

قرار التفسير رقم (٢) لسنة ٢٠١٤**صادر عن المحكمة الدستورية**

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 تتخى عن المشاركة بالنظر في طلب التفسير كل من رئيس المحكمة السيد طاهر حكمت والسيد مروان دودين استناداً للمادة (٢/١٣٢) من قانون اصول المحاكمات المدنية لأنهما كانا عضوين في مجلس الامة السادس عشر ، كما تتخى الدكتور خلف الرقاد عن المشاركة في طلب التفسير استناداً للمادة (١٣٥) من القانون المشار اليه لاستشعاره الحرج .

بناءً على طلب من مجلس الوزراء بقراره المتخذ في جلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠١٤/٩/٢٤ اجتمعت المحكمة بتشكيلها أعلاه لتفسير المواد (٥٢ و ١/٦٥ و ٦٦ و ١/٦٨ و ٢/٧٥ و ٧٦ و ٣/٧٨ و ٢/٩٣) من الدستور وبيان ما إذا كانت تجيز:

١- اخضاع مدة العضوية في مجلس الامة للتقاعد المدني .

٢- 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 (٥٢) :

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 (١/٦٥) :

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

المادة (٦٦) :

١- يجتمع مجلس الاعيان عند اجتماع مجلس النواب وتكون أدوار الانعقاد واحدة للمجلسين .

٢- إذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الاعيان .

المادة (١/٦٨) :

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 (٢/٧٥) :

يمنتع 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 استتجار الأراضي والأموال ومن كان مساهماً في شركة أعضاؤها أكثر من عشرة أشخاص.

المادة (٧٦) :-

مع مراعاة أحكام المادة (٥٢) 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 (٣/٧٨) :

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 يفض الملك الدورة المذكورة .

المادة (٢/٩٣) :

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 أن تكون قراءة متكاملة وليست مجتزأة باعتماد فقرة بمعزل عن القراءة الشاملة لمضمون هذا الطلب ، الأمر الذي ترى معه المحكمة أن كتاب رئيس الوزراء هو عبارة عن طلب تفسير 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 (٧٦) 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 (٢٢) من الدستور ان لكل اردني حقاً في تولي المناصب العامة بالشروط المعينة في القانون أو الانظمة وإن التعيين في الوظائف العامة من دائمة ومؤقتة يكون على اساس الكفايات والمؤهلات.

وقد بيّنت المادة (١٢٠) من الدستور أن كيفية تعيين الموظفين وعزلهم أو الاشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصهم تعيّن بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك ، وما ذلك الا تكريساً لاستقلال السلطة التنفيذية وحفاظ 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 وانقضى 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 لسدّ حاجته وحاجة أسرته .

ولقد بات مسّوقاً بأن علاقة الموظف بالدولة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين والانظمة والتعليمات الصادرة بهذا الخصوص، وان تعديل احكام هذه العلاقة والتقيّد بها هو اجراء تنظيمي عام ، ومركز الموظف من هذه الجهة ما هو الا مركز قانوني عام 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 (٧٦) 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 (٣/٧٨ ، ٨٢) الاوقات التي يمارس فيها مجلس الامة مهامه ، وهي مُدد محددة لا تقتضي التفرغ الكامل لأدائها 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 لأدائها ، 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 (٧٦) منه ، فإنه قد اوضح بالمادة (٥٢) 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 (١٢٩) من الدستور قد ابقت على القوانين والأنظمة التي كانت نافذة في ظل دستور سنة ١٩٤٦ الملغى ، ومن بين هذه القوانين قانون مخصصات أعضاء مجلس الأمة رقم (١٧) لسنة ١٩٤٧ الصادر بتاريخ ١٩٤٧/٥/٢١ 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 (٥٢) من الدستور ويشغل وظيفة بمقتضى المادة (٥٥) من الدستور ومتفرغاً لعمله الوزاري بمقتضى احكام المادة (٤٤) من الدستور منه والتي تنص على أنه : (لا يجوز للوزير أن يشتري أو يستأجر شيئاً من املاك الحكومة ولو كان ذلك في المزداد 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 فان محكمتنا ترى ان عضوية مجلس الأمة او مدتها غير خاضعة للتقاعد ، الأمر الذي يترتب عليه عدم استحقاق اعضاء مجلس الأمة للرواتب التقاعدية مع عدم المساس بالحقوق المكتسبة .

وجواباً على السؤال الثاني فإن ما يستخلص من الفقرة الثانية من المادة (٩٣) 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 .

ومؤدى ذلك أن الاصل في نفاذ القوانين لا يكون الا بعد نشرها في الجريدة الرسمية وعدم رجوعيتها ، 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 مقررراً أن ما تم من اوضاع في ظل القاعدة القانونية يكون محكوماً بهذه القاعدة ، وان القانون الجديد لا يمس ما توافق 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 رجوعيته 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 لأحكام المادة (٢/٩٣) 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 ١٤٣٦ هـ
الموافق السابع عشر من تشرين الثاني لسنة ٢٠١٤ م

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 العضو د. عبدالقادر الطورة**في طلب التفسير رقم (٢) لسنة ٢٠١٤**

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 الاختلاف البين بين "العمل" و "التقاعد" إن جاز التعبير. ولعل الأصح والأوضح أن أقول بين "حياة الإنسان العملية" و "حياته التقاعدية"، والتفريق بينهما في الأحوال والأوضاع والأحكام، رغم ما بينهما من ارتباط في كثير من الشروط والحسابات، ومن اختلاط وتشارك في كثير من العبارات والمصطلحات، واستناد الثانية منهما على الأولى خاصة فيما يعرف بـ "اقتطاعات التقاعد" في قوانين التقاعد، وما يعرف بـ "الاشتراكات" في قوانين الضمان الاجتماعي.

ذلك أن اختصاص المحكمة الدستورية، من هذه الناحية المتعلقة بالتفسير؛ ينطوي على تفويض من السلطة الأصلية للتشريع الدستوري بتفسير الدستور، ويتضمن تحديداً وحصراً لهذا الاختصاص بـ "نصوص الدستور" فقط وفقاً لصراحة النص في المادة ٢/٥٩ من الدستور وما تأكد في المادة ٤/ب من قانون المحكمة الدستورية، وتعزز في المادة ١٧ 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 اختصاص المحكمة الدستورية بتفسير الدستور؛ فلا بد من الإشارة إلى أنه بالإضافة لهذا الاختصاص 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 اختصاص آخر بتفسير الدستور تتولاه المحكمة الدستورية حكماً تبعاً لولايتها القضائية في اختصاصها الأصلي المتمثل في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة؛ في معرض النظر في الطعون التي تُقدم بهذا الخصوص والفصل فيها وفقاً لأحكام القواعد الدستورية أياً كان مصدرها وسواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة. وهو - هذا الاختصاص 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 اختصاص المحكمة الدستورية في تفسير الدستور على نوعين اثنين: أحدهما "التفسير القضائي" الشامل لجميع القواعد الدستورية أياً كان مصدرها وسواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة، وغير ملزم إلا في الحالة الخاصة التي ورد فيها، وهو اختصاص تبعي 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 اختصاص تفويضي تتولاه المحكمة بموجب

النصوص المشار إليها أعلاه وخاصة النص الدستوري منها. وهو ما يعيننا في هذا المقام ويستوجب منا أولاً أن نحدد معنى ومفهوم "التقاعد" محل طلب التفسير في السؤال الأول، كما يستوجب منا ثانياً أن نبحث 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 الاصطلاحي. فإن وُجد نص أو نصوص دستورية من هذا القبيل اقتضى 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 المهنة 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 اثنائها عائق ما أو ظرف ما يحول بينه وبين القدرة على العمل والحصول على مردود منه، في فترة محددة أو طوال مرحلة العمل الطبيعية من العمر هذه.

وبذلك فإن "التقاعد" عكس "العمل" ومختلف عنه في المفهوم باعتباره (التقاعد) تعبيراً اصطلاحياً عن حالة عجز الإنسان وعدم قدرته على العمل والحصول على مردود منه، وافتراض 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 واتساع نطاق مفاهيم التقاعد الحديثة وانتقالها إلى دائرة الضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية الأرحب والأوسع. ولذلك، فإن "التقاعد" يخضع لتنظيم تشريعي خاص به يواكب تطور واتساع نطاق مفاهيمه على النحو المشار إليه ومراعاة أحوال ارتباطه واستناده 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 باستمرار وتواصل، وسواء بتفرغ كامل أو بغير تفرغ، وسواء كان مقابل مخصصات" محددة أو "رواتب" ثابتة مستمرة مستقرة بصورة منتظمة.

وبالرجوع إلى التشريعات الأردنية بخصوص "التقاعد"؛ نجده عنواناً لقانون خاص به، محصور محدد بالموظفين العمامين، منذ نشأة الدولة الأردنية. وهو "قانون تقاعد مأموري الكلية (العثماني) الذي بقي معمولاً به حتى حلّ محله "قانون التقاعد رقم ٣ لسنة ١٩٤١" والذي بقي معمولاً به إلى أن حلّ محله بالنسبة للموظفين العمامين العسكريين (الضباط والأفراد) قوانين تقاعد عسكري متتالية تمثلت بالقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٤٤ ومن بعده القانون رقم ٨ لسنة ١٩٥٤ ومن ثم القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٥٩ النافذ المفعول حالياً - على من ينطبق عليهم؟! -؛ وإلى أن حلّ محله بالنسبة للموظفين العمامين المدنيين

قانون التقاعد المدني رقم ٣٤ لسنة ١٩٥٩ والذي لا يزال معمولاً به مع ما جرى عليه من تعديلات - على من ينطبق عليهم!؟- حيث اتسع 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 والاتساع الأخير بموجب قانون التقاعد المدني المؤقت رقم ١٠ لسنة ٢٠١٠ المعمول به اعتباراً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية في ٢٠/٥/٢٠١٠ 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 الاجتماعي رقم ٣٠ لسنة ١٩٧٨ وما جرى عليه من تعديلات وتغييرات وأستقر أخيراً في القانون رقم ١ لسنة ٢٠١٤؛ وبموجب هذا القانون امتد نطاق التقاعد، وخاصة في حالتي الشيخوخة والعجز الدائم؛ ليشمل العاملين لدى الغير في القطاع الخاص إجبارياً ويشمل العاملين في أمورهم الخاصة بما في ذلك ربات المنازل اختيارياً. ثم امتد نطاقه واتسع ليشمل العاملين في القطاع العام (المدنيين في عام ١٩٩٥، ومن ثم العسكريين في عام ٢٠٠٣) ليكون تنظيمياً تشريعياً موحداً شاملاً بل متاحاً لجميع أفراد المجتمع باعتبار 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 الاجتماعية".

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 باعتبار ما حصل بهذا الخصوص كان متكرراً بل متواصلاً مستمراً مواكباً لحركات التطور الحضاري المتقدم فعلاً، وأن الاعتقاد 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 بوجود قانون للتقاعد للموظفين العامين، وفيما بعد أصبح يقضي بوجود قانون للتقاعد بل الضمان الاجتماعي ليكون متاحاً لجميع المواطنين وفقاً لأسس ومعايير محددة. وهذا لا يعني أن كل ما ورد في قوانين التقاعد والضمان الاجتماعي 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 اعتبار 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 استشارة والمحكمة الدستورية غير مختصة بذلك. فضلاً عن أن صلاحياتها في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة ليست رقابة مسبقة حتى ولو كانت هناك احتمالية وجود شبهة دستورية حول مشروع أي قانون أو نظام، وإنما صلاحيتها في الرقابة من هذه الناحية هي رقابة لاحقة بدليل أنها قد انحصرت بالقوانين والأنظمة النافذة فقط وفقاً لصراحة النص في المادة ١/٥٩ 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 اعتماد فقرة 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 انتهت إليه قبل ذلك في التعليل والتسبيب، ودون الأخذ في الاعتبار أن من شأن كل قانون في حالة رجعيته أن يعدل مراكز قانونية اكتملت 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 قاعدتان "الأثر المباشر" و "عدم الرجعية". والاستثناء 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 استعمال 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 اكتملت 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 ٩٣ من الدستور، وما جاء فيها بشأن الرجعية بنص صريح استثناء، 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 المخالفة الصادر عن العضو الدكتور محمد سليم فزوي**في طلب التفسير رقم ٢ لسنة ٢٠١٤**

يقراً بدلالة الموافقة على قرار الأغلبية المحترمة في الحدود التي

لا تتعارض مع جوهر المخالفة

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

في البداية

وحيث ان المادة ٥٩ من الدستور والمادة ١٥ من قانون المحكمة الدستورية تنص على ان تصدر المحكمة احكامها باسم الملك وتكون احكامها نهائية وملزمة لجميع السلطات وللکافة فان النصوص سالفه الذكر تقرر حجیة الشيء المحكوم به *l'authorite de la chose jugée*, واذا اضفنا للنصوص سالفه الذكر نص الفقرة ٢ من المادة ٥٩ من الدستور والمادة ١٧ من قانون المحكمة " للمحكمة الدستورية حق تفسير نصوص الدستور اذا طلب اليها ذلك بقرار صادر عن مجلس الوزراء او بقرار يتخذه احد مجلسي الامه بالأغلبية ويكون قرارها نافذ المفعول بعد نشره في الجريدة الرسمية. "

وحيث ان القرار القضائي بالتفسير يلزم جميع سلطات الدولة والكافة وينشر في الجريدة الرسمية فان اثار القرار الصادر بالتفسير تعادل تماما الحجیة المطلقة للأحكام الصادرة في رقابة الدستورية من حيث انها ايضا ملزمة لجميع سلطات الدولة والكافة " .

وحيث ان المادة ١٤ من قانون المحكمة الدستورية الاردنية تنص على ان المحكمة تصدر احكامها مسببه " .

وحيث ان نطاق حجیة الشيء المحكوم به لأحكام المحكمة الدستورية تطال منطوق الحكم / القرار وتنسحب على الاسباب التي تعتبر السند للمنطوق .

وحيث ان نصوص المواد ٢/٥٩ من الدستور والمواد ٤ و١٧ من قانون المحكمة الدستورية تعتبر ما يصدر عن المحكمة الدستورية عندما تقوم بتفسير نصوص الدستور هو قرار / قرارات ملزمة 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 الدستورية " م١/٥٩ من الدستور وم٤وم٩ 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 الدستورية 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 الدستورية بالتفسير لازما رفعا للتضارب في فهم النص وتحديد المعناه القانوني والا يتعين على المحكمة الدستورية ان تحكم بعدم قبول الطلب .

وحيث ان قرار مجلس الوزراء بتاريخ ٢٤/٩/٢٠١٤ طلب تفسير المواد محل وموضوع الطلب التي لم يظل تطبيقها متراخيا وامتد الجدل حول معناها وغاياتها الى قاعده عريضة من المواطنين عميقا في وجدانهم مثيرا لاهتمامهم وهي : ٥٢ و١/٦٥ او ١/٦٨ او ٦٦ و ٣/٧٨ و ٢/٧٥ و ٧٦ و ٢/٩٣ لبيان - اي بيان الخلاف المثار بشأن تطبيق النص - ما اذا كان يجوز (١) اخضاع مدة العضوية في مجلس الامه للتقاعد المدني (٢) 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 العامة " وذلك في ضوء احكام المواد ٥٢ و ٦٥ وما بعدها و ٧٥ وما بعدها و ٩٣ من الدستور .

وحيث ان نصوص المواد ٥٢ 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 التفرقه ام يقر الاختلاف بينها ،

فانه :

من حيث ان المادة ٥٢ من الدستور التي نصت على ما يلي : والوزير الذي يتقاضى راتب الوزارة لا يتقاضى في الوقت نفسه مخصصات العضوية في اي من المجلسين " اشارت بوضوح الى مصطلحين هاميين في نص واحد : مصطلح الراتب " راتب الوزارة " ومصطلح المخصصات ، وحيث ان المادة ٧٦ من الدستور نصت على ان المقصود بالوظائف العامة كل وظيفه يتناول صاحبها مرتبه من الاموال العامة فقد اشارت بوضوح الى راتب الوظيفة العامة .

وعليه :

لا بد من وقفه لنتساءل هل معنى ومضمون كل من المصطلحين " الراتب / المخصصات مختلف عن الآخر ام ان كلا منهما يرادف الآخر ؟ سؤال في القانون والاجابة عليه يجب ان تكون قانونيه بالدرجة الاولى لتعلقها بنبذ النظام القانوني الاردني عدم انسجام القوانين والانظمة ذات الصلة مع ما يأمر به الدستور .

وحيث ان الراتب هو احد الحقوق الاساسية المرتبطة بالوظيفة 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 ٧٦ من الدستور " ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفه يتناول صاحبها مرتبه من الاموال العامة " 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 الخاصة - يكرس لها الموظف كل سنوات حياته العملية من بدء دخول الخدمة الى بلوغ سن التقاعد " نوع من النفقة - لا أجراً كما هو في المشروعات الخاصة - تمنح للموظف بقصد تمكينه من ان يعيش العيشة التي تليق بالمركز الاجتماعي للوظيفة التي يشغلها " تراجع المواد ١٧ و١٩ وما بعدها من نظام الخدمة المدنية رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣ " .

وحيث ان المادة ٧٦ من الدستور نصت على انه مع مراعاة احكام المادة ٥٢ من هذا الدستور لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الاعيان او النواب وبين الوظائف العامة ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفه يتناول صاحبها مرتبه من الاموال العامة " فقد ذهبت من ناحيه الى تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات القائم على التعاون والتوازن " تراجع المواد ٢٨ وما بعدها و٦٢ وما بعدها و ٩٧ وما بعدها من الدستور " و بلورت من ناحيه ثانيه " مبدأ تنظيمياً اساسياً مسلماً 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 الاردنية من وصفها للموظفين العاملين في حكمها رقم ٧٥/١٠٩ الصادر بتاريخ ١٦/٥/١٩٧٦ الا وهو " عدم الجمع بين الوظائف العامة وعضوية مجلس الامه للتعارض بين عمل مجلس الامه وعمل الموظف العام " .

وحيث ان هذا التعارض وفقا لما امرت به المواد ٦٥ وما بعدها من الدستور والمواد ٦٦ وما بعدها من نظام الخدمة المدنية رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣ يتناول امرين :

الاول (يتعلق بالنشاط ذاته الذي يباشره عضو مجلس الامه من ناحيه والموظف من ناحية اخرى ، فالموظف مكلف بأداء خدمه عامه للشعب وهو ملزم بأداء هذه الخدمة على اكمل وجه " تراجع المواد ٦٥ و٦٦ و٦٨ و٧٥ من الدستور كما تراجع المواد ٦٦ وما بعدها من نظام الخدمة المدنية رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣ ، اما مجلس الامه فيمثل الشعب وهو بهذه الصفة يراقب عمل الأجهزة التنفيذية على ما يقع منها من تقصير او اهمال او انحراف في اداء الخدمة العامة ولا شك ان طبيعة عمل رقابة مجلس الامه يختلف اختلافا جوهريا عن طبيعة عمل الاجهزة التنفيذية .

وحيث ان هذا الاختلاف الجوهرى يستوجب الفصل بين عمل الرقابة وعمل التنفيذ ويستوجب بالتالى ان تكون كل من الرقابة الشعبية واعمال التنفيذ وتقديم الخدمات العامة بين هيئتين مختلفتين منفصلتين عن بعضهما في التكوين .

والامر الثانى (الذي يتناوله التعارض يتعلق بظروف ووقت مباشرة النشاط في مجلس الامه من ناحيه وفي الاجهزة التنفيذية من ناحية اخرى ذلك لان عمل الوظيفة العامة له مواعيد محددة يباشر فيها وهو عمل مستمر بطبيعته يتناول كل ايام الاسبوع اما عمل مجلس الامه فيتناول مسائل رئيسيه كبرى تتطلب دراستها ومناقشتها دقةً وعنايةً وجهداً كبيراً يبذل من جانب اعضاء المجلس .

وعليه فان اشتراك الموظف في عضوية مجلس الامه يؤثر حتماً وبطريقة مؤكده على حسن قيامه بأحد الواجبين او بكليهما معا زاندا المخالفة الصريحة لمبدأ الفصل بين السلطات .

وحيث ان المادة ١٢٠ من الدستور قد اناطت بالسلطة التنفيذية حق التشريع في مسائل عينتها بطريق الحصر " التقسيمات الادارية في المملكة الاردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها واسماؤها ومنهاج ادارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والاشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعيين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك " .

وعلى ذلك كما قال المجلس العالى لتفسير نصوص الدستور " القرار رقم ١ لسنة ١٩٦٥ تاريخ ١٩٦٥/٥/١ " 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 مخالفاً للدستور .

وحيث اخذ بما انتهى اليه المجلس العالى كل من : الديوان الخاص بتفسير القوانين " القرار رقم ١٥ لسنة ١٩٦٥ " الذي جاء فيه " غير اننا نجد انه لا بد من التنويه بان المادة ١٢٠ من الدستور كما فسرها المجلس العالى بقراره الصادر بتاريخ ١٩٦٥/٥/١ رقم ١ لا تجيز تنظيم شؤون الموظفين الا بنظام " ومحكمة العدل العليا بقرارها رقم ٦٨/٢٧ و ٨١/١٩ " ومحكمة التمييز عام ١٩٥٨ في حكمها رقم ٥٨/٧٤ " 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 السلطات التشريعية والتنفيذية ان تمارس حق التشريع في الحدود المعينة 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 مخالفاً للدستور .

وحيث ذهب الفقه الى تأييد قرار المجلس العالى لتفسير نصوص الدستور والى القول ان النظام الصادر عن السلطة التنفيذية استناداً الى المادة ١٢٠ منه 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 ٢٢ من الدستور " لكل اردني حق في تولي المناصب العامة بالشروط المعينة في القانون او الانظمة " والمواد ١٢٠ و ١٢٧ من الدستور التي جاءت لتنفيذ الحكم العام الذي تضمنته المادة ٢٢ فقد ترك الدستور وفقا لنص المادة ١٢٠ منه للنظام تحديد شروط تولي المناصب العامة المدنية واناط بالقانون تحديد شروط تولي المناصب العسكرية " جاء في المادة ٢/١٢٧ من الدستور " يعين بقانون نظام الجيش والمخابرات والشرطة والدرك وما لمنتسبها من الحقوق والواجبات " .

وحيث ان الراتب لغايات التقاعد حدده قانون التقاعد المدني وتعديلاته رقم ٣٤ لعام ١٩٥٩ وحيث ان الامور التي ينص عليها في قانون التقاعد المدني تدخل في نطاق المسائل الواردة في المادة ١٢٠ من الدستور فقد كان يقتضي كنتيجة 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 والمكافأة البرلمانية كلها صيغ تستخدم بلا تفرقه وتمييز وحيث ان المجانية او عدم تقرير مخصصات لعضو البرلمان فيه مخالفه واضحه لجوهر المبدأ الديمقراطي ولا يقره مبدأ " النائب يمثل الامة " الذي حل محل " مبدأ الوكالة الالزامية " فالمخصصات تتكفل بها الامة " خزينة الدولة " لا الدائرة الانتخابية " ،

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

وحيث ان التشريعات الحديثة استقرت على الاخذ بنظام المخصصات او المكافأة البرلمانية ومن امثلتها "" بريطانيا بعد عام ١٩١١ اصبح عضو البرلمان يحصل على مكافأة من الخزنة المركزية وقد سوغ الانجليز المكافأة بالعبء الملقى على عاتق عضو البرلمان وجديته للحصول عليها من خلال مواظبته على الاجتماعات وفحص المراسلات وارسال الردود وتلقي الخطابات والاجابة عنها وزيارة الدوائر في فترات منتظمة بالإضافة الى زيارة البرلمانات الاجنبية والهيئات المختلفة للأمم المتحدة الخ "" وفرنسا فقد جاء في المادة ٢٥ من دستور ١٩٥٨ الفرنسي " يحدد بقانون اساسي مدة كل مجلس وعدد اعضائه ومكافآتهم " وضمنت التشريعات العربية في العديد من الدول ما يكفل المكافأة البرلمانية او التعويضات او المخصصات " .

وكانت نقطة البدء في الاردن "" القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٣٩ " 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 ١٧ لسنة ١٩٤٧ " قانون مخصصات اعضاء مجلس الامة " الذي نص في المادة الثانية منه على ان : يعتبر ما يتقاضاه اعضاء مجلس الامة مخصصات لا رواتب ولا زال هذا القانون معمولاً به الى الان لما جاء في المادة ١٢٩ من دستور ١٩٥٢ " يلغى الدستور الاردني الصادر بتاريخ ٧ كانون اول

سنة ١٩٤٦ مع ما طرأ عليه من تعديلات " " يلغى مرسوم دستور فلسطين لسنة ١٩٢٢ مع ما طرأ عليه من تعديلات " " لا يؤثر الالغاء المنصوص عليه في الفقرتين السابقتين على قانونية اي قانون او نظام صدر بموجبهما او اي شيء عمل بمقتضاهما قبل نفاذ احكام هذا الدستور " ووفقا لنص المادة ٢/١٢٨ من الدستور " ان جميع القوانين والانظمة وسائر الاعمال التشريعية المعمول بها في المملكة الاردنية الهاشمية عند نفاذ هذا الدستور تبقى نافذة 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 ١٩٨٦/٥/٣ " والذي جاء فيه ان مجلس الوزراء قرر في جلسته المنعقدة بتاريخ ١٩٨٦/٥/٣ الموافقة على ما يلي : ١- تحديد المخصصات لكل من دولة رئيس مجلس الاعيان ومعالي رئيس مجلس النواب لتصبح على النحو التالي " ٦٠٠ دينار اساسي زائد ٥٠٠ دينار بدل تمثيل زائد ٨٠ ديناراً علاوة سيارة " ٢- تحديد مخصصات كل من اعضاء مجلسي الاعيان والنواب لتصبح : ٥٠٠ دينار اساسي زائد ٥٠ ديناراً بدل تمثيل زائد ٥٠ ديناراً علاوة سيارة " وذلك اعتباراً من ١٩٨٦/٤/١ .

ولما كان ذلك وكان تقاعد اعضاء مجلس الامه قد تحدد بموجب التعديلات التي ادخلت على قانون التقاعد المدني رقم ٣٤ لسنة ١٩٥٩ قبل عام ٢٠١٠ ،

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 ٣٤ لسنة ١٩٥٩ مع قانون مخصصات اعضاء مجلس الامه رقم ١٧ لسنة ١٩٤٧ .

وحيث ان التشريع الجديد يعمل به بعد ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ نشره في الجريدة الرسمية وفقاً لنص المادة ٢/٩٣ من الدستور الا اذا حدد لذلك ميعاد آخر فقد كانت نقطة البدء سريان قانون التقاعد المدني المعدل رقم ١ لسنة ١٩٦٩ / الجريدة الرسمية - العدد رقم ٢١٤٧ تاريخ ١٩٦٩/٢/١ ثم من بعده قانون التقاعد المدني المعدل رقم ١٩ لسنة ١٩٨٤ / الجريدة الرسمية - العدد رقم ٣٢٤١ تاريخ ١٩٨٤/٦/١٦ ومن بعده قانون التقاعد المدني المعدل رقم ٧ لسنة ١٩٩٩ واخيراً القانون المعدل رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٦ / الجريدة الرسمية - عدد ٤٧٥١ تاريخ ٢٠٠٦/٣/١٦ .

وبالعودة الى نص المادة ١٢٠ من الدستور وما ذهب اليه المجلس العالي لتفسير نصوص الدستور " القرار رقم ١ لسنة ١٩٦٥ " وايده الديوان الخاص بتفسير القوانين القرار رقم ١٥ لسنة ١٩٦٥ ومحكمة العدل العليا القرار رقم ٦٨/٢٧ والقرار رقم ٨١/١٩ ومحكمة التمييز الحكم رقم ٥٨/٧٤ " من ان السلطة التشريعية لا تملك حق التشريع في المسائل المنصوص عليها في المادة ١٢٠ 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 ١٢٠ من الدستور وحيث ان السلطة التشريعية خرجت على مبدأ انها لا تملك حق التشريع في المسائل المنصوص عليها في المادة ١٢٠ 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 ٧٦ من الدستور للتعارض الواضح بين عمل كل منهما سواء ما يتعلق بأمر النشاط او ما يتعلق بأمر ظروف ووقت مباشرة هذا النشاط وبالتالي فان المدى الذي تبلغه مسألة اللادستورية يطاول بعض احكامه او ما يطلق عليه بالادستورية 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 ١٧ لسنة ١٩٤٧ فهذا القانون فقط وليس اي قانون آخر هو الذي يجب ان يسري لاتفاقه مع نص المادة ٥٢ من الدستور .

هذا وفي عام ٢٠١٠ صدر قانون التقاعد المدني المعدل رقم ١٠ لسنة ٢٠١٠ وتم نشره في الجريدة الرسمية رقم ٥٠٣٣ بتاريخ ٢٠/٥/٢٠١٠ جاء في المادة الاولى منه "يسمى هذا القانون قانون معدل لقانون التقاعد المدني لسنة ٢٠١٠ ويقرأ مع القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٥٩ 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 ١٢٠ من الدستور وحيث ان السلطة التشريعية خرجت على مبدأ انها لا تملك حق التشريع في المسائل المنصوص عليها في المادة ١٢٠ فان قانون التقاعد المدني المعدل لعام ٢٠١٠ غير دستوري لا بد من الغائه بقانون جديد .

وحيث ان التنازع مع قانون مخصصات اعضاء مجلس الامه رقم ١٧ لسنة ١٩٤٧ 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 ٥٢ من الدستور وبالتالي هو فقط القانون الساري المفعول الى الان .

وحيث ان قانون مخصصات اعضاء مجلس الامه رقم ١٧ لعام ١٩٤٧ لم ينقطع سريانه وتحددت بموجبه المخصصات لأعضاء مجلس الامه ، وحيث ان مجموع القوانين المعدلة قبل عام

٢٠١٠ لقانون التقاعد المدني لعام ١٩٥٤ حددت مجموع المخصصات " رواتب ، تقاعد " بشكل اكبر ويفوق ما حدده قانون المخصصات ، وحيث ان مصدر هذا كله خزينة الدولة وفقا لما يأمر به مبدأ ان عضو مجلس الامه يمثل الامة اي من المال العام فان هذا الذي يفوق ما حدده قانون المخصصات من المال العام لا يجوز في جميع الاحوال وفقا لنص المادة ٦٠ من القانون المدني تملكها بمرور الزمان "

وهنا لابد من وقفه كي نذكر ونؤكد :

ان الغاء قانون التقاعد المدني وتعديلاته رقم ٣٤ لعام ١٩٥٩ لا يقود الى الانهيار في مجال التقاعد و لا يستتبع اسقاط كل ما جاء فيه فاللادستورية 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 ١٢٠ من الدستور ، وحيث ان اللادستورية قد تكون من ناحيه ثانيه لادستورية كليه تطاول مجمل القانون او لادستورية جزئية تطاول بعض النصوص كما هو حال النصوص الخاصة بأعضاء مجلس الامه التي وجدت مكانها الطبيعي في قانون مخصصات اعضاء مجلس الامه رقم ١٧ لسنة ١٩٤٧ و اما ما عداها من نصوص فان مكانها الطبيعي - اي نقلها كما هي - في نظام الا وهو نظام الخدمة المدنية لعام ٢٠١٣

وحيث ان قانون مخصصات اعضاء مجلس الامه رقم ١٧ لسنة ١٩٤٧ ينسجم تماما مع ما امر به الدستور وحيث ان هذا القانون ما زال ساريا ولم يلغ فانه "لا يجوز اخضاع مدة العضوية 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 التشريعية " فقد اجازه الدستور الاردني استثناء للضرورة وذلك على الوجه المبين في المادة ٢/٩٣ منه " يسري مفعول القانون باصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوما على نشره في الجريدة الرسمية الا اذا ورد نص خاص في القانون على ان يسري مفعوله من تاريخ آخر " .

وحيث ان غاية التفسير الذي تقوم به المحكمة الدستورية هو البحث عن حقيقة ارادة المشرع الدستوري وتحري مقاصده اي ان التفسير الدستوري المخول لها لا ينشئ حكما جديدا بل يعتبر قرارها بالتفسير مندمجا في موضوعه وجزءاً 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 المحكمة الدستورية العليا / تفسير الصادرة بتاريخ ١٩٩٣/١/٣٠ و ١٩٩٥/١/٢١ .

وحيث ان اعمال الاثر الرجعي لقرارات التفسير الصادرة من المحكمة الدستورية قد يكون من شأنه ان يؤدي الى المساس ببعض الاعتبارات القانونية 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 القانونية التي استقرت قبل نشر قرارات التفسير .

وإعمالاً 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 وتجريد لأصحابها منها بعد ثبوتها فعدم المساس بالمراكز القانونية المستقرة هو مبدأ قانوني عام وكما ينصرف الى المراكز القانونية التي اكتملت عناصرها قبل صدور القرارات التفسيرية الصادرة عن المحكمة الدستورية يطبق ايضا على المراكز القانونية التي استقرت قبل صدور الاحكام والقرارات في الدعاوى والقرارات الدستورية .

وحيث ان القاضي الدستوري يستهدف ارساء دعائم المشروعية الدستورية وضمان التزام السلطة التشريعية بأحكام الدستور في التشريعات التي تصدرها ويستهدف من ناحيه ثانيه حماية المجتمع ونظمه السياسية والاقتصادية والاجتماعية وتجنيب المجتمع الازمات التي يمكن ان تعصف باستقراره ،

فلا تجوز الرجعية للقوانين ذات الاثار المالية او غير المالية التي من شأنها المساس بالمراكز القانونية المستقرة .

فلهذه الاسباب

وبالبناء على كل ما تقدم فان الرأي الذي نراه هو :

- ١- عدم جواز تنظيم شؤون الموظفين بقانون وانما بنظام بما فيه تنظيم تقاعد كافة من يشغل المناصب العامة المدنية إعمالاً لنص المواد ٢٢ و ١٢٠ و ١٢٧ من الدستور .
- ٢- استمرار سريان قانون مخصصات اعضاء مجلس الامة رقم ١٧ لسنة ١٩٤٧ مع عدم جواز اخضاع مدة العضوية في مجلس الامة للتقاعد المدني .
- ٣- عدم جواز رجعية القوانين التي من شأنها المساس بالمراكز القانونية المستقرة .

عضو المحكمة الدستورية

أ. د محمد سليم محمد غزوي