعتماد فقرة بمعزلٍ عن القراءة الشاملة لمضمون هذا الطلب ، الأمر الذي ترى معه المحكمة أن كتاب رئيس الوزراء هو عبارة عن طلب تفسيرٍ لنصوص دستورية وليس طلب استشارة أو ابداء رأي .

وبالتدقيق فإن ما يمكن استخلاصه من هذه النصوص لبيان ما إذا كان يجوز إخضاع مدة العضوية في مجلس الأمة للتقاعد المدني أنه لا بد بداية من تحديد النظام القانوني الذي تخضع له الوظيفة العامة وفيما إذا كان هذا النظام هو نفسه الذي يخضع له أعضاء مجلس الأمة وان طبيعة العلاقة بين هاتين الجهتين وبين الدولة هي علاقة واحدة أم لا .

وبالرجوع الى المادة (76) من الدستور نجد أنها قد أوضحت أن ما يقصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الاموال العامة، ويشمل ذلك دوائر البلديات ، كما اوضحت المادة (22) من الدستور ان لكل اردني حقاً في تولي المناصب العامة بالشروط المُعيّنة في القانون أو الانظمة وإن التعيين في الوظائف العامة من دائمة وموقّته يكون على اساس الكفايات والمؤهلات.

وقد بيّنت المادة (120) من الدستور أن كيفية تعيين الموظفين وعزلهم أو الاشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصهم تعين بانظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك ، وما ذلك الا تكريساً لاستقلال السلطة التنفيذية وحفاظاً على ارتباط الموظف بها ، فهي التي تُصدر الانظمة التي تحدد المركز القانوني للموظف بدءاً من القواعد التي تحكم تعيينه بالوظيفة العامة وانتهاءً بالكيفية التي تنتهي فيها وظيفته بالعزل أو التقاعد أو الوفاة أو بغير ذلك ، وهي التي تحدد حقوقه المالية وابرزها تحديد راتب دوري له في مقابل تفرغه التام للعمل الوظيفي وعدم ممارسته أي عمل آخر . فهناك ربط دائم بين الراتب والموظف ، بحيث لا يُعرّف الراتب الا مقترناً بالموظف ، فإذا ما انقضت علاقة الموظف بالوظيفة وانقضت راتبه الوظيفي، فإن المشرع وفق شروط محددة لا يجوز تجاوزها أو مخالفتها ، وفي مقابل تفرغه الطويل للوظيفة دون أي عمل آخر خلالها ، ولكونه يصبح عاجزاً عن العمل بعد انتهاء خدمته ، فقد خصّه المشرع براتب تقاعدي لسد حاجته وحاجة أسرته .

ولقد بات مُستقراً بأن علاقة الموظف بالدولة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين والانظمة والتعليمات الصادرة بهذا الخصوص، وان تعديل احكام هذه العلاقة والتقييد بها هو اجراء تنظيمي عام ، ومركز الموظف من هذه الجهة ما هو الا مركزاً قانونياً عاماً يجوز تعديله في أي وقت، فالموظف العام وفق ما يعرفه الفقه والقضاء هو الشخص الذي يعهد اليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو احد اشخاص القانون العام ، مما يعني ان الشروط والعناصر التي يجب توفرها في الموظف العام هي ان يتم تعيينه من السلطة المختصة بوظيفة دائمة في

خدمة مرفق عام تديره الدولة بشكل مباشر أو غير مباشر من أحد اشخاص القانون العام ، متفرغاً للوظيفة التي تم تعيينه فيها .

وإذا كان الامر كذلك بالنسبة للموظف أو الوظيفة العامة فإن الامر يختلف بالنسبة للعلاقة بين مجلس الامة وبين الادارة ، ذلك أن هذه العلاقة محكومة بمبدأ الفصل بين السلطات وبطبيعة المهام التي يمارسها مجلس الامة، وذلك بالرقابة على السلطة التنفيذية واصدار التشريعات كونه نائباً عن الشعب في اداء هذه المهام وبما يتعارض أن يكون عضو مجلس الامة موظفاً عاماً وفق ما اسلفنا.

وقد أكد الدستور هذه الحقيقة حين اوضح بشكل قاطع في المادة (76) من الدستور أنه لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان أو النواب وبين الوظيفة العامة ، ولو كان عضو مجلس الامة موظفاً أو يجوز اعتباره كذلك لما كان المشرع الدستوري قد أورد الحظر المشار اليه لتعارض طبيعة عمل المجلس مع طبيعة الوظيفة العامة .

ومن جهة اخرى فقد حدد الدستور بالمادتين (3/78 ، 82) الاوقات التي يمارس فيها مجلس الامة مهامه ، وهي مُدد محددة لا تقتضي التفرغ الكامل لادائها وبما يتيح لأي عضو من أعضاء مجلس الامة ممارسة أي عمل أو مهنة خاصة لا تتعارض مع طبيعة عمله وذلك على خلاف الوظيفة العامة التي تقتضي التفرغ التام لادائها ، وبما لا يجوز ممارسة أي عمل آخر معها، وذلك في مقابل تقاضي شاغلها راتباً دورياً.

وإذا كان الدستور قد حظر الجمع بين عضوية مجلس الأمة والوظيفة العامة في المادة (76) منه ، فإنه قد اوضح بالمادة (52) أن ما يتقاضاه عضو مجلس الأمة هو مخصصات للعضوية لقاء ما ينفقه العضو في سبيل اداء عمله .

ولا بد من الاشارة هنا أن الفقرة الثالثة من المادة (129) من الدستور قد اقبلت على القوانين والأنظمة التي كانت نافذة في ظل دستور سنة 1946 المُلغى ، ومن بين هذه القوانين قانون مخصصات أعضاء مجلس الأمة رقم (17) لسنة 1947 الصادر بتاريخ 1947/5/21 والذي لا زال سارياً حتى الآن ، حيث نصت المادة الثانية من هذا القانون بكل وضوح على ما يلي : (يعتبر ما يتقاضاه أعضاء مجلس الأمة مخصصات لا رواتب) وذلك تأكيداً من هذا القانون النافذ أن أعضاء مجلس الأمة ليسوا موظفين وانهم بالتالي لا يستحقون رواتب تقاعدية .

ولا يرد القول بأن الوضع القانوني للوزير هو ذات الوضع القانوني لعضو مجلس الأمة ذلك أن الوزير يتقاضى راتباً بموجب نص المادة (52) من الدستور ويشغل وظيفةً بمقتضى المادة (55) من الدستور ومتفرغاً لعمله الوزاري بمقتضى احكام المادة (44) من الدستور منه والتي تنص على أنه : (لا يجوز للوزير أن يشتري أو يستأجر شيئاً من املاك الحكومة ولو كان ذلك في المزاد العلني كما لا يجوز له اثناء وزارته أن يكون عضواً في مجلس ادارة شركة ما ، أو أن يشترك في أي عمل تجاري أو مالي أو أن يتقاضى راتباً من أي شركة ) .

وتأسيساً على ما تقدم فإن محكمتنا ترى ان عضوية مجلس الامة او مدتها غير خاضعة للتقاعد ، الأمر الذي يترتب عليه عدم استحقاق اعضاء مجلس الامة للرواتب التقاعدية مع عدم المساس بالحقوق المكتسبة .

وجواباً على السؤال الثاني فإن ما يستخلص من الفقرة الثانية من المادة (93) من الدستور أن المشرع الدستوري قد أرسى قاعدة جوهرية بالنسبة لسريان القانون ، الا وهي **نفاذه بأثر مباشر** وذلك بعد مرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية ، الا أنه **واستثناءً من ذلك** أجاز ايراد نص خاص في القانون يجوز معه أن يسري مفعوله من تاريخ آخر قد يكون قبل نشر القانون في الجريدة الرسمية أو بعد المدة المحددة في النص .

وَمُؤدى ذلك أن الاصل في نفاذ القوانين لا يكون الا بعد نشرها في الجريدة الرسمية وعدم رجعيته ، وإن الاستثناء هو رجعية القوانين أو نفاذها بتاريخ غير التاريخ المقرر بالدستور ، ولا يكون هذا الاستثناء الا بناء على نص يورده المشرع في صلب القانون .

ويقصد بعدم الرجعية عدم سريان القانون الصادر على ما تم من مراكز قانونية اكتملت في ظل قانون سابق . فقد بات مقررأ أن ما تم من اوضاع في ظل القاعدة القانونية يكون محكوماً بهذه القاعدة ، وان القانون الجديد لا يمس ما توافر قبله من تكوين أو انقضاء لأي مركز قانوني ، وبذلك فإنه وعند عدم وجود نص صريح على رجعية احكام القانون الجديد فإن القانون القديم هو الذي يحكم الأعمال التي تمت نهائياً في وقت سريانه ولا يكون للقانون الجديد تأثير على الوقائع التي جرت قبل العمل به خاصة اذا كان سريانه يؤثر في حقوق الافراد التي اكتسبوها بحكم القانون القديم .



وإذا كانت عدم رجعية القانون هي الاصل ، وأن رجعيته هي الاستثناء فإن هذا الاستثناء لا يكون الا بناء على نص في القانون ولأمر تقتضيه الضرورة أو المصلحة العامة .

وتأسيساً على ما تقدم ، فإن محكمتنا تذهب في تفسيرها لاحكام المادة (2/93) من الدستور إلى أنه لا يجوز ان ينص قانون ذو أثر مالي على سريان احكامه بأثر رجعي لتعديل مراكز قانونية اكتملت في ظل قانون سابق وبما يرتب زيادة في النفقات العامة، وان تلك المراكز تبقى محكومة بالقواعد التي تضمنها القانون القديم الذي نشأت تلك المراكز في ظله ، وهذا ما تقرره المحكمة في تفسير النصوص الواردة في الطلب .

**قراراً صدر بالأغلبية بتاريخ الرابع والعشرين من محرم لسنة 1436 هـ**

**الموافق السابع عشر من تشرين الثاني لسنة 2014م**

عضو	عضو	نائب الرئيس
الدكتور كامل السعيد	احمد طبيشات	فهد ابو العثم النسور
عضو /مخالف	عضو	عضو
الدكتور عبد القادر الطورة	يوسف الحمود	فؤاد سويدان
عضو	عضو	عضو /مخالف
الدكتور نعمان الخطيب	منصور الحديدي	الدكتور محمد الغزوي

## قرار المخالفة

الصادر عن العضود. عبدالقادر الطورة

في طلب التفسير رقم (2) لسنة 2014

أخالف الأغلبية المحترمة فيما ذهبت إليه في الرد على السؤال الأول بشأن جواز إخضاع مدة العضوية في مجلس الأمة للتقاعد المدني، والتصدي له، والبحث فيه، موضوعاً كطلب تفسير دون وجود أي نص ( تشريعي مكتوب ) في الدستور يتعلق بـ"التقاعد" على وجه الخصوص، ودون النظر إلى وجه الإختلاف البين بين "العمل" و "التقاعد" إن جاز التعبير. ولعل الأوضح والأوضح أن أقول بين "حياة الإنسان العملية" و "حياته التقاعدية"، والتقريب بينهما في الأحوال والأوضاع والأحكام، رغم ما بينهما من إرتباط في كثير من الشروط والحسابات، ومن إختلاط وتشارك في كثير من العبارات والمصطلحات، وإستناد الثانية منهما على الأولى خاصة فيما يعرف بـ"إقتطاعات التقاعد" في قوانين التقاعد، وما يعرف بـ"الإشتراكات" في قوانين الضمان الإجتماعي.

ذلك أن إختصاص المحكمة الدستورية، من هذه الناحية المتعلقة بالتفسير؛ ينطوي على تفويض من السلطة الأصلية للتشريع الدستوري بتفسير الدستور، ويتضمن تحديداً وحصراً لهذا الإختصاص بـ"نصوص الدستور" فقط وفقاً لصراحة النص في المادة 2/59 من الدستور وما تأكد في المادة 4/ب من قانون المحكمة الدستورية، وتعزز في المادة 17 من القانون ذاته. بما يعني - يقيناً - أن هذا التفسير الذي

تتولاه المحكمة هو من نوع "التفسير التشريعي" الذي يعتبر أنه صدر مع التشريع الذي يفسره، ويسري على الحالات القانونية التي لم يفصل فيها، دون أن يكون له أثر رجعي على ما تم الفصل به من حالات قانونية قبل نفاذه. بينما "التفسير القضائي" الذي تتولاه المحاكم في معرض النظر في القضايا المنظورة يسري على كل حالة بعينها وملزم فيها فقط، وبينما "التفسير الفقهي" الذي يتولاه الفقهاء وإن كان لا يتناول حالات خاصة كما يفعل القضاء وإنما يستخلص قواعد عامة؛ فهو تفسير نظري " إرشادي" غير ملزم.

والإجماع - فقهاً وقضاً - منعقد ومستقر على أن مجال "التفسير القضائي" و "التفسير الفقهي" يتسع ويشمل كافة القواعد القانونية أياً كان مصدرها سواء كان تشريعاً أو عرفاً. وأن مجال "التفسير التشريعي" محدد ومحصور في النصوص التشريعية فقط على اعتبار أن التشريع يأتي بالمعنى واللفظ معاً، أما القواعد القانونية المستمدة من مصادر أخرى فلا حاجة بها إلى تفسير لأنها عبارة عن معنى يستقر في الأذهان لا يقيد لفظ خاص.

وبالمناسبة، في معرض الحديث عن إختصاص المحكمة الدستورية بتفسير الدستور؛ فلا بد من الإشارة إلى أنه بالإضافة لهذا الإختصاص بـ "التفسير التشريعي" المحدد المحصور في نصوص الدستور التشريعية (المكتوبة) فقط دون العرف الدستوري بموجب النصوص المشار إليها أعلاه، الذي عرّضت له فيما تقدم؛ هناك إختصاص آخر بتفسير الدستور تتولاه المحكمة الدستورية حكماً تبعاً لولايتها القضائية في إختصاصها الأصلي المتمثل في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة؛ في معرض النظر في الطعون التي تُقدم بهذا الخصوص والفصل فيها وفقاً لأحكام القواعد الدستورية أيضاً

كان مصدرها وسواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة. وهو - هذا الإختصاص الأخير بتفسير الدستور - من نوع آخر مختلف، هو من قبيل "التفسير القضائي" الذي يشمل جميع القواعد الدستورية سواء كانت تشريعية (مكتوبة) أم عرفية أو مستمدة من مبادئ أساسية عليا (غير مكتوبة)، والذي - هذا التفسير القضائي الأخير - لا يسري إلا على الحالة الخاصة التي ورد بشأنها وغير ملزم فيما سواها. بمعنى أن إختصاص المحكمة الدستورية في تفسير الدستور على نوعين إثنين: أحدهما "التفسير القضائي" الشامل لجميع القواعد الدستورية أيضاً كان مصدرها وسواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة، وغير ملزم إلا في الحالة الخاصة التي ورد فيها، وهو إختصاص تبعية تتولاه المحكمة بحكم طبيعتها وولايتها القضائية في النظر والفصل في الطعون بعدم الدستورية، وهو الذي لا يعنينا في هذا المقام. أما الثاني: فهو "التفسير التشريعي" المحدد المحصور في التشريع الدستوري (النصوص الواردة في الدستور المكتوب) وله قوة النصوص الدستورية المُفسَّرة المكتوبة، وهو إختصاص تفويضي تتولاه المحكمة بموجب النصوص المشار إليها أعلاه وخاصة النص الدستوري منها. وهو ما يعنينا في هذا المقام ويستوجب منا أولاً أن نحدد معنى ومفهوم "التقاعد" محل طلب التفسير في السؤال الأول، كما يستوجب منا ثانياً أن نبحت بل ندقق ونمعن النظر في النصوص الدستورية الواردة في طلب التفسير، وفي غيرها من النصوص الدستورية الأخرى الواردة في الدستور (المكتوب)؛ لنتحرى عما إذا كان منها هناك نص أو نصوص دستورية مكتوبة تتعلق بـ "التقاعد" بماهيته وحقيقته معناه الإصطلاحي. فإن وُجد نص أو نصوص دستورية من هذا القبيل إقتضى تفسيرها، وإن لم يوجد فلا مجال ولا محل للتفسير إطلاقاً.

وبالوقوف عند كلمة "التقاعد" وأصلها اللغوي "قَعَدَ" أجد أن أبرز معانيها اللغوية "عدم العمل"، أي أن "التقاعد" عكس "العمل" بالنسبة لحياة الإنسان وأحواله ومراحله العمرية. ومن شأن "العمل" أن يكون له مقابل أي مردود مادي، غالباً ما يكون نقدياً، يشكل مورد رزق الإنسان في مجال المهن والأعمال الحرة أو في مجال العمل لدى الغير سواء في القطاع الخاص أو القطاع العام. ومن أبرز مسميات هذا "المقابل" أو "المردود": الأرباح والأجور والرواتب والبدلات والمخصصات.... و"العمل" بهذا المعنى، بمختلف أشكاله وأنواعه، وبمختلف أهدافه وغاياته؛ هو محور حياة الإنسان وأساس وجودها على مستوى الأفراد والجماعات، وهو مصدر بل محل الغالبية العظمى من العلاقات الإنسانية التي تنظمها الغالبية العظمى من القوانين وعلى رأسها الدستور ونخص منها في مجال العمل الحر بصورة عامة "القانون المدني" وما يلحق به من قوانين خاصة أخرى، كما نخص منها في مجال العمل لدى الغير "قانون العمل" بالنسبة للعاملين في القطاع الخاص، و"نظام الخدمة المدنية" وما يلحق به من أنظمة خدمة مدنية خاصة بالنسبة للعاملين في القطاع العام.

وبطبيعة الحال فلن يكون "العمل" إلا إذا كان الإنسان قادراً عليه. وحسب طبائع الأشياء الإنسانية فإن الإنسان يكون قادراً على العمل في مرحلة من العمر يتجاوز فيها حد الطفولة أي بعد البلوغ غير المحدد وسن الرشد المحدد قانوناً وحتى بلوغه - أي وصوله - إلى سن الشيخوخة المختلف من شخص إلى آخر والمحدد قانوناً بسن معين على العموم في بعض الأحوال. على أن قدرة الإنسان الطبيعية على العمل في هذه المرحلة من العمر، قد يحصل في أثنائها عائق ما أو ظرف ما يحول بينه وبين القدرة على العمل والحصول على مردود منه، في فترة محددة أو طَوَالَ مرحلة العمل الطبيعية من العمر هذه.

وبذلك فإن "التقاعد" عكس "العمل" ومختلف عنه في المفهوم باعتباراه (التقاعد) تعبيراً إصطلاحياً عن حالة عجز الإنسان وعدم قدرته على العمل والحصول على مردود منه، وإفترض عدم توفر مورد رزق له بسبب الشيخوخة أو الإعاقة الجسدية أو العقلية وربما بسبب تعذر الحصول على فرصة عمل (البطالة) كما هو الحال في الدول المتقدمة وتسعى إليه الشعوب في الدول النامية، بحسب تطور وإتساع نطاق مفاهيم التقاعد الحديثة وانتقالها إلى دائرة الضمان الإجتماعي والتأمينات الإجتماعية الأرحب والأوسع. ولذلك، فإن " التقاعد" يخضع لتنظيم تشريعي خاص به يواكب تطور وإتساع نطاق مفاهيمه على النحو المشار إليه ومراعاة أحوال إرتباطه وإستتاده لنصوص في تشريعات أخرى مختلفة عنه في المحتوى والمضمون وفي الأحوال والأوضاع التي تنظمها؛ وأخص منها أحوال وأوضاع "العمل العام" سواء كان مؤقتاً أو دائماً، وسواء كان يتقطع (حضور جلسات مثلاً) أو بإستمرار و تواصل، وسواء بتفرغ كامل أو بغير تفرغ، وسواء كان مقابل مخصصات" محددة أو "رواتب" ثابتة مستمرة مستقرة بصورة منتظمة.

وبالرجوع إلى التشريعات الاردنية بخصوص "التقاعد"؛ نجد عنواناً لقانون خاص به، محصور محدد بالموظفين العامين، منذ نشأة الدولة الاردنية. وهو "قانون تقاعد مأموري الكلية (العثماني) الذي بقي معمولاً به حتى حلّ محله "قانون التقاعد رقم 3 لسنة 1941" والذي بقي معمولاً به إلى أن حلّ محله بالنسبة للموظفين العامين العسكريين (الضباط والأفراد) قوانين تقاعد عسكري متتالية تمثلت بالقانون رقم 10 لسنة 1944 ومن بعده القانون رقم 8 لسنة 1954 ومن ثم القانون رقم 33 لسنة 1959 النافذ المفعول حالياً - على من ينطبق عليهم!-؛ وإلى أن حلّ محله بالنسبة للموظفين العامين المدنيين قانون التقاعد المدني

رقم 34 لسنة 1959 والذي لا يزال معمولاً به مع ما جرى عليه من تعديلات - على من ينطبق عليهم!؟- حيث إتسع نطاقه ليشمل الخدمة الوزارية والوزراء بعدد من السنوات محدود خاص بهم، ويشمل مدة العضوية في مجلس الأمة لمن كان موظفاً سابقاً ثم لمن كان وزيراً سابقاً، وفيما بعد ليشمل أعضاء مجلس الأمة (الأعيان والنواب) سواء كانوا موظفين أو وزراء سابقين أو لا وبعدد من السنوات محدود خاص بهم. ثم انحسر هذا الشمول والإتساع الأخير بموجب قانون التقاعد المدني المؤقت رقم 10 لسنة 2010 المعمول به إعتباراً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية في 20/5/2010 فلم تعد مدة العضوية في مجلس الأمة مقبولة للتقاعد ولم يعد عضو مجلس الأمة خاضعاً للتقاعد المدني بصفته هذه مهما بلغت مدتها.

وفي هذه الأثناء، وفي أواخر السبعينات من القرن الماضي صدر قانون الضمان الإجتماعي رقم 30 لسنة 1978 وما جرى عليه من تعديلات وتغييرات وأستقر أخيراً في القانون رقم 1 لسنة 2014؛ وبموجب هذا القانون إمتد نطاق **التقاعد**، وخاصة في حالتي الشيخوخة والعجز الدائم؛ ليشمل العاملين لدى الغير في القطاع الخاص إجبارياً ويشمل العاملين في أمورهم الخاصة بما في ذلك ربوات المنازل إختيارياً. ثم إمتد نطاقه واتسع ليشمل العاملين في القطاع العام (المدنيين في عام 1995، ومن ثم العسكريين في عام 2003) ليكون تنظيمياً تشريعياً موحداً شاملاً بل متاحاً لجميع أفراد المجتمع بإعتبار الدولة صاحبة ولاية عامة عليهم وتتكفل برعايتهم في حالة عجز أي منهم عن العمل طبقاً لأحكام هذا القانون والمتوافق إلى حد كبير، مع الأسس والمعايير الدولية في مجال " التأمينات الإجتماعية".

هذا بالنسبة للتشريعات العادية، أما الدستور الاردني فلم يوجد فيه ما يشير إلى التقاعد وحالات الشيخوخة والعجز عن العمل، لا بنص صريح ولا بإشارات ولا دلالات، بالرغم من أهميتها وما فيها من تلبية لحاجة ضرورية أساسية في حياة الإنسان. ولذلك فإن ما قام به المشرع الاردني بالنسبة للتقاعد في حالات الشيخوخة والعجز عن العمل بصورة عامة في التشريعات العادية المشار إليها أعلاه؛ هو من قبيل العرف الدستوري بإعتبار ما حصل بهذا الخصوص كان متكرراً بل متواصلاً مستمراً مواكباً لحركات التطور الحضاري المتقدم فعلاً، وأن الإعتقاد بأنه ملزم متوافر لدى الدولة بصورة عامة ولدى الجهات المختصة بالتشريع العادي بصورة خاصة. والمقصود هنا بـ"العرف الدستوري" هو مجرد إقرار المبدأ فقط حيث كان يقضي بوجوب وجود قانون للتقاعد للموظفين العامين، وفيما بعد أصبح يقضي بوجود قانون للتقاعد بل الضمان الإجتماعي ليكون متاحاً لجميع المواطنين وفقاً لأسس ومعايير محددة. وهذا لا يعني أن كل ما ورد في قوانين التقاعد والضمان الإجتماعي المشار إليها أعلاه دستوري، وإنما كل ما جاء في تلك القوانين من نصوص قانونية خاضعة للرقابة على دستورتيتها.

وحيث لا نص في الدستور عموماً ولا في طلب التفسير خصوصاً يتعلق بموضوع الطلب الوارد في السؤال الأول (التقاعد) لا بصريح العبارة ولا بالإشارة ولا بالدلالة؛ فإنه لا مجال ولا محل للتفسير بهذا الخصوص إطلاقاً كما سبق القول وعلى إعتبار أننا في مجال "تفسير تشريعي"، وأن ما جاء في الطلب من هذه الناحية لا يُعد طلب تفسير بالمعنى القانوني، وإنما هو مجرد طلب إبداء رأي ومشورة أو إستشارة والمحكمة الدستورية غير مختصة بذلك. فضلاً عن أن صلاحياتها في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة ليست رقابة مسبقة حتى ولو كانت هناك إحصائية وجود شبهة دستورية حول مشروع أي قانون أو



نظام، وإنما صلاحيتها في الرقابة من هذه الناحية هي رقابة لاحقة بدليل أنها قد إنحصرت بالقوانين والأنظمة النافذة فقط وفقاً لصراحة النص في المادة 1/59 من الدستور.

ولذا، وبناء على ما تقدم، وبعد العودة ثانية للطلب المقدم من مجلس الوزراء بهذا الخصوص وقراءته من جديد قراءة كاملة متكاملة وليست مجتزأة ودون إعتداد فقره بمعزل عن القراءة الشاملة لمضمون الطلب والتدقيق في كل ما جاء فيه والتحقق من صحة ما خلصت إليه فيما سبق؛ فإنني أرى - خلافاً لرأي الأغلبية المحترمة - رد طلب التفسير وعدم قبوله شكلاً من هذه الناحية الواردة في السؤال الأول المتعلقة بمدة العضوية في مجلس الأمة وفيما إذا كان من الجائز إخضاعها للتقاعد المدني أم لا.

كما أخالف الأغلبية المحترمة فيما ذهبت إليه في خلاصة (منطوق) ردها على السؤال الثاني بصورة مطلقة خلافاً لما إنتهت إليه قبل ذلك في التعليل والتسبيب، ودون الأخذ في الإعتبار أن من شأن كل قانون في حالة رجعيته أن يعدل مراكز قانونية إكتملت في ظل قانون سابق وغالباً ما يكون له أثر مالي وربما يمس حقوقاً مكتسبة، وبشكل يؤدي حتماً إلى إلغاء ما جاء في الدستور صراحة - وأقرته الأغلبية المحترمة وأنا معهم في العبارة قبل الأخيرة من الفقرة الأولى من الرد على السؤال الثاني - من أنه أي الدستور " أجاز للمشرع العادي إيراد نص خاص في القانون ليسري على الماضي بتاريخ سابق على نفاذه المباشر - وهذا (النفاذ المباشر) هو الأصل - الذي يتحدد بمرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية، أي بأثر رجعي".

ذلك أن الإجماع منعقد على أن الأصل في سريان القوانين والتشريعات عموماً قاعداً "الأثر المباشر" و "عدم الرجعية".

والإستثناء من ذلك بالإضافة لحالة تعلق القانون بالنظام العام، وحالة القوانين الجزائية (الجنائية) إذا كانت أصلح للمتهم؛ حالة النص الصريح في التشريع على سريانه على الماضي. وإذا كان من حق المشرع سحب التشريع على الماضي، فمن المسلم به وجوب عدم إستعمال هذا الحق إلا عند الضرورة القصوى ولداعٍ يتطلبه الصالح العام، نظراً لخطورة هذا الحق لما قد يترتب عليه من مساس بالحقوق (المالية وغير المالية) المكتسبة، وتعديل في المراكز القانونية التي إكتملت فيما قبل مرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية، وما قد يكون له من أثر مالي رجعي.

ولذا، وبناء على ما تقدم، فإنني أرى - خلافاً للأغلبية المحترمة - أن يكون تفسير الفقرة الثانية من المادة 93 من الدستور، وما جاء فيها بشأن الرجعية بنص صريح إستثناءً، على وجه الخصوص، أنه يجوز أن ينص القانون (بالمطلق وأياً كان) على أنه يسري على الماضي في حالة الضرورة القصوى ولداعٍ يتطلبه الصالح العام. أو بعبارة أخرى أنه "لا يجوز أن ينص القانون على أنه يسري على الماضي وبإثر رجعي إلا في حالة الضرورة القصوى ولداعٍ يتطلبه الصالح العام".

العضو/المخالف

القاضي د. عبدالقادر الطورة

## قرار المخالفه

الصادر عن العضو الدكتور محمد سليم غزوي

في طلب التفسير رقم 2 لسنة 2014

تقرأ بدلالة موافقه على قرار الاغلبيه المحترمه في الحدود التي

لا تتعارض مع جوهر المخالفه

=====

اني اوافق على قرار الاكثريه المحترمه في الحدود التي لا تتعارض مع ما ورد في هذا الراي  
الصادر عني حول طلب التفسير

في البدايه

وحيث ان ماده 59 من الدستور والماده 15 من القانون تنص على ان تصدر المحكمه احكامها  
باسم الملك وتكون احكامها نهائيه وملزمه لجميع السلطات وللکافه ..... فان النصوص سالفه الذكر  
واذا اضفنا للنصوص سالفه *autorite de la chose jugee*, تقرر حجية الشيء المحكوم به  
الذكر نص الفقره 2 من ماده 59 من الدستور والماده 17 من قانون المحكمه " للمحكمه الدستوريه  
حق تفسير نصوص الدستور اذا طلب اليها ذلك بقرار صادر عن مجلس الوزراء او بقرار يتخذه احد  
مجلسي الامه بالاغلبيه ويكون قرارها نافذ المفعول بعد نشره في الجريده الرسميه . "

وحيث ان القرار القضائي بالتفسير يلزم جميع سلطات الدوله والکافه وينشر في الجريده الرسميه  
فان اثار القرار الصادر بالتفسير تعادل تماما الحجيه المطلقه للاحكام الصادره في رقابه الدستوريه  
من حيث انها ايضا ملزمه لجميع سلطات الدوله والکافه "

وحيث ان ماده 14 من قانون المحكمه الدستوريه الاردنيه تنص على ان المحكمه تصدر احكامها  
مسببه .....

وحيث ان نطاق حجية الشيء المحكوم به لاحكام المحكمه الدستوريه تطال منطوق الحكم / القرار  
وتنسحب على الاسباب التي تعتبر السند للمنطوق

وحيث ان نصوص المواد 2/59 من الدستور والمواد 4 و17 من قانون المحكمه الدستوريه تعتبر ما  
يصدر عن المحكمه الدستوريه عندما تقوم بتفسير نصوص الدستور هو قرار / قرارات ملزمه وليس  
ابداء راي او اعطاء مشوره او اصدار فتوى / فتاوى فان لطلب التفسير اصولا يلزم التقيد بها

وحيث ان نصوص المواد سالفة الذكر وعلى خلاف المواد التي تنظم قضاء رقابة الدستوريه " م1/59 من الدستور وم4وم9 وما بعدها من القانون لا تتضمن اي شرط لقبول طلب التفسير المقدم من مجلس الوزراء او من مجلس الامه او بعبارة اخرى " خلت النصوص سالفة الذكر من اي شرط لقبول طلب التفسير " يثور التساؤل التالي : ما الذي يشترط لقبول طلب التفسير وانعقاد ولاية المحكمة الدستوريه في هذا الخصوص ؟ سنذهب مع الفقه والقضاء الدستوريين الى ان سبب اللجوء الى طلب التفسير هو ان يقع خلاف حول نص دستوري فيكون تدخل المحكمة الدستوريه بالتفسير لازما رفعا للتضارب في فهم النص وتحديد المعناه القانوني والا يتعين على المحكمة الدستوريه ان تحكم بعدم قبول الطلب .

وحيث ان قرار مجلس الوزراء بتاريخ 2014/9/24 طلب تفسير المواد محل وموضوع الطلب التي لم يظل تطبيقها متراخيا وامتد الجدل حول معناها وغاياتها الى قاعده عريضه من المواطنين عميقا في وجدانهم مثيرا لاهتمامهم وهي : 52 و1/65 و1/68 و66 و3/78 و2/75 و76 و2/93 لبيان - اي بيان الخلاف المثار بشأن تطبيق النص - ما اذا كان يجوز (1) اخضاع مدة العضويه في مجلس الامه للتقاعد المدني (2) وما اذا كان يجوز ان ينص قانون ذو اثر مالي على سريان مفعوله باثر رجعي لتعديل مراكز قانونيه اكتملت في ظل سريان قانون سابق وبما يرتب زياده في النفقات العامه " وذلك في ضوء احكام المواد 52 و65 وما بعدها و75 وما بعدها و93 من الدستور .

وحيث ان لنصوص المواد 52 وما بعدها من الدستور اهميه كبيره وجوهريه بالنظر للموضوعات التي تنظمها

وحيث ان الخلاف في تفسير هذه النصوص يثور بشأن مصطلح ( الموظف العام - عضو مجلس الامه ) ومصطلح ( الراتب - المخصصات ) وما اذا كان النظام القانوني الاردني ينبذ التفريقه ام يقر الاختلاف بينها .

فانه

من حيث ان ماده 52 من الدستور التي نصت على ما يلي : ..... والوزير الذي يتقاضى راتب وزاره لا يتقاضى في الوقت نفسه مخصصات العضويه في اي من المجلسين " اشارت بوضوح الى مصطلحين هامين في نص واحد : مصطلح الراتب " راتب الوزاره " ومصطلح المخصصات

وحيث ان ماده 76 من الدستور نصت على ان المقصود بالوظائف العامه كل وظيفه يتناول صاحبها مرتبه من الاموال العامه فقد اشارت بوضوح الى راتب الوظيفه العامه .

وعليه

لا بد من وقفه لتساءل هل معنى ومضمون كل من المصطلحين " الراتب المخصصات مختلف عن الاخر ام ان كل يرادف الاخر ؟ سؤال في القانون والاجابة عليه يجب ان تكون قانونيه بالدرجه الاولى لتعلقها بنبذ النظام القانوني الاردني عدم انسجام القوانين والانظمه ذات الصله مع ما يامر به الدستور

وحيث ان الراتب هو احد الحقوق الاساسيه المرتبطه بالوظيفه ارتباطا وثيقا وحيث ان الراتب يعتبر لدى فقه القانون العام عنصرا اساسيا في كل نظام وظيفي فلم يتخلف نظامنا القانوني الاردني عن ترجمة هذا حيث جاء في المادة 76 من الدستور " ..... ويقصد بالوظائف العامه كل وظيفه يتناول صاحبها مرتبه من الاموال العامه " وحيث ان تحديد طبيعة المرتبات تختلف فهي في الدول التي تعتبر الوظيفة " مهنة - لا مجرد عمل مؤقت لا يختلف في طبيعته عن العمل الذي يقوم به العامل في المشروعات الخاصه - يكرس لها الموظف كل سنوات حياته العمليه من بدء دخول خدمه الى بلوغ سن التقاعد " نوع من النفقه - لا اجر كما هو في المشروعات الخاصه - تمنح للموظف بقصد تمكينه من ان يعيش العيشة التي تليق بالمركز الاجتماعي للوظيفة التي يشغلها " تراجع المواد 17 و19 وما بعدها من نظام الخدمه المدنيه رقم 82 لسنة 2013 "

وحيث ان المادة 76 من الدستور نصت على انه مع مراعاة احكام المادة 52 من هذا الدستور لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الاعيان او النواب وبين الوظائف العامه ويقصد بالوظائف العامه كل وظيفه يتناول صاحبها مرتبه من الاموال العامه " فقد ذهبت من ناحيه الى تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات القائم على التعاون والتوازن " تراجع المواد 28 وما بعدها و62 وما بعدها و97 وما بعدها من الدستور " و بلورت من ناحيه ثانيه " مبدأ تنظيمي اساسي مسلم به الا وهو : وحدة الوظيفة او عدم الجمع بينها وبين غيرها من اوجه النشاط العام ابرزها واهمها كما يذهب فقه القانون العام وعنته محكمة العدل العليا الاردنيه من وصفها للموظفين العامين في حكمها رقم 75/109 الصادر بتاريخ 16/5/1976 الا وهو " عدم الجمع بين الوظائف العامه وعضوية مجلس الامه للتعارض بين عمل مجلس الامه وعمل الموظف العام "

وحيث ان هذا التعارض وفقا لما امرت به المواد 65 وما بعدها من الدستور والمواد 66 وما بعدها من نظام الخدمه المدنيه رقم 82 لسنة 2013 يتناول امرين : (الاول ) يتعلق بالنشاط ذاته الذي يباشره عضو مجلس الامه من ناحيه والموظف من ناحيه اخرى ، فالموظف مكلف باداء خدمه عامه للشعب وهو ملزم باداء هذه الخدمه على اكمل وجه " تراجع المواد 65 و66 و68 و75 من الدستور كما تراجع المواد 66 وما بعدها من نظام الخدمه المدنيه رقم 82 لسنة 2013 ، اما مجلس الامه فيمثل الشعب وهو بهذه الصفة يراقب عمل الاجهزه التنفيذيه على ما يقع منها من تقصير او اهمال او انحراف في اداء الخدمه العامه ولا شك ان طبيعة عمل رقابة مجلس الامه يختلف اختلافا جوهريا عن طبيعة عمل الاجهزه التنفيذيه

وحيث ان هذا الاختلاف الجوهري يستوجب الفصل بين عمل الرقابه وعمل التنفيذ ويستوجب بالتالي ان تكون كل من الرقابه الشعبيه واعمال التنفيذ وتقديم الخدمات العامه بين هيئتين مختلفتين منفصلتين عن بعضهما في التكوين .  
والامر الثاني ) الذي يتناوله التعارض يتعلق بطروف ووقت مباشرة النشاط في مجلس الامه من ناحيه وفي الاجهزه التنفيذيه من ناحيه اخرى ذلك لان عمل الوظيفة العامه له مواعيد محدد يباشر فيها وهو عمل مستمر بطبيعته يتناول كل ايام الاسبوع اما عمل مجلس الامه فيتناول مسائل رئيسيه كبرى تتطلب دراستها ومناقشتها دقه وعنايه وجهدا كبيرا يبذل من جانب اعضاء المجلس .

وعليه فان اشتراك الموظف في عضوية مجلس الامه يؤثر حتما وبطريقة مؤكده على حسن قيامه باحد الواجبين او كليهما معا زائدا المخالفه الصريحه لمبدأ الفصل بين السلطات

وحيث ان المادة 120 من الدستور قد اناطت بالسلطة التنفيذية حق التشريع في مسائل عينتها بطريق الحصر " التقسيمات الادارية في المملكة الاردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومه ودرجاتها واسماؤها ومنهاج ادارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والاشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بانظمه يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك "

وعلى ذلك كما قال المجلس العالي لتفسير نصوص الدستور " القرار رقم 1 لسنة 1965 تاريخ 1965/5/1 " فان السلطة التشريعية لا تملك حق التشريع في المسائل المنصوص عليها في هذه المادة لان الدستور قد اناط هذا الحق بالسلطة التنفيذية على اعتبار انه من الضمانات الدستورية اللازمة لاستقلال السلطة التنفيذية . فاذا خرجت السلطة التشريعية على هذا المبدأ وتناولت تلك المسائل بالتشريع فان القانون الذي تصدره بهذا الشأن يكون مخالفا للدستور .

وحيث اخذ بما انتهى اليه المجلس العالي كل من : الديوان الخاص بتفسير القوانين " القرار رقم 15 لسنة 1965 " الذي جاء فيه " ..... غير اننا نجد انه لا بد من التنبه بان المادة 120 من الدستور كما فسرها المجلس العالي بقراره الصادر بتاريخ 1965/5/1 رقم 1 لا تجيز تنظيم شؤون الموظفين الا بنظام ..... " ومحكمة العدل العليا بقرارها رقم 68/27 و 81/19 " ومحكمة التمييز عام 1958 في حكمها رقم 58/74 " اذ جاء " ان تنظيم المسائل المتعلقة بتعيين الموظفين وعزلهم والاشراف عليهم وحدود صلاحياتهم يكون بنظام من السلطة التنفيذية وعلى هذا يجب على كل سلطة من السلطتين التشريعية والتنفيذية ان تمارس حق التشريع في الحدود المعينه لها من غير افتئات على الاختصاصات التشريعية للسلطة الاخرى فاذا خرجت احدى السلطتين عن هذا المبدأ وتناولت بالتشريع موضوعات يعود حق التشريع فيها الى السلطة الاخرى فان تشريعها يكون مخالفا للدستور .

وحيث ذهب الفقه الى تاييد قرار المجلس العالي لتفسير نصوص الدستور والى القول ان النظام الصادر عن السلطة التنفيذية استنادا الى المادة 120 من الدستور له في سلم تدرج القواعد القانونية نفس مستوى القانون الصادر عن السلطة التشريعية .

وحيث انه لم يلتفت الى التكامل البالغ الاهمية وما يرتبه هذا التكامل من نتائج ما بين نص المادة 22 من الدستور " لكل اردني حق في تولي المناصب العامه بالشروط المعينه في القانون او الانظمه " والمواد 120 و 127 من الدستور التي جاءت لتنفيذ الحكم العام الذي تضمنته المادة 22 فقد ترك الدستور وفقا لنص المادة 120 من الدستور للنظام تحديد شروط تولي المناصب العامه المدنيه واناط بالقانون تحديد شروط تولي المناصب العسكريه " جاء في المادة 2/127 من الدستور يعين بقانون نظام الجيش والمخابرات والشرطه والدرك وما لمنتسبيها من الحقوق والواجبات "

وحيث ان الراتب لغايات التقاعد حدده قانون التقاعد المدني وتعديلاته رقم 34 لعام 1959 وحيث ان الامور التي ينص عليها في قانون التقاعد المدني تدخل في نطاق المسائل الواردة في المادة 120 من الدستور فقد كان يقتضي كنتيجه للتكامل سالف الذكر - لا الحاجه لطعن - ان يتم ذلك بموجب نظام وبالتالي يكون قانون التقاعد المدني سالف الذكر غير دستوري لا بد من الغائه بقانون اخر .

وحيث ان المخصصات والتعويض والمكافاه البرلمانيه كلها صيغ تستخدم بلا تفرقه وتمييز وحيث ان المجانيه او عدم تقرير مخصصات لعضو البرلمان فيه مخالفه واضحه لجوهر المبدأ الديمقراطي ولا يقره مبدأ " النائب يمثل الامه " الذي حل محل " مبدأ الوكاله الالزاميه " فالمخصصات تتكفل بها الامه " خزينة الدوله " لا الدائره الانتخابيه "

وحيث ان المخصصات تعني ان عضو البرلمان يتقاضى مقابل ما ديا مناسباً غير مغالى به لقاء ما يقوم به من خدمة عامه تدعيماً لاستقلاله والنأي به عن المؤثرات الماديه من جانب الغير

وحيث ان التشريعات الحديثه استقرت على الاخذ بنظام المخصصات او المكافاه البرلمانيه ومن امثلتها " " بريطانيا بعد عام 1911 اصبح عضو البرلمان يحصل على مكافاه من الخزانه المركزيه وقد سوغ الانجليز المكافاه بالعبء الملقى على عاتق عضو البرلمان وجديته للحصول عليها من خلال مواظبته على الاجتماعات وفحص المراسلات وارسال الردود وتلقي الخطابات والاجابه عنها وزيارة الدوائر في فترات منتظمه بالاضافه الى زيارة البرلمانات الاجنبيه والهيئات المختلفه للامم المتحده ..... الخ " " وفرنسا فقد جاء في ماده 25 من

دستور 1958 الفرنسي " يحدد بقانون اساسي مدة كل مجلس وعدد اعضائه ومكافاتهم " وضمنت التشريعات العربيه في العديد من الدول ما يكفل المكافاه البرلمانيه او التعويضات او المخصصات " وكانت نقطه البدء في الاردن " " القانون رقم 20 لسنة 1939 " قانون تخصيصات اعضاء المجلس التشريعي " الذي جاء فيه بانه " يعتبر ما يتقاضاه اعضاء المجلس التشريعي تخصيصاً لا راتباً " وقد وضع موضع التطبيق الى ان تم الغاؤه واصدار قانون جديد " القانون رقم 17 لسنة 1947 " قانون مخصصات اعضاء مجلس الامه " الذي نص في ماده الثانيه منه على ان : يعتبر ما يتقاضاه اعضاء مجلس الامه مخصصات لا رواتب ولا زال هذا القانون معمولاً به الى الان لما جاء في ماده 129 من دستور 1952 " يلغى الدستور الاردني الصادر بتاريخ 7 كانون اول سنة 1946 مع ما طرأ عليه من تعديلات " " يلغى مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922 مع ما طرأ عليه من تعديلات " " لا يؤثر الالغاء المتصوص عليه في الفقرتين السابقتين على قانونية اي قانون او نظام صدر بموجبهما او اي شيء عمل بمقتضاهما قبل نفاذ احكام هذا الدستور " ووفقاً لنص ماده 2/128 من الدستور " ان جميع القوانين والانظمه وسائر الاعمال التشريعيه المعمول بها في المملكه الاردنيه الهاشميه عند نفاذ هذا الدستور تبقى نافذه الى ان تلغى او تعدل بتشريع يصدر بمقتضاه وذلك خلال مده اقصاها ثلاث سنوات "

ويتم تحديد مخصصات اعضاء مجلس الامه الاردني بقرار من مجلس الوزراء وكان اخر قرار يتعلق بهذا الامر " القرار الذي صدر بتاريخ 1986/5/3 " والذي جاء فيه ان مجلس الوزراء قرر في جلسته المنعقد بتاريخ 1986/5/3 الموافق على ما يلي : 1- تحديد المخصصات لكل من دولة رئيس مجلس الاعيان ومعالي رئيس مجلس النواب لتصبح على النحو التالي " 600 دينار اساسي زائد 500 دينار بدل تمثيل زائد 80 دينار علاوة سياره " 2- تحديد مخصصات كل من اعضاء مجلسي الاعيان والنواب لتصبح : 500 دينار اساسي زائد 50 دينار بدل تمثيل زائد 50 دينار علاوة سياره " وذلك اعتباراً من 1986/4/1

ولما كان ذلك وكان تقاعد اعضاء مجلس الامه قد تحدد بموجب التعديلات التي ادخلت على قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959 قبل عام 2010

وحيث ان المادة الخامسة من القانون المدني نصت على انه لا يجوز الغاء نص تشريعي الا بتشريع لاحق ينص صراحة على هذا الالغاء او يشتمل على نص يتعارض مع نص التشريع القديم او ينظم من جديد الموضوع الذي سبق ان قرر قواعده ذلك التشريع .

فقد تحقق التنازع بين قانون التقاعد المدني وتعديلاته رقم 34 لسنة 1959 مع قانون مخصصات اعضاء مجلس الامه رقم 17 لسنة 1947

وحيث ان التشريع الجديد يعمل به بعد ثلاثين يوما من اليوم التالي لتاريخ نشره في الجريدة الرسمية وفقا لنص المادة 2/93 من الدستور الا اذا حدد لذلك مياعادا اخر فقد كانت نقطة البدء سريان قانون التقاعد المدني المعدل رقم 1 لسنة 1969 / الجريدة الرسمية - العدد رقم 2147 تاريخ 1969/2/1 ثم من بعده قانون التقاعد المدني المعدل رقم 19 لسنة 1984 / الجريدة الرسمية - العدد رقم 3241 تاريخ 1984/6/16 ومن بعده قانون التقاعد المدني المعدل رقم 7 لسنة 1999 واخيرا القانون المعدل رقم 19 لسنة 2006 / الجريدة الرسمية - عدد 4751 تاريخ 2006/3/16

وبالعودة الى نص المادة 120 وما ذهب اليه المجلس العالي لتفسير نصوص الدستور " القرار رقم 1 لسنة 1965 " وايده الديوان الخاص بتفسير القوانين القرار رقم 15 لسنة 1965 ومحكمة العدل العليا القرار رقم 68/27 والقرار رقم 81/19 ومحكمة التمييز الحكم رقم 58/74 " من ان السلطة التشريعية لا تملك حق التشريع في المسائل المنصوص عليها في المادة 120 من الدستور لان الدستور قد اناط هذا الحق بالسلطة التنفيذية على اعتبار انه من الضمانات الدستورية اللازمة لاستقلال السلطة التنفيذية فاذا خرجت السلطة التشريعية على هذا المبدأ وتناولت تلك المسائل بالتشريع فان القانون الذي تصدره بهذا الشأن يكون مخالفا للدستور

وحيث ان الامور التي ينص عليها قانون التقاعد المدني تدخل في نطاق المسائل الواردة في المادة 120 من الدستور  
وحيث  
ان السلطة التشريعية خرجت على مبدأ انها لا تملك حق التشريع في المسائل المنصوص عليها في المادة 120  
فان قانون التقاعد

المدني وتعديلاته السالف الذكر هو غير دستوري لا بد من الغائه بقانون اخر وحيث ان الجمع بين الوظائف العامة وعضوية مجلس الامه تحرمه المادة 76 من الدستور للتعارض الواضح بين عمل كل سواء ما يتعلق بامر النشاط او ما يتعلق بامر ظروف ووقت مباشرة هذا النشاط وبالتالي فان المدى الذي تبلغه مسألة اللادستورية يطاول بعض احكامه او ما يطلق عليه باللاستورية الجزئية الا وهي كل ما يتعلق بعضوية مجلس الامه من راتب او تقاعد ..... الخ وحيث ان نزع الاحكام غير الدستورية تقبل الانفصال عن قانون التقاعد المدني ولا تمس مجمله فان التنازع سالف الذكر يقود حتما الى رجحان دستورية قانون مخصصات اعضاء مجلس الامه رقم 17 لسنة 1947 فهذا القانون فقط وليس اي قانون اخر هو الذي يجب ان يسري لاتفاقه مع نص المادة 52 من الدستور



هذا وفي عام 2010 صدر قانون التقاعد المدني المعدل رقم 10 لسنة 2010 وتم نشره في الجريدة الرسمية رقم 5033 بتاريخ 2010/5/20 جاء في المادة الاولى منه يسمى هذا القانون قانون معدل لقانون التقاعد المدني لسنة 2010 ويقرأ مع القانون رقم 34 لسنة 1959 المشار اليه فيما يلي بالقانون الاصلي وما طرأ عليه من تعديل قانونا واحدا ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية

وحيث ان التشريع الذي يتعلق بشؤون الموظفين يجب ان يصدر عن السلطة التنفيذية بنظام اذا كانت الموضوعات التي يتناولها ذلك التشريع من المسائل المنصوص عليها في المادة 120 من الدستور وحيث ان السلطة التشريعية خرجت على مبدأ انها لا تملك حق التشريع في المسائل المنصوص عليها في المادة 120 فان قانون التقاعد المدني المعدل لعام 2010 غير دستوري لا بد من الغائه بقانون جديد

وحيث ان التنازع مع قانون مخصصات اعضاء مجلس الامه رقم 17 لسنة 1947 غير متحقق لخلو قانون التقاعد المدني المعدل سالف الذكر من النص على احتساب مدة العضوية في مجلس الامه من الخدمات المقبولة للتقاعد ولهذا جاء قانون مخصصات اعضاء مجلس الامه سالف الذكر منسجما تماما مع نص المادة 52 من الدستور وبالتالي هو فقط القانون الساري المفعول الى الان

وحيث ان قانون مخصصات اعضاء مجلس الامه رقم 17 لعام 1947 لم ينقطع سريانه وتحددت بموجبه المخصصات لاعضاء مجلس الامه وحيث ان مجموع القوانين المعدله قبل عام 2010 لقانون التقاعد المدني لعام 1954 حددت مجموع المخصصات " رواتب ، تقاعد " بشكل اكبر ويفوق ما حدده قانون المخصصات وحيث ان مصدر هذا كله خزينة الدولة وفقا لما يامر به مبدأ ان عضو مجلس الامه يمثل الامه اي من المال العام فان هذا الذي يفوق ما حدده قانون المخصصات من المال العام لا يجوز في جميع الاحوال وفقا لنص المادة 60 من القانون المدني .... تملكها بمرور الزمان "

وهنا لابد من وقفه كي نذكر ونؤكد

ان الغاء قانون التقاعد المدني وتعديلاته رقم 34 لعام 1959 لا يقود الى الانهيار في مجال التقاعد و لا يستتبع اسقاط كل ما جاء فيه فاللادستوريه للقانون تعني من ناحيه : ان اي تشريع يتعلق بشؤون الموظفين يجب ان يصدر عن السلطة التنفيذية بنظام اذا كانت الموضوعات التي يتناولها ذلك التشريع من المسائل المنصوص عليها في المادة 120 من الدستور ، وحيث ان اللادستوريه قد تكون من ناحيه ثانيه لادستوريه كليه تطاول مجمل القانون او لادستوريه جزئيه تطاول بعض النصوص كما هو حال النصوص الخاصه باعضاء مجلس الامه التي وجدت مكانها الطبيعي في قانون مخصصات اعضاء مجلس الامه رقم 17 لسنة 1947 و اما ما عداها من نصوص فان مكانها الطبيعي - اي نقلها كما هي -في نظام الا وهو نظام الخدمه المدنيه لعام

2013

وحيث ان قانون مخصصات اعضاء مجلس الامه رقم 17 لسنة 1947 ينسجم تماما مع ما امر به الدستور وحيث ان هذا القانون ما زال ساريا ولم يلغ فانه ""لا يجوز اخضاع مدة العضويه في مجلس الامه للتقاعد المدني "" .

وبالعودة الى موضوع سريان القانون على الماضي " رجعية القوانين "

وحيث ان الاثر الرجعي للتشريع كما يقول فقهاء القانون " امر بغيض في ذاته " ويضيف اخرون " ان الاسراف في النص على الاثر الرجعي في القانون يعتبر انحرافا في استعمال السلطة التشريعيه " فقد اجازه الدستور الاردني استثناء للضرورة وذلك على الوجه المبين في ماده 2/93 منه " يسري مفعول القانون باصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوما على نشره في الجريده الرسميه الا اذا ورد نص خاص في القانون على ان يسري مفعوله من تاريخ اخر "

وحيث ان غاية التفسير الذي تقوم به المحكمه الدستوريه هو البحث عن حقيقه ارادة المشرع الدستوري وتحري مقاصده اي ان التفسير الدستوري المخول لها لا ينشئ حكما جديدا بل يعتبر قرارها بالتفسير مندمجا في موضوعه وجزء منه لا يتجزأ وساريا بالتالي منذ نفاذه ومن ثم يعتبر النص محل التفسير وكأنه صدر ابتداء بالمعنى الذي تضمنه قرار التفسير ومن الطبيعي ان يسري باثر رجعي بحيث يرتد الى لحظة صدور النص وليس لتاريخ القرار الصادر بتفسيره . "

يراجع قرارات المحكمه الدستوريه العليا / تفسير الصادر بتاريخ 1993/1/30 . و

1995/1/21

وحيث ان اعمال الاثر الرجعي لقرارات التفسير الصادره من المحكمه الدستوريه قد يكون من شأنه ان يؤدي الى المساس ببعض الاعتبارات القانونيه التي لا يجوز المساس بها للمحافظة على استقرار ما تم قبل صدور قرارات التفسير لذلك توجد عدة استثناءات من قاعدة الاثر الرجعي لقرارات التفسير اهمها : عدم جواز المساس بالمراكز القانونيه التي استقرت قبل نشر قرارات التفسير

واعمالا لهذا الاستثناء

وحيث انه في حالة وجود مراكز قانونيه اكتملت عناصرها واستقرت التي اشار اليها طلب التفسير بشكل صريح فلا يجوز ان تمس هذه المراكز لما يشكله هذا المساس من عدوان على الحقوق التي ولدتها هذه المراكز وتجريدا لاصحابها منها بعد ثبوتها فعدم المساس بالمراكز القانونيه المستقره هو مبدأ قانوني عام وكما ينصرف الى المراكز القانونيه التي اكتملت عناصرها قبل صدور القرارات التفسيريه الصادره عن المحكمه الدستوريه يطبق ايضا على المراكز القانونيه التي استقرت قبل صدور الاحكام والقرارات في الدعاوى والقرارات الدستوريه

وحيث ان القاضي الدستوري يستهدف ارساء دعائم المشروعيه الدستوريه وضمان التزام السلطة التشريعيه باحكام الدستور في التشريعات التي تصدرها ويستهدف من ناحيه ثانيه حماية المجتمع ونظمه السياسيه والاقتصاديه والاجتماعيه وتجنيب المجتمع الازمات التي يمكن ان تعصف باستقراره

فلا تجوز الرجعية للقوانين ذات الاثار الماليه او غير الماليه التي من شأنها المساس بالمراكز القانونيه المستقره .

فلهذه الاسباب

وبالبناء على كل ما تقدم فان الرأي الذي نراه هو :

1- عدم جواز تنظيم شؤون الموظفين بقانون وانما بنظام بما فيه تنظيم تقاعد كافة من يشغل المناصب العامه المدنيه اعمالا لنص المواد 22 و120 و127 من الدستور

2- استمرار سريان قانون مخصصات اعضاء مجلس الامه رقم 17 لسنة 1947 مع عدم جواز اخضاع مدة العضويه في مجلس الامه للتقاعد المدني

3-عدم جواز رجعية القوانين التي من شأنها المساس بالمراكز القانونيه المستقره

عضو المحكمه الدستوريه

أ. د محمد سليم محمد غزوي