

The Islamic University of Gaza
Deanship of Research and Graduate Studies
Faculty of Sharia and Law
Master of Public Law



الجامعة الإسلامية بغزة
عمادة البحث العلمي والدراسات العليا
كلية الشريعة والقانون
ماجستير القانون العام

النظام القانوني للتقاعد المبكر للموظف العام في التشريع الفلسطيني

" دراسة تحليلية مقارنة بأحكام الشريعة الإسلامية "

The Legal System for the Early Retirement of Public Employees in Palestinian Legislation "A Comparative study with the provisions of Islamic Sharia law"

إعداد الباحث

عبدالله رياض الأقرع

120160230

إشراف

د. صلاح الدين فرج

د. أنور حمدان الشاعر

أستاذ الفقه المساعد بالجامعة الإسلامية

أستاذ القانون العام بالجامعة الإسلامية

قدم هذا البحث استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام بكلية

الشريعة والقانون في الجامعة الإسلامية بغزة

سبتمبر/2018م - محرم/1440هـ

إقرار

أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة التي تحمل العنوان:

النظام القانوني للتقاعد المبكر للموظف العام في التشريع الفلسطيني

"دراسة مقارنة بأحكام الشريعة الإسلامية"

**The Legal System for the Early Retirement of Public Employees in
Palestinian Legislation**

"A Comparative study with the provisions of Islamic Sharia law"

أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الرسالة إنما هو نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت الإشارة إليه حيثما ورد، وأن هذه الرسالة ككل أو أي جزء منها لم يقدم من قبل الآخرين لنيل درجة أو لقب علمي أو بحثي لدى أي مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

Declaration

I understand the nature of plagiarism, and I am aware of the University's policy on this.

The work provided in this thesis, unless otherwise referenced, is the researcher's own work, and has not been submitted by others elsewhere for any other degree or qualification.

Student's name:	عبدالله رياض الأقرع	اسم الطالب:
Signature:		التوقيع:
Date:		التاريخ:

نتيجة الحكم على أطروحة الماجستير

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



الجامعة الإسلامية بغزة
The Islamic University of Gaza

هاتف داخلي: 1150

عمادة البحث العلمي والدراسات العليا

الرقم ج.ب.ع. / 35 Ref

التاريخ 2018/10/28 Date

نتيجة الحكم على أطروحة ماجستير

بناءً على موافقة عمادة البحث العلمي والدراسات العليا بالجامعة الإسلامية بغزة على تشكيل لجنة الحكم على أطروحة الباحث/ عبد الله رياض خليل الأقرع لنيل درجة الماجستير في كلية الشريعة والقانون/ برنامج القانون العام وموضوعها:

النظام القانوني للتقاعد المبكر للموظف العام في التشريع الفلسطيني - " دراسة تحليلية مقارنة بأحكام الشريعة الإسلامية "

The Legal System for the Early Retirement of Public Employees in
Palestinian legislation - "A Comparative Study with the Provisions of
"Islamic Sharia law

وبعد المناقشة التي تمت اليوم الثلاثاء 28 محرم 1440 هـ الموافق 2018/10/09م الساعة الحادية عشرة صباحاً، في قاعة الكلية اجتمعت لجنة الحكم على الأطروحة والمكونة من:

د. أنور حمدان الشاعر	مشرفاً ورئيساً
د. صلاح الدين طلب فرج	مشرفاً
د. زياد ابراهيم مقداد	مناقشاً داخلياً
د. شريف أحمد بعلوشة	مناقشاً خارجياً

وبعد المداولة أوصت اللجنة بمنح الباحث درجة الماجستير في كلية الشريعة والقانون/برنامج القانون العام. واللجنة إذ تمنحه هذه الدرجة فإنها توصيه بتقوى الله تعالى ولزوم طاعته وأن يسخر علمه في خدمة دينه ووطنه.

والله ولي التوفيق،،،

عميد البحث العلمي والدراسات العليا

د. مجازن إسماعيل هنية

التاريخ 28/01/2018

الرقم العام للنسخة

3106863

اللغة

ع

الموضوع / استلام النسخة الإلكترونية لرسالة علمية



قامت إدارة المكتبات بالجامعة الإسلامية باستلام النسخة الإلكترونية من رسالة

الطالب/ عبد الله رياض طليل الأضرع

رقم جامعي: 20160230 / قسم: القائلون العام كلية: السريعة والقانون

وتم الاطلاع عليها، ومطابقتها بالنسخة الورقية للرسالة نفسها، ضمن المحددات المبينة أدناه:

- تم إجراء جميع التعديلات التي طلبتها لجنة المناقشة.
 - تم توقيع المشرف/المشرفين على النسخة الورقية لاعتمادها كنسخة معدلة ونهائية.
 - تم وضع ختم "عمادة الدراسات العليا" على النسخة الورقية لاعتماد توقيع المشرف/المشرفين.
 - وجود جميع فصول الرسالة مجمعة في ملف (WORD) وآخر (PDF).
 - وجود فهرس الرسالة، والملخصين باللغتين العربية والإنجليزية بملفات منفصلة (PDF + WORD)
 - تطابق النص في كل صفحة ورقية مع النص في كل صفحة تقابلها في الصفحات الإلكترونية.
 - تطابق التنسيق في جميع الصفحات (نوع وحجم الخط) بين النسخة الورقية والإلكترونية.
- ملاحظة: ستقوم إدارة المكتبات بنشر هذه الرسالة كاملة بصيغة (PDF) على موقع المكتبة الإلكتروني.

والله والتوفيق،

توقيع الطالب

إدارة المكتبة المركزية

أ. محمود محمد الراجحي
19/01/2018

ملخص الدراسة

تتناول هذه الدراسة مسألة قانونية مهمة في الواقع الفلسطيني الذي نعيشه ألا وهي، مسألة التقاعد المبكر، وقد تجلت هذه المسألة بعد صدور قرارات بقوانين صادرة عن رئيس السلطة الفلسطينية بخصوص التقاعد، ونتج عنها إحالة آلاف الموظفين للتقاعد خصوصاً في المحافظات الجنوبية للوطن.

وحتى تخرج هذه الدراسة بالنتائج المرجوة منه، فقد قسمها الباحث إلى ثلاثة فصول، حيث جاء الفصل الأول منها وصفيًا، من حيث التعريف بالموظف العام وبيان حقوقه وواجباته، ثم التعريف بالتقاعد وأنواعه، والتطرق إلى التطور التاريخي للنظام التقاعدي في فلسطين.

ثم تعرض الباحث للفصل الثاني مستخدماً المنهج التحليلي للتشريعات الفلسطينية المتعلقة بالتقاعد المبكر، وتناول تنظيمها وأساسها القانوني والشرعي، وتم تعريف التقاعد المبكر، والتعرف على مؤسسة هيئة التقاعد الفلسطينية ومهامها، وقد استخدم الباحث المنهج المقارن في ربط جزئيات الموضوع بأحكام الشريعة الإسلامية.

في حين جعل الباحث الفصل الثالث والأخير للحديث عن الآثار المترتبة على التقاعد المبكر وطرق الطعن فيه، حيث تناول الباحث حقوق المتقاعدين وآلية احتسابها، وتطرق إلى مدى مشروعية القرارات بقوانين الصادرة عن الرئيس، ثم تناول الباحث طرق الطعن على قرار الإحالة على التقاعد، وتم اختتام البحث بخاتمة اشتملت على عدد من النتائج والتوصيات، أهمها:

مشروعية الاشتراك بنظام التقاعد الحكومي، وحل الراتب التقاعدي الناتج عنه طالما لم يتم تشغيله في الربا أو المحرمات.

هناك أربع أنظمة للتقاعد مطبقة في فلسطين سينتهي تطبيق ثلاثة منها بحلول 2021م، وسيبقى قانون واحد مطبق وساري، ألا وهو قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005م وتعديلاته.

يدعو الباحث الرئيس الفلسطيني إلى الامتناع عن إصدار المزيد من القرارات بقوانين الخاصة بالتقاعد المبكر، وتنظيم التقاعد المبكر بحيث يكون الأمر اختياري وبناء على رغبة الموظف نفسه.

Abstract

This study discusses an important legal issue in the Palestinian status, namely the issue of compulsory early retirement that emerged after the issuance of decrees issued by the President of the Palestinian Authority relevant to retirement, and resulted in the retirement of thousands of employees, especially in the southern provinces of Palestine.

In order for this study to reach the desired findings, the researcher divided it into three chapters; the first chapter of the study is descriptive in terms of the definition of the public employee, the statement of his rights and duties, the definition of retirement and its types, and the historical development of the pension system in Palestine.

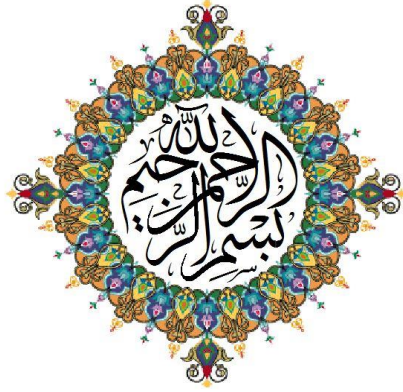
The second chapter uses the analytical methodology to analyze the Palestinian legislations related to early retirement, and illustrates its regulation and its legal basis. Early retirement is defined, and the institution and functions of the Palestinian Retirement Authority is also defined. The study uses the comparative approach to link the different constituents of the subject and compare it to the Islamic Sharia law .

The third and final chapter explains the effects of early retirement and ways to challenge it, where the researcher explains the rights of retirees and the mechanism of its calculation. He also touched on the legitimacy of the decisions issued by the President, and then addressed the ways to challenge the decision of retirement. The conclusion included a number of findings, the most important of which are:

Participating in the government pension system is lawful as long as the salary is not operated in usury or impermissible investment.

There are four retirement schemes in force in Palestine, three of which will expire by 2021, and one law will remain in effect, namely the Public Pension Law No. 7 of 2005 and its amendments.

The researcher calls on the Palestinian president to refrain from issuing decisions on early retirement laws and organizing the early retirement so that it is optional and based on the desire of the employee himself



وَلَوْ أَنَّ أَهْلَ الْقُرَىٰ آمَنُوا وَاتَّقَوْا لَفَتَحْنَا عَلَيْهِم
بَرَكَاتٍ مِّنَ السَّمَاءِ وَالْأَرْضِ وَلَكِن كَذَّبُوا فَأَخَذْنَاهُم
بِمَا كَانُوا يَكْسِبُونَ

صدق الله العظيم

[الأعراف: 96]

إِهْدَاء

نهدي هذا البحث

إلى المسلمين في كل مكان،

إلى الشعب الفلسطيني في الوطن والشتات،

إلى الأسرى والشهداء .

شكرتكم

أتقدم بوافر الشكر والتقدير إلى الدكتور الفاضل/ أنور حمدان الشاعر، أستاذ القانون الإداري، الذي تفضل وشرفني بقبول إشرافه على رسالتي، فكان له عظيم الفضل وبالغ الأثر في إتمامها على الوجه الذي ظهرت عليه.

وكذلك الشكر موصول للدكتور/ صلاح الدين فرج، أستاذ الفقه المقارن المساعد بكلية الشريعة والقانون، لقبوله الإشراف على هذه الدراسة، والذي لم يأل جهداً في نصحي وإرشادي، فجزاهما الله تعالى خير الجزاء، وأدام عليهما الصحة والعافية.

كما أتقدم بالشكر والتقدير إلى الدكتور/ زياد إبراهيم مقداد، أستاذ الفقه المقارن والشريعة الإسلامية في الجامعة الإسلامية، ومفتي الجامعة الإسلامية، وذلك لتشرفني بموافقته على مناقشة هذه الرسالة والحكم عليها، فجزاه الله خير الجزاء.

وكذلك الشكر موصول للدكتور/ شريف أحمد بعلوشة، أستاذ القانون العام والمدرس في العديد من الجامعات الفلسطينية، ووكيل النائب العام، وذلك لتشرفني بموافقته على مناقشة هذه الرسالة والحكم عليها، فجزاه الله خير الجزاء.

ويتقدم الباحث بجزيل الشكر، لأساتذتنا الكرام في كلية الشريعة والقانون، كل باسمه ولقبه وموقعه.

والشكر موصول أيضاً لهذا الصرح العلمي الشامخ، الجامعة الإسلامية ممثلة برئيسها ومجلس أمنائها وأعضاء هيئاتها الأكاديمية والإدارية.

الباحث

عبدالله رياض الأقرع

فهرس المحتويات

أ.....	إقرار
ب.....	نتيجة الحكم على أطروحة الماجستير
ت.....	ملخص الدراسة
ث.....	Abstract
ح.....	الإهداء
خ.....	شكر وتقدير
د.....	فهرس المحتويات
1.....	المقدمة:
2.....	الدراسات السابقة:
5.....	أهمية الدراسة:
5.....	مشكلة الدراسة وتساؤلاتها:
6.....	منهج الدراسة:
Error! Bookmark not defined.	فرضيات الدراسة:
6.....	أهداف الدراسة:
7.....	هيكلية الدراسة:
10.....	الفصل الأول: ماهية تقاعد الموظف العام
11.....	المبحث الأول: مفهوم الموظف العام
12.....	المطلب الأول: ماهية الموظف العام
12.....	الفرع الأول: تعريف الموظف العام في القانون الوضعي
12.....	أولاً: تعريف فقهاء القانون للموظف العام
13.....	ثانياً: تعريف التشريعات للموظف العام
15.....	ثالثاً: التعريف القضائي للموظف العام
16.....	الفرع الثاني: تعريف الموظف العام في الفقه الإسلامي

19	المطلب الثاني: حقوق وواجبات الموظف العام
19	الفرع الأول: حقوق الموظف العام في القانون والشريعة الإسلامية
28	الفرع الثاني: واجبات الموظف العام في القانون والشريعة الإسلامية
3434	المبحث الثاني: مفهوم التقاعد
35	المطلب الأول: ماهية التقاعد
35	الفرع الأول: تعريف التقاعد
38	الفرع الثاني: خصائص الراتب التقاعدي
39	الفرع الثالث: مبررات التقاعد ودافعه
40	الفرع الرابع: أنواع التقاعد
41	المطلب الثاني: التطور التاريخي لأنظمة التقاعد
	Error! Bookmark not defined.
41	الفرع الثاني: تطور أنظمة التقاعد في فلسطين
46	الفرع الثالث: نظام التقاعد في التاريخ الإسلامي
49	الفصل الثاني: التنظيم القانوني للتقاعد المبكر
50	المبحث الأول: ماهية التقاعد المبكر
51	المطلب الأول: مفهوم التقاعد المبكر
51	الفرع الأول: تعريف التقاعد المبكر
52	الفرع الثاني: العوامل المؤثرة في التقاعد المبكر
54	المطلب الثاني: التنظيم القانوني لهيئة التقاعد الفلسطينية
54	الفرع الأول: التنظيم الإداري لهيئة التقاعد
61	المبحث الثاني: الأساس القانوني والشرعي للتقاعد المبكر
62	المطلب الأول: الأساس القانوني للتقاعد المبكر
62	الفرع الأول: الأساس القانوني للتقاعد المبكر وفقاً للقوانين السارية
67	الفرع الثاني: الأساس القانوني للتقاعد المبكر بناءً على القرارات بقوانين

83	المطلب الثاني: الأساس الشرعي للتقاعد المبكر
83	الفرع الأول: طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة
85	الفرع الثاني: حكم أخذ الراتب التقاعدي في الفقه الإسلامي
95	الفصل الثالث: الآثار المترتبة على قرار الإحالة على التقاعد المبكر
96	المبحث الأول: حقوق المستفيدين من التقاعد المبكر
97	المطلب الأول: آلية احتساب الحقوق التقاعدية للمتقاعدين
97	الفرع الأول: تسوية المعاش التقاعدي وفقا لقانون التقاعد المدني رقم (34) لسنة 1959م.
100	الفرع الثاني: تسوية المعاش التقاعدي وفقا لقانون التأمين والمعاشات رقم (8) لسنة 1964م.....
105	الفرع الثالث: تسوية المعاش التقاعدي وفقا لقانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم(16) لسنة 2004م
105	الفرع الرابع: تسوية المعاش التقاعدي وفقا لقانون التقاعد العام رقم(7) لسنة 2005م وتعديلاته ...
109	المطلب الثاني: توزيع الحقوق التقاعدية على المستفيدين من تقاعد المتوفى
109	الفرع الأول: توزيع الحقوق التقاعدية على الورثة وفقا لقانون التقاعد المدني رقم (34) لسنة 1959
109	الفرع الثاني: توزيع الحقوق التقاعدية على الورثة وفقا لقانون التأمين والمعاشات رقم 8 لسنة 1964
112	الفرع الثالث: توزيع الحقوق التقاعدية على الورثة وفقا لقانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005م وتعديلاته
114	الفرع الرابع: توزيع الحقوق التقاعدية على الورثة وفقا لقانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم(16) لسنة 2004
120	الفرع الخامس: الحقوق المتعلقة بالراتب التقاعدي وطرق توزيعها في الفقه الإسلامي:
125	المبحث الثاني: الرقابة الإدارية والقضائية على قرار الإحالة على التقاعد
126	المطلب الأول: التظلم الإداري على قرار الإحالة على التقاعد
130	المطلب الثاني: الطعن القضائي على قرار الإحالة على التقاعد
136	الخاتمة:

136.....	أولاً: النتائج
137.....	ثانياً: التوصيات
140.....	المصادر والمراجع
140.....	أولاً: المراجع العربية
146.....	ثانياً: القوانين

المقدمة:

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على أشرف الخلق أجمعين، محمد بن عبدالله وعلى آله وأصحابه أجمعين وبعد.

تعتبر الوظيفة العامة من أولويات الدولة الحديثة، حيث تقوم الدولة بتوظيف مواطنيها كلما توافرت الشواغر الوظيفية لذلك، ثم يصل الموظف بعطائه لحدود معينة ولفترة زمنية محددة قانوناً، فقد يصل الإنسان لسن التقاعد، أو قد يصاب الإنسان بعجز طبي يقعه عن مواصلة العطاء في وظيفته التي يشغلها.

والدولة من جهتها ملزمة بتوظيف أعداد جديدة من مواطنيها وخلق فرص عمل للقضاء على البطالة، ولكن دون المساس بحقوق المتقاعدين من موظفيها، ولقد كان الإسلام هو السباق في كفالة حقوق الموظف فقال ﷺ: (أعطوا الأجير أجره قبل أن يجف عرقه)⁽¹⁾، وقال تعالى في سورة قريش {الَّذِي أَطْعَمَهُمْ مِّنْ جُوعٍ وَآمَنَهُمْ مِّنْ خَوْفٍ}⁽²⁾.

ولقد ورثت فلسطين جزءاً من منظومتها التقاعدية عن الإدارات السابقة التي تعاقبت على حكم فلسطين كالإدارة المصرية والأردنية والاحتلال الإسرائيلي، ولكنها قامت بوضع العديد من أنظمة التقاعد بعد قدوم السلطة الفلسطينية، وقد تم كذلك وضع قوانين للخدمة المدنية لتنظيم شؤون الموظفين العموميين المدنيين، وكذلك قانون للخدمة في قوى الأمن لينظم الوظيفة العسكرية، وتم وضع قوانين للتقاعد خاصة بالمدنيين وأخرى خاصة بالعسكريين، وتم مؤخراً وضع قانون موحد للتقاعد يشمل كافة الموظفين العموميين سواء مدنيين أو عسكريين.

وفي خضم سنوات الانقسام الفلسطيني، المستمرة منذ عام 2006م وحتى إعداد هذه الرسالة ظل الاتجاه نحو تعزيزه، حيث قام الرئيس الفلسطيني محمود عباس بإصدار العديد من القرارات بإحالة آلاف الموظفين العسكريين والمدنيين إلى التقاعد والتقاعد المبكر الإجباري، وحيث إن لهذه القرارات إيجابيات وسلبيات وآثار على كافة المستويات حيث تطال الإنسان في قوت يومه، إذ أثارت جدلاً واسعاً في الشارع الفلسطيني وخصوصاً لدى الموظفين، لذلك جاءت هذه الدراسة لتبين مدى قانونيتها ومن المستفيد من التقاعد وكافة القوانين ذات العلاقة، وبيان كيفية طرق الطعن على قرارات التقاعد ومدى حجيتها.

(1) ابن ماجه، ابن ماجه، سنن ابن ماجه، كتاب الرهون/ باب: أجر الأجراء، (817/2): رقم الحديث/ 2443. قال ابن ماجه: والحديث صحيح.

(2) [قريش: 4].

الدراسات السابقة:

1-دراسة (الحلو، 2013م) بعنوان، إصلاح قطاع التقاعد في فلسطين (الواقع والتحديات والآفاق)، جامعة عبد المالك السعدي، رسالة دكتوراه، المملكة المغربية.

لقد قام الباحث بتقسيم الدراسة السابقة إلى فصل تمهيدي تعلق بأساسيات الوظيفة العمومية وأنظمة الحماية الاجتماعية.

ثم قسم البحث إلى قسمين، القسم الأول تحدث فيه عن الإطار القانوني والنظامي والمؤسساتي لقطاع التقاعد في فلسطين، أما القسم الثاني فقد تعلق بسبل إصلاح قطاع التقاعد بتحدياته وآفاقه.

وتناول في الفصل الأول من القسم الأول من الدراسة، الإطار القانوني لأنظمة التقاعد السارية في القطاع المدني.

وفي الفصل الثاني قام الباحث بدراسة الإطار القانوني لأنظمة قوى الأمن والعمل والواقع المؤسساتي.

أما القسم الثاني فقد تعلق بسبل إصلاح قطاع التقاعد بتحدياته وآفاقه، وقسم إلى فصلين: الفصل الأول تناول التوجهات الدولية في إصلاح قطاع التقاعد وما يواجهه من تحديات، أما الفصل الثاني فلقد تناول المعضلات وآفاق الإصلاح.

ولقد هدفت هذه الدراسة إلى فهم طبيعة القوانين السارية بقطاع التقاعد الفلسطيني والتحديات والإشكاليات التي تعترض سبل إصلاح هذا القطاع وسبل مواجهة تلك التحديات والإشكاليات.

وما يميز دراستنا هو التركيز على التقاعد المبكر، وتناول القرارات بقوانين الصادرة مؤخرًا بخصوص التقاعد المبكر، وكذلك مقارنة ما سبق بأحكام الشريعة الإسلامية، وكذلك تناولنا طرق الطعن على قرارات الإحالة على التقاعد.

2- دراسة (مزه، 2009م) بعنوان: الحقوق التقاعدية للموظف العام، مركز الديمقراطية وحقوق العاملين، فلسطين.

تناولت هذه الدراسة تعريف الموظف العام وطبيعته القانونية، والمراحل التاريخية التي نظمت حقوق الموظف بعد إحالته للتقاعد بداية من عهد الخلافة العثمانية وحتى قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005م، وتناولت أنواع الاستقطاعات التي يدفعها الموظف لأغراض التقاعد، وبحثت الدراسة الاستحقاقات المالية للموظف المتقاعد.

وما يميز دراستنا هو التركيز على التقاعد المبكر ومدى شرعيتها في ظل أحكام الشريعة الإسلامية، وتناول القرارات بقوانين الصادرة مؤخرا بخصوص التقاعد المبكر، وكذلك تناولنا طرق الطعن على قرارات الإحالة على التقاعد.

3- دراسة (الحواجري، 2016م) بعنوان: العوامل المؤثرة في التقاعد المبكر لدى موظفي الشق العسكري في قطاع غزة، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية بغزة.

تناول الباحث الإطار النظري للدراسة في الفصل الثاني، وقسمه إلى عدة مباحث، حيث تناول في المبحث الأول: التقاعد ومفهومه ونشأته ومراحلته والنظريات المفسرة له، وفي المبحث الثاني تطرق إلى التقاعد المبكر ومفهومه والنظريات المفسرة له، ثم المبحث الثالث درس أنظمة التقاعد المتبعة في مختلف الدول.

وفي الفصل الثالث قام الباحث بالتعريف بوزارة الداخلية وهيئة التقاعد الفلسطينية، وقسم الفصل إلى ثلاثة مباحث، المبحث الأول: نبذة عن وزارة الداخلية والأمن الوطني، والمبحث الثاني تناول هيئة التقاعد الفلسطينية، وفي المبحث الثالث بحث قوانين التقاعد في فلسطين ونظام التقاعد العسكري.

وقد ركزت الدراسة على الجانب النفسي والعوامل المؤثرة في التقاعد المبكر، واقتصرت على موظفي الشق العسكري.

وما يميز دراستنا هو التركيز على النظام القانوني والشرعي للتقاعد المبكر للموظف المدني والعسكري، وليس الجانب النفسي والدوافع الداخلية.

4-دراسة (القحطاني، 2009م) بعنوان: الميل للتقاعد المبكر لدى رجال الأمن: دوافعه وانعكاساته الأمنية والإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة نايف، المملكة السعودية.

وقد تناول الباحث في الفصل الثاني: الإطار النظري للدراسة، وتناول التقاعد المبكر ونشأة التقاعد ومفهوم التقاعد المبكر والمتقاعد والنظريات المفسرة للتقاعد ونبذة عن القطاعات الأمنية في المملكة العربية السعودية.

وقد ركزت الدراسة على الجانب النفسي والميل للتقاعد المبكر، واقتصرت على الموظفين الأمنيين والعسكريين في الأنظمة السعودية.

وما يميز دراستنا هو التركيز على النظام القانوني والشرعي للتقاعد المبكر للموظف العام المدني والعسكري، وليس الجانب النفسي والبيول الداخلية، وتناول القانون الفلسطيني.

5-دراسة (الأفغاني، 2013م) بعنوان: أنظمة التقاعد الفلسطينية وأثرها على الاقتصاد الفلسطيني، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر بغزة.

قسم الباحث بحثه الى عدة فصول، حيث تناول في الفصل الأول: نشأة وتطور أنظمة وصناديق التقاعد،

أما الفصل الثاني فتناولت الدراسة العوامل المؤثرة على استدامة أنظمة التقاعد الفلسطينية، وجاء الفصل الثالث بعنوان تفاعلات أنظمة التقاعد الاقتصادية.

وتناول الباحث في الفصل الرابع تمويل واستثمار أنظمة التقاعد الفلسطينية.

وقد تناولت هذه الدراسة أنظمة التقاعد في فلسطين من الناحية الاقتصادية والفنية، بينما تناولت دراستنا على التقاعد المبكر من الناحية القانونية والشرعية.

6-دراسة (جعيجع، 2003م) بعنوان: النظام القانوني للتقاعد في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر.

قسمت الدراسة البحث إلى عدة فصول، الفصل الأول تناول التقاعد لإنهاء علاقة العمل وشروطه، وفي الفصل الثاني تناول الباحث نظام التقاعد المطبق في الجزائر.

وفي الفصل الثالث تناول الحقوق المخولة للمنخرطين في نظام التقاعد الجزائري تمويلها وطرق تسييرها.

ولقد هدفت الدراسة لبحث النظام القانوني للتقاعد وفقاً للقانون الجزائري، بينما الدراسة المقدمة تركز على التقاعد المبكر، وتتناول نظام التقاعد وفقاً للقانون الفلسطيني، مع تدعيم ما ورد فيها بأحكام الشريعة الإسلامية.

7- دراسة (الدوسري، 2012م) بعنوان: الراتب التقاعدي (دراسة فقهية)، مجلة الجمعية السعودية.

تتناول هذه الدراسة الراتب التقاعدي وتأصيله وحكمه الشرعي، وتتناول عدة قضايا فقهية كإرث الراتب التقاعدي، وزكاة الراتب التقاعدي، والتحليل على الراتب التقاعدي.

حيث يقسم البحث إلى تمهيد وفصلين، وتناول التمهيد المراد بالراتب التقاعدي وأنواعه، وفيه مبحثان، المبحث الأول تناول المراد بالراتب التقاعدي والمبحث الثاني تناول أنواع الراتب التقاعدي.

أما الفصل الأول فقد تطرق الباحث إلى توصيف الراتب التقاعدي وحكمه، وفي الفصل الثاني تطرق الباحث إلى أحكام الراتب.

وما يميز دارستنا هنا هو تناول التشريعات الفلسطينية والتطرق للقوانين الخاصة بالتقاعد والظعن على قرارات التقاعد.

أهمية الدراسة:

تتبع أهمية الدراسة من خلال تناولها موضوع حساس ودقيق ولم يأخذ حقه من البحث والدراسة خصوصاً في ظل أحكام الشريعة الإسلامية، ألا وهي نظام التقاعد ولا سيما التقاعد المبكر في الوظيفة العمومية في فلسطين، وتزداد أهمية هذه الدراسة من كونها تناقش قضية تمس مستقبل عائلات بأكملها، وأمن وظيفي وحقوق مالية للموظف، خصوصاً بعد إصدار قرارات بقوانين للتقاعد المبكر الإجمالي.

مشكلة الدراسة وتساؤلاتها:

تتمثل مشكلة الدراسة في قيام السلطة الفلسطينية بإحالة آلاف الموظفين على التقاعد المبكر الإجمالي، وعليه يمكن أن يتمثل السؤال الرئيس في هذا البحث في: ما هو الإطار القانوني الذي ينظم التقاعد المبكر للموظف العام في التشريع الفلسطيني؟ وما هي أوجه الرقابة القضائية عليه؟

ويتفرع عنه الأسئلة التالية:

- 1- مدى قانونية إحالة الموظف للتقاعد المبكر؟
- 2- ما هي الأحكام الخاصة بالموظف الذي يصل لسن التقاعد دون وجود عدد سنوات مقبولة للتقاعد؟
- 3- ما هو المعيار القانوني لإحالة الموظف العام للتقاعد، ومدى قانونية ودستورية المادة (117) من قانون التقاعد العام؟
- 4- ما هي آثار التقاعد المبكر وكيف نطعن على قرارات التقاعد الإجباري؟
- 5- ما مدى قانونية ودستورية القرارات بقانون الصادرة عن رئيس السلطة الفلسطينية؟

منهج الدراسة:

استخدم الباحث في هذه الدراسة ثلاثة مناهج بحثية، وذلك على النحو التالي:

1. المنهج الوصفي، ويظهر استخدام الباحث للمنهج الوصفي في الحديث عن مفهوم الموظف العام وما هي الواجبات المنوطة به والمحظورات التي يجب تجنبها، والتركيز على جانب التقاعد كطريق من طرق نهاية الحياة الوظيفية للموظف العام، وكذلك التطرق لأنظمة التقاعد المطبقة في فلسطين وصولاً إلى قانون التقاعد العام الموحد، وأخيراً إصدار قرارات بقوانين خاصة بالتقاعد المبكر صادرة عن رئيس السلطة الوطنية.
2. المنهج التحليلي، وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية المتعلقة بالموظف العام في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني وقانون قوى الأمن الفلسطيني وأحكام التقاعد المبكر في القوانين الفلسطينية والقرارات بقانون المتعلقة بالتقاعد المبكر سواء للموظف المدني أو العسكري.
3. المنهج المقارن، ويظهر المنهج المقارن من خلال مقارنة جزئيات البحث بأحكام الشريعة الإسلامية، حيثما وجد مجال للمقارنة.

أهداف الدراسة:

- 1- التعريف بالموظف العام وبيان حقوقه وواجباته.
- 2- بيان الأساس القانوني والشرعي لأنظمة التقاعد، ومدى ملائمتها والتعريف بها.
- 3- التعرف على هيئة التقاعد الفلسطينية وأنظمتها.

- 4- وضع الحلول والتطبيقات العملية للحد من البطالة، وإتاحة الفرصة للشباب.
- 5- التعرف على صلاحية الإدارة وسلطتها التقديرية تجاه الموظف العام.
- 6- بيان آثار التقاعد على الموظف والوطن بشكل عام.
- 7- التعرف على طرق احتساب معاشات التقاعد وأنظمتها.
- 8- الإلمام بطرق الطعن على القرار الإداري وخاصة قرارات التقاعد الإجباري.

هيكلية الدراسة:

➤ الفصل الأول: ماهية التقاعد للموظف العام

المبحث الأول: مفهوم الموظف العام

المطلب الأول: تعريف الموظف العام

المطلب الثاني: حقوق وواجبات الموظف العام

المبحث الثاني: مفهوم التقاعد

المطلب الأول: تعريف التقاعد وأنواعه

المطلب الثاني: نبذة تاريخية عن التقاعد

➤ الفصل الثاني: التنظيم القانوني للتقاعد المبكر

المبحث الأول: ماهية التقاعد المبكر

المطلب الأول: تعريف التقاعد المبكر

المطلب الثاني: التنظيم القانوني لهيئة التقاعد الفلسطينية

المبحث الثاني: الأساس القانوني والشرعي للتقاعد المبكر

المطلب الأول: الأساس القانوني للتقاعد المبكر

المطلب الثاني: الأساس الشرعي للتقاعد المبكر

➤ الفصل الثالث: الآثار المترتبة على التقاعد المبكر

المبحث الأول: حقوق المستفيدين من التقاعد المبكر

المطلب الأول: آلية احتساب الحقوق التقاعدية للمتقاعدين

المطلب الثاني: توزيع الحقوق التقاعدية على المستفيدين من تقاعد المتوفى

المبحث الثاني: الرقابة الإدارية والقضائية على قرارات الإحالة على التقاعد المبكر

المطلب الأول: الرقابة الإدارية على قرارات الإحالة على التقاعد المبكر

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على قرارات الإحالة على التقاعد المبكر

الفصل الأول

ماهية تقاعد الموظف العام

الفصل الأول

ماهية تقاعد الموظف العام

تحتل الوظيفة العامة جانباً مهماً من الدراسات الخاصة بالقانون الإداري، نظراً لما يشكله قطاع الموظفين من أهمية كبيرة في الدولة، حيث إن العناية بتنظيم شؤون هذا القطاع المهم من الموظفين، يحتاج إلى بذل الكثير من الجهد والتنظيم للوصول به إلى أفضل ما يمكن باعتباره أداة الدولة في تنظيم أعمالها.

وعليه فإن تقاعد الموظف العام يعتبر إحدى صور نهاية الحياة الوظيفية وانقضاء رابقتها، حيث إن لكل شيء نهاية، والتقاعد من أهم الأشياء التي تشغل بال الموظف وتحوز على تفكيره، لأنه ينتقل من خلالها من وضع معين إلى وضع آخر مختلف تماماً، وهي التي تحدد حقوقه لما بعد الخدمة.

فمن أجل فهم ماهية التقاعد لابد أولاً من التعرف على ماهية الموظف العام وفهم حقوقه وواجباته، فهي كل لا ينفصل تخضع للقوانين الناظمة للوظيفة العمومية، ومن هذا المنطلق لابد أن يقوم كل موظف بالعمل المنوط به على أتم وجه، بمنتهى الدقة والأمانة، وفقاً للقوانين واللوائح الناظمة للوظيفة، في مقابل المزايا المادية والأدبية المقررة له. ولتحقيق ما سبق فقد قسم الباحث هذا الفصل إلى المبحثين التاليين:

المبحث الأول: مفهوم الموظف العام

المبحث الثاني: مفهوم التقاعد

المبحث الأول

مفهوم الموظف العام

يعتبر الموظف العام هو اللبنة الأساسية التي تعتمد عليها الدولة والإدارة في تسيير أعمالها، فالموظف العام له أهمية خاصة، وتتعدد مفاهيم وتعريفات الموظف العام تبعاً لمعايير مختلفة، وتبعاً لكل بلد ولكل ثقافة، ولكنها تتفق جميعها في الجوهر والمضمون، وللموظف حقوق كفلها له القانون لا يجوز نزعها أو المساس بها، وفي مقابل هذه الحقوق فإن عليه واجبات والتزامات يجب أن يؤديها ويحترمها، ولا يجوز له الخروج عنها، لأن ذلك يعرضه للمسائلة والعقاب، وبناء على ما سبق سنقسم هذا المبحث الى مطلبين:

المطلب الأول: تعريف الموظف العام.

المطلب الثاني: حقوق وواجبات الموظف العام.

المطلب الأول: تعريف الموظف العام

تعددت التعريفات التي تناولت الموظف العام، وذلك لتعدد القوانين والنظريات التي تناولت مفهوم الموظف، لذلك فإن العمل في هذا المطلب يقتضي تعريف الموظف العام عند فقهاء القانون وتعريفه في القوانين والتشريعات وتعريفه وفق القضاء، ثم بيان معناه ومفهومه في نظر أحكام الشريعة الإسلامية.

الفرع الأول: تعريف الموظف العام في القانون الوضعي

أولاً: تعريف فقهاء القانون للموظف العام

اختلف الفقهاء القانونيين حول مفهوم الموظف العام فقدموا عدة تعريفات تدور في مجملها حول الشروط الأساسية التي يجب توافرها في الشخص ليكتسب صفة الموظف العام، فذهب جانب من الفقه إلى تعريف الموظف العام بأنه: "هو الذي يعمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بطريق مباشر بصفة دائمة، أو هو كل شخص يعمل في خدمة سلطة وطنية ويسهم بصورة اعتيادية بتسيير مرفق عام يدار بطريقة الإدارة المباشرة ويشغل وظيفة دائمة مدرجة في الكادر الإداري"⁽¹⁾.

ويعرف فقيه القانون الإداري سليمان الطماوي الموظف العام بأنه: "الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام"⁽²⁾.

ويذهب جانب من الفقه المصري في تعريف الموظف العام إلى أن الموظف العام: "هو كل من يعمل في وظيفة دائمة أو مؤقتة في خدمة مرفق عام يديره شخص معنوي عام، أي يدار بطريقة الإدارة المباشرة"⁽³⁾، ووفقاً لتعريف هذا الجانب من الفقه المصري نجد أنه يشترط عنصرين لأبد من توافرها للموظف العام:

الأول: العمل في خدمة شخص من أشخاص القانون العام.

الثاني: أن يقوم بعمل منتظم غير عارض.

ويتبين من التعريفات السابقة اشتراط الفقه وجود ثلاثة عناصر لاكتساب الشخص صفة الموظف العام وهي:

(1) شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، (ص413).

(2) الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، (ص427).

(3) شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، (ص414).

شغل وظيفة إدارية، وأن تكون الوظيفة الإدارية دائمة، والتثبيت في درجة من درجات السلم الإداري.

ثانياً: تعريف التشريعات للموظف العام

لم يضع المشرع الفلسطيني تعريفاً جامعاً مانعاً للموظف العام ينطبق على جميع الموظفين داخل الدولة الواحدة، فقد اختلف تعريف الموظف العام في قانون الخدمة المدنية عنه في قانون العقوبات، فنجد أن الشخص قد يعتبر موظفاً عاماً في قانون ما ولا يعتبر كذلك في قانون آخر. فقد عرف قانون العقوبات الفلسطيني رقم (74) لسنة 1936م وتعديلاته الموظف العام بأنه:⁽¹⁾ "كل شخص يشغل وظيفة من الوظائف المشار إليها فيما يلي أو يقوم بأعبائها بالوكالة أو بصورة أخرى، أي:

- أ. كل وظيفة مدنية، بما في ذلك منصب المندوب السامي، أنيطت صلاحية التعيين لها أو العزل منها بجلالة الملك أو المندوب السامي، أو بالمندوب السامي في المجلس التنفيذي، أو بأية لجنة أو هيئة عامة، أو
- ب. كل وظيفة يعين أو يختار لها الشخص الذي يشغلها بحكم القانون، أو
- ج. كل وظيفة مدنية أنيطت صلاحية التعيين لها أو العزل منها بأي شخص أو جماعة من الأشخاص يشغلون وظيفة من الوظائف المشار إليها في الفقرتين السابقتين من هذه المادة، أو
- د. كل حكم أو فيصل في أية إجراءات أو قضية أحييت للتحكيم بقرار من المحكمة أو موافقتها أو بمقتضى أي تشريع من التشريعات، وتشمل هذه العبارة أيضاً:
 1. أي عضو من أعضاء لجنة تحقيق عينت بمقتضى أي تشريع من التشريعات أو وفقاً لأحكامه.
 2. الشخص المنوط به تنفيذ إجراءات أية محكمة من المحاكم.
 3. جميع الأشخاص الذين ينتسبون للقوى العسكرية أو لقوات بوليس فلسطين.
 4. جميع الأشخاص المستخدمين في أية دائرة من دوائر الحكومة.
 5. كل رجل من رجال الدين أياً كانت الطائفة التي ينتمي إليها، عند قيامه بإشهار زواج مقبل أو بعقد زواج بحفظ سجل بالزواج والمواليد والعماد والوفيات والدفن وإصدار شهادات بها، ولكن ليس بأية صفة أخرى.

(1) المادة (5) من قانون العقوبات الفلسطيني رقم (74) لسنة 1936م وتعديلاته.

6. الشخص المستخدم لدى سلطة بلدية.

7. مختار القرية."

ويلاحظ أن المشرع في قانون العقوبات قد توسع في تعريف الموظف العام، فقد شمل كل مستخدم أو شخص مكلف بخدمة عمومية من قبل الحكومة وشمل الموظف المدني والعسكري، رغبة منه في إحاطة المال العام والموظف العام بقدر كبير من الحماية والضمان، وذلك نظراً لأن واضع القانون هو الاحتلال الإنجليزي، وكذلك شمل التعريف كل من الموظف المدني والعسكري.

أما في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني المعدل رقم (4) لسنة 1998م والصادر عن المجلس التشريعي الفلسطيني فقد عرف المشرع الموظف العام بأنه: "الشخص المعين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية، أيا كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماها"⁽¹⁾.

وعليه ومن خلال التعريف السابق الذي جاء به المشرع الفلسطيني نرى وجوب توفر شروط لكي يعتبر الشخص موظف عام وهي:

1. أن يعين الشخص في عمل دائم ومستمر سواء كان نظامياً أو تعاقدياً.
2. أن يكون قد تم تعيينه في خدمه مرفق عام تديره الدولة أو إحدى السلطات العامة.
3. أن يكون التعيين في الوظيفة بواسطة السلطة المختصة بالتعيين حسب قرار إداري بطريقة مشروعة وفقاً للقانون⁽²⁾.
4. واشترط أن يكون التعيين في وظيفة من تشكيلات الوظائف المدنية، وليست الأمنية أو العسكرية، لأنها تنظم في قانون آخر خاص بها.

ونلاحظ أن المشرع في قانون الخدمة المدنية استثنى الموظف العسكري من تعريف الموظف العام، ولكن هذا لا ينفي أن الموظف العسكري هو موظف عام، حيث يعرف قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني رقم (8) لسنة 2005م الموظف العسكري بأنه: "كل ضابط أو ضابط صف أو فرد في أية قوة من قوى الأمن"⁽³⁾.

(1) المادة رقم (1) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998م وتعديلاته.

(2) الشاعر، الوجيز في القانون الإداري، (ص173).

(3) مادة رقم (1) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني رقم (8) لسنة 2005م.

أما المشرع المصري فقد عرف الموظف العام في قانون العقوبات المصري رقم (58) لسنة 1937م بأنه:

1. القائمون بأعمال السلطة العامة، والعاملون في الدولة ووحدات الإدارة المحلية.
2. رؤساء وأعضاء المجالس والوحدات التنظيمية والشعبية وغيرها ممن لهم صفة نيابية.
3. أفراد القوات المسلحة.
4. وكل من فوضته إحدى السلطات العامة بالقيام بعمل معين....⁽¹⁾.

ويرى الباحث أن المشرع المصري في قانون العقوبات قد أضفى صفة الموظف العام على العسكريين، وهذا يتوافق مع ما جاء به قانون العقوبات الفلسطيني.

ولقد قام المشرع المصري بتعريف الموظف العام في قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم (18) لسنة 2015م، حيث نص على أن الموظف: هو كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة، وعرف الوحدة بأنها الوزارة أو المصلحة أو الجهاز الحكومي أو المحافظة أو الهيئة العامة.

ونص على أن يعمل بأحكام القانون المرافق في شأن الخدمة المدنية، وتسري أحكامه على الوظائف في الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة وذلك ما لم تنص قوانين أو قرارات إنشائها على ما يخالف ذلك.

ثالثاً: التعريف القضائي للموظف العام

اعتمد القانون الإداري بشكل أساسي على اجتهاد القضاء، وذلك إزاء حداثته وطبيعته المتطورة وعدم تقنين نظرياته العامة التي تتناول موضوعاته الرئيسة والتي منها بالطبع الموظفون العموميون⁽²⁾، ومن هنا ورد العديد من التعريفات عن القضاء الإداري بخصوص الموظف العام، والتي اختلفت باختلاف الأنظمة القانونية المطبقة في الدولة، وقد عرفه القضاء بأنه: "الشخص الذي يشغل وظيفة دائمة في كادر المرفق العام"، ومن هذا التعريف يتبين أن مجلس القضاء يتطلب توافر شرطين أساسيين لاكتساب الشخص لصفة الموظف العام، وهما شغل وظيفة دائمة والتنشيط في الدرجة⁽³⁾.

(1) المادة (119) من قانون العقوبات المصري رقم (58) لسنة 1937م وتعديلاته.

(2) أبو سيدو، الإجراءات والعقوبات التأديبية وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، (ص 27).

(3) شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، (ص 419) وما بعدها.

واستقر القضاء المصري على تعريف الموظف العام، فعرفته محكمة القضاء الإداري في معظم أحكامها بأنه: "الموظف بصفة عامة هو من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام"⁽¹⁾، ولقد انضمت المحكمة الإدارية العليا إلى ذات التعريف فهي تقول في حكمها الصادر في السادس من نيسان سنة 1957م: "إن صفة الموظف العام لا تقوم بالشخص ولا تجري عليه بالتالي أحكام الوظيفة العامة فيخضع لنظمها ويفيد من مزاياها إلا إذا كان معينا بصفة مستقرة غير عارضة للمساهمة في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو إحدى السلطات الإدارية بالطريق المباشر"، وقد اعتنقت المحكمة العليا هذا التعريف في أحكامها فيما بعد من ذلك حكمها الصادر في 19 ديسمبر سنة 1959م.

كذلك تصدى القضاء الإداري في فلسطين لتعريف الموظف العام فعرفته محكمة العدل العليا الفلسطينية بقولها: "هو كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة"⁽²⁾.

ومن التعريفات السابقة المختلفة للموظف العام، سواء التشريعية أو الفقهية أو القضائية نجد أنه وإن كانت مختلفة في بعض الجوانب إلا أنها متفقة في عدة عناصر لا بد توافرها لكي يكتسب الشخص صفة الموظف العام وتتمثل في:

1. أن يشغل وظيفة عامة دائمة.
2. أن يتم تعيينه من قبل جهة مختصة بالتعيين.
3. أن يعمل الشخص بوظيفة بمرفق تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بطريقة الاستغلال المباشر.

الفرع الثاني: تعريف الموظف العام في الفقه الإسلامي

أولاً: مفهوم الموظف العام عند فقهاء الشريعة القدامى

الوظيفة في الدولة الإسلامية تعتبر أمانة من الأمانات، والمسلمون مأمورون بأداء الأمانة على وجهها لقوله تعالى: {إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا} ⁽³⁾، لذلك فقد اتفق

(1) الطماوي، مبادئ القانون الإداري، (ص443).

(2) قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية، رقم 193، الصادر بتاريخ 2006/1/28م، رام الله، نقلاً عن أبوسيدو (ص27).

(3) [النساء: 58].

الفقهاء على أن كل من ولي شيئاً من أمر المسلمين سواء كان خليفة أو نائب للخليفة، فإن الواجب عليه أن يوظف في هذه الوظيفة أصلح المسلمين للعمل فيها⁽¹⁾.

وقد استخدم فقهاء المسلمين مصطلح الموظف العام بتسميات متعددة منها: أرباب الوظائف، أهل الديوان، أعوان الدولة، العمال⁽²⁾.

ولقد ورد في السنة النبوية الشريفة ما يدل صراحة على أن المقصود بالموظف العام هو العامل الذي يعمل لدى الدولة، ومما يؤيد ذلك ما يلي من النصوص والوقائع:

1. قوله ﷺ: (ما بال العامل نبعثه فيقول هذا لكم وهذا أهدي إلي، ألا جلس في بيت أبيه فينظر أيهدى إليه أم لا...)⁽³⁾.
2. قوله صلى الله عليه وسلم: (من كان لنا عاملاً فليكتسب زوجة، فإن لم يكن له خادم فليكتسب خادماً، فإن لم يكن له مسكن فليكتسب مسكناً)⁽⁴⁾.
3. وعن عدي بن عميرة الكندي قال: سمعت رسول الله ﷺ يقول: (من استعملناه منكم على عمل، فكنتمنا مخيطة فما فوقه كان غلولا يأتي به يوم القيامة)⁽⁵⁾.

ومن خلال ما سبق يمكن القول بأن الموظف العام في الدولة في نظر الفقهاء القدامى هو: كل من ينصبه الخليفة أو نائب الخليفة على مصلحة من مصالح الأمة.

والتعريف السابق يشير إلى كل أفراد الأمة فيما لو اختص الإمام واحداً منهم بوظيفة من الوظائف فإنه يعتبر موظفاً عاماً.

وقد عبر الباحث بكلمة (نائبه) لأن الخليفة قد يفوض بعض صلاحياته لمن ينوب عنه فيها، وقد عبر الباحث بقيد (مصالح الأمة) لبيان مقصد الوظيفة العامة وهو جلب المصالح ودرء المفاسد ويؤكد هذا المعنى قول العز بن عبد السلام رحمه الله: "وانما ينصب الولاة في كل ولاية عامة أو خاصة للقيام بجلب مصالح الموالى عليهم، ودرء المفاسد عنهم..."⁽⁶⁾.

(1) ابن تيمية، السياسة الشرعية في اصلاح الراعي والرعية، (ص13).

(2) أنظر الماوردي، الأحكام السلطانية، (ص49)، الغزالي، التبر المسبوك في نصيحة الملوك، (ص78).

(3) البخاري، صحيح البخاري، كتاب الحيل/باب احتيال العامل ليهدى له، رقم الحديث 6578، (ص365).

(4) أبو داود، سنن أبي داود، كتاب الخراج والفئ والامارة /باب في ارزاق العمال، رقم الحديث 2945، (ج2/149)، وقد صححه الامام الالباني في تخريجه لاحاديث الكتاب.

(5) مسلم، صحيح مسلم، كتاب الامارة، باب تحريم هدايا العمال، حديث رقم 1833، (ج6/12).

(6) العز بن عبدالسلام، قواعد الاحكام في مصالح الانام، (ج1/64).

ثانياً: الموظف العام عند فقهاء الشريعة المعاصرين

عرف الفقهاء المعاصرون الموظف العام بعدة تعريفات منها:

- 1- (هو الشخص الذي يُعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة)⁽¹⁾.
- 2- وعرفه بعضهم بأنه: "الشخص القائم بعمل أو خدمة عامة في الدولة بمقتضى قرار تعيين مقابل أجر"⁽²⁾.
- 3- وقال آخرون الموظف العام هو: "الشخص الذي يولى من قبل من يملك قرار التعيين للقيام بعمل ديني أو دنيوي مقابل عوض مستهدفاً المصلحة العامة للأمة"⁽³⁾.

ويلاحظ على التعريفات السابقة أنها جاءت متأثرة بالقيود التي نصت عليها القوانين الوضعية في تعريف الموظف العام، إلا أنها قد أضافت قيوداً جديدة مثل كون الموظف أو العامل قوياً أميناً يعمل بتقاني وإخلاص، ولا تأخذه في الله لومة لائم مما أضفى على هذه التعريفات الصبغة الإسلامية.

ومن خلال ما سبق يمكن القول أن مفهوم الموظف العام قد عرف في الإسلام وإن اختلفت المسميات، فسواء سمي والياً أو عاملاً فالمعنى واحد، حيث أن العبرة بالمعاني لا بالألفاظ والمباني، فالإسلام هو السباق في معرفة الموظف والعامل، وأول من أقر حقوقه وراقب أعماله وقومه، وربط العمل بالأخلاق وبطاعة الله تعالى، ونبذ من يغش في عمله وتوعده بالعقاب في الدنيا والآخرة وحرّم الرشوة ولعن آخذها، وجعل من الوازع الداخلي محركاً وراقباً حقيقياً على ذلك الموظف.

(1) الجمالي، الموظف العام وواجباته بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، (ص5).

(2) سلامة، الأمر الرئاسي في القانون والفقہ الإسلامي، (ص22).

(3) الجمالي، الموظف العام وواجباته بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، (ص5).

المطلب الثاني: حقوق وواجبات الموظف العام

لقد كفلت كافة القوانين والتشريعات حقوقاً للموظف، وذلك نظير ما يقدمه من عمل وجهد في سبيل إنجاز مصالح المواطنين والسهرة على خدمتهم، وتحفيزاً ودعماً لهم لمواصلة العطاء وتحمل أعباء الحياة، وفي المقابل رتب على الموظف واجبات سواء كانت إيجابية أمره بفعلها، أو سلبية حظر عليه إتيانها، ولقد كانت الشريعة الإسلامية هي السبابة في حفظ حقوق الموظف وحثه على إتمام واجباته على الوجه المطلوب، حيث سنتناول هذا المطلب في فرعين الفرع الأول: حقوق الموظف العام في القانون والشريعة، وفي الفرع الثاني: واجبات الموظف العام في القانون والشريعة.

الفرع الأول: حقوق الموظف العام في القانون والشريعة الإسلامية

➤ أولاً: حقوق الموظف العام في القانون الوضعي: قسم المشرع الفلسطيني حقوق الموظف إلى: حقوق مالية، وحقوق وظيفية أو معنوية.

أ- الحقوق المالية: تجدر الإشارة إلى أن المشرع الفلسطيني قد قرر مجموعة من الحقوق المالية للموظف العام حماية له وضمانة هامة من ضمانات الأمن الوظيفية، علماً بأن هذه الحقوق هي كالتالي:

1- الحق في الراتب: يعتبر الراتب من أهم حقوق الموظف، لأنه يعد سبب من أسباب التحاقه بالوظيفة لتأمين حياة معيشية كريمة له ولأبنائه، وهو المقابل المباشر لأداء العمل، ويعتبر الحق الرئيسي للموظف، لذلك نجد أن المشرع أضفى عليه حماية خاصة، حيث جعل النظر في المنازعات المتعلقة بالمرتبات من اختصاص القضاء الإداري، وجعل الخصم منه أو الحجز عليه بمقدار معين لا يجاوز الربع في أغلب الأحيان⁽¹⁾.

ويعرف الراتب بأنه: "الراتب الأساسي الشهري الذي يستحقه الموظف ويتقاضاه مقابل قيامه بمهام الوظيفة التي يشغلها، ولا يشمل العلاوات أو البدلات من أي نوع كانت"⁽²⁾.

2- الحق في العلاوات والبدالات: تعرف العلاوة بأنها: "مبلغ نقدي من المال مضاف إلى الراتب الأساسي يدفع للموظف"⁽³⁾.

(1) السيد، تأثير حقوق الموظف على الالتزام التنظيمي، (ص14).

(2) المادة رقم (1)، قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998م وتعديلاته.

(3) السيد، تأثير حقوق الموظف على الالتزام التنظيمي، (ص17).

ويمنح الموظف راتبه وفقاً للدرجة التي يشغلها ويستحق عن راتبه زيادة سنوية عادية تضاف إلى الراتب الشهري الأساسي وذلك وفق نص القانون الذي حدد ذلك بالنص على "يمنح الموظف الذي أمضى سنة فأكثر في الخدمة علاوة دورية سنوية تصرف له في الأول من كانون الثاني من كل عام، وبالحد الأقصى لعدد العلاوات المقررة لدرجته ما لم يصدر قرار من جهة ذات اختصاص بحجبها أو بتأخيرها عنه وفقاً لأحكام هذا القانون"⁽¹⁾.

حيث أن قيمة العلاوة تختلف باختلاف المستوى الوظيفي للموظف، فكلما علت درجة وظيفته في الهرم الإداري كلما زادت قيمة العلاوة، ويمكن أن تختلف في نفس المستوى الوظيفي، بحيث تبدأ قليلة في بداية الخدمة ثم تزداد قيمتها مع زيادة سنوات الخدمة، وتقسّم العلاوات إلى عدة أنواع:

1- علاوة اختصاص: هو مبلغ من المال يصرف شهرياً للموظف الذي يشغل وظيفة تخصصية، فهي إذن تمنح لحاملي بعض التخصصات الذين يستطيعون تحصيل دخل أكبر في العمل الحر من الوظيفة كالأطباء والمهندسين، والمحامون، وأعضاء النيابة والقضاء العسكري⁽²⁾.

2- علاوة اجتماعية: هو مبلغ محدد من المال تدفع للموظف عن زوجته غير الموظفة وعن أبنائه وبناته حسب الفئات المقررة لكل منهم وحتى بلوغهم سن الثامنة عشر⁽³⁾.

حيث نص المشرع على أن يستمر صرف العلاوة لأي من الأبناء وفقاً للحالات التالية:

- إذا كان يتابع دراسته في أية مؤسسة تعليمية معترف بها ولحين إتمامه دراسته أو إكماله الخامسة والعشرين من العمر أيهما أسبق.
- إذا كان معاقاً أو أصبح معاقاً وبنسبة إعاقة تحددها اللجنة الطبية العليا.
- إذا كانت بنتاً غير متزوجة وغير موظفة.
- إذا كانت مطلقة أو أرملة وغير موظفة.

(1) انظر في ذلك نص المادة رقم (52) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني وتعديلاته.

(2) أنظر المادة (5) من قرار مجلس الوزراء رقم 13 لسنة 2005م، المادة (38) من قانون القضاء العسكري رقم 4 لسنة 2008م.

(3) مادة (53) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني وتعديلاته.

أما إذا ما كان الزوجان موظفين فتدفع العلاوة الاجتماعية للزوج فقط، وفقاً لقانون الخدمة المدنية، وتصرف للأبناء وفق قانون الخدمة في قوى الأمن⁽¹⁾.

3- علاوة قيادة: تمنح علاوة القيادة لكل من الضباط منتسبي الأجهزة الأمنية والذين تسند لهم وظائف قيادية سواء إدارية أو تدريبية أو أمنية⁽²⁾، ولا يجوز الجمع بينها وبين علاوة الاختصاص، وتدفع أيهما أكبر، وهي خاصة بالموظف العسكري⁽³⁾.

4- علاوة إدارية: وتمنح لمن يشغلون مواقع إشرافية قيادية وفقاً للهيكل التنظيمي وجدول الوظائف المعتمدين للدوائر المختلفة، ولا يجوز الجمع بينها وبين علاوة الاختصاص بحيث يصرف أيهما أكبر⁽⁴⁾، وهي خاصة بالموظف المدني.

5- علاوة مخاطرة: تمنح لكل العاملين الذين يتعرضون للمخاطر أو العدوى بحكم أدائهم لعملهم وبصورة مباشرة، كفني الأشعة والتمريض والتخدير والأطباء⁽⁵⁾.

6- علاوة طبيعة العمل: يمنح الموظف علاوة طبيعة العمل المستحقة له وفقاً للوظيفة أو الدرجة أو الفئة أو للرتبة الذي يحددها المشرع في القانون⁽⁶⁾.

7- علاوة غلاء المعيشة: تصرف هذه العلاوة بشكل دوري وفق جدول غلاء المعيشة التي يحددها الجهاز المركزي للإحصاء نهاية كل شهر، وتتغير بشكل دوري حسب الوضع الاقتصادي⁽⁷⁾.

8- علاوة دورية: يمنح الموظف الذي أمضى سنة فأكثر في الخدمة علاوة دورية سنوية تصرف له في الأول من كانون الثاني (يناير) من كل عام وبالحد الأقصى لعدد العلاوات

(1) أنظر المادة (53) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، والمادة (72) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني.

(2) السيد، تأثير حقوق الموظف على الالتزام التنظيمي، (ص19).

(3) مادة (69) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني.

(4) أنظر المادة (51) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

(5) أنظر قرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم (78) لسنة 2005، باللائحة التنفيذية بشأن علاوة المخاطرة.

(6) أنظر قرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم (13) لسنة 2005 بلائحة علاوة طبيعة العمل والعلاوة الإدارية.

(7) الشاعر، الوجيز في القانون الإداري، (ص81).

المقررة لدرجته ما لم يصدر قرار من جهة ذات اختصاص بحجبها أو بتأخيرها عنه وفقاً لأحكام هذا القانون⁽¹⁾.

3- الاستقطاعات:

لقد فرض القانون بعض الاستحقاقات والالتزامات على راتب الموظف، وهذه الاستقطاعات تأتي في إطار الالتزامات المالية التي تفرض على كافة المواطنين بشكل عام والموظف بشكل خاص، حيث نص القانون عليها وجعل فرض أية استقطاعات أخرى بموجب قانون يصدر بها، وهي: " أ- قسط التقاعد. ب- قسط التأمين الصحي. ج- ضريبة الدخل. د- أية استقطاعات أخرى يحددها القانون."⁽²⁾.

وهنا نجد أن المشرع الفلسطيني أشار إلى استقطاع قسط التقاعد الشهري في استمارة راتب الموظف وفي هذا دلالة واضحة بأن هذا الحق المالي حق أصيل للموظف يستحقه عند نهاية خدمته الوظيفية.

ب- الحقوق الوظيفية: بالموازاة مع حقوق الموظف المالية قرر المشرع للموظف العام، حقوق وظيفية هامة تتمثل في:

1- الحق في الترقية

تعرف الترقية وفقاً لقانون الخدمة المدنية: "هي منح الموظف درجة أعلى من درجته"⁽³⁾.

وعرفت أيضاً في قانون قوى الأمن بأنها: "تسلسل ارتقاء العسكري من رتبة إلى رتبة أعلى وفقاً لأحكام هذا القانون"⁽⁴⁾.

ولا تتم الترقية إلا على درجة شاغرة في الموازنة المعتمدة شريطة قضاء الموظف سنوات الحد الأدنى للمدة المقررة للبقاء على الدرجة⁽⁵⁾، وتكون الترقية إما بالأقدمية، أو بالاختيار المطلق، أو عن طريق مسابقة.

(1) مادة (52) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

(2) مادة (51) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

(3) المادة (1) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

(4) المادة (1) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني.

(5) مادة (43) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

2- الحق في الإجازات: تعرف الإجازة بأنها: "هي الفترة التي يقضيها الموظف بعيداً عن عمله إما برغبته أو بنص القانون مع جريان كافة حقوقه الوظيفية"⁽¹⁾، وتكون الإجازات المستحقة للموظف على النحو التالي:

1- الإجازة السنوية (العادية): "يستحق الموظف إجازة اعتيادية سنوية براتب كامل لا يدخل في حسابها أيام العطل الرسمية فيما عدا يوم العطلة الأسبوعية وذلك على التفصيل التالي:

- خمسة عشر يوماً في السنة الأولى وذلك بعد مضي ستة أشهر من تاريخ مباشرته العمل.
- 2- ثلاثين يوماً لمن أمضى سنة فأكثر. 3- خمسة وثلاثين يوماً لمن تجاوز عمره الخمسين وأمضى في الخدمة عشر سنوات على الأقل.⁽²⁾.

2- الإجازة العارضة: "يستحق الضابط إجازة عرضية براتب كامل لمدة لا تزيد على عشرة أيام في السنة وذلك بسبب طارئ يتعذر معه الحصول على أية إجازة أخرى"⁽³⁾.

3- الإجازة المرضية: "يستحق الموظف كل ثلاث سنوات تقضى في الخدمة إجازة مرضية تمنح بقرار من اللجنة الطبية المختصة"⁽⁴⁾.

يمنح الموظف إجازة مرضية متي كانت حالته الصحية تستدعي ذلك وهناك قيود واردة في منح الإجازة المرضية وهي كالتالي:-⁽⁵⁾

- ثلاث أشهر براتب كامل.
- بستة أشهر براتب يعادل 75% من الراتب الكامل.
- ستة أشهر براتب يعادل 50% من الراتب الكامل إلا إذا تجاوز الموظف عمر الخمسين فترفع هذه النسبة إلى 75% من الراتب الكامل.
- ثلاثة أشهر أخرى بدون راتب إذا قررت اللجنة الطبية المختصة احتمال شفاؤه.

(1) السيد، تأثير حقوق الموظف على الالتزام الضريبي، (ص26).

(2) مادة (80) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

(3) مادة (79) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني.

(4) مادة (85) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

(5) الشاعر، الوجيز في القانون الإداري، (ص86 ، 87).

- للدائرة الحكومية التي يتبعها الموظف زيادة المدة ستة أشهر أخرى دون راتب إذا كان الموظف مصاباً بمرض يحتاج لشفائه علاجاً طويلاً وذلك وفقاً لما تقرره اللجنة الطبية المختصة.
- يجوز لرئيس الدائرة الحكومية المذكورة بمراعاة الحد الأقصى لمجموع المدد المشار إليها في هذه المادة أن يقرر زيادة المدد التي يحصل فيها الموظف على إجازة مرضية بأجر مخفض، كما يجوز له أن يقرر منحه تلك الإجازة بأجر كامل.
- للموظف الحق في طلب تحويل الإجازة المرضية إلى إجازة اعتيادية إذا كان رصيده منها يسمح بذلك.
- على الموظف المريض أن يُخطر الدائرة الحكومية التابع لها عن مرضه خلال أربع وعشرين ساعة من تخلفه عن العمل ما لم يكن ذلك قد تعذر عليه لأسباب قهرية.
- يجوز للموظف المريض الحصول على إجازة مرضية لا تزيد على ثلاثة أيام تمنح من طبيب تابع لوزارة الصحة، ويجوز تمديدها لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام أخرى بناءً على تقرير طبي يصدر عن طبيب أخصائي تابع لوزارة الصحة.
- استثناء من أحكام الإجازات المرضية يمنح الموظف المريض بأحد الأمراض المزمنة التي يصدر بتحديددها من وزير الصحة بناءً على موافقة اللجنة الطبية العليا - إجازة استثنائية بأجر كامل إلى أن يُشفى أو تستقر حالته استقراراً يمكنه من العودة إلى العمل وإذا تبين عجزه عجزاً كاملاً تنهى خدمته لعدم اللياقة الصحية.
- يضع ديوان الموظفين الإجراءات المتعلقة بحصول الموظف على الإجازة المرضية وذلك بالتنسيق مع وزارة الصحة.
- إذا رغب الموظف المريض في إنهاء إجازته والعودة لعمله فلا يتم ذلك إلا بموافقة اللجنة الطبية المختصة.
- يعتبر تمارض الموظف- الذي يثبت بقرار من اللجنة الطبية المختصة - إخلالاً بواجبات الوظيفة.

4- **الإجازة الدراسية:** بما لا يتعارض مع مصلحة العمل يجوز لرئيس الدائرة الحكومية التي يتبعها الموظف الذي أمضى سنتين في الخدمة الموافقة على منحه إجازة دراسية بناء على طلبه.

5- **الإجازة دون راتب:** يجوز للدائرة الحكومية المختصة منح الموظف إجازة دون راتب للأسباب التي يبيدها في طلبه والتي تقدرها جهة الإدارة.

6- **إجازة الحج:** للموظف الحق ولمرة واحدة طوال مدة خدمته في إجازة لأداء فريضة الحج براتب كامل لمدة ثلاثين يوماً⁽¹⁾.

ولقد أضاف قانون الخدمة في قوى الأمن نوعين آخرين من الإجازة وهي:

1- **إجازة قائد:** إذا لم يكن للضابط رصيد من إجازته العادية يجوز للقائد المباشر أن يمنحه إجازة براتب كامل لمدة لا تزيد على ستة أيام في السنة، ولا تمنح هذه الإجازة لأكثر من ثلاثة أيام متتالية في المرة الواحدة، كما يجوز منحها في حالة وقف الإجازات العادية⁽²⁾.

2- **إجازة استثنائية:** يجوز للوزير المختص منح الضابط، الذي استنفذ إجازته العادية، إجازة استثنائية عند الضرورة لمدة خمسة عشر يوماً على الأكثر في السنة الواحدة، وتكون هذه الإجازة براتب كامل⁽³⁾.

والإجازة حق أصيل للموظف لا يجوز المساس بها أو حرمانه منها، ولكن يجوز لمقتضيات العمل قطع الإجازة أو تأجيلها.

ونود أن نشير الى أن القانون كفل للموظف المدني الحق في الإضراب، وحظر ذلك على الموظف العسكري، حيث اعتبر إضراب العسكري نوع من أنواع التمرد والعصيان المعاقب عليه⁽⁴⁾.

(1) مادة (89) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

(2) مادة (30) من قانون قوى الأمن الفلسطيني.

(3) مادة (83) من قانون قوى الأمن الفلسطيني.

(4) أنظر قرار بقانون رقم (11) لسنة 2017م بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الوظيفة العمومية في فلسطين.

➤ ثانياً: حقوق الموظف العام في الفقه الإسلامي

لقد رعى الإسلام الموظف ورعاه وكرمه، فقد قرر الإسلام للموظفين حقوقهم وجاء بكثير من المبادئ لضمان حقوقهم قاصداً بذلك إقامة العدالة الاجتماعية وتوفير الحياة الكريمة لهم ولأسرهم في حياتهم وبعد مماتهم، إلى غير ذلك من الحقوق التي منحها الإسلام للعامل والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

1- حق الموظف في الأجر: يعتبر أجر الموظف من أهم حقوقه التي تترتب على توظيفه في منصبه، ولذلك اعتنى الإسلام به عناية فائقة من حيث استحقاقه وتحديد مقداره، ومن حيث كفايته، أما من حيث الاستحقاق فاشتترطت الشريعة الإسلامية أن يكون الأجر مقابل العمل، ويدل ذلك قوله تعالى: { قَالَ إِنِّي أُرِيدُ أَنْ أُنكِحَكَ إِحْدَى ابْنَتَيَّ هَاتَيْنِ عَلَى أَنْ تَأْجُرَنِي ثَمَانِي حِجَجٍ }⁽¹⁾، وقد عبر النبي ﷺ عن أجر الموظف واستحقاقه له وسماه رزقا، حيث قال ﷺ: (من استعملناه على عمل فرزقناه رزقا فما أخذ بعد ذلك فهو غلول)⁽²⁾.

ومن خلال النصوص السابقة نجد أنها تنص على استحقاق الموظف للأجر فور انتهائه من إنجاز عمله حسب النظام المعمول به في الدولة.

أما تحديد الأجر فقد دل عليه السنة وعمل الصحابة رضي الله عنهم، أما من السنة فقد فرض الرسول ﷺ لعتاب ابن أسيد عندما استعمله على مكة كل سنة أربعين أوقية من فضة⁽³⁾، وروي أن عمر رضي الله عنه قد فرض لعياض ابن غنم حين ولاه على حمص كل يوم دينارا⁽⁴⁾، وأما من حيث كفاية الأجر فإنه يدل على ذلك قول علي رضي الله عنه لمالك ابن الأشتر حينما ولاه على مصر: (ثم أسبغ عليهم الأرزاق فإن ذلك يقوي لهم استصلاح أنفسهم...)⁽⁵⁾.

2- حق الموظف في العلاوات: باستقراء التاريخ الإسلامي وأحداثه ووقائعه، نجد أن خلفاء المسلمين قد طبقوا مع الموظفين نظام العلاوات، ومثال ذلك ما فعله عمر رضي الله عنه حيث

(1) [القصص: 27].

(2) أخرجه ابوداود، في سننه، كتاب الخراج، باب في ارزاق العمال، حديث رقم 2943، ج2، (ص149)، وقد صححه الالباني في صحيح الجامع، الجزء الثاني، (ص1041).

(3) الزيلعي، نصب الرأية لأحاديث الهداية، الجزء الرابع (ص286).

(4) ابن سعد، الطبقات الكبرى، الجزء السابع، (ص398).

(5) ابن ابي الحديد، شرح نهج البلاغة ، (ج17/70).

كان يزيد رواتب الموظفين مع كل زيادة في موارد الدولة، فقد فرض لشريح راتباً قدره مئة درهم شهرياً وظل هذا الراتب في زيادة حتى وصل إلى خمسمئة درهم في عهد علي رضي الله عنه⁽¹⁾.

3- حق الموظف في المكافآت: ويدل على هذا الحق من فعل الصحابة رضي الله عنهم ما كتبه عمر بن الخطاب رضي الله عنه إلى أبي موسى الأشعري وقد جاء فيه: (أني قد بعثت إليك مع غاضرة بن سمرة العنبري بصحف فإذا أتاك فأعطه مئتي درهم)⁽²⁾، والنص السابق يبين أن المكافأة في الإسلام تكون تشجيعاً للموظف الذي أتقن عمله وأنجزه على الوجه المطلوب.

4- حق الموظف في الإجازات: راحة الموظف العامل في الدولة مقصد أساسي من مقاصد الشريعة، إذ لا تكليف إلا بالمستطاع، قال الله تعالى: (لَا يُكَلِّفُ اللَّهُ نَفْسًا إِلَّا وُسْعَهَا)⁽³⁾، والهدف من إجازة الموظف في الإسلام راحة البدن وشفاء الذهن وإزالة التعب، ومما يؤيد ذلك من أقوال الفقهاء قول الماوردي رحمه الله: (اجعل زمان فراغك مصروفاً إلى راحة جسدك ليكون عوناً لك على نظرك)⁽⁴⁾.

5- حق الموظف في التظلم: ويصار إلى هذا الحق إذا وقع على الموظف في الدولة ظلم من إدارته، ومما يدل على مشروعية هذا الحق وجود ولاية المظالم في الدولة الإسلامية والتي يقصد بها قيادة المتظلمين وزجر المتنازعين عن التجاحد بهيبة السلطان⁽⁵⁾.

6- حق الموظف في التقاعد: والهدف من الراتب التقاعدي للموظف، استمرار الحياة الكريمة له ولأسرته من بعده، ودليل مشروعيته أن الفقهاء قد قرروا استبقاء العطاء لمن كبر سنه أو عجز عن العمل لعله ما⁽⁶⁾، وهذا الذي قرره الفقهاء مؤيد بفعل النبي ﷺ، حيث كان يتولى أمر كل من لا يستطيع القيام بمصالح نفسه، فقال ﷺ: (من ترك ديناً أو ضياعاً فلايتي فأنا مولاه)⁽⁷⁾.

(1) وكيع، أخبار القضاة، (ج2/227).

(2) ابن سعد، مرجع سابق، (ص126).

(3) [البقرة: 286].

(4) الماوردي، قوانين الوزارة، (ص144).

(5) الماوردي، الأحكام السلطانية، (ص306).

(6) المرجع السابق، (ص306).

(7) أخرجه البخاري في صحيحه، كتاب الاستقراض واداء الديون، باب الصلاة على من ترك ديناً، رقم الحديث 2399، (ج3/118).

الفرع الثاني: واجبات الموظف العام في القانون والشريعة الإسلامية

أولاً: واجبات الموظف في القانون الوضعي

في مقابل الحقوق التي يتمتع بها الموظف العام يجب أن يؤدي مهام معينة ضماناً لحسن سير الوظيفة العامة، وقد تعرض المشرع لواجبات الموظفين، ولابد من الإشارة إلى أن هذه الواجبات ليست محددة على سبيل الحصر، وإنما هي واجبات عامة ناتجة عن طبيعة الوظيفة العامة، وقد نص المشرع في قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م على الأساسية منها والتي سنبينها تباعاً بقوله: "الوظائف العامة تكليف للقائمين بها، هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح، وعلى الموظف مراعاة أحكام هذا القانون واللوائح وتنفيذها وأن يلتزم بما يلي (1):-

1- تأدية العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة، وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته، وأن يلتزم بالعمل في غير أوقات العمل الرسمية بناءً على تكليف من الجهة المختصة إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك.

فالواجب الأول والجوهري الذي يلتزم به الموظف هو أن يؤدي العمل بنفسه وفي الوقت والمكان المخصصين لذلك، وهذا الواجب من النظام العام لا يجوز للموظف أن يتنازل عنه أو ينيب غيره فيه لتعلقه بقواعد الاختصاص المحددة قانوناً، ويلزم أن يكون عمل الموظف خلال ساعات العمل منتجاً، فلا يعنى هذا الواجب أن يتواجد الموظف بمقر وظيفته دون أن يؤدي عملاً، كما يجوز أن يكلف الموظف بعمل في غير الأوقات الرسمية المحددة سلفاً إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك وله أن يحصل على أجر إضافي مقابل ذلك (2).

2- احترام التسلسل الإداري في اتصالاته الوظيفية، فلا يفوض الموظف غيره بأداء مهام وظيفته إلا بنص القانون، وتنفيذ ما يصدر إليه من أوامر وتعليمات في حدود القوانين واللوائح النافذة، ويتحمل كلُّ مسئول مسؤولية الأوامر التي تصدر منه كما يكون مسئولاً عن حسن سير العمل في حدود اختصاصاته (3).

(1) أنظر في ذلك نص المادة رقم (66) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

(2) الشاعر، المسؤولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة العامة في التشريع الفلسطيني، ص(124).

(3) أنظر في ذلك نص المادة رقم (66) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

3- أن يحسن معاملة الجمهور وأن ينجز معاملاتهم في الوقت المحدد: فيجب على الموظف أن يضع مخافة الله بين عينيه ولا يظلم أو يتكبر على المواطنين، فلا يدخل الجنة من في قلبه مثقال ذرة من كبر، وتبسم المؤمن في وجه أخيه صدقة⁽¹⁾.

4- احترام مواعيد العمل: على الموظف أن يلتزم بمواعيد عمله ولا يتأخر عن الدوام ولا يغادر مكان العمل قبل انتهاء الميعاد المحدد⁽²⁾.

5- المحافظة على الأموال والممتلكات العامة: فعلى الموظف أن يحافظ على ممتلكات الشغل الذي يعمل فيه، ويحرص على عدم إتلافها لأنها أموال ومستلزمات عامة، وهو مؤتمن عليها وسيسأل عليها في الدنيا والآخرة.

6- أن يعمل على تنمية قدراته وكفاءاته العلمية والعملية والاطلاع على القوانين واللوائح والتعليمات المتعلقة بعمله والإحاطة بها وتقديم الاقتراحات التي يراها مفيدة لتحسين طرق العمل في الدائرة ورفع مستوى الأداء فيها.

كذلك نص قانون الخدمة في قوى الأمن على واجبات الضباط حيث نص على:

"الوظيفة العامة في أية قوة من قوى الأمن تكليف للقائمين بها، هدفها خدمة الوطن والمواطنين تحقيقا للمصلحة العامة وفقا للقوانين واللوائح والقرارات والتعليمات وعلى الضابط مراعاة أحكام هذا القانون واللوائح والقرارات والتعليمات الصادرة بمقتضاه وعليه كذلك⁽³⁾:"

1. أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته، ويجوز تكليفه بالعمل في غير أوقات العمل الرسمية علاوة على الوقت المعين إذا اقتضت مصلحة العمل بذلك.

2. أن يتعاون مع زملائه في أداء الواجبات العاجلة اللازمة لتأمين سير العمل وتنفيذ الخدمة العامة.

3. أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها، ويتحمل كل ضابط مسؤولية الأوامر التي تصدر منه وهو المسؤول عن حسن سير العمل في حدود اختصاصه.

(1) المرجع السابق، (ص 201).

(2) المرجع نفسه، (ص 114).

(3) أنظر في ذلك نص المادة رقم (89) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني.

4. أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقاً للعرف العام وأن يسلك في تصرفاته مسلماً يتفق والاحترام الواجب لها".

كذلك تناول قانون الخدمة المدنية المحظورات على الموظفين، حيث يحظر على الموظف ما يلي⁽¹⁾:

1. مخالفة أحكام هذا القانون أو القوانين واللوائح الأخرى المعمول بها والمتعلقة بالخدمة المدنية والموظفين.

2. الجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه بنفسه أو بالواسطة، وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون الضوابط والأحكام للأعمال التي يجوز للموظف أدائها في غير أوقات الدوام الرسمية بما لا يضر أو يتعارض أو يتناقض مع الوظيفة أو مقتضياتها⁽²⁾.

3. استغلال وظيفته وصلاحياته فيها لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي أو القبول مباشرة أو بالواسطة لأية هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته⁽³⁾.

4. ولقد حرم الإسلام الرشوة ولعن رسول الله صلى الله عليه وسلم الراشي والمرتشي، وفرض القانون عقوبات على الموظف المرتشي.

5. أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة رسمية أو صورة أو نسخة أو ملخص عنها أو أن ينزعها من الملفات المخصصة لحفظها ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً.

6. أن يفشي أيّاً من الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته خلافاً للمجالات التي يجيزها القانون حتى ولو ترك الوظيفة.

7. الخروج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو الظهور بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة.

8. شرب الخمر ولعب القمار في الأندية أو في المحال العامة.

فالخمر محرمة في الإسلام من الأساس وهي من الخبائث، فالأولى بكل مسلم اجتنابها بل والعمل على محاربتها ومنعها، حتى لا يتعرض للعقاب في الدنيا والآخرة.

وكذلك نص قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني على المحظورات على الضباط حيث يحظر على الضابط أثناء الخدمة العسكرية ما يلي:

(1) أنظر في ذلك نص المادة رقم (67) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

(2) الشاعر، المسؤولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة العامة في التشريع الفلسطيني، ص(209).

(3) المرجع السابق، (ص 199).

"يحظر على الضابط أثناء الخدمة العسكرية ما يلي⁽¹⁾:

1. إبداء الآراء السياسية والاشتغال بالسياسة أو الانتماء إلى الأحزاب أو الهيئات أو الجمعيات أو المنظمات ذات الأهداف السياسية.
 2. الاشتراك في أية مظاهرة أو اضطرابات.
 3. الاشتراك في تنظيم اجتماعات حزبية أو دعايات انتخابية.
 4. عقد اجتماعات لانتقاد أعمال السلطة الوطنية.
 5. الإفشاء بمعلومات أو إيضاحات عن المسائل التي ينبغي أن تظل سرية بطبيعتها، أو بمقتضى تعليمات خاصة، ويظل الالتزام بالكتمان قائماً حتى بعد انتهاء الخدمة.
 6. الاحتفاظ لنفسه بأي وثيقة أو ورقة من الوثائق أو الأوراق الرسمية أو صورة عنها، ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً.
 7. مخالفة إجراءات الأمن الخاص والعام التي يصدر بها قرار من الوزير المختص.
 8. أن يوسط أحداً أو يقبل الوساطة في أي شأن خاص بوظيفته، أو أن يتوسط لعسكري أو لموظف آخر في أي شأن من ذلك.
 9. الاتصال مع أي جهة غير فلسطينية إلا وفقاً لتعليمات من الجهات المختصة ذات العلاقة.
 10. إصدار تصريحات لوسائل الإعلام إلا بموجب تفويض رسمي من الوزير المختص".
 11. لا يجوز للضابط الزواج من غير العربية ويجوز له بإذن خاص من الوزير المختص الزواج من غير العربية ويجب الحصول على ترخيص مسبق بالزواج⁽²⁾.
- ولقد أضاف القانون محظورات أخرى حيث: "يحظر على الضابط بالذات أو بالوساطة ما يلي⁽³⁾:

1. شراء العقارات أو المنقولات مما تطرحه الجهات الإدارية أو القضائية للبيع في الدائرة التي يؤدي فيها أعمال وظيفته إذا كان ذلك مما يتصل بها.
2. مزولة الأعمال التجارية أو الصناعية من أي نوع وبوجه خاص أن تكون له أية مصلحة في أعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته.

(1) المادة (90) من قانون الخدمة في قوى الأمن.

(2) المادة (92) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني.

(3) أنظر المادة (93) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني.

3. استئجار الأراضي أو المباني أو أية عقارات أخرى بقصد استغلالها في الدائرة التي يؤدي فيها أعمال وظيفته.
 4. الاشتراك في تأسيس الشركات أو في عضوية مجالس إدارتها، أو أي منصب آخر فيها، ما لم يكن مندوباً عن قوة من قوى الأمن فيها.
 5. أعمال المضاربة في البورصات.
 6. لعب الميسر في الأندية أو القاعات المخصصة للضباط أو المحال العامة أو الملاهي".
- حيث نلاحظ التشابه الكبير بين الواجبات والحقوق والمحظورات الوظيفية المفروضة على الموظف المدني، وتلك المفروضة على الموظف العسكري، مع وجود بعض الاختلافات في الحقوق والواجبات السياسية لكل منهما.

ثانياً: واجبات الموظف العام في الفقه الاسلامي

تتلخص واجبات الموظف العام في الفقه الاسلامي في النقاط التالية:

1- **الالتزام بأحكام الشريعة الإسلامية:** ذلك أن الموظف فرد من أفراد المجتمع المسلم فالواجب عليه أن يلتزم في عمله بما تمليه عليه عقيدته من حيث كونه أميناً على وظيفته، ويؤيد ذلك قول علي رضي الله عنه: (الملك والدين أخوان لا غنى لأحدهما عن الآخر فالدين أس والملك حارس فما لم يكن له أس فمهوم وما لم يكن له حارس فضائع)⁽¹⁾.

2- **عدم استغلال الوظيفة للمصالح الخاصة:** بمعنى أن يكون الموظف أميناً على مصالح وظيفته وعدم تضييع تلك الأمانة، وأن يكون مبتغى الموظف من العمل رضى الله سبحانه وتعالى يؤيد ذلك قوله تعالى: (وَابْتَغِ فِيمَا آتَاكَ اللَّهُ الدَّارَ الْآخِرَةَ^ط وَلَا تَنْسَ نَصِيبَكَ مِنَ الدُّنْيَا^ط وَأَحْسِنَ كَمَا أَحْسَنَ اللَّهُ إِلَيْكَ^ط وَلَا تَبْغِ الْفُسَادَ فِي الْأَرْضِ^ط إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ⁽²⁾)، ولذلك فإن استغلال الوظيفة للمصالح الخاصة لأي هدف من الأهداف يعتبر خيانة لله ورسوله وللأمانة التي وكلنا الله عليها وقد نهينا عن ذلك في قوله تعالى: (يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ⁽³⁾).

3- **الإخلاص في العمل:** ومما يجب على الموظف العام في الدولة ان يقوم بأعمال وظيفته بإتقان وإخلاص، ومما يدل على وجود الإخلاص والإتقان في العمل أن الله تعالى وصف نفسه

(1) ابن مفلح، الآداب الشرعية والمنح المرعية، ج1، (ص226).

(2) [القصص: 77].

(3) [الانفال: 27].

به فقال تعالى: (الَّذِي أَحْسَنَ كُلَّ شَيْءٍ خَلْقَهُ)⁽¹⁾، وهذا يدل على ان الموظف مطالب بأداء العمل والتفرغ له وأن تكون وظيفته في العمل محددة تحديدا دقيقا⁽²⁾.

4- طاعة الأُمراء: ويقصد بالأُمراء المسؤولين ورؤساء الإدارات في الوظيفة بمختلف مراتبهم، ودليل وجوب طاعتهم قوله تعالى: (يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولي الأمر منكم)⁽³⁾، والطاعة في الإسلام لا تكون إلا في المعروف لقوله ﷺ: (السمع والطاعة على المرء المسلم فيما أحب وكره ما لم يؤمر بمعصية، فإذا أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة)⁽⁴⁾.

5- المحافظة على أسرار الوظيفة: حيث نهى الإسلام عن إفشاء الأسرار على وجه العموم وقد اعتبر النبي ﷺ السر أمانة من الأمانات قال ﷺ: (إذا حدث الرجل بالحديث ثم التقت فهي أمانة)⁽⁵⁾، وتأصيلا على هذا الحديث فإن الموظف الذي يطلع على أسرار الوظيفة من معلومات أو بيانات سرية، يجب عليه أن يحافظ عليها وألا يكشفها لما يترتب على ذلك الكشف من ضرر لأصحابه، فإن كشفها فهو خائن للأمانة التي آمنه الله عليها لقوله تعالى: (وأوفوا بالعهد إن العهد كان مسؤولا)⁽⁶⁾.

وبذلك يعتبر الإسلام هو السباق في تقرير حقوق الموظف وقرارها وحفظها، فالإسلام حرم أكل أموال الناس بالباطل، وكذلك تميز الإسلام بأن جعل واجبات الموظف والعامل تابعة من الوازع الديني والخلقي، فربط الوظيفة بتقوى الله وخشيته، فضمير الموظف المسلم ووازه الديني يمنعه من إيذاء الناس أو تعطيل مصالحهم، فلا ضرر ولا ضرار، حيث حرم الإسلام الغش وعاقب عليه، وحرم الرشوة وعاقب عليها، وحرم استغلال المناصب والنفوذ، وحرم المحاباة والواسطة، وجعل الناس سواسية، لا فضل لعربي على أعجمي إلا بتقوى الله، وأمر الإسلام وحث على العمل واعداد العدة، ووبخ القاعدين والمتكاسلين الذين يتكفون الناس وهم لا يسعون لطلب الرزق.

(1) [السجدة: 7].

(2) أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية، (ص281).

(3) [النساء: 59].

(4) البخاري، صحيح البخاري، كتاب الاحكام، باب السمع والطاعة للإمام ما لم تكن معصية، حديث رقم 7144، ج9، (ص63).

(5) أخرجه ابو داود في سننه، كتاب الادب، باب في نقل الحديث، حديث رقم 4868، ج5، (ص121).

(6) [الإسراء: 34].

المبحث الثاني

مفهوم التقاعد

لم يكن الكثير من العاملين يتمتعون بحقوق توفر لهم معاشات تقاعدية في بداية القرن العشرين، وكان مفهوم الشيخوخة في ذلك الحين مرادفاً للفقر والفاقة، أما اليوم فإن الشيخوخة في معظم البلدان لم تعد مرادفاً للفقر، فأصبح الوضع الاقتصادي للشيوخ الذين كانوا يعملون يتساوى مع الشباب الذين ما زالوا على رأس عملهم.

ومن أجل الوقوف على ماهية التقاعد لابد من تعريفه وفهم النظام التقاعدي في الفقه والتشريع، ومعرفة المقصود بالراتب التقاعدي وخصائصه ومبررات ودوافع التقاعد.

ولقد مرت أنظمة المعاشات التقاعدية في فلسطين بمراحل عدة سواء كانت هذه المراحل مراحل تاريخية بداية من العهد العثماني وحتى قيام دولة فلسطين، أو مراحل تطوير وإصلاح لأنظمة التقاعد الفلسطينية والتي تجسدت في النهاية بقانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005م. ولقد قسمنا مادة هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: تعريف التقاعد وأنواعه

المطلب الثاني: التطور التاريخي لأنظمة التقاعد

المطلب الأول: تعريف التقاعد وأنواعه

يعد مفهوم التقاعد من المفاهيم الحديثة نسبياً التي أخذت بها جميع الدول، وقد ظهر نتيجة التحول للمجتمع الصناعي، وكان يتوخى منه أن يكون وسيلة لرفع الظلم والقسوة عن العاملين والموظفين الذين كانوا يعملون طوال ساعات أيامهم بل طوال حياتهم دون أية ضمانات لحقوقهم، وكانوا يطردون من أعمالهم بمجرد انخفاض قدرتهم الإنتاجية بسبب تدهور أوضاعهم الصحية أو كبر سنهم، لذلك سنتناول تعريف التقاعد وخصائصه وأنواعه ومبرراته، وذلك وفق الآتي:

الفرع الأول: تعريف التقاعد

يعتبر التقاعد أحد الأسباب العادية لنهاية الحياة الوظيفية ونوعاً من التأمين والحماية الاجتماعية للعامل وعائلته بعد انتهاء مدة عمله بضمان مورد مالي يتيح له ولهم حياة كريمة، ويسمح له بمواجهة مرحلة الشيخوخة.

أولاً: التقاعد لغةً: أصله من الفعل قعد، والقعود نقيض القيام، وقعد: جلس من قيام، وقعد عن الأمر: تأخر عنه أو تركه، وقعدته عن كذا: حبسه عنه، وتقاعد عن الأمر: لم يهتم به، وكان يطلق على الذين لا مورد لهم ولا ديوان⁽¹⁾.

وجاء في معجم الوسيط: تقاعد الموظف عن العمل أي: أحيل إلى المعاش، وهي من الكلمات المحدثة التي قبلها المجتمع اللغوي في الظاهرة⁽²⁾.

وجاء في معجم المعاني الجامع: تَقَاعَدَ الْمُوظَّفُ: أُحِيلَ عَلَى النِّقَاعِ، أَي التَّوَقُّفِ عَنْ مَزَاوِلَةِ الْعَمَلِ لِبُلُوغِ السِّنِّ الْقَانُونِيَّةِ لِيَتَقَاضَى مَبْلَغاً شَهْرِيّاً لِمَعَاشِهِ⁽³⁾.

وقد استعمل الفقهاء - رحمهم الله - مصطلح التقاعد بمعنى التقاصر والتقاعد عن فعل الشيء⁽⁴⁾.

(1) ابن منظور، لسان العرب، (357/3، 358).

(2) المعجم الوسيط، مصطفى والزيات، تركيا، المكتبة الإسلامية.

(3) معجم المعاني الجامع.

(4) الدوسري، الراتب التقاعدي (دراسة فقهية)، (ص149).

ثانياً: التقاعد اصطلاحاً: ويعرف التقاعد بأنه: نظام للاحتياط الاجتماعي يرمي إلى التأمين ضد مخاطر المرض، الشيخوخة، العجز والوفاة، مقابل دفع أقساط للتأمين أو لواجبات الاشتراك في هذا النظام من طرف المنخرطين⁽¹⁾.

ويعرف بأنه "قرار إداري يتخذ بطلب من الموظف تحت إشراف الإدارة متى بلغ سناً معينة مع استيفاء سنوات خدمة محددة وتنتهي علاقته بالإدارة، ابتداء من تاريخ توقيعه على محضر تبليغه قرار إحالته على التقاعد"⁽²⁾.

ويعرف التقاعد أيضاً: "يقصد بالتقاعد انتهاء علاقة عمل المؤمن عليه إلزامياً متى بلغ السن التي يقررها نظام عمله"⁽³⁾.

وحسب الموسوعة العربية: "يقصد بالتقاعد النظام الذي تفرضه الدولة للموظفين أو لعمال القطاع الخاص، لتؤمن لهم بمقتضاه المعاش أو التعويض عند العزل أو الاعتزال من الخدمة بعد مدة معينة، يدفعون خلالها أقساطاً محددة من رواتبهم وأجورهم لصناديق التقاعد المؤسسة لهذا الغرض"⁽⁴⁾.

كما يعرفه البعض بأنه: "معاش التقاعد هو استمرار الموظف على استيفاء راتب من الخزانة إلى حين وفاته وانتقال هذا الحق إلى زوجته وأبنائه العاجزين من عائلته"⁽⁵⁾.

وعرف قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005 المتقاعد بأنه: "الموظف الذي يحال على التقاعد وفقاً لأحكام القانون".

وبالرغم من عدم اتفاق العلماء والمختصين على مفهوم واحد للتقاعد إلا أنهم اتفقوا على عدة جوانب ترتبط بالتقاعد، ومنها أن التقاعد يرتبط بالوظيفة أكثر من ارتباطه بالعمل، فالمتقاعد يترك الوظيفة عندما يبلغ سناً معيناً وليس شرطاً أن يكون غير قادر على العمل، كما يرتبط التقاعد بالأدوار الاجتماعية الأخرى، كما أن التقاعد يكون إجبارياً أو اختياريًا.

(1) جعيج، النظام القانوني للتقاعد في الجزائر، (ص25).

(2) عطا الله أبوحميدة، الفصل غير التأديبي لعلاقات العمل في التشريع الجزائري، نقلاً عن جعيج، النظام القانوني للتقاعد في الجزائر، (ص25).

(3) رمضان كامل، موسوعة التأمينات الاجتماعية، نقلاً عن جعيج النظام القانوني للتقاعد في الجزائر (ص25).

(4) عبد الباقي، نظام التقاعد في الجزائر بين ضرورات الإصلاح وضغوطات الوضعية الاجتماعية والاقتصادية.

(5) يكن، القانون الإداري، (ص35).

ثالثاً: تعريف الراتب التقاعدي: تتعدد المفاهيم والمصطلحات بدءاً بالمسميات (المعاش) وهو الاصطلاح الشائع الذي يعني به (الراتب التقاعدي) مع بقاء المضمون ذاته، إذ يقصد بالراتب التقاعدي المبلغ أو المبالغ التي تستحق عند انتهاء خدمة العامل أو الموظف سواء كان يعمل في القطاع الحكومي ووحده أو في القطاع الأهلي والخاص أياً كان سبب انتهاء الخدمة، وتختلف التشريعات في أقطار الوطن العربي في إعطاء المسميات⁽¹⁾.

ولقد عرفه البعض بأنه: "معاش التقاعد هو استمرار الموظف على استيفاء راتب من الخزانة إلى حين وفاته وانتقال هذا الحق إلى زوجته وأبنائه العاجزين من عائلته"⁽²⁾.

في حين عرف قانون التقاعد العام الفلسطيني الراتب التقاعدي بأنه: "المبلغ الشهري أو قيمة الدفعة الواحدة أو مزيج بينهما تدفع لموظفي القطاع العام أو أية فئة مشمولة في أحكام هذا القانون عند الاستحقاق"⁽³⁾.

ولقد عرف قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (16) لسنة 2004م المعاش بأنه: "المبلغ الذي يصرف بموجب أحكام هذا القانون للمنتفع أو المستحق شهرياً"⁽⁴⁾.

وفي تقدير الباحث فإن التعريفات السابقة اتفقت بمضمونها على التعريف الاصطلاحي للتقاعد وتعريف الراتب التقاعدي، حيث أن التقاعد يقصد به: وصول المشترك أو المؤمن عليه إلى عمر معين، وهذا العمر يختلف باختلاف التشريعات السائدة حيث يكون فيه المشترك غير قادر على الاستمرار بعمله سواء كانت هذه القدرة إجبارية أو اختيارية ولا يعني، أما المعاش التقاعدي ويطلق عليه أيضاً الراتب التقاعدي فهو: الراتب أو المبلغ الشهري الذي يصرف للمشارك والمؤمن عليه، بعد انتهاء خدمته من عمله وتقاعده⁽⁵⁾.

(1) الأفغاني، أنظمة التقاعد الفلسطينية وأثرها على الاقتصاد الفلسطيني، (ص 29).

(2) يكن، القانون الإداري، (ص 35).

(3) المادة (1) من قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم (7) لسنة 2005م.

(4) المادة (1) من قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (16) لسنة 2004م.

(5) الأفغاني، أنظمة التقاعد الفلسطينية وأثرها على الاقتصاد الفلسطيني، (ص 29).

الفرع الثاني: خصائص الراتب التقاعدي

هناك خصائص متعددة للراتب التقاعدي، منها:

أولاً: الراتب التقاعدي بجميع أنواعه يراعي جميع شرائح الموظفين ونحوهم، ممن يدخل سلك العمل الوظيفي، ولا يعتمد هذا النظام مبدأ التمييز بين الموظفين، لا حسب اللون، أو الجنس، أو غيره؛ بل يستحقه جميع الموظفين على حد سواء.

ثانياً: لا يجوز للمتقاعدين المستفيدين من المعاش التقاعدي الجمع بين المعاش التقاعدي وراتب الوظيفة؛ وذلك وفق أحكام نظامي التقاعد المدني والعسكري، إلا من استثني بنص القانون.

فأحكام نظامي التقاعد المدني والعسكري توجب إيقاف المعاش التقاعدي، في حال الالتحاق بوظيفة خاضعة لنظام التقاعد، سواء للمتقاعدين أو المستفيدين عن صاحب المعاش، أو انقطاع الذكور من المستفيدين عن الدراسة بعد بلوغ سن الحادية والعشرين، باستثناء حالة العجز الصحي، أو زواج الإناث من المستفيدات، أو الوفاة⁽¹⁾.

ويرى الباحث أن ثمة قصوراً في رؤية المشرع بهذا الصدد، فالراتب التقاعدي ليس منة من الدولة على المتقاعد، وهو حق قطعي مقرر سلفاً، ليس بإمكان الدولة المساس به؛ لأنه أتى أصلاً نتيجة خدمات فعلية قدمها هذا الموظف في مدة سابقة، وعليه فإن تعاقد المتعاقد مع دوائر الدولة لا يعدو أن يكون تعاقدًا بين جهتين يقدم من خلالها المتقاعد خدمات وظيفية جليلة، ويأخذ مقابلها مكافآت من الطرف الآخر، وهذا لا يعني ضرورة اشتراط الدولة أن يتنازل المتقاعد عن راتبه التقاعدي، كحل لسريان عقده الحالي.

ثالثاً: أن الراتب التقاعدي نظام توفيري إجباري مناسب لمن يرغب في التوفير من الموظفين، وقد يكون اختيارياً في بعض الجهات.

رابعاً: الهدف الأساسي من نظام التقاعد: تأمين حياة الموظف المعيشية، ومن يعوله ضد الحاجات الاقتصادية التي تنشأ عن فقد الموظف دخله من وظيفته.

خامساً: يتم تمويل نظام التقاعد عبر طريقتين: راتب الموظف، وتدفع الدولة نسبة تساويها، أو تزيد عليها حسب الحاجة، حيث يقتطع من الموظف المنتفع بهذا النظام (7%) من مرتبه شهرياً، كما تؤدي وزارة المالية حصة (9%)، حيث تقوم مديرية الرواتب العامة في وزارة المالية بتحويل مساهمات المشترك والحكومة إلى الحسابات المخصصة لهذا الغرض لدى حافظ الهيئة،

(1) أنظر المادة (17)، المادة (18) من قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005م.

ويعلم مدير عام الرواتب الحافظ وإدارة الهيئة بهذا التحويل، ويبلغ الحافظ فوراً كلاً من إدارة الهيئة ومديرية الرواتب العامة استلامه لهذه الحوالة، وهناك نظام المساهمات المحددة حيث يكون بنسبة 3% لكل من الموظف والحكومة⁽¹⁾.

ويلاحظ أن الحسميات تكون على أساس الراتب دون البدلات، حيث تحسب الحسميات وكذلك الحصة على أساس كامل المرتب الأساسي ودون الإضافات والعلاوات التي تمنح عليه.

الفرع الثالث: مبررات التقاعد ودافعه

أولاً: المبررات: يصبح الإنسان أقل قدرة على العطاء وبذل الجهد كلما تقدم به العمر ويكون من المصلحة أن يترك مكانه لأفراد آخرين أكثر استعداداً لتحمل أعباء الوظيفة وذلك عند بلوغه سن التقاعد وعند بلوغ السن القانوني تنتهي الخدمة بأحكام القانون ولا يجوز التمديد لأكثر من سن التقاعد حيث أجاز المشرع للسلطة المختصة أن تصدر قراراً بإحالة الموظف إلى المعاش رغبة منه في تخليص الجهاز الإداري من الموظفين⁽²⁾.

ثانياً: الدوافع: وتقسم إلى ثلاثة أقسام:

أ- اقتصادية: وتهدف إلى تقليص أعباء الدولة الاقتصادية من خلال تجنب التكاليف الباهظة التي تخلفها المشاكل الاجتماعية التي تنتج عن الفقر والحرمان وتساهم أنظمة التقاعد والضمان الاجتماعي في رفع مستوى المعيشة وتعزيز القدرة الشرائية للمنتفعين وبذلك يتم تقليص الادخار الفردي وتوسيع الاستثمارات الرأسمالية وتوسيع دائرة الاستخدام⁽³⁾.

ب- سياسية: تهدف إلى تحسين ظروف العمل ولحماية العاملين من المخاطر الناجمة من محاربة عملهم وحمايتهم من الحرمان وتحريم تشغيل الأطفال وتحديد ساعات العمل ومن الراحة الأسبوعية كما أنها ضمان اجتماعي ملزم لأصحاب العمل ويقوم على حماية العمال من البطالة والتقاعد والعجز والمرض وذلك بعد ضعف الطبقة العاملة حيث تعاملت الحكومات مع الضغوطات للمحافظة على أنظمة تعتمد على توجهات الناخبين⁽⁴⁾.

ت- معايير رقمية: ساهمة هذه الدوافع في تقرير التوعية نحو انتشار أنظمة التقاعد وضمان اجتماعي وذلك من خلال التركيز على مفهوم المواطنة وإعادة تعريف دور الدولة ومسؤولياتها

(1) أنظر المادة (17) من قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم (7) لسنة 2005م.

(2) بن علي، التقييم المالي والإداري والقانوني لتطبيق قانون التقاعد في فلسطين، (ص31).

(3) الحلو، ماجد عطا، إصلاح قطاع التقاعد في فلسطين، (ص62).

(4) بن علي، التقييم المالي والإداري والقانوني لتطبيق قانون التقاعد في فلسطين، (ص33).

تجاه أفراد المجتمع من منطلق العلاقة الاجتماعية إنهاء الاستقلال الطبقي وتقليص التمايزات الاجتماعية⁽¹⁾.

الفرع الرابع: أنواع التقاعد

- النوع الأول: (تقاعد الشيخوخة): وهو النوع الذي يلزم الفرد بترك عمله أو التخلي عنه عند بلوغ سن معين هو الستين وهو سن التقاعد في معظم البلدان العربية، وهو تقاعد إجباري.
 - النوع الثاني: (التقاعد المبكر): ويكون بترك الفرد عمله قبل الوصول إلى سن التقاعد القانوني، وهو إما أن يكون بمحض إرادة الشخص أو بشكل إجباري لأسباب صحية أو إدارية أو غير ذلك⁽²⁾.
 - النوع الثالث: (التقاعد كعقوبة): وهو أحد العقوبات التي توقعها الإدارة على الموظف وتكون إجبارية، حيث نص قانون الخدمة المدنية على: "إذا ثبت ارتكاب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو في تطبيقها فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية: ... 9- الإحالة إلى المعاش. 10- الفصل من الخدمة."⁽³⁾.
- ونص في قانون الخدمة المدنية المعدل على: "لا توقع على موظفي الفئة العليا إلا إحدى العقوبات التأديبية التالية: 1- اللوم. 2- الإحالة إلى المعاش. 3- الفصل من الخدمة."⁽⁴⁾.
- وينقسم التقاعد من حيث الإيجاب، إلى تقاعد إجباري يفرض من قبل الإدارة قبل بلوغ سن التقاعد أو بقوة القانون عند بلوغ سن التقاعد، وتقاعد اختياري يكون بناء على طلب ورغبة الموظف نفسه بعد استكمال شروط التقاعد المبكر.

(1) الحلو، ماجد عطا، إصلاح قطاع التقاعد في فلسطين، (ص62).

(2) سعدا، اتجاهات المدرسين نحو التقاعد المبكر "دراسة ميدانية على عينة من المدرسين في المدارس الثانوية العامة في محافظة دمشق"، (ص303).

(3) المادة (68) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998م.

(4) المادة (70) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني المعدل رقم (4) لسنة 2005م.

المطلب الثاني: التطور التاريخي لأنظمة التقاعد

من أجل التعرف على النظام التقاعدي وفهمه، لابد من التعرف على نشأة وأصول النظام التقاعدي، حيث سنتناول نظام التقاعد في العهد الاسلامي، ثم في الأنظمة العالمية والغربية، ثم سندرس مراحل تطور النظام التقاعدي في فلسطين منذ الدولة العثمانية الى ما بعد قدوم السلطة الفلسطينية وحتى يومنا هذا.

الفرع الأول: تطور أنظمة التقاعد عالمياً

كان للثورة الفرنسية دور عظيم في احداث تطورات في أنظمة التقاعد فقد عملت على منح الطبقة العمالية بعض المزايا فأصدرت ثلاثة قوانين رئيسية وهي: القانون الأول في 15/5/1983 ويعمل على تنظيم التأمين ضد المرض، والقانون الثاني في 16/7/1984 ينظم التأمين ضد إصابة العمل، والقانون الثالث في 30/6/1989 ينظم التأمين ضد الشيخوخة والعجز حيث تم اصدار هذه القوانين من قبل المستشار الألماني بسمارك الذي أعطى مفهوم جديد للدولة العصرية التي تقوم بمهمة الدفاع عن الحقوق والقيام بالتطور الفعال والايجابي لتحقيق الرفاهية⁽¹⁾.

فلم يكن في بداية القرن العشرين سوى عدد قليل من العاملين يستفيدون من نظام التأمينات المعاشية والتقاعدية، وقد كان جميع العاملين يشتغلون بوظائفهم إلى أن يصلوا إلى أواخر سن الستين، ثم يقضون ما تبقى من عمرهم في فترات تقاعد قصيرة حتى توافيهم المنية وهم في أول السبعين، وكان مفهوم الشيخوخة في ذلك الوقت بصفة عامة تعني الفقر⁽²⁾.

وفي إنجلترا صدر أول قانون ينظم المعاشات في عام 1908م، وبمقتضاه أصبح الحق في المعاش لكل من بلغ سن السبعين من عمره وثبت فقره، وفي عام 1925م، صدر قانون معاشات الشيخوخة والوفاة ومعاشات الأرامل واليتامى نظير دفع الاشتراكات ثم تقرر منح إعانة خاصة في حالات معينة من العجز كفقْد البصر، وقام الاتحاد السوفيتي بإصدار عدة تشريعات بخصوص الضمان الاجتماعي أولها عام 1917م صدر تشريع التأمينات الاجتماعية ولم يكن موفقاً فتم إعادة تنظيم التأمينات الاجتماعية بمقتضى قانون العمل الصادر في 1923م، وفي

(1) حسنين، اتجاهات الموظفين المدنيين في القطاع العام نحو التقاعد المبكر في قوانين التقاعد الفلسطينية، (ص12).

(2) أبوحطب، العوامل التي تؤثر في اتجاهات الموظفين نحو التقاعد المبكر "دراسة حالة: موظفي هيئة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين -"الاونروا". المكتب الاقليمي-غزة، (ص21).

عام 1995م صدر قانون معاشات الدولة، وفي عام 1964م صدر قانون المعاشات والمساعدات لأعضاء المزارع الجماعية، وفي عام 1966م اتخذ الحزب الشيوعي السوفيتي قراراً بمساواة معاشات المزارعين الجماعيين بمعاشات عمال المصانع والمكاتب⁽¹⁾.

وكانت ألمانيا أول من سن قانوناً للمعاش سنة 1889م يحدد سن التقاعد بسن 70 سنة ثم خفض هذا السن إلى 65 سنة عام 1916م، وبعد الحرب العالمية الثانية اتخذت ألمانيا الشرقية سن 65 سنة لمذكور، و60 سنة للإناث كحد للتقاعد ولحقت بها ألمانيا الغربية⁽²⁾.

ولقد ورثت الدول العربية المعاصرة وخاصة التي تحتضن الحواضر الكبرى مثل مصر، والعراق، وسوريا إرث الدول الإسلامية السابقة بتراكماتها المختلفة، فكل الدول العربية المستقلة كانت تتبع آخر دولة إسلامية وهي الدولة العثمانية التي كان بها تشريعات عن تقاعد الموظف وإحالاته على المعاش وهي بذلك تكون قد سبقت الكثير من الدول الغربية. فلقد صدرت في دولة مصر في عهد محمد علي باشا لائحة تعالج تنظيم معاشات المتقاعدين ولكن لا يعرف أحكامها على وجه التحديد.

وفي مصر يعد أول تشريع معروف يعالج تقاعد ومعاشات الموظفين هو اللائحة الصادرة في 26 ديسمبر 1854 و عليه الكثير من التعديلات إلى أن صدر قانون رقم 37 لعام 1929م و الخاص بالمعاشات، وقد صدر عام 1950م نظام المساعدات العامة الذي ينص على توفير معاش شهري للمسن غير القادر على العمل⁽³⁾.

وفي المملكة الأردنية الهاشمية، حسب ما ورد في قانون التقاعد العسكري لسنة 1959م يحق لكل فرد بلغت خدمته المقبولة للتقاعد عشرين سنة أن يتقاعد بموافقة القائد العام للقوات المسلحة، وعندما يكمل الضابط الستين من عمره أو أربعين سنة خدمة مقبولة للتقاعد يجب إنهاء خدمته بقرار من وزير الدفاع ما لم يقرر مجلس الوزراء الأسباب الخاصة ذات فائدة عامة ابقاءه في الخدمة⁽⁴⁾.

(1) الأفغاني، أنظمة التقاعد الفلسطينية وأثرها على الاقتصاد الفلسطيني، (ص30).

(2) الغامدي، اتجاه المعلمين نحو التقاعد المبكر في مدينة مكة المكرمة وعلاقته ببعض المتغيرات، (ص36).

(3) أبوحطوب، العوامل التي تؤثر في اتجاهات الموظفين نحو التقاعد المبكر "دراسة حالة: موظفي هيئة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين -"الاونروا". المكتب الإقليمي - غزة، (ص23).

(4) الحواجري، العوامل المؤثرة في التقاعد المبكر لدى موظفي الشق العسكري في قطاع غزة، (ص29).

وفي سوريا صدر نظام التأمينات الاجتماعية عام 1959م الذي ينظم تقاعد موظف القطاع الخاص بينما قانون التأمين و المعاشات لمستخدمي الدولة الذي صدر عام 1961م ينظم أحكام تقاعد الموظفين الحكوميين⁽¹⁾.

وفي الكويت صدر أول نظام لرعاية الشيخوخة وتقاعد الموظفين عام 1955م وعدل عدة مرات، وحددت سن التقاعد بسن 60 سنة واستثنى من هذه السن بعض الفئات بما لا يزيد عن خمس سنوات كما هو شأن في حالة أئمة المساجد.

وفي البحرين حددت سن التقاعد بسن 60 سنة بموجب قانون التأمينات الاجتماعية الذي صدر عام 1976م، وفي قطر صدرت سلسلة من التشريعات القانونية بدءاً من عام 1963م إلى عام 1981م، وقد حدد النظام استحقاق معاش سن الشيخوخة بسن 60 سنة.

اختلفت المجتمعات في تحديد سن التقاعد من العمل ومن ثم بدأت الدول في التخلي عن التقاعد الالزامي واستبدال هذا النظام بنظام أكثر مرونة قائم على مدى النفع وان كان سن الستين هو المتعارف عليها، فإن بعض الدول بدأت ترفعها إلى سن السبعين، وهناك دول حددتها بسن 75 سنة للتقاعد.

وتسعى الدول المتقدمة لرفع سن التقاعد لأن ذلك أصبح ضرورة اليوم في ظل تغير العديد من العوامل والتي يأتي في مقدمتها ارتفاع متوسط الأعمار، فهناك العديد من الدول اليوم قامت بالفعل برفع سن التقاعد، حيث أقرت فرنسا رفع سن التقاعد من 60 سنة إلى 62 سنة، وكذلك رفعت اليونان سن التقاعد إلى 67 بدلاً من 65 سنة.

الفرع الثاني: تطور أنظمة التقاعد في فلسطين

أولاً: فترة الخلافة العثمانية:

وفي هذه الفترة تأسس أول نظام تقاعدي في فلسطين سنة 1842م عندما أصدرت الحكومة العثمانية قانون تقاعد مأمور الملكية وتم تحديد المستفيد من التقاعد حسب ما جاء في المادة رقم(1) من قانون مأمور الملكية كلا من موظفي (الأستانة، الخزينة، مأمورو البلدية

(1) أبوحطب، العوامل التي تؤثر في اتجاهات الموظفين نحو التقاعد المبكر "دراسة حالة: موظفي هيئة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين -"الاونروا". المكتب الاقليمي-غزة، (ص23).

الذين لم يعينوا بانتخاب الاهالي، وكتبة الاقلام وأمورو التحصيل، الخدم، الحراس، ومباشرو المحاكم والقائمون على الرسوم الجمركية⁽¹⁾.

ثانياً: فترة الاحتلال البريطاني:

كانت القوانين وغيرها التي كانت تصدر في عهد الاحتلال البريطاني تهدف للوفاء بالعهد الذي قطعه بريطانيا على نفسها بإقامة وطن قومي لليهود في فلسطين، وقد امتد الانتداب البريطاني لفلسطين من الفترة بين عام 1922م حتى عام 1948م وخلال تلك الفترة، أصدرت الحكومة البريطانية العديد من قوانين التقاعد وبلغت عشرين قانوناً⁽²⁾، ومن ضمن تلك القوانين، قانون "تقاعد الباب" رقم (107) لسنة 1920م، وقانون معاشات التقاعد رقم(26) لسنة1925م وقانون التقاعد رقم(3) لسنة 1941م.

ثالثاً: فترة الإدارة المصرية لقطاع غزة:

حيث أنشأ صندوق التأمين والادخار سنة 1954م، من قبل الحاكم المصري لقطاع غزة بخصوص المرسوم رقم(113) وقد طبق على الموظفين المثبتين، واستمر تطبيق هذا النظام حتى عام 1964م، حيث يستفيد منه الموظفين في حالة التقاعد أو الوفاة مقابل مبالغ بسيطة يدفعها الموظف أو تقتطع من راتبه وفي منتصف عام 1964م أصدر الحاكم العام المصري ورئيس المجلس التنفيذي لقطاع غزة الفريق أول/ يوسف عبد الله العجرودي، قرار رقم(8) لسنة1964م، وهو ما يسمى بقانون التأمين والمعاشات لموظفي ومستخدمي وعمال الإدارة العامة والمجالس البلدية والقروية ودائرة الأوقاف الإسلامية بقطاع غزة، وقد نشر هذا القانون في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 18 يوليو 1964م⁽³⁾.

رابعاً: فترة الإدارة الأردنية للضفة الغربية:

خضعت الضفة الغربية للحكم الأردني من عام 1964 وحتى عام 1967م، وكانت تحت وصاية المملكة الاردنية الهاشمية وخلال تلك الفترة أصدرت الحكومة الاردنية عدة قوانين

(1) حسنين، اتجاهات الموظفين المدنيين في القطاع العام نحو التقاعد المبكر في قوانين التقاعد الفلسطينية، (ص13).

(2) مزهر، الحقوق التقاعدية للموظف العام، (ص26).

(3) حسنين، اتجاهات الموظفين المدنيين في القطاع العام نحو التقاعد المبكر في قوانين التقاعد الفلسطينية، (ص14).

للتقاعد وقد طبق بالضفة الغربية قانون رقم (74) لسنة 1959م، وهو ما بات يعرف بنظام 2% الذي ما زال يعمل به حالياً في الضفة الغربية⁽¹⁾.

خامساً: فترة الاحتلال الإسرائيلي لقطاع غزة وللضفة الغربية:

احتلت إسرائيل قطاع غزة والضفة الغربية بتاريخ 5/6/1967م، وسيطرت عليهما بشكل كامل وقد أصدر الاحتلال الإسرائيلي في العام نفسه، منشوران عسكريان وقد تضمن المنشوران إعلان بأن القوانين التي كانت قائمة في المنطقتين قبل 6/6/1967م، تبقى سارية المفعول ما لم تتعارض مع المناشير والأوامر العسكرية الإسرائيلية، وبتاريخ 15/12/1967م أصدر الحاكم الإسرائيلي الأمر العسكري رقم (133) لسنة 1967م بتعطيل العمل بقانون التأمين والمعاشات رقم (8) لسنة 1964م السابق الذكر وأستمر العمل بهذا القرار حتى تاريخ 1/1/1969م، وفي الضفة الغربية استمر العمل بقانون التقاعد المدني رقم (34) لسنة 1959م⁽²⁾.

سادساً: أنظمة التقاعد الفلسطينية في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية:

نصت الفقرة (9) من المادة (7) من اتفاق "أوسلو" المبرم بين إسرائيل والسلطة الوطنية الفلسطينية عام 1993م بأن تظل القوانين والأوامر العسكرية التي كانت سارية في قطاع غزة والضفة الغربية قبل توقيع الاتفاق سارية المفعول، وأن للسلطة الحق في اصدار التشريعات والقوانين.

لقد قامت السلطة الوطنية الفلسطينية ومنذ قدومها، بإجراء أول انتخابات تشريعية في جميع محافظات الوطن عام 1996م، حيث قام المجلس المنتخب بثورة تشريعية تسن العديد من التشريعات، وخاصة الوظيفية منها لإنهاء الازدواجية في الأنظمة القانونية السارية المفعول ومحاولة منها لوجود قانون يوحد جسم الموظفين المتقاعدين وحقوقهم في جميع محافظات الوطن سواء مدنيين أو عسكريين، وقد أبتقت على بعض أنظمة التقاعد السابقة، فأصبح هناك عدة قوانين للتقاعد وهي:⁽³⁾

- (1) أبوحطب، "العوامل التي تؤثر في اتجاهات الموظفين نحو التقاعد المبكر" دراسة حالة : موظفي هيئة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين " الاونروا"، (ص26).
- (2) الأفغاني، أنظمة التقاعد الفلسطينية وأثرها على الاقتصاد الفلسطيني، (ص33).
- (3) هيئة التقاعد الفلسطينية. (موقع الكتروني).

1- نظام التقاعد المدني للعاملين في القطاع العام لمن هم فوق سن 45 قانون رقم (34) لسنة 1959.

2- نظام التأمين والمعاشات للعاملين في القطاع العام لمن هم فوق سن 45 قانون رقم (8) لسنة 1964.

3- نظام التأمين والمعاشات لمنتسبي قوات الأمن الفلسطيني، قانون رقم (16) لسنة 2004 حيث كان معظم الأخوة المنتفعين من القانون هم قادمون من الخارج (قوات منظمة التحرير الفلسطينية) وكان يطبق عليهم أنظمة خاصة بمنظمة التحرير الفلسطينية، وهو يشبه إلى حد كبير قانون التأمين والمعاشات رقم (8) لسنة 1964م، من حيث نسب المساهمين ومستحقاتهم، واعتبر نظاماً تقاعدياً سخياً، وقد تم إسناد تطبيق القانون إلى الهيئة العامة للتأمين والمعاشات من الناحية الفنية، وإلى وزارة المالية بالالتزام المالي للمتقاعدين العسكريين.

4- نظام التقاعد والمكافآت لأعضاء المجلس التشريعي والوزراء والمحافظين لسنة 2004م.

5- نظام مخصصات وتعويض رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون رقم (18) لسنة 2005م.

6- نظام التقاعد العام وتعديلاته، المنبثق عن قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005.

إن نظام التقاعد العام المنبثق عن قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005 وتعديلاته يطبق على موظفي القطاع العام والعسكريين الذين كانوا على رأس أعمالهم ويبلغون من العمر أقل من 45 سنة بتاريخ 2006/9/1م، بالإضافة للعاملين بالقطاع الخاص والمؤسسات الأهلية لتشمل موظفو وعمال القطاع الخاص بجانب القطاع العام وأفراد قوى الأمن الفلسطينية والمؤسسات العامة والأهلية.

هذا ويقدم القانون نظاماً جديداً لأنظمة التقاعد في فلسطين وهو نظام المساهمات المحددة بجانب نظام المنافع المحددة، ويتم حالياً تطبيق جزئي للقانون حسب الإمكانيات المالية والفنية المتاحة، حتى يتم الإعداد الكامل والتوعية اللازمة للمشاركين والمجتمع، وهذا ما سيتناوله الباحث تفصيلاً عند دراسة هذا القانون في الفصل الثالث من الرسالة إن شاء الله.

الفرع الثالث: نظام التقاعد في التاريخ الإسلامي

إن الدين الإسلامي دين شامل لحياة الإنسان كلها ومرتبطة بواقعه، فقد جاء الإسلام ليضمن ويشرع ما يكفل الطمأنينة لهذا الإنسان، ومن ذلك نظام التقاعد من الوظيفة العامة، ويؤصل

لذلك قوله ﷺ : (من خلف مالا أو حقاً فلورثته، ومن خلف كلاً أو ديناً فكله إليّ ودينه عليّ)⁽¹⁾، وهذا الحديث هو تأصيل لنظام الضمان الاجتماعي الذي يرمى الضعفاء من الورثة، وقد عمل الصحابة من بعده ﷺ بهذا المبدأ.

وعندما صالح خالد بن الوليد أهل الحيرة في عهد أبي بكر الصديق رضي الله عنه كان من شروط الصلح: "وجعلت لهم أيما شيخ ضعيف عن العمل أو أصابته آفة من الآفات أو كان غنياً فافتقر وصار أهل دينه يتصدقون عليه طرحت جزيته، وعيل من بيت مال المسلمين"⁽²⁾. فهنا نلاحظ ربطاً بين الضمان المالي، وعدم القدرة على العمل بتكفل الدولة بإعالتهم من بيت مال المسلمين.

وفي الأثر المشهور عن عمر بن الخطاب أنه مر بباب قوم، وعليه سائل يهودي يقول: شيخ كبير ضرير البصر فقال له عمر: ما ألجأك إلى هذا قال: الحاجة والجزية، فأخذ عمر بيده وذهب إلى منزله وأعطاه شيئاً ثم أرسل إلى خازن بيت المال وقال له: أنظر هذا وأمثاله، فوالله ما أنصفناه أن أكلنا شبيبته ثم نخذله عند الهرم، وقرأ قوله تعالى: "إنما الصدقات للفقراء والمساكين"، وقال: والفقراء هم المسلمون، وهذا من المساكين وأهل الكتاب، ووضع عنه الجزية وعن ضربائه⁽³⁾.

إن العمل في تصور الإسلام جزء من العبادة لذلك يجب أن نقوم برعاية المتقاعدين من منظور إسلامي على أساس النظر إليهم باعتبارهم طاقة منتجة لا عالة على المجتمع، وقد أوجب الإسلام على ولاة الأمر فرض راتب لجميع كبار السن سواء متقاعدين عن عمل ما أو من الذين لم يسبق لهم العمل أبداً، فالدول والمؤسسات تقرر للمواطنين الذين يعملون فيها دخلاً شهرياً عرف باسم راتب التقاعد بينما الإسلام يفرض في بيت المال لكل شيخ راتباً يكفيه يتقاضاه ما دام على قيد الحياة، ولورثته من بعده.

(1) أخرجه ابو داود في سننه، كتاب الوصايا، باب ما جاء في ما لا يجوز للموصي في ماله، حديث رقم 2864، ج3، (ص192).

(2) السعيد، دراسة اسلامية في العمل والعمال، ص(118)، نقلاً عن جعيجع، النظام القانوني للتقاعد في الجزائر، (ص13).

(3) الغامدي، اتجاه المعلمين نحو التقاعد المبكر في مدينة مكة المكرمة وعلاقته ببعض المتغيرات، (ص33).

الفصل الثاني

التنظيم القانوني للتقاعد المبكر

الفصل الثاني

التنظيم القانوني للتقاعد المبكر

برزت فكرة التقاعد المبكر بمفهومها الحديث في الغرب، بهدف التمتع بالحياة بعيداً عن ضغوط العمل ومشكلاته بعد أن يكون الفرد قد حقق قدراً معقولاً من الأمان المعيشي والمالي، حيث وجد الكثيرون في أمريكا وأوروبا أنهم يعملون كآلات بلا هدف أو غاية، فهم يملكون مدخرات مالية جيدة، وحسابات مصرفية تكفيهم للعيش برغد وهناء لعشرات السنين بما يفوق العمر المتبقي لهم في الحياة، لهذا ظهر الاتجاه الجديد في بعض المجتمعات الغربية والشرقية، وهو العمل لبعض الوقت، والتمتع بما يتبقى من وقت الإنسان لممارسة الهوايات التي يحبها، أو قضاء وقت أطول مع الأسرة والأصدقاء.

لذلك لا بد من التعرف على ماهية التقاعد المبكر وتعريفه، ومعرفة الصندوق أو الجهة التنفيذية التي تتولى الاشراف على المتقاعدين وصرف معاشاتهم ألا وهي هيئة التقاعد الفلسطينية، وبما أن الشريعة الإسلامية شاملة لكل مناحي الحياة ومنظمة لكل شؤونها، فسيتم بحث الحكم الشرعي للراتب التقاعدي والتطرق الى أساسه الشرعي، كذلك سنشير إلى مجموعة من القوانين التي تنظم التقاعد المبكر بشكل عام، وبالإضافة إلى قوانين التقاعد أصدر الرئيس الفلسطيني عدة قرارات بقوانين بشأن التقاعد المبكر والتي أدت إلى إحالة آلاف الموظفين للتقاعد المبكر، حيث سنبحث هذا الفصل في مبحثين:

المبحث الأول: ماهية التقاعد المبكر

المبحث الثاني: الأساس الشرعي والقانوني للتقاعد المبكر

المبحث الأول

ماهية التقاعد المبكر

أصبح التقاعد المبكر موضوعاً يستأثر باهتمام الباحثين في مجال القانون والإدارة نظراً لما ينطوي عليه التقاعد المبكر من عوامل اقتصادية، ونفسية، واجتماعية، ويعتبر موضوع التقاعد المبكر جزء من الخطط الاستراتيجية التي تساعد على حل العديد من المشاكل المالية والاجتماعية وغيرها، كما ويعتبر موضوع التقاعد المبكر من المواضيع المهمة المطروحة على المستوى العالمي والداخلي والتي تؤثر على الأوضاع الاقتصادية، والاجتماعية والإدارية، ولا بد من وجود جهة وهيئة مختصة بالإشراف على الشؤون التقاعدية وإدارة أموال التقاعد، حيث سيقسم الباحث هذا المبحث الى مطلبين، هما:

المطلب الأول: مفهوم التقاعد المبكر

المطلب الثاني: النظام القانوني لهيئة التقاعد الفلسطينية

المطلب الأول: مفهوم التقاعد المبكر

سنوضح في هذا المطلب تعريف التقاعد المبكر من الناحية الاصطلاحية، وسنتعرف على أهم العوامل التي تدفع الفرد الى التقاعد المبكر، وذلك وفق الفروع التالية:

الفرع الأول: تعريف التقاعد المبكر

أولاً: **التعريف الفقهي للتقاعد المبكر:** تتعدد تعريفات التقاعد المبكر ونذكر منها:

أ- تقاعد العامل قبل السن المحدد للتقاعد⁽¹⁾.

ب- ترك الوظيفة برغبة شخصية مع استحقاق نظامي لمعاش شهري يتم صرفه على مدى الحياة للمتقاعد وللمستحقين من الورثة بعد وفاته⁽²⁾.

ج- التقاعد المبكر عبارة عن ظاهرة خاصة بالحالة الشخصية التي يشعر بها الموظف بالرغبة في الحصول على الإعفاء من القيام بمهنته نتيجة عوامل مهنية أو إدارية أو اجتماعية أو شخصية، وبصرف النظر عن العمر أو مدة الخدمة أو الحالة الصحية عند التقدم بطلب الإعفاء⁽³⁾.

د- ترك العمل لأسباب حتمية أو أسباب اختيارية، ويرى آخرون أن ترك العمل يعني توقف الفرد عن عضويته في المؤسسة، التي يتقاضى عنها مقابلًا نقدياً، وهذا التعريف يطرح محددات العمل المبكر وهي: أن يكون التقاعد المبكر توقفاً عن العمل وليس نقلاً أو ترقية⁽⁴⁾.

ثانياً: **التعريف التشريعي للتقاعد المبكر:** حيث يعرف التقاعد المبكر حسب ما نص عليه القانون رقم (7) لعام 2005 على أنه هو: "السن الأدنى من سن التقاعد الإلزامي والذي يسمح بموجب هذا القانون للموظف الخروج إلى التقاعد والحصول على راتب تقاعدي والاستفادة من المساهمات والحصص والعوائد التقاعدية والمنافع الأخرى"⁽⁵⁾.

(1) حسنين، اتجاهات الموظفين المدنيين في القطاع العام نحو التقاعد المبكر في قوانين التقاعد الفلسطينية، (ص10).

(2) أبوحطب، "العوامل التي تؤثر في اتجاهات الموظفين نحو التقاعد المبكر" دراسة حالة : موظفي هيئة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين " الاونروا"، (ص15).

(3) الحواجري، العوامل المؤثرة في التقاعد المبكر لدى موظفي الشق العسكري في قطاع غزة، (ص18).

(4) سعدا، اتجاهات المدرسين نحو التقاعد المبكر "دراسة ميدانية على عينة من المدرسين في المدارس الثانوية العامة في محافظة دمشق"، (ص301).

(5) المادة (1) من قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم (7) لسنة 2005م.

ويستنتج الباحث من التعريفات السابقة أنه يمكن أن نعرف التقاعد المبكر بأنه: بلوغ الموظف الحد الأدنى من سنوات الخدمة والسن المسموح به لاستحقاق المعاش التقاعدي وتختلف تلك المعايير باختلاف الجنس ونظام التقاعد المطبق على الموظف.

الفرع الثاني: العوامل المؤثرة في التقاعد المبكر

هناك العديد من المقررات الرئيسية لقرارات التقاعد المبكر للعديد من العاملين التي كشفت عنها الدراسات والأبحاث التي تناولت موضوع التقاعد المبكر، وأبرزت الدور الذي تلعبه هذه المقررات في التأثير على قرارات هؤلاء الأفراد وسلوكهم تجاه التقاعد المبكر من العمل، كما أن الأسباب والمقررات لا يمكن تقسيمها ببساطة إلى أسباب فردية، أو شخصية، أو أسباب عملية بصورة منفصلة عن بعضها البعض، حيث إن القرارات عادة تقوم على خليط غير منفصل من التفاضلات الشخصية "الرغبة الشخصية" والعوامل البيئية التي توافق ما بن هذه التفاضلات.

وسنتناول في هذا الفرع أكثر العوامل تأثيراً في اتخاذ قرار التقاعد المبكر وهي :

أولاً: العوامل الوظيفية: تتمثل العوامل الوظيفية في الرضا الوظيفي وضغوط العمل وبيئة وظروف العمل، حيث تستند العلاقة بين الرضا الوظيفي والتقاعد المبكر على خلفية مرجعية قوية ساهم في تأصيلها عدد من البحوث والدراسات العلمية، وكما هو معروف أن مفهوم الرضا الوظيفي ليس مفهوماً أحادياً، بل مفهوم متعدد الأبعاد بما يجسد الرضا الكلي الذي يستمده الموظف من وظيفته وجماعة العمل التي يعمل معها، ورؤسائه الذين يخضع لإشرافهم، وكذلك من المنظمة والبيئة اللتين يعمل فيهما⁽¹⁾.

ويأتي الرضا عن محتوى الوظيفة وتلبيتها لاحتياجات الموظف من بين أسباب الاستمرار في العمل، ويعد عدم الانسجام مع محتوى الوظيفة عاملاً مؤثراً في التقاعد المبكر، حيث يشعر الفرد بعدم أهمية ما يقوم به إما لإحساسه بعدم شعور الآخرين بأهميته، أو لأن الوظيفة لا تحقق له المكانة الاجتماعية، فلا يحقق ذاته من خلالها، كما أن لطبيعة العلاقة بين زملاء العمل أثراً واضحاً على الاستمرار فيه، إذ أن دعم الزملاء بعضهم بعضاً يكون له أثر كبير في تخفيف العناء والمشقة، والذي يؤدي بدوره إلى الإحباط وانعدام الرضا الوظيفي، ومن ثم التفكير في ترك العمل (التقاعد مبكراً)⁽²⁾.

(1) القحطاني، الميل للتقاعد المبكر لدى رجال الأمن: دوافعه وانعكاساته الأمنية والإدارية، (ص51).

(2) الحواجري، العوامل المؤثرة في التقاعد المبكر لدى موظفي الشق العسكري في قطاع غزة، (ص25).

ثانياً: **العوامل الاقتصادية:** العديد من الدراسات أكدت على أن الأفراد الذين لديهم الميل نحو التقاعد المبكر يضعون مستوى دخلهم في الحسبان، والذي يعتبر عاملاً حاسماً ومؤثراً على قراراتهم في هذا الشأن، وقد توصلت لهذه النتيجة العديد من الدراسات الميدانية التي حاولت معرفة العوامل والمتغيرات التي يمكن أن تلعب دوراً مهماً في التأثير على قرارات العديد من هؤلاء الأفراد بالتقاعد المبكر⁽¹⁾.

حيث أن الفرد المقبل على التقاعد المبكر يكون قد فكر في فتح مشروع تجاري، أو الاتجاه نحو العمل في القطاع الخاص، مع ضمان راتب شهري ثابت من التقاعد يمكنه من العيش بحياة كريمة، وبالتالي يظهر جلياً مما سبق أن البعد المالي يعتبر عامل مؤثر في اتخاذ قرار التقاعد المبكر لدى الموظفين.

ثالثاً: **العوامل النفسية:** ينظر إلى العوامل النفسية وعلاقتها بالتقاعد من ناحيتين، ناحية تأثير هذه العوامل على اتخاذ قرار التقاعد المبكر ويتضح أن حالة عدم الرضا عن العمل والضغط النفسية تدفع باتجاه التقاعد المبكر، والناحية الأخرى أثر هذه العوامل بعد التقاعد حيث أظهرت دراسة أن التقاعد المبكر قد يزيد من معاناة المتقاعدين النفسية والاجتماعية مثل عزلة الاجتماعية، وزيادة وقت فراغه، ورفع مستوى الملل ورتابة وروتين الحياة لديه⁽²⁾.

رابعاً: **العوامل الصحية:** أبرزت العديد من الدراسات أن أكثر العوامل الشخصية أهمية بعد العامل الاقتصادي، التي تؤثر في قرارات الأفراد وميلهم نحو التقاعد المبكر هو عامل الصحة، حيث وجدت العديد من الأبحاث الميدانية أن الأفراد الذين هم في صحة غير جيدة أكثر قبولاً بقرار التقاعد المبكر من ذوي الصحة الجيدة، وقد حاولت تفسير الفرضية التي تبحث العلاقة بين عامل الصحة وتأثيرها على قرارات الأفراد بالتقاعد المبكر من العمل، حيث أكدت على أن عدم توفر الصحة الجيدة للفرد قد يؤدي إلى صعوبة قيامه بمهام وظيفته بالطريقة المثلى والمرضية، مما يجعل الفرد يتقاعد ويترك العمل مبكراً⁽³⁾.

(1) المرجع السابق، (ص 25).

(2) القحطاني، الميل للتقاعد المبكر لدى رجال الأمن: دوافعه وانعكاساته الأمنية والإدارية، (ص 55).

(3) الحواجري، العوامل المؤثرة في التقاعد المبكر لدى موظفي الشق العسكري في قطاع غزة، (ص 26).

المطلب الثاني: التنظيم القانوني لهيئة التقاعد الفلسطينية

تعتبر هيئة التقاعد المؤسسة التي تتولى إدارة أنظمة التقاعد بكامل منظومتها القانونية، وعرفت قديماً باسم التأمين والمعاشات حتى تغير اسمها ل(هيئة التقاعد الفلسطينية) ليواكب مبدأ الشمولية ليشمل القطاع العام والخاص كونها أنشأت بموجب أحكام قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005م⁽¹⁾، الذي جاء كنظام إصلاحي لأنظمة التقاعد السابقة، وقد كلفت بإدارة التقاعد المدني وأضيف لها إدارة قانون قوى الأمن الفلسطيني واستمرت بكارها الوظيفي وزاد في أعبائها القرار بقانون الصادر عن السيد الرئيس بتاريخ 2007/8/23م والذي بموجبه أصبحت هيئة التقاعد تتولى إدارة كافة أنظمة التقاعد وهي الجهة المخولة بإدارة الأنظمة السابقة الذكر إدارياً وفنياً مع تحمل وزارة المالية نفقات الأنظمة الخاصة بقوى الأمن.

الفرع الأول: التنظيم الإداري لهيئة التقاعد:

نشأت (هيئة التقاعد الفلسطينية) وفق أحكام قانون التقاعد العام وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري والأهلية القانونية، لمباشرة جميع الأعمال والتصرفات التي تكفل لها تحقيق أغراضها، بما في ذلك تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة اللازمة لسير أعمالها وممارسة نشاطها والتصرف فيها وفق أحكام القانون، ويكون المقر الرئيس للهيئة في مدينة القدس، ولها الحق في فتح فروع في المحافظات الأخرى⁽²⁾، وسوف نتناول التنظيم الإداري وفق الآتي:

أولاً: إدارة هيئة التقاعد: سوف نتناول في هذه الفقرة مجلس الإدارة ومهامه، واللجان المتخصصة ومهامها وكل من الحافظ ومدير الاستثمار ومهام كل منهم إضافة إلى الرقابة وذلك وفق الآتي:

أ- مجلس الإدارة ومهامه:

1- مجلس الإدارة: يتولى أعضاء المجلس إدارة الهيئة مجلس إدارة مكون من تسعة أعضاء وفقاً لما يلي: (3)

أ . ثلاثة أعضاء مهنيين متخصصين في الأمور المالية والاقتصادية .

(1) حسنين، اتجاهات الموظفين المدنيين في القطاع العام نحو التقاعد المبكر في قوانين التقاعد الفلسطينية، (ص10).

(2) المادة رقم (3) من قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم (7) لسنة 2005م.

(3) المادة (39) من قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم (7) لسنة 2005م.

ب. رئيس الهيئة.

ت. رئيس ديوان الموظفين العام.

ث. رئيس هيئة التنظيم والإدارة.

ج. ممثل عن موظفي الهيئات المحلية يتم اختياره من جهاتهم التمثيلية.

ح. ممثل عن المتقاعدين يتم اختياره من جهاتهم التمثيلية.

خ. ممثل عن وزارة المالية يتم اختياره من وزير المالية على أن لا يقل عن درجة مدير عام ويكون مختص بالأمر المالية والاقتصادية.

د. يشترط في جميع أعضاء المجلس أن يكونوا من الأشخاص المعروفين بالنزاهة ولم يصدر بحق أي منهم حكم في جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة.

ذ. يكون مجلس الإدارة فيما يقوم به من أعمال مسؤولاً أمام مجلس الوزراء والمجلس التشريعي.

ونرى أن تشكيل مجلس إدارة الهيئة شمل ممثلين عن كافة هيئات الدولة، وهو تمثيل كامل يضم كافة الكفاءات المشهود لها بالنزاهة، ومن أجل الرقابة على أعمال المجلس يكون مسؤولاً أمام جهتين ألا وهما المجلس التشريعي ومجلس الوزراء.

ويصدر رئيس السلطة الوطنية مرسوماً بتعيين أعضاء مجلس إدارة الهيئة بناء على تنسيب من مجلس الوزراء ويحدد المرسوم رئيس المجلس ونائبه، ويراعى في اختيارهما القدرة على العمل وتطويره وتنظيمه، وتكون مدة العضوية لمجلس الإدارة أربع سنوات، ويجوز تمديدهما لفترة أخرى كحد أقصى وبتنسيب من الجهة التمثيلية ذات العلاقة⁽¹⁾.

2- مهام مجلس الإدارة: يقوم مجلس الإدارة بالإشراف على إدارة أعمال وشؤون الهيئة ومن مسؤولياته:⁽²⁾

أ- تحديد سياسة استثمارية لأموال الهيئة مع مراعاة مبدأ الديمومة، بما في ذلك وضع أهداف استثمارية مكتوبة، وتحديد معايير وآليات للاستثمارات، وبشكل خاص يجب على السياسة

(1) الحلو، ماجد عطا، إصلاح قطاع التقاعد في فلسطين (الواقع والتحديات والآفاق)، (ص189).

(2) المادة (41) من قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم (7) لسنة 2005م.

الاستثمارية أن تحدد: فئات الموجودات المسموح بامتلاكها، وتوزيع الملكية والعائدات المتوقعة وأدوات وأنواع المخاطر والأدوات المالية.

ب- إقرار مشروع موازنة الهيئة المقدم من رئيس الهيئة.

ت- التأكد من قيام رئيس الهيئة بتنفيذ سياسات المجلس بأمانة وصدق في كل ما يتعلق بأعماله وواجباته.

ث- تصميم ومراقبة وإعادة النظر في معايير مراقبة المخاطر الداخلية ونظام التشغيل.

ج- مراقبة تضارب المصالح وإساءة استخدام المعلومات التفصيلية بما في ذلك صياغة تعليمات وإجراءات مكتوبة من أجل التعرف وتحديد حالات تضارب المصالح المحتملة ووضع إجراءات لحل هذه التضاربات، ووضع ميثاق شرف لأعضاء مجلس الإدارة وموظفي الهيئة.

ح- مراجعة التدقيق السنوي والبيانات المالية السنوية، والمصادقة على التقرير السنوي حول نشاطات الهيئة وتقييم الموجودات المقدم من رئيس الهيئة.

خ- العمل على تنفيذ عملية توعية للمشاركين والمستفيدين المستحقين وغيرهم ممن لهم علاقة في التقاعد، بما في ذلك الإفصاح وفي الوقت المناسب عن المعلومات الضرورية لمنصبي النظام والمتقاعدين بما في ذلك حقوقهم والتزاماتهم المالية وفقاً للوائح والتعليمات الخاصة بذلك.

3- تعيين رئيس الهيئة ومهامه: يتولى إدارة الهيئة بشكل مباشر رئيساً متخصصاً في الشؤون المالية والاقتصادية وذو خبرة وكفاءة عالية وحسن السيرة والسمعة والسلوك، ويعتبر المسئول التنفيذي الأعلى للهيئة.

ويعين رئيس الهيئة بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس الوزراء ومصادقة المجلس التشريعي بالأغلبية المطلقة لأعضائه⁽¹⁾، ويكون رئيس الهيئة سكرتيراً للمجلس ويتولى إدارة الهيئة بشكل مباشر، ويقوم بالأعمال الإدارية طبقاً للقانون والأنظمة والتعليمات وقرارات وتوجيهات مجلس الإدارة⁽²⁾، وهذا ما سيقودنا إلى أهم الواجبات الملقة على رئيس هيئة التقاعد والتي تتمثل بالمهام التالية:

- الإشراف اليومي على إدارة الهيئة وموظفيها، ويعتبر جزء من هذه المسؤولية إصدار التعليمات والإجراءات المكتوبة والعلنية المتعلقة بالهيئة ودوائرها وفروعها وأقسامها ومتابعة

(1) المادة رقم(56) من قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم (7) لسنة 2005م.

(2) علاونة، إصلاح أنظمة التقاعد في فلسطين، (ص 289).

أنشطتها، وتحفظ هذه التعليمات في السجل العام وتعرض للاطلاع عليها من قبل المتقاعدين.

- تحديد قيمة وأهلية المنافع التقاعدية لمقدمي الطلبات وفقاً للقانون واللائحة الخاصة بذلك.
- إنشاء مجلس طبي لدراسة الحالة الخاصة بالعجز الصحي وغيرها من الحالات المحولة إليه بموافقة مجلس الإدارة.
- تقديم توصية إلى مجلس الإدارة بخصوص طلب إحدى البلديات أو مؤسسة حكومية أخرى الانضمام إلى نظام التقاعد الجديد وفقاً لأحكام القانون، وتقديم اقتراحات لمجلس الإدارة بشأن قبول البلديات الانضمام لنظام التقاعد والتأكد من تلبيتها الشروط المنصوص عليها في القانون.
- إعداد مشروع الموازنة السنوية والبيانات المالية الأخرى للهيئة وعرضها على مجلس الإدارة لإقرارها وتقديم تقرير ربعي عن تطورات تنفيذ الموازنة والمعوقات في تنفيذها أو في تنفيذ بعض منها وتقديم توصية في منتصف كل سنة عند ضرورة إعادة النظر في حجم وتوزيع الموازنة وإدخال التعديلات المطلوبة.
- تأمين تقييم إكتواري⁽¹⁾ كل ثلاث سنوات والعمل على عرض نتائج الدراسة على مجلس الإدارة.
- تنفيذ السياسة الاستثمارية لمجلس الإدارة وإعطاء التعليمات المباشرة لكل من الحافظ ومدير أو مديري الاستثمارات لتنفيذ هذه السياسة وفقاً لأحكام القانون.⁽²⁾

وهذا يدل على أهمية ومكانة وحساسية موقع رئيس هيئة التقاعد الفلسطينية، واضطلاعه بواجبات ومهام جسيمة ملقاة على عاتقه.

ثانياً: الواقع المالي لهيئة التقاعد الفلسطينية: حيث سنتعرف على مكونات أموال الهيئة ومصادر تمويلها، ومصروفات الهيئة واشتراكات الموظفين واستثمارات الهيئة.

أ- **أموال هيئة التقاعد:** تتكون أموال صناديق التقاعد تحت إدارة الهيئة حسب تعليمات قانون التقاعد العام من المصادر التالية⁽³⁾:

1. الاشتراكات التي تقتطع شهرياً من رواتب المشتركين بأحكام هذه القوانين.

(1) الدراسة الإكتوارية دراسة مالية إحصائية متخصصة تقدر إيرادات ونفقات الهيئة المستقبلية وفقاً لمساهمات ومنافع الموظفين والمتقاعدين والعوامل الديموغرافية الخاصة بالعاملين الخاضعين لقانون التقاعد العام.

(2) المادة رقم (57) من قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم (7) لسنة 2005م.

(3) الحلوى، ماجد عطا، إصلاح قطاع التقاعد في فلسطين (الواقع والتحديات والآفاق)، (ص198).

2. الاشتراكات التي تؤديها الجهات المشغلة والتي تلتزم برواتب الموظفين.
3. حصيلة استثمارات أموال الصناديق.
4. الموارد الأخرى الناتجة عن نشاط الهيئة.

ب- مصروفات هيئة التقاعد: تتمثل المصروفات الرئيسية في الآتي⁽¹⁾:

1. المصروفات الإلزامية: وهي المصروفات المحددة حسب تعليمات القوانين المختلفة حيث يتم تصنيفها على المعاشات التقاعدية الشهرية لكل صندوق ومتجمد المعاش عن الفترة السابقة لانتظام المعاش الشهري والمكافآت) المبالغ الزائدة عن الحد الأقصى للمعاش (والمكافآت الناتجة عن الاستقالة، وأية مبالغ أخرى حسب نصوص القوانين، حيث تمثل هذه المصروفات الجزء الرئيسي والهام من مصروفات الهيئة.
2. المصروفات التشغيلية: وهي المصروفات اللازمة لقيام الهيئة بنشاطاتها التشغيلية مثل الرواتب والمحروقات والكهرباء والمياه والصيانة وما شابه ذلك.
3. المصروفات الرأسمالية: وهي المصروفات اللازمة لممارسة الهيئة لنشاطاتها خلال فترات مستقبلية طويلة مثال تلك المصروفات : المباني، السيارات، الأثاث... الخ .

ج- اشتراكات الموظفين: تعتبر الاشتراكات هي العصب الأساسي في استدامة هيئة التقاعد كونها تعتبر مصدراً أساسياً لقيام هيئة التقاعد بالتزاماتها وفق أحكام القانون الذي يخضع إليه كل مشترك وهيئة التقاعد، وإن هذه الاشتراكات تودع في حسابات لأجل استثمارها وتنميتها وأوجد قانون التقاعد العام في نصوصه ما يفيد بتأسيس حسابات وفق الآتي:⁽²⁾

1. حساب خاص يضم حقوق ومساهمات المشتركين في نظام التقاعد السابق والمنبثق عن قانون رقم(8) لسنة 1964م نظام ال10%.
2. حساب خاص يضم حقوق ومساهمات ضباط وضباط صف والأفراد العاملين في قوى الأمن الفلسطيني وفقاً لقانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم(16) لسنة 2004م.
3. حساب خاص يضم حقوق ومساهمات المشتركين في نظام التقاعد السابق والمنبثق عن قانون التقاعد المدني رقم(34) لسنة 1959 نظام ال2%.
4. حساب خاص لأغراض "نظام المنافع المحددة" المنصوص عليه في هذا القانون.

(1) التقرير الإحصائي لهيئة التقاعد الفلسطينية، لعام 2011 .

(2) المواد (12 و 13 و 14) من قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم (7) لسنة 2005م.

5. حساب خاص ينشأ لأغراض "نظام المساهمات المحددة" المنصوص عليه في هذا القانون.

وتعفى عائدات استثمارات الهيئة ورواتب التقاعد من ضريبة الدخل، وتخضع مساهمات المشترك لضريبة الدخل، وتحصل الهيئة أموالها وفقاً لقوانين وأنظمة تحصيل الأموال العامة.

وتشرف الهيئة على تنفيذ قانون التقاعد المدني رقم (34) لسنة 1959م من الناحية الفنية، بينما تتحمل وزارة المالية الالتزامات المالية، ولا يوجد صندوق لهذا النظام، وتعتبر تكاليف التحويل (نقل الحقوق) والالتزامات باهظة الثمن، وسوف نتناول مشتركين واشتراكات القطاعين كالتالي:

1- القطاع المدني: استمرت اشتراكات متقاعدي منظمة التحرير الفلسطينية مشمولة ضمن مبالغ اشتراكات القطاع المدني عن سنوات الانتعاش الفعلية؛ دون سنوات التفرغ في منظمة التحرير وفصائلها المعتمدة وسنوات الأسر.

ويتم احتساب قيمة التعويض النقدي عن سنوات التفرغ حصة الموظف 10% + حصة المشغل 12.5% وتفيد في الحساب الخاص بالموظف لدى الهيئة.

2- القطاع الأمني: وتشمل قانون قوى الأمن الفلسطيني رقم (16) لسنة 2004، لا يوجد صندوق للاشتراكات وتقوم الهيئة بالإدارة والإشراف على النواحي الفنية، والصرف يتم على حساب الخزينة العامة.

وقانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005م، يضم القطاعين المدني والأمني، بالنسبة للقطاع الأمني لا يوجد صندوق للاشتراكات وتقوم الهيئة بالإدارة والإشراف على النواحي الفنية، والصرف يتم على حساب الخزينة العامة، ولا يتم توريد اشتراكات عن أفراد قوى الأمن الفلسطيني الخاضعين للأنظمة المختلفة.

يلاحظ مما سبق أن هيئة التقاعد لديها أرقام وإدارة ولكن تتولى وزارة المالية الصرف للتقاعد المدني رقم (34) لسنة 1959 وقوى الأمن ومنظمة التحرير ولا تورد الاشتراكات الخاصة بباقي الأنظمة.

د- السياسات العامة لاستثمارات الهيئة: تركز السياسات الاستثمارية للهيئة على النقاط التالية⁽¹⁾:

(1) الحلو، ماجد عطا، إصلاح قطاع التقاعد في فلسطين (الواقع والتحديات والآفاق)، (ص 208، 207).

1. تجنب المضاربة في الأسواق المالية والابتعاد عن الأدوات الاستثمارية ذات المخاطر العالية.
2. عدم الاستثمار في الأسواق المالية التي تتسم بنسبة مخاطرة عالية والتي تكون عرضة للتقلبات المستمرة.
3. مراعاة تنوع المحفظة الاستثمارية للهيئة بحيث يتم الاستثمار في السوق المحلية والأسواق العالمية من خلال الأدوات الاستثمارية المناسبة.
4. توفير السيولة النقدية اللازمة لسداد التزامات الهيئة المالية تجاه المستحقين من الخاضعين لأحكام قوانين التقاعد السارية.
5. ضرورة مراعاة تاريخ استحقاق الاستثمارات بحيث تكون متنوعة وذات آجال مختلفة تمكن الهيئة من توفير السيولة عند الضرورة.
6. أهمية دراسة وتحليل العروض الاستثمارية بشكل جيد مع تحليل نسبة المخاطر المتعلقة بكل استثمار.

هـ- استثمارات الهيئة: وتنقسم إلى استثمارات خارجة في خارج الوطن، واستثمارات داخلية في داخل الوطن، وذلك كالتالي⁽¹⁾:

1- الاستثمارات الخارجية:

أ- في محافظ الأوراق المالية - نيويورك.

ب- سويسرا في بنك HSBC.

2- الاستثمارات الداخلية:

أ- شركة كهرباء غزة.

ب- شركة غزة الأهلية للتأمين.

ت- جبنك فلسطين المحدود.

ث- مصانع الزيوت النباتية نابلس

ج- شركة الشرق الأوسط لصناعة الأدوية ومستحضرات التجميل.

ح- شركة توليد الطاقة الفلسطينية.

خ- الأراضي والعقارات.

(1) الحلو، ماجد عطا، إصلاح قطاع التقاعد في فلسطين (الواقع والتحديات والآفاق)، (ص208).

المبحث الثاني

الأساس القانوني والشرعي للتقاعد المبكر

هناك عدة قوانين تنظم التقاعد في فلسطين، حيث هناك أربعة قوانين سارية تنظم الوضع القانوني للموظفين المتقاعدين، حيث ستنتهي القوانين الثلاثة بحلول عام 2021م، ويبقى قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005م، حيث سيكون ساري على كافة الموظفين المدنيين والعساكر، وبالإضافة الى تلك القوانين صدرت عدة قرارات بقوانين عن رئيس السلطة الفلسطينية وهي خاصة بشأن التقاعد المبكر، وكذلك نظمت الشريعة الإسلامية موضوع التقاعد المبكر ولم تغفله، فهي شريعة شاملة لكافة مناحي الحياة وفقها يناسب كل زمان ومكان.

حيث سنقسم هذا المبحث الى مطلبين:

المطلب الأول: الأساس القانوني للتقاعد المبكر

المطلب الثاني: الأساس الشرعي للتقاعد المبكر

المطلب الأول: الأساس القانوني للتقاعد المبكر

سنتناول هذا المطلب في فرعين، الفرع الأول سنبحث فيه أساس التقاعد المبكر وفقاً لقوانين التقاعد الأربعة المطبقة في فلسطين، والفرع الثاني سنبحث فيه أساس التقاعد المبكر وفقاً للقرارات بقوانين الخاصة بالتقاعد المبكر الصادرة عن الرئيس الفلسطيني.

الفرع الأول: الأساس القانوني للتقاعد المبكر وفقاً للقوانين السارية

أولاً: التقاعد المبكر في قانون التقاعد المدني رقم (34) لسنة 1959م، المطبق في الضفة الغربية.

إن موضوع التقاعد المبكر من المواضيع التي تحظى باهتمام الموظف العام، خاصة أن القانون نص في المادة (34) منه على ما يلي: "يجوز لمجلس الوزراء أن يقرر إحالة أي موظف على التقاعد إذا أكمل خمسة عشر سنة مقبولة للتقاعد"⁽¹⁾.

وقد تم استخدام هذه المادة لأجل تشجيع الموظفين على التقاعد من جهة ولإعطاء صلاحية لرؤساء الدوائر لإحالة الموظف على التقاعد من جهة أخرى وتم استغلال ورود المادة على وجه الإطلاق دون قيود، وقدم مجلس الوزراء تسهيلات ودعماً لمن يتقدم بطلب التقاعد المبكر لمجلس الوزراء، بأن منح موظفي الخدمة المدنية فرصة الإحالة على التقاعد والترقية، بناء على توصية اللجنة الإدارية المشكلة في مجلس الوزراء بترقية الموظف من درجته الحالية إلى الدرجة التي تليها عند إحالته على التقاعد المبكر شريطة توفر الشروط التالية:⁽²⁾

1. أن يكون أمضى في درجته الحالية نصف المدة المطلوبة للترقية على الأقل.
2. أن لا تقل المدة المتبقية لوصوله إلى سن التقاعد الإلزامي عن سنة واحدة.
3. أن يكون الترفع داخل الفئة فقط ولا يترتب عليه واستقال من وظيفته الخاصة ووظيفة أخرى.
4. أن يكون هناك تتسيب من رئيس الدائرة الحكومية المختصة.
5. أن يكون نفاذ الترفع سبق قرار الإحالة على التقاعد بثلاث أشهر على الأقل.

(1) المادة (34) من قانون التقاعد المدني الفلسطيني رقم (34) لسنة 1959م.

(2) قرار رقم (12/53/20)، 2008 بشأن أسس الترفيعات المالية لموظفي الخدمة المدنية الفلسطيني.

وهنا يتم صرف رواتب المتقاعدين على أساس متوسط رواتب آخر ثلاث سنوات معتمدة لغايات التقاعد⁽¹⁾، ويستطيعون الترفيع الذي يحصل عليه علماً أنه لا جدوى من الإحالة وخاصة لتوفر شرط أن يبقى له سنة في الخدمة فقط، ويرى الباحث أن هذا القرار وضع لتحسين رواتب بعض من اقترب انتهاء خدماتهم.

وأود التأكيد هنا أن موضوع التقاعد المبكر في هذا النص أصبح يخضع لرأي رؤساء الدوائر وبالتالي يضر بمصلحة الموظف وإنما أدى أن التقاعد المبكر بشكل عام ليس في مصلحة أي صندوق تقاعدي ويساعد على تأخير تقدمه نحو التوازن به ورفع نسبة البطالة.

ولقد منح المشرع الموظف الذي أكمل ثلاثين سنة خدمة مقبولة للتقاعد الحق في أن يتقاعد⁽²⁾.

وهذا يعطي الحق للموظف إحالة نفسه على التقاعد بنفسه دون موافقة أي جهة كانت حتى مسؤوله المباشر ولا يحق لأي شخص رفض هذا الطلب ويقدم خطياً بأن يكتب أحلت نفسي خطياً، وتسوية حقوقه التقاعدية وفق هذا النص مستثنى هنا أهمية العمر حيث أن الموظف الذي أكمل ثلاثين سنة خدمة يحال دون النظر إلى عمره.

وإن للقاضي المعرف بقانون استقلال القضاة وللقاضي الشرعي الذي بلغت مدة خدمته المقبولة للتقاعد خمس وعشرين سنة الحق في أن يتقاعد⁽³⁾، وذلك استثناء عن توفر خدمة الثلاثين سنة للموظف العادي.

ثانياً: التقاعد المبكر وفقاً لقانون التأمين والمعاشات رقم (8) لسنة 1964م المطبق في قطاع غزة.

أ- الإحالة على التقاعد: تنتهي خدمة المنتفعين بأحكام هذا القانون في سن الستين، ويجوز بقرار من الحاكم العام إبقاء المنتفع في الخدمة أو إعادة تعيينه بعد بلوغ سن التقاعد على أن يحدد في هذا القرار مدة إبقاء المنتفع في الخدمة، كما يجوز للحاكم العام تفويض من يراه في مد خدمة العمال والمستخدمين أو إعادة تعيينهم بعد بلوغ سن التقاعد⁽⁴⁾.

(1) المادة (14) من القرار بقانون رقم (5) لسنة 2007 بتعديل قانون التقاعد العام الفلسطيني.

(2) المادة رقم (13) من قانون التقاعد المدني الفلسطيني رقم 34 لسنة 1959.

(3) المادة رقم (13) من قانون التقاعد المدني الفلسطيني رقم 34 لسنة 1959.

(4) المادة رقم (12) من قانون التأمين والمعاشات الفلسطيني رقم (8) لسنة 1964م.

مدة الخدمة التي يجوز حسابها في المعاش هي المدة التي قضيت في خدمة القطاع وكان منتقعا خلالها بهذا القانون بالجهات التي تطبق أحكامه سواء بصفة موظف أو مستخدم أو عامل بعد استبعاد مدد الوقف عن العمل بغير مرتب، وكذا مدد السجن بالنسبة لرجال الشرطة، وفي حساب مدد الخدمة عند تسوية المعاش أو المكافأة تعتبر كسور الشهر شهرا كاملا، ويستحق المنتفع معاشا عند انتهاء خدمته متى بلغت مدة خدمته المسحوبة في المعاش عشرون سنة على الأقل⁽¹⁾.

واستثناء يستحق عضو المجلس التنفيذي (المجلس التنفيذي المصري الحاكم لقطاع غزة) معاشا متى بلغت مدة خدمته المحسوبة في المعاش عشر سنوات على الأقل، فإذا كان لعضو المجلس عشرون سنة خدمة محسوبة في المعاش من بينها سنة كعضو مجلس تنفيذي أو عشرة سنوات من بينها سنتان كعضو مجلس تنفيذي يسري معاشه طبقا لأحكام القانون على أساس مدة خدمته المحسوبة في المعاش تضاف إليها خمسة وعشرون جنيها و يربط له معاش يساوي المجموع، فإذا لم تتوفر الشروط المنصوص عليها في الفقرتين السابقتين استحق معاشا أو مكافأة طبقا لأحكام القانون وعلى أساس مدة خدمته الفعلية المحسوبة في المعاش، ولا تسري الأحكام بخفض المعاش في حالة الاستقالة على أعضاء المجلس التنفيذي⁽²⁾.

ب- شروط استحقاق المعاش قبل سن التقاعد: يكتسب الحق في الحصول على معاش إذا أكمل المنتفع خمسة عشر سنة على الأقل وأنهيت خدماته لأحد الأسباب التالية: 1- بلوغ سن التقاعد 60 سنة. 2- الفصل بقرار من الحاكم العام. 3- إلغاء الوظيفة أو الوفر. 4- إذا أكمل المنتفع عشرين سنة على الأقل وأنهيت خدماته لأي سبب كان.

يتبين للباحث مما سبق، أن القانون لم ينص على التقاعد المبكر الاختياري، وإنما جعل من صور التقاعد المبكر الإجمالي، الفصل من الوظيفة كعقاب تأديبي، أو إلغاء الوظيفة نفسها، أو إنهاء خدمة الموظف من قبل الإدارة لأي سبب كان سواء تأديبي أو إداري أو إعادة هيكلة للنظام.

ثالثاً: التقاعد المبكر في قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م

بالنظر لقانون الخدمة المدنية فإنه نص على أسباب إنهاء خدمة الموظف والتي تنص على:

(1) المواد (13 و14) من قانون التأمين والمعاشات الفلسطيني رقم (8) لسنة 1964م.

(2) المادة رقم (65) من قانون التأمين والمعاشات الفلسطيني رقم (8) لسنة 1964م.

"تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب التالية: 1- بلوغ السن القانونية لترك الخدمة. 2- عدم اللياقة الصحية. 3- الاستقالة. 4- فقد الوظيفة. 5- الإحالة إلى المعاش أو الفصل من الخدمة. 6- الحكم عليه بحكم نهائي من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف أو الأمانة. 7- الوفاة."⁽¹⁾.

وقد حدد القانون هذه الأسباب على سبيل الحصر ولا يجوز لأي جهة كانت أن تضيف أي سبب جديد إلى هذه الأسباب إلا إذا تم تعديل القانون حسب الأصول.

وبالنظر إلى هذه الأسباب نجد أن البند الخامس من المادة يجيز الإحالة إلى المعاش وقد نصت المادة مادة(101) على "تنتهي خدمة الموظف بإحالاته إلى المعاش في حالتين: 1- وفقاً لأحكام المادتين(68 و70) من هذا القانون. 2- بموافقة من رئيس الدائرة الحكومية بناء على طلب خطي من الموظف شريطة ألا يقل عمره عند تقديمه هذا الطلب عن خمسين سنة وبشرط استيفاء الحد الأدنى من السنوات لاستحقاق معاش التقاعد."⁽²⁾

وقد نصت المادة(68) على "إذا ثبت ارتكاب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو في تطبيقها فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية:- 1- التنبيه أو لفت النظر. 2- الإنذار. 3- الخصم من الراتب بما لا يزيد عن راتب خمسة عشر يوماً. 4- الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها مدة لا تزيد عن ستة أشهر. 5- الحرمان من الترقية حسب أحكام هذا القانون. 6- الوقف عن العمل مدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الراتب. 7- تخفيض الدرجة. 8- الإنذار بالفصل. 9- الإحالة إلى المعاش. 10- الفصل من الخدمة."⁽³⁾

ونصت المادة (70) من قانون الخدمة المعدل على "لا توقع على موظفي الفئة العليا إلا إحدى العقوبات التأديبية التالية: 1- اللوم. 2- الإحالة إلى المعاش. 3- الفصل من الخدمة."⁽⁴⁾

من كل ما سبق نخلص إلى أن قانون الخدمة المدنية يجيز التقاعد المبكر (الذي يقصد به الإحالة إلى المعاش قبل بلوغ سن الستين) في حالتين وهما:

(1) المادة (96) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

(2) المادة (110) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

(3) المادة (68) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

(4) المادة (70) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

1. الإحالة إلى المعاش كعقوبة تأديبية وتكون بعد اتخاذ الإجراءات التأديبية للموظفين وخاصة الفئة العليا وفق نص القانون شريطة أن تكون لديهم مدة خدمة تؤهلهم للحصول على راتب تقاعدي.
 2. الإحالة إلى المعاش بطلب من الموظف شريطة أن لا يقل عمر الموظف عن خمسين عاما واستيفاء الحد الأدنى من السنوات لاستحقاق معاش التقاعد.
- أي لا يوجد بقانون الخدمة المدنية إحالة للتقاعد المبكر بقرار منفرد من الجهة الإدارية إلا إذا كان كعقوبة تأديبية على مخالفة تأديبية ارتكبها الموظف.
- رابعاً: التقاعد المبكر وفقاً لقانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (16) لسنة 2004م.

تتم الإحالة على التقاعد المبكر بموجب هذا القانون على النحو التالي:⁽¹⁾

1. للقائد العام بناءً على توصية لجنة الضباط أن يحيل إلى التقاعد أي ضابط أكمل السن المبينة أدناه بشرط أن يكون قد أتم مدة لا تقل عن عشرين سنة مقبولة للتقاعد: - عميد فما فوق 55 سنة. - عقيد 50 سنة. - مقدم 48 سنة. - رائد 45 سنة.
 2. لمدير عام الأمن العام بناءً على توصية من هيئة التنظيم والإدارة أن يحيل إلى التقاعد أي صف ضابط أو جندي أكمل السن المبينة أدناه بشرط أن يكون قد أتم مدة لا تقل عن عشرين سنة مقبولة للتقاعد: - ضباط الشرف 50 سنة. - مساعدون 48 سنة. - رقيب أول 46 سنة. - جندي/ رقيب 44 سنة.
- وكما هو مبين فإن الإحالة للتقاعد المبكر تكون بعد مضي مدة عشرين عاماً مقبولة للتقاعد إضافة إلى شرط العمر، ويكون القرار من القائد العام ويكون بناءً على توصية من لجنة الضباط بالنسبة للرتب السامية، أو مدير عام الأمن العام بناءً على توصية من هيئة التنظيم والإدارة حسب الرتبة العسكرية، علماً أنه حالياً بعد إقرار قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني رقم (8) لسنة 2005م، لم يعد هناك وجود لمنصب مدير عام الأمن العام⁽²⁾.

(1) المادة (22) من قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (16) لسنة 2004م.

(2) أنظر المادة (1) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني.

خامساً: التقاعد المبكر وفقاً لقانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005م وتعديلاته.

- يمكن لموظف الخدمة المدنية المشمول في القانون الحصول على تقاعد مبكر بعد موافقة الهيئة واستكمال (15) سنة من الخدمة المحسوبة لأغراض التقاعد وبلوغ سن (55) وفي هذه الحالة فإن الراتب التقاعدي وفقاً لنظام المنافع المحددة سوف ينخفض بمقدار (4%) عن كل سنة أو جزء من السنة حتى وصول سن التقاعد الإلزامي المحدد بستين سنة.
 - يمكن لقوى الأمن المشمولة في القانون الحصول على تقاعد مبكر غير منقوص بعد موافقة الهيئة وإكمال (15) سنة من الخدمة المحسوبة لأغراض التقاعد وبلوغ سن خمسين سنة.⁽¹⁾
 - إذا رغب أحد موظفي قوى الأمن الانتقال للعمل في قطاع آخر خاضع لنظام تقاعد المنافع المحددة تنقل جميع سنوات الخدمة العسكرية إلى القطاع الجديد وتحسب لأغراض التقاعد.
 - إذا لم يصبح الموظف العسكري عضواً في نظام تقاعد جديد، على الهيئة إعادة جميع المبالغ التي قد تراكمت له بالإضافة إلى عوائد الاستثمارات وفقاً لحالة الموظف العسكري وأحكام القانون.
 - إذا انسحب أحد من قوى الأمن من الوظيفة يحول رصيد حسابه في نظام (المساهمة المحددة) إلى نظام (المساهمات المحددة الجديد) والذي يصبح عضواً فيه.
 - إذا لم يصبح عنصر قوى الأمن السابق عضواً في نظام تقاعد آخر من أنظمة المساهمات المحددة، تدفع له الهيئة رصيد الحساب وفقاً لحالته وأحكام القانون.⁽²⁾
- يجوز لمجلس الوزراء أن يحيل أي موظف لاعتبارات المصلحة العامة إلى التقاعد المبكر إذا أكمل خمس عشرة سنة خدمة مقبولة للتقاعد دون أن يخصم من مستحقاته الإلزامية، ولا يوجد ضمن هذه المادة ما يمنع من حصول الموظف على أية تعويضات حسب الاتفاق مع الجهة المشغلة وضمن أحكام القانون⁽³⁾.
- ويحق للمشتري الاعتراض لدى اللجنة المختصة المشكلة من الهيئة وذلك في حالة وقوع خلاف بينه وبين الهيئة، وعند تعذر اللجنة في الوصول إلى حل فـللمشتري أن يلجأ إلى القضاء⁽⁴⁾.

(1) المادة (36) من قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم (7) لسنة 2005م.

(2) المادة (36) من قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم (7) لسنة 2005م.

(3) أنظر المادة (117) من قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم (7) لسنة 2005م.

(4) المادة رقم (38) من قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم (7) لسنة 2005م.

الفرع الثاني: الأساس القانوني للتقاعد المبكر بناءً على القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس السلطة بخصوص التقاعد المبكر.

حيث سنبحث في هذا الفرع التقاعد المبكر في القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث قام الرئيس بإصدار العديد من القرارات بقوانين بخصوص التقاعد المبكر للموظفين سواء المدنيين أو العساكر وذلك وفقاً للآتي:

أولاً: قرار بقانون رقم (1) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005م.

استثناء للقواعد العامة المعروفة في أسس احتساب المعاشات التقاعدية وقرار بقانون صادر عن رئيس السلطة الوطنية، والذي يعطي الحق لمن يتوفر فيه شروط هذا التعديل التقاعد على أساس احتساب راتبه التقاعد 100% من صافي راتبه في البنك بمعنى الإحالة على التقاعد مع الحفاظ على كامل الراتب وقد أثار هذا القرار بقانون جدلاً كبيراً بين أوساط القانونيين والإداريين ومنتسبي قوى الأمن وتصدت هيئة التقاعد الفلسطينية للحد من صدوره قبل أن يصدر وذلك من خلال تحديد مخاطره، حيث جاء فيه:

1. لكل موظف في قوى الأمن الفلسطينية أن يتقاعد مع حصوله على صافي راتبه الحالي (الراتب في قسيمته) على أن تتوفر الشروط التالية:⁽¹⁾

أ. بلغ عمره (45) عاماً أو أكثر، ولديه سنوات خدمة لا تقل عن (15) عاماً.

ب. تتسبب لجنة الضباط.

2. يجوز لكل موظف في قوى الأمن الفلسطينية بلغ عمره (45) عاماً أو أكثر، ولديه سنوات خدمة لا تقل عن (9) سنوات، شراء السنوات المتبقية والبالغة (6) سنوات كحد أقصى ليصل إلى سنوات خدمة لا تقل عن (15) عاماً، وذلك للاستفادة من ميزات الفقرة الأولى أعلاه.

3. يحتسب الراتب التقاعدي (المعاش) وفقاً لأحكام قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005م وتعديلاته شريطة أن لا يقل الراتب التقاعدي عن صافي راتبه الحالي وفقاً لأحكام الفقرة الأولى أعلاه.

(1) أنظر قرار بقانون رقم (1) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم (7) لسنة 2005م.

لقد اشترط القرار بقانون أن يكون عمر الموظف (45) سنة، واشترط أيضاً أن يكون له مدة خدمة لا تقل عن (15) سنة، واستثناء من شرط مدة الخدمة أجاز القانون شراء سنوات الخدمة المتبقية لمن له مدة خدمة لا تقل عن (9) سنوات، وأضاف شرط آخر وهو تنسيب وموافقة لجنة الضباط على هذا طلب التقاعد، ويتبين مدى سخاء الراتب التقاعدي حيث يبقي الراتب 100%.

وألزم القرار بقانون كافة الجهات المختصة بتنفيذه اعتباراً من تاريخ صدوره في 2008/2/8 ونشره في الجريدة الرسمية وقد تم تنفيذ هذا القرار بقانون رغم الالتزام بالفترة الواقعة ما بين 2008/2/8 والفترة 2008/3/21 حيث بلغت مدة سريانه ما يقارب الشهرين.

حيث بلغ عدد المستفيدين قرابة خمسة آلاف موظف من موظفي قوى الأمن، علماً أن ذلك ترك أثراً إدارياً في الأجهزة الأمنية بخروج العديد من الكفاءات إجبارياً، ودفع بعض الكفاءات الأخرى بالتقدم للتقاعد المبكر حرصاً على عدم ضياع عرضاً مالياً كبيراً، إذ حصل بعض المنتفعين بأحكام هذا القرار بتقاعد بعد مضي (9) سنوات خدمة فقط وشراء الست السنوات المتبقية لإتمام خمسة عشر عاماً وهذا الأمر أوجد فارقاً كبيراً من تقاعد قبل إصدار هذا المرسوم برواتب عالية ولم يتقاض نفس الراتب ومن تقاعد بعد إصدار المرسوم برواتب عالية ولم يتقاض نصف ما تقاضاه صاحب راتب أقل وسنوات خدمة أقل.

ثانياً: قرار بقانون رقم (9) لسنة 2017م بشأن التقاعد المبكر لقوى الأمن الفلسطينية.

أ- شروط الإحالة على التقاعد⁽¹⁾:

1. أن يكون لديه سنوات خدمة لا تقل عن خمسة عشر (15) سنة مقبولة للتقاعد.

2. أن لا يقل عمره عن (45) سنة إذا كان برتبة ضابط، وأن لا يقل عمره عن (35) سنة إذا كان برتبة ضابط صف أو فرد.

ب- تقديم طلب التقاعد والبت فيه⁽²⁾:

1. يقدم طلب التقاعد إلى قائد الجهاز أو رئيس الجهاز أو رئيس الهيئة أو رئيس المديرية الأمنية أو العسكرية أو الوزير المختص ويتم التأشير عليه بالقبول أو الرفض.

(1) مادة (2) من قرار بقانون رقم (9) لسنة 2017م بشأن التقاعد المبكر لقوى الأمن الفلسطينية.

(2) مادة (3) من قرار بقانون رقم (9) لسنة 2017م بشأن التقاعد المبكر لقوى الأمن الفلسطينية.

2. في حال القبول يرسل الطلب إلى هيئة التنظيم والإدارة لدراسته وفق أحكام هذا القرار بقانون، وفي حال عدم انطباق الشروط الواردة في هذا القرار بقانون يعاد الطلب إلى الجهة المرسلة.

3. يرفع الطلب المقبول إلى لجنة الضباط لإصدار القرار.

4. يصبح القرار نهائياً بمصادقة القائد الأعلى لقوى الأمن الفلسطينية.

ج- الإحالة على التقاعد بقرار من القائد الأعلى لقوى الأمن:

للقائد الأعلى لقوى الأمن الفلسطينية بتتسيب من لجنة الضباط بناءً على توصية قائد الجهاز أو رئيس الجهاز أو رئيس الهيئة أو رئيس المديرية الأمنية أو العسكرية أو الوزير المختص أن يحيل على التقاعد المبكر أي عسكري تنطبق عليه أحكام هذا القرار بقانون⁽¹⁾.

د- احتساب الراتب التقاعدي⁽²⁾:

يحتسب الراتب التقاعدي على أساس الرتبة المستحقة لمن تنطبق عليهم أحكام هذا القرار بقانون وذلك في حال إنهاء الحد الزمني الأدنى بين الرتبة والرتبة التي تليها استناداً لأحكام قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005م وتعديلاته.

1. يحتسب الراتب التقاعدي والمستحقات الأخرى وفقاً لقانون التقاعد الخاضع له العسكري شريطة أن لا يقل الراتب التقاعدي عن (70%) من الراتب الخاضع للتقاعد، ويتم قيد الفرق بين الاستحقاق وفقاً لمعادلة احتساب الراتب التقاعدي الوارد في قانون التقاعد الخاضع له المنتسب والاستحقاق وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون تحت بند تكملة الراتب.
2. يصرف الراتب التقاعدي والمستحقات الأخرى الناتجة عن مدة الخدمة الفعلية وفقاً لقانون التقاعد الخاضع له العسكري وذلك من حساب هيئة التقاعد الفلسطينية، أما ما يمنح له بمقتضى هذا القرار بقانون فتلتزم به الخزينة العامة.

باستقراء القرار بقانون نلاحظ ما يلي:

- 1- يلاحظ أن المشرع حصر سريان أحكام القانون (لمدة سنة فقط) من تاريخ نشره وذلك وفق المادة (9) حيث يستشف من ذلك أنه مؤقت وليس دائماً والهدف منه تسوية أوضاع شريحة محددة من قوى الأمن، وهذا التوجه محمود لأنه غير دائم، ويبدو أنه يأتي في إطار تنفيذ

(1) مادة (4) من قرار بقانون رقم (9) لسنة 2017م بشأن التقاعد المبكر لقوى الأمن الفلسطينية.

(2) مادة (6) من قرار بقانون رقم (9) لسنة 2017م بشأن التقاعد المبكر لقوى الأمن الفلسطينية.

توصيات الاتحاد الأوروبي والمؤسسات الدولية والدول المانحة التي دعت لمراجعة سجلات المنتسبين لقوى الأمن وتقنينها .

2- اشترط القرار بقانون شرطين للتقدم بطلب التقاعد المبكر وهما: أن تكون له سنوات خدمة لا تقل عن (15) سنة ولا يقل عمره عن (45) سنة لرتبة ضابط (من ملازم حتى فريق) وعمر (35) سنة لرتبة ضابط صف أو فرد (من جندي حتى مساعد أول)، ويمكن أن نستنتج أن المشرع يرغب في فتح الباب على مصراعيه للتقاعد المبكر حيث تعكس الأعمار المشتركة الرغبة في تصفية نسبة كبيرة حيث يعتبر سن (35) ضمن شريحة الشباب، وإلقاء نظرة سريعة على المنتسبين لقوى الأمن سيخلص إلى أن الغالبية العظمى تسري عليها الشروط .

3- القرار بقانون يمنح حق التقاعد المبكر للعسكريين بطريقتين:

الأولى بطريق الاختيار والثانية بطريق الإيجاب، حيث يلاحظ أن المادة (2) فتحت الباب لتقديم طلبات للتقاعد لكل العسكريين وفق الشروط، لكن جاءت المادة (3) من المشروع بأحكام تنطوي على تعسف ووأد لفكرة الاختيار وذلك يتجلى في ما يلي:

أ. منح القرار بقانون السلطة التقديرية لقادة الأجهزة الأمنية الحق في رفض طلب الحصول على التقاعد المبكر (وفقا لمقتضيات المصلحة العامة) وهذه العبارة الأخيرة تنطوي على عمومية وتفتقر إلى المعيارية وتفتح الباب على مصراعيه للتفرقة وغلبة الأهواء الشخصية والتمييز .

ب. الفقرة (2) من المادة (3) من المشروع تعكس النزعة الإجبارية للإحالة للتقاعد عندما منحت القائد الأعلى بتنسيب الوزير وتوصية لجنة الضباط بإحالة (أي عسكري) تنطبق عليه أحكام هذا المشروع، حيث أهدرت المادة حق الاختيار الممنوح أعلاه، كما أنها تطلق العنان ليد القائد الأعلى (رئيس السلطة) لإحالة من يشاء حتى لو لم تتوفر الرغبة للعسكري دون ربط ذلك بمعايير مثال: تقدير كفاءة الأداء للسنوات الثلاثة الأخيرة، أو تقييم الملف الصحي للعسكري، والاطلاع على سلوكه الانضباطي وسجل مخالفاته لتسوية الإحالة المبكرة للتقاعد وفق أسس موضوعية، كما لم ينص القرار بقانون على تشكيل لجان اعتراض للتظلم على قرارات الإحالة الجبرية للتقاعد.

4- نص القرار بقانون على احتساب الحقوق المالية وفق الرتبة العسكرية المستحقة بتاريخ الإحالة للتقاعد بشرط إنهاء الحد الزمني الأدنى بين الرتبة والرتبة التي تليها (أي انقضاء نصف المدة لنيل الرتبة التالية) وهذا توجه إيجابي في صالح الموظف.

5- المادة (5) من القرار تنص على الحقوق المالية المترتبة عن الإحالة المبكرة للتقاعد (ألا يقل الراتب التقاعدي عن 70% من الراتب الخاضع للتقاعد أما الفارق يكمل من الخزينة العامة).

يلاحظ أن النسبة الممنوحة جيدة وجذابة وتهدف لتشجيع أكبر شريحة على قبول العرض الساري لمدة سنة فقط، حيث نسبة 70% كحد أدنى كبيرة نسبياً مقارنة بمشاريع التقاعد القديمة، وقد تصل إلى مائة بالمائة بعد التكملة.

ولكن من غير المبرر توزيع الحقوق المالية للمتقاعد وفق نظامين: هيئة التقاعد والخزينة العامة لأن هذا الأمر غير مألوف في الأنظمة التقاعدية كما أنه سيخلق ازدواجية وفيه إرهاق للموازنة العامة علاوة على أن نسبة 70% تحتاج لدراسة جدوى وفق الموارد المتاحة للسلطة.

6- لم ينص القرار على الحق في شراء السنوات لمن لم تتوفر لديه مدد مقبولة للتقاعد وذلك لتكملة مدد الخدمة أسوة بأغلب أنظمة التقاعد.

7- لم ينص القرار على عدم جواز ازدواجية الرواتب والحقوق التقاعدية لمن يتقاضون راتب جريح أو أسير محرر.

8- يتم احتساب الراتب التقاعدي وفقاً لقانون التقاعد الخاضع له العسكري، كل على حدة.

9- المشروع المقترح في رام الله سيخفف الأعباء المالية بشكل كبير على موازنة السلطة لأنه سيتم صرف الحقوق التقاعدية من هيئة التقاعد فقط ستتحمل السلطة الفروقات الزائدة عن ذلك (ما يزيد عن 70%) علاوة على أن العرض مُقيد بسنة واحدة لمعالجة وضعية معينة.

ثالثاً: قرار بقانون رقم (17) لسنة 2017 بشأن التقاعد المبكر للموظفين المدنيين

على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر⁽¹⁾، يجوز لمجلس الوزراء إحالة أي موظف إلى التقاعد المبكر بتتسيب من رئيس دائرته الحكومية⁽²⁾.

تتولى هيئة التقاعد الفلسطينية احتساب الراتب التقاعدي وفق معادلة قانون التقاعد الخاضع له الموظف على أساس متوسط الراتب الخاضع للتقاعد لآخر ثلاث سنوات خدمة فعلية، بالإضافة إلى جميع المستحقات التقاعدية الأخرى وفق الأحكام الواردة في قوانين التقاعد السارية⁽³⁾.

(1) أي على الرغم من وجود نصوص وقوانين ثابتة تنظم إحالة الموظف للتقاعد مثل قانون التقاعد العام، فهذا لا يمنع من تطبيق هذا القرار بقانون، حتى لو خالف قانون التقاعد العام.

(2) المادة (2) من القرار بقانون رقم (17) لسنة 2017 بشأن التقاعد المبكر للموظفين المدنيين الفلسطينيين.

(3) المادة (3) من القرار بقانون رقم (17) لسنة 2017 بشأن التقاعد المبكر للموظفين المدنيين الفلسطينيين.

تكون نسبة الراتب التقاعدي دون المستحقات التقاعدية الأخرى، لمن أمضى خدمة فعلية مقبولة مدتها خمسة عشر عاماً وأكثر لأغراض التقاعد، على النحو الآتي:

- 1- 50% الحد الأدنى لنسبة الراتب التقاعدي المستحقة للموظف.
- 2- 60% للموظف الذي نسبة راتبه التقاعدي المستحقة أكثر من 50% وقل من 60%.
- 3- 70% للموظف الذي نسبة راتبه التقاعدي المستحقة أكثر من 60%.
- 4- لا يجوز أن يزيد الحد الأقصى للراتب التقاعدي الشهري عن 70%، أو الحد الأعلى لقانون التقاعد الذي يخضع له الموظف⁽¹⁾.

استثناء مما ورد في المادة (4) من هذا القرار بقانون، تتحمل الخزينة العامة صرف الراتب التقاعدي وفق الآتي:

- نسبة (40%) من متوسط راتب الموظف لآخر ثلاث سنوات أو (1200) شيقل، مضافاً إليها علاوة "متقاعد"، أيهما أعلى، لمن أمضى خدمة فعلية مقبولة للتقاعد مدتها عشر سنوات إلى خمسة عشر سنة.
- راتب تقاعدي بقيمة (1200) شيقل، مضافاً إليه علاوة "متقاعد"، للموظف الذي أمضى أقل من عشر سنوات خدمة فعلية مقبولة للتقاعد.
- بالإضافة لما ورد في الفقرتين (1،2) من هذه المادة، تلتزم هيئة التقاعد الفلسطينية بصرف المبالغ المجمعة في صندوق المساهمات المحددة (حصّة الموظف وحصّة الحكومة)، المستحقة للموظف المحال إلى التقاعد.
- إذا كان الموظف المشمول في الفقرتين (1،2) من هذه المادة، يتقاضى أي دخل آخر من أي جهة حكومية أخرى، يدفع الفرق بين راتب التقاعد والدخل الشهري الآخر⁽²⁾.

نستنتج من القرار بقانون الخاص بالموظفين المدنيين ما يلي:

أ. لم يضع القرار شرط السن للإحالة على التقاعد، بل أعطى الصلاحية لإحالة أي موظف مهما بلغت مدة خدمته.

(1) مادة (4) من القرار بقانون رقم (17) لسنة 2017 بشأن التقاعد المبكر للموظفين المدنيين الفلسطينيين.

(2) مادة (6) من القرار بقانون رقم (17) لسنة 2017 بشأن التقاعد المبكر للموظفين المدنيين الفلسطينيين.

ب. منح القانون مجلس الوزراء صلاحية احالة أي موظف على التقاعد، بالتنسيب من رئيس دائرته الحكومية، مما يعكس النزعة الإجبارية للإحالة على التقاعد، وهذه صلاحية خطيرة قد يساء استخدامها.

ج. وضع القرار بقانون لمن أمضى (15) سنة في الخدمة فأكثر، حد أدنى 50% من الراتب وحد أقصى 70%.

د. أعطى لمن بلغت خدمته من (10) سنوات الى (15) سنة، نسبة 40% من الراتب، أو 1200 شيقل + علاوة متقاعد أيهما أكبر.

هـ. أعطى الموظف الذي تقل خدمته عن (10) سنوات، راتب تقاعدي بقيمة (1200) شيقل، مضافاً إليه علاوة "متقاعد".

و. مدة سريان القرار بقانون ستة أشهر من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، حيث صدر بتاريخ 2017/7/22م.

كما يعكس القرار مدى التعسف في استخدام السلطة، من خلال عدم مراعاة ما ورد في قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م وتعديلاته، وقانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005م وتعديلاته، هذا وبالرغم من أن المادة (117) من قانون التقاعد العام، منحت الصلاحية لمجلس الوزراء لإحالة الموظف للتقاعد، إلا أنه لا يجوز التوسع في استخدام تلك الصلاحيات، وهذا يشجع على إفراغ المؤسسات من الموظفين والكفاءات الجيدة.

رابعاً: مدى مشروعية القرارات بقانون الخاصة بالتقاعد المبكر

أ- أساس القرارات بقوانين في التشريع الفلسطيني

نص القانون الاساسي الفلسطيني على: "1- لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي اصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات، وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون"⁽¹⁾.

ويتضح من نص المادة (43) سابقة الذكر ما يلي:

(1) المادة (43) من القانون الاساسي الفلسطيني لسنة 2003م وتعديلاته.

- 1- لم يحدد المشرع حالات الضرورة وإنما اكتفى بالنص التي لا تحتل التأخير ولم يحدد خطورتها على سلامة وأمن الوطن، بل وترك نص المادة مطلقاً دون قيد أو شرط.
 - 2- اشترط عدم انعقاد المجلس التشريعي، وإلا لو كان منعقداً فهو أولى بمواجهة حالة الضرورة.
 - 3- أعطى لرئيس السلطة الوطنية الحق بإصدار قرارات لها قوة القانون العادي وبالتالي عدم المساس بالقانون الأساسي أو مخالفة الدستور، وذلك بعد إعلان حالة الضرورة من قبل الرئيس.
 - 4- يجب عرض القرارات بقوانين على المجلس التشريعي في أول جلسة وإلا زال ما لها من قوة القانون، أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال ما يكون لها من قوة القانون .
- وعرفت القرارات بقانون بأنها اللوائح التي تصدرها الهيئة التنفيذية عند عدم انعقاد البرلمان أو في فترة حله وعند الضرورة⁽¹⁾.

وعرفها آخرون بأنها لوائح لها قوة القانون يصدرها رئيس السلطة الوطنية بصفته حالاً محل المجلس التشريعي في ممارسة وظيفة التشريع في غير أدوار انعقاده في حالة الحاجة الماسة للتشريع لمواجهة ظرف استثنائي⁽²⁾.

وتأتي القرارات بقوانين كوسيلة احتياطية للحفاظ على كيان الدولة واستمرار وجودها، حيث إن من الملاحظ على التشريعات البرلمانية أنها تقتضي وقتاً طويلاً قد يمتد إلى سنين قبل أن تصدر، كما أن البرلمانات لا تتعقد باستمرار، وحياة الدول مليئة بالأزمات والمفاجآت ولا بد لمواجهتها من إجراءات سريعة وحازمة قد لا يمكن توافرها في التشريعات البرلمانية التي يعاب عليها البطء والمناورات الحزبية، ولهذا تأتي القرارات بقوانين كوسيلة دفاع بيد السلطة التنفيذية لرد الخطر الداهم ودفعه دون التقيد بالإجراءات والأوضاع الدستورية العادية التي لم توضع أصلاً لمواجهة مثل هذه الحالة⁽³⁾.

وعليه فإن ما تصدره السلطة التنفيذية من قواعد عامة وملزمة لا يسمى قانوناً، بل يطلق عليها أنظمة أو قرارات أو لوائح وعليه لا يجوز أن نطلق على أعمال السلطة التنفيذية مصطلح القانون لأن القانون رهين شرطين الشرط الأول جهة الاختصاص وهي المجلس التشريعي

(1) الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، (ص 508).

(2) اللحام، القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والآثار القانونية المترتبة عليها، دراسة تحليلية، (ص34).

(3) الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، (ص471).

والثاني الإجراء الذي يجب أن يمر به القانون من مرحلة الاقتراح حتى التصديق، لذلك أحسن المشرع الفلسطيني عندما أطلق مصطلح قرارات لها قوة القانون⁽¹⁾.

ويرى غالبية الفقه أن لوائح الضرورة قبل إقرارها من قبل السلطة التشريعية تتصف بالطبيعة اللائحية (قرار إداري تنظيمي) غير أنها تتمتع بقوة القانون، فإذا ما عرضت على السلطة التشريعية وأقرتها على النحو الوارد في الدستور فإنها تتحول إلى قوانين وتصبح في حكمها، وبالتالي لا يجوز الطعن ضدها بالإلغاء أمام القضاء الإداري، بعد أن كان ذلك جائزاً قبل إقرارها إذ كانت خلال تلك الفترة قراراً إدارياً يخضع لرقابة الإلغاء⁽²⁾.

في حين ذهب جانب آخر إلى القول بأن لوائح الضرورة ما هي إلا قرارات إدارية لها قوة القانون، ولا يغير من ذلك إقرارها من قبل السلطة التشريعية حيث تبقى من الناحية الشكلية قراراً إدارياً⁽³⁾.

وذهب رأي ثالث إلى أن القرارات بقوانين الصادرة عن الرئيس في حالة الضرورة، لا تخضع لرقابة القضاء الإداري، ولكن تعامل معاملة القوانين العادية حيث تخضع لرقابة المشروعية الواسعة، وعدم مخالفة الدستور، وبالتالي تخضع لرقابة المحكمة الدستورية⁽⁴⁾. ويؤيد الباحث الرأي الأول لما فيه من قوة الحجة والدليل الواضح.

ب- الآثار القانونية المترتبة على الرقابة البرلمانية على القرارات بقوانين

أوجب القانون الأساسي عرض القرار بقانون من قبل السلطة التنفيذية على المجلس التشريعي ويملك الأخير إجراء تعديلات عليها كما يملك الموافقة عليها أو رفضها، ولا تخرج عن ثلاث حالات سنبحثها وفق الآتي:

1- الموافقة على القرارات بقانون:

(1) أبو كميل، صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في سن التشريعات العادية، دراسة تحليلية، (ص64).

(2) الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، (ص524).

(3) اللحام، القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والآثار القانونية المترتبة عليها، (ص34).

(4) أنظر، غانم، القضاء الإداري، (ص46، 47)

يحق للمجلس التشريعي إذا ما اقتنع بتوافر الضوابط والشروط الواجب توافرها لإصدار القرارات بقانون وملاءمتها للواقع فله أن يجيزها كما هي، وتنتقل من مرحلة القرار بقانون الى مرحلة القانون العادي فيسري عليها ما يسري على القوانين العادية.

وهذا ما يفهم من نص المادة(43) من القانون الأساسي "أما إن عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون"⁽¹⁾، فبمفهوم المخالفة فإنها إذا عرضت على المجلس التشريعي ووافق عليها تكون لها قوة القانون الصادر عن المجلس التشريعي⁽²⁾.

ولم ينص القانون الأساسي على صلاحية أو عدم صلاحية البرلمان بتعديل القرار بقانون، ولكن لا يوجد ما يمنع المجلس التشريعي من إصدار تشريع مستقل أو تعديل أي تشريع قائم، فيرى الباحث من باب أولى حق المجلس بتعديل القرارات بقوانين قبل المصادقة عليها، لأنه من صميم عمله.

2- عدم العرض على المجلس التشريعي:

ذهب جانب من الفقه إلى أنه إذا لم تعرض السلطة التنفيذية القرارات بقوانين التي اتخذتها خلال فترة الضرورة على المجلس التشريعي إعمالاً لنص المادة (43) من القانون الأساسي، فإنها بذلك تكون قد أخلت بالتزامها، وقد رتب القانون الأساسي على هذا الإخلال زوال ما كان لهذه القرارات من قوة القانون بأثر رجعي يترد إلى تاريخ صدورها بقوة نص القانون الأساسي دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك من المجلس التشريعي.

عبرت المادة (43) من القانون الأساسي عن زوال أثر هذه القرارات بقوانين في حالة عدم العرض بصيغة فعل الماضي(كان)، حيث جاء فيها: "ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون"، وقد عبر بعد ذلك عن حالة العرض وعدم الإقرار من قبل المجلس التشريعي بصيغة الفعل المضارع (يكون)، حيث جاء فيها: "أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون"، ومن ثم فلا اجتهاد مع مورد النص⁽³⁾.

(1) المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.

(2) أبوكميل، صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في سن التشريعات العادية، (ص95).

(3) اللحام، القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والآثار القانونية المترتبة عليها، (ص96).

ولو أراد المشرع أن يساوي بين الحالة الأولى والثالثة لجمعها في حكم واحد كما فعل الدستور المصري لسنة 1923م الذي نص: " فإذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون"⁽¹⁾.

ويرى بعض الفقهاء على خلاف ذلك، أن الجزء الذي رتبته القانون الأساسي في المادة (43) على عدم العرض لا ينصرف إلى الماضي وإنما يقتصر أثره على زوال قوة هذه القرارات بقوانين من تاريخ عدم العرض فقط فيما تبقى قوتها في الفترة التي صدرت فيها⁽²⁾.

ويتفق الباحث مع الرأي الثاني في أن القرارات بقانون تزول بأثر فوري، وليس بأثر رجعي، وبالتالي فإن زوال قوة القرارات بقوانين بسبب عدم عرضها على المجلس التشريعي ليس من شأنه أن ينال من الحقوق والمراكز القانونية التي ترتبت عليها بصورة مباشرة، وإن كان يجعلها عرضة لرقابة القضاء على النحو سيأتي ذكره.

3- إذا عرضت على المجلس التشريعي ولم يقرها

ذهب رأي من الفقه إلى أن القانون الأساسي قد رتب على عرض القرارات بقانون وعدم إقرارها من المجلس التشريعي ذلك زوال ما يكون لهذه القرارات من قوة القانون بالنسبة للمستقبل من ذلك التاريخ فقط مع الإبقاء عليها كلوائح عادية لا تستطيع مخالفة القانون، ويترتب على هذا القول أن تخضع القرارات بقوانين بعد ذلك للطعن عليها بالإلغاء إذا كانت مخالفة للقوانين القائمة، ولطعن بعدم الدستورية إذا كانت مخالفة للدستور، كما تخضع أيضاً لقضاء التعويض إذا ترتب على نفاذها إضرار بالغير وما يستتبع ذلك من آثار للرقابة القضائية⁽³⁾.

وقد ذهب بعض الفقهاء إلى، أن زوال قوتها القانونية يكون بأثر فوري في حالة عدم العرض أو العرض وعدم الموافقة عليها من قبل المجلس وليس بأثر رجعي وعليه فهذه القرارات بقوانين تعتبر من حيث المرتبة بمساواة التشريع العادي منذ التاريخ المحدد لنفاذها في قرار

(1) المادة (41) من الدستور المصري لسنة 1923م.

(2) أنظر غانم، القضاء الإداري، (ص147)، أبوكميل، صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في سن التشريعات العادية، (ص93).

(3) اللحم، القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والآثار القانونية المترتبة عليها، (ص97).

نشرها في الجريدة الرسمية وإلى لحظة عدم العرض أو العرض وعدم إقرارها من المجلس التشريعي⁽¹⁾.

وكما في حالة عدم العرض يؤيد الباحث الرأي الثاني من الفقهاء، والقائل بزوال قوة القرارات بقوانين بأثر فوري، وعدم سريانها بأثر رجعي، وذلك حفاظاً على المراكز القانونية التي ترتبت عليها، وحفاظاً على الأمن والاستقرار القانوني، ورعاية وحفظ لمصالح الناس، وعدم خلق نزاعات جديدة بين الناس بعضهم، أو بينهم وبين الإدارة والدولة.

ج- الآثار القانونية المترتبة على الرقابة القضائية للقرارات بقوانين:

تعتبر الآثار القانونية التي تحدثها الأحكام الصادرة عن المحكمة الدستورية العليا من المواضيع التي تحوز على أهمية كبيرة لتعلقها بالمراكز القانونية للأشخاص العامة والخاصة في الدولة.

وترتبط آثار الرقابة القضائية على دستورية القرارات بقوانين بصفة أساسية بالحكم الصادر في الدعوى الدستورية وما يستتبع صدوره من آثار قانونية، وقد تباين موقف المشرعين من النص صراحة على تلك الآثار والنطاق الزمني لها، فمنهم من اكتفى بتحديدتها في القانون المنشئ للمحكمة الدستورية العليا كما هو الحال في كل من مصر وفلسطين، ومنهم من بينها في نصوص الدستور ذاته كما فعل المشرع الفلسطيني⁽²⁾.

أما المشرع المصري فقد حدد الآثار المترتبة على الأحكام الصادرة في الدعوى الدستورية ونطاقها الزمني فيما نص عليه في المادة (٩٤) من قانون المحكمة الدستورية المعدل حيث جاء فيها: " ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالي لنشر الحكم ما لم يحدد الحكم لذلك تاريخاً آخر، على أن الحكم بعدم دستورية نص ضريبي لا يكون له في جميع الأحوال إلا أثراً مباشراً، وذلك دون الإخلال باستفادة المدعي من الحكم الصادر بعدم دستورية هذا النص، فإذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقاً بنص جنائي تعتبر الأحكام التي صدرت بالإدانة استناداً إلى ذلك النص كأن لم تكن..."⁽³⁾.

(1) غانم، القضاء الإداري، (ص147).

(2) التركماني، القضاء الدستوري في فلسطين وفقاً لقانون المحكمة الدستورية العليا رقم(3) لسنة 2006، دراسة تحليلية مقارنة، (ص278).

(3) المادة (49) من قانون المحكمة الدستورية العليا(مصر) رقم(48) لسنة 1979 والمعدل بالقرار بقانون رقم (168) لسنة1998 .

ويقابله في التشريع الفلسطيني نص المادة (41) من قانون المحكمة الدستورية والذي جاء فيه: "إذا قررت المحكمة أن النص موضوع المراجعة مشوب كلياً أو جزئياً بعيب عدم الدستورية توضح ذلك بقرار معلل يرسم حدود عدم الدستورية، والنص الذي تقرر عدم دستوريته يعتبر في حدود قرار المحكمة محظور التطبيق، وإذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقاً بنص جزائي تعتبر الأحكام التي صدرت بالإدانة استناداً إلى ذلك النص محظورة التطبيق، ويقوم رئيس المحكمة بتبليغ النائب العام بالحكم فور النطق به لإجراء المقتضى القانوني اللازم"⁽¹⁾.

وعلى الرغم من النص على ذلك صراحة إلا أن الفقهاء اختلفوا بشأن الأثر المترتب على الحكم بعدم دستورية تشريع بصورة عامة أو جزء منه، حيث يرى البعض أن الأثر المترتب على الحكم بعدم دستورية تشريع أو نص ما يتمثل في تجريد القاعدة القانونية التي يحتويها هذا النص من خاصية الإلزام، الأمر الذي يفقدها ركناً من أركان صحتها ويؤدي بطبيعتها كقاعدة قانونية ملزمة مع بقاء النص التشريعي قائماً بغير مضمون قاعدي⁽²⁾.

بينما يرى اتجاه آخر أن قضاء المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية تشريع معين يعني قضاء بطلان على اعتبار أن البطلان هو الجزاء المترتب على مخالفة ذلك التشريع لأحكام الدستور، ومؤداه هذا إلغاء النص التشريعي المقضي بعدم دستوريته⁽³⁾.

وقد تبنى المشرع الفلسطيني ترتيب أثراً قانونياً واحداً على الحكم الصادر بعدم دستورية نص قانوني لمخالفته لأحكام القانون الأساسي، وهو حظر تطبيق ذلك التشريع دون إلغائه⁽⁴⁾، وأتبع ذلك التزاماً على الجهة ذات الاختصاص بتعديل ذلك التشريع بما يتفق وأحكام القانون الأساسي تأكيداً على استمرار وجوده⁽⁵⁾.

ومن الدول من تعتمد الأثر الرجعي للحكم بعدم الدستورية كأصل بحيث يمتد إلى تاريخ إصدار التشريع المقضي بعدم دستوريته، مع جواز الحد من هذا الأثر نتيجة اعتبارات الأمن الاجتماعي والاقتصادي واستقرار المراكز القانونية، فإن لم يكن هناك ظروف أو مخاطر معينة تستدعي الحد من الأثر الرجعي للحكم الصادر بعدم الدستورية صار إعمال مقتضى هذا الحكم

(1) راجع، قانون المحكمة الدستورية الفلسطينية رقم (3) لسنة 2006م، المادة (41).

(2) المادة (41) من قانون المحكمة الدستورية الفلسطينية رقم (3) لسنة 2006م.

(3) التركماني، القضاء الدستوري في فلسطين وفقاً لقانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006، (ص279).

(4) المادة (41) من قانون المحكمة الدستورية الفلسطينية رقم (3) لسنة 2006.

(5) المادة (25) من قانون المحكمة الدستورية الفلسطينية رقم (3) لسنة 2006.

بأثر رجعي وفقاً للأصل العام الذي قرره المشرع بالنسبة للأحكام بعدم الدستورية، وهذا هو المعمول به في مصر مع وجود بعض الضوابط والقيود⁽¹⁾.

أما المشرع الفلسطيني فلم يصرح عن موقفه بهذا مكتفياً بما أورده في المادة (41) من قانون المحكمة الدستورية حيث ذكر أن النص الذي تقرر عدم دستوريته يعتبر في حدود قرار المحكمة محظور التطبيق مما يكشف عن قصور تشريعي بهذا الخصوص.

ولقد انقسم الفقه في سريان الأثر الزمني للحكم بعدم دستورية القانون:

حيث يرى أصحاب الاتجاه الأول، أن الأصل العام المترتب على الحكم بعدم دستورية تشريع هو سريانه بأثر مباشر من اليوم التالي لنشره دون أن يشمل الوقائع السابقة عليه، وذلك استقراراً للمراكز القانونية المستقرة التي رتبها التشريع المحكوم بعدم دستوريته قبل ذلك، بينما جعلوا الاستثناء على ذلك سريانه بأثر رجعي إذا ما قررت المحكمة تاريخ آخر لسريان حكمها⁽²⁾.

بينما يرى أصحاب الاتجاه الثاني أن الأصل في الحكم الصادر عن المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية تشريع معين هو انسحاب أثره إلى الماضي وبالتالي سريانه على الوقائع التي تمت قبل إصدار هذا الحكم، والاستثناء هو سريانه بأثر مباشر وفوري إذا ما حددت المحكمة تاريخ آخر له⁽³⁾.

ويؤيد الباحث الرأي الأول القائل بسريان الحكم بعدم دستورية القانون بأثر فوري، وليس بأثر رجعي، ولكن باستثناء مواد الجنايات حيث يسري عليها القانون الأصلح للمتهم، وكذلك نستثني من الأثر الفوري إذا ما نص القاضي صراحة على سريانه من تاريخ معين سابق على القرار.

وقد أخذ القضاء المصري بما اتجهت إليه المحكمة العليا الأمريكية وذهب إلى وجوب الاعتداد بالوجود الفعلي للنص المحكوم بعدم دستوريته وظهوره خلال الفترة من تاريخ نفاذه إلى تاريخ الحكم بعدم دستوريته بمظهر النص القانوني الصحيح واجب الاتباع، ففي أحد أهم أحكام

(1) اللحام، القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والآثار القانونية المترتبة عليه، (ص99).

(2) التركماني، القضاء الدستوري في فلسطين وفقاً لقانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006، (ص281).

(3) الوحيدي، المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية في مشروع القانون الخاص بها، (ص ٥٠).

محكمة النقض المصرية أكدت "أن الحكم بعدم الدستورية لا ينفي أن هذا النص كان له وجود فعلي ظهر خلال الفترة من تاريخ نفاذه إلى تاريخ الحكم بعدم دستوريته بمظهر النص القانوني الصحيح واجب الاتباع، فانخدع به بعض الأفراد وباشروا تصرفاتهم على هذا الأساس فوقعوا في الغلط بحسن نية نتيجة لخطأ المشرع، وفي هذه الحالة ينتج النص غير الدستوري أثراً عرضياً على التصرفات القانونية بمقدار تأثيره على إرادة الأفراد الذين خدعهم وجوده، وهو واقع يتعين اعتباره عند تقييم هذه التصرفات تمهيداً لتطبيق النص القانوني الصحيح المتفق مع الدستور باعتباره وحده هو الواجب التطبيق"⁽¹⁾.

ومن خلال هذا القضاء تتجه محكمة النقض والمحكمة الدستورية العليا إلى الاعتراف بالمراكز الواقعية التي تمت بالمخالفة لصحيح حكم القانون، ولكنه اعتراف عرضي لا ينفي عدم مشروعية هذه المراكز من حيث الأصل، وتستند المحكمة في هذا إلى حسن نية أصحاب هذه المراكز الواقعية نتيجة انخداعهم بالنص غير الدستوري الذي ظهر بمظهر النص الصحيح .

ويبقى أن نشير أخيراً إلى أن الأحكام الصادرة في الدعاوى الدستورية -وهي بطبيعتها دعاوى عينية توجه الخصومة فيها إلى النصوص التشريعية المطعون عليها بعيب دستوري- تكون لها حجية مطلقة بحيث لا يقتصر أثرها على الخصوم في الدعاوى التي صدرت فيها، وإنما ينصرف هذا الأثر إلى الكافة وتلتزم بها جميع سلطات الدولة، سواء كانت هذه الأحكام قد انتهت إلى عدم دستورية النص التشريعي المطعون فيه أم إلى دستوريته، "لأن الرقابة القضائية على دستورية القوانين التي اختصت بها المحكمة الدستورية العليا دون غيرها هي رقابة شاملة تمتد إلى الحكم بعدم دستورية النص فتلغى قوة نفاذه أو إلى تقرير دستوريته وبالتالي سلامته من جميع العيوب وأوجه البطلان"⁽²⁾.

وهذا ما نص عليه المشرع الفلسطيني في المادة(4/34) من قانون المحكمة الدستورية حيث جاء فيها أن أحكام المحكمة في الدعاوى الدستورية وقراراتها بالتفسير ملزمة لجميع سلطات الدولة وللکافة⁽³⁾.

(1) حكم محكمة النقض المصرية في الطعن رقم (1160) لسنة (67) قضائية، جلسة 4/10/1999.

(2) حكم المحكمة الدستورية العليا -مصر في القضية رقم(136) لسنة (5) قضائية دستورية، تاريخ الجلسة 17/5/1984.

(3) المادة (1/41) من قانون المحكمة الدستورية الفلسطينية رقم(3) لسنة 2006.

المطلب الثاني: الأساس الشرعي للتقاعد المبكر

لا يمكن لأي نظام سياسي أن يقوم بواجبه الإداري في إدارة الدولة إلا عن طريق وسيط هذا الوسيط هو الموظف العام الذي يعبر عن إرادة الدولة في إدارتها المختلفة، وقد سبق الحديث في الفصل الأول عن حقوق هذا الموظف وواجباته، وإذا أردنا أن نبين هذا الأساس الشرعي لنظام التقاعد المبكر، فإنه لا بد من بيان طبيعة العقد بين الموظف وبين الدولة في الفقه الإسلامي حتى يتضح لنا حكم الاشتراك في النظام التقاعدي كأثر من آثار ذلك العقد بين الدولة والموظف.

الفرع الأول: طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة

يمكن تكييف العقد بين الدولة والموظف العام في الفقه الإسلامي على أنه من قبيل عقد الأجير الخاص، وحتى يتضح هذا التكييف بشكل أكبر فلا بد من تعريف الأجير الخاص وبيان أحكامه على النحو التالي:

أولاً: مفهوم الأجير الخاص:

الأجير الخاص في الفقه الإسلامي هو من يقوم بعمل يستحق عليه الأجر في مدة العقد⁽¹⁾.

وقد اتفق الفقهاء في الإجارة الخاصة على وجوب تعيين المدة، وهي مما يغلب على الظن بقاء الأجير فيها قادراً على العمل، لذلك نجد المالكية يقولون بجواز إجارة العامل لمدة خمسة عشر سنة⁽²⁾.

كما نجد أن الفقهاء لم يشترطوا تعيين نوع الخدمة في الإجارة الخاصة وهذا يحمل على تخصص كل مستأجر وما يليق به، كما نص الفقهاء على أن الأجير الخاص لا يجوز أن يعمل لغير مستأجره إلا بإذنه، وإلا نقص من أجره بقدر ما عمل⁽³⁾.

ومن خلال ما سبق فإن ما نص عليه الفقهاء في الأجير الخاص يمكن أن يكون متوافقاً إلى حد كبير مع قوانين تشغيل الموظف العام في الدولة في الأنظمة المعاصرة، ولكن يبقى

(1) الشيرازي، المهذب، (ج1/408).

(2) المارغيناني، الهداية، (ج3/81).

(3) الكاساني، بدائع الصنائع، (ج4/183)، ابن عابدين، حاشية ابن عابدين، (ج5/70).

التساؤل هو كيف تنظر الشريعة الإسلامية إلى نظام التقاعد وما هو توصيفه في ظل أحكامها وتشريعاتها؟

إن نظام التقاعد المعمول به في الأنظمة المعاصرة يمكن توصيفه بأنه عزل من الوظيفة، وقد اختلفت عبارات الفقهاء في تعريفهم لمصطلح العزل تبعاً لاختلاف استخدامهم لهذا المصطلح وبيان ذلك على النحو التالي:

1. العزل بمعنى الإقالة: ويوضح ذلك ما جاء عن أبي بكر الصديق رضي الله عنه أنه لما تمت له البيعة أقام في الناس ثلاثة أيام يقول: أيها الناس قد أفلتكم بيعتي هل من كاره، فيقوم علي في أوائل الناس يقول لا والله لا نقيلك ولا نستقيلك، قدمك رسول الله فمن ذا الذي يؤخرك⁽¹⁾.

ومن خلال ما سبق يتضح أن أبا بكر كان يريد من الناس الذين بايعوه بالخلافة أن يقلوه منها، ومعلوم أن البيعة عقد والإقالة منها بمعنى فسخ هذا العقد، ولما كانت طبيعة عمل الموظف في الدولة هي حالة تعاقدية بينها وبين الموظف أصبح جنوح الموظف وتقريره للتقاعد المبكر بمثابة فسخ العقد بينه وبين الدولة التي وظفته.

2. العزل بمعنى الاستقالة: ويوضح هذا المعنى من أقوال الفقهاء ما قرره المالكية من أن القاضي إذا رغب في اعتزال منصب القضاء أن يقول عزلت نفسي عن القضاء، وقالوا إنه إن فعل ذلك صار معزولاً لأنه بمثابة الوكيل وللوكيل عزل نفسه⁽²⁾.

3. العزل كإجراء احتياطي: وقد استخدم الفقهاء هذا المعنى في معرض حديثهم عن عزل المرضى عن الأصحاء خشية انتقال العدوى، واختلفوا في حكمهم، كما أنهم استخدموا العزل كإجراء احتياطي عند حديثهم عن حكم عزل الزوج منه عن زوجته في الجماع خشية حصول الحمل⁽³⁾.

والذي يتضح مما سبق أن التوصيف الفقهي للتقاعد المبكر في الفقه الإسلامي ينطبق عليه أحكام عزل الأجير الخاص.

(1) الطبري، الرياض النضرة في مناقب العشرة، (ص215).

(2) ابن فرحون، تبصرة الحكام، ج1، (ص62).

(3) ابن عابدين، حاشية ابن عابدين، ج2، (ص379).

الفرع الثاني: حكم أخذ الراتب التقاعدي في الفقه الإسلامي:

يعتبر عقد الراتب التقاعدي من العقود الحديثة، وهو من حزمة العقود المالية التي تجمع بين التبرع والمعاوضة، وينشأ نتيجة عقد الإجارة المعروف، وقد نشأ في الغالب من حاجة الناس إليه؛ والحاجة إليه مرتبطة بأسباب عديدة، وفي الأزمنة المتأخرة وفي أواخر القرن الماضي تحديداً، نظراً لتغير ظروف المجتمعات وطريقة العيش اشتدت حاجة المجتمع إلى هذا العقد بصورته الحالية، ويبقى السؤال عن مدى شرعية هذا التعامل وتوافقه مع الشريعة الإسلامية، خصوصاً وأنه نظام مستورد من الدول الغربية، وقد يكون الجزم بالحكم عليه ليس بالأمر اليسير.

أولاً: تحرير محل النزاع:

أ- إذا كان التقاعد تبرعاً صرفاً من الدولة، دون أن يستقطع من رواتب الموظف شيء، فهو عقد جائز بلا خلاف بين العلماء فيما يظهر؛ لأنه منحة وعطية من ولي أمر المسلمين لأحد من الناس، وهذا أمر جائز ولا مانع منه شرعاً.

وإذا كان التقاعد ناتجاً عن استقطاع من راتب الموظف فقط، ويعاوض عنه فيما بعد بالراتب التقاعدي، فهو عقد معاوضة صرفة، وهو داخل في التأمين التجاري وصورة من صورته بلا إشكال، ويجري عليه الخلاف الجاري في التأمين التجاري المشهور⁽¹⁾.

أي أن الاستقطاع للتأمين والمعاشات يكون من راتب الموظف وبدون أي مساهمة من الدولة.

ب- المستحقات المالية المشابهة للراتب التقاعدي، كمكافأة التقاعد، ومكافأة نهاية الخدمة، ومكافأة الادخار، والتصفية، ونحو ذلك، كلها، تأخذ حكم الراتب التقاعدي في جواز أخذه أو عدم جوازه فليس هناك فرق شرعي بين التصفية أو أخذ أقساط التقاعد⁽²⁾.

ج- اختلف الفقهاء المعاصرون في حكم أخذ الراتب التقاعدي من صاحب الراتب الأساس أو ممن يعولهم بعد موته، إذا كان أصل العمل مباحاً، وكان ناتجاً عن راتب الموظف وتسهم الدولة فيه بمقدار معين، على ثلاثة أقوال:

القول الأول: أن الراتب التقاعدي مباح، فيجوز التعامل بمعاشات التقاعد.

(1) الثنيان، التأمين وأحكامه، (ص254).

(2) الفنينسان، الفرق بين التقاعد والتأمين، موقع الإسلام اليوم. (موقع الكتروني).

وهو قول أكثر الفقهاء المعاصرين، وقد نسب الشيخ الدكتور عمر المترك حكاية الإجماع عليه إلى الشيخ مصطفى الزرقاء⁽¹⁾.

وهذا ما ذهب إليه الشيخ محمد بن إبراهيم مفتي الديار السعودية، وسماحة الشيخ عبدالعزيز بن باز، واللجنة الدائمة، والشيخ محمد العثيمين، والشيخ الدكتور عبدالله بن عبدالرحمن الجبرين - رحمهم الله جميعاً -.

وهو ما ذهب إليه مجمع الفقه الإسلامي، والمجمع الفقهي الإسلامي، وهيئة كبار العلماء، وما جاء أيضاً في فتاوى وتوصيات ندوات بيت الزكاة⁽²⁾.

وهذا نص فتوى اللجنة الدائمة في حكم أخذ الراتب التقاعدي: إذا كان الواقع كذلك جاز لك أخذ معاش التقاعد؛ لأنه مكافأة على الخدمة التي قمت بها مدة العمل في الحكومة⁽³⁾.

وقال الشيخ محمد العثيمين - رحمه الله -: وأما أخذه فلا بأس؛ لأنه جزء ادخرته الدولة من راتب الموظف عند الحاجة إليه⁽⁴⁾.

وقال في موضع آخر معاشات التقاعد ليس فيها شبهة؛ لأنها من بيت المال وليست معاملة بين شخص وآخر حتى نقول: إن فيها شبهة الربا، بل هي استحقاق لهذا المتقاعد من بيت المال، فليس فيها شبهة، تبقى على وظيفتك وتأخذ معاش التقاعد، وأرجو الله سبحانه وتعالى أن يجعل فيه البركة لك⁽⁵⁾.

أدلة القول الأول:

الدليل الأول: أن هذا النظام لا يتعارض مع قواعد الشريعة التي تهدف إلى التعاون والتكافل والعدل، والراتب التقاعدي يحقق ذلك ولا شك.

فهو مما طابت به أنفس من بذله، فيدخل في قول النبي ﷺ: "لا يحل مال امرئ مسلم إلا بطيب نفسه"⁽⁶⁾.

(1) المترك، الربا والمعاملات المصرفية، (ص420).

(2) الزحيلي، الفقه الإسلامي وأدلته، (10/ص561).

(3) الفتاوى الدائمة لهيئة العلماء (21/ص177)، الفتوى رقم (16335).

(4) العثيمين، مجموع فتاوى ورسائل فضيلة الشيخ محمد بن صالح العثيمين (18/ص175).

(5) المرجع السابق، (ص175).

(6) الألباني، صحيح الجامع، رقم (20/ص136).

أما كونهم لا يعطون إلا لمن ادخر، فإن ذلك من باب التشجيع على الادخار، حتى لا يتلاعب بعضهم بأمواله، بل يحفظ بعضها ليجده عند حاجته، فيكون ذلك حافزا للجميع على أن يدخروا ولا يفسدوا أموالهم ثم يفتقرون في النهاية⁽¹⁾.

والخلاصة: أن نظام التأمين التقاعدي بوجه عام تشهد لجوازه جميع الدلائل الشرعية في الشريعة الإسلامية وفقهها، ولا ينهض في وجهه دليل شرعي على التحريم، ولا تثبت أمامه شبهة من الشبهات التي يتوهمها القائلون بتحريمه⁽²⁾.

الدليل الثاني: أن الموظف متبرع بما يؤخذ منه لمن يحتاج إليه من زملائه، والدولة متبرعة كذلك بما تدفعه لموظفيها، فالعقد هنا ضمن عقود التبرع، والغرر الحاصل في الراتب التقاعدي من الأخذ والإعطاء معفو عنه؛ لأن الغرر معفو عنه في عقود التبرعات بخلاف عقود المعاوضات⁽³⁾.

الدليل الثالث: أن الراتب التقاعدي هو في الحقيقة بمثابة المنحة والعطية والمكافأة من الدولة، باعتبارها مسؤولة عن رعاياها من موظفيها وعائلاتهم، وما كان بمثابة العطية من الدولة فهو جائز لأنه من ولي أمر المسلمين ومن بيت المال⁽⁴⁾.

الدليل الرابع: أن المقرر في الشريعة أن الدولة في الإسلام مسؤولة عن مواطنيها جميعا، الموظفين منهم وغير الموظفين، فجعل هذا النظام التقاعدي لرعاية هذه الفئة الخاصة من المواطنين، وهم الذين التحقوا بالوظائف العامة، ثم تركوها من أجل التقاعد.

وقد لا تتمكن الدولة من الوفاء بمتطلبات هذه الفئة من المواطنين إلا إذا وضعت لهم مدخرات مدعومة من رواتبهم، فهو في الواقع من باب التعاون على البر الذي أمر الله تعالى به في كتابه⁽⁵⁾.

(1) موقع الشيخ عبدالله بن جبرين، رقم الفتوى (11843). (موقع الكتروني).

(2) أبحاث هيئة كبار العلماء (4/ص199-200)، مجلة البحوث الإسلامية، بحث التأمين (20/ص44-45).

(3) الزرقاء، نظام التأمين، (ص145)، شبير، المعاملات المالية المعاصرة، (ص95).

(4) المترك، الربا والمعاملات المصرفية، (ص420)، مجلة البحوث الإسلامية، مرجع سابق (20/ص45).

(5) بلتاجي، عقود التأمين من وجهة الفقه الإسلامي، (ص186).

مناقشة أدلة القول الأول:

1- دعوى أنه قد شهدت جميع الدلائل الشرعية في-الشرعية الإسلامية وفقهها- بجواز نظام التقاعد، مجرد دعوى مبالغ فيها ليس معها من الأدلة الصحيحة ما يعتمد عليه فيها فضلا عن أن يكون لها أدلة لا تقوم أمامها شبهة توهم المنع.

2- دعوى أن علماء الشريعة كافة في عصرنا أقرروا نظام التقاعد دون أية شبهة، فيه من المبالغة مما في سابقه، فإن المسألة نظرية، ويوجد من العلماء المعاصرين من يخالف فيها.

3- عدم التسليم بأن هذا العقد من عقود التبرع، فالموظف غير متبرع بما يؤخذ منه، بدليل استقطاع النسبة من راتبه جبرا عليه، ولا خيار له في الاستقطاع، فهو أقرب لعقود الإذعان، وليس التبرع.

4- لا يسلم بأن الدولة متبرعة، حيث تستثمر ما تأخذه من الموظف وتعطيه ما ينتج عن هذا الاستثمار فيما بعد على شكل راتب تقاعدي .

5- لو سلمنا أن هذا العقد من عقود التبرع، فإن الفقهاء- رحمهم الله -نصوا على أن الهبة بشرط العوض تعتبر بيعا، وتجري مجرى المعاوضة، فالراتب التعاقدى يأخذ حكم المعاوضات.

6- لا يسلم بأن هذا العقد من قبيل التبرعات، لأنه لا يجتمع الإلزام والتبرع في عقد واحد.

7- لو سلم بأنه من قبيل التبرع، فإنه ليس من قبيل التبرعات المحضة، فهو خليط من التبرع والمعاوضة، وليس تبرعا محضا؛ لمشاركة الموظف فيه من راتبه.⁽¹⁾

8- هذا العقد مبني على الإلزام والإذعان، فليس الموظف فيه بالخيار، فهو في الواقع عقد تأمين إلزامي على الحياة، وعقود التأمين التجاري لا يجوز الدخول فيها حتى مع الإلزام بها، إذ لا يجوز الإلزام بالمحرمات، وإذا أُلزم الإنسان بالدخول في هذا النظام، فلن يلزم بأخذ ما يترتب عليه بعد التقاعد، وإذا أُجبر بالأخذ منه فلن يجبر على استرداده فيما بعد.

القول الثاني: أن الراتب التقاعدي محرم، فلا يجوز أخذه ولا التعامل به.

وهو قول الشيخ عبدالرحمن البراك- حفظه الله-، ونسب إلى الشيخ عبدالرزاق عفيفي- رحمه الله⁽²⁾.

(1) الثنيان، التأمين وأحكامه، (ص260).

(2) مجلة البحوث الإسلامية، بحث التأمين(20/ص44)، الثنيان، المرجع السابق، (ص283).

وصدر من اللجنة (اللجنة الدائمة لهيئة العلماء في السعودية) فتوى بمنع نظام الادخار في شركة (أرامكو)، لعل أن الزيادة على الحسوم ربا⁽¹⁾.

وقال فضيلة الشيخ عبدالرحمن البراك-حفظه الله-: "التأمين نظام اقتصادي غربي جلبه المسلمون وطبقوه في المجتمعات الإسلامية، دون مبالاة بما تقتضيه الأحكام الشرعية، وهو أنواع كثيرة، ومنها: التأمين للموظف والعامل؛ إذ يقتطع من مرتبه كل شهر مبلغ معين، فإذا عجز عن الخدمة، أو بلغ سنا معينة، وهي سن التقاعد المبكر أو النهائي، كان له الحق في مرتب شهري مدة حياته، وبعد موته لمن كان يعولهم من العاجزين والفاصرين، وإن قدر أن يموت عند سن التقاعد أو قبله، ولم يترك أحدا يستحق في النظام مرتب التقاعد، ذهب كل ما دفعه من الأقساط مدة عمله طالت أو قصرت، وهذا النظام يتضمن الغرر والربا، فهو حرام⁽²⁾.

أدلة القول الثاني:

الدليل الأول: القياس على نظام التأمين التجاري، فنظام التقاعد بوضعه الحالي هو نوع من أنواعه الأشد حرمة؛ لأنه تأمين على الحياة البشرية، وحينئذ فهو يتضمن ما في التأمين التجاري من المخالفات الشرعية وزيادة.

فهو يتضمن عدداً من المحظورات الشرعية، منها:

1. وجود الربا بنوعيه؛ لأن حقيقة الراتب التقاعدي أنه من بيع النقود بالنقود، وكلاهما مجهول المقدار، فالموظف يدفع مالا على أقساط قليلة فيأخذ أكثر منها عند تقاعده من الوظيفة، وهذا هو ربا الفضل، ولما كان أحد العوضين فيها مؤجلا إلى أجل غير مسمى كان متضمنا لربا النسبية، فهذا العقد في الواقع مبني على الربا.

2. وجود القمار فيه؛ من جهة أن الراتب التقاعدي يعتمد على الحظ، فقد يدفع أقساطا يسيرة ثم يستحق مبالغ كبيرة، أو العكس؛ فيدفع مبالغ كبيرة ولا يستحق شيئا، كما لو مات ولم يترك من يستحق عنه هذا الراتب التقاعدي فيضيع عليه جميع ما دفع.

3. وجود الغرر فيه؛ لأن هذا الراتب التقاعدي قائم في أصله على الاحتمال، كجميع عقود التأمين.

(1) موقع الشيخ عبدالله بن جبرين، رقم الفتوى (11843)، (موقع الكتروني).

(2) موقع المسلم، فتوى للشيخ عبدالرحمن البراك، (موقع الكتروني).

4. مخالفة حقوق الميراث؛ لأن صاحب الراتب التقاعدي إذا مات فاستحقاقه يوزع على من يعولهم فقط كالبنات اللاتي لم يتزوجن، حسب نظام التقاعد، بصرف النظر عن قواعد الميراث المعروفة في الفقه الإسلامي.

وعليه فالراتب التقاعدي نظام تأميني، يساوي عقود التأمين في التحريم، ولا وجه للتفريق بينهما⁽¹⁾.

الدليل الثاني: كيفية استثمار أموال التقاعد من صناديق التقاعد، فهي لا تخلو من شبهة الاستثمار الربوي، أو الاستثمار في أمور محرمة شرعاً.

فأموال الرواتب التقاعدية تعطى المؤسسة العامة للتقاعد والمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، وهي تستثمرها في طرق متعددة، وقد يكون منها ما هو غير شرعي، وهذا لا يجوز.

الدليل الثالث: ويمكن أن يستدل لهم بأن العلاقة بين الموظف والمؤسسة العامة للتقاعد محكومة بنظام موضوع للجميع، ولا يمكن تغيير بنوده وقت التعاقد الوظيفي، وليس للموظف الحق في التعديل على بنود هذا الاتفاق، وهذا معنى العقد الإذعائي، فهو كسائر العقود الإذعائية في شركات الخدمات وغيرها.

مناقشة أدلة القول الثاني:

1- لا يسلم بصحة القياس، فقياس نظام التقاعد على عقود التأمين التجاري غير صحيح، فإنه قياس مع الفارق، لأن ما يعطى من التقاعد حق التزم به ولي الأمر باعتباره مسؤولاً عن رعيته، ووضع له نظاماً راعى فيه مصلحة أقرب الناس إلى الموظف، ونظر إلى مظنة الحاجة فيهم⁽²⁾.

2- أن نظام التقاعد من باب التبرعات، وليس من باب المعاوضات المالية بين الدولة وموظفيها، وعلى هذا لا شبه بينه وبين التأمين الذي هو من عقود المعاوضات المالية التجارية التي يقصد بها استغلال الشركات للمستأمنين، والكسب من ورائهم بطرق غير مشروعة؛ لأن ما يعطى في حالة التقاعد يعتبر حقاً التزم به من حكومات مسؤولة عن رعيته، وتصرفها لمن قام بخدمة الأمة كفاء لمعروفه⁽³⁾.

(1) الثنيان، التأمين وأحكامه، (ص261-262).

(2) قرارات المجمع الفقهي الإسلامي، الدورات (7-1)ص(29)، وقرار هيئة كبار العلماء، فتاوى اللجنة الدائمة (15/ص285)، المترك، الربا والمعاملات المصرفية، (ص420).

(3) قرارات المجمع الفقهي الإسلامي، الدورات (7-1)ص(29)، وقرار هيئة كبار العلماء، وفتاوى اللجنة الدائمة (ج15/ص285)، المترك، مرجع سابق، (ص420).

3- أن التأمين التجاري مسألة خلافية بين الفقهاء المعاصرين، فمن أهل العلم من أجازته، والمسائل المختلف فيها لا يقاس عليها .

4- أن بعض من قال بتحريم التأمين التجاري، قال بجوازه للمؤمن عليه إذا أُجبر عليه من قبل ولي الأمر؛ فإن فرض المختلف فيه من قبل ولي الأمر يجعله جائزا في حق من أُجبر عليه، ويرتفع الإثم عنه.

5- عدم التسليم بفرضية وجود الربا في الراتب التقاعدي، إذ حقيقة الأمر أن ما دفعته الدولة من نسبة هو تبرع وليس لقاء عمل، إذ مقابل العمل هو الراتب الشهري الذي يستلمه الموظف آخر الشهر، فهذا من الدولة شبيهه بالمكافأة، فلا وجه للقول بأنه عقد ربوي⁽¹⁾.

6- المعارضة؛ فيصدق هذا الاستثمار المشبوه أيضا على الحكومات تستثمر الراتب الأساس، لأن جميع الأموال الفائضة لديها بالطريقة نفسها، ولم يقل أحد بتحريم الوظائف الحكومية، وأخذ الرواتب عليها؛ لكونها تستثمر بهذه الطريقة.

القول الثالث: التفصيل في حكم الراتب التقاعدي.

فإن كان هذا الراتب من جهة حكومية فلا شيء فيه، ويجوز أخذه والتعامل به.

وإن كان من جهة أهلية خاصة كالشركات ونحوها فلا يجوز أخذه ولا التعامل به، إن كان الدخول في هذا العقد اختياريا، وإن كان إجباريا فيجوز المشاركة فيه، ويرتفع الإثم عن من أُجبر عليه، وعدم الانتفاع بالقدر الزائد، فلا يحل أخذ أكثر مما أخذ منه، بل يترك الباقي، أو يوزعه في وجوه الخير، وقال به الشيخ محمد المنجد -حفظه الله-⁽²⁾.

جاء في حكم الراتب التقاعدي عند أصحاب هذا القول، "لا يخلو الحال إما أن تكون هذه المؤسسة تعد من المؤسسات الحكومية يعتمد موردها أو بعضه على الخزينة العامة، فلا حرج في أخذ هذا المعاش.

وإما أن تكون هذه المؤسسة تجارية محضة- فيكون حينها التأمين تجاريا -فلا يخلو الأمر من حالين:

(1) موقع الإسلام اليوم، التقاعد والفوائد الربوية، أ. د. سعود الفنينان، (موقع الكتروني).

(2) موقع الإسلام سؤال وجواب، الشيخ محمد المنجد سؤال رقم(42567)، حكم الاشتراك في نظام التقاعد، (موقع الكتروني).

- **الحال الأول:** أن يكون قد أجبر من خلال نظام البلاد على هذا العقد، فلا يظهر فرق حينئذ من حيث الحكم بين هذه الحالة وكون المؤسسة حكومية، باعتبار اتحاد المآل، ولا حرج أن يأخذه.

أدلة القول الثالث:

الدليل الأول: أن الاشتراك في نظام التقاعد في الجهات غير الحكومية نوع من الميسر، وذلك لأنه قد يشترك في هذا النظام عدة أشهر ثم يصاب بإعاقة أو يتوفى، فيحصل هو أو ورثته على مال أكثر بكثير مما أخذ منه، وقد يدفع كثيرا من الأقساط ويكون ما أخذه منهم أقل مما دفعه، وهذا هو الميسر، بخلاف المشاركة في نظام التقاعد مع الجهات الحكومية، فليس فيها مبدأ المعاوضة، لأن الحكومة أو بيت المال مسؤول عن الإنفاق على الرعاية إذا احتاجوا⁽¹⁾.

الدليل الثاني: إذا كان الاشتراك في هذا النظام اختياريًا، فبإمكان الإنسان عدم الدخول فيه، فهو عقد محرم يمكن التحرز منه، فلا يجوز المشاركة فيه⁽²⁾.

مناقشة أدلة القول الثالث:

1- عدم التسليم بوجود الفرق بين النظامين؛ فنظام التقاعد الحكومي قريب الشبه من نظام التقاعد غير الحكومي، ومتطابق معه في الفكرة دون تفاصيلها، فالفرق بين النظامين لا يؤثر في حكم الراتب التقاعدي.

2- عدم التسليم بأن نظام التقاعد يمكن أن يكون اختياريًا، ولو سلم فإن المجبر عليه أيضا يستطيع الاستغناء عن الراتب التقاعدي وعدم أخذه في حال تقاعده.

الترجيح:

يترجح -والله أعلم- القول الأول، وهو أن الراتب التقاعدي جائز، من حيث التعامل به، والدخول والاشتراك فيه، ومن حيث كونه من المكاسب المباحة الحلال وذلك للأمر الآتية⁽³⁾:

(1) موقع الإسلام سؤال وجواب، الشيخ محمد المنجد سؤال رقم(42567)، حكم الاشتراك في نظام التقاعد. (موقع الكتروني).

(2) المرجع السابق، (موقع الكتروني).

(3) الدوسري، حكم أخذ الراتب التقاعدي فقهاً، (ص205).

1. أن المقصود الأساس من هذا التعامل التكافل والتعاون على إيجاد مصدر دخل ثابت للموظف بعد تقاعده، وهذا المعنى جاءت عموميات الشريعة الإسلامية به.
2. أن الإنسان مطالب شرعا بأن يدخر المال لنفسه ولأهله، حتى إذا احتاجه وجده، فلا يلجأ إلى السؤال المذموم، وهذا النظام يكفل هذا الأمر، ويعين الموظف على نفسه، حيث إن الكثير من الناس لا يحسن الادخار والاقتصاد في أمواله.
3. أن هذا التعامل يفارق التأمين التجاري في طريقته ومضمونه وأهدافه، فلا يلحق به.
4. أن الاشتراك في عقد الإجارة الذي يترتب عليه الراتب التقاعدي جائز شرعا، وما تضمنه هذا العقد من الشروط الأصل فيها الجواز ما لم يرد الدليل على تحريمه كما هي قاعدة العقود والشروط المعروفة.

الفصل الثالث

الآثار المترتبة على قرار الإحالة على التقاعد المبكر

الفصل الثالث

الآثار المترتبة على قرار الإحالة على التقاعد المبكر

تقوم فكرة التقاعد وفلسفته على حماية وصون كرامة الموظف، بحيث لا يقع تحت طائلة العوز والحاجة وتوفير مستوى لائق من العيش يسمح له بالاستغناء عن العمل والحاجة للآخرين؛ لذا فقد تم تخصيص معاش تقاعدي للموظف يحفظ كرامته، وعليه فإن الحقوق التقاعدية تعتبر أهم فروع الضمان الاجتماعي من الناحية الإنسانية، فهي حقوق مكتسبة لأولئك الذين أعطوا كل جهودهم وطاقاتهم أثناء حياتهم الوظيفية المنتجة، فجاء قانون التقاعد هادفاً إلى منح الضمان والاستقرار للمتقاعد وأفراد أسرته الذين كان يعيلهم فيصبح حقاً يتلقاه المستحقون من نظام التقاعد مباشرة.

ولأن النفس البشرية غير معصومة عن الخطأ، وضماناً وحفظاً لحقوق الموظف من الضياع أو الإهدار، كانت الرقابة القضائية هي الضمانة الحقيقية لحقوق وحرريات الأفراد، كما أنها تقيم حماية وضمان لحقوق الإدارة والمصلحة العامة، فهي تشكل ضماناً ومجالاً حقيقياً لإقامة التوازن والتكافؤ بين المصالح المتعارضة سواء كانت متصلة بالمصلحة العامة أو الخاصة، كما أنها تعد مجالاً حقيقياً لإقامة العدل بين جميع الأطراف نظراً لما يتمتع به القضاء من الحيادة والاستقلال.

حيث سنقسم هذا الفصل الى مبحثين:

المبحث الأول: حقوق المستفيدين من التقاعد المبكر

المبحث الثاني: الرقابة الإدارية والقضائية على قرار الإحالة على التقاعد المبكر

المبحث الأول

حقوق المستفيدين من التقاعد المبكر

في مقابل خدمات الموظف التي قدمها وعمره الذي أفناه في خدمة الدولة، لا بد من توفير معاش تقاعدي يحفظ كرامتهم ويؤمن حياتهم وحياة أولادهم وعائلاتهم من بعدهم، وذلك من خلال التشريعات التقاعدية التي تنظم وتحدد إجراءات وآليات استحقاق التقاعد للموظف العام هذه التشريعات التي تقوم على فكرة التضامن بين الحكومة والموظفين من خلال إقرار الحقوق التقاعدية التي تهدف إلى تغطية أخطار الشيخوخة والوفاة والعجز وما يترتب على ذلك من انقطاع للدخل، ولقد بينت قوانين التقاعد حقوق الموظف المتقاعد سواء كان راتب تقاعدي أو مكافأة نهاية الخدمة، وبينت بالتفصيل كيفية حساب المعاش التقاعدي، وكيفية توزيعه على ورثته المستحقين من بعده.

حيث سنتناول هذا المبحث في مطلبين:

المطلب الأول: آلية احتساب الحقوق التقاعدية للمتقاعدين

المطلب الثاني: توزيع الحقوق التقاعدية على المستفيدين من تقاعد المتوفى.

المطلب الأول: آلية احتساب الحقوق التقاعدية للمتقاعدين

سنتناول في هذا المطلب آلية احتساب الحقوق التقاعدية للموظف المتقاعد، وذلك وفقاً لقوانين التقاعد السارية في فلسطين، وذلك حسب الفروع التالية:

الفرع الأول: تسوية المعاش التقاعدي وفقاً لقانون التقاعد المدني رقم (34) لسنة 1959م.
أولاً: حساب المعاش التقاعدي:

لقد حدد المشرع الراتب بموجب نص المادة (195) من الفصل السادس والتي تنص على: "يحسب راتب التقاعد الشهري للموظف الذي يستحق التقاعد على أساس ضرب مجموع عدد أشهر خدمته المقبولة للتقاعد في راتبه الشهري الأخير وتقسيم حاصل الضرب على 600 ولا يجوز أن يتجاوز راتب التقاعد الشهري بنسبة 75% من راتب الموظف الشهري الأخير"⁽¹⁾.

ونلاحظ أن القانون قسم مدة الخدمة على 600 على أن لا يتجاوز الراتب 75% شرط يؤدي إلى انخفاض الراتب مهما بلغت مدة الخدمة وفي أي حال من الأحوال لن يتجاوز وقد لا يصل إلى 75% كون الراتب المقصود هنا هو الراتب الأساسي وفقاً لتعريفات القانون ولكن أجريت لهذه المادة بعدة تعديلات نوردتها بتسلسل وفق الآتي:

1- تعديل بموجب الأمر العسكري رقم (785) والذي ورد فيه تعديل الراتب وقد شمل قانون التقاعد تعريف الراتب بالراتب الأساسي بدون أي علاوات، ولكن التعديل أصبح يشمل الراتب والعلاوات المعروفة بعلاوة طبيعة العمل أو علاوة المهنة وفقاً لمصطلحات قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، وبهذا قامت اللجنة في حينه باحتساب الراتب التقاعدي على أساس الراتب والعلاوة بموجب الأمر العسكري وأخذت اللجنة على عاتقها احتساب الراتب التقاعدي ما قبل صدور الأمر العسكري 87/2/1 على الراتب الأساسي وبعد هذا التاريخ على أساس الراتب والعلاوة وجمع المعادلتين في راتب تقاعدي واحد⁽²⁾.

2- تعديل قسمة الراتب إلى 450 بدلاً من 600، وتم عرض تعديل هذه المعادلة بما ورد من وزارة التربية والتعليم في العام 1997م بموجب كتابه تم رفعه للرئيس ياسر عرفات وقد دُيّل الكتاب مع الموافقة واقتصر التعديل على موظفي وزارة التربية وأخذ وزارة الصحة حذوها

(1) المادة رقم (19) من قانون التقاعد المدني الفلسطيني رقم (34) لسنة 1959م.

(2) الأمر العسكري رقم (785)، الصادر عن الإدارة المدنية بشأن تعديل احتساب الراتب سنة 1987م.

وحصلت على نفس القرار وأصبح قرار الرئيس في عام 2001م بتعديل القسمة على 450 لكافة الموظفين الخاضعين لأحكام قانون التقاعد والقرار سارياً وتتم بموجبه تسوية الراتب.

3- تعديل من احتساب الشهر الأخير إلى معدل الراتب الشهري لآخر ثلاث سنوات وفقاً لأحكام المادة (14) فقرة (1) من القرار بقانون رقم (5) لسنة 2007م والتي تنص على "يسوى المعاش على أساس متوسط رواتب آخر ثلاث سنوات معتمدة لغايات التقاعد"، وبالتالي الصورة الثانية لمعادلة احتساب التقاعد وفقاً للقانون وتعديلاته هي:

مجموع أشهر الخدمة المقبولة للتقاعد × الراتب والعلاوات

450

على أن لا يتجاوز 75% معدل رواتب آخر ثلاث سنوات⁽¹⁾.

4- تعديل علاوة المتقاعد لتصل إلى 300 شيكل لكافة الأنظمة، بدلا من 8.04 شيكل.

أما بالنسبة للمكافأة فتصرف لمن لا يستحق معاشاً تقاعدياً عند نهاية خدمته ولكن المشرع حدد أن استحقاق المكافأة للموظف إذا كان مصنفاً وأحيل على التقاعد وأنهيت خدمته وكان عنده خدمة غير مصنفة أو غير مقبولة للتقاعد وكانت خمسة أشهر فأكثر فيعطى مكافأة عن خدمته غير المصنفة بالإضافة إلى ما يستحق من أحكام هذا القانون على الخدمة المصنفة أو المقبولة للتقاعد⁽²⁾.

ثانياً: حساب راتب الاعتلال:

أ- الموظف المعتل أو العاجز بسبب الوظيفة:

إذا أنهيت خدمة الموظف لعدة مقعدة نشأت بسبب قيامه بالوظيفة، أو إذا أنهيت خدمته لعجزه عن مواصلة العمل من جراء مخاطرته بحياته لإنقاذ حياة غيره أو بسبب استهدافه لخطر الموت لمصلحة عامة أو لغاية إنسانية، أو بسبب خطر استهداف له أو اعتداء تعرض له أثناء قيامه بالوظيفة أو من أجل قيامه بوظيفته فيعطى راتب تقاعد إذا كان قد أكمل عشر سنوات خدمة مقبولة للتقاعد، ويعطى مكافأة إذا كانت خدمته المقبولة للتقاعد أقل من عشر سنوات، وفي كلتا الحالتين يعطى الموظف بالإضافة إلى راتب التقاعد أو المكافأة راتب اعتلال يعادل:

(1) المادة (14) فقرة (1) من القرار بقانون رقم (5) لسنة 2007م، بشأن تعديل قانون التقاعد العام الفلسطيني 2007م.

(2) المادة (16) من قانون التقاعد المدني الفلسطيني رقم (34) لسنة 1959م.

أ- 60/5 من راتبه الشهري الأخير إذا كانت قدرته على إعالة نفسه قد تعطلت تعطيلاً خفيفاً.
ب- 60/10 من راتبه الشهري الأخير إذا كانت قدرته على إعالة نفسه قد تعطلت تعطيلاً جزئياً.

ت- 60/15 من راتبه الشهري الأخير إذا كانت قدرته على إعالة نفسه قد تعطلت تعطيلاً جسيماً.

ث- 60/20 من راتبه الشهري الأخير إذا كانت قدرته على إعالة نفسه قد تعطلت تعطيلاً كلياً⁽¹⁾.

ب _ الموظف المعطل أو المريض لأسباب لا تتعلق بالوظيفة:

إذا أنهيت خدمة الموظف لعدة مقعدة لم تنشأ عن قيامه بالوظيفة أو لعدة أو مرض مزمن يجعله بحكم المقعد أو يجعله عاجزاً عن إعالة نفسه بنفسه دون معونة غيره كالجنون والفالج والعمى وتعطل الأطراف وغيرها ولم تكن تلك الحالة ناشئة عن سبب من الأسباب الواردة في بند (أ) فيعطى راتب تقاعد إذا كان مكماً عشر سنوات خدمة مقبولة للتقاعد ويعطى مكافأة إذا كانت خدمته المقبولة للتقاعد أقل من عشر سنوات، وتؤيد الحالة الصحية المشار إليها في المادتين السابقتين بتقرير من اللجنة الطبية العليا أو أية لجنة طبية حكومية أخرى تقوم مقامها⁽²⁾.

وعلى الموظف الذي يعطى راتب اعتلال أن يمثل للفحص الطبي في المكان والزمان اللذين تعينهما وزارة المالية لهذه الغاية كلما طلبت منه ذلك على أن لا يزيد الفحص عن مرة كل سنتين، وإذا تبين بنتيجة الفحص الطبي أن هنالك تحسناً في حالته الصحية فيخفص راتب الاعتلال كلما خفت العلة حسب درجات قدرته على إعالة نفسه الموضحة في المادة السابعة والعشرين ويلغى الراتب كله إذا شفي من علته⁽³⁾.

ثالثاً: الحقوق التقاعدية للموظف المتوفى أثناء الخدمة:

(1) المادة (27) من قانون التقاعد المدني الفلسطيني رقم (34) لسنة 1959 .

(2) الحلو، ماجد عطا، إصلاح قطاع التقاعد في فلسطين، (ص98).

(3) المادة (30) من قانون التقاعد المدني الفلسطيني رقم (34) لسنة 1959م.

إذا توفي موظف أثناء وجوده في الخدمة وكان مكماً عشر سنوات خدمة مقبولة للتقاعد فتعطى عائلته راتباً تقاعدياً وفق أحكام هذا القانون، وأما إذا نقصت خدمته عن عشر سنوات فتعطى مكافأة⁽¹⁾.

الفرع الثاني: تسوية المعاش التقاعدي وفقاً لقانون التأمين والمعاشات رقم (8) لسنة 1964م.

أولاً: حساب المعاش التقاعدي:

يسوى الراتب الخاضع للتقاعد وفقاً للمرتب أو الأجر الأساسي مضافاً إليه إعانة غلاء المعيشة دون الإعانة المستحقة عن الأولاد، ويعتبر في حكمه المرتب أو الأجر المقطوع.

والراتب الذي تحتسب بموجبه حقوق نهاية الخدمة، يسوى على أساس المتوسط الشهري للمرتبات المستحقة للمنتفع خلال السنتين الأخيرتين من مدة خدمته المحسوبة في المعاش وفقاً لأحكام هذا القانون، وفي حساب هاتين السنتين يعتبر الشهر الذي انتهت فيه الخدمة شهراً كاملاً⁽²⁾، ويسوى المعاش على أساس المرتب الأخير الذي دفع للمنتفع خلال مدة خدمته المحسوبة في المعاش وفقاً لأحكام هذا القانون بمراعاة التغيرات التي تطرأ من حين لآخر على مرتبات المستخدمين ذوي نفس الدرجة والأقدمية في الجهاز الحكومي في المنطقة، ويسوى المعاش على أساس متوسط رواتب آخر ثلاث سنوات معتمدة لغايات التقاعد وذلك اعتباراً من تاريخ 2007/08/23.

ومعادلة احتساب الراتب التقاعدي أُجري عليها عدة تعديلات وفق الآتي:

أ- تسوى المعاشات بواقع جزء من خمسين جزءاً من متوسط المرتبات المحسوبة وفقاً لأحكام المادة (15)، وذلك عن كل سنة من سنوات الخدمة المحسوبة في المعاش وفق المعادلة التالية:

الراتب الشهري الأخير × 2% × عدد سنوات الخدمة

ب- تسوى المعاشات بواقع جزء من أربعين جزءاً من مبلغ المرتب الأخير وفقاً لأحكام المادة (15) وذلك عن كل سنة من سنوات الخدمة المحسوبة في المعاش وفق المعادلة التالية:

الراتب الشهري الأخير × 2.5% × عدد سنوات الخدمة

(1) المادة (40) من قانون التقاعد المدني الفلسطيني رقم (34) لسنة 1959م.

(2) المادة رقم (15) من قانون التأمين والمعاشات الفلسطيني رقم (8) لسنة 1964م.

ج- الاحتساب ما بعد تاريخ 23/8/2007 وفقا للمعادلة التالية:⁽¹⁾

متوسط راتب آخر 3 سنوات × 2.5% × عدد سنوات الخدمة

د- تضاف العلاوة الشخصية:

1- تدفع علاوة شخصية مقدارها 125 ليرة شهريا أو بمقدار آخر يحدده قائد المنطقة من حين لآخر.

2- اعتبارا من تاريخ 1/5/2004 تم تعديلها الى 150 شيكل.

3- اعتبارا من 23/8/2007 تم تعديلها لتصبح 300 شيكل.

ثانياً: المعاش التقاعدي وفق مدة الخدمة:

سن التقاعد الإلزامي: بلوغ الستين من العمر، وإذا ما توفر لدى المتقاعد الحد الأدنى من الخدمة المقبولة للتقاعد لمنح راتب تقاعدي وهي خمسة عشر عاماً مقبولة لغايات التقاعد. في حالة بلوغ الستين من العمر دون إكمال خمسة عشر عاماً من الخدمة يتم التعامل في تسوية حقوقه كالاتي:

أ- يحق للموظف الذي بلغ الستين من العمر وأكمل أكثر من 9 سنوات خدمة مقبولة لغايات التقاعد التقدم بطلب شراء خدمة لإكمال خمسة عشر عاماً والحصول على راتب تقاعدي⁽²⁾.

ب- الحصول على مكافأة تحسب على أساس 15% من المرتب السنوي عن كل سنة من سنوات الخدمة في حال عدم التقدم بطلب لشراء سنوات خدمة للحصول على راتب تقاعدي⁽³⁾.

ج- يحق للموظف الذي بلغ الستين من العمر ولم يكمل 9 سنوات خدمة مقبولة لغايات التقاعد، التقدم بطلب للحصول على راتب تقاعدي أساسياً مبلغه 700 شيكل يصرف بناء على توصية من وزارة الشؤون الاجتماعية بعدم وجود مصادر دخل للمتقاعد كما أنه يصرف للمتقاعد نفسه ولا يورث، هذا بالإضافة إلى مبلغ المكافأة المذكور في البند السابق⁽⁴⁾.

(1) المادة رقم (14) من قرار الرئيس الفلسطيني رقم (5) لسنة 2007م بشأن تعديل قانون التقاعد العام.

(2) المادة رقم (113) من قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم (7) لسنة 2005م.

(3) المادة رقم (23) من قانون التأمين والمعاشات الفلسطيني رقم (8) لسنة 1964م.

(4) المادة رقم (120) من قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم (7) لسنة 2005م.

على أن الحد الأعلى لنسبة الراتب التقاعدي: 1- يجب ألا يجاوز الحد الأقصى للمعاش في الشهر ثلاثة أرباع متوسط المرتبات المشار إليها في المادة (15) (سقف أعلى 75%).

تم تعديل البند (1) اعتباراً من 1/2/1974 بحيث لا يجوز أن يزيد الحد الأقصى للمعاش الشهري عن 70% من المبلغ المحدد في المادة وبقيت هذه النسبة دون أي تعديل.

بحيث أن ما زادت الحد الأعلى للراتب التقاعدي: تدفع مكافأة (15%) من الراتب الشهري الأخير لكل سنة خدمة مثال: موظف مدة خدمته (25) سنة منتفع بأحكام قانون التأمين والمعاشات رقم (8) لسنة 1964م، ومتوسط راتبه الإجمالي الخاضع للتقاعد لآخر ثلاث سنوات (3000) شيكل، والعلاوة الاجتماعية له (80) شيكل.

المعاش التقاعدي يصرف على النحو التالي:

$$\text{نسبة المعاش} = 2.5\% \times 25 = 62.5\% \text{ بحد أقصى } 70\%$$

$$\text{مبلغ المعاش التقاعدي} = 3000 \times 62.5\% = 1875 + 300 \text{ علاوة شخصية} \\ +80 \text{ علاوة عائلية.}$$

$$\text{مبلغ المعاش} = 2255 \text{ شيكل.}$$

ثالثاً: المعاش التقاعدي في حالتي العجز الصحي والوفاة:⁽¹⁾

أ- الحقوق في حال العجز الطبي أو الوفاة الغير ناشئ عن العمل: لا يشترط حد أدنى لسنوات الخدمة، ويربط المعاش بحد أدنى 40% من متوسط الرواتب المذكور أو على أساس مدة خدمة المنتفع الفعلية المقبولة في المعاش مضافاً إليها 3 سنوات أي المعاشين أكبر بشرط إلا تزيد المدة المضافة عن المدة المتبقية لبلوغ المنتفع سن التقاعد.

ب- في حال الوفاة أو العجز الطبي الناشئ عن العمل: يسوى المعاش على أساس ثلاثة أرباع المرتب الأخير مهما بلغت الخدمة، أما غير حالات بلوغ سن التقاعد لا تستحق أية مكافأة إذا قلت مدة الخدمة عن ثلاث سنوات.

وفي حساب المعاش أو المكافأة ومبلغ التأمين يدخل في تقدير المرتب الأخير ما يكون قد استحقه المنتفع من زيادة في مرتبه ولو لم يكن قد حل موعد صرفها⁽²⁾.

(1) المادة رقم (24) من قانون التأمين والمعاشات الفلسطيني رقم 8 لسنة 1964م.

(2) المادة رقم (25) من قانون التأمين والمعاشات الفلسطيني رقم 8 لسنة 1964م.

الفرع الثالث: تسوية المعاش التقاعدي وفقاً لقانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (16) لسنة 2004م.

أولاً: تسوية المعاش التقاعدي:

إذا تغير أو اختلف سلم الرواتب والدرجات في وقت من الأوقات عن الذي كان قائماً عند انتهاء خدمة المنتفع فيسوى المعاش على أساس سلم الرواتب والدرجات الجديد وذلك اعتباراً من الشهر الذي يحصل فيه التغيير أو الاختلاف أيهما أفضل للمنتفع.

أ. النسبة التي يسوى فيها المعاش:

يسوى المعاش بواقع جزء من خمسة وثلاثين جزءاً من الراتب الشهري الأخير عن كل سنة من سنوات الخدمة المحسوبة في المعاش.

علماً أن القرار بقانون رقم (5) لسنة 2007 بشأن قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005 الصادر عن رئيس السلطة الوطنية حيث ألغي النص واستبدله بالنص التالي "يسوى المعاش لمن يستحق التقاعد على أساس 2.5% من كل سنة خدمة من متوسط الراتب لآخر ثلاث سنوات من سنوات الخدمة المقبولة لأغراض التقاعد"⁽¹⁾.

وقد انخفضت نسبة احتساب الراتب من 2.8% إلى 2.5% وذلك باستبدال النسبة من واقع خمسة وثلاثين جزءاً من الراتب الأخير إلى 40 جزءاً من متوسط الغايات الأولى من حيث تخفيض المعاش والتقارب على المعاشات الأخرى إضافة إلى تخفيض العبء المالي على الموازنة.

ب. الحد الأقصى للمعاش:

لا يجوز أن يزيد الحد الأقصى للمعاش الشهري عن (80%) من الراتب الشهري الأخير. وقد تم إلغاء النص وتم استبداله بموجب القرار بقانون الصادر عن الرئيس الفلسطيني بتاريخ 23/8/2007 حيث أصبح النص النهائي بموجب الفقرة (3) من المادة (14) بالنص التالي:

لا يجوز أن يزيد الحد الأقصى للمعاش الشهري عن (70%) من الراتب الشهري الأخير، وهذا النص يتقارب مع نص الفقرة (1) من نفس المادة والتي تفيد باحتساب الرواتب على متوسط آخر ثلاث سنوات وتطبيقه على جميع أحكام التقاعد أن يكون ذلك خطأً فنياً حيث

(1) المادة (14)، من القرار بقانون رقم (5) لسنة 2007 بشأن تعديل قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم (7) لسنة 2005.

تطبق هيئة التقاعد احتساب الراتب على متوسط آخر ثلاث سنوات وليس على آخر راتب وذلك على كافة أنظمة التقاعد السارية في فلسطين⁽¹⁾.

ثانياً: تسوية المعاش حال العجز الصحي والوفاة:

أ. تسوية المعاش في حالة العجز الصحي والوفاة بسبب طبيعي:

يستحق المعاش في حالة إنهاء الخدمة بسبب عدم اللياقة الصحية أو الوفاة مهما كانت مدة الخدمة ويربط المعاش بحد أدنى قدره (40%) من الراتب الشهري الأخير أو على أساس مدة خدمة المنتفع الفعلية المقبولة في المعاش مضافاً إليها ثلاث سنوات أي المعاشين أكبر بشرط ألا تزيد المدة المضافة عن المدة الباقية لبلوغ المنتفع سن التقاعد⁽²⁾.

ب. تسوية المعاش حال الوفاة والعجز الصحي نتيجة حادث:

يسوى المعاش في حالة إنهاء الخدمة بسبب الوفاة أو عدم اللياقة الصحية نتيجة حادث وقع أثناء تأدية العمل أو بسببه على أساس (80%) من الراتب الشهري الأخير مهما كانت مدة الخدمة ويعتبر في حكم الحادث الذي يقع أثناء الخدمة أو بسببها كل حادث يقع للمنتفع خلال فترة ذهابه لمباشرة العمل وعودته منه.

شريطة أن يثبت ذلك بتقرير شامل ومفصل عن ظروف الحادث مرفق بقرار إنهاء الخدمة ومعتمد من قائد المنطقة أو الجهاز وكذلك قرار من اللجنة الطبية العسكرية المختصة بالإضافة إلى التحقيق الذي تم لإثبات الحادث بمعرفة النيابة العسكرية.

وطراً تعديل على نص المادة من نفس القرار بقانون لنفس الأطراف واستبدال نسبة المعاش التقاعدي في الحد الأقصى إلى (70%) من متوسط رواتب آخر ثلاث سنوات بدلا من (80%) من الراتب الأخير⁽³⁾.

ثالثاً: أحكام صرف المكافأة

تصرف المكافأة في الحالات التالية:

1. عدم بلوغ الخدمة للمدة المقبولة للتقاعد.

(1) المادة (14)، من القرار بقانون رقم (5) لسنة 2007 بشأن تعديل قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم (7) لسنة 2005.

(2) المادة (27) من قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (16) لسنة 2004م.

(3) مزهر، الحقوق التقاعدية للموظف العام، (ص76).

2. إذا انتهت خدمة المنتفع ولم تكن مدة خدمته قد بلغت القدر الذي يعطيه الحق في المعاش وفقاً لأحكام هذا القانون استحق مكافأة خدمة على أساس (15%) من الراتب السنوي الأخير عن كل سنة من سنوات الخدمة، وفي غير حالات بلوغ سن التقاعد لا تستحق أية مكافآت إذا قلت مدة الخدمة عن ثلاث سنوات.

3. على أنه إذا أنهى المنتفع عمله قبل مرور ثلاث سنوات لأي سبب خلاف الاستقالة أو الإقالة التأديبية دون أن يتقاضى أي مبلغ آخر بموجب هذا القانون استحق مكافأة تحسب على أساس (10%) من راتبه السنوي الأخير عن كل سنة من سنوات الخدمة⁽¹⁾.

4. مكافأة الخدمة عن المدة الزائدة إذا زادت مدة خدمة المنتفع الفعلية عن الحد الأقصى لمدة الخدمة المقبولة للتقاعد عن (28) سنة وفقاً لأحكام هذا القانون أو زادت قيمة المعاش عن نسبة الحد الأقصى المنصوص عليه في هذا القانون تصرف مكافأة خدمة عن المدة الزائدة بما يعادل (20%) من الراتب السنوي عن كل سنة من سنوات الخدمة الزائدة⁽²⁾.

حيث أوجب التعديل⁽³⁾ تخفيض النسبة من (20% إلى 15%) أسوة بقانون التأمين والمعاشات رقم (8) لسنة 1964 لأجل الغايات السالفة الذكر، إضافة إلى طول خدمة المنتفعين بهذا القانون حيث تصل خدمتهم إلى خمسون عاماً، ووصلت مبالغ المكافأة إلى نصف مليون شيكل تقريباً، وهذا الأمر لازال عالقاً ويصرف بأجزاء متفرقة نظراً لعدم قدرة الموازنة على دفع هذه المستحقات.

الفرع الرابع: تسوية المعاش التقاعدي وفقاً لقانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005م وتعديلاته

يحتوي هذا القانون على نظامين للمنافع التقاعدية وتسويتها، وهي نظام المنافع المحددة ونظام المساهمات المحددة.

أولاً: نظام المنافع المحددة

للمشترك الحق في الحصول على المنافع التقاعدية في نظام المنافع المحددة وفقاً لما يلي:

(1) ماجد عطا الحلو، إصلاح قطاع التقاعد في فلسطين، (ص163).

(2) المادة (56) من قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (16) لسنة 2004م.

(3) القرار بقانون بشأن تعديل قانون التقاعد العام الفلسطيني الصادر بتاريخ 2007م.

أ- تقاعد الشيخوخة محسوبا على أساس (2%) عن كل سنة خدمة من متوسط الراتب لآخر ثلاث سنوات من سنوات الخدمة المحسوبة لأغراض التقاعد⁽¹⁾.

مثال: موظف مدة خدمته (25) سنة منتفع بأحكام قانون التقاعد العام رقم(7) لسنة 2005، ومتوسط راتبه الإجمالي الخاضع للتقاعد لآخر ثلاث سنوات (3000) شيكل، والعلاوة الاجتماعية له (80) شيكل، المعاش التقاعدي يصرف على النحو التالي:

$$\text{نسبة المعاش} = 25 \times 2\% = 50\% ، \text{ مبلغ المعاش التقاعدي} = 3000 \times 50\% =$$

$$1500 + 300 \text{ علاوة شخصية} + 80 \text{ علاوة عائلية، مبلغ المعاش} = 1880 \text{ شيكل}$$

ب- للمشارك الحق في الحصول على تقاعد العجز الصحي بمعدل (2%) عن كل سنة خدمة من متوسط الراتب لآخر ثلاث سنوات، مع مراعاة أن سنوات الخدمة المحسوبة لأغراض التقاعد هي عدد سنوات الخدمة الفعلية حتى تاريخ الإصابة أو العجز يضاف إليها نصف السنوات المتبقية حتى بلوغ سن التقاعد الإلزامي، بحيث لا تزيد سنوات الخدمة المحسوبة لأغراض التقاعد عن 35 سنة⁽²⁾.

- في حالة عدم وجود ثلاث سنوات خدمة لأغراض احتساب متوسط الراتب تحسب المنافع على أساس متوسط الراتب لسنوات الخدمة الفعلية.

- في حالة الوفاة يحصل الورثة على نفس مبلغ التقاعد الذي كان يحصل عليه المتوفى إذا كان متقاعداً قبل الوفاة، وفي حالة وفاة المشارك خلال الخدمة الفعلية، يحتسب الراتب التقاعدي وفقاً للأسس المعتمدة لاحتساب راتب العجز الصحي الواردة في (أولاً) فقرة (ب) من هذه المادة ويوزع الراتب التقاعدي ومبلغ التأمين على الورثة المستحقين وفقاً للجدول رقم (1)⁽³⁾.

- إضافة إلى المنافع الواردة في الفقرة (1) من هذه المادة للمشارك في حالة الوفاة أو عدم اللياقة الصحية بسبب عجز طبي دائم نتيجة لإصابة عمل أو حادث وقع أثناء تأدية العمل أو بسببه، الحصول على مبلغ من التأمين تؤديه له الهيئة معادلاً لنسبة من الراتب السنوي تبعاً للسن وفي تحديد السن تعتبر كسور السنة سنة كاملة⁽⁴⁾.

(1) بن علي، التقييم المالي والإداري والقانوني لتطبيق قانون التقاعد في فلسطين، (ص 85).

(2) المادة (25) من قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم (7) لسنة 2005م.

(3) المادة (34) من قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم (7) لسنة 2005م.

(4) الحلو، ماجد عطا، إصلاح قطاع التقاعد في فلسطين، (ص 132).

يتم احتساب راتب تقاعدي لموظفي القطاع العام الذين انتهت أو تنتهي خدماتهم بسبب بلوغهم سن ال(60) سنة (ولم يكملوا خدمة وظيفية محسوبة لأغراض التقاعد (15) سنة) تتحمل خزينة السلطة الوطنية الفلسطينية تقاعداً أساسياً لهم، وفقاً لللائحة تصدر عن مجلس الوزراء إذا لم يكن لهم دخل آخر، وفي حالة توفر مثل هذا الدخل أو الإعالة يدفع الفرق بين مبلغ التقاعد الأساسي والدخل الشهري فقط.

ثانياً: نظام المساهمات المحددة

ويعتبر نظام المساهمات المحددة بأنه نظام تقاعد يختار فيه فئات الموظفين المشمولة بالمساهمة بقيم محددة من رواتبهم ويحصل المتقاعد عليها كاملة إضافة إلى مساهمة الحكومة في هذا النظام⁽¹⁾، وله الحق في اختيار إحدى البدائل التالية:⁽²⁾

- أ- كامل المبلغ دفعة واحدة عند التقاعد.
- ب- مبلغ شهري على طول الحياة أو وفقاً لجدول متفق عليه.
- ج- توليفه من البدائل المذكورة في (أ+ب) من هذا البند.
- في حالة العجز يستطيع المشترك سحب كامل المبلغ كدفعة واحدة.
- في حالة وفاة المشترك يحصل المنتفعون على كامل المبلغ كدفعة واحدة ويوزع عليهم.

ثالثاً: استحقاق موظف له خدمة أقل من (15) سنة⁽³⁾:

يتم احتساب راتب تقاعدي لموظفي القطاع العام الذين انتهت أو تنتهي خدماتهم بسبب بلوغهم سن ال(60) سنة ولم يكملوا خدمة وظيفية محسوبة لأغراض التقاعد (15) سنة تتحمل خزينة السلطة الوطنية الفلسطينية تقاعداً أساسياً لهم، وفقاً لللائحة تصدر عن مجلس الوزراء إذا لم يكن لهم دخل آخر، وفي حالة توفر مثل هذا الدخل أو الإعالة يدفع الفرق بين مبلغ التقاعد الأساسي والدخل الشهري فقط.

1- يكون للموظف المحسوب له سنوات خدمة أقل من السنوات المطلوبة لاستحقاق راتب تقاعدي وفقاً لقوانين التقاعد السابقة المذكورة أعلاه والقانون الحالي الحق في شراء سنوات خدمة لأغراض التقاعد وفقاً لللائحة تصدر عن مجلس الوزراء.

(1) مزهر، الحقوق التقاعدية للموظف العام، (ص53).

(2) المادة (34) من قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم (7) لسنة 2005م.

(3) المواد (111-113) من قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم (7) لسنة 2005م.

2- يجب أن لا تزيد عدد السنوات المسموح بشرائها وفقاً لأحكام الفقرة (1) من هذه المادة عن نصف عدد السنوات المسجلة لصالح الموظف في نظام التقاعد وفقاً لأحكام القوانين السابقة المذكورة أعلاه والقانون الحالي أو عشر سنوات أيهما أقل، وشريطة أن لا يزيد إجمالي عدد السنوات المحسوبة للتقاعد عن (40) سنة.

المطلب الثاني: توزيع الحقوق التقاعدية على المستفيدين من تقاعد المتوفى

سنتعرف في هذا المطلب على آلية حساب وتوزيع الحقوق التقاعدية على ورثة الموظف المتوفى، وذلك وفقاً للقوانين التقاعدية المعمول بها، وفقاً للفروع التالية:

الفرع الأول: توزيع الحقوق التقاعدية على الورثة وفقاً لقانون التقاعد المدني رقم (34) لسنة 1959م.

أولاً: حقوق الأفراد:

يصرف الراتب التقاعدي للمستفيدين بعد الوفاة لورثة المتقاعد وورد كذلك على سبيل الحصر وقد تبين في كل من: (1)

1- الزوجة أو الزوجات.

2- البنون الذين لم يكملوا السابعة عشرة من عمرهم.

3- البنات العازبات أو الأرمال أو المطلقات.

4- الأم الأرملة أو المطلقة.

وقد أخذ على هذا القانون أنه لم يضع الزوج فيما لو كانت زوجته تعمل وتوفيت، وكذلك لم يضع الأب من ضمن الأشخاص المستفيدين من التقاعد وفي هذا قصور تشريعي.

ثانياً: حالات فقد الراتب للمستفيد:

أ- إكمال المستفيد السابعة عشر من عمره إلا في حالتين: (2)

1- إذا كان عند إتمامه السابعة عشرة من العمر يتابع العلم في مدرسة ثانوية أو كلية فيستمر في إعطائه راتب التقاعد، ما دام طالباً أو لغاية إكماله الخامسة والعشرين من العمر أيهما أسبق.

2- إذا كانت مقدرته على إعالة نفسه معطلة تعطياً كلياً أو تعطياً جسيماً بقرار من اللجنة الطبية العليا، ويعاد النظر في أمره للتأكد من مدى تعطيله مرة كل سنتين على الأقل وتسري عليه في هذه الحال أحكام المادة الثلاثين من القانون.

(1) المادة (31) من قانون التقاعد المدني الفلسطيني رقم (34) لسنة 1959م.

(2) المادة (32) من قانون التقاعد المدني الفلسطيني رقم (34) لسنة 1959م.

ب- قطع راتب التقاعد عن الزوجات والبنات والأمهات عند زواجهن: (1)

- يقطع راتب التقاعد عن الزوجات والبنات والأمهات عند تزوجهن على أن يعاد إليهن استحقاقهن إذا أصبحن أرامل أو مطلقات، وعند زواجهن مرة ثانية يقطع الراتب نهائياً.
- أما البنات والأمهات اللواتي كن متزوجات عند وفاة أبيهن أو ولدهن ولم يستفدن وقتئذ من راتب مورثهن ثم أصبحن أرامل أو مطلقات فينلن نصيبهن من تاريخ الترميل أو الطلاق وفقاً لأحكام هذا القانون.
- على انه لا يقطع راتب التقاعد عن الموظفة التي اكتسبت راتباً تقاعدياً عن خدماتها في حالة زواجها وإذا توفيت انتقل راتبها إلى مستحقيه وفقاً لأحكام هذا القانون إذا ثبت احتياجهم وثبت أيضاً أن الموظفة كانت مسؤولة مباشرة عن إعالتهم.

ثالثاً: توزيع الحقوق التقاعدية للورثة:

توزع الحقوق التقاعدية على الورثة المستحقين من رواتب أو مكافآت أو تعويضات التي يقرر دفعها بموجب أحكام القانون على الورثة المستحقين بالتساوي، وإذا توفي الموظف أو المتقاعد عن زوجة أو زوجات حوامل يعاد توزيع راتب التقاعد مجدداً بعد الولادة وفق أحكام هذا القانون (2).

مع الأخذ بعين الاعتبار أنه لا يجوز الجمع بين راتبي تقاعد، وإذا استحق أحد أفراد العائلة أكثر من راتب تقاعد واجد فيخصص له الراتب الأكبر (3).

مثال توفي أب وأم شخص، وكان هذين الوالدين يتقاضيان راتباً وتم صرف راتبين تقاعديين عنهما، فعندها لا يجوز للأولاد تقاضي كلا الراتبين والجمع بينهما، وإنما يعطى لهم الراتب الأكبر.

ولا يستفيد ورثة المتقاعد من راتب الاعتلال المخصص بموجب أحكام هذا القانون.

(1) المادة (36) من قانون التقاعد المدني الفلسطيني رقم (34) لسنة 1959م، ماجد عطا الحلو، إصلاح قطاع التقاعد في فلسطين، (ص100).

(2) المادة (36) من قانون التقاعد المدني الفلسطيني رقم (34) لسنة 1959م.

(3) علاونة، إصلاح أنظمة التقاعد في فلسطين، (ص 265).

الفرع الثاني: توزيع الحقوق التقاعدية على الورثة وفقاً لقانون التأمين والمعاشات رقم (8) لسنة 1964م.

أولاً: حقوق الأفراد: إذا توفي المنتفع أو صاحب المعاش كان للمستحقين عنه في تقاضى معاشات وفقاً للأنصبة والأحكام المقررة بالجدول التالي، وتصرف المعاشات في هذه الحالة اعتباراً من أول الشهر الذي حدثت فيه الوفاة إلا إذا كان صاحب المعاش قد تقاضى معاشه مقدماً قبل أول الشهر وتوفي قبل حلول ذلك التاريخ⁽¹⁾.

رقم الحالة	المستحقون	الأولاد	الأرامل	الوالدين	الإخوة
1	أرملة أو أرمل أو زوج مستحق وأكثر من ولد	0.5 نصف	0.5 نصف	-	-
2	أرملة أو أرامل أو زوج مستحق وولد ووالدين	ثلث	0.5 نصف	سدس لكل واحد منهما	-
3	أرملة أو أرامل أو زوج مستحق وولد واحد	ثلث	0.5 نصف	-	-
4	أرملة أو أرامل أو زوج أو أكثر من ولد ووالدين مستحقين	0.5 نصف	ثلث	سدس لكل واحد منهما	-
5	أرملة أو أرامل أو زوج مستحق ووالدين مع عدم وجود أولاد	-	0.5 نصف	سدس لكل واحد منهما	-
6	أكثر من ولد ووالدين مع عدم وجود أرملة أو زوج مستحق	0.75 ثلاثة أرباع	-	سدس لكل واحد منهما	-
7	ولد واحد ووالدين مع عدم وجود أرملة أو زوج مستحق	0.5 نصف	-	سدس لكل واحد منهما	-
8	والدان مع عدم وجود أرملة أو زوج مستحق	-	-	ثلث لكل واحد منهما	-

(1) المواد (26 و 34 و 35) من قانون التأمين والمعاشات الفلسطيني رقم 8 لسنة 1964م.

ثلث	-	-	-	أخ أو أخت مع عدم وجود أرملة أو زوج مستحق ولا أولاد ولا والدين	9
سدس بالتساوي	-	-	-	أكثر من أخ أو أخت مع عدم وجود أرملة أو زوج مستحق ولا أولاد	10

ويقصد بالمستحقين في المعاش:

- 1- أرملة المنتفع أو صاحب المعاش.
- 2- أولاده ومن يعولهم من أخواته الذكور الذين لم يجاوزوا الحادية والعشرين وقت وفاته.
- 3- أولاده ومن يعولهم من أخواته الذكور الذين جاوزوا الحادية والعشرين وقت وفاته وكانوا في إحدى مراحل التعليم التي لا تجاوز التعليم الجامعي أو العالي، ففي هذه الحالة يعتبرون ضمن المستحقين للمعاش بصفة مؤقتة، وذلك إلى أن يبلغوا السادسة والعشرين أو تنتهي دراستهم أي التاريخين أقرب⁽¹⁾.

ثانياً: الحرمان من الحقوق التقاعدية:

- 1- يقطع معاش الأرملة عند زواجها، ويعود إليها حقها في المعاش إذا طلقت أو تزلمت لأول مرة خلال عشرة سنوات من تاريخ زواجها.
- 2- فإذا كان معاش الأرملة أو الوالدين قد رد إلى أولاد صاحب المعاش، فلا يعود إليها من معاشها إلا الجزء الباقي دون رد.
- 3- ولا يجوز للأرملة الجمع بين معاشها عن زوجها الأول ومعاشها من زوجها الأخير وفي هذه الحالة يمنح لها المعاش الأكثر فائدة، وتكون هذه الحالة إذا توفي زوجها الأول ثم تزوجت من شخص آخر وتوفي هذا الشخص، فلا يجوز لها جمع المعاشين ولكن يعطى لها المعاش الأكبر.
- 4- يقطع المعاش المستحق للذكور من الأولاد والإخوة إذا جاوزوا الحادية والعشرين واستثناء مما تقدم يستمر صرف المعاش بالنسبة إلى هؤلاء المستحقين في الأحوال الآتية:

(1) المادة رقم (26) من قانون التأمين والمعاشات الفلسطيني رقم 8 لسنة 1964 .

أ- إذا كان مستحق المعاش طالباً في إحدى مراحل التعليم التي لا تتجاوز التعليم الجامعي أو العالي فيؤدي إليه المعاش، وذلك إلى أن يتم السادسة والعشرين أو ينتهي دراسته أي التاريخين أقرب.

ب- إذا كان مصاباً بعجز صحي يمنعه عن الكسب وذلك أن يزول العجز ويثبت هذه الحالة وقت الاستحقاق بقرار من الكومسيون الطبي العام.

5- ويحرم الإخوة من المعاش إذا ثبت وجود دخل لهم يعادل المعاش المستحق لهم أو يزيد عليه فإذا نقص أدى إليهم الفرق.⁽¹⁾

6- يقطع معاش البنات والأخوات عند زواجهن والأمهات إذا تزوجن من غير والد المتوفى، وتمنح البنت أو الأخت ما كان يستحق لها من معاش إذا طلقت أو تزلمت خلال عشرة سنوات على الأكثر من تاريخ الزواج أو من تاريخ وفاة المنتفع أو صاحب المعاش أيهما الحق، وذلك دون إخلال بحقوق باقي المستحقين عن صاحب المعاش، فإذا كان للبنات أو الأخت دخل خاص خصم من معاشها ما يعادل مبلغ الدخل، ولا تعتبر النفقة دخلاً.

7- يستحق الزوج في حالة وفاة زوجته النصيب المحدد بالجدول في الملحق إذا كان وقت وفاتها مصاباً بعجز صحي يمنعه من الكسب، وتثبت حالة العجز بقرار من الكومسيون الطبي العام.

ويشترط إلا يكون له وقت الوفاة دخل خاص يعادل قيمة استحقاقه في المعاش أو يزيد عليه⁽²⁾، فإذا نقص الدخل عما يستحقه ربط له معاش بمقدار الفرق وفي هذه الحالة يوزع باقي المعاش المستحق عن الزوجة على المستفيدين في حدود الأنصبة المبينة بالجدول السابق ذكره بافتراض عدم وجود الزوج⁽³⁾.

8- يقف صرف المعاش إلى المستحقين عن المنتفع أو المستحقين عن صاحب المعاش إذا استخدموا في أي عمل وكان دخلهم منه يعادل المعاش أو يزيد عليه فإذا نقص الدخل

(1) المادة رقم (28) من قانون التأمين والمعاشات الفلسطيني رقم (8) لسنة 1964 .

(2) المواد (29 و30) من قانون التأمين والمعاشات الفلسطيني رقم (8) لسنة 1964 .

(3) الحلو، ماجد عطا، إصلاح قطاع التقاعد في فلسطين، (ص114).

عما يستحقونه من معاش أدى إليهم الفرق ويعود حق هؤلاء في صرف المعاش كاملاً أو جزء منه إذا انقطع هذا الدخل كله أو بعضه⁽¹⁾.

ثالثاً: جمع المعاشات:

استثناءً من أحكام حظر الجمع بين المعاش والدخل أو بين معاشين أو أكثر يجوز الجمع في الحالات الآتية:

- إذا لم يزد المجموع على عشرة جنيهاً شهرياً.
 - إذا كان المعاشان مستحقان عن والدين خاضعين لأحكام هذا القانون وكان مجموع الاستحقاق في المعاشين لا يجاوز خمسة وعشرون جنيهاً شهرياً.
 - إذا لم يجاوز مجموع مرتب الزوجة من العمل أو معاشها أو المعاش الذي يؤول إليها من زوجها خمسة وعشرون جنيهاً.
- فإذا زاد المجموع على القدر المنصوص عليه في البنود السابقة أدى إليهم من المعاش الأخير القدر الذي يكمل المجموع المذكور⁽²⁾.

على كل جهة أن تؤدي بالنسبة لكل منتفع يتوفى أثناء الخدمة نفقات جنازية وتقدر هذه النفقات بمقدار المرتب المستحق عن شهر واحد بحد أدنى قدرة (خمسة جنيهاً) وبحد أقصى قدره (عشرون جنيهاً) ولا يلتزم الصندوق بهذه النفقات. ويلتزم الصندوق بأن يؤدي بالنسبة إلى كل صاحب معاش نفقات جنازية وتقدر هذه النفقات بحد أدنى (خمسة جنيهاً) وبحد أقصى (عشرون جنيهاً)⁽³⁾.

الفرع الثالث: توزيع الحقوق التقاعدية على الورثة وفقاً لقانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (16) لسنة 2004

أولاً: المستحقون للمعاش في حالة وفاة المنتفع وفقاً لأحكام هذا القانون هم:⁽⁴⁾

- أ - أرملة أو أرامل المنتفع أو صاحب المعاش.
- ب - أولاده ومن يعولهم من أخوته الذكور الذين لم يجاوزوا الحادية والعشرين وقت وفاته.

(1) المادة رقم (31) من قانون التأمين والمعاشات الفلسطيني رقم (8) لسنة 1964 .
(2) المادة رقم (32) من قانون التأمين والمعاشات الفلسطيني رقم (8) لسنة 1964 .
(3) المادة رقم (52) من قانون التأمين والمعاشات الفلسطيني رقم (8) لسنة 1964 .
(4) مزهر، الحقوق التقاعدية للموظف العام، (ص 77).

ت -أولاده ومن يعولهم من أخوته الذكور الذين جاوزوا الحادية والعشرين وقت وفاته وكانوا في إحدى مراحل التعليم التي لا تجاوز التعليم الجامعي أو العالي إلى أن يبلغوا السادسة والعشرين أو تنتهي دراستهم أي التاريخين أقرب وفي هذه الحالة يستمر الصرف حتى نهاية شهر أكتوبر من السنة التي انتهت فيها الدراسة ويستمر صرف المعاش للطلبة الذين يبلغون سن السادسة والعشرين خلال السنة الدراسية وذلك حتى نهاية شهر يونيو من تلك السنة وعند قطع استحقاق الطلبة يعاد تسوية المعاش على باقي المستحقين الذين كانوا موجودين وقت الوفاة.

ث -أولاده ومن يعولهم من أخوته الذكور الذين جاوزوا الحادية والعشرين وكانوا وقت وفاته مصابين بعجز صحي يمنعهم عن الكسب وتثبت حالة العجز وقت الاستحقاق بقرار من اللجنة الطبية العسكرية.

ج -الأرامل والمطلقات وغير المتزوجات من بناته وأخواته ويجب إلا يكون للأخوة والأخوات وقت الوفاة دخل خاص يعادل قيمة استحقاقهم في المعاش أو يزيد فإذا نقص عما يستحقونه ربط لهم معاش بمقدار الفرق ولا تعتبر النفقة دخلاً.

ح -الوالدان ويشترط لاستحقاق الوالدة إلا تكون متزوجة من غير والد المتوفى.

ثانياً: وقف المعاش التقاعدي:

أ -معاش الأرملة:

يقطع معاش الأرملة عند زواجها ويعود إليها حقها في المعاش إذا طلقت أو تزلمت لأول مرة خلال عشر سنوات من تاريخ زواجها، ولا يجوز للأرملة الجمع بين معاشها عن زوجها الأول ومعاشها عن زوجها الأخير وفي هذه الحالة يمنح المعاش الأكثر فائدة⁽¹⁾.

ب -استحقاق الزوج للمعاش:

يستحق الزوج في حالة وفاة زوجته النصيب المحدد قانونياً إذا كان وقت وفاتها مصاباً بعجز صحي يمنعه من الكسب وتثبت حالة العجز بقرار من اللجنة الطبية العسكرية.

ويشترط إلا يكون له وقت الوفاة دخل خاص يعادل قيمة استحقاقه في المعاش أو يزيد عليه فإذا نقص الدخل عما يستحقه ربط له معاش بمقدار الفرق وفي هذه الحالة يوزع باقي المعاش المستحق عن الزوجة للمستفيدين في حدود الأنصبة المقررة بافتراض عدم وجود الزوج⁽²⁾.

(1) المادة (37) من قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم 16 لسنة 2004م.

(2) الربيعي، شرح قوانين التقاعد الحكومي: المطبعة في فلسطين، (ص255).

ج-وقف صرف المعاش إلى المستحقين:

يوقف صرف المعاش إلى المستحقين عن المنتفع أو المستحقين عن صاحب المعاش إذا استخدموا في أي عمل وكان دخلهم يعادل المعاش أو يزيد عليه فإذا نقص الدخل عما يستحقونه من معاش أدى إليهم الفرق ويعود حق هؤلاء في صرف المعاش كاملاً أو جزء منه إذا انقطع هذا الدخل كله أو بعضه⁽¹⁾.

د-ميعاد قطع المعاش وإعادة صرفه:

في حالة وقف المعاش أو قطعه يؤدي المعاش المستحق عن الشهر الذي وقع فيه سبب الوقف أو القطع على أساس شهر كامل وفي حالة رد معاش بعض المستحقين على غيرهم من المستفيدين يعاد ربط المعاش من أول الشهر التالي لتاريخ واقعة الاستحقاق⁽²⁾.

ثالثاً: مصاريف الجنازة:

تلتزم الإدارة المالية المركزية بأن تؤدي لكل منتفع يتوفى أثناء الخدمة نفقات جنازة وتقدر هذه النفقات بمقدار راتب ثلاثة أشهر كما تلتزم هيئة الصندوق بنفقات جنازة صاحب المعاش بمقدار معاش ثلاثة أشهر.

وتؤدي هذه النفقات فوراً إلى من يثبت قيامه بدفعها سواء كانت أرملة المنتفع أو أرملة صاحب المعاش أو أرشد عائلته أو أي شخص آخر⁽³⁾.

رابعاً: الجمع بين أكثر من معاش أو دخل:

يجوز الجمع بين المعاش والدخل أو بين معاشين أو أكثر في الأحوال التالية:⁽⁴⁾

أ. إذا كان المعاشان مستحقان عن والدين خاضعين لأحكام هذا القانون أو أي قانون آخر بما لا يجاوز (80%) من أعلى المعاشين.

ب. إذا كان المعاشان قد استحقا للأرملة بصفتهما منتفعة ومستحقة عن زوجها وكذلك في حالة استحقاقها للمعاش عن زوجها ومن دخلها عن العمل أو المهنة بما لا يجاوز (80%) من راتبها.

(1) المادة (39) من قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم 16 لسنة 2004م.

(2) المادة (40) من قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم 16 لسنة 2004م.

(3) المادة (15) من قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم 16 لسنة 2004م.

(4) المادة (41) من قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم 16 لسنة 2004م.

ج. لصاحب المعاش الحق في الجمع بين معاشه وبين الدخل من العمل أو المهنة إذا كان ذلك العمل عرضياً أو مؤقتاً وبعد سن التقاعد.

الفرع الرابع: توزيع الحقوق التقاعدية على الورثة وفقاً لقانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005م وتعديلاته.

أولاً: الانتفاع بتقاعد الورثة: وتشمل أهلية الانتفاع بتقاعد الورثة والشروط الإضافية لتقاعدهم وفق الآتي:

- يستحق الورثة الحصول على تقاعد الورثة، إذا كان المتوفى يتلقى راتباً تقاعدياً في وقت وفاته، أو كان مؤهلاً للحصول على راتب تقاعدي وفقاً لنظام المنافع المحددة وفقاً لأحكام هذا القانون⁽¹⁾.

وإذا تغير عدد الورثة يعاد احتساب وتوزيع الراتب التقاعدي على الورثة للحفاظ على حصص متساوية للورثة المستحقين وفقاً للجدول في الملحق.

- في حالة الوفاة يحصل الورثة على نفس مبلغ التقاعد الذي كان يحصل عليه المتوفى إذا كان متقاعداً قبل الوفاة، وفي حالة وفاة المشترك خلال الخدمة الفعلية، يحتسب الراتب التقاعدي وفقاً للأسس المعتمدة لاحتساب راتب العجز الصحي الواردة في أولاً فقرة (ب) من هذه المادة ويوزع الراتب التقاعدي ومبلغ التأمين على الورثة المستحقين وفقاً للجدول السابق الخاص بالورثة المستحقون⁽²⁾.

- إضافة إلى المنافع الواردة في الفقرة (1) من هذه المادة للمشارك في حالة الوفاة أو عدم اللياقة الصحية بسبب عجز طبي دائم نتيجة لإصابة عمل أو حادث وقع أثناء تأدية العمل أو بسببه، الحصول على مبلغ من التأمين تؤديه له الهيئة معادلاً لنسبة من الراتب السنوي تبعاً للسنة وفي تحديد السن تعتبر كسور السنة سنة كاملة⁽³⁾.

ثانياً: الورثة المستحقون هم التالي ذكرهم:

1- أرملة أو أرامل المشترك.

(1) المادة (31) من قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم (7) لسنة 2005م.

(2) المادة (34) من قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم (7) لسنة 2005م.

(3) بن علي، التقييم المالي والإداري والقانوني لتطبيق قانون التقاعد في فلسطين، (ص 85).

- 2- الأولاد والأخوة أقل من (21) سنة والذين كانوا يعالون من المشترك قبل وفاته.
- 3- الأولاد والأخوة ما فوق (21) سنة ودون (26) سنة الذين كانوا يعالون من المشترك قبل وفاته والذين ما زالوا يكملون تعليمهم الجامعي.
- 4- الأولاد والأخوة الذين كانوا يعالون من قبل المشترك قبل وفاته والعاجزين عن تحصيل دخل لأسباب صحية، وتقوم اللجنة الطبية المشكلة من قبل الهيئة بتحديد ما إذا كان الوضع الصحي لأحدهم يمنعهم من العمل أم لا.
- 5- البنات والأخوات غير المتزوجات، مطلقات أو أرامل.
- 6- والدي المشترك.
- 7- زوج المشتركة، إذا كان عند وفاتها غير قادر على كسب الدخل من الناحية الصحية أو غير قادر على إعالة نفسه، وفقاً لتقرير اللجنة الطبية المشكلة من قبل الهيئة.

ثالثاً: يتوقف صرف حصة الورثة من الراتب التقاعدي كآلاتي:

- 1- الأرملة أو الأرملة أو للبنت إذا تزوجت.
- 2- إذا بلغ الابن أو البنت أو الأخوة المعالين سن (21) سنة دون دخول الجامعات، أو سن (26) سنة إذا كان/ كانت ملتحقاً بإحدى الجامعات أو المعاهد العليا.
- 3- تعدل المنافع بقرار من مجلس الوزراء مرة على الأقل كل ثلاث سنوات معتمدة على الزيادة في متوسط الرقم القياسي لأسعار المستهلك في السلطة الوطنية خلال هذه المدة.⁽¹⁾
- 4- يتوقف صرف الراتب التقاعدي للأرملة عند زواجها، ويعود إليها حقها في الراتب التقاعدي إذا طلقت أو ترملت لأول مرة خلال عشر سنوات من تاريخ زواجها، وإذا كان نصيب الأرملة قد رد إلى أولاد صاحب المعاش أو الوالدين فلا يعود إليها من معاشها إلا الجزء الباقي دون رد.
- 5- لا يجوز للأرملة الجمع بين معاشها من زوجها الأول ومعاشها من زوجها الأخير، وفي هذه الحالة يصرف لها المعاش الأكبر.
- 6- يشترط عند وفاة المشترك أن لا يكون هناك دخل للشريك (الأخوة والبنات والأخوات) أو يكون دخلهم أقل من قيمة استحقاقهم، ولهذا الغرض لا تعتبر النفقة المدفوعة للبنات والأخوات دخلاً، وعلى الشخص المنتفع إثبات عدم حصوله على دخل أو أن دخله أقل من مستحقته بوساطة شهادة من الجهة المعنية تؤيد إقراره، وفي حالة وجود دخل خاص

(1) المادة (25) من قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم (7) لسنة 2005 .

تخصم قيمة الدخل من المستحقات التقاعدية، وتتم إعادة تحديد المستحقات التقاعدية سنوياً على ضوء المتغيرات الحاصلة في الدخل سواء في الزيادة أو النقصان.⁽¹⁾

7- للحصول على تقاعد الوراثة يشترط لاستحقاق الوالدة إلا تكون متزوجة من غير والد المتوفى.

8- يقطع معاش البنات والأخوات عند زواجهن، وتمنح البنت أو الأخت ما كان يستحق لها من معاش إذا طلقت أو تزلت خلال عشر سنوات على الأكثر من تاريخ الزواج أو من تاريخ وفاة المنتفع أو صاحب المعاش وذلك دون إخلال بحقوق باقي المستحقين.

9- يستحق الزوج حال وفاة زوجته النصيب المحدد في الجدول الملحق إذا كان وقت وفاتها مصاباً بعجز صحي يمنعه من الكسب، ويثبت حالة العجز بقرار من اللجنة الطبية الخاصة بالهيئة، ويشترط إلا يكون له وقت الوفاة دخل خاص يعادل قيمة استحقاقه في المعاش أو يزيد عليه، فإذا نقص الدخل عما يستحقه صرف له معاش بمقدار الفرق، وفي هذه الحالة يوزع باقي المعاش المستحق للزوجة على المستفيدين في حدود الأنصبة المبينة بالجدول المذكور دون وجود الزوج.⁽²⁾

توزيع الراتب التقاعدي وفقاً للجدول السابق ذكره الخاص بالمستحقين، أما في حالة الزواج أو الوفاة تطبق الأحكام التالية:

1- في حالة زواج أو وفاة أرملة بعد استحقاقها معاشاً، يؤول نصيبها إلى أولاد صاحب المعاش الذين يتقاضون معاشات وقت زواجها أو وفاتها، ويوزع بينهم بالتساوي بشرط إلا يتجاوز مجموع المستحق لهم النسب الموضحة بالحالة رقم (6) أو الحالة رقم (7) وفق الجدول السابق ذكراً، حسب الحال ويسري هذا الحكم على الزوج المستحق في حالة وفاته.

2- إذا قل ما يمنح للوالدين في الحالة رقم (4) عن السدس نتيجة وجود دخل يرد الباقي إلى الأرملة.

3- عند وفاة أحد الوالدين في حالة رقم (4) يؤول نصيبه إلى الأرملة فإذا كانت قد توفيت أو تزوجت يؤول هذا النصيب إلى الأولاد على إلا يجاوز مجموع المستحق لهم النسب الموضحة بالحالة رقم (6) أو الحالة رقم (7) وفق الجدول السابق حسب الحال.

4- يشترط لاستحقاق الأخوة والأخوات معاشاً أن تثبت إعالة المورث لهم أثناء حياته.⁽³⁾

(1) المواد (32،33) من قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم (7) لسنة 2005 .

(2) المادة (33) من قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم (7) لسنة 2005 .

(3) الربعي، شرح قوانين التقاعد الحكومي: المطبعة في فلسطين، (ص 325).

الفرع الخامس: الحقوق المتعلقة بالراتب التقاعدي وطرق توزيعها في الفقه الإسلامي:

أولاً: إرث الراتب التقاعدي

السؤال الذي يكثر طرحه هو: هل هذا الراتب التقاعدي من قبيل الميراث، فيدخل في الأموال التي يخلفها الميت في تركته، أم أنه ليس من قبيل الميراث، وإنما له حكم خاص به؟ اختلف العلماء المعاصرون في هذه المسألة على قولين:

تحرير محل النزاع

➤ أولاً: المستحقات المالية التي يحصل عليها المتقاعد من مكافأة نهاية الخدمة، أو مكافأة الراتب التقاعدي، ونحو ذلك مما يأخذه الموظف دفعة واحدة، فهذه الحقوق المالية تأخذ حكم الميراث إذا كان سبب ترك الوظيفة غير الوفاة، بمعنى أن الموظف حصل عليها وقبضها، ثم توفي بعد ذلك، وليس هناك نظام ينص على توزيعها على أناس معينين.

فالمبالغ المستحقة التي هي رواتب متأخرة، أو منحة وفاة، أو مصاريف سنوية، أو مكافأة نهاية الخدمة، أو مكافأة الراتب التقاعدي، فهذه تقسم حسب ما جاء في المواريث، وليس فيها نظام يحددها⁽¹⁾.

➤ ثانياً: حكم أخذ الورثة لأموال التقاعد الخاصة بمورثهم مخرج على مسألة حكم أخذ الراتب التقاعدي من أصله للموظف نفسه.

فمن ذهب من العلماء إلى جواز أخذ الراتب التقاعدي، يرى جواز انتقاله إلى المستحقين بعد وفاته.

ومن ذهب منهم إلى عدم جواز أخذ الراتب التقاعدي، يرى عدم جواز انتقاله إلى المستحقين من بعده أصلاً.

➤ ثالثاً: اختلف الفقهاء المعاصرون -الذين قالوا بجواز راتب التقاعدي- في إعطاء الراتب التقاعدي حكم الميراث، أو حكم النظام، فيوزع على المستحقين فقط، على قولين:

القول الأول: لا يعامل الراتب التقاعدي معاملة الميراث، وإنما يطبق عليه نظام التقاعد.

وهذا قول أكثر العلماء المعاصرين، وهو ما ذهبت إليه اللجنة الدائمة للإفتاء في المملكة العربية السعودية، ولجنة الفتوى الإفتاء بدولة الكويت؛ حيث جاء في جواب سؤال موجه للجنة

(1) موقع الإسلام اليوم، د. سعود بن محمد البشر، (موقع الكتروني).

الراتب الشهري المذكور يجب قسمته الدائمة حول هذا الموضوع بينك وبين أولادك حسب نظام التقاعد⁽¹⁾.

الأدلة:

الدليل الأول: أن الراتب التقاعدي مما التزمه ولي الأمر لرعيته، بشرط قيامهم بالأعمال الوظيفية، وقد خصصه ولي الأمر لشريحة معينة من أقارب صاحب الراتب الأساس؛ ولذا يصرف فقط على المستحقين كالعاجز، وغير المتزوجة، والصغير، ولا يصرف لهم إذا زال العذر عنهم، مما يؤكد اختصاص النظام بتوزيعه، ولا يعامل معاملة الميراث⁽²⁾، وللنظام الحق في تنظيم ذلك، حسب ما يراه محققا للمصلحة، لأن ذلك عقد تبرع من الدولة، فلا يدخل تحت نظام المواريث.

الدليل الثاني: أن نظام التقاعد ينص في مواده على أن الراتب التقاعدي لا يأخذ حكم الميراث، وهذا في عدة مواد، ولا يمكن أن يعامل هذا الراتب معاملة تقتضي خلاف ما نص النظام عليه؛ لأن النظام هو الذي أوجب هذا المال وفق شروط محددة، فلا يصرف إلا وفق شروط محددة، وعليه فلا يورث عن المستحق إذا مات، ولكن يوزع على بعض الورثة وفق آلية محددة لا على أنه ميراث.

ويناقش هذا من وجهين:

-**الوجه الأول:** أن هذا استدلال بمحل النزاع على المسألة، فالخلاف في توزيع الراتب التقاعدي حسب نظام التقاعد أو حسب الميراث، ولا يصح الاستدلال بأحد الأمرين على الآخر.

-**الوجه الثاني:** أن معاش التقاعد في الواقع عبارة عن خصم من الراتب الشهري للموظف، فكأنه مال مدخر في حياة الموظف، والمال المدخر ملك للموظف فينتقل للورثة بعد وفاته، وما تضيفه الدولة إليه يعد من باب الهبة، مملوك للموظف في حياته، ومثل ذلك يقال في شأن العائد من استثمار هذا المال، ومن ثم فإن النظام عندما يعطي هذا الوارث، ويترك آخر، أو يعطي من لا يرث، ويترك الوارث، فهو متجاوز ويجب تعديله، وعليه فلا تصلح هذه المواد للاستدلال على المسألة.

(1) الدوسري، الراتب التقاعدي، (ص233).

(2) فتاوى اللجنة الدائمة، (ج16/357).

القول الثاني: يعامل الراتب التقاعدي معاملة الميراث، فالراتب التقاعدي يأخذ حكم الميراث، فيقسم بين الورثة حسب الموارث الشرعية.

وهذا ما يفهم من كلام مفتي الديار السعودية سماحة الشيخ: محمد بن إبراهيم - رحمه الله - أنه يأخذ حكم الميراث، فإذا كان هناك غرماء الذي: « فيعطون منه، ثم ما بقي يوزع على الورثة، قال - رحمه الله - ظهر لنا أن ما يصرف من التقاعد للموظف في حياته ولورثته بعد موته متحصل من جهتين:

الأولى: ما يخصم من النسبة المئوية من راتبه الأساسي.

الثانية: ما يضاف من النسبة المئوية من ولي الأمر إلى هذا المخصوم مصلحة معاشات التقاعد، من مرتبه، ويودع هذا والذي قبله لدى مصلحة معاشات التقاعد، ليتقاضاه الموظف إذا أحيل إلى التقاعد، ويصرف ما بقي على ورثته بعد موته.

وبناء على ذلك فهو حق للموظف، ففي هذه الحالة التي سألتكم عنها يصرف منه للغرماء حقهم، وما بقي فللورثة، وقال به الدكتور عمر الأشقر⁽¹⁾.

الأدلة:

- **الدليل الأول:** أن الراتب التقاعدي ينتج من شيئين: أحدهما تبرع من ولي الأمر، والثاني من مال الموظف نفسه، فهو دائر بين المعاوضة والتبرع، فيغلب جانب المعاوضة، وهو ما دفعه الموظف على تبرع الدولة، وما كان كذلك فهو ميراث، يأخذ حكم ما يتركه الميت من الأموال⁽²⁾.

- يناقش هذا: بعدم التسليم بأن راتب الموظف التقاعدي ينتج من شيئين، بل جميعه في حقيقة الأمر تبرع من بيت المال، فهو تبرع لا معاوضة فيه، وللمتبرع أن يقيد ما يتبرع به لغيره.

- **الدليل الثاني:** أن النظام التقاعدي المعمول به يتخلله بعض القصور، فيما يتعلق بتوزيع الراتب على المستحقين بعد وفاة مستحقه الأساس، وهذا فيه ظلم ظاهر لقرابة المتقاعد.

- يناقش هذا: بأن وجود القصور لا يعني عدم العمل بالنظام التقاعدي، فليس هناك نظام تنظيمي إلا وفيه من القصور البشري؛ ولذا يستدرك ويتلافى القصور، ويعمل به بعد إصلاحه فيما يناسب المستحق.

(1) أبحاث وأعمال الندوة الخامسة لقضايا الزكاة المعاصرة (5/140).

(2) فتاوى ورسائل الشيخ محمد بن إبراهيم، (9/231).

- **الدليل الثالث:** يمكن أن يستدل لهم بأن نظام التقاعد يخالف ما ذكره الفقهاء - رحمهم الله - من أن بيت مال المسلمين يرث في حال من لم يثبت له وارث بعد وفاته، ففي نظام التقاعد ما يناقض هذا الحكم الفقهي، حيث يشارك النظام التقاعدي بقية الورثة فيما تركه الميت من الميراث، ويأخذ ما يستحقه بقية الورثة ممن لا تنطبق عليهم شروط النظام، فلو توفي المتقاعد، وترك زوجة وعددا من البنين والبنات، فيتم توزيع هذا الراتب التقاعدي بالتساوي بينهم، وفي حال كون البنات متزوجات أو موظفات، والأبناء موظفين، أو تجاوزت أعمارهم 21 سنة، فإن جميع ما تركه المتقاعد من الراتب التقاعدي يذهب لمؤسسة معاشات التقاعد، ويبقى حق الزوجة فقط فتأخذه، فصار توريث بيت مال المسلمين مع وجود ورثة للميت يستحقون تركته، فشارك النظام كوارث رئيس، ويعد مقدا على الورثة ممن لا تنطبق عليهم الشروط.

ويناقش هذا: بأنه استدلال بمحل النزاع على المسألة، فالخلاف في توزيع الراتب التقاعدي حسب نظام التقاعد أو حسب الميراث، ولا يصح الاستدلال بأحد الأمرين على الآخر.

الترجيح:

يترجح - والله أعلم - القول الأول، وأن الراتب التقاعدي يعامل حسب ما قرره النظام التقاعدي، ولا دخل للتوريث فيه، وذلك لما يأتي⁽¹⁾:

1. أن هذه الأموال التقاعدية جاءت في الغالب منحة من ولي الأمر، ويجوز للواهب تقييد هبته؛ لأنها من عقود التبرعات.
2. أن إلحاق الراتب التقاعدي بتركة الميت ليس مقطوعا به، ولا يوجد دليل يقيني على ذلك.
3. أن نظام التقاعد لا علاقة له بنظام الميراث الشرعي، فليس من الميراث في شيء، ولا يمكن أن نجمع بينه وبين الميراث.

وأقترح على الجهات المعنية من المشرعين وهيئة التقاعد أن يعيدوا النظر في قوانين التقاعد، فيما يتعلق بتوزيع الراتب التقاعدي على ورثة المتقاعد، بحيث يتم توزيعه على جميع الورثة، في حال لم يوجد من يحتاجه منهم، بحيث لا يسقط الراتب ما دام أن هناك وارثا شرعيا للمتقاعد.

(1) الدوسري، الراتب التقاعدي، (ص233).

وحيث إن نظام التقاعد في البلدان العربية والإسلامية مأخوذ من الأنظمة الغربية، فهي أغفلت الجانب الشرعي في توزيع ممتلكات الموظف المالية، فمن المناسب إعادة النظر في مسألة توزيع الراتب التقاعدي بما يتوافق مع نظام المواريث في الشريعة الإسلامية، بحيث ينتفي الضرر الواقع على بعض الورثة وتتحقق المصلحة.

المبحث الثاني

الرقابة الإدارية والقضائية على قرار الإحالة على التقاعد

لم يكتفي المشرع الفلسطيني بكفالة حق التقاضي للناس فقط، بل تجاوز ذلك إلى تقرير مبدأ حظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء، وقد خص المشرع هذا المبدأ بالذكر في القانون الأساسي رغبة منه في تأكيد الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، مما يعني جواز الطعن بإلغاء القرار الإداري أيًا كانت جهة إصداره إذا ما خرجت عن نطاق المشروعية.

حيث سنقسم هذا المبحث الى مطلبين:

المطلب الأول: الرقابة الإدارية على قرار الإحالة على التقاعد المبكر

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على قرار الإحالة على التقاعد المبكر

المطلب الأول: الرقابة الإدارية على قرار الإحالة على التقاعد المبكر

هناك طريقتان للطعن على قرار إحالة الموظف للتقاعد، وهما التظلم الإداري والطعن القضائي، حيث يتم التظلم أولاً إلى الإدارة والجهة مصدرة القرار فيما أن تستجيب للتظلم وتعديل قرارها أو تلغيه من تلقاء نفسها، وبالتالي ينتهي النزاع، وإلا فليس أمام الموظف إلا اللجوء للقضاء الإداري حيث أنه هو المختص بنزاعات التقاعد والإحالة إلى المعاش، وكافة المنازعات الوظيفية، حيث سيتم تناول هذا المطلب وفقاً لما يلي:

أولاً: التظلم الإداري

التظلم الإداري هو أن يقدم صاحب الشأن الذي صدر القرار في مواجهته التماساً إلى الإدارة بإعادة النظر في قرارها الذي أحدث أضراراً بمركزه القانوني، لكي تقوم بتعديله أو إلغائه⁽¹⁾.

ويتمثل الهدف من ذلك في إتاحة الفرصة للأفراد ليتظلّموا إلى الجهة الإدارية قبل التوجه للقضاء الإداري لحماية حقوقهم ومصالحهم، ومنح الإدارة فرصة لإعادة النظر فيما أصدرته من قرارات بحيث يكون في إمكانها أن تعدل أو تلغي القرار إذا اقتضت بصحة التظلم المقدم إليها⁽²⁾.

والتظلم الإداري على قرار الإحالة إلى التقاعد ليس وجوبياً، ولكنه تظلم جوازي والموظف له حرية الاختيار في التظلم من عدمه، فقد نصت المادة (105) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م على أن "1- للموظف أن يتظلم لرئيس الدائرة الحكومية من أي قرار إداري وذلك خلال عشرين يوماً من تاريخ علمه به. 2- ويتم البت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، فإذا انقضت هذه المدة دون الرد خطياً على المتظلم اعتبر تظلمه مرفوضاً. 3- للموظف اللجوء إلى القضاء خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغه رفض تظلمه أو انقضاء المدة المنصوص عليها في الفقرة (2) أعلاه. 4- تنظم اللائحة التنفيذية لهذا القانون الإجراءات الخاصة بالتظلم من القرارات الإدارية."⁽³⁾

ونصت المادة (3) من قرار مجلس الوزراء رقم (45) لسنة 2005م باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005م على:

(1) عمرو، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، (ص79).

(2) الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، (ص347).

(3) المادة (105) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998م.

" القرارات الإدارية:

1- على وحدة شؤون الموظفين إعلام الموظف بالقرارات الإدارية التي يكون طرفاً بها.
2- تنشر القرارات الإدارية والمنشورات التي تحتاج إلى نشر على لوحة إعلانات الدائرة الحكومية وعلى الموظف تتبع هذه القرارات، ويصدر قراراً عن الديوان يحدد القرارات والمنشورات التي تتطلب النشر، وتعليقها على لوحة إعلانات، ومدة بقائها معلقة، والضمانات التي تكفل علم كافة الموظفين بها علماً يقيناً.⁽¹⁾

يترتب على تقديم التظلم الإداري قطع سريان ميعاد الطعن، وتبدأ مدة جديدة لرفع دعوى الإلغاء، تبدأ من تاريخ صدور قرار رفض التظلم في حالة الرد الصريح، ومن تاريخ انتهاء سنتين يوماً من تاريخ تقديم التظلم إذا انقضت هذه المدة دون الرد خطياً من قبل الإدارة على التظلم⁽²⁾، ويترتب على عدم تقديم التظلم الوجوبي قبل رفع الدعوى، انقضاء الميعاد والحكم بعدم قبول الدعوى شكلاً⁽³⁾.

ويشترط في التظلم الإداري لكي ينتج أثره في قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء توافر عدة شروط هي:

1. يجب أن يقدم التظلم الإداري بعد صدور القرار الإداري النهائي، أي أن يكون مقدماً ضد قرار إداري نهائي صدر فعلاً، سواء علم المتظلم بالقرار الإداري بطريق النشر أم الإعلان أم العلم اليقيني، ويترتب على ذلك ألا ينتج التظلم الإداري أثره في قطع الميعاد إذا قدم ضد قرار لم يصدر بعد، أو ضد عمل من الأعمال الإدارية التي لا تعتبر قراراً إدارياً، أو ضد قرار إداري غير نهائي، أو ضد قرار إداري نهائي لم يتم نشره أو إعلانه لصاحب الشأن، أو العلم به علماً يقينياً⁽⁴⁾.

2. يجب أن يقدم التظلم الإداري من ذي الشأن والذي تتوافر له المصلحة في إلغاء القرار الإداري أو من نائبه القانوني في حالة ما إذا كان صاحب الشأن ناقص الأهلية أو عديمها⁽⁵⁾.

(1) المادة (3) من قرار مجلس الوزراء رقم (45) لسنة 2005م باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية

السلطانية رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005م.

(2) الحلوى، ماجد راغب، القضاء الإداري، (ص 351).

(3) أبو رأس، القضاء الإداري، (ص 220).

(4) بلوشة، دعوى إلغاء القرار الإداري، دراسة تحليلية مقارنة، (ص 90).

(5) أنظر المادة (160) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطينية.

3. يجب تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية⁽¹⁾.
4. يجب أن يقدم التظلم الإداري في الميعاد القانوني لرفع دعوى الإلغاء، أي خلال ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري أو إعلانه لصاحب الشأن أو العلم به علماً يقينياً⁽²⁾.
5. يجب أن يكون التظلم الإداري واضحاً في تحديده للقرار الإداري المتظلم منه، قاطعاً في بيان مضمونه وفحواه، وحاسماً في تحديد غايته سواء أكانت بسحب القرار الإداري أو إلغائه أو تعديله⁽³⁾.
6. يجب أن يكون التظلم الإداري مجدياً، أي أن يكون في إمكان الإدارة التي أصدرته أن تقوم بسحبه أو تعديله أو إلغائه، فإذا لم يكن للإدارة المتظلم إليها أن تعيد النظر في القرار الإداري، كان التظلم غير مجد ولا ينتج أثره القانوني في قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء⁽⁴⁾.
- فإذا استجابت الإدارة لتظلم الموظف وقامت بتعديل أو إلغاء قرارها الإداري فليس هناك داعٍ للجوء إلى القضاء، وبذلك تكون المنازعة منتهية وتخفف عبء كبير عن كاهل القضاء الإداري، أما إذا رفضت الإدارة تظلم الموظف، فعند إذ لا يكون من مفر إلا اللجوء للقضاء الإداري بصفته مختص في منازعات الموظفين والتي منها الإحالة إلى المعاش، وهذا ما سنتناوله في الفرع الثاني.

(1) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، (ص 463).

(2) الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، (ص 534).

(3) بعلوشة، دعوى إلغاء القرار الإداري، (ص 90).

(4) الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، (ص 350).

المطلب الثاني: الطعن القضائي على قرار الإحالة على التقاعد

نصت المادة (102) من القانون الاساسي الفلسطيني على أنه "يجوز بقانون إنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، والإجراءات التي تتبع أمامها"⁽¹⁾، ونصت المادة(104) من نفس القانون على "تتولى المحكمة العليا مؤقتا كل المهام المسندة للمحاكم الادارية والمحكمة الدستورية العليا ما لم تكن داخلة في اختصاص جهة قضائية اخرى وفقا للقوانين النافذة"⁽²⁾.

وتنص المادة(33) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم(5) لسنة 2001م على أن "تختص محكمة العدل العليا بالنظر فيما يلي:

1-الطعون الانتخابية.

2-الطلبات التي يقدمها ذو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية.

3-المنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين أو الترقية أو العلاوات أو المرتبات أو النقل أو الإحالة الى المعاش أو التأديب أو الاستيداع أو الفصل، وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية."⁽³⁾.

ولقد عدلت الفقرة الثانية من القانون رقم(5) لسنة2001م، وأصبحت على النحو التالي: "2-الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية ومؤسسات التعليم العالي والاتحادات المسجلة حسب الأصول والجمعيات ذات النفع العام"⁽⁴⁾.

نصت الفقرة الثانية من المادة(30) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005م على أنه: "يحظر النص في القوانين على تحصين أي قرار إداري من رقابة القضاء."⁽⁵⁾.

وحسناً فعل المشرع الفلسطيني عندما نص في القانون الأساسي على عدم تحصين القرارات الإدارية من الخضوع لرقابة القضاء، والطعن فيها بالإلغاء في حالة مخالفتها لمبدأ

(1) المادة (102) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل وتعديلاته.

(2) المادة (104) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل وتعديلاته.

(3) المادة (33) من قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم (5) لسنة 2001م.

(4) قرار بقانون رقم(15) لسنة 2004م، بشأن تعديل قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم(5) لسنة 2001م.

(5) المادة (30) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005م.

المشروعية والقانون، فالإدارة لا تستطيع ولا يجوز لها أن تصدر قرارات إدارية محصنة من الطعن فيها، وبالتالي فإن جميع القرارات الإدارية الصادرة عن الجهات المختصة تخضع للطعن فيها بدعوى الإلغاء⁽¹⁾.

أولاً: تعريف دعوى الإلغاء:

دعوى الإلغاء هي دعوى مقامة ضد القرارات الإدارية التي تصدرها السلطة الإدارية الوطنية وتخرج فيها على ضوابط مبدأ المشروعية أو الخضوع للقانون، وهي دعوى موضوعية تستهدف قرار إداري معين بذاته بهدف تقرير مدى مشروعيته والحكم بإلغائه في حال عدم مشروعيته⁽²⁾.

وقد عرفها البعض بأنها: "الدعوى القضائية العينية التي يرفعها صاحب الشأن أو المصلحة الذي أضرار من جراء قرار إداري نهائي صادر عن إحدى الجهات الإدارية الوطنية وأثر بذاته في مركزه القانوني أمام القضاء المختص، مستهدفاً مخاصمة هذا القرار وطالباً بإلغائه لعدم مشروعيته وإبطال ما يترتب عليه من آثار"⁽³⁾.

ويعتبر هذا التعريف من أفضل التعريفات التي أخذ بها الفقه لأنه يبين الطبيعة القضائية العينية لدعوى الإلغاء والتي يمكن التمييز بينها وبين التظلم الإداري، وبين شروط قبول دعوى الإلغاء ومنها الشروط الواجب توافرها في القرار الإداري المطعون فيه، خاصة الصفة الانفرادية في القرار، أي صدوره عن جهة إدارية وطنية، وكذلك حدد الهدف والغاية من دعوى الإلغاء وهو إلغاء القرار الإداري المطعون فيه تحقيقاً لمبدأ المشروعية، ووضح النهاية الاحتمالية لدعوى الإلغاء وذلك بقبول الدعوى شكلاً وإلغاء القرار المطعون فيه إذا كان غير مشروع أو رفضها.

ودعوى الإلغاء في القانون والقضاء الفلسطيني هي دعوى قضائية عينية يرفعها صاحب الشأن أو كل ذي مصلحة أضرار من جراء قرار إداري نهائي صادر عن إحدى الجهات الوطنية العامة، وأثر في مركزه القانوني أمام المحكمة العليا بصفتها محكمة عدل عليا (محكمة قضاء إداري) مستهدفاً مخاصمة هذا القرار وطالباً إصدار قرار بإلغائه لمخالفته لمبدأ المشروعية⁽⁴⁾.

(1) بعلوشة، دعوى إلغاء القرار الإداري، (ص4).

(2) المرجع السابق، (ص4).

(3) عمرو، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، (ص11).

(4) بعلوشة، القضاء الإداري الفلسطيني، (ص78).

حيث نصت المادة(104) من القانون الاساسي على "تتولى المحكمة العليا مؤقتا كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا مالم تكن داخلة في اختصاص جهة قضائية اخرى وفقا للقوانين النافذة"⁽¹⁾.

وتأكيداً لذلك قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية أن: " دعوى الإلغاء ليست دعوى شخصية بل عينية القصد منها فحص مشروعية القرار الإداري ورد الإدارة إلى جادة الحق تحقيقاً للمصلحة العامة"⁽²⁾.

وقد منح المشرع الفلسطيني محكمة العدل العليا صلاحية تعديل القرار المطعون فيه عند نظرها الطعون الإدارية، فلها أن تقضي برفض الطلب إذا كان القرار مشروعاً، أو أن تقرر إغائه أو تعديله إذا كان مخالفاً لمبدأ المشروعية، وبالتالي حصر صلاحيتها في الإلغاء والتعديل أو رفض الدعوى⁽³⁾، ويترتب على ذلك أن الحكم الصادر بإلغاء قرار إداري معين يتمتع ككل أحكام القضاء العيني بحجية مطلقة في مواجهة الكافة، وذلك بعكس القضاء الشخصي التي تتمتع أحكامه بحجية نسبية تدور مع موضوع الدعوى وسببها وأطرافها⁽⁴⁾.

واستقر قضاء محكمة العدل العليا الفلسطينية على أن مناط اختصاصها هو إلغاء القرار الإداري الصادر عن مختلف الجهات الإدارية إذا كان مخالفاً للقانون، سواء تعلقت هذه المخالفة بالشكل أو بالموضوع⁽⁵⁾.

وحقيقة الأمر أن دعوى الإلغاء دعوى عينية يتم بموجبها اختصام القرار الإداري المعيب والمخالف للقانون بهدف حماية المصالح العامة وتقرير مدى مشروعية القرار الإداري المطعون فيه⁽⁶⁾.

(1) المادة (104) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

(2) قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية برام الله رقم (54) لسنة 2003م، جلسة 2005/3/15.

(3) المادة (291) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطينية رقم (2) لسنة 2001م.

(4) قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية برام الله في الطلب رقم (7) لسنة 2005م المتفرع عن الدعوى رقم (76) لسنة 2005م، جلسة 2005/9/13.

(5) قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية بقطاع غزة رقم (32) لسنة 1972م، جلسة 1973/1/31، مجموعة مختارة من قرارات محكمة العدل العليا، الجزء الثاني 1973 - 1993م، غزة 1994م، أعداد وتجميع القاضي وليد الحايك، (ص462).

(6) الجرف، قضاء الإلغاء، (ص29).

ويحوز الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري لعدم مشروعيته على حجية مطلقة في مواجهة الكافة، فيترتب عليه إلغاء القرار الإداري موضوع الطعن وإزالة آثاره بالنسبة للجميع، أما الحكم الصادر برفض دعوى الإلغاء أو بعدم قبولها فإنه ذو حجية نسبية⁽¹⁾.

ويعتمد القضاء الإداري الفلسطيني على المعيار الشكلي للتمييز بين أنواع المنازعات الإدارية، فقد اعتبرت محكمة العدل العليا اختصاصها في المنازعات المتعلقة برواتب التقاعد في إطار القضاء الكامل، بينما اعتبرت اختصاصها بنظر الطلبات الأخرى يندرج في إطار الإلغاء، حيث قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية بالزام الهيئة العامة للتأمين والمعاشات بتسوية المستحقات التقاعدية على أساس آخر راتب تقاضاه المستدعي⁽²⁾، وقضت في قرار آخر بصرف مستحقات المستدعي بالدرجة التي أحيل عليها للمعاش مع مستحقاته طبقاً للقانون⁽³⁾.

واستقر قضاء محكمة العدل العليا الفلسطينية في أن اختصاصها في سائر المنازعات الإدارية يقتصر على الإلغاء فقط دون التعويض، حيث قضت بأن: " للمستدعي اللجوء إلى المحكمة المختصة لطلب التعويض عن القرار محل الطعن إن كان له وجه"⁽⁴⁾.

واستقر قضاء محكمة العدل العليا الفلسطينية على أنه هو وحده المختص بإلغاء القرارات الإدارية، وليس للمحاكم العادية سلطة إلغاء القرارات الإدارية، أما التعويض فتختص به المحاكم العادية.

وتنحصر سلطة القاضي في دعوى الإلغاء في فحص مدى مشروعية القرار الإداري المطعون فيه، فإذا ثبت له مخالفته لمبدأ المشروعية فإنه يحكم بإلغائه، أما إذا ثبت له مشروعيته فيقرر رفض الدعوى⁽⁵⁾، وقد توسع المشرع الفلسطيني بهذا الخصوص، حيث منح محكمة العدل العليا صلاحية تعديل القرار الإداري المطعون فيه⁽⁶⁾.

(1) بعلوشة، دعوى إلغاء القرار الإداري، (ص25).

(2) قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية بقطاع غزة رقم(156) لسنة 2002م، جلسة 2003/4/10.

(3) قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية بقطاع غزة رقم (80) لسنة 2001م، جلسة 2002/12/14.

(4) قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية بقطاع غزة رقم (19) لسنة 1953م، جلسة 1954/2/28، مجموعة مختارة من قرارات محكمة العدل العليا، الجزء السابع، 1951م - 1956م، مايو لسنة 1996م، إعداد وتجميع القاضي وليد الحايك، (ص43).

(5) بعلوشة، دعوى إلغاء القرار الإداري، (ص26).

(6) المادة (291) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطينية رقم (2) لسنة 2001م.

ويتبين من ذلك أن هذه الصلاحية خطيرة بحيث تعطي للمحكمة سلطة الحل محل الإدارة وذلك بإصدار قرار جديد تلزم الإدارة به عندما تقرر تعديل القرار المطعون فيه، الأمر الذي يتوجب معه وضع ضوابط تنظم هذا الاختصاص للمحاكم الإدارية تحول دون التعدي على مبدأ الفصل بين السلطات، أي تعديل القرار الإداري ليتلائم ويتفق ومبدأ المشروعية.

وترفع دعوى الإلغاء وفق القانون الفلسطيني المطبق في الضفة الغربية بموجب استدعاء يقدم إلى محكمة العدل العليا خلال ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو تبليغه إلى صاحب الشأن، وفي حالة رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار يبدأ الميعاد من تاريخ انقضاء ثلاثين يوماً على تقديم الطلب إليها⁽¹⁾.

وقد استقر قضاء محكمة العدل العليا الفلسطينية على أنه يجب أن يكفل للقرار الإداري لوناً من الاستقرار والذي لا يتأتى إذا أتيح تعريضه للطعن إلى أمد غير محدد، وفي حكم آخر قررت أن: "ميعاد رفع الدعوى إلى محكمة العدل العليا ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو تبليغه إلى صاحب الشأن وفي حالة رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن إصدار قرار، يبدأ الميعاد من تاريخ انقضاء شهر على تقديم الطلب إليها وبالتالي فإن تقديم المستدعي الدعوى بعد فوات هذه المدة يؤدي إلى رد الدعوى شكلاً"⁽²⁾.

وقد استقر القضاء الفلسطيني على ضرورة توافر شرط المصلحة لقبول دعوى الإلغاء، حيث قضت محكمة العدل العليا أن دعوى إلغاء القرار الإداري تتطلب لصحة قبولها تحقق شرط المصلحة الشخصية والمباشرة للطاعن، وأن هذه المصلحة باعتبارها مناط الدعوى وأساس قبولها لا يتعين أن تتوافر عند رفع الدعوى فحسب بل ينبغي استمرار قيامها ما بقيت الدعوى قائمة ولحين الفصل فيها نهائياً، وبما أن مصلحة الجهة المستدعية لم تعد قائمة الأمر الذي يتعين معه القضاء برد الدعوى⁽³⁾.

يكون للحكم في دعوى الإلغاء حجية مطلقة وعامة في مواجهة الكافة، فالإلغاء القرار الإداري يعتبر حجة على كافة أطراف الدعوى، وكذلك في مواجهة الغير، فالقرار الصادر بإلغاء

(1) المادة (1/284) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم (2) لسنة 2001م.

(2) قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية، رام الله رقم (43) لسنة 1999م، جلسة 1999/10/30.

(3) قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية برام الله رقم (82) لسنة 2000م، جلسة 2005/4/3.

القرار المطعون فيه لعدم مشروعية يزيل آثاره بالنسبة للجميع، ويكون لكل ذي مصلحة التمسك به حتى لو لم يكن من أطراف الدعوى⁽¹⁾.

ثانياً: شروط قبول دعوى الإلغاء

وتتمثل هذه الشروط في:

أ- في موضوع دعوى الإلغاء وهو القرار الإداري الذي يجب أن يكون قراراً إدارياً نهائياً صادراً عن سلطة وطنية وأن يحدث أثراً قانونياً معيناً، ومن ثم فلا تقبل دعوى الإلغاء إذا ما أقيمت ضد الأعمال التحضيرية التي تسبق القرار الإداري، أو إذا أقيمت ضد قرار إداري نهائي أصدرته سلطة إدارية أجنبية.

ب- لا بد من توافر شروط في الطاعن وهي الصفة والمصلحة في إقامة دعوى الإلغاء، فيجب أن تكون له مصلحة شخصية ومباشرة.

ج- وجوب تقديم دعوى الإلغاء خلال الميعاد المحدد قانوناً وهي ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري أو تبليغه، وأخيراً ما يعرف بشرط الدعوى الموازية.

فقد عدد المشرع الفلسطيني أسباب الطعن الواجب توافرها لرفع الطلبات أو الطعون لدى محكمة العدل العليا من قبل الأفراد أو الهيئات الواردة في المادة (٣٣) من قانون تشكيل المحاكم رقم (5) لسنة 2001م وهي: "عيب عدم الاختصاص، ووجود عيب في الشكل ومخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، والتعسف أو الانحراف في استعمال السلطة على الوجه المبين في القانون"⁽²⁾.

ونص قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م في المادة (4) على:

"يشترط في تقديم الاستدعاءات الخاصة بدعوى الإلغاء أن يكون سببها متعلقاً بواحد أو أكثر مما يلي :

1- عدم الاختصاص

2- وجود عيب في الشكل أو الإجراءات

3- مخالفة القانون الأساسي والقوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها

(1) عمرو، القضاء الإداري - قضاء الإلغاء، (ص14).

(2) المادة (34) من قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم (5) لسنة 2001م .

4- الانحراف وإساءة استعمال السلطة.

5- عيب السبب."

حيث نص قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم(3) لسنة 2016م السابق ذكره، بشكل واضح على وجود عيب السبب، كمبرر لدعوى إلغاء القرار الإداري.

ثالثاً: المحكمة المختصة بنظر دعوى الإلغاء:

منح المشرع الفلسطيني المحكمة العليا بصفقتها محكمة عدل عليا الصلاحيات التي تتمتع بها المحاكم الإدارية لحين إنشاء الأخيرة، حيث نصت المادة (104) من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2005م على أنه: "تتولى المحكمة العليا مؤقتاً كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا لحين تشكيلها بقانون ما لم تكن داخلة في اختصاص جهة قضائية أخرى وفقاً للقوانين النافذة"⁽¹⁾، وهو الأمر الذي أكدته المادة (83) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، ويكون التقاضي على درجة واحدة، وهذا ما يتم العمل به في الضفة الغربية.

أما في قطاع غزة فقد تم انشاء محكمة إدارية من بين اختصاصها النظر في منازعات الوظيفة العامة التي من بينها منازعات الإحالة على المعاش، وهي محكمة اول درجة، يتم استئناف قراراتها أمام محكمة العدل العليا بصفقتها محكمة استئناف ثاني درجة⁽²⁾، وذلك بعد اقرار قانون الفصل في المنازعات الادارية رقم(3) لسنة 2016م، وهذا أمر محمود وجيد يضمن ويكفل حق التقاضي على درجتين، لذا ندعو لتوحيد القوانين المعمول بها في شطري الوطن، لضمان الاستقرار القضائي والقانوني وتوحيده في كافة أرجاء الدولة.

(1) المادة (104) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005م.

(2) أنظر المادة (1) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية الفلسطيني رقم(3) لسنة 2016م.

الخاتمة:

تناول البحث موضوع التقاعد المبكر الذي يعد من أهم المواضيع التي تشغل بال الموظف وتحوز على اهتمامه، حيث تتعدد القوانين الناظمة للتقاعد في فلسطين، ولكن الخطة التقاعدية تقضي بتوحيد كافة القوانين في قانون واحد وموحد يشمل كافة الموظفين سواء مدنيين أو عسكريين وهو قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005م، والذي تميز أيضا بفرض ضم موظفي القطاع الخاص واشتراكهم في القانون، وكذلك صدرت أثناء فترة الانقسام السياسي عدة قرارات بقوانين خاصة بالتقاعد المبكر، حيث ناقش البحث كافة هذه القرارات، وتطرق أيضا الى الحكم الشرعي للراتب التقاعدي، ووضح سبل الاعتراض الإداري والطعن القضائي على قرار الإحالة الإجباري على التقاعد المبكر، حيث توصل الباحث الى عدة نتائج وتوصيات نأمل أن تسهم وتساعد في حل إشكاليات ومعضلات البحث، وهي كالتالي:

أولاً: النتائج

- 1- يعتبر الراتب التقاعدي حق أصيل للموظف العام نظير سنوات أفناها في العمل، وليست منة من أحد.
- 2- يعتبر الإسلام هو السباق في إقرار حقوق الموظف ورعايته عند الكبر أو العجز، حيث كان بيت مال المسلمين يعطي كل محتاج سواء مسلم أو ذمي.
- 3- للتقاعد عدة أنواع، فهناك تقاعد الشيخوخة عند وصول الموظف لسن الستين، وهناك التقاعد المبكر قبل وصول الإنسان لسن الستين عام، وقد يكون التقاعد نوع من أنواع العقوبات التأديبية التي توقع على الموظف.
- 4- هناك أربع أنظمة للتقاعد مطبقة في فلسطين سينتهي تطبيق ثلاثة منها بحلول 2021م، وسيبقى قانون واحد مطبق وساري، ألا وهو قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005م وتعديلاته.
- 5- يتم تكييف العلاقة بين الموظف العام والدولة في الشريعة الإسلامية على أن الموظف العام هو أجير خاص.
- 6- جواز ومشروعية الاشتراك في أنظمة التقاعد الحكومية، وحل الراتب التقاعدي، طالما لم يتم تشغيله في الربا أو المحرمات.
- 7- تختلف آلية حساب الراتب التقاعدي بحسب القانون التابع له الموظف، فلكل قانون طريقة حساب تختلف عن الآخر.

- 8- تعفى عائدات استثمارات هيئة التقاعد ورواتب المتقاعدين من ضريبة الدخل، بينما تخضع مساهمات المشترك لضريبة الدخل.
- 9- للموظف الذي حل موعد تقاعده وله سنوات خدمة تقل عن 15 سنة، الحق في شراء السنوات المتبقية لضمان الحصول على راتب تقاعدي، بشرط ألا تقل مدة خدمته عن 9سنوات.
- 10- يتم توزيع الراتب التقاعدي للمتوفى، على ورثته المستحقين وفقاً للقسم في قانون التقاعد، وليس حسب نظام المواريث في الشريعة الإسلامية.
- 11- المحكمة المختصة بنظر المنازعات التقاعدية هي محكمة العدل العليا الفلسطينية في الضفة وهي على درجة واحدة من التقاضي، بينما في غزة تم تشكيل محكمة إدارية كمحكمة أول درجة تستأنف قراراتها لدى محكمة العدل العليا.
- 12- أحكام محكمة العدل العليا في سائر المنازعات الإدارية تقتصر على الإلغاء فقط دون التعويض، ويستثنى من ذلك المنازعات الخاصة بالرواتب وتسوية المعاشات التقاعدية فإنها تنتظر إلغاءً وتعويضاً.

ثانياً: التوصيات

- 1- يدعو الباحث إلى توحيد القوانين والتشريعات في الضفة وغزة، وذلك منعاً للازدواجية التشريعية، والعمل بجدية على إنهاء الانقسام السياسي بكل مظاهره.
- 2- يوصي الباحث بضرورة عقد ندوات ودورات إرشادية لتعريف الموظف بنظام التقاعد العام، وأنظمة المنافع المحددة والمساهمات المحددة.
- 3- يوصي الباحث بأن يعاد النظر في آلية توزيع الحقوق التقاعدية على الورثة المستفيدين، وفق نظام المواريث في الشريعة الإسلامية.
- 4- يدعو الباحث الرئيس الفلسطيني إلى الامتناع عن إصدار قرارات بقوانين جديدة للتقاعد المبكر، وتنظيم التقاعد المبكر بحيث يكون الأمر اختياري وبناء على رغبة الموظف نفسه.
- 5- يدعو الباحث الحكومة إلى إعطاء الموظف كافة حقوقه المالية وخصوصاً حقه في راتب كامل، حتى يستطيع مواصلة العمل على أتم وجه.
- 6- يدعو الباحث هيئة التقاعد الفلسطينية إلى الامتناع عن استثمار أموالها في البنوك الربوية أو في الأشياء المحرمة، واستثمارها في الأمور المباحة شرعاً.

- 7- ندعو إلى إنشاء بيت مال للمسلمين، وتطبيق أحكام الشريعة الإسلامية لضمان الكفاية لكافة المواطنين بحيث لا يبقى محتاج.
- 8- ندو إلى عقد المجلس التشريعي وتفعيله وعرض كافة القرارات بقوانين الصادرة عن الرئيس عليه، ليقدر مصيرها القانوني.
- 9- ندعو القضاء الفلسطيني إلى أخذ دوره في الرقابة على القرارات التي تصدرها السلطة الوطنية، ومتابعة قضايا الموظفين وخصوصاً تلك المتعلقة بالإحالة على التقاعد، ووضع آلية قوية لتنفيذ الأحكام القضائية.

المصادر والمراجع

المصادر والمراجع

- القرآن الكريم.

أولاً: المراجع العربية

- إبراهيم مصطفى وأحمد الزيات. (د.ت)، المعجم الوسيط. (د.ط)، المكتبة الإسلامية، تركيا.
- الأفغاني، محمود. (2013م). أنظمة التقاعد الفلسطينية وأثرها على الاقتصاد الفلسطيني، (رسالة ماجستير)، جامعة الأزهر، غزة، فلسطين.
- الألباني، محمد ناصر الدين. (1984م). إرواء الغليل في تخريج أحاديث منار السبيل، ط2، بيروت، لبنان، المكتب الإسلامي.
- الألباني، محمد ناصر الدين. (1995م). سلسلة الأحاديث الصحيحة ج2، المكتب الإسلامي، بيروت.
- البخاري، محمد بن إسماعيل. (1998م). صحيح البخاري، ط1، اعتنى به أبو صهيب الكرمي، بيت الأفكار الدولية، الرياض.
- بعلوشة، شريف. (2010م). دعوى إلغاء القرار الإداري، (رسالة ماجستير)، جامعة الأزهر، غزة.
- بعلوشة، شريف. (2017م). القضاء الإداري الفلسطيني، ط1، مكتبة نيسان، غزة-فلسطين.
- بلتاجي، محمد. (2008م). عقود التأمين من وجهة الفقه الإسلامي: دراسة مستوعبة لكافة وجهات النظر في عقدي التأمين التجاري والتعاوني، دار السلام للنشر.
- بن علي، زاهي. (2007م). التقييم المالي والإداري والقانوني لتطبيق قانون التقاعد في فلسطين، (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة القدس، فلسطين.
- بيت الزكاة. (1995م). فتاوى وتوصيات الندوة الخامسة، بيروت، لبنان.
- التركمانى، عمر. (2006م). القضاء الدستوري في فلسطين وفقاً لقانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006، دراسة تحليلية مقارنة.
- ابن تيمية. (1997م). السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية. ط1. وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد، المملكة العربية السعودية.

- الثيان، سليمان. (2003م). *التأمين وأحكامه*. (رسالة دكتوراه)، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية بالرياض.
- الجرف، طعيمة. (1984م). *قضاء الإلغاء*، (د.ط)، دار النهضة العربية، القاهرة.
- جعيح، حسين. (2003م). *النظام القانوني للتقاعد في الجزائر*، (رسالة ماجستير)، جامعة الجزائر، الجزائر.
- الجمالي، حازم. (2012م). *الموظف العام وواجباته بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي*، دراسة مقارنة، بحث منشور، جامعة فلسطين.
- الجمال، يحيى. (1986م) *القضاء الإداري*، (د.ط)، دار النهضة العربية، القاهرة.
- حسنين، محمد. (2016م). *اتجاهات الموظفين المدنيين في القطاع العام نحو التقاعد المبكر في قوانين التقاعد الفلسطينية*، (رسالة ماجستير)، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين.
- أبو حطب، رامي. (2016م). *"العوامل التي تؤثر في اتجاهات الموظفين نحو التقاعد المبكر" دراسة حالة: موظفي هيئة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين "الأونروا"*، (رسالة ماجستير)، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين.
- الحو، ماجد راغب. (2000م). *القانون الإداري*. (د.ط)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
- الحو، ماجد راغب. (1985م). *القضاء الإداري*، (د.ط)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
- الحو، ماجد عطا. (2013م). *إصلاح قطاع التقاعد في فلسطين (الواقع والتحديات والآفاق)*، جامعة عبد المالك السعدي، (رسالة دكتوراه)، المملكة المغربية.
- الحواجري، قاسم. (2016م). *العوامل المؤثرة في التقاعد المبكر لدى موظفي الشق العسكري في قطاع غزة*، (رسالة ماجستير)، الجامعة الإسلامية، غزة.
- الخليلة، محمد. (2012م). *القانون الإداري*، دار الثقافة للتوزيع والنشر، عمان، الأردن.
- الدوسري، محمد. (2012م). *الراتب التقاعدي (دراسة فقهية)*، مجلة الجمعية السعودية، العدد الثالث عشر.
- أبو رأس، محمد الشافعي. (د.ت). *القضاء الإداري*، القاهرة: عالم الكتب للنشر.

- الربيعي، عبد الفتاح أمين. (2010م). شرح قوانين التقاعد الحكومي: المطبقة في فلسطين. ط1. مؤسسة "القلم العربي" للنشر والتوزيع، مصر.
- الرئاسة العامة للبحوث العلمية والإفتاء. (2014م). أبحاث هيئة كبار العلماء بالمملكة العربية السعودية. ط4.
- الزحيلي، وهبة. (2007م). الفقه الإسلامي وأدلته، دار الفكر، ط4، دمشق.
- الزرقاء، مصطفى. (1984م). نظام التأمين (حقيقته والرأي الشرعي فيه)، ط1، مؤسسة الرسالة، بيروت.
- الزليعي. جمال الدين. (د.ت). نصب الراية لأحاديث الهداية. دار القبله للثقافة الإسلامية - مؤسسة الريان - المكتبة المكية.
- السجستاني، سليمان بن الأشعث أبو داود. (1969م). سنن أبي داود، ط1، تحقيق: عزت عبيد الدعاس، دار الكتب العلمية، بيروت.
- ابن سعد. محمد. (2001م). الطبقات الكبرى، الجزء السابع. ط1. مكتبة الخانجي.
- سعداء، محمد. (2014م). اتجاهات المدرسين نحو التقاعد المبكر "دراسة ميدانية على عينة من المدرسين في المدارس الثانوية العامة في محافظة دمشق"، مجلة جامعة دمشق.
- الغامدي، سعيد. (2001م). اتجاه المعلمين نحو التقاعد المبكر في مدينة مكة المكرمة وعلاقته ببعض المتغيرات، (رسالة ماجستير)، جامعة أم القرى، السعودية.
- سلامة، شعبان عبدالحكيم. (2011م). الأمر الرئاسي في القانون والفقه الإسلامي، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية.
- سماعنة، بيان. (2008م). اتجاه معلمي المدارس الثانوية الحكومية في محافظات شمال الضفة - فلسطين نحو التقاعد المبكر وأثر بعض المتغيرات عليه، (رسالة ماجستير)، جامعة النجاح، فلسطين.
- السيد، عبدالله. (2017م). تأثير حقوق الموظف على الالتزام التنظيمي، (رسالة ماجستير)، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين.
- أبو سيدو، علا. (2012م). الإجراءات والعقوبات التأديبية وفقا لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، (رسالة ماجستير)، جامعة الأزهر، غزة، فلسطين.

- الشاعر، أنور. (2017م). *الوجيز في القانون الإداري*، (د.ط)، مطبعة نيسان، غزة، فلسطين.
- الشاعر، أنور. (2014م). *المسؤولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة العامة في التشريع الفلسطيني "دراسة مقارنة"*، (رسالة دكتوراه)، مصر.
- شبير، محمد. (2007م). ط6، *المعاملات المالية المعاصرة في الفقه الإسلام، دار النفائس للنشر.*
- شطناوي، علي خطار. (2003م). ط1، *الوجيز في القانون الإداري*، دار وائل للنشر عمان.
- شطناوي، علي خطار. (2004م). ط1، *موسوعة القضاء الإداري*، ج1، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- الشيرازي، أبو إسحاق. (د.ت)، *المهذب*، ج1. دار الكتب العلمية.
- الطبري. (د.ت)، *الرياض النضرة في مناقب العشرة*. ط2. دار الكتب العلمية.
- الطماوي، سليمان. (1959م). *مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن*. ط3، دار الفكر العربي.
- الطماوي، سليمان. (1991م). *النظرية العامة للقرارات الإدارية. دراسة مقارنة*. ط6. دار الفكر العربي.
- الطماوي، سليمان. (1992م). *الوجيز في القانون الإداري*. (د.ط)، دار الفكر العربي، مصر.
- الطماوي، سليمان. (1996م). *القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء*، دار الفكر العربي.
- ابن عابدين. (2003م). *حاشية ابن عابدين*، ج5. عالم الكتب.
- عبد الباقي، مادني. (2017م). *نظام التقاعد في الجزائر بين ضرورات الإصلاح وضغوطات الوضعية الاجتماعية والاقتصادية*، (رسالة ماجستير)، جامعة الجلفة، الجزائر.
- العز بن عبدالسلام. (1991م). *قواعد الأحكام في مصالح الأنام*. ج1. مكتبة الكليات الأزهرية، القاهرة.
- علاونة، عاطف. (2011م). *إصلاح أنظمة التقاعد في فلسطين*. (د.م): (د.ن).
- عمرو، عدنان. (2004م). *القضاء الإداري، قضاء الإلغاء* (د.ط)، مصر: منشأة المعارف.

- عمرو، عدنان، مبادئ القانون الإداري. (2004م). ط2. منشأة المعارف، الإسكندرية.
- العنزي، عبدالعزيز سعد. (2012). النظام القانوني لانتهاج خدمة الموظف العام، (رسالة ماجستير)، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط.
- غانم، هاني. (2017م). القضاء الإداري. (د.ط)، مكتبة نيسان، غزة.
- الغزالي. محمد. (1988م). التبر المسبوك في نصيحة الملوك. ط1. دار الكتب العلمية.
- ابن فرحون. (1986م). تبصرة الحكام في أصول الأفضية ومناهج الأحكام، ج1. مكتبة الكليات الأزهرية.
- القحطاني، عيد. (2009م). الميل للتقاعد المبكر لدى رجال الأمن: دوافعه وانعكاساته الأمنية والإدارية، (رسالة دكتوراه)، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.
- الكاساني. علاء الدين. (1986م). بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، ط2، ج4. دار الكتب العلمية.
- كامل، نبيلة. (1996). ط2. الوظيفة العامة، دار النهضة: مصر.
- أبو كميل، جمال. (2012م). صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في سن التشريعات العادية، (رسالة ماجستير)، جامعة الأزهر، غزة.
- اللجنة الدائمة للبحوث العلمية والافتاء. (1424هـ). فتاوى اللجنة الدائمة للبحوث العلمية والافتاء. ط1، تحقيق: أحمد بن عبد الرزاق الدويش، دار المؤيد للنشر والتوزيع، الرياض.
- الحام، محمد. (2015م). القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والآثار القانونية المترتبة عليها، (رسالة ماجستير)، الجامعة الإسلامية، غزة.
- المارغيناني. علي. (د.ت)، الهداية في شرح بداية المبتدي، ج3. دار احياء التراث العربي - بيروت - لبنان.
- الماوردي. (1979م). قوانين الوزارة. (د.ط)، دار الطليعة - بيروت.
- الماوردي. (1989م). الأحكام السلطانية. ط1. مكتبة دار ابن قتيبة، الكويت.
- المترك، عمر. (1984م). الربا والمعاملات المصرفية في نظر الشريعة الإسلامية، دار العاصمة للنشر والتوزيع.

مجموع فتاوى ورسائل فضيلة الشيخ محمد بن صالح العثيمين. (1992م). جمع وترتيب: فهد بن ناصر السليمان، دار الوطن، دار الثريا، الطبعة الأخيرة.

مزهر، وليد. (2009م). *الحقوق التقاعدية للموظف العام*، مركز الديمقراطية وحقوق العاملين في فلسطين، فلسطين.

ابن مفلح. محمد. (د.ت). *الآداب الشرعية والمنح المرعية*، ج1. عالم الكتب.

ابن منظور، جمال الدين محمد بن مكرم. (د.ت)، *لسان العرب*. دار صادر، بيروت.

موسى، صفاء. (2014م). *امتناع الموظف العام عن العمل بسبب الخلافات السياسية*، (رسالة ماجستير)، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين.

موقع الإسلام اليوم. (د.ت)، نظرة عامة، تاريخ الاطلاع: 14 أكتوبر 2018، الموقع: <http://islamtoday.net/fatawa/quesshow-60-136739.htm>

موقع الإسلام سؤال وجواب. (د.ت)، نظرة عامة، تاريخ الاطلاع: 20 يناير 2018، الموقع: <http://islamqa.com/ar/ref/42567>

موقع الشيخ عبدالله بن جبرين، (د.ت)، نظرة عامة، تاريخ الاطلاع: 15 فبراير 2018، الموقع:

<http://ibnjebreen.com/ftawa.php?view=vmasal&subid=11843&parent=4193>

موقع المسلم. (د.ت). نظرة عامة، تاريخ الاطلاع: 3 يناير 2018، الموقع: <http://www.almoslim.net/node/69459>

موقع هيئة التقاعد الفلسطينية. (د.ت)، نظرة عامة، تاريخ الاطلاع: 20 يناير 2018، الموقع: <http://ppag.ps/ar/index.php>

النيسابوري، مسلم بن الحجاج أبو الحسن القشيري. (د.ت)، *المسند الصحيح المختصر بنقل العدل عن العدل إلى رسول الله ﷺ*، تحقيق: محمد فؤاد عبد الباقي، دار إحياء التراث العربي، بيروت.

الوحيدي، فتحي. (د.ت). *المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية في مشروع القانون الخاص بها*، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن للنشر.

وكيع. (1947م). أخبار القضاة، ج2. المكتبة التجارية الكبرى، مصر.
يكن، زهدي. (د.ت)، القانون الإداري، ج2، منشورات المكتبة العصرية، بيروت، لبنان.
أبو يونس. محمد. (1999م). الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام
الإداري الإسلامي. (د.ط)، دار الجامعة للنشر، الإسكندرية.

ثانياً: القوانين

1. القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.
2. قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم (7) لسنة 2005م.
3. قرار بقانون رقم (5) لسنة 2007م بشأن تعديل قانون التقاعد الفلسطيني رقم (7) لسنة 2005م.
4. قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (16) لسنة 2004م.
5. قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني رقم (8) لسنة 2005م.
6. قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998م وتعديلاته.
7. قرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم (77) لسنة 2005م، بشأن شراء سنوات الخدمة لأغراض التقاعد.
8. قانون المنازعات الإدارية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2016م.
9. قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم (5) لسنة 2001م.
10. القرار بقانون رقم (1) بشأن تعديل قانون التقاعد العام الفلسطيني لسنة 2005م، والصادر عن الرئيس عام 2008م.
11. قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم (2) لسنة 2001م.
12. القرار بقانون رقم (9) لسنة 2017م بشأن التقاعد المبكر لقوى الأمن الفلسطينية.
13. القرار بقانون رقم (17) لسنة 2017م بشأن التقاعد المبكر للموظفين المدنيين الفلسطيني.
14. قرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم (45) لسنة 2005م باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005م.
15. قانون المحكمة الدستورية العليا (مصر) رقم (48) لسنة 1979 والمعدل بالقرار بقانون رقم (168) لسنة 1998م.
16. قانون المحكمة الدستورية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2006م.

17. الدستور المصري لسنة 1923م.
18. الأمر العسكري رقم(785)، الصادر عن الإدارة المدنية بشأن تعديل احتساب الراتب، سنة1987م.
19. قانون التقاعد المدني (فلسطين) رقم(34) لسنة 1959م.
20. قرار رقم(12/53/20) لسنة 2008م، بشأن أسس الترفيعات المالية لموظفي الخدمة المدنية الفلسطيني.
21. قانون التأمين والمعاشات (فلسطين) رقم(8) لسنة 1964م.
22. قانون العقوبات الفلسطيني رقم(74) لسنة 1936م وتعديلاته.
23. قانون العقوبات المصري رقم(58) لسنة 1937م وتعديلاته.
24. قرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم(78) لسنة 2005م، باللائحة التنفيذية بشأن علاوة المخاطرة.
25. قرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم(13) لسنة 2005م، باللائحة علاوة طبيعة العمل والعلاوة الإدارية.
26. قرار بقانون رقم(11) لسنة 2017م، بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الوظيفة العمومية في فلسطين.