عمادة الدراسات العليا

جامعة القدس

"الاحالة الى التقاعد المبكر ما بين المشروعية واساءة استخدام السلطة"

– دراسة مقارنة –

صابرين محمد علي صبيح

رسالة ماجستير

القدس _ فلسطين

1445هـ/2024م

"الاحالة الى التقاعد المبكر ما بين المشروعية واساءة استخدام السلطة"

– دراسة مقارنة –

إعداد:

صابرين محمد علي صبيح

بكالوريوس قانون جامعة القدس – فلسطين، 2012

المشرف:

د. عيسى مناصرة

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام من كلية الدراسات العليا، جامعة القدس،– فلسطين.

1445هـ/2024م

جامعة القدس

عمادة الدراسات العليا

ماجستير قانون عام

إجازة الرسالة

"الاحالة الى التقاعد المبكر ما بين المشروعية واساءة استخدام السلطة"

اسم الطالب: صابرين محمد علي صبيح

الرقم الجامعي: 22012437

المشرف الدكتور عيسى مناصرة

نوقشت هذه الرسالة وأجيزت بتاريخ: 1 / 6 /2024م من أعضاء لجنة المناقشة المُدرجة أسماؤهم وتواقيعهم:

1- رئيس لجنة المناقشة د. عيسى مناصرة التوقيع: .....

2- ممتحناً داخلياً: الدكتور عبد الملك الريماوي التوقيع: .....

3- عضو لجنة: الدكتور عبد الناصر ابو سمهدانه التوقيع: .....

القدس _ فلسطين

1445هـ/2024م

إقرار

أقر أنا مُعدة الرسالة بأنها قُدمت لجامعة القدس، لنيل درجة الماجستير، وأنها نتيجة أبحاثي الخاصة، باستثناء ما تم الإشارة له حيثما ورد، وأن هذه الدراسة، أو أي جزء منها، لم يُقدم لنيل درجة عليا لأي جامعة أو معهد آخر.

التوقيع :

صابرين محمد علي صبيح

التاريخ : 1 / 6 / 2024م

الاهداء

الى عاشقة الوطن ، الصابرة والقوية ، الى التي جعلتني أقف امامكم اليوم بدعمها، الى من كانت نور طريقي ومعلمتي الاولى الى امي الغالية.....

الى من احمل اسمه بكل فخر، الى صديقي الحنون الغائب، الى روح والدي

الى الاكرم منا جمعيا، الى من هو طريقنا للجنة، الى اخي الشهيد نمر

الى كتفي وسندي الذي لا يميل، الى من علموني المضي في درب العلم والنجاح، الى اخوتي نادية ونادر وعايدة

الى رفيق الدرب، وصديق الايام، الى من اخذ بيدي نحو ما اريد الى زوجي العزيز معتز

الى اصدقاء الخطوة الاولى الى من كانوا في السنوات العجاف سحابا ممطرا، الى ضحكتي وفرحي الى اخوتي واخواتي.....

الى أجمل اقداري، وأغلى ما املك، الى ايامي الجميلة القادمة، الى اولادي مازن ويافا

الى عائلتي الثانية، واصدقائي وكل من شجعني وقدم لي أسمى معاني الدعم والحب لكم جميعا كل الشكر

الشكر والتقدير

أول شكرنا لله عز وجل الذي أنار لي الدرب، وفتح لي أبواب العلم وأمدني بالصبر والإرادة لإنجاز هذا البحث فالحمد لله رب العالمين، كما أتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى كل من يقتنع بفكرة فيدعو إليها ويعمل على تحقيقها لا يبغي بها إلا وجه الله ومنفعة الناس في كل زمان ومكان.

إلى الأساتذة الكرام أعضاء الهيئة التدريسية والإدارية في كلية الحقوق – جامعة القدس وأخص بالذكر الدكتور عيسى مناصرة الذي أشرف على هذا البحث فجزاه الله عنا كل الخير على توجيهاته ونصحه السديد، والذي لم يبخل علي بالنصائح والتوجيه طيلة مرحلة الدراسات العليا.

كما أتقدم أيضا بجزيل الشكر والتقدير إلى أعضاء لجنة المناقشة: الدكتور عبد الملك الريماوي ، والدكتور عبد الناصر ابو سمهدانه لتفضلهما بمناقشة هذه الرسالة وعلى ملاحظاتهما القيمة .

والشكر والامتنان لكل الذين قدموا لي يد المساعدة من قريب أو بعيد

والى أخواني وزملائي في الدراسات العليا ماجستير قانون عام لكم مني جزيل الشكر، والامتنان، وكل التقدير، والاحترام .

المُلخص

تناولت الدراسة موضوعاً غاية في الأهمية وهو: الإحالة إلى التقاعد المبكر ما بين المشروعية وإساءة استخدام السلطة، وهدفت إلى بيان مفهوم التقاعد المبكر وضوابطه القانونية والإدارية، ومدى إعمال الرقابة القضائية عليه باعتباره قراراً إدارياً صادراً عن سلطة مختصة، وطبيعة الرقابة المذكورة من على أركان وشروط مشروعية القرار الإداري.

كما وبرزت أهمية الدراسة من خلال بيان صور الإحالة للتقاعد المبكر وشروطها وتوضيح مدى علاقة المصلحة العامة بالقرار الإداري الصادر بالإحالة للتقاعد المبكر، ودور السلطة التقديرية وعلاقتها بالمصلحة العامة من جهة، والرقابة القضائية على القرار الإداري الصادر بالإحالة من جهة أخرى، وذلك باتباع المنهج الوصفي التحليلي المقارن.

وتم تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين اثنين، تناول الفصل الأول ماهية التقاعد المبكر وصوره ومفهومه وضوابطه، وجاء الفصل الثاني ليبين الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري بالإحالة للتقاعد المبكر من الناحية الموضوعية والشكلية.

وكان من أبرز النتائج التي توصلت إليها الدراسة: إن الإحالة الإجبارية والإحالة الاختيارية تتبع ذات المعايير والشروط حال تقديمها، إلا أن كل منهما يختلف في الآثار عن الأخرى، فالإحالة الاختيارية من الممكن أن ترتب أثراً مادياً على الموظف مقدم طلب الإحالة في حالة ابتعاثه إلى دورة أو دراسة، وبالتالي يؤدي البدل المترتب عليه لقاء ذلك الابتعاث بعكس ما إذا كانت الإدارة هي صاحبة القرار بالإحالة.

وكان من أبرز التوصيات إن ما طرأ من تعديلات على التشريعات المتعلقة بالتقاعد المدني أو العسكري أو القضائي في فلسطين أدت في البعض منها إلى التضارب في تحديد المعايير المتعلقة بشرط سن الموظف المحال للتقاعد أو مدة خدمته، مما يستوجب الوقوف عليه وتعديله من الناحية التشريعية.

الكلمات المفتاحية: التقاعد، الإحالة للتقاعد، القرار الإداري، الانحراف بالسلطة، المصلحة العامة.

Early Retirement Referral Between Legitimacy and Abuse of Authority

Prepared by: Sabreen mohammad ali isbaih

Supervised by: Dr .Issa Manasrah

Abstract

The study addresses a highly significant topic: Early Retirement Referral Between Legitimacy and Abuse of Authority. The aim is to elucidate the concept of early retirement, its legal and administrative regulations, and the extent of judicial oversight on it as an administrative decision issued by a competent authority.

It also examines the nature of the mentioned oversight concerning the elements and conditions of the legality of the administrative decision. The importance of the study is highlighted by illustrating the forms and conditions of early retirement referral and clarifying the relationship between the public interest and the administrative decision to refer an employee to early retirement.

It also explores the role of discretionary power and its relation to the public interest on one hand, and judicial oversight on the administrative decision of referral on the other, by following a descriptive, analytical, and comparative methodology. The study is divided into two chapters. The first chapter discusses the nature, forms, concept, and regulations of early retirement. The second chapter elucidates judicial oversight on the legality of the administrative decision to refer an employee to early retirement, both substantively and procedurally.

Among the key findings of the study: compulsory and voluntary referral follow the same criteria and conditions when submitted, yet they differ in their effects.

Voluntary referral may have a material impact on the employee submitting the referral request if he is sent to a course or study, resulting in compensation for that assignment, unlike when the administration is the decision-maker of the referral.

One of the key recommendations is that amendments to the legislation related to civil, military, or judicial retirement in Palestine have led to some conflicts in determining the criteria related to the employee's age or service duration for retirement. This necessitates a legislative review and amendment.

Keywords: retirement, retirement referral, administrative decision, abuse of power, public interest.

المقدمة

يعتبر التقاعد المبكر من الخيارات المتاحة للموظفين من أجل التوقف عن العمل واستلام المعاش التقاعدي قبل بلوغ سن التقاعد الرسمي، هذا الخيار يعتبر موضوعًا هامًا في العديد من الدول، حيث يتداخل مع مجموعة من القوانين والأنظمة التي تهدف إلى تنظيم العمل وتوفير الحماية الاجتماعية للموظفين.

ويستند نظام الإحالة إلى التقاعد المبكر من حيث المشروعية إلى مجموعة من الأسس القانونية والاجتماعية والاقتصادية التي تتفاوت من دولة لأخرى، كوجود القوانين والتشريعات الوطنية الناظمة لشروط وإجراءات التقاعد المبكر، مثل قانون العمل أو قانون التأمينات الاجتماعية أو الضمان الاجتماعي، والتي يتم تحديد السن الأدنى للتقاعد بموجبها، إضافة إلى الشروط المالية المرتبطة به.

ووجود اتفاقيات جماعية؛ كتضمين العقود الجماعية بين النقابات العمالية وأرباب العمل حقوقاً إضافية أو مختلفة عما يتضمنه القانون العام، إلا أن التقاعد وفقا للقانون العام من الممكن أن يتم تقريره على النحو المذكور باعتباره وسيلة من الوسائل التي تحد من البطالة بين أفراد المجتمع الشابة أو إعادة هيكلة القوى العاملة في القطاعات المتضررة اقتصادياً، أو لغايات صحية واجتماعية، لكون الأخيرة تحد من فاعلية وكفاءة العمل الصادر من الموظف، أو للتفرغ إلى الجوانب الأسرية والشخصية.

وعليه، فإن العديد من التشريعات تمنح الإدارة سلطة تقديرية لإحالة الموظفين إلى التقاعد المبكر وفقًا لمتطلبات المصلحة العامة وسير المرفق العام، كحالة انتهاء خدمات الموظف في حال بلغ سن التقاعد المحدد قانونيًا، أو إحالته للتقاعد بعد استكمال عدد معين من سنوات الخدمة، وأن هذا الاستثناء قد يهدد الأمن الوظيفي بسبب التباين في فلسفة العلاقة التنظيمية بين الموظف والإدارة والتحديد الواضح لسن التقاعد.

وتتطلب دراسة النظام القانوني للتقاعد المبكر الخوض في التشريعات القانونية المتعلقة بتنظيم العمل العام والوظيفة العمومية، فضلاً عن دراسة مدى استجداء الإدارة للمصلحة العامة من إصدار القرار الإداري

المتعلقة بالموافقة على إحالة الموظف إلى التقاعد المبكر، وبالتالي وجوب إعمال الرقابة القضائية على هذه القرارات.

حيث يقوم القضاء الإداري بفحص مدى مشروعيتها من خلال التحقق من الأركان الموضوعية والشكلية للقرار الإداري، والتأكد من عدم إساءة استخدام السلطة التقديرية أو التعسف فيها من قبل الإدارة، ففي الحالة الأخيرة يكون الدافع من إصدار القرار بالإحالة لا يرمي إلى تحقيق المصلحة العامة وبالتالي يكون معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة بما يجعله عرضة للبطلان.

الأمر الذي يتطلب الوقوف على ماهية التقاعد المبكر ونظامه القانوني وشروط الإحالة إليه، والفرق بين الإحالة للتقاعد بصورة إجبارية أو اختيارية، إضافة إلى البحث في الرقابة القضائية على قرار الإحالة للتقاعد المبكر ومدى ارتباطه بالمصلحة العامة.

أهمية الدراسة

تبرز أهمية الدراسة من الناحية النظرية والموضوعية من خلال بيان الموقف التشريعي للتقاعد المبكر ومدى التعامل به، ومدى تأثيره على الحقوق والحريات المكفولة للموظف العام المكفولة بموجب أحكام التشريعات الوطنية، والتعرف على أنواع الإحالة إلى التقاعد ومدى ارتباطها بالمصلحة العامة، وشروطها، والتعرف على الطبيعة القانونية للقرار الإداري الصادر بالإحالة، وأسباب الطعن الواردة عليه.

كما تبرز أهمية الدراسة من الناحية التطبيقية والعملية من خلال تفنيد الأحكام القانونية المتعلقة بإجراءات الإحالة للتقاعد المبكر وتأثيرها على مشروعية القرار الصادر بالإحالة، ودور الرقابة القضائية للقضاء الإداري في البحث بمشروعية القرارات الصادرة بإحالة الموظف إلى التقاعد المبكر، وبيان مناط عيب الانحراف في استعمال الإدارة في السلطة في اتخاذ مثل تلك القرارات وكيفية إثباتها، مع تسليط الضوء على أبرز التطبيقات القضائية في موضوع الدراسة.

أهداف الدراسة

تهدف الدراسة لتحقيق الأهداف التالية:

1- بيان مفهوم التقاعد المبكر وضوابطه القانونية والإدارية.

2- توضيح صور الإحالة للتقاعد المبكر وشروطها.

3- بيان دور الرقابة القضائية في البحث بمشروعية القرار الإداري الصادر بالإحالة للتقاعد المبكر.

4- توضيح مدى علاقة المصلحة العامة بالقرار الإداري الصادر بالإحالة للتقاعد المبكر.

5- توضيح مدى إعمال أحكام السلطة التقديرية للإدارة في إصدار القرارات الإدارية بالإحالة للتقاعد المبكر وضوابطها.

6- بيان ماهية عيب الانحراف بالسلطة في القرارات الإدارية الصادر بالإحالة للتقاعد المبكر وكيفية إثباتها.

إشكالية الدراسة

تعتبر الإحالة إلى التقاعد المبكر من القضايا المثيرة للجدل في العديد من الأنظمة الوظيفية، حيث تمنح التشريعات المختلفة الإدارة سلطة تقديرية لاتخاذ قرارات بهذا الشأن، ومع ذلك، تظهر إشكالية حقيقية تتعلق بمدى مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة بإحالة الموظفين إلى التقاعد المبكر، ومدى ارتباطها وعلاقتها بالمصلحة العامة، بما يهدد من الاستقرار الوظيفي للأفراد الموظفين.

وعليه، تتمثل إشكالية الدراسة في التساؤل الرئيسي التالي: "ما الطبيعة القانونية التي تحكم إحالة الموظف للتقاعد المبكر وما مناط الرقابة القضائية على مشروعية هذه القرارات، خاصة من حيث توافر شروطها الشكلية والموضوعية؟

ويتفرع عن التساؤل الرئيسي مجموعة من الأسئلة الفرعية تتمثل بما يلي:

1- ما مفهوم التقاعد المبكر وما ضوابطه القانونية؟

2- ما صور الإحالة للتقاعد المبكر وشروطها؟

3- ما مدى علاقة المصلحة العامة بالقرار الإداري الصادر بالإحالة للتقاعد المبكر.

4- ما مدى إعمال أحكام السلطة التقديرية للإدارة في إصدار القرارات الإدارية بالإحالة للتقاعد المبكر وما ضوابطها؟

5- ما المقصود بعيب الانحراف بالسلطة في القرارات الإدارية الصادر بالإحالة للتقاعد المبكر وكيف يتم إثباتها؟

الدراسات السابقة

1- عبد الله رياض الأقرع، النظام القانوني للتقاعد المبكر للموظف العام في التشريع الفلسطيني – دراسة تحليلية مقارنة بأحكام الشريعة الإسلامية، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2018.

تناولت الدراسة السابقة ماهية الموظف العام حقوقه وواجباته، والتعريف بالتقاعد وأنواعه، والتطور التاريخي الذي وقع عليه وفقاً لأنظمة التقاعد في دولة فلسطين، وهدفت إلى بيان ماهية التقاعد المبكر والتعرف على مؤسسة هيئة التقاعد الفلسطينية ومهامها، إضافةً إلى بيان الآثار المترتبة عليه وحقوق المتقاعدين على أساسه وآلية احتساب المعاشات التقاعدية بموجب قرار الإحالة، كما تناولت مدى مشروعية القرارات بقوانين الصادرة عن الرئيس بشأنها، وذلك باتباع المنهج الوصفي التحليلي المقارن.

2- جاسم فايز العنزي، الجوانب والآثار القانونية لإحالة الموظف العام للتقاعد الإجباري وفقاً للمادة (73) من نظام الخدمة المدنية الكويتي، مجلة كلية الشريعة والقانون بتفهنا الأشراف، العدد 25، الإصدار الثاني، الجزء الثاني، مصر.

تناولت الدراسة السابقة إلى بيان الأثر المترتب على تمتع الإدارة بالسلطة التقديرية في إحالة الموظفين للتقاعد الإجباري، وذلك لمقتضيات المصلحة العامة وتبديل القوى العاملة بقوىً جديدة أكثر حيوية بل وأقل كلفة، وهدفت الدراسة إلى بيان مدى مشروعية الإحالة على الوجه المذكور ومدى تعارضها مع الحقوق والحريات الدستورية المتعلقة بالحق في العمل وما يترتب عليه من آثار في ظل استعمال الإدارة للحق بالإحالة، وذلك باتباع المنهج الوصفي التحليلي.

3- إنجي عبد الحميد الحريري، اتجاه المرأة العاملة نحو التقاعد المبكر وعلاقته بمسؤوليات الرعاية الأسرية، المجلة العربية للنشر العلمي، العدد 25، الإصدار الثاني، 2020.

تناولت الدراسة السابقة أسباب اتجاه المرأة العاملة نحو التقاعد المبكر، وبيان مدى العلاقة بين المتطلبات الزوجية والأسرية مع الوظيفة، ومدى انعكاس خروج المرأة للعمل على الأسرة والمنزل، حيث اتبعت الدراسة الأسلوب الإحصائي والوصفي في بيان مدى ارتباط مسألة العمر وطبيعة العمل بالبيئة الأسرية، والمنهج التحليلي لتحليل النتائج التي توصلت إليها التحليلات.

منهجية الدراسة

- المنهج الوصفي: وذلك من خلال تفسير ماهية التقاعد المبكر وأساسه القانوني، والآليات التنظيمية التي يُبنى عليها، وبيان ماهية الشروط القانونية التي يُصار من خلالها إلى إصدار القرارات الإدارية بالإحالة للتقاعد.
- المنهج التحليلي: وذلك من خلال تحليل وتوضيح الآثار القانونية المترتبة على الإحالة للتقاعد المبكر، والطبيعة القانونية للقرارات الإدارية الصادرة بشأنها، ومدى تفعيل دور الرقابة القضائية عليها من قبل القضاء الإداري، وتحقق الأخير من توافر المصلحة العامة في القرارات المذكورة ومدى تحقق مبدأ المشروعية من عدمه في القرار الصادر عنها، والآثار المترتبة على إثبات انحراف الإدارة بالسلطة التقديرية الممنوحة لها في حالة صدور القرار خلافاً لمبدأ المشروعية أو عدم تحقيق الصالح العام من خلاله.
- المنهج المقارن: وذلك من خلال مقارنة التشريعات المتعلقة بتنظيم الوظيفة العامة وأنظمة التقاعد في التشريع الفلسطيني، وبالإشارة في بعض المواضع إلى ما تناوله كل من التشريع الأردني والمصري في المواضع ذات الصلة.

خطة الدراسة

الفصل الأول: ماهية التقاعد المبكر وصوره

المبحث الأول: مفهوم التقاعد المبكر وضوابطه

المبحث الثاني: صور الإحالة إلى التقاعد المبكر

الفصل الثاني: الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري بالإحالة للتقاعد المبكر

المبحث الأول: الرقابة القضائية على المشروعية الموضوعية القرار الإداري بالإحالة للتقاعد المبكر

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على المشروعية الشكلية القرار الإداري بالإحالة للتقاعد المبكر

الفصل الأول

ماهية التقاعد المبكر وصوره

تمهيد وتقسيم

يُعتبر التقاعد بمثابة نظام من الأنظمة الاجتماعية الحديثة نسبياً التي تتضمن إنهاءً للعمل بالنسبة للموظف، حيث يشكل التقاعد تحدياً للموظف بإخضاعه إلى نمط حياة جديد يختلف عن الحياة العملية النشطة التي كان يعيشها في السابق[1].

حيث أضحى موضوع التقاعد المبكر من الأمور ذات الأهمية البالغة للموظفين، خاصة أن الموظف العام يسعى دائما إلى الحصول على نهاية خدمة مقبولة تعينه على أعباء الحياة اليومية، وإن إحالته إلى التقاعد المبكر وفقا للصلاحيات التقديرية الممنوحة للإدارة قبل استيفاء فترة الخدمة النهائية التي يستطيع الالتزام بها قد يساهم في الحصول على مبلغ تقاعد غير مرضي نظرا لكون أن النسبة المئوية لسنوات

(1) سلامة رزق الله، واقع المديرين المتقاعدين في فلسطين والتطلعات المستقبلية لتفعيل دورهم التربوي من وجهة نظرهم ووجهة نظر المديرين الموشكين على التقاعد، رسالة ماجستير، جامعة القدس، فلسطين، 2003، ص12.

الخدمة التي تقاعد بها الموظف المحال للتقاعد المبكر مقارنة بالمبلغ الذي كان سيستحقه في حال استمر في العمل وتقاعد بالوضع الطبيعي هي أقل مما يستحقه عند بلوغه سن التقاعد المحدد وليس المبكر.

ولما كانت الوظيفة العامة ذات اعتبار لدى الدولة بما تساهم فيها من تنمية للموارد الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية، فقد أصبح الرقي بالوظيفة العامة من كافة النواحي متطلب مهم حتى تحقق الدولة أهدافها التي تصبو إليها[1].

لذا، تعتبر الوظيفة العامة المرآة العاكسة للمرافق العامة التي تقدم خدماتها للمواطنين، باعتبار أنها تلبي الرغبات المجتمعية المتجددة والمتطورة باستمرار، والتي تقتضيها المصلحة العامة، حيث أن الأخيرة مناط العمل الإداري الخاضع لرقابة القضاء[2].

وعليه، ولغايات بيان ماهية التقاعد المبكر وصوره بشيء من التفصيل، فإن الباحثة ستتناول في هذا الفصل المبحثين التاليين:

- المبحث الأول: مفهوم التقاعد المبكر وضوابطه
- المبحث الثاني: صور الإحالة إلى التقاعد المبكر وشروطها

([1]) مبارك البداح، إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة – دراسة مقارنة بين القانون الاردني والقانون الكويتي، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2011، ص13.

([2]) ظافر فيصل، الآثار القانونية للقرار (315) لسنة 2019 على الوظيفة العامة والموظف، مجلة الكوفة، المجلد 15، العدد 51، 2022، ص98.

المبحث الأول: مفهوم التقاعد المبكر وضوابطه

برزت فكرة التقاعد المبكر بمفهومها الحديث في الغرب، بهدف التمتع بالحياة بعيدا عن ضغوطات العمل ومشكلاته، وذلك عقب تحقيق الفرد القدر المعقول من الأمان المعيشي والمالي، فقد بدأت هذه الفكرة في أمريكا وأوروبا لكون الموظفين كانوا يعملن مثل "الآلات" دون هدف أو غاية، وبالرغم من كونهم يمتلكون مدخرات مالية عديدة تكفيهم للعيش بالرغد والهناء، إلا أنه لكن هناك تنظيم بين متطلبات الحياة الاجتماعية وسوق العمل بأن يمارس الأنسان فترة من عمره بالعمل ومن ثم ينعم بممارسة هواياته التي يحبها أو قضاء وقت أطول مع الأسرة والعائلة[1].

لذا، لجأت العديد من الدول إلى تناول مسألة التقاعد المبكر، سواء أكان تقاعداً إجبارياً أم اختيارياً، وذلك بتوافر الشروط القانونية للإحالة إلى التقاعد، مما يتضح معه مدى العلاقة بين الوظيفة العامة وما يترتب عليها من أثر بالنسبة للموظف العام بشأن التقاعد – بصرف النظر عما إذا كان تقاعداً مبكراً أم عادياً – والتي تعتبر أثراً من آثار الوظيفة المذكورة.

الأمر الذي يتطلب من الباحثة أن تتناول ما يلي:

- المطلب الأول: تعريف الوظيفة العامة والتقاعد المبكر
- المطلب الثاني: ضوابط التقاعد المبكر.

([1]) عبد الله رياض الأقرع، النظام القانوني للتقاعد المبكر للموظف العام في التشريع الفلسطيني – دراسة تحليلية مقارنة بأحكام الشريعة الإسلامية، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2018، ص49.

المطلب الأول: تعريف الوظيفة العامة والتقاعد المبكر

تشكل العلاقة بين الوظيفة العامة والتقاعد جزءً أساسياً من النظام الإداري والاجتماعي في أي دولة، فيبدأ الموظف حياته المهنية بالخدمة العامة، ويسهم في تطوير وتنفيذ سياسات الحكومة وخدمة المجتمع.

ومع مرور الوقت، يصل الموظف إلى سن التقاعد المحدد قانونيًا، وهو الوقت الذي يتوقف فيه عن العمل بشكل رسمي ويبدأ في استلام معاش تقاعدي، إذ يضمن هذا النظام انتقالاً سلساً من الحياة العملية إلى الحياة التقاعدية، مما يوفر للموظف الحماية المالية والاستقرار بعد سنوات من الخدمة، فالتقاعد يعكس فكرة التقدير والاعتراف بجهود الموظف، ويسمح بتجديد القوى العاملة بإدخال موظفين جدد، كما يعزز هذا النظام التخطيط طويل الأمد للموارد البشرية في القطاع العام.

وعليه، فلا بد من الوقوف على مفهوم الوظيفة العامة والتقاعد المبكر من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: تعريف الوظيفة العامة

تعد الوظيفة العامة أحد أهم ركائز أجهزة الدولة، وذلك لما لها من دور فعّال تقوم به بالمساهمة في تسيير أحوال الأفراد، وقد كفلتها التشريعات في العديد من القوانين الوطنية، حيث يتقدم إليها الأفراد إليها بغية تحقيق الهدف العام والغاية من وضعها؛ أي تحقيق المصلحة العامة بشكل أساسي.

إذ تعتبر الوظيفة العامة حجر الزاوية في الكيان الإداري، ومن خلاله تبرز أهميتها بإيجاد الشخص المناسب للوظيفة، ووضعه في المكان المناسب له، وذلك وفقا لكفاءته وقابليته للقيام بواجباته وأداء الخدمة التي يجب أن يقوم بها[1].

([1]) لؤي كريم عبد، النظام الانضباطي في الوظيفة العامة، مجلة الجامعة الإسلامية العراقية، المجلد 24، العدد الأول، العراق، 2010، ص44.

ومن حيث مفهوم الوظيفة العامة، فإنه يختلف من دولة إلى أخرى، وذلك تبعا إلى ما ترتبط به من معايير، فالأخيرة تطرأ على الوظيفة العامة بحيث تجعل منها مهنة مستقلة عن باقي المهن نظراً لطبيعتها التي تكسبها طابع خاص بها.

فالمعيار الأول هو ما ينصرف إلى المعيار المادي الموضوعي باقتران نشاط الإدارة الذي يتم تأديته بواسطة مجموعة من الأشخاص لتحقيق الغاية التي أسست لأجله، وهو تحقيق المصلحة العامة، والمعيار الشكلي الذي يُتبِع مجموعة من الأشخاص باعتبارهم أعوان للدولة في تسيير أعمالها وفق أنظمة قانونية خاصة تحكمهم في مختلف المؤسسات والإدارات العمومية[1].

ومن خلالها يتم تحديد الإطار العام الذي تنتهجه الإدارة؛ أي ما تقوم به الإدارة في تنظيم الوظيفة العامة منذ تعيين الموظف العام حتى انقطاع صلته بالوظيفة، وبيان طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بهذه الوظيفة[2].

وتناول البعض في تعريف الوظيفة العام بأنها الوظائف التي تُمارس تبعا للتفويض الذي تمنحه السلطة العامة، وبموجبها يتم منح مجموعة من الصلاحيات القانونية للموظف يقوم بممارستها لتحقيق المصلحة العامة لا الخاصة[3].

وقد عرفت الوظيفة العامة بأنها: "ذلك النسق العام في المجتمع المتكون من مجموعة من القواعد القانونية المنظمة للحياة الوظيفية للموظف العام منذ دخوله الخدمة وحتى خروجه منها، والتي تحدد واجباته

([1]) بن عايشة نبيلة، الوجيز في الوظيفة العمومية، محاضرات عن بعد ألقيت على طلبة السنة الثالثة ليسانس، جامعة خميس مليانة – كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، الجزائر، 2021، ص3.

([2]) صادق محمد علي، و علي عبيس خضير، مفاهيم الوظيفة العامة ودورها في العنوان الوظيفي (دراسة مقارنة)، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، السنة 14، جامعة بابل، العراق، 2022، ص39.

([3]) زهدي يكن، القانون الإداري، بيروت – لبنان: منشورات المكتبة العصرية، 1955، ص338.

R-Garraud: Droit Penal Francais ,Tome Quatrieme, Troisieme Edition ,Library du recueil Sirey, Paris,1992, p651.

ومهامه ومسؤولياته واختصاصاته المنوطة بعمله كعمل تخصصي بصفة دائمة أو مؤقتة في تأديته لمهام الإدارة العامة بأمانة وفاعلية لقاء راتب محدد، والذي يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وخدمة المواطنين"[1].

وأشار البعض إلى أن مفهوم الوظيفة العامة يحمل معنيان، الأول يتعلق بالمفهوم الشخصي، ويذهب أنصار هذا الرأي بأن شخص الموظف وظروفه تكون محل اعتبار في الوظيفة، بغض النظر عن ماهية الوظيفة التي يشغلها؛ أي أن الوظيفة هنا تكون مهنة تأخذ صفة الدوام الاستقرار ينقطع إليها الموظف منذ تعيينه حتى انتهاء علاقته بالوظيفة التي يشغلها[2].

وقيل في الوظيفة العامة أنها ترتكز – وفق هذا المفهوم – على رسالة يقوم الموظف بتكريسها من خلال عمله ونشاطه بالاعتماد على التنظيم المتميز، واتسامها بالثبات والدوام والاستقرار والتطور، وفقا للتدرج الهرمي للوظيفة المرتبط بالترقية المتدرجة للموظف، لكون أن الإدارة ترتكز على الأفراد الذين يرتبطون بها[3].

أما عن المفهوم الثاني، فهو مفهوم ذو طبيعة موضوعية، ويرتكز بشكل أساسي على الوظيفة ذاتها، ويضع لها وصفا دقيقا وشاملا، بغض النظر عن الشخص الذي يشغلها، وبموجب هذا المفهوم تُعتبر الوظيفة مؤقتة لا تكتسب صفة الدوام، وليس للموظف حق مكتسب فيها، باعتبار أن الإدارة تملك الحق في إنهاء خدمات العامل في حال انتفاء الحاجة إليها، فمثلاً، تعتبر الترقية – وفقاً لهذا المفهوم – بمثابة تعيين جديد في الوظيفة ولا يقتصر على الموظف[4].

([1]) داسة مصطفى، إصلاح الوظيفة العامة ودورها في إدارة الحياة المهنية، بحث منشور في مجلة البحوث السياسية والإدارية، المجلد الثالث، العدد الرابع، جامعة زيان أبو عاشور، الجزائر، 2014، ص65.

([2]) صادق محمد علي، و علي عبيس خضير، مرجع سابق، ص42.

([3]) شاب توما منصور، القانون الإداري – دراسة مقارنة، الجزء الأول، بغداد: دار الطبع والنشر الأهلية، 1970، ص253.

([4]) محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2012، ص13.

حيث يشغل الموظف مركزاً قانونياً بسبب وجوده في الوظيفة العامة، تستقل في وجودها بحقوقها وواجباتها عمن يشغلها وتبقى قائمة ولو كانت شاغرة[1]، فهي تمثل مجموعة من الأوضاع والأنظمة القانونية والفنية الخاصة بالموظفين العموميين، سواء تلك التي تتعلق بمستقبلهم الوظيفي وعلاقتهم بالإدارة، أو تلك التي تتصل بأدائهم لمهام الإدارة العامة بإحسان وفاعلية[2].

وترى الباحثة أن الوظيفة العامة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة التي تسعى إليها الإدارة من خلال إنشاء المرافق العامة، إذ يتحقق ذلك عن طريق إشغال بعض الأفراد لهذه الوظائف بموجب عقود قانونية محددة تربطهم بالإدارة لمدة معينة ولغرض معين، وتستلزم هذه الوظيفة أنظمة قانونية خاصة تختلف عن تلك التي تنظم العمل في القطاع الخاص.

أما عن التعريف التشريعي للوظيفة العامة، فقد عرفها المشرع الأردني بأنها: "مجموعة من المهام والواجبات التي تحددها جهة مختصة وتوكلها إلى الموظف للقيام بها بمقتضى أحكام هذا النظام وأي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية وما يتعلق بتلك المهام من صلاحيات وما يترتب عليها من مسؤوليات"[3].

وعرفها المشرع الفلسطيني بأنها: "مجموعة المهام التي توكلها جهة مختصة إلى الموظف للقيام بها بمقتضى هذا القانون أو أي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية وما يتعلق بها من صلاحيات وما يترتب على تلك المهام من مسؤوليات"[4].

([1]) أعاد علي القيسي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الأردن: دار وائل، 1998، ص193.

([2]) عبد الحميد حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، القاهرة: دار النهضة العربية، 1977، ص5.

([3]) المادة (2) من تعليمات التقييم والتحليل الكمي والموضوعي للوظائف في الخدمة المدنية الأردني لسنة 2023. وهو ما تناوله المشرع في المادة (2) من نظام الموارد البشرية لأمانة عمان الكبرى رقم (71) لسنة 2012 وتعديلاته، كذلك ذات التعريف في المادة (2) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 الملغى بموجب نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020، في حين أغفل المشرع الأردني في تناول تعريفها في التعديل الأخير لسنة 2020.

([4]) المادة (2) من قانون رقم (4) لسنة 1998 بإصدار قانون الخدمة المدنية الفلسطيني وتعديلاته بموجب القانون رقم (4) لسنة 2005، والقرار بقانون رقم (24) لسنة 2022 بشان تعديل قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998.

إلا أن المشرع المصري لم يحدد مفهوم الوظيفة العامة، وإنما فنّدها – من حيث التقسيم – إلى وظائف قيادية وأخرى إدارة إشرافية، فالأولى هي: "وظائف المستويات الثلاثة التالية للسلطة المختصة، والتي يرأس شاغلوها وحدات تقسيمات تنظيمية بالوحدة من مستوى إدارة عامة أو إدارة مركزية، أو قطاعات، أو ما يعادلها من تقسيمات"، والثانية هي: "وظائف المستوى التالي للوظائف القيادية، والتي يرأس شاغلوها إدارات بالوحدة"[1].

الفرع الثاني: تعريف التقاعد المبكر

لم يبين المشرع الأردني ماهية التقاعد بحد ذاته وترك أمر تعريفه للفقه والقضاء، وإنما تناول راتب "التقاعد" في العديد من التشريعات، كما في قانون التقاعد المدني بأنه: "راتب التقاعد الشهري الذي يخصص بموجب أحكام هذا القانون"[2]، وفي قانون الضمان الاجتماعي: "راتب تقاعد الشيخوخة أو راتب تقاعد الشيخوخة الوجوبي أو راتب التقاعد المبكر أو راتب تقاعد الوفاة الطبيعية أو راتب تقاعد الوفاة الناشئة عن إصابة العمل"[3].

أما عن موقف المشرع الفلسطيني من التقاعد، فهو ذات الشأن بما انتهجه المشرع الأردني، إلا أنه تناول راتب التقاعد في قانون التقاعد المدني بأنه: "راتب التقاعد الشهري الذي يخصص بموجب أحكام هذا القانون"[4]، وتناوله في قانون التقاعد العام بأنه: "الراتب التقاعدي: المبلغ الشهري أو قيمة الدفعة الواحدة أو مزيج بينهما تدفع لموظفي القطاع العام أو أية فئة مشمولة في أحكام هذا القانون عند الاستحقاق، تقاعد الورثة: هو مبلغ التقاعد الذي يحصل عليه ورثة الموظف المتوفي وفقا لأحكام القانون"[5].

([1]) المادة (2) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.

([2]) المادة (2) من قانون التقاعد المدني الأردني رقم (34) لسنة 1959 وتعديلاته.

([3]) المادة (2) من قانون الضمان الاجتماعي الأردني رقم (1) لسنة 2014 وتعديلاته.

([4]) المادة (2) من قانون رقم (34) لسنة 1959 بشأن التقاعد المدني الفلسطيني.

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

ولم تجد الباحثة في التشريع المصري ما يدل على ماهية التقاعد، إلا أنه بين في قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات أن: "أجر الاشتراك هو المقابل النقدي الذي يحصل عليه المؤمن عليه من الفئات المشار إليها في بالبند أولا من المادة (2) من هذا القانون من جهة عمله الأصلي"، ويقصد بالمؤمن عليه وفقاً لذات القانون؛ أي: كل من تسري عليه أحكام هذا القانون حتى تحقق واقعة استحقاق حقوقه التأمينية عن مدة اشتراكه في تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة"[1].

وحيث أن ما ورد أعلاه من موقف التشريعات المشار إليها لا يدل على ماهية التقاعد بحد ذاته، ولا التقاعد المبكر بشكل خاص، فبالتالي يمكن الرجوع إلى ما تناوله فقهاء وشراح القانون بشأن بيان مفهومه، فقد عرفه جانب من الفقه بأنه: "نظام للاحتياط الاجتماعي يرمي إلى التأمين ضد مخاطر المرض، الشيخوخة، العجز والوفاة، مقابل دفع قسط للتأمين أو لواجبات الاشتراك في هذا النظام من طرف المنخرطين"[2].

كما عرف التقاعد بأنه: "قرار إداري يتخذ بطلب من الموظف تحت إشراف الإدارة متى ما بلغ سن معين واستوفى سنوات خدمة معينة، وتنتهي بموجبه علاقة الموظف بالإدارة ابتداءً من تاريخ توقيعه على محضر تبليغ قرار إحالته إلى التقاعد"[3].

كما يعرف التقاعد بأنه وصول المشترك أو المؤمن عليه إلى عمر معين بحيث يختلف الأخير باختلاف التشريعات الوطنية، بحيث يكون المشترك فيه غير قادر على الاستمرار بعمله سواء أكانت هذه القدرة إجبارية أو اختيارية[4].

([1]) المادة (2) من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات المصري رقم (148) لسنة 2019.

([2]) حسين جعيجع، النظام القانوني للتقاعد في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، الجزائر، 2003، ص25.

([3]) عطاالله بوحميدة، الفصل غير التأديبي في قانون الوظيفة العامة والقانون الأساسي العام للعامل – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، الجزائر، 1990، ص15.

([4]) عبد الله رياض الأقرع، مرجع سابق، ص39.

أما المعاش أو الراتب التقاعدي، فهو الراتب الشهري الذي يصرف للمشترك أو المؤمن عليه بعد انتهاء خدمته وعمله وتقاعده"[1].

وترى الباحثة أن التقاعد هو مجموعة من الشروط التي تتوافر في عامل معين مشترك في الصندوق التقاعدي أو النظام التقاعدي أو التأميني، ويستحق بموجبه مخصصات مالية دورية نتيجة عمله لدى السلطة أو الإدارة أو الجهة التي تمنح تلك المخصصات.

وبعد التعرض لمفهوم التقاعد والراتب أو المعاش التقاعدي بشكل عام، فيمكن تعريف التقاعد المبكر وفقا لما تناوله البعض على النحو التالي:

- "تقاعد العامل قبل السن المحدد للتقاعد"[2].
- "ترك الوظيفة برغبة شخصية مع استحقاق نظامي لمعاش شهري يتم صرفه على مدى الحياة للمتقاعد وللمستحقين من الورثة بعد وفاته"[3].
- 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[4].

([1]) محمود الأفغاني، أنظمة التقاعد الفلسطينية وأثرها على الاقتصادي الفلسطيني، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر، غزة، 2013، ص29.

([2]) محمد طلال حسنين، اتجاهات الموظفين المدنيين في القطاع العام نحو التقاعد المبكر في قوانين التقاعد الفلسطينية، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر، فلسطين، 2016، ص10.

([3]) رامي محمد أبو حطب، العوامل التي تؤثر في اتجاهات الموظفين نحو التقاعد المبكر – دراسة حالة موظفي هيئة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، 2016، ص15.

([4]) قاسم الحواجري، العوامل المؤثرة في التقاعد المبكر لدى موظفي الشق العسكري في قطاع غزة، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، 2016، ص18.

- ترك العمل لأسباب حتمية أو أسباب اختيارية؛ أي توقف الفرد عن عضويته في المؤسسة التي يتقاضى منها مقابلاً ماديا، وبالتالي يعتبر التقاعد – هنا – بمثابة توقف عن العمل لا نقل أو ترقية[1].

وعليه، فإن الباحثة ترى أن التقاعد المبكر هو إحالة الموظف لنظام التقاعد قبل حلول ميعاده القانوني، بناءً على توافر شروط معينة.

المطلب الثاني: ضوابط التقاعد المبكر

يتعين للإحالة إلى التقاعد المبكر توافر مجموعة من الشروط والضوابط التي تحددها التشريعات والقوانين المنظمة للتقاعد، والتي يجب أن يستوفيها الموظف ليكون مؤهلاً للتقاعد المبكر، وتختلف هذه الضوابط من بلد لآخر.

ولكنها تجتمع في كونها تتعلق بشروط مرتبطة بسن الموظف، ومدة خدمته، والموافقات الإدارية، والحالة الصحية وغيرها، ويمكن للباحثة بيانها من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: الضوابط المتعلقة بالوظيفة

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

([1]) محمد عماد سعدا، اتجاهات المدرسين نحو التقاعد المبكر – دراسة ميدانية على عينة من المدرسين في المدارس الثانوية العامة في محافظة دمشق، مجلة جامعة دمشق، المجلد 30، العدد الأول، 2014، ص301.

الرضا الكلي الذي يستمده الموظف من وظيفته وجماعة العمل التي يعمل معها، ورؤسائه الذين يخضع لإشرافهم، وكذلك من المنظمة والبيئة اللتين يعمل فيهما[1].

ويتأثر الرضا الوظيفي بالعديد من الأسباب، منها ما تعلق بشعور الموظف بأهميته ومكانته الاجتماعية، أو عدم تلبية الوظيفة للمتطلبات التي يتطلبها من الناحية الاجتماعية أو المالية، أو عدم وجود الدعم المعنوي بين الزملاء، أو عدم الانسجام مع محتوى العمل الوظيفي، وكل ذلك يصب في دفع الموظف إلى التقاعد المبكر[2].

ويترتب على الإحالة للتقاعد المبكر أن تتوافر موافقاتٍ إدارية يتم تحصيلها قبل إصدار القرار بالإحالة، حيث أن الموظف لا يمكن أن يتقدم بهذا الطلب واكتسابه الصبغة التنفيذية دون للجوء إلى الإدارة التي تكون مخوّلة بإصدار القرار بالموافقة أو الرفض عليه[3].

فكما أن الإدارة تملك الحق في تعيين الموظف العام، فهي – كذلك – من تملك الحق في الموافقة على قرار الإحالة للتقاعد، وذلك بعد التحقق من الشروط التي يتقدم بها الموظف طالب التقاعد، والتأكد من استيفاء الأخير للشروط المنصوص عليها قانوناً[4].

ولا بد من الإشارة في هذا الخصوص إلى أن الإحالة إلى التقاعد لا ينحصر تقديمه في الموظف نفسه، بل أن الإدارة تملك الحق في إحالة أي موظف للتقاعد لمقتضيات المصلحة العامة، أو لأسباب صحية.

([1]) عيد القحطاني، الميل للتقاعد المبكر لدى رجال الأمن – دوافعه وانعكاساته الأمنية والإدارية، أطروحة دكتوراه، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، 2009، ص51.

([2]) قاسم الحواجري، مرجع سابق، ص51.

([3]) حسين جعيجع، مرجع سابق، ص15.

([4]) معرف جميلة، و مساهل نسيمة، نظام التقاعد في التشريع الجزائري – دراسة حالة الصندوق الوطني للتقاعد وكالة أدرار، رسالة ماجستير، الجامعة الإفريقية، الجزائر،2016، ص19.

ويتعين على مقدم الطلب أن يكون قد أتم الحد الأدنى من سنوات الخدمة حال تقدمه بطلب التقاعد المذكور، وأن تحقيق شرط السن لا يكفي للاعتداد بتوافر الضابط في الإحالة إلى التقاعد المبكر، بل لا بد معه أن يكون الموظف مشتركاً في الصندوق التأميني أو صندوق الضمان أو صندوق التقاعد – على اختلاف مسمياته – مما يستلزم معه أن يكون هذا الاشتراك مرهوناً بمجموعة اشتراكات يسددها للصندوق المذكور، كذلك أن يكون مسدداً لمجموعة معينة من الاشتراكات في صندوق التقاعد المعني، ومن دون استحقاق هذين الشرطين معاً لا يُصار إلى إحالته إلى التقاعد[1].

مع الأخذ بعين الاعتبار أن الإحالة تصدر عن جهة مخولة بإصدار هذا النوع من القرارات، فعلى سبيل المثال لا يُعتد بالقرار الصادر من صاحب العمل بإحالة موظف للتقاعد، وإنما يكون من مؤسسة الضمان الاجتماعي.

وفي ذلك قضت محكمة التمييز الأردنية بأن: "بينت المادة (64/أ/1) من قانون الضمان الاجتماعي الشروط الواجب توافرها لإحالة المؤمن عليه للتقاعد المبكر حيث نصت على أن :(على المؤسسة بناء على طلب المؤمن عليه تخصيص راتب تقاعد مبكر إذا انتهت خدمته لأي سبب شريطة أن يكون قد أكمل سن الخمسين وأن تكون اشتراكاته في هذا التأمين قد بلغت 252 اشتراكاً فعلياً بالنسبة للذكر و 228 اشتراكاً فعلياً للأنثى ، وعليه فإن الجهة المختصة بإحالة المؤمن عليه للتقاعد المبكر هي مؤسسة الضمان الاجتماعي والتي تتحقق من توافر الشروط سالفة الإشارة من عدمها مما يجعل المدعى عليها (المميزة) ليست صاحبة القرار بإحالة المدعي (المميز ضده) للتقاعد المبكر (وعلى فرض أن إحالته على التقاعد المبكر تم دون موافقته) ومؤدى ذلك فإن إحالته على التقاعد المبكر ليست من مسؤولية المدعى عليها

([1]) بدرية العماري، دراسة ظاهرة التقاعد المبكر للمعلمات القطريات في مدارس التعليم العام بدولة قطر وعلاقتها ببعض المتغيرات، مجلة العلوم التربوية، العدد 11، جامعة قطر، قطر، 2007، ص102. خالد الشلال، العلاقة بين الرضا المهني والتقاعد الإداري المبكر لدى الموظفين الكوتيين، المجلة العربية للعلوم الإنسانية، العدد 56، القاهرة، ص115.

(المميزة) بل هو قرار يصدر عن مؤسسة الضمان الاجتماعي عندما تتحقق شروطه وحيث إن المحكمة الاستئنافية توصلت إلى خلاف ذلك فيكون حكمها مستوجب النقض"[1].

وقد تعمد الإدارة بإحالة الموظف للتقاعد المبكر بصورة "إجبارية" في حالة اقتضت المصلحة العامة ذلك، إذ تهدف من خلال قرار الإحالة إلى ضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد، فقد قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية بأن: "وان ما تقوم به المستدعية يؤدي الى تعطيل العمل في الوزارة والى عرقلة سير العمل والتسبب في طمع العديد من الموظفين في اتباع سلوكها الامر الذي سيؤدي الى الفوضى وزعزعة الثقة بالإدارة وبالمسؤولين وضياع هيبة الوزارة وعدم الانصياع واهمال لقرارات الادارة والى فقد ثقة الموظفين والمراجعين في الوزارة التي تعتبر مرفقا من مرافق الدولة، لذلك جاء قرار مجلس الوزراء في احالة المستدعية الى التقاعد مستندا الى اسباب واضحة الاهمية متعلقة بالصالح العام وهي الحفاظ على مسيرة مرفق من مرافق الدولة كون ان السبب في احالة المستدعية الى التقاعد يتعلق بالوظيفة وبأداء الموظف

([1]) تمييز حقوق أردنية رقم (2021/232)، تاريخ: 2021/4/8. منشورات موقع قرارك. وأردفت المحكمة في ذات القرار أن: "نصت المادة (66/ب) من نظام الموارد البشرية شركة المجموعة الأردنية للمناطق الحرة والمناطق التنموية المساهمة الخاصة. على أن(للمجلس بناءً على تنسيب المدير العام ومدير الموارد البشرية إنهاء خدمة الموظف بدون طلبه إذا استكمل شروط الحصول على التقاعد المبكر وفقاً لأحكـــــام قانون الضمان الاجتماعي النافذ)، وحيث أن المادة (64/أ) من قانون الضمان الاجتماعي التي بينت الشروط الواجب توافرها لإحالة المؤمن عليه للتقاعد المبكر بأنه (على المؤسسة بناءً على طلب المؤمن عليه تخصيص راتب تقاعد مبكر إذا انتهت خدمته لأي سبب كان شريطة أن يكون قد أكمل سن الخمسين وأن تكون اشتراكاته في هذا التأمين قد بلغت (252) اشتراكاً بالنسبة للذكر و (228) اشتراكاً فعلياً للأنثى ، وحيث أن الجهة المختصة بإحالـــة المؤمن عليه للتقاعد المبكر هي مؤسسة الضمان الاجتماعي وهي الجهة صاحبة الاختصاص والصلاحية والمكلفة بالتحقق من توافر هذه الشروط من عدمه مما يجعل المدعى عليها (المميزة) ليست صاحبة القرار بإحالة المدعي (المميز ضده) على التقاعد المبكر (وعلى فرض أن إحالته على التقاعد المبكر تمت دون موافقته) فإن مؤدى ذلك أن المسؤولية بإحالة المدعي (المميز ضده) على التقاعد المبكر تنتفي عن المدعى عليها (المميزة) مما يتوجب رد المطالبة ببدل الفصل التعسفي، وحيث توجهت محكمة البداية بصفتها الاستئنافية لخلاف ذلك فإن قرارها مستوجب النقض".

لوظيفته ولان الهدف الرئيسي الذي ابتغاه المشرع من اعطاء الصلاحية لمجلس الوزراء لإحالة اي موظف على التقاعد هو تحقيق الصالح العام بإقصاء من لم يعد وجوده في الوظيفة محققا "[1].

فقرار الاحالة استند الى تقصير الموظف العام في تأدية واجباته الوظيفية المسندة والموكلة له بموجب القانون، بغية حماية المصلحة العامة التي يجب ان يحققها الموظف في تأديته لوظيفته، ويتضح من خلال ذلك أن الحماية يتطلب معها أن تُستصدر بموجب قرار من مجلس الوزراء، وباستكمال الموظف لمدة 15 سنة خدمة مقبولة[2].

وترى الباحثة أن المشرع الفلسطيني في استخدامه عبارة "مقبولة" بعد استكمال مدة 15 سنة، الأمر الذي يدل على أن من الممكن أن يكون الموظف قد عمل مدة أكثر من المدة المذكورة، إلا أنها لا تُقبل كأساس لحساب مدة العمل المطلوبة للإحالة إلى التقاعد.

الفرع الثاني: الضوابط المتعلقة بالموظف

من أهم الضوابط المتعلقة بالإحالة إلى التقاعد المبكر هي الضوابط النفسية والصحية التي يتمتع بها الموظف، فهي ترتبط بعدة معايير تؤثر على اتخاذ القرار بالإحالة من عدمه، فعلى سبيل المثال، تعتبر حالة عدم الرضا عن العمل والضغوطات النفسية من أبرز دوافع اتجاه رغبة الموظف للتقاعد المبكر، فضلاً عن كونها تؤثر في معاناة المتقاعدين بعد التقاعد من الناحيتين النفسية والاجتماعية؛ كإصابته بالتوحد أو الاكتئاب أو العزلة الاجتماعية، وزيادة أوقات الفراغ لديه ورفع وتيرة الملل والروتين الحياتي لديه[3].

([1]) قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم (2018/142)، تاريخ: 2019/1/9. منشورات موقع مقام.

([2]) لطفا: راجع المادة (117) من قرار بقانون رقم (5) لسنة 2007 بشأن تعديل قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم 7 لسنة 2005.

([3]) عبد الله رياض الأقرع، مرجع سابق، ص53. عيد القحطاني، مرجع سابق، ص55.

وقد أشار البعض إلى أن العديد من الدراسات قد أبرزت أن من أهم العوامل التي تؤثر في إبداء رغبة الموظف في اللجوء إلى التقاعد المبكر العامل الصحي، حيث وجدت العديد من الأبحاث الميدانية أن الموظفين الذين لا يتمتعون بصحة جيدة أكثر عرضة وقبول بقرار التقاعد المبكر من نظرائهم المتمتعين بالصحة، وذلك تبعاً لعدم قدرتهم بالقيام بالمهام الموكولة إليهم أو الصعوبة في إتمامها[1].

وفي ذلك تمت الإشارة إلى ان الراتب التقاعدي وإن كانت قيمته تقل عن قيمة الراتب الفعلي الذي كان يتقاضاه أثناء العمل الوظيفي، إلا أن الموظف يكون قابلاً به لمواصلة حياته الطبيعية لا المهنية، والتفرغ للأسرة والحياة الاجتماعية بصورة أكبر[2].

إذ يحقق الموظف من خلال التقاعد بشكل عام، والتقاعد المبكر بشكل خاص مرحلة انتقالية للموظف من مرحلة العمل المتواصل إلى المرحلة الهادئة والمريحة، إذ يتخلى فيها الموظف عن العمل الذي يقوم به، سواء طوعاً أو جبراً، بانسحابه من القوى العاملة في المجتمع، والاعتماد على النظام المالي الجزئي المحدد له سلفاً بموجب أحكام وتشريعات التقاعد الناظمة، ويحل الأجر التقاعدي محل الأجر الوظيفي[3].

([1]) قاسم الحواجري، مرجع سابق، ص26.

([2]) انتصار النعيمات، أثر حجم رواتب التقاعد المبكر على الأداء التشغيلي للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في الأردن، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2022، ص16.

Jensen, P. H., Kongshøj, K., & De Tavernier, W. (2020). On how the nature of early retirement is related to post-retirement life conditions from a citizenship perspective. Ageing & Society, 40(5), 1106-1129.

([3]) Kuhn, U., Grabka, M. M., & Suter, C. (2021). Early retirement as a privilege for the rich? A comparative analysis of Germany and Switzerland. Advances in Life Course Research, 47, 100 .392.

المبحث الثاني: صور الإحالة إلى التقاعد المبكر

تتميز العلاقة الوظيفية التي تربط الموظف بالإدارة بانها ليست علاقة ابدية، وبالتالي لا بد ان تأتي اللحظة التي تنتهي بها هذه العلاقة في حال تحقق أسباب معينة، والتي قد يكون وقوع هذه الأسباب بقوة القانون أحيانا، أو يتطلب صدور قرار اداري من قبل الإدارة، أو بناء على طلب الموظف، أو قد يكون بتوقيع عقوبة الفصل من الخدمة كجزاء على المخالفة الجسيمة التي تم ارتكابها من قبل الموظف، وبالتالي يتطلب أن يكون هنالك موظف عام كشرط مطلوب للإحالة الى التقاعد المبكر[1].

مع الأخذ بعين الاعتبار أن الإحالة للتقاعد المبكر يختلف من نظام وظيفي إلى آخر؛ أي أن الموظفين العموميين لا يخضعون إلى ذات الأحكام القانونية المتعلقة بالتقاعد المبكر، وذلك لاختلاف طبيعة أعمالهم ودرجاتهم وأحيانا استقلالية المرافق التي يعملون بها عن الحكومة المركزية؛ كالعسكريين والقضاة.

ولغايات اعتبار أن القرار الإداري الصادر بالإحالة للتقاعد المبكر قراراً إدارياً مشروعاً، فلا بد من استيفائه لكافة أركانه وعناصر، خاصة من حيث صدوره عن سلطة مختصة، ومستوفياً للشروط الشكلية والموضوعية التي أقرتها التشريعات للاعتداد به كقرار إداري بالمعنى القانوني.

وفي سبيل توضح ذلك بشيء من التفصيل، فإن الباحثة ستتناول هذه الصور من خلال ما يلي:

- المطلب الأول: الإحالة الاختيارية للتقاعد المبكر
- المطلب الثاني: الإحالة الاجبارية للتقاعد المبكر

([1]) عثمان المعايطة، انهاء الخدمة العامة للموظف، مجلة بحوث الشرق الأوسط، المجلد العاشر، العدد 79، 2022، جامعة عين شمس، مصر، ص291.

المطلب الأول: الإحالة الاختيارية للتقاعد المبكر

تتم الإحالة الاختيارية من خلال إبداء رغبة الموظف وبناء على يقدم منه بإحالته إلى نظام التقاعد المبكر؛ أي بناءً على رغبة وإرادة حرة لا يشوبها أي عيب من العيوب التي تمس الرضا، سواء أكان ناجماً عن غش أو تدليس، أو إكراه من قبل الإدارة في التقدم بالطلب المذكور[1].

وعليه، وقبل الخوض بشروط الإحالة المذكورة، فلا بد من التأكيد على أن يكون الموظف مقدم الطلب أعلاه متمتعاً بالصفة الوظيفية بأن حاملاً لصفة "الموظف العام"؛ أي: "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر والموظف المُعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً"[2].

وهو: "كل من عين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية أو العسكرية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية أيا كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماها أو أي مستخدم آخر نصت القوانين والأنظمة على أنه خاضع لقانون التقاعد العام"[3].

وعليه، فإن الموظف من حيث الصفة والعمل الوظيفي ينقسم إلى موظف مدني يخضع لأحكام وتشريعات القانون العام المتعلقة بتسيير المرافق العامة وإشغال الوظيفة العامة، والموظف العسكري أو القضائي، حيث يخضع الأخيرين إلى تشريعات خاصة بهما دوناً عن الموظف المدني، مما يتطلب معه الوقوف بشيء من التفصيل على أحكام كل منهما حسب الفرعين التاليين:

([1]) عصام الشياب، الجوانب القانونية للانقضاء المبتسر للرابطة الوظيفية: دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، الجامعة الأردنية، الأردن، 2017، ص109.

([2]) المادة (2) من نظام الخدمة المدنية الأردني سالف الذكر. ووفقاً لقانون التقاعد المدني الفلسطيني لسنة 1959 فإن الموظف هو: "الموظف الأردني المصنف الذي يتقاضى راتبه من الميزانية العامة أو أي موظف أو مستخدم آخر نصت القوانين والأنظمة الأخرى أنه تابع للتقاعد على حساب الخزانة العامة".

([3]) المادة (1) من قانون التقاعد العام الفلسطيني لسنة 2005 المعدل بقانون سنة 2007 سالف الذكر. وعرفه المشرع المصري في المادة (2) من قانون الخدمة المدنية بأنه: "كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة".

الفرع الأول: الإحالة الاختيارية للتقاعد المبكر للموظفين المدنيين

يمكن للموظف العام في حال وجود رغبة لديه بعدم استكمال العمل، الحق في التقدم بطلب لإحالته إلى التقاعد المبكر بناء على طلبه للحفاظ على حصوله على جزء من المستحقات التقاعدية والحصول على راتب تقاعدي، وهي احدى الخطوات التي يلجا اليها الموظف العام لأسباب صحية أو للحصول على فرص وظيفية في القطاع الخاص أو السفر الى الخارج لتوفر امتيازات أفضل من الفرص الحالية المتاحة في الدولة.

وقد أشار المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية لسنة 1998 بأن خدمة الموظف تنتهي بإحالته إلى المعاش في حالة توافر سبب من الأسباب الجزائية (على سبيل المعاقبة أو التأنيب) التي تحيله للمعاش وفقاً لأحكام المادتين (68 و 70) من القانون المذكور، أو بموافقة من رئيس الدائرة الحكومية بناء على طلب خطي من الموظف شريطة الا يقل عمره عند تقديمه هذا الطلب عن خمسين سنة وبشرط استيفاء الحد الأدنى من السنوات لاستحقاق معاش التقاعد[1].

وبناءً على نص المادة رقم (101) السابقة الذكر، فإن شروط التقاعد المبكر للموظفين المدنيين في دولة فلسطين والذين ينطبق عليهم قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته هي كما يلي:

1- أن يكون الموظف قد أكمل خمسين سنة من العمر.

2- أن يكون الموظف قد استوفى الحد الأدنى من السنوات لاستحقاق معاش التقاعد، والذي يختلف حسب رتبة الموظف وفئته، حيث تتراوح هذه السنوات بين 15 سنة و25 سنة.

([1]) المادة (101) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

3- أن يقدم الموظف طلبًا خطيًا إلى رئيس الدائرة الحكومية، مع الأخذ بعين الاعتبار أن المشرع الفلسطيني لم يشر إلى شكل معين في طلبات التقاعد المقدمة من قبل الموظف العام المدني، إلا أنه ومن حيث الأصال أن يكون مشتملاً على ما يفيد برغبته بالإحالة للتقاعد المبكر.

وترى الباحثة وباستقراء المادة (101) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني أن الشروط المتعلقة بالإحالة إلى التقاعد المبكر للموظفين العموميين المبنية على رغبة منهم تعتبر من دواعي مراعاة المصلحة العامة من جهة، ومراعاة المصلحة الخاصة للموظف من جهة أخرى.

ذلك أنها في الحالة الأولى؛ أي حال مراعاة المصلحة العامة، فإن الشروط المتعلقة بالإحالة للتقاعد المبكر تهدف إلى الحفاظ على الكفاءة والفاعلية في الوظيفة العامة ضمن إطار الخدمة المدنية، وذلك في حالة بلوغ الموظف لسن معين واستيفاءه لشرط سنوات الخدمة المقبولة للتقاعد.

وعلى صعيد المصلحة الخاصة، فإن هذه الشروط تسمح للموظف الذي يرغب في ترك الخدمة بالحصول على معاش التقاعد، وذلك حتى يتمكن من تأمين مستقبله الاقتصادي وتوفير حياة كريمة بمعاش تقاعدي مدى الحياة.

أما عن موقف المشرع الأردني، فقد حدد آلية الإحالة للتقاعد المبكر في قانون الضمان الاجتماعي بحيث: "على المؤسسة بناء على طلب المؤمن عليه تخصيص راتب تقاعد مبكر له إذا انتهت خدمته لأي سبب كان شريطة تحقق أي مما يلي:

1. ان يكون قد أكمل سن الخمسين على الاقل وان تكون اشتراكاته في هذا التأمين قد بلغت على الاقل (252) اشتراكا فعليا بالنسبة للذكر و (228) اشتراكا فعليا بالنسبة للأنثى.
2. ان تبلغ اشتراكات المؤمن عليه في هذا التأمين (300) اشتراكا فعليا شريطة ان لا يقل سن المؤمن عليه عن (45) سنة"[1].

([1]) المادة (64) من قانون الضمان الاجتماعي الأردني.

وجاء موقف المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية متمثلاً بما يلي: "للموظف الذي جاوز سن الخمسين أن يطلب إحالته للمعاش المبكر ما لم يكن قد اتخذت ضده إجراءات تأديبية، ويتعين على الوحدة الاستجابة لهذا الطلب وفقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية .."[1].

وبشكل عام، فإن الموظف المدني لا بد من تقديمه لطلب للإدارة يبدي فيه عن رغبته بإحالته للتقاعد المبكر، مبيناً فيه مدى استيفائه لشروط الإحالة من حيث مدة الخدمة وتحقيق شرط العمر، وذلك حتى لو لم يكن المشرع الفلسطيني أو المقارن محدداً للشكلية المعتبرة في ذاتية الطلب، وإنما يكفي أن تكون مستوفية لكافة المتطلبات التي تجعل منه مقبولاً لدى الإدارة؛ ككتابة اسم مقدم الطلب كاملا وصفته الوظيفية ومكان عمله وطبيعته، وتاريخ بداية العمل، وإرفاق ما يلزم من وثائق تبين التزامه بدفع الاشتراكات المتعينة عليه لصندوق التقاعد أو ما يقوم مقامه.

ويثور لدى الباحثة تساؤلاً متعلقاً في ماهية القاعدة القانونية الواجبة التطبيق على الموظف المدني في حالة تقديمه طلب التقاعد المبكر، فهل يكون خاضعاً لما نصت عليه المادة (101) من قانون الخدمة المدنية، أم المادة (36) من قانون التقاعد العام لسنة 2005[2]؟

([1]) المادة (70) من قانون الخدمة المدنية المصري.

([2]) نصت المادة (36) من قانون التقاعد العام الفلسطيني على: "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. 2. 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. 3. 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. 4. 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. 5. إذا انسحب أحد من قوى الأمن من الوظيفة يحول رصيد حسابه في نظام (المساهمة المحددة) إلى نظام (المساهمات المحددة الجديد) والذي يصبح عضوا فيه. 6. 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".

وفي الإجابة عن التساؤل السابق، لا بد من الإشارة إلى أن ثمة تضارباً بين النصّين، ذلك أن المادة (101) اعتبرت السن اللازم لتقديم طلب التقاعد المبكر هي 50 سنة، بينما في المادة (36) من قانون التقاعد العام لسنة 2005 هي 55 سنة[1]، في حين أن السن المحددة أساساً لغايات احتساب التقاعد هي الستين.

وترى الباحثة أنه كان الأجدر على المشرع الفلسطيني فض التضارب المذكور بجعل السن المحددة لغايات التقاعد المبكر هي (50) عاماً بدلاً من رفعها إلى سن (55)، حتى أن السن المذكور لا يتواكب مع متطلبات الحياة بالنسبة للموظف الذي أتم شرط السن والاشتراكات في ذات الوقت على الصعيد الواقعي، لكون أن الحياة المهنية تكون قد استنزفت قدراته بصورة كبيرة، وبالتالي فإن الفائدة المرجوة من التقاعد المبكرة لا تؤتي أُكُلها بالصورة المنشودة[2].

الفرع الثاني: الإحالة الاختيارية للتقاعد المبكر للموظفين للعسكريين والقضاة

شأن الموظف العسكري أو القضائي شأن الموظف المدني من حيث انطباق مجموعة القواعد والأحكام القانونية الخاصة بإحالته إلى التقاعد المبكر، إلا أن النظام القانوني الذي يخضعون له يختلف عن النظام التقاعدي الخاص بالموظفين المدنيين، نظراً لطبيعة العمل الوظيفي الذي كانوا يشغلونه.

فالموظف العسكري يخضع لقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني رقم (8) لسنة 2005، أما القاضي فيخضع لقانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 ولقانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005، ويمكن التفرقة بين شرط الإحالة للتقاعد بين كل منهما على النحو التالي:

([1]) وعدل هذا القانون بموجب القرار بقانون رقم (5) لسنة 2007، ومن ثم القرار بقانون رقم (48) لسنة 2022.

([2]) ويمكن الإشارة في هذا الخصوص إلى سن التقاعد المبكر لدى المشرع الأردني في قانون الضمان الاجتماعي هو (45) سنة مع توافر شرط تحقيق (300) اشتراك فعلي، ويمكن اعتبار أن التقاعد عند هذا السن يكون مواكباً لحالة الموظف الصحية والاجتماعية، وبالتالي التفرغ للعيش الاجتماعي والأسري بصورة أجدر مما إذا كان في سن ال(50) أو (55) عام.

أولا: شروط إحالة الموظفين العسكريين للتقاعد المبكر

يعد الموظف العسكرية كل ضابط أو ضابط صف أو فرد في أية قوة من قوى الأمن[1]، ويجوز لكل عسكري، تنطبق عليه شروط الحصول على الراتب التقاعدي وفقاً لقانون التقاعد الخاضع له، أن يتقدم بطلب الإحالة على التقاعد المبكر، على أن تتوفر لديه الشروط الآتية:

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[2].

على أن يُقدم 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، ففي 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، ويرفع الطلب المقبول إلى لجنة الضباط لإصدار القرار، ويصبح القرار نهائياً بمصادقة القائد الأعلى لقوى الأمن الفلسطينية[3].

وتناول المشرع الفلسطيني طلب الضابط لإنهاء خدمته بموجب المادة (122) من قانون الخدمة في قوى الأمن سالف الذكر بأنه: "يجوز للضابط الذي أمضى في الخدمة خمس عشرة سنة بما في ذلك المدد الإضافية، أن يطلب إنهاء خدمته، ومع ذلك يجوز للوزير المختص بناء على اقتراح لجنة الضباط أن يستبقي الضابط في الخدمة مدة لا تتجاوز سنة إلا في الحالات الاستثنائية التي تتطلبها المصلحة العليا،

([1]) المادة (1) من قانون الخدمة لقوى الامن الفلسطيني رقم (8) لسنة 2005.

([2]) المادة (2) من قرار بقانون رقم (9) لسنة 2017 بشأن التقاعد المبكر لقوى الأمن الفلسطينية.

([3]) المادة (3) من قرار بقانون رقم (9) لسنة 2017 بشأن التقاعد المبكر لقوى الأمن الفلسطينية.

كما يجوز للجنة الضباط أن تنهي خدمة الضابط الذي أمضى خمس عشرة سنة خدمة، ويستحق الضباط الذين تنهي خدماتهم في إحدى الحالتين معاشاً تقاعدياً حسب مدة الخدمة".

مع العلم أن تقديم الطلب مرهون بورود الإخطار عليه بالموافقة، ذلك أن تقديم الطلب لوحده لا يكفي للإحالة إلى التقاعد، وإنما لا بد من أن يُخطَر الموظف بقبول طلبه[1].

ويحتسب 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[2].

كما ويمكن الإشارة إلى آلية احتساب الراتب التقاعدي والمستحقات الأخرى وفقاً لقانون التقاعد الخاضع له العسكري، على شرط ألا 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، ويصرف 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[3].

وعليه، فيمكن تلخيص هذه الشروط من خلال ما يلي:

1. موظف عسكري خاضع لقانون الخدمة في قوى الامن الفلسطيني رقم (8) لسنة 2005 .
2. ان يكمل الموظف العسكري خمسة عشر سنة خدمة فعليه مقبولة في وظيفته العسكرية .
3. ان يبلغ عمر الموظف العسكري عند تقديم طلب احالته للتقاعد المبكر خمسون عاما .

([1]) المادة (123) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005.

([2]) المادة (5) من قرار بقانون رقم (9) لسنة 2017 بشأن التقاعد المبكر لقوى الأمن الفلسطينية.

([3]) المادة (6) من قرار بقانون رقم (9) لسنة 2017 بشأن التقاعد المبكر لقوى الأمن الفلسطينية.

4. ان يقدم طلب الإحالة الى التقاعد المبكر الى لجنة الضباط والهيئة المختصة بذلك .

5. لا يجوز للعسكري المقدم لطلب احالته الى التقاعد ترك الخدمة قبل موافقة الهيئة وتبلغه بالموافقة على طلب الإحالة.

ثانياً: شروط إحالة القضاة للتقاعد المبكر

تخضع السلطة القضائية إلى الأنظمة والتشريعات المتعلقة بتشكيل السلطة القضائية وتعيين القضاة وإنهاء خدماتهم[1]، وشأن القاضي شأن الموظف العام الواردة أحكامه سابقاً، إذ يجوز له التقدم بطلب انهاء خدمته برغبته، ويقدم طلب احالته الى التقاعد المبكر قبل بلوغه السن القانوني المحدد للتقاعد، وذلك لأسباب تتعلق به، وذلك دون ضغط من قبل أي جهة على ذلك، كونه موظف عام وله الحق بذلك مثله مثل بقية الموظفين العاميين في الدولة، الى جانب تمتعه بحصانه وامتيازات خاصه كونه يعمل في وظيفة خاصة ولدى سلطة من اهم السلطات في الدولة.

وقد جاء في القرار بقانون بشأن تعديل قانون السلطة القضائية أن: "للمجلس بناءً على تنسيب من الرئيس المستند إلى توصية لجنة مشكلة بقرار من المجلس من خمسة قضاة، منهم ثلاثة قضاة من قضاة المحكمة العليا/ محكمة النقض على الأقل من غير أعضاء المجلس، إحالة أي قاضٍ إلى التقاعد إذا أكمل الحد الأدنى لمدة التقاعد المنصوص عليها في قانون التقاعد العام النافذ، أو إلى الاستيداع إذا أمضى مدة خدمة لا تقل عن عشر سنوات، أو إنهاء خدمته إذا لم يكن مستكملاً مدة الخدمة اللازمة لإحالته على

([1]) يمكن الإشارة في هذا الخصوص إلى ما نصت عليه المادة (16) من قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2002 والتي نصت على: "يشترط فيمن يولى القضاء: 1- أن يكون متمتعا بالجنسية الفلسطينية وكامل الأهلية. 2- أن يكون حاصلا على إجازة الحقوق أو إجازة الشريعة والقانون من إحدى الجامعات المعترف بها. 3- ألا يكون قد حكم عليه من محكمة أو مجلس تأديب لعمل مخل بالشرف ولو كان قد رد إليه اعتباره أو شمله عفو عام. 4- أن يكون محمود السيرة وحسن السمعة ولائقا طبيا لشغل الوظيفة. 5- أن ينهي عضويته عند تعيينه بأي حزب أو تنظيم سياسي. 6- أن يتقن اللغة العربية".

الاستيداع أو التقاعد بعد أن تكون اللجنة قد أطلعت على ملفه ومرفقاته، ويعتبر القرار نافذاً من تاريخ المصادقة عليه من رئيس دولة فلسطين"[1].

وتلاحظ الباحثة أن المشرع الفلسطيني لم يعالج مسألة التقاعد المبكر بصورة واضحة في القوانين الناظمة للسلطة القضائية، إلا أنه يُفهم من خلال القرارات الصادرة بإحالة القضاة إلى التقاعد المبكر أن القاضي لا بد من تقديمه للطلب بالإحالة إلى التقاعد المبكر مبيناً فيه الشروط المستوفية لطلبه، من خلال إثبات أداءه لسنوات الخدمة المطلوبة، والاشتراكات اللازمة لذلك، وفقاً لأحكام قانون التقاعد العام النافذ[2].

وباستقراء الباحثة لقانون التقاعد العام وتعديلاته رقم (7) لسنة 2005، ورقم (5) لسنة 2007، والقرار بقانون رقم (48) لسنة 2020، فإن الباحثة لم تجد ما يخص القضاة بما يتعلق بالإحالة إلى التقاعد المبكر أو شكلية الطلبات الواجبة التقديم من خلالهم، وأن قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، والقرار بقانون رقم (40) لسنة 2020 نظّم بموجب المادة (27) بحسب التعديل الأخير الإحالة إلى التقاعد بحسب أحكام قانون التقاعد العام النافذ – حسب ما تمت الإشارة إليه سابقاً، مما يتضح معه إحالة المشرع الفلسطيني تقاعد القضاة إلى قانون التقاعد العام، حيث نصت المادة (33) من القرار بقانون بشأن السلطة

([1]) المادة (11) من القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م والمعدلة للمادة (27) من القانون الأخير.

([2]) نصت المادة (27) من القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية على: "إحالة أي قاضٍ إلى التقاعد إذا أكمل الحد الأدنى لمدة التقاعد المنصوص عليها في قانون التقاعد العام النافذ، أو إلى الاستيداع إذا أمضى مدة خدمة لا تقل عن عشر سنوات، أو إنهاء خدمته إذا لم يكن مستكملاً مدة الخدمة اللازمة لإحالته على الاستيداع أو التقاعد، بعد أن تكون اللجنة قد أطلعت على ملفه ومرفقاته، ويعتبر القرار نافذاً من تاريخ المصادقة عليه من رئيس دولة فلسطين. 3. للمجلس بناءً على تنسيب الرئيس، إنهاء خدمة أي قاضٍ لم يكن مستكملاً مدة التقاعد أو الاستيداع لعدم الكفاءة، إذا كان تقريره السنوي الصادر عن المفتشين لمدة سنتين متتاليتين أقل من جيد، ويعتبر القرار نافذاً من تاريخ مصادقته من رئيس دولة فلسطين. 4. يعتبر القاضي المحال على الاستيداع بحكم المحال على التقاعد، لا حاجة لإصدار قرار بذلك عند استكمال مدة الاستيداع". على أن قانون التقاعد العام خلا من النص الصريح على التقاعد المبكر بشكل مخصص لأعضاء السلطة القضائية، مما يجعل الإحالة إلى التقاعد المبكر الاختياري خاضعاً برأي الباحثة إلى القواعد العامة الواردة في القانون المذكور من حيث السن والاشتراكات التقاعدية، مع التحفظ على أي تشريع خاص ينظم التقاعدات الخاصة بالقضاة.

القضائية لسنة 2020 المشار إليه أعلاه على: "على الجهات المختصة كافة، كل فيما يخصه، تنفيذ أحكام هذا القرار بقانون، ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية".

أما عن موقف المشرع الأردني بشأن إحالة القضاة إلى التقاعد، فقد نص قانون استقلال القضاة على أن: " على الرغم مما رود في اي تشريع آخر، للمجلس بناء على تنسيب الرئيس المستند الى توصية لجنة مشكلة من اقدم خمسة من قضاة محكمة التمييز من غير اعضاء المجلس احالة اي قاض على التقاعد اذا اكمل مدة التقاعد المنصوص عليها في قانون التقاعد المدني"[1].

أما عن المشرع المصري، فقد ربط صدور قرار إحالة القاضي للتقاعد بقرار جمهوري، وذلك في حالة تعرضه لمرض يقعده من العمل، فقد بين المشرع أن: "إذا لم يستطع القاضي بسبب مرضه مباشرة عمله بعد انقضاء الإجازات المقررة في المادة السابقة أو ظهر في أي وقت أنه لا يستطلع لأسباب صحية القيام بوظيفته على الوجه اللائق فإنه يحال إلى المعاش بقرار جمهوري يصدر بناءً على طلب وزير العدل وبعد موافقة مجلس القضاء الأعلى. ويجوز للمجلس المذكور في هذه الحالة أن يزيد على خدمة القاضي المحسوبة في المعاش أو المكافأة مدة إضافية بصفة استثنائية على ألا تُجاوز هذه المدة الإضافية مدة الخدمة ولا المدة الباقية لبلوغ السن المقرر للإحالة إلى المعاش بمقتضى هذا القانون"[2].

ويُلاحظ أن الإحالة إلى التقاعد لأسباب غير تأديبية؛ أي برغبة القاضي ذاته، ترجع إلى ذات الأسباب التي يتقدم بها الموظف المدني العام، بأن يقدم طلباً خاصاً بإحالته للتقاعد، وأن يكون مبيناً فيه الأسباب التي دفعته بتقديم الطلب واستحقاقه للشروط الواجبة التوافر في الإحالة، فضلاً عن شرط الموافقة من السلطة المركزية والرئاسية على الطلب المذكور.

([1]) المادة (15/أ) من قانون استقلال القضاة الأردني رقم (29) لسنة 2014 وتعديلاته بموجب القانون رقم (23) لسنة 2019.

([2]) المادة (91) من قانون السلطة القضائية رقم 46 لسنة 1972 المعدل بالقانون رقم 77 لسنة 2019. وربط المشرع سن التقاعد للقضاة بسن الستين من عمره وفقا للمادة (73 –مكرر) من القانون ذاته.

المطلب الثاني: الإحالة الاجبارية للتقاعد المبكر

يقصد بالإحالة الإجبارية للتقاعد أي: تلك الإحالة التي تكون بناء على رغبة الإدارة وحدها، وذلك بصدور قرار داري يتضمن إنهاء خدمة الموظف وإحالته للتقاعد المبكر قبل بلوغه السن القانوني للتقاعد لاعتبارات المصلحة العامة.

وفي البحث بالتكييف القانوني لقرار الإدارة المتضمن الإحالة للتقاعد المبكر قبل بلوغ السن القانونية، فيمكن اعتباره قرار بالعزل أو بالتسريح أو بالفصل من الخدمة بغير الطرق التأديبية، ولكنه بالباطن قد يرجع إلى سبب تأديبي أو سبب شخصي أو انتقامي، حتى وان كان إصداره لغايات المصلحة العامة – كما تدعي الإدارة – الا أن السبب في اتخاذ القرار من قبل الإدارة لإحالة الموظف للتقاعد المبكر يبقى غامض وغير واضح وغير محدد بطبيعة المصلحة التي يمكن ان يستند عليها مثل هذا القرار.

فالمصلحة العامة وهي الفكرة التي يمكن ان تتخفى وراءها الجهة الادارية وتأخذها ستارا للتخلص من الموظف، لا يمكن، بل من الصعوبة إيجاد تعريف واضح ومحدد لها، فكافة النصوص والتي جاءت كمصدر لفكرة المصلحة العامة اكتفت بالنص عليها دون ان تضع تحديدا أو تعريفا لها، أو ان تضع معيارا ثابتا لها، ولهذا فإن المصلحة العامة لا تعرف، ولكن تلاحظ فقط[1].

وحيث أن الإحالة الإجبارية وفقاً للوصف أعلاه يمكن أن تتم على الموظفين المدنيين والقضاة والعسكريين، فإن الباحثة ستتناول أحكامها من خلال الفرعين التاليين:

([1]) محمد إمام، فكرة المصلحة العامة وتعلقها بالنظام العام في القانون الإداري، بحث مقدم في المؤتمر الدولي العلمي الثالث لكلية الشريعة والقانون بطنطا، الموسوم بعنوان: حماية المصلحة العامة في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، المنعقد في الفترة: 2019/10/22/21، ، الجزء الرابع، مصر، 2019، ص290.

الفرع الأول: الإحالة الإجبارية للتقاعد المبكر للموظفين المدنيين

بين المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 أن: "تنتهي خدمة الموظف بإحالته إلى المعاش في حالتين: 1- وفقاً لأحكام المادتين (68 و 70) 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"[1].

وقد ورد في المادة (9/68) من القانون أعلاه أنه: "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".

ونصت المادة (2/70) من ذات القانون أعلاه أن: "لا توقع على موظفي الفئة العليا إلا إحدى العقوبات التأديبية التالية: .. 2- الإحالة إلى المعاش".

والجدير بالذكر أن الإحالة إلى التقاعد تحمل في طيّها واقعاً عملياً إيجابياً وآخر سلبياً، فالجانب السلبي للإحالة الإجبارية يتمثل بتذرع الإدارة بإحالة الموظف للمصلحة العامة بسبب عدم الكفاءة أو عدم الملاءمة الصحية أو غيرها، بينما في الواقع يكون السبب الدافع لا يمت للمصلحة العمة بصلة.

أما الجانب الإيجابي فإن إنهاء خدمة الموظف لسبب تقدره السلطة المختصة بإصدار قرار الاحالة، وبالطبع يرتبط هذا السبب بمقتضى أو مقتضيات مصلحة العمل أو المصلحة العامة، دون أن ينسب إليه أي مخالفة تبرر إنهاء خدمته، وقد تجد هذه الاحالة تبريرها في الرغبة في تجديد الدماء وإفساح المجال

([1]) المادة (101) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

أمام قوىً عاملة جديدة في مجال الوظيفة العامة أو الخدمة المدنية، أو أسباب أخرى قد تراها السلطة المختصة مبررا للجوء الى هذه الوسيلة لأنهاء خدمة الموظف[1].

فضلاً عن كون قرار الإحالة لا يعد من قبيل التأديب أو الجزاء، وبالتالي لا تسبقه الإجراءات المفروضة في حالة التأديب أو الجزاء؛ كالتحقيق مع الموظف أو نسب مخالفة ما إليه، أو ارتكابه أفعال تتعارض ومتطلبات العمل الوظيفي، وإنما تقوم الإدارة باستخدام سلطة ممنوحة لها من المشرع بإحالة موظف إلى التقاعد – أو المعاش – بناءً على مقتضيات المصلحة العامة[2].

فقد بين المشرع الفلسطيني أنه: "يجوز لمجلس الوزراء أن يحيل أي موظف من القطاع العام على التقاعد المبكر إذا أكمل خمس عشرة سنة خدمة مقبولة للتقاعد دون أن يخصم من مستحقاته الإلزامية"[3].

([1]) جورجي ساري، الإحالة إلى التقاعد قبل بلوغ السن القانوني لأنهاء خدمة الموظف العام – دراسة مقارنة تحليلية نقدية في ضوء قانون ونظام الخدمة المدنية وأحكام القضاء الإداري في الكويت، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، المجلد 41، العدد 15، 2020، ص37.

([2]) وقد تمت الإشارة إلى أن الإحالة الاجبارية الى التقاعد المبكر دون طلب من الموظف، سواء كان مدنيا أو عسكريا أو حتى قاضيا، ودون ان يكون ذلك نتيجة مخالفة أو نتيجة لجنة تحقيق، تكون قد تمت من باب التصفية السياسية أو لتصفية الحسابات من الخصوم المعارضين داخل الوزارة أو داخل الجهاز أو المجلس، بعقوبة مبطنه تهدف للإقصاء عن العمل الوظيفي، وان ذلك يعد إساءة في استخدام السلطة. عبد العزيز العنزي، النظام القانوني لانتهاء خدمة لموظف العام، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الاوسط، الاردن، 2012، ص120.

([3]) المادة (117) من قانون التقاعد العام الفلسطيني المعدل بموجب القرار بقانون رقم 48 لسنة 2022. ولم تجد الباحثة في هذا الخصوص قرارات قضائية صادرة عن المحاكم الفلسطينية تتعلق بإحالة الموظف إلى التقاعد وفقاً لتعديل سنة 2022؛ أي لا يوجد قرارات حديثة بهذا الخصوص، وإنما كانت قرارات تتعلق بالتعديل القديم وفقاً للمادة 117 من القانون رقم (5) 2007، والتي نصت المادة (117) منه على: "لمجلس الوزراء ان يحيل اي موظف لاعتبارات المصلحة العامة الى التقاعد المبكر اذا اكمل خمس عشرة سنة خدمة مقبولة". لطفاً: راجع قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم (2018/117)، تاريخ: 2019/4/30. منشورات موقع مقام.

وجاء في قرار آخر صادر عن ذات المحكمة أن: "حيث لم يمض على تعيينه في الوظيفة سوى (12) أثني عشر سنة، أي ان المادة 15 من قانون التقاعد والمادة 117 من القرار بقانون رقم 5 لسنة 2007 المذكورة أعلاه لا تنطبق على المستدعي ويكون القرار المطعون فيه تجاوز لاستخدام السلطة وهو مخالف للقانون ومستوجب الإلغاء". حكم محكمة العدل العليا

وبالتالي فإن إحالة الموظف إلى التقاعد "الإجباري" يكون بقرار من الإدارة بعكس الإحالة الاختيارية التي تبديها رغبة الموظف في ذلك.

وقد بين المشرع الأردني في هذا الخصوص أن: "على الرغم مما ورد في الفقرة (أ) من هذه المادة، كل من يشغل راتب السنة الرابعة من الدرجة في الفئتين الأولى والثانية واتجهت نية الدائرة إلى إحالته على التقاعد أو الاستيداع أو إنهاء خدماته قبل تاريخ 31/ 12 يتم ترفيعه قبل هذا التاريخ في قرار إحالته على التقاعد أو الاستيداع أو إنهاء خدماته"[1].

ويمكن الإشارة إلى أن المشرع الأردني قد ميّز بين الأحكام التي تترتب على التقاعد قبل 2012/1/1 وما بعدها، وذلك بالخضوع لقانون التقاعد المدني، لكون أن التاريخ اللاحق على التاريخ المذكور ينظمها أحكام أخرى[2].

الفلسطينية في الدعوى رقم (2018/98) تاريخ 2019/4/10. وحكم رقم (2018/117)، تاريخ: 2019/4/30. منشورات موقع مقام.

([1]) المادة (14/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020. وترى الباحثة أن الموظف في حالة إحالته للتقاعد إجبارياً فإن الآثار المترتبة على الإحالة تختلف عما إذا كانت الإحالة اختيارية، فمثلا يترتب على الموظف المبتعث أداء المبالغ المالية المنفقة عليه حال ابتعاثه لدورة أو لبعثة هو وكفيله في حالة إحالة نفسه إلى التقاعد حال إتمامه المدة التي تسمح له بذلك، بموجب المادة (27/ب) من نظام الخدمة المدنية بينما لم يرد نص بذلك الخصوص في حالة الإحالة الإجبارية، إلا أن الباحثة تجد أنه ولغايات اعتبارات الإرادة والرغبة بالإحالة للتقاعد دورٌ كبير في مدى ترتيب تلك الآثار بحق الموظف، فالإحالة الإجبارية لا ترتب تلك الآثار لكون الإدارة هي مبدية الرغبة بإحالة الموظف للتقاعد لا الأخير، وبالتالي هي من تتكفل المصاريف المترتبة على البعثة أو الدورة المبتعث إليها الموظف.

([2]) نصت المادة (27) من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2020 على: "أ- يبقى الموظفون المشمولون بأحكام قانون التقاعد المدني قبل تاريخ 1/1/2012 والخاضعون لأي من الانظمة المبينة ادناه خاضعين لأحكام ذلك القانون على ان تحسم العائدات التقاعدية وفقاً للرواتب الاساسية الخاضعة للتقاعد المقررة في تلك الانظمة: 1- نظام موظفي مؤسسة الاقراض الزراعي رقم (83) لسنة 1998. 2- نظام موظفي وكالة الانباء الاردنية رقم (17) لسنة 2010 فيما يختص بالموظفين الصحفيين. 3- نظام الخدمة للمتصرفين ومدراء الاقضية والموظفين العاملين في وزارة الداخلية من الدرجة الرابعة وحتى الدرجة الخاصة من الفئة الاولى رقم (70) لسنة 2008. ب- تعتبر أي خدمة فعلية للموظف في الدائرة قبل تاريخ 1/1/2012 خدمة فعلية له لجميع الغايات المحددة وفقاً لأحكام هذا النظام. ج- تحسم العائدات التقاعدية لموظفي الدوائر الذين خضعوا

ولم تجد الباحثة في موقع المشرع المصري ما يتعلق بالإجازة إلى الجهة المعنية إحالة الموظف إلى التقاعد الإجباري ورهنها بمقتضيات المصلحة العامة، إلا أنه وباستقراء قانون الخدمة المدنية المصري قد اعتبر المشرع أن الإحالة الإجبارية تعتبر صورة من صور الجزاءات التي يتم توقيعها على الموظف، سواء أكانوا موظفين يشغلون وظائف عادية أو قيادية[1].

وترى الباحثة أنه يتعين على الإدارة حال إصدارها القرار بالإحالة أن تستند إلى مبررات وأسباب تفند فيها لجوئها لقرار الإحالة؛ أي بناء القرار بالإحالة على أساس قانوني واضح يُستمد منه المشروعية الإدارية في القرارات الصادرة، نظراً لكون الوظيفة العامة ترتب مركزاً قانونياً بحق الأفراد لا يجوز المساس به إلا لسبب مشروع من جهة الإدارة، فعلى سبيل المثال لا الحصر، يعتبر إحالة موظف في الوظيفة العامة للتقاعد الإجباري يتعارض مع متطلبات سير المرفق العام بانتظام واطراد، لكن إذا بُني القرار المذكور على أن كفاءة الموظف تراجعت وأصبحت فعاليته بما يضمن استقرار المرفق العام تدنى، فإن ذلك يعتبر مسوغاً قانونيا يقتضي استهداف المصلحة العامة.

لأحكام هذا النظام بتاريخ 1/1/2012 والخاضعين لأحكام قانون التقاعد المدني من غير الدوائر المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة وفقاً للرواتب الأساسية التي كانت خاضعة للتقاعد قبل نفاذ أحكام هذا النظام شريطة أن تكون رواتبهم الأساسية أعلى من رواتبهم الأساسية المستحقة وفقاً لأحكامه. د- مع مراعاة أحكام هذا النظام ونظام إدارة الموارد البشرية في القطاع العام لا يعمل بالأنظمة والتعليمات الخاصة بالموظفين التي كانت مطبقة في أي دائرة أخضعت لأحكام نظام الخدمة المدنية بعد 31/12/2011 . هـ- لا تصرف علاوة تحسين مستوى المعيشة والعلاوة العائلية المضافة للموظفين الخاضعين لأحكام هذا النظام اعتبارا من 1/1/2012 والمقررة بموجب نظام علاوة تحسين مستوى المعيشة والعلاوة العائلية المضافة رقم (27) لسنة 2009 والتعليمات الصادرة بموجبه". مما يتضح معه للباحثة أن المشرع الأردني قد ميز بين أفراد الوظيفة العامة المدنية أنفسهم، فكل منهم يتبع إلى قانون معين في الإحالة للتقاعد، والتي تفنّد الأحكام المتعلقة بآلية الإحالة، سواء أكانت إجبارية أم اختيارية، مع التأكيد على أن الإحالة الإجبارية تبقى الإدارة هي المسؤولة عن إصدارها وبناء على رغبتها، والتي تستجدي من خلالها المصلحة العامة.

([1]) المادة (61) من قانون الخدمة المدنية المصري لسنة 2016.

ولا بد من التأكيد على الرقابة القضائية على قرارات الإحالة الإجبارية، فإنها تعمد إلى البحث في مشروعية القرار وتوافر شروطه وأركانه، فضلاً عن البحث في مقتضيات المصلحة العامة التي أسست الإدارة عليها قرارها، فضلاً عن الموافقة السلطوية (سلطة الإدارة المركزية) – الوزارية أو الجمهورية بحسب واقع حال القرار الصادر والأنظمة التشريعية التي تخضع له في الدولة – وإلا كان عُرضة للإلغاء أمام القضاء الإداري، وهو ما سيتم تناوله بشيء من التفصيل في الفصل الثاني من هذه الدراسة.

الفرع الثاني: الإحالة الإجبارية للتقاعد المبكر للعسكريين والقضاة

تعد رابطة الموظف بالإدارة علاقة لا تتسم بالأبدية، وإنما تنتهي وفقاً للحالات التي نص عليها المشرع، سواء بالاستقالة بصفة قانونية، أو الاعفاء، أو العزل، أو الإحالة على التقاعد، وتقبل هذه الصفة الأخيرة طبقا للشروط المقررة في التشريع الخاص بطلب من المعني بالأمر أو بصفة حتمية، وذلك اما لبلوغ سن التقاعد، أو لعدم القدرة البدنية، أو بموجب عقوبة تأديبية، أو لعدم الكفاءة المهنية، أو بقرار صادر عن الجهة المختصة بصفة اجبارية .

فالإحالة الاجبارية للتقاعد المبكر – كما تمت الإشارة إليها سابقاً – تشمل جميع الفئات من موظفين مدنيين وعسكريين وقضاة، ويشترط لصدور قرار الإحالة من الجهة المختصة توافر مجموعه من الشروط الخاصة بالعسكريين تختلف عن الشروط الواجب توافرها عند اتخاذ قرار الإحالة الخاص بالقضاة[1]، وهو ما سيتم بيانه كما يلي:

([1]) محمد بوكطب، القاضي الإداري والمنازعات المتعلقة بالإحالة على التقاعد، مجلة المتوسط للدراسات القانونية والقضائية، العدد السادس، المغرب، 2018، ص119.

أولا: الإحالة للتقاعد الإجباري للعسكريين وقوى الأمن

أشار المشرع الفلسطيني إلى أن للقائد الأعلى لقوى الأمن الفلسطينية بتنسيب 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].

وفي حال تعارض أي حكم من الأحكام الواردة في أي تشريع آخر مع القرار بقانون رقم (9) لسنة 2017 بشأن التقاعد المبكر لقوى الأمن الفلسطينية، لا يعمل به ويعتبر لاغياً[2]، والملاحظ في قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005 أنه تناول الإجازة للوزير المختص[3] على سبيل التخصيص؛ أي في إيفاد الضابط في بعثة دراسية[4]، منح الضابط إجازة استثنائية في حالة استنفاذه إجازاته العادية[5]، الإجازة الدراسية[6]، الموافقة على إبقاء الضابط الذي تقدم بطلب إنهاء الخدمة لمدة 15 سنة

([1]) المادة (4) من قرار بقانون رقم (9) لسنة 2017م بشأن التقاعد المبكر لقوى الأمن الفلسطينية. وقد تعرضت هذه المادة إلى الطعن بعدم الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية من حيث أن: " الطعن بعدم دستورية القرار بقانون رقم (9) لسنة 2017م بشأن التقاعد المبكر لقوى الأمن الفلسطينية، وخاصة نص المادة المادة رقم (4) منه والتي تنص على أن: "للقائد الأعلى لقوى الأمن الفلسطينية بتنسيب 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."، وذلك لمخالفته أحكام المادة رقم (9) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 م وتعديلاته، كونه يشكّل تقاعدًا قصريًا". قرار المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية في الطعن رقم (2021/19)، تاريخ: 2021/1/31. منشورات موقع مقام.

([2]) المادة (7) من القرار بقانون رقم (9) لسنة 2017 بشأن التقاعد المبكر لقوى الأمن الفلسطينية. ولم تجد الباحثة ما يتعارض مع أحكام هذا القرار المذكور بموجب القرار المعدل له رقم (17) لسنة 2017 بشأن التقاعد المبكر لقوى الأمن الفلسطينية، مما يفيد السريان الضمني للقرار بقانون الأول في الإحالة الإجبارية للتقاعد وفق أحكامه.

([3]) وزير الأمن الوطني /أو/ وزير الداخلية /أو/ رئيس المخابرات العامة حسب مقتضى الحال. المادة (2) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005.

([4]) المادة (66) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005.

([5]) المادة (83) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية أعلاه.

([6]) المادة (86) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية أعلاه.

وإبقاءه فيها لمدة سنة في الحالات الاستثنائية وللمصلحة العامة[1]، وإيفاد ضابط الصف في بعثة دراسية خارج الوطن[2].

أما في حالة الإحالة للتقاعد إجبارياً، فقد بين المشرع في قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية سالف الذكر أن: "للجنة الضباط أن تنهي خدمة الضابط الذي أمضى خمس عشرة سنة خدمة، ويستحق الضباط الذين تنهي خدماتهم في إحدى الحالتين معاشاً تقاعدياً حسب مدة الخدمة"[3].

وعليه، يتضح مما سلف أن الشروط الواجبة لإحالة العسكري للتقاعد المبكر هو:

1- اكمال الموظف العسكري مدة خمسة عشر سنة خدمة مقبولة للتقاعد

وفقاً لما نصت على المادة (122) من قانون الخدمة في قوى الأمن فلا بد من إمضاء الضابط مدة 15 سنة خدمة، ولكن النص جاء عاماً دونما اشتراط تسبيب الإحالة أو التوصية بها، وإنما أجازت للجنة الضباط[4] إحالة بمجرد إتمام المدة المذكورة.

فأسوة بما انتهجته تشريعات التقاعد العام، والتشريعات الخاصة بالتقاعد المبكر، كان الأجدر بالمشرع أن يتناول شروطاً أخرى كشرط سنّ المحال للتقاعد.

([1]) المادة (122) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية أعلاه.

([2]) المادة (150) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية أعلاه.

([3]) المادة (122) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية أعلاه. وقد سبقت الإشارة إلى أن القرار بقانون بشأن التقاعد المبكر لقوى الأمن رقم (9) لسنة 2017 تعرضت إلى الطعن بعدم الدستورية، لمخالفته المادة رقم (9) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 م وتعديلاته، كونه يشكّل تقاعدًا قصريًا، مما استلزم على المشرع الفلسطيني اصدار القرار بقانون رقم (17) في نفس السنة، وأن التعديل الوارد فيها وقع على المادة الثانية التي أجازت لمجلس الوزراء إحالة أي موظف إلى التقاعد المبكر بتنسيب من رئيس دائرته الحكومية، بينما في القرار بقانون المطعون فيه كان التنسيب بتنسيب 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.

([4]) يقصد بلجنة الضباط أي لجنة الضباط لقوى الأمن المشكلة بموجب قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005، والتي ورد تعريفها في المادة الأولى منه.

وبالرجوع إلى القرار بقانون بشأن التقاعد المبكر لقوى الأمن رقم (2017/9)، نجد أنه تناول مسألة التقاعد المبكر الاختياري المقدم من قبل الضابط طالب الإحالة، حيث بينت أن: "يجوز لكل عسكري، تنطبق عليه شروط الحصول على الراتب التقاعدي وفقاً لقانون التقاعد الخاضع له، أن يتقدم بطلب الإحالة على التقاعد المبكر، على أن تتوفر لديه الشروط الآتية: 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"[1].

أما في القرار بقانون رقم (2017/17) بشأن التقاعد المبكر لقوى الأمن الفلسطينية، فلم ينص على مثل هذه الشروط لا في الإحالة الإجبارية ولا الاختيارية، وإنما جاءت المادة (2) منه مبينة أن: "على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر، يجوز لمجلس الوزراء إحالة أي موظف إلى التقاعد المبكر بتنسيب من رئيس دائرته الحكومية".

ووفقا التعديل الأخير، فإن الإحالة انحصرت بمجلس الوزراء بعكس التعديل السابق له، والتي كانت بالأخير للقائد الأعلى لقوى الأمن الفلسطينية بتنسيب من لجنة الضباط بناءً على توصية قائد الجهاز أو رئيس الجهاز أو رئيس الهيئة أو رئيس المديرية الأمنية أو العسكرية أو الوزير المختص.

2- صدور قرار الإحالة الى التقاعد من لجنة الضباط

نظم قانون الخدمة في قوى الامن رقم (8) لسنة 2005 انشاء لجنة الضباط لقوى الامن وذلك بموجب نص المادة رقم (17) ، ونظم أيضا اختصاصاتها وذلك بموجب المادة رقم (19)، ونص في الفقرة الثالثة منها على "3. الإحالة الى الاستيداع او انهاء الخدمة وقبول الاستقالة ."

إذ جعل المشرع صدور قرار الإحالة الى التقاعد المبكر هي من صلاحيات لجنة الضباط، ودون أي تسبيب سابق لها، وان من اختصاصاتها انهاء الخدمة، فإنهاء الخدمة التي قصد بها المشرع، وهي التي تتم جبرا

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

من قبل لجنة الضباط وليست بناء على طلب الضابط او انتهاء مدة خدمته لبلوغه السن القانوني للتقاعد، فالنص على (انهاء الخدمة) كما نص المشرع عليها بهذه الصورة غير المقيدة بأسباب لإنهاء الخدمة، جعل للجنة الضباط سلطات واسعه في اتخاذ قرارات الإحالة متى ما شاءت ولأي سبب تراه من وجهة نظرها للمصلحة العامة. فالمشرع وضع الإساءة في استخدام السلطة هي الطريق المنتهجة من قبل لجنة الضباط متى ما تم الاستناد الى مثل هذا النص غير المقيد والغير محدد بأسباب على سبيل الحصر[1].

فلجنة الضباط عند اصدراها لقرار الإحالة للتقاعد المبكر، غير مجبرة وبموجب القانون ابداء الأسباب الموجبة والباعثة التي دفعتها الى اتخاذ القرار، ودون أي تسبيب، الامر الذي يحرم العسكري من معرفة الأسباب وتمنعه من اشعاره او اعلامه بذلك مسبقا للدفاع عن نفسه وتقديم البينات المفندة لذلك، وعليه فإننا نستطيع ان نستنتج بأن اغلب القرارات الصادرة الغير مسببة جاءت لأسباب مبطنه تتعلق بالانتماء السياسي، او العمل النقابي، او حتى لأسباب شخصية وانتقامية ، وبهذا فان لجنة الضباط خالفت المشروعية في إصدارها لقرار الإحالة وتعسفت في استخدام سلطاتها على الرغم من منح هذه السلطة من قبل المشرع .

وعليه فان قرار إحالة العسكري الى التقاعد المبكر، يستند الى توافر مدة خمسة عشر سنة خدمة فعليه، وصدور القرار عن لجنة الضباط، دون أي اعتبار للعمر، او للراتب الأساسي الذي يتقاضاه العسكري، خاصة فيما لو تم إحالة العسكري الذي لا يحمل رتب عالية.[2]

وترى الباحثة أن لا بد من رهن الإحالة للتقاعد الإجباري مع رقابة القضاء بصورة مباشرة، بل وأن يكون هناك رقابة من قبل السلطة الأعلى للجهة مصدرة القرار، وذلك لمساس الإحالة بمراكز الأفراد القانونية

([1]) هيثم الشريف، المرجع نفسه.

([2]) هيثم الشريف، المرجع نفسه.

المتمثلة بالوظيفة العسكرية من جهة، وللبحث في حيثيات ووقائع القرار والتحقق من عدم وجود كيْد أو إنهاء خدمات للموظف دون مبرر.

ثانيا: الإحالة الإجبارية للتقاعد بالنسبة للقضاة

نصت المادة (11) من قرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م بتعديل المادة (27) من القانون الأصلي بأن: "للمجلس[1] بناءً على تنسيب من الرئيس المستند إلى توصية لجنة مشكلة بقرار من المجلس من خمسة قضاة، منهم ثلاثة قضاة من قضاة المحكمة العليا/ محكمة النقض على الأقل من غير أعضاء المجلس، إحالة أي قاضٍ إلى التقاعد إذا أكمل الحد الأدنى لمدة التقاعد المنصوص عليها في قانون التقاعد العام النافذ، أو إلى الاستيداع إذا أمضى مدة خدمة لا تقل عن عشر سنوات، أو إنهاء خدمته إذا لم يكن مستكملاً مدة الخدمة اللازمة لإحالته على الاستيداع أو التقاعد، بعد أن تكون اللجنة قد أطلعت على ملفه ومرفقاته، ويعتبر القرار نافذاً من تاريخ المصادقة عليه من رئيس دولة فلسطين".

وعليه، فإن المشرع اشترط الشروط التالية لإحالة القاضي إلى التقاعد المبكر، وهي:

1- تنسيب من الرئيس

يقصد بالرئيس في صدر المادة (27) من القرار بقانون المذكورة أعلاه؛ أي: "رئيس مجلس القضاء الأعلى، رئيس المحكمة العليا، محكمة النقض"[2]، حيث أن التنسيب مرهون – وفقاً للمادة المذكورة – بتوصية من لجنة مشكلة من المجلس الأعلى للقضاء مكونة من 5 قضاة، منهم ثلاثة قضاة من قضاة المحكمة العليا، أو محكمة النقض على الأقل من غير أعضاء

([1]) مجلس القضاء لأعلى وفقا للمادة (3) من القرار بقانون المشار إليه أعلاه.

([2]) المادة (3) من قرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.

المجلس ذاته، على أن الشروط التي يتم التباحث فيها ترجع إلى قانون التقاعد العام؛ أي توافر شرط مضي مدة (15) سنة من الخدمة الفعلية[1].

2- شرط المصادقة على القرار بالإحالة من قبل رئيس الدولة الفلسطينية[2].

وبصدد الحديث عن إحالة القضاة للتقاعد المبكر، يمكن الإشارة إلى ما أن إحالة القضاة الشرعيين يخضع إلى أحكام قانون التقاعد النافذ[3]، على أن سن التقاعد الأساسي هو (70) سنة[4].

ولم تجد الباحثة ما يتعلق بإحالة القضاة العسكريين إلى التقاعد المبكر في القرار بقانون رقم (2) لسنة 2018م بشأن الهيئة القضائية لقوى الأمن[5]، مما يمكن معه رد أحكام التقاعد المبكر فيه إلى ما ورد في قانون التقاعد العام الساري، وقانون الخدمة في قوى الأمن الساري.

([1]) لطفاً راجع المادة (117) من قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم (7) لسنة 2005. والمادة (17) من قرار بقانون رقم (5) لسنة 2007 بشأن تعديل قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم (7) لسنة 2005م.

([2]) المادة (11) من قرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.

([3]) نصت المادة (43) من قرار بقانون رقم (8) لسنة 2021م بشأن القضاء الشرعي الفلسطيني على: "العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على القاضي الشرعي هي: .. د- الإحالة على التقاعد، مع مراعاة الشروط المنصوص عليها في قانون التقاعد العام النافذ".

([4]) وذلك وفقاً لما ورد في المادة (28) من القرار بقانون رقم (28) لسنة 2023 المعدل للقرار بقانون رقم (8) لسنة 2021 بشأن القضاء الشرعي وتعديلاته بحيث أصبحت المدة التي تنتهي خدمة قاضي القضاة والقاضي الشرعي بإحالته للتقاعد عند بلوغه سن السبعين. في حين كانت المادة (28) من قرار بقانون رقم (8) لسنة 2021م بشأن القضاء الشرعي الفلسطيني تنص على: "تنتهي خدمة القاضي الشرعي بإحالته إلى التقاعد عند بلوغه سن الخامسة والستين، ويجوز لمصلحة العمل تمديد خدمته بقرار من الرئيس بناءً على تنسيب من المجلس، شريطة أن يكون متمتعاً باللياقة اللازمة للقيام بمهام وظيفته القضائية. 2. في كل الأحوال، لا يجوز أن يبقى في وظيفة قاضٍ شرعي أو يُعين فيها من جاوز سن السبعين. 3. يسوى الراتب التقاعدي أو المكافأة للقاضي الشرعي وفقاً لقانون التقاعد العام النافذ. 4. يحق للقاضي الشرعي التقدم إلى قاضي القضاة بطلب الإحالة إلى التقاعد إذا أمضى في الخدمة خمسة عشر سنة على الأقل وفقاً للقانون". وقد بينت المادة أن الحق بتقديم الطلب بالإحالة الاختيارية من قبل القاضي الشرعي تستلزم مرور مدة خدمة فعلية وهي 15 سنة، على أن مجلس القضاء الشرعي المشكل وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون هو المسؤول عن النظر في الطلبات التي تتعلق بالإحالة للتقاعد.

([5]) عدل هذا القرار بقانون بموجب قرار بقانون رقم (3) لسنة 2023م بتعديل قرار بقانون رقم (2) لسنة 2018م بشأن الهيئة القضائية لقوى الأمن الفلسطيني.

أما عن موقف المشرع الأردني في هذا الخصوص، فقد استثنى المشرع الاشخاص الذين يؤدون اشتراكات تقاعدية وفق أحكام قانون التقاعد المدني او قانون التقاعد العسكري من تطبيق قانون الضمان الاجتماعي[1]، حيث ورد في قانون التقاعد العسكري أن: "يجوز لمجلس الوزراء بناء على توصية وزير الدفاع ان يحيل على التقاعد اي ضابط اتم خدمة عشرين سنة مقبولة للتقاعد، يجوز لوزير الدفاع بناء على تنسيب القائد العام للقوات المسلحة ان يحيل على التقاعد اي فرد اتم خدمة عشرين سنة مقبولة للتقاعد"[2].

ويفهم من أحكام نظام الخدمة القضائية للقضاة النظاميين الأردني أن إحالة القاضي للتقاعد يكون بناءً على قرار من المجلس القضائي الأردني[3].

وورد في قانون التقاعد المدني الأردني أن: "للقاضي المعرف بقانون استقلال القضاء وللقاضي الشرعي الذي بلغت مدة خدمته المقبولة للتقاعد خمساً وعشرين سنة الحق في ان يتقاعد"[4]، وهو ما أكد عليه قانون استقلال القضاء الأردني بأن: "على الرغم مما رود في اي تشريع آخر، للمجلس بناء على تنسيب الرئيس المستند الى توصية لجنة مشكلة من اقدم خمسة من قضاة محكمة التمييز من غير اعضاء المجلس احالة اي قاض على التقاعد اذا اكمل مدة التقاعد المنصوص عليها في قانون التقاعد المدني"[5].

([1]) المادة (4/ب) من قانون الضمان الاجتماعي.

([2]) المادة (7) من قانون التقاعد العسكري الأردني رقم (33) لسنة 1959 وتعديلاته.

([3]) المادة (27) نظام الخدمة القضائية للقضاة النظاميين الأردني وتعديلاته – رقم (2) لسنة 2020.

([4]) المادة (13) من قانون التقاعد المدني رقم (34) لسنة 1959 وتعديلاته.

([5]) المادة (15/أ) من قانون استقلال القضاء الأردني رقم (29) لسنة 2014 وتعديلاته.

"على أن للمجلس بناء على تنسيب الرئيس المستند الى توصية اللجنة المشكلة بموجب الفقرة (أ) من هذه المادة إحالة أي قاض أمضى مدة خدمة لا تقل عن عشرين سنة الى التقاعد والى الاستيداع اذا أمضى مدة خدمة لا تقل عن خمس عشرة سنة"[1].

([1]) المادة (15/ج) من قانون استقلال القضاء الأردني رقم (29) لسنة 2014 وتعديلاته. وتعرضت هذه المادة للطعن بعدم الدستورية والتي أجابت عليه المحكمة الدستورية الأردنية في القرار رقم (2018/2)، تاريخ: 2018/5/16 (منشورات موقع قرارك) بأن: "وحيث أن الفقرة (أ) من المادة (15) من المادة المشار اليها، أولت للمجلس القضائي، صلاحية إحالة القاضي على التقاعد لدى إكماله، المدة المبحوث عنها بقانون التقاعد المدني النافذ. والمشار إليها بالفقرة (ب) من المادة (13) منه، والتي تعطي للقاضي المعرف بقانون استقلال القضاء، وللقاضي الشرعي الذي بلغت مدة خدمته المقبولة للتقاعد خمسة وعشرين سنة، الحق في ان يتقاعد بناء على رغبته، أما إذا كان قرار الإحالة من المجلس، فقد أوجب المشرع بمقتضى هذا النص أن يقوم على ركنين من الضوابط، وضمانات العدالة، وهما تنسيب الرئيس المستند لتوصية لجنة من أقدم خمسة قضاة لدى محكمة التمييز من غير أعضاء المجلس، الأمر الذي يجب النعي، بعدم دستورية هذا النص. وحيث أن الفقرة (ج) من المادة (15) إياها، أعطت بجزء منها، الحق للمجلس أن يقرر إحالة أي قاض أمضى مدة خدمة حدها الأدنى لا يقل عن عشرين سنة، إلى التقاعد، والى الاستيداع إذا أمضى مدة خدمة لا يقل حدها الادنى عن خمس عشرة سنة، واشترطت أن يكون قرار الإحالة في هاتين الحالتين مؤسسا على تنسيب من رئيس المجلس، المستند الى توصية اللجنة، المؤلفة من خمسة قضاة من قضاة محكمة التمييز من غير اعضاء المجلس، وهي ذات الضوابط والضمانات المبينة بالفقرة (أ) المشار اليها باعلاه، مما يجعل ما أثاره الطاعن من عدم دستورية، هذا القدر من منطوق الفقرة (ج) غير وارد".

الفصل الثاني

الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري بالإحالة للتقاعد المبكر

تمهيد وتقسيم

تمت الإشارة إلى أن القرار بالإحالة إلى التقاعد المبكر يعتبر قراراً إدارياً؛ أي أنه يخضع إلى الشروط والأركان المتعلقة بإصدار القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة، الأمر الذي يتطلب الوقوف على مفهوم القرار الإداري لبيان مدى إعمال الرقابة القضائية عليه من قبل القضاء الإداري.

فقد عرف القرار الإداري بأنه: "كل عمل إرادي يتدخل قصدا لإحداث تعديل في الأوضاع القانونية الموجودة لحظة اتخاذه أو التي ستوجد في لحظة مستقبلية معينة"[1]، وعرفه جانب آخر بأنه: "العمل القانوني الي بواسطته تقوم الإدارة باستعمال سلطتها في تعديل المراكز القانونية بإرادتها المنفردة بحيث يعمل على إحداث تعديل في الأوضاع القائمة"[2].

([1]) الطماوي، سليمان محمد، نظرية التعسف في استعمال السلطة، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، مصر، 1991، ص30.

([2]) ليلة، محمد كامل، الرقابة القضائية على أعمال الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970، ص948. البرزنجي، عصام عبد الوهاب، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970، ص210

ويمكن الإشارة إلى ما قضت به المحكمة الإدارية الأردنية بأن: "كما تجد محكمتنا أن الاجتهاد القضائي لمحكمة العدل العليا الأردنية والمحكمة الإدارية العليا الأردنية قد استقر على أن: تأكيد الإدارة على قرارها السابق لا يغدو قراراً إدارياً قابلاً للطعن لأنه ليس فيه إحداث أو تعديل أو إلغاء للمركز القانوني للطاعن، وعليه ولما كان القرار التوكيدي لم يصدر بناء على تحقيق جديد في أمور استجدت بعد صدور القرار السابق ولم يتناول تغييراً أو تعديلاً فيه فإنه يكون غير قابلاً للطعن فيه بدعوى الإلغاء"[1].

وعليه، يمكن للباحثة تعريف القرار الإداري بأنه العمل القانوني الذي تقوم به الإدارة بإرادتها المنفردة، يهدف إلى إحداث أثر قانوني يؤثر على المراكز القانونية للأفراد، سواء كان ذلك بالإلغاء أو الإنشاء أو التعديل، يتم تنفيذ هذا العمل بناءً على السلطة التي خولها المشرع للإدارة، بهدف تحقيق المصلحة العامة، ويخضع من حيث الأصل إلى الرقابة القضائية.

أما عن الرقابة القضائية على القرارات الإدارية فهي تلك العملية التي تهدف إلى مراجعة وفحص القضاء للقرارات الإدارية التي تتخذها الإدارة بما يتوافق وأحكام القانون، بهدف ضمان عدم تجاوز الإدارة لسلطاتها المحددة قانوناً، وحماية حقوق الأفراد من أي تعسف أو إساءة في استخدام للسلطة، بحيث تشمل هذه الرقابة تقييم مدى شرعية القرارات من حيث الشكل والمضمون، والتحقق من سلامة الإجراءات المتبعة ومدى توافقها مع المبادئ القانونية العامة.

وفي ذلك ستتناول الباحثة في هذا الفصل

- المبحث الأول: الرقابة القضائية على المشروعية الموضوعية للقرار الإداري بالإحالة للتقاعد المبكر
- المبحث الثاني: الرقابة القضائية على المشروعية الشكلية للقرار الإداري بالإحالة للتقاعد المبكر

([1]) حكم المحكمة الإدارية الأردنية رقم (2019/423)، جلسة 2020/3/10. بالإشارة إلى قرار محكمة العدل العليا الأردنية الملغاة رقم (2001/29)، (1996/61)، (2018/201). منشورات موقع قرارك

المبحث الأول: الرقابة القضائية على المشروعية الموضوعية للقرار الإداري بالإحالة للتقاعد المبكر

تمهيد وتقسيم

تعد السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة أحد أهم الصور التي تقتضي استهداف المصلحة العامة، والتي هي الغاية الأساسية من ممارسة الإدارة لأعمالها، إذ لا تعد هذه السلطة من قبيل الخروج عن مبدأ المشروعية وإنما هي التزام به.

ولما كان هذا الالتزام يتصف بنوع من المرونة طبقا لاحتياجات العمل ومتطلباته وظروف الحال، وذلك في حدود القواعد القانونية العامة التي تسمح بهذه المرونة، فالسلطة المقيدة لا تخلو من عنصر التقدير، كذلك السلطة التقديرية لا تكون بصورة مطلقة، بل هي مقيدة بالصالح العام، وهي بالنهاية مسألة تعود إلى إرادة المشرع، وإلى الممارسة العملية لسلطات الإدارة في ظل الرقابة القضائية[1].

وحيث أن القرارات الإدارية لا تنحصر بشكل محدد؛ أي أن هناك عدة أقسام للقرار الإداري، فمنها القرارات التنظيمية؛ كالمصادقة على القوانين والأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها شريطة ألا تتعارض مع أحكامها – أي أحكام تلك القوانين الموضوعة وأحكام الدستور[2].

ومنها القرارات الفردية، فإن الإدارة تقوم بإصدار قراراتها استنادا إلى قواعد وأسباب قانونية تتيح لها التدخل في ممارسة سلطاتها، إضافة إلى وقائع معينة قد وقعت وحدثت فعلا تدعى بالأسباب الواقعية التي

([1]) عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري – دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، دار الثقافة، الأردن، 2011، ص69.

([2]) المادة (31) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952 وتعديلاته. كذلك ما ورد في القانون الأساسي لسنة 2003 وتعديلاته لسنة 2005 بالمادة (2/93) بأن: "يعين محافظ سلطة النقد بقرار من رئيس السلطة الوطنية ويصادق على تعيينه من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني".

تعتبر الدافع الذي دفع بالإدارة لإصدار مثل هذه القرارات الفردية[1]، كقرارات تأديب الموظفين ومنها إحالتهم للتقاعد المبكر بصورة إجبارية.

وترى الباحثة أن ما تُعنى به الدراسة هو الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الفردية بالإحالة إلى التقاعد المبكر الإجباري للموظفين العموميين – المدنيين أو العسكريين أو القضاة – لكونها قرارات تتعلق بفرد أو شخص بعينه وذاته، وبالتالي فإن الرقابة القضائية – هنا – هي الرقابة القضائية على القرارات الفردية بالإحالة حسب الوصف المذكور.

وفي ذلك بين جانب من الفقه المصري بأن الدور الطبيعي للقاضي الإداري هو التحقق من مدى مشروعية القرارات التي تتخذها الإدارة، من خلال امتداد الرقابة من القرار بصورته الخارجية إلى مضمون القرار وأركانه.

وفي ذلك ترى الباحثة أن الامتداد القضائي للرقابة على القرارات الإدارية في محل دراستنا هو أمر ذو أهمية بالغة في العمل الإداري، ذلك أن الرقابة إذا ما انصرفت إلى النتيجة المتأتية عن القرار بمساسه بالمركز القانوني للموظف العام بإنهاء خدماته بإحالته للتقاعد دون البحث في أسباب تلك الإحالة، فإن الإدارة قد تحيد عن مسلك الصالح العام في العديد من القرارات، ذلك أن تحقيق الصالح العام هو الدافع لوجود الإدارة أساساً، ومتى ما غفلت عنها أو تغافلت، فإنها تسيء في استعمال السلطة الممنوحة لها قانوناً، مما يشكل هدراً في حقوق الأفراد ومساس (وتعدي) على مراكزهم القانونية الوظيفية.

ولبيان ذلك، فلا بد من البحث فيما يلي:

- المطلب الأول: الرقابة على ركنيّ المحل والسبب في قرار الإحالة للتقاعد المبكر
- المطلب الثاني: الرقابة على ركن الغاية في قرار الإحالة للتقاعد المبكر

([1]) إعاد علي حمود القيسي، القضاء الإداري، دار وائل للنشر، الأردن، 1999، ص222.

المطلب الأول: الرقابة على ركنيّ المحل والسبب في قرار الإحالة للتقاعد المبكر

سبق وأن أشارت الباحثة إلى موقف الفقه والقضاء في تعريف القرار الإداري، وحيث أن الأخير يشترط فيه توافر مجموعة من الأركان وهي: الاختصاص، الغاية، المحل، السبب والشكل والإجراءات[1]، وبالتالي فإن القرار الإداري يعتبر معيبا إذا لم يستوفِ هذه الأركان كاملة.

إذ يترتب على اختلال أحد هذه الأركان تعرض القرار إما للانعدام أو البطلان، وذلك بحسب ووفق مقتضى الحال والظروف المصاحبة لإصداره، ذلك أن المشرع سعى من توافر هذه الأركان ضمان تحقيق مبدأ المشروعية من قبل الإدارة[2].

ذلك أن القرارات التي تصدرها الإدارة تمس حقوق الأفراد وتؤثر بمراكزهم القانونية، إما بالتعديل أو الإنشاء أو الإلغاء لهذه المراكز، إذ أن الإدارة كثيرا ما تخالف هذه الأركان في قراراتها، مما ينعكس سلبا على الأفراد في التعديل بمراكزهم القانونية دون مبرر مشروع[3].

ووفقاً لذلك، ستتناول الباحثة في هذا المطلب ركنيّ المحل والسبب من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: رقابة القضاء على ركن المحل

يقصد بمحل القرار الإداري؛ أي: "موضوع القرار، والأثر المباشر الذي يترتب عليه سواء أتمثل في إنشاء أو تعديل او إلغاء مركز قانوني معين"[4]، وهو ما أشار إليه البعض بأنه "عيب مخالفة القانون"؛

([1]) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية – دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984، ص182.

([2]) نواف كنعان، القانون الإداري الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، الإصدار الثالث، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2003، ص279.

([3]) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرارات الإدارية (الأسباب والشروط)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، ص217.

([4]) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص328.

أي: "العيب المتصل بموضوع القرار الإداري وموضوع القرار الإداري هو الأثر الذي يحدثه هذا القرار في الحالة القانونية القائمة من إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني قديم أو إلغائه وقيل أنه الخروج عن مضمون القانون وأحكامه الموضوعية الأمر الذي يستتبع أن يكون القرار الصادر في هذه الحالة معيباً من حيث المحل أو الموضوع"[1].

ويرتبط عيب مخالفة القانون بمحل القرار الإداري فتتعلق عدم مشروعية المحل في السند القانوني الذي ينطبق على القرار أو يستند إليه، إضافة إلى موضوعه، وهي ترد على موضوع التعبير عن الإرادة؛ أي أنها ترد على القرار الذي تعتزم الإدارة اتخاذه وهكذا تتمثل عملية تقدير محل القرار في تحديد مدى ضرورة اتخاذ القرار من عدمه[2].

وبصرف النظر عن الاختلاف الفقهي بين فقهاء القانون العام – وخاصة القانون الإداري – من حيث مدى صحة التسمية لعيب المحل بعيب مخالفة القانون، إلا أن الفكرة الأساسية من الاختلاف تنصرف نحو اعتبار أن عيب المحل يعتبر عيباً مستقلاً عن عيب السبب، ذلك أن الاختلاف بين الفقهاء أدى إلى دمج عيب السبب مع عيب المحل نظراً لكون الأخير ينطوِ على الدافع من إصدار القرار بكونه دافعاً قانونياً يستند إلى قاعدة معينة تحاكي واقعة ما.

وبالتالي، فإن من متطلبات مبدأ المشروعية أن تخضع الإدارة العامة للقانون، إذ لا يجوز لها أن تصدر قراراً إدارياً أو تقوم بعمل مادي إلا بمقتضى القانون، وأن المقصد من مصطلح (القانون) في هذه

([1]) محمد علي آل ياسين، القانون الإداري – المبادئ العامة في نظرية المرفق العام والضبط الإداري – القضاء الإداري، المكتبة التراثية للطباعة والنشر، مصر، 1973، ص308. فؤاد العطار، القضاء الإداري – دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء لأعمال الإدارة وعمالها ومدى تطبيقها في القانون الوضعي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1963، ص560.

([2]) André de Laubadère, Jean-Claude Venezia, Yves Gaudemet, Traite De Droit Administratif. Tome 1, Droit Administratif General : Organisation Et Action De L'Administration, La Juridiction Administrative, 15eme Edition, p432.

علي خطار شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004، ص805.

الحالة أي المفهوم الواسع للقانون لا المفهوم الضيق، وبالتالي تشمل كافة القواعد القانونية النافذة في الدولة سواءً أكانت مكتوبة أو غير مكتوبة وبصرف النظر عن مصدرها أو مسماها[1].

فعيب مخالفة القانون لا ينطبق على مخالفة القواعد القانونية النافذة مكتوبة كانت أو غير مكتوبة وحسب، بل ويمتد ليطال – أيضاً – مخالفة روح القانون[2].

الأمر الذي يترتب معه أن على الجهات الإدارية المختلفة حال ممارسة صلاحياتها القانونية، أن تمارسها في ضوء القواعد القانونية التي تنظم ممارسة تلك الصلاحيات نصاً وروحاً، وعليه يُعتبر أي قرار يخالف القواعد القانونية غير مشروع بصرف النظر عن طبيعة تلك القواعد[3].

ويستوي في ذلك أن تكون القواعد مكتوبة أو غير مكتوبة، إذ يتفق الفقه على تبني المدلول الواسع لاصطلاح قواعد القانون الواجب احترامها وعدم مخالفتها بحيث تشمل جميع مصادر مبدأ المشروعية نفسه وهكذا تقتضي عدم المشروعية التي تلحق محل القرار عدم المساس أو مخالفة مبدأ تدرج القواعد القانونية في الدولة فيجب أن يكون الأثر القانوني الذي أحدثه القرار غير مخالف لقاعدة أعلى وبذا يتم تقدير مشروعية محل القرار الإداري بالمقارنة مع مبدأ تدرج القواعد القانونية[4].

وقد تمت الإشارة إلى أنه من المستقر لدى الفقه والقضاء على أنه يوجد بجانب القانون الوضعي المتمثل بالدستور والتشريع واللوائح قانون أخر مصدره المبادئ العامة للقانون وهي إلى جانب قواعد العرف

([1]) ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، بيروت، 1972، ص175.

([2]) غازي فيصل مهدي، أوجه الطعن بالإلغاء والطعن بالنقض في مجال القضاء الإداري، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد الخامس، العدد الثامن، 2001، ص201.

([3]) Gustave Peiser , Droit administratif , 19 ED. Dalloz 1998 . P . 214.

سرى الجبوري، عيب المحل في القرار الإداري – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، العراق، 2008، ص34.

([4]) علي خطار شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص806.

قواعد قانونية غير مكتوبة، تلتزم بها السلطات العامة طالما لم يرد في القانون الوضعي ما يلغيها أو يعطل نفاذها[1].

مما يجعل من النشاط الإداري للسلطة الإدارية الذي تمارسه عن طريق القرارات الإدارية يجب ألا يتضمن ما يخالف المبدأ القانوني العام ولذلك قيل: "تفرض المحاكم الإدارية على الإدارة رقابة لا تقف عند التطبيق الحرفي للنصوص بل تتعداه إلى تقرير قواعد عامة تستمدها بطرق مختلفة"[2].

وبصدد الإشارة إلى أن مخالفة القانون تنطوِ على كل ما يمكن أن يدخل ضمن إطار التشريع من دساتير أو قوانين أو تشريعات مختلفة، فإنه وعلى سبيل الاستشراد بموقف الفقه والقضاء الفرنسيين، فقد كانا مستقرين قبل دستور 1958 على أن القوة القانونية للمبادئ العامة مساوية لقوة التشريع، غير أن القضاء الفرنسي كان شديد الاعتزاز ببعض المبادئ القانونية إلى درجة عدم إعمال النصوص التشريعية التي تخرج عليها، أما بعد صدور دستور 1958 فإن المشرع أعطى هذه المبادئ قيمة القواعد الدستورية"[3].

وبين جانب من الفقه المصري بأنه تم الاتفاق على أن المبادئ القانونية العامة لا تستطيع مخالفة القواعد القانونية المكتوبة، بينما تملك القوانين العادية الصادرة من البرلمان الخروج عليها، ونتيجة لذلك فإن القوة القانونية لهذه المبادئ أدنى من القوانين العادية[4].

([1]) خضر عكوبي يوسف، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، العراق، 1975، ص324. عمر الشوبكي، مرجع سابق، ص54.

([2]) محمود حلمي، تدرج القواعد القانونية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، المطبعة العالمية، القاهرة، 1963، ص181.

([3]) ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري – دراسة مقارنة، العاتك للنشر والطباعة، العراق، 1996، ص134. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص81. محارب الفضلي، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2015، ص54.

([4]) محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، الطبعة السابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979، ص175.

وبين جانب من الفقه الأردني أنه إذا استنبط القضاء المبدأ القانوني العام من القواعد الدستورية العامة كان لهذا المبدأ القانوني العام قوة القواعد الدستورية، وبالتالي تسمو هذه القاعدة على قواعد التشريع الأخرى وتكون ملزمة للمشرع ولرجل الإدارة، أما إذا استنبط القاضي القاعدة القانونية العامة من الاتجاهات العامة للتشريع أو من مبادئ العدالة كان لهذه القاعدة القانونية قوة أدنى من قوة التشريع فهي لا تقيد المشرع وإنما تقيد رجل الإدارة[1].

إلا أنه وتعقيباً على ما سلف، فإن الباحثة ترى أن دور رجل الإدارة في تطبيق القانون هو البحث عن القاعدة التي تتناسب مع واقع الحال، وإنزالها على الواقعة بغية إصدار القرار، ذلك أن تخلف هذا الإنزال للقاعدة يجعل من القضاء ممارساً لصلاحية الرقابة على مشروعية القرار الصادر عن الإدارة وبالتالي البحث عن محل القرار والسند القانوني الذي يستند إليه، وبتخلفها يقضي القاضي الإداري بعدم مشروعية القرار إلا إذا تثبت له من القرار المطعون فيه أنه جاء لغايات تحقيق المصلحة العامة.

فإذا ما صدر القرار بالإحالة دونما سند قانوني فيعتبر معيباً بعيب المحل وبالتالي مخالفته للقانون، ويتم الحكم بإلغائه طالما ثبتت عدم مشروعيته.

وعليه، وبإسقاط ما سلف على القرار الإداري الصادر بالإحالة إلى التقاعد المبكر، فلا بد من أن يكون القرار مبنياً على قاعدة قانونية تقرّ بإجازة الإحالة إلى التقاعد المبكر وبتوافر شروط الأخيرة في المحال إلى التقاعد وباستيفائه لها؛ كشرطيّ العمر والخدمة.

مع الأخذ بعين الاعتبار أن صاحب المصلحة (الطاعن) بالقرار المتعلق بالإحالة لا بد من أن يُثبت مخالفة القانون وإلا لرُدّت دعواه، وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا الأردنية بأن: "لما كان المستدعي موظف من الفئة الثالثة واحتصل على نسبة عجز (42%) وبلغ من العمر (54) سنة واستكمل شروط

([1]) حنا إبراهيم ندا، القضاء الإداري في الأردن، جمعية عمال المطابع التعاونية، الأردن، 1972، ص11. سرى الجبوري، مرجع سابق، 69

الحصول على التقاعد المبكر، ونسبت لجنة الموارد البشرية في مؤسسة سكة حديد العقبة بإنهاء خدماته وأصدر المطعون ضده قراره المشكو منه استناداً لسلطته التقديرية بموجب المادة (172/ب) من نظام الخدمة المدنية المشار إليه، وأن الطاعن لم يقدم أي دليل على أن القرار المشكو منه الصادر عن وزير النقل مشوب بعيب مخالفة القانون أو عيب إساءة استعمال السلطة أو أنه كان مدفوعاً بعوامل شخصية أو انتقامية لدى اتخاذ القرار المذكور فيكون القرار المشكو منه متفقاً وأحكام القانون والنظام"[1].

وأصدرت المحكمة الإدارية العليا الأردنية في قرار آخر لها بأن: "إذا ناهزت اشتراكات المستدعي (الطاعن) (357) اشتراكاً كما أن عمره زاد عن خمسين عاماً ونسبت لجنة الموارد البشرية في وزارة الصناعة والتجارة والتموين بإنهاء خدماته نظراً لاستكماله شروط التقاعد المبكر وأصدر المستدعى ضده الأول قراره الطعين استناداً لسلطته التقديرية بموجب المادة (172/ب) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 والمادة (64/أ) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014. وبما أن الطاعن (المستدعي) لم يقدم أي دليل على أن القرار المطعون فيه الصادر عن وزير الصناعة والتجارة والتموين مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة أو أنه استعمل النصوص القانونية بقصد الخروج عن أهداف القانون أو غاياته أو أنه كان مدفوعاً بعوامل شخصية أو انتقامية لدى اتخاذ القرار المذكور فتكون الدعوى مستوجبة للرد"[2].

([1]) قرار المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم (2016/370)، تاريخ: 2016/12/27. منشورات موقع قرارك.

وفي ذات الشأن فإن لدعوى تكون مستوجبة الرد في حالة إحالة موظف إلى التقاعد المبكر دونما إثبات عيب مخالفة القانون من قبل المستدعي، حيث قضت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة في قرارها (2013/358)، تاريخ: 2013/11/28، (منشورات موقع قرارك) بأن: "إذا ناهزت مجموع اشتراكات المستدعية (240) اشتراكاً على ما هو ثابت من كشف بيان المستدعي لدى المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي كما أن عمرها زاد عن (44) سنة قبل حول تاريخ 2011/1/1، وفق المادة (64/ب) من قانون الضمان الاجتماعي المؤقت رقم (7) لسنة 2010، ونسبت لجنة شؤون الموظفين بإنهاء خدماته نظراً لاستكماله شروط التقاعد المبكر وأصدر المستدعى ضده قراره المشكو منه استنادا لسلطته التقديرية في ذلك، لأحكام المادة (172/ب) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته ، ولم يقدم المستدعي أية بينة تثبت أن القرار الطعين مشوب بأي عيب من العيوب التي نعاها عليه، فتكون اسباب الطعن غير قائمة على اساس والدعوى مستوجبة للرد".

([2]) حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم (2015/98)، تاريخ: 2015/6/2. منشورات موقع قرارك.

مما يتضح معه أن الطعن بالقرار لا يكفي لإلغائه في حالة مخالفته للقانون من وجهة نظر المستدعي (صاحب المصلحة) بالطعن أمام القضاء الإداري، وإنما لا بد من إثبات هذا العيب ليصار إلى قبول الدعوى وإلغاء القرار بموجبها.

الفرع الثاني: رقابة القضاء على ركن السبب

تجدر الإشارة إلى أن الرقابة القضائية على ركن السبب في القرار الإداري لا بصورة عادية، وإنما تنطوِ على قدر من الاجتهاد الشخصي للقاضي الإداري، بحيث يقوم بمراجعة وفحص الظروف التي بناءً عليها تم إصدار القرار من قبل السلطة الإدارية، وفي حال تبين له وجود خطأ في وصف الواقعة التي كانت سبباً لإصدار القرار الذي أسبغته الإدارة على تلك الوقائع، فيكون له إحلال تقديره الشخصي محل تقدير الإدارة[1].

ذلك أن المشرع يمنح الإدارة سلطة تقديرية في تقدير وملاءمة أعمالها، إذ أنها في هذه الحالة لا تخضع بصورة عامة لرقابة القضاء الإداري، استنادا في ذلك إلى أن القاضي الإداري يعتبر قاضي مشروعية لا قاضي ملاءمة، حيث أن الملاءمة في إصدار القرارات تدخل في صلب عمل السلطة الإدارية لمواكبة وتحقيق مقتضيات المصلحة العامة[2].

ذلك أن القاضي الإداري عند تعرضه للملاءمة فإنه يكون قد تدخل في عمل السلطة الإدارية، مما يشكل خرقا واضحا لمبدأ الفصل بين السلطات، وبذلك بجعل من نفسه سلطة رئاسية عليها وأن يحل محلها في مباشرة أعمالها[3].

([1]) رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص138.

([2]) جمال مرخوفي، رقابة القضاء الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، الجزائر، 2015، ص13.

([3]) فهمي مصطفى أبو زيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة – قضاء الإلغاء، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2004، ص896.

ومع أن السلطة التقديرية لا تترك بدورها محلا لرقابة القضاء، لكن الإدارة تكون مقيدة في أن تكون الأسباب التي تستند إليها في إصدار قراراتها الإدارية صحيحة، وأن يقوم القاضي الإداري بالتحقق من صحة هذه الأسباب ماديا وواقعيا[1].

وقد جانب من الفقه[2] إلى أن رقابة القضاء الإداري على عيب السبب تتخذ ثلاثة صور، وهي:

1- الرقابة على صحة الوجود المادي للوقائع

باعتبار أن المشرع ترك للإدارة حرية التصرف في تقدير الوقائع المادية التي تستند إليها، بكونها الأجدر في معرفة الأسباب التي تبرر وتسوغ تدخلها في حالة قيام حالة واقعية أو قانونية، من خلال تقييم وتقدير أهمية وخطورة تلك الوقائع التي تدفعها للتدخل، إلا أنها لا تملك حيال الوجود المادي للوقائع ذاتها أية سلطة في التقدير، ذلك لاعتبار أن الوجود المادي بحد ذاته هو عمل خارج عن إرادتها، لأنه عنصر خارجي عن القرار وسابق عليه، ومدى سلطة تقديرها هنا يكون بذات الوقت ملزم لها بأن تكون مستندة إلى وقائع ثابتة وصحيحة[3].

وتتجلى حقيقة الأسباب الواقعية من خلال فحص الظروف السابقة لإصدار القرار، والتي تقوم بدورها بالكشف عما إذا توافر الوجود المادي للوقائع أم لم يتوافر، ففي حالة توافر هذه الأسباب والظروف التي

([1]) محمد وليد العبادي، القضاء الإداري، الجزء الثاني، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص591.

([2]) Reglade, Du pretend control juridictionnel de l'opportunite en matiere de recours pour exces de pouvoir, R.D.P., 1925, p.413. Duguit, Traite de droit constitutonnel 3eme ed. T.I,1927 p.316.

محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة – الرقابة القضائية، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، بيروت، 1968، ص1181.

([3]) رمضان بطيخ، الاتجاهات الحديثة، مرجع سابق، ص60.

تدعو لإصدار القرار فيعتبر القرار مشروعا، وإن لم توجد فإن القرار يعتبر معيبا في سببه الذي يعد المسوغ لإصدار القرارات الإدارية[1].

فخضوع سلطة الإدارة التقديرية للرقابة حال اختيار أسبابها في القرار، يجب أن ترتكز على وقائع مادية صحيحة، وفي حالة ثبت أن الوقائع مغلوطة أو مشوبة بخطأ، فإن مَنحى الرقابة على هذه الأسباب في هذه الحالة يستوجب إلغاء القرار المذكور[2].

وأشار جانب من الفقه في ربط سبب القرار الإداري بمشروعيته، أنه يجب أن يكون التدخل الإداري في حالة توافر الظروف التي يتعين على رجل الإدارة مواجهتها بالتدخل بإصدار القرار أن يكون بناء على مدى ارتباط الحالة الواقعية أو القانونية بسبب القرار، حتى ولو كان هذا القرار وما يستند عليه من وقائع قد صدر ضد رغبة الإدارة الشخصية، وعليه فإن القضاء الإداري يراقب توافر الوجود المادي للواقعة، والتي تشكل الدافع لإصدار القرار الإداري، ومن ثم يراقب مدى صحة إسباغ الوصف القانوني من قبل الإدارة على الوقائع، والذي يؤدي وجود عيب في أحدهما إلى بطلان القرار، كما أن السبب يجب أن يكون مستمدا من أصول صحيحة تنتجه ماديا وقانونيا، تحت طائلة البطلان في حالة انتفاءه؛ أي انتفاء ركن السبب[3].

([1]) علي خطار شطناوي، الموسوعة، مرجع سابق، ص910. وهو ما أشارت المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (615)، لسنة (53) قضائية عليا، جلسة 2009/12/5. منشور على موقع تشريعات العالم وأحكامه القضائية، الموقع الإلكتروني: (https://goolaws.com/Search/EgCourtCases)، مستخلص بتاريخ: 2024/7/18.

([2]) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص122.

([3]) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص121. إبراهيم محمد غنيم، المرشد في الدعوى الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص154. وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن: "على القاضي أن يحكم بناء على أساس وقائع ثابتة بأدلتها القانونية بعد تحقيقها وتحديدها يقينيا، لا على الأدلة التي تحتمل الظن أو التخمين، وهذا وحده الذي يمثل الضمانة الأساسية لحماية الحقوق والحريات وتحقيق سيادة القانون ويكفل رعاية وتوطيد حق الدفاع". الطعن رقم (549)، لسنة (35) قضائية عليا، جلسة 1993/4/4. منشورات تشريعات العالم وأحكامه القضائية.

وبإسقاط ما سلف على القرار المتعلقة بالإحالة للتقاعد المبكر، فإن السبب يكون انطباق الحالة الواقعية بمرور عدد معين من سنوات الخدمة التي أداها الموظف بالتزامن مع استيفاء المذكور سن معين على النص القانوني الذي يتيح للإدارة إحالة الموظف للتقاعد.

2- الرقابة على التكييف النظامي - القانوني للوقائع

وهو قيام القاضي الإداري بدوره في التأكد من سلامة التكييف أو الوصف القانوني الذي أسبغته الإدارة على هذه الوقائع، فإذا كان هذا الوصف سليما من الناحية القانونية كان القرار الذي استند إليه صحيحا، فتعد الرقابة على التكييف القانوني للوقائع إنزالا من قبل القاضي الإداري لحكم القانون على الواقعة التي استند إليها قرار الإدارة بعد تأكده من ثبوتها، حيث أن سلامة القرار الإداري تتوقف على صحة هذا الوصف[1].

وبالتالي فإن دور القاضي في هذه المسألة ينصرف بالإضافة إلى جانب التحقق من الوجود المادي للوقائع المستندة إلى حالة معينة، بالرقابة على مدى صحة تكييف الإدارة لهذه الوقائع[2]، وأضاف جانب من الفقه بأن توافر الصفة الفعلية على الواقعة في إسباغ الوصف السليم عليها، وذلك من خلال القيام بإجراء عملية المقارنة فيما بين الحالة الواقعية والنص القانوني[3].

وأن إلغاء القرار بناء على الخطأ في التكييف القانوني يعد امتداداً لرقابة القضاء على ركن السبب، باعتبار أن التكييف يعتبر عنصراً من عناصر ركن السبب، وبالتالي فإن الخطأ فيه يترتب عليه البطلان[4]، وتبرز هذه الحالة أكثر ما يكون في الضبط الإداري وقرارات التأديب.

([1]) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص131.

([2]) جمال مرخوفي، مرجع سابق، ص19.

([3]) عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة – دراسة مقارنة، دار الثقافة، الأردن، 2010، ص360.

([4]) سعدية الزيدي، الرقابة القضائية على تكييف الوقائع في مجال تأديب الموظفين – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، العراق، 2010، ص27.

3- الرقابة على ملاءمة القرار الإداري

تعرف الملاءمة بأنها: صفة في القرار الإداري تتمثل بتوافر ضوابط وشروط معينة تراعيها الإدارة في القرار الذي تصدره، بحيث تمثل تناسباً وتطابقاً في الوصف القانوني مع الوقائع التي بني على أساسها القرار الإداري[1].

حيث أُعتبرت شرطاً من شروط المشروعية في القرار الإداري من حيث الملاءمة بين القرار والأثر الذي رتبه، ونتفق مع الرأي القائل بأن ملاءمة تصرف ما هو أن يكون مناسبا أو موافقا أو صالحا من حيث الزمان والمكان والظروف والاعتبارات المحيطة[2].

تجدر الإشارة إلى المشرع المصري لم ينص على عيب السبب صراحة في قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972، حيث بين اختصاص قضاء مجلس الدولة بموجب المادة (10) الفقرة (14،8)، بينما المشرع الأردني نص عليه صراحة بموجب المادة (7) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014. مع الأخذ بعين الاعتبار أن كلا المشرعين أخذا بفكرة عيب السبب في التطبيق القضائي، حيث ذهبت العديد من الأحكام إلى اعتباره موجباً من موجبات إلغاء القرارات الإدارية، وذلك من خلال خضوع الإدارة عند ذكر أسبابها إلى رقابة القضاء الإداري للتحقق مما إذا كان هذا السبب مطابقا للقانون، وأن هذه الرقابة – أي رقابة القضاء الإداري على ركن السبب – تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة قد أُستُخلِصت استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانونياً، فإذا تبين أنها استخلصت من أصول غير موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها، أو كان تكييف الوقائع بفرض وجودها لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون، كان القرار فاقداً لركن السبب. لطفا انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (11898)، لسنة (52) قضائية عليا، جلسة 2009/11/24. منشور على موقع تشريعات العالم، وحكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية في الطعن رقم (2015/143)، منشورات موقع قرارك.

([1]) محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، 1996، ص55.

([2]) مازن ليلو راضي، القضاء الإداري – دراسة الأسس ومبادئ القضاء الإداري في الأردن، دار قنديل، الأردن، 2009، ص197. عبد الله طلبه، مبادئ القانون الإداري الجزء الثاني، منشورات جامعة حلب الحقوقية، سوريا، 1995، ص235.

إذ تم اعتبار أن عدم التناسب بين سبب القرار ومضمونه يعتبر صورة من صور عيب السبب، وخصوصا بالنسبة إلى نوعين من القرارات وهي: القرارات التي تمس الحريات العامة، والقرارات التأديبية[1].

فيجب على الإدارة أن يكون سبب تدخلها بناء على أسباب جدية مبررة وأن يكون لازما حتى يواجه خطر أو ضرر معين يهدد بالأمن والنظام، كما ألا يكون هناك مغالاة في تقدير خطورة الذنب ومقدار العقوبة[2].

ويمكن للباحثة أن تستنتج مما سلف أن رقابة القضاء ولو كانت رقابة تنحصر من حيث الأصل على الوجود المادي للوقائع، إلا أنها تمتد إلى مدى وجود تلك الوقائع وصحة التكييف الذي أسبغته الإدارة على الواقعة، وذلك لما للأخيرة من تأثير على مدى تناسب القرار مع موضوعه، فمثلاً لو تمت معاقبة موظف تأخر على موعد الدوام لمدة عشر دقائق بإحالته إلى التقاعد – على سبيل الفرض – فإن الإحالة هنا تعتبر كيدية غير مبنية على سبب واقعي قانوني صحيح، إذ أن التأخر عن الموعد المحدد للدوام ولو اعتبر خطأ بسيطاً إلا أن الإحالة تعتبر أكثر جسامة من الخطأ ذاته، وبالتالي فلا تناسب بين ما كيّفته الإدارة من وصف قانوني للواقعة مع طبيعة المخالفة، إذ من الممكن أن تلجأ الأخيرة إلى تنبيه الموظف شفوياً أو خطياً بعدم تكرار المخالفة، أو إنذاره أو حتى الحسم من الراتب، إنما بإصدارها لهذا القرار فإنه يعتبر – برأي الباحثة – على سبيل إنهاء الخدمات للموظف.

([1]) رندة سالم، الرقابة القضائية على عيب السبب في القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2013، ص34.

([2]) محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري – دراسة مقارنة، دار الثقافة، الأردن، 1998، ص104.

المطلب الثاني: الرقابة على ركن الغاية في قرار الإحالة للتقاعد المبكر

تعتبر المصلحة العامة مثابة حجر الزاوية في بناء نظرية العمل الإداري من حيث الأساس والمصدر، كذلك من حيث الغايات والنتائج المترتبة على العمل المذكور، ودائما ما ترتبط هذه المصلحة بالنظام العام في القانون الإداري[1].

وعليه، فإن فكرة المصلحة العامة تتمثل بكونها الغاية من أي عمل إداري تمارسه الإدارة، فإذا حادت عنها عُدّ القرار منحرفاً عن تلك المصلحة، وباعتبار أن الإدارة تمتلك السلطة التقديرية في إصدار القرارات الإدارية التي تتناسب مع حدوث واقعة معينة أو لمواجهة واقعة معينة، فإنها وحال انحرافها عن تحقيق المصلحة العامة من تلك القرارات فإنها تكون قد انحرفت عن الغاية التي منحها المشرع إياها في إصدار القرارات الإدارية، مما يتعين معه اعتبارها استخدمت السلطة في غير موضوعها؛ أي ما يُشار إليه بعيب الانحراف أو الإساءة في استعمال السلطة. ويمكن بيان هذه الرقابة من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: الطبيعة القانونية لركن الغاية والمصلحة العامة في قرار الإحالة للتقاعد المبكر

نظراً لكون أن فكرة المصلحة العامة من أهم الأفكار التي تقيد العمل الإداري، إلا أنها لا ترتبط بالسلطة التقديرية لاعتبارات تعود إلى أن الإدارة لا تمتلك أية سلطة بما يتعلق بركن الغاية، حيث أن الهدف يكون واضحاً من كل قرار إداري يتم إصداره، وهو تحقيق المصلحة العامة، وكل خروج عن هذا الهدف يعتبر انحرافاً في استعمال الإدارة لسلطتها، وبالتالي تعرض القرار الواقع في هذه الحالة إلى الطعن بالإلغاء[2].

([1]) محمد محمد عبده إمام، فكرة المصلحة العامة وتعلقها في النظام العام في القانون الإداري، بحث مقدم في المؤتمر الدولي العلمي الثالث لكلية الشريعة والقانون بطنطا، الموسوم بعنوان: حماية المصلحة العامة في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، المنعقد في الفترة: 21-2019/10/22، الجزء الرابع، مصر، ص284.

([2]) وديع البقالي، المصلحة العامة والسلطة التقديرية للإدارة، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 18، مركز المنارة للدراسات والأبحاث، المغرب، 2017، ص272.

وحيث أن مصلحة العمل الإداري عموماً والوظيفة العامة خصوصاً تتطلب إعادة تنظيم المرافق العامة من خلال دمجها أو إلغاءها أو استحداث مرافق جديدة، وبالتالي إصدار قرارات إدارية بضم موظفين عامين جدد، أو الاستغناء عن موظفين آخرين، وأن الأخيرة تتم إما بالإحالة إلى التقاعد المبكر أو الاستيداع أو حتى إنهاء الخدمات في بعض الحالات.

تعتبر المصلحة العامة أحد أهم أركان القرار الإداري، وتشير إلى الهدف الأساسي الذي تسعى الإدارة لتحقيقه عند اتخاذها للقرارات، إذ تعتبر المصلحة العامة من المفاهيم والمصطلحات ذات الدلالات الواسعة التي تشمل تحقيق الفائدة والخير العام للمجتمع ككل، وليس لفرد أو مجموعة معينة.

حيث تتبع الإدارة في ابتغاء تحقيق المصلحة العامة سلطتها التقديرية نظراً لكونها الأجدر في دراسة الحالات التي تتطلب إصدار قرارات إدارية تصب في مضمونها لتحقيق المصلحة الفضلى للمرافق العامة أو الأفراد، ودونما إعمال دور الإدارة لتلك السلطة في تحقيق المصلحة العامة من عدمها، بل أن الأخيرة هي الأوْلى بالرعاية والحماية من سلطة الإدارة في إصدار القرار من عدمه، وليس العكس.

أولا: تعريف المصلحة العامة

من المسلمات في فقه القانون الإداري أن الإدارة تهدف من وراء تصرفاتها وأعمالها تحقيق هدف واحد لا يتغير هو المصلحة العامة فالنشاط الإداري يختلف عن النشاط الفردي في غابة كل واحد منهما، فالفرد مهما سميت دوافعه، ومهما التزم في نشاطه المثل العليا والقيم الدينية والأخلاقية إلا أنه يستهدف في النهاية أغراضا شخصية وإن كانت قد تتفق أحيانا مع المصلحة العامة، في حين تستهدف الإدارة تحقيق الصالح العام من وراء نشاطها وعملها[1].

([1]) TRUCHET(D) : les fonctions de la notion de l'intérêt général dans la juris- prudence du conseil d'Etat LGDJ, Paris 1977, P : 57.

فكل قرار إداري يفترض فيه تحقيق أهداف القانون في المجتمع، وهي العدالة والمصالح العامة للجماعة، بمعنى غاية كل قرار إداري هو تحقيق المصلحة العامة، بيد أن هذا القرار قد يحيد أحيانا عن تلك الغاية ويخرج عن دائرة القانون عن قصد أو عن غير قصد، وهنا تختفي المصلحة العامة وتحل محلها المصلحة الشخصية أو الخاصة الناتجة عن الأهواء ويصبح القرار الإداري فاقدا للمشروعية لعيب الانحراف في استعمال السلطة[1].

وهذا العيب لا يرتبط بالانحراف عن المصلحة العامة فقط، فقد يحدث أن تتخذ الإدارة قرارا معينا تحترم من خلاله الاختصاصات والإجراءات القانونية وتستهدف تحقيق المصلحة العامة، إلا أن الأمر حينما يتعلق بمصلحة عامة غير تلك المقصودة من صدور القرار، فإننا نكون بصدد انحراف في استعمال السلطة، إذ أن المشروعية تقتضي خضوع الإدارة وأعمالها إلى مقاصد المشرع في النصوص القانونية الناظمة للعمل الإداري[2].

فالمصلحة العامة بوصفها هدفا لكل قرار إداري، تقسم بطابع واقعي وموضوعي، فهي ليست فكرة مجردة، وإنما واقعية تتحقق بإشباع حاجات معينة بطريقة أو في وأكمل على يد الإدارة، وهذا ما يستتبع النظر للفكرة باعتبارها هدفا لكل نشاط إداري، نظرة موضوعية، فلا يكفي لتحققها أن يصدر رجل الإدارة قراره عن اعتقاد كامل بأنه يخدم هذا الهدف، وإنما العبرة في تحقيق المصلحة العامة في صدور القرار استجابة لمتطلبات الحياة الواقعية واحتياجاتها، حيث يكفل ذلك تحقيق الغرض المحدد من القرار[3].

([1]) محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري، مرجع سابق، ص344.

([2]) الحسن سيمو، القرار الإداري والمصلحة العامة، تطور قضاء الإلغاء لدى الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، أشغال ندوة عمل المجلس الأعلى والتحولات الاقتصادية والاجتماعية المنعقدة بتاريخ 18-1997/12/20، ص110. حسن صحيب، القضاء الإداري المغربي، سلسلة دراسات وأبحاث في الإدارة والقانون، الطبعة الثانية، مراكش، 2019، ص309.

([3]) محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري، مرجع سابق، ص345.

وهكذا أضحت المصلحة العامة معيارا لقياس مدى مشروعية العمل الإداري، فكل ما هو منافي للمصلحة العامة بعد عملا غير مشروع، فإذا كان الأفراد لهم الحرية في التعاقد والتصرف لتحقيق أهدافهم الشخصية ضمن إطار عدم التعسف في استعمال الحق، إلا أن الإدارة لا يمكن لها التصرف إلا لغرض مشروع، بمعنى أن الحرية تكمن في الاستثناء، فالمصلحة العامة تشكل أساس مبدأ المشروعية ذلك أنها ارتبطت بفكرة القانون منذ نشأتها وصاحبت قيام الدولة القانونية، لذلك كانت حجر الزاوية عند أنصار نظرية العقد الاجتماعي[1].

وعليه، فقد عرف جانب من الفقه المصلحة العامة على أنها: "المطالب والرغبات التي تستدعيها الحياة في مجتمع منظم سياسياً"[2]، أما من حيث فكرة المصلحة العامة ذاتها، فإنها تحمل مدلولاً سياسياً وآخر قانونياً، ففي المدلول الأول لا تختلف المصلحة العامة في طبيعتها عن المصالح الفردية أو مصالح الجماعات فهي مجرد تحكيم بين مصالح مختلفة[3].

أما بالنسبة للمدلول القانوني، فإنه يستوجب تحديد السلطة التي تملك إجراء التحكيم بين المصالح المختلفة لتعيين وتحديد المصلحة العامة، ولأجل ذلك قد تتدخل السلطة التأسيسية لتحديد بعض الغايات العامة، وقد يترك للمشرع العادي أمر تحديد غايات معينة، كما يمكن للإدارة تحديد بعض عناصر المصلحة العامة في المجالات التي لا تكون فيها سلطة الإدارة مقيدة بنص المشرع[4].

([1]) CHEVALLIER(J) : Réflexion sur l'idéologie de l'intérêt général : in ; variation autour de l'idéologie de l'intérêt général,vol I, CURAP PUF, 1978, P :11.

محمد إمام، مرجع سابق، ص273.

([2]) عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1995، ص179.

([3]) ROUSSET (M) : «Les droits humains et l'Etat de droit» Remald , N°81-82 juillet – octobre 2008, P :21.

([4]) محمد إمام، مرجع سابق، ص273.

ثانيا: تعريف سلطة الإدارة التقديرية

بين جانب من الفقه أن السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة لا تعد من قبيل الخروج عن مبدأ المشروعية وإنما هي التزام بهذا المبدأ، إلا أن هذا الالتزام يتصف بنوع من المرونة طبقا لاحتياجات العمل ومتطلباته وظروف الحال، وذلك في حدود القواعد القانونية العامة التي تسمح بهذه المرونة، فالسلطة المقيدة لا تخلو من عنصر التقدير، كذلك السلطة التقديرية لا تكون بصورة مطلقة، بل هي مقيدة بالصالح العام، وهي بالنهاية مسألة تعود إلى إرادة المشرع، وإلى الممارسة العملية لسلطات الإدارة في ظل الرقابة القضائية[1].

وأشار البعض إلى أن السلطة التقديرية هي: "ترك الحرية للإدارة في اختيار القرار الذي يتناسب مع الظروف المكانية والزمانية التي صدر بها، وهذا التقدير يجد مصدره بشكل أساسي في النصوص التشريعية، ذلك لأن الإدارة أقدر على إجراء عملية الوصف للوقائع التي تواجهها وإحلال الوصف القانوني السليم للوقائع لما لديها من أجهزة فنية وعلمية متخصصة، فإذا ما كانت النصوص القانونية محددة بشكل جلي وواضح للشروط أو الوقائع التي يجب أن تلتزم بها الإدارة كأساس لقراراتها فتكون سلطتها تجاه هذا الاختصاص مقيدة، بعكس ما إذا لم تكن تلك الشروط أو الوقائع غير محددة أو غير واضحة وصريحة، فالمشرع في هذه الحالة يترك للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة هذا الاختصاص"[2].

وعليه، فإن أوج إعمال السلطة التقديرية يكون في حالة عدم وجود نص تشريعي يحكم المسألة أو الواقعة محل القرار الإداري، وتقوم هذه الحالة على أساس وجود علاقة عكسية فيما بين السلطة التقديرية والنص التشريعي الدال عليها صراحة أو ضمنا، فهذه السلطة تنشأ بترك النص لحالة قانونية معينة أو إغفاله عن ذكرها، حيث أن الإغفال أو الترك في هذه الحالة يفسر على أنه إقرار ضمني من قبل المشرع

([1]) عمر الشوبكي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص69.

([2]) بسام محمد أبو ارميلة، نظرية الانحراف في استعمال السلطة في القانون الإداري الأردني – دراسة مقارنة مع القانون الفرنسي، رسالة دكتوراه، جامعة كان، فرنسا، 2006، ص26. رمضان بطيخ، الاتجاهات الحديثة، مرجع سابق، ص144. عبد الله طلبه، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، الطبعة الثانية، منشورات جامعة حلب – كلية الحقوق، 1997، ص31.

بوجود سلطة تقديرية للإدارة في ممارسة صلاحياتها بحرية تامة تجاه تصرف ما، بألا تكون هنالك قاعدة قانونية تُملي عليها أو تحدد لها كيفية ممارسة هذا التصرف؛ أي عدم وجود نص محدد تقوم الإدارة بتطبيقه على الواقعة[1].

أو أن المشرع لم يحدد نصاً قانونياً لطبيعة الإجراء الواجب اتخاذه إزاء حالة قانونية معينة، إذ ان الإدارة هنا تكون بصدد عدة حلول مشروعة، ولكن المشرع ترك لها مهمة حرية التحديد لمعاني الأفكار التي تركها المشرع من دون تحديد، وفي حرية التدخل أو التصرف من عدمه[2].

فالمشرع هنا ترك تقدير الجزئيات لسلطة الإدارة لكونها الأجدر والأقدر على معرفة التفصيلات والجزئيات التي تواجهها، على ألا تقوم الإدارة عند ممارستها لهذه السلطة باختراق مبدأ المشروعية، لكونها وإن كانت تتمتع بالسلطة التقديرية، إلا أنها مقيدة في تصرفاتها بتحقيق مبدأ المشروعية في كافة أعمالها وأن تبتغي الصالح العام جراء ممارسة صلاحياتها[3].

وفي ذلك ترى الباحثة أن السلطة التقديرية وإن كانت لا ترتبط بمفهوم المصلحة العامة لكون أن كل منهما نظام قائم بذاته، حيث أن المصلحة العامة تعتبر ركناً من أركان القرار الإداري، والذي يكسب القرار المذكور صبغة المشروعية، أما السلطة التقديرية فهي مسألة ذات طبيعة فنية وإجرائية وشخصية في آنٍ واحد، تتمتع بها الإدارة بموجب أحكام القانون إزاء واقعة أو حالة معينة تُعمل فيها إرادتها بإصدار القرارات التي تواجهها، إلا أنه وبالرغم من ذلك فإن العلاقة بين كل من الفكرتين (السلطة التقديرية والمصلحة العامة) ترتبطان بتقييد الأولى بالثانية، إذا لا يُصار إلى مباشرة الإدارة صلاحياتها التقديرية دونما ابتغاء الصالح العام، والعكس ليس صحيح، لأن المصلحة العامة هي المصلحة الفضلى على مصلحة الإدارة التي من

([1]) سعدية الزبيدي، مرجع سابق، ص118.

([2]) رمضان بطيخ، الاتجاهات الحديثة، مرجع سابق، ص38.

([3]) عبد الله طلبه، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص31.

الممكن أن تشوبها الكيدية أو الغلوّ أو شخصنة القرارات الإدارية، والتي – بالتبعية – ستحقق هدفاً خاصاً لمصدر القرار بعيداً عن المصلحة العامة، مما يشكل انحرافاً عن تلك الغاية وإساءة في استعمال الإدارة لسلطتها.

الفرع الثاني: التطبيقات القضائية على عيب الغاية في قرارات الإحالة للتقاعد المبكر

يمكن الإشارة إلى ما قضت به المحكمة الإدارية العليا الأردنية في أن: "يستفاد من المواد (11/7/5/3) من قانون الجمعيات رقم (51) لسنة 2008 وتعديلاته بأن سلطة مجلس إدارة سجل الجمعيات صاحب الصلاحية القانونية في إصدار القرار بشأن طلب تسجيل جمعية هي سلطة تقديرية جوازية بما يتلاءم مع المصلحة العامة، ولا يحدها إلا قيد حسن استعمالها؛ أي أن له سلطة اتخاذ الموقف الذي يراه مناسبا عند تحقق الغرض الذي هدف إليه القانون، وإن الأصل في القرار الإداري هو صدوره بريء في بواعثه وأهدافه، وعليه وحيث أن مجلس إدارة سجل الجمعيات قرر عدم الموافقة على تسجيل جمعية العين الساهرة لارتباط اسم الجمعية بجهاز الأمن العام، وكذلك لوجود برنامج تلفزيوني أسبوعي باسم العين الساهرة؛ أي أن السبب الذي قام عليه قرار مجلس إدارة سجل الجمعيات كان خوفا من إيقاع البلبلة والالتباس بين اسم الجمعية وجهاز الأمن العام، مما ينبني عليه السبب الذي قام عليه القرار يدخل ضمن تقدير مجلس إدارة سجل الجمعيات، وهو سبب جاد صدر استنادا للسلطة المنوطة به بموجب القانون، مما يستوجب رد الدعوى"[1].

ويفهم من ذلك أن الإدارة وإن كانت تتمتع بالسلطة التقديرية في ممارسة أعمالها، إلا أنها مقيدة بصورة مطلقة في تحقيق المصلحة العامة وأن تتناسب تلك الأعمال مع تحقيق تلك المصلحة، ومن دونها

([1]) حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم (2015/81)، جلسة 2015/6/16. منشورات موقع قرارك.

فإن القرار الإداري الصادر يكون غافلاً عن الباعث أو الهدف السليم والصحيح، وبالتالي تعتبر المصلحة العامة بمثابة قيد على الإدارة في عمل تمارسه.

كما قضت المحكمة الإدارية الأردنية في قرار آخر لها بأن: "وإن كان للسلطة التأديبية مجلس نقابة المحامين سلطة تقدير الخطورة للمخالفة المسلكية التي اقترفها المطعون ضده (المستدعي) وما يناسبها من جزاء دون تعقيب عليها في ذلك، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها كشأن أي سلطة تقديرية أخرى أن لا يشوب استعمالها نوعاً من الغلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة بين درجة خطورة الخطأ المسلكي وبين نوع الجزاء ومقداره، وحيث أن العقوبة التي أوقعها الطاعن على المطعون ضده (المستدعي) (الشطب النهائي من سجلات نقابة المحامين لا تتناسب مع الفعل الذي ارتكبه خاصة بأن الجرم المسند إليه والذي أدين بموجبه وبموجب حكم قضائي قطعي من الجرائم المشمولة بأحكام قانون العفو العام رقم (5) لسنة 2019 وتم إسقاط العقوبة الصادرة بحقه من قبل المدعي العام بعد أن قام بتأدية المبالغ المالية موضوع ذلك الجرم للمشتكي، الأمر الذي يجعل من القرار المشكو منه والحالة هذه مشوباً بالغلو وعدم الأخذ بمبدأ الملاءمة بين المخالفة والعقوبة التأديبية الأمر الذي يستوجب إلغاء القرار المشكو منه من حيث العقوبة فقط للغلو. وحيث توصلت المحكمة الإدارية لهذه النتيجة فإن حكمها موافق للقانون"[1].

وقضت في حكم آخر لها بأن: "وعليه وحيث أن الطاعن قد استكمل شروط الحصول على التقاعد المبكر وأن المطعون ضده استند إلى المادة (66/ج) من نظام شؤون الموظفين في جامعة البلقاء التطبيقية بناءً على تنسيب صحيح صادر عن جهة مختصة وفق الشكل والتشكيل والمهام والصلاحيات المنصوص عليها في المادة (10) من النظام المذكور، وحيث لم يقم الدليل على أن المطعون ضده بإصدار قرار إحالة الطاعن وآخرين من موظفي الجامعة على التقاعد المبكر كان بقصد الخروج على أهداف القانون وغايته

([1]) حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم (2022/114)، تاريخ: 2022/3/30. منشورات موقع قرارك.

أو تعمد مخالفة القانون مع التظاهر باحترامه فيكون القرار المشكو منه والحالة هذه موافقاً للقانون وتكون الدعوى مستوجبة الرد"[1].

وقضت في حكم آخر لها بأن: "وحيث أن سلطة مجلس الوزراء في إصدار أي قرار في إحالة أي موظف استكمل شروط الحصول على راتب التقاعد المبكر وفق أحكام قانون الضمان الاجتماعي بما له من سلطة منحها إياه المشرع بوصفه أعلى سلطة إدارية في الدولة والمهيمن على مصالحها ولغايات تمكينه من تسيير المرافق العامة والإشراف عليها وتطويرها بما يحقق المصلحة العامة وهو غير ملزم ببيان الأسباب التي ركن إليها عند إصداره لقراره المذكور وكذلك قيام المطعون ضده وزير المياه والري قد أصدر قراره المشكو منه وهو المرجع المختص بالتعيين وبالتالي في إنهاء خدمة الموظف بإحالته على التقاعد المبكر بما له من سلطة تقديرية ضمن حدود المشروعية ولا معقب عليه طالما لم يرد في ملف الدعوى أي عيب من العيوب التي وردت في لائحة الدعوى عليه، ولما كان يفترض في القرار الإداري أن يكون قد صدر محمولاً على قرينة الصحة وأنه قائم على سبب صحيح يبرر إصداره ما لم يثبت العكس وحيث أن الطاعنين لم يقدموا من البينة ما ينال من صحة القرار المشكو منه فإنه والحالة هذه يكون قد صدر سليماً وفي حدود السلطة التقديرية للمطعون ضده وزير المياه والري مما يتعين معه رد الطعن "[2].

وحيث أن قرارات الإحالة إلى التقاعد المبكر وُجدت في التشريعات التي تواكب متطلبات المصلحة العامة وسير المرافق العامة بانتظام واطراد، إلا أن الأصل فيها بلوغ الموظف سن محدد للتقاعد، واستثناء عن الأصل المذكور يحق للإدارة وفقاً لإعمال السلطة التقديرية لها في هذا السياق أن تنهي عمل الموظف في حالة بلغت مدة خدمته عدد معين من السنين، مما يهدد أمن واستقرار المركز الوظيفي الذي يشغله الموظف، خاصة إذا ما نظرنا إلى طبيعة وفلسفة العلاقة التنظيمية التي تحكم علاقة الموظف وما يمثله

([1]) حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم (2021/82)، تاريخ: 2021/5/18. منشورات موقع قرارك.

([2]) حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم (2021/42)، تاريخ: 2021/3/3. منشورات موقع قرارك.

السن القانوني الواضح للتقاعد، لكن الادارة في ظل هذه النصوص وبالنظر للواقع الوظيفي – خاصة في فلسطين – يتضح أن العديد من القرارات التي تصدر بحق الموظفين للتقاعد المبكر ترتكز إلى استجداء المصلحة العامة من خلالها.

وفي ذلك نكون بصدد تحمّل القرار أحد احتمالين، إما أن تكون الإدارة قد أساءت في استعمال سلطتها وحادت عن المصلحة العامة التي يرتكز القرار الإداري بالإحالة عليها، وبالتالي يعتبر من قبيل التعسف في استعمال سلطتها التقديرية، أو أن تكون قرارات الإدارة مشروعة وتتقيد بالقانون وتأتي لتحقيق المصلحة العامة المرجوة.

فقد أشارت محكمة العدل العليا الفلسطينية بأن: "وبما ان احالة المستدعي على التقاعد له ما يبرره وصادر بحدود سلطة مجلس الوزراء التقديرية وهي سلطة اتخاذ الموقف والقرار الذي تراه مناسباً عند تحقق الغرض الذي هدف اليه القانون وهي احالة أي موظف على التقاعد عند اكماله المدة القانونية يكون تحقيقاً للصالح العام بإقصاء من لم يعد وجوده في الوظيفة محققاً لهذا الهدف على الوجه الملائم وحيث ان خدمة المستدعي المقبولة للتقاعد تجاوزت خمسة عشر سنة وصدر القرار الطعين من المستدعى ضده الاول مجلس الوزراء في حدود سلطته التقديرية بمقتضى المادة 15 من قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959 ولم يقدم اية بينة على الاطلاق تشير من قريب أو بعيد على ان القرار المشكو منه مخالف للقانون أو انه مشوب بعيب التعسف في استعمال السلطة مما يعني ان اسباب الطعن تكون غير قائمة على اساس سليم من الواقع والقانون الامر الموجب لرد الدعوى"[1].

وعليه، يتضح للباحثة أن قرار المحكمة بإحالة المستدعي إلى التقاعد المبكر قد صدر بحدود السلطة التقديرية لمجلس الوزراء (الإدارة) وذلك تحقيقا للصالح العام، وناقشت توافر شرط عدد سنوات الخدمة فقط، ولم تطلب من مجلس الوزراء الأسباب والبواعث التي دعت إلى اتخاذ مثل هذا القرار،

([1]) قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم (2016/90)، تاريخ: 2016/12/28. منشورات موقع مقام.

ومناقشتها اذا ما كانت تحقق الصالح العام والمصلحة العامة في ذلك، أم لم تحقق، فكيف للمستدعي أن يقدم بينة على القرار المطعون فيه وهو لا يعلم ما هو سبب الإدارة في اتخاذ قرار الإحالة الصادر ضده، فالمحكمة اعتبرت المصلحة العامة هي المبتغى دائما وراء كل قرار صادر من الإدارة وان الإدارة لا تنحرف في استخدام سلطاتها.

على أن إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية مرهونٌ بالإثبات، فقد قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية بأن: "القرار الاداري يحمل قرينة السلامة حين قيامه ويفترض أنه قائم على سبب صحيح يبرر صدوره وعلى من يدعي انه مشوب بعيب التعسف وسوء استعمال السلطة اثبات ذلك"[1].

ولا بد من التأكيد على أن الرقابة القضائية على القرارات الإدارية لا تعني أن القضاء يحل محل الإدارة، وإلا شكّل ذلك انتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وإنما يمارس القضاء صلاحيته بالرقابة على ما تبديه الإدارة من أعمال والتحقق من كونها تبتغي تحقيق المصلحة العامة من خلالها فقط.

وفي ذلك استأثرت المحكمة الإدارية الأردنية بالقرار الصادر عن المحكمة الإدارية المصرية في قرارها (2016/469) والذي تناول: ".. وبما أن من حق الجامعات التحقق من توافر شرط الكفاية العلمية لأعضاء الهيئة التدريسية من خلال فحص إنتاجه العلمي وتقرير ما إذا كان جديرا بأن ترقي به أبحاثه إلى المستوى المطلوب للوظيفة، وأن مجلس العمداء حينما يباشر اختصاصه في اختيار الأصلح للتعيين إنما يترخص في تقدير النواحي العلمية المتصلة بالكفاية وهو يمارس في هذا الشأن سلطة التقدير والملائمة ما دام ان تقديره قد جاء خالياً من مخالفة القانون أو إساءة استعمال السلطة، ولما أن الرقابة القضائية على القرار المطعون فيه تأتي بالقدر اللازم للتحقق من أن النتيجة التي انتهى إليها قد استخلصت استخلاصاً سائغاً من أصول ماديا وقانوناً وبذلك فان الرقابة القضائية لا تعني أن القضاء الإداري يحل نفسه محل مجلس العمداء المنوط به إصدار القرار على اعتبار إن سلطته مقيده بالقانون بأن يتخذ قراره في هذا الشأن

([1]) قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم (2004/88)، تاريخ: 31\5\2005 – رام الله، منشورات موقع مقام.

في وزن كفاءة أعضاء الهيئة التدريسية وأن لا يثبت في التدريس الجامعي إلا الأجدر من خلال الأبحاث العلمية التي تثبت جدارته كباحث التي تكون ركن السبب ومبرر إصدار القرار، ولما كان ذلك فإن ما صدر عن مجلس العمداء جاء موفقاً للقانون"[1].

وفي التعليق عليها نجد أن جانب من الفقه المصري والأردني قد علق بأنه الرقابة على إساءة استعمال السلطة يعتبر سبباً من أسباب إلغاء القرار الإداري وبأثر رجعي، ذلك أن مقتضيات المصلحة العامة تتطلب أن يتقيد رجل الإدارة بما اشترطه المشرع من العمل الإداري بصفته الجوهرية؛ أي لتحقيق المصلحة العامة وضمان سير المرافق العامة، وأن الإخلال بها يعرض العمل الإداري إلى البطلان[2].

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على المشروعية الشكلية للقرار الإداري بالإحالة للتقاعد المبكر

يقصد بالشروط الشكلية للقرار الإداري أي تلك الإجراءات والضوابط التي يجب اتباعها عند إصدار القرارات الإدارية لضمان صحتها وقانونيتها، هذه الشروط تركز على الجانب الإجرائي والشكل الخارجي للقرار.

وتشمل كل ما يتعلق بالصورة التي ظهر بها القرار من جهة، والجهة التي أصدرت القرار من جهة أخرى، فالأولى ترتبط بالشكلية المتعلقة بالكتابة والتوثيق والتوقيع والتصديق وغيرها من المسائل الإجرائية الشكلية أو الفنية، وهي ما تتعلق بركن الشكل والإجراءات.

([1]) راجع حكم المحكمة الإدارية المصرية رقم (1997/3283) والحكم (1997/3470) جلسة 1997/11/22، لسنة 42ق، منشورات مركز عدالة. والمشار إليها في الحكم (2016/469) جلسة 2017/3/7. منشورات موقع قرارك.

([2]) محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، التعريف والمقومات – النفاذ والانقضاء، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005، ص72. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري – قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984، ص114.

بينما في ركن الاختصاص فهو وجود صدور القرار الإداري عن جهة مختصة بإصداره هذا النوع من القرارات، وذلك تبعاً لما تنص عليه التشريعات الناظمة للعمل الإداري.

ولبيان ذلك بشيء من التفصيل، فإن الباحثة ستتناولها في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: الطبيعة القانونية للرقابة القضائية على ركن الاختصاص في قرار الإحالة للتقاعد المبكر

تتسم الرقابة القضائية على ركن الاختصاص في قرار الإحالة للتقاعد المبكر بطبيعة قانونية مهمة ومعقدة، وذلك لأنها تتعامل مع تحديد ما إذا كانت الجهة التي أصدرت القرار تملك السلطة القانونية للقيام بذلك، حيث تتحقق المحكمة من مدى شرعية القرار من خلال إعمال الرقابة القضائية بالتأكد من أن القرار صادر عن الجهة المختصة قانونياً أم لا، فإذا لم تكن الجهة التي أصدرت القرار تمتلك الصلاحية اللازمة، فإن القرار يكون باطلا.

إذ تهدف هذه الرقابة لحماية حقوق الأفراد من أي تجاوزات أو تعسف في استخدام السلطة من قبل الجهات الإدارية في حالة قرار الإحالة للتقاعد المبكر، حيث أن الموظف المعني يكون محمياً من القرارات الصادرة عن جهات غير مختصة، خاصة وأن الأخيرة لا ترتب أثراً بحقه لكونها لم تصدر من جهة ذات صلاحية.

وهو ما ستبينه الباحثة في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: مفهوم ركن الاختصاص في قرار الإحالة للتقاعد المبكر

إن ركن الاختصاص في قرار الإحالة للتقاعد المبكر شأنه شأن ركن الاختصاص في أي قرار إداري آخر، ذلك أن الفكرة بذاتية القرار لا بمحله المنصرف إلى التأثير على المراكز القانونية للموظفين، فقرار

التأديب قرار إداري، كذلك قرار الإحالة للتقاعد، وقرار التعيين وغيرها من القرارات الصادرة عن جهة وطنية مخولة قانوناً باتخاذ العمل القانوني (إصدار القرارات الإدارية) كوسيلة من وسائل العمل الإداري.

وعليه، يقصد بركن الاختصاص: أي القدرة القانونية على مباشرة عمل إداري، وعدم توافر هذا الركن يعني عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين، مما يثير عيب عدم الاختصاص[1].

وقد بين المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري أن المحكمة الإدارية تختص بنظر "الطعون الخاصة بالرواتب والعلاوات والمكافآت والزيادات السنوية والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين أو للمتقاعدين منهم أو لورثتهم بموجب التشريعات النافذة"[2].

وجاء في قانون مجلس الدولة المصري أن محاكم مجلس الدولة هي المختصة بنظر "المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم"[3].

أما عن موقف المشرع الفلسطيني، فقد وضح أن المحكمة الإدارية هي التي تختص بنظر: "الطعون بالقرارات الإدارية النهائية المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين أو التصنيف أو التثبيت أو الترقية أو النقل أو الإحالة التي التقاعد أو الاستيداع أو التأديب أو الفصل من الخدمة أو الإيقاف عن العمل أو الرواتب أو العلاوات أو الزيادات السنوية أو الحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين أو المتقاعدين منهم أو لورثتهم بموجب التشريعات النافذة، أو القرارات الصادرة عن السلطات التأديبية، وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية، ما لم ينص قانون آخر على خلاف ذلك"[4].

([1]) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1994، ص383.

([2]) المادة (5/أ/5) من قانون القضاء الإداري الأردني.

([3]) المادة (2/10) من قانون مجلس الدولة المصري.

([4]) المادة (20/د) من قرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية الفلسطيني.

وهذه الدلالة على ركن الاختصاص للمحاكم الإدارية بنظر الطعون المتعلقة بقرارات الإحالة إلى التقاعد، ولو أن الباحثة تجد أن المشرع المصري قصد بالحقوق التقاعدية؛ أي حقوق المعاشات والتأمينات، وهي ذاتها الحقوق التقاعدية.

وبصدد الحديث عن ركن الاختصاص، فإن الاختصاص الذي يُعنى به القرار الإداري محل الطعن هو القرار الذي يكون صادراً عن الجهة التي عينها المشرع لتطبيق الأحكام المنصوص عليها في التشريع المتعلق بأي من الأعمال الإدارية؛ كأعمال الوظيفة العامة أو تسيير المرافق العامة، بحيث أنه لا يجوز لأية جهة أخرى ممارسة هذا الاختصاص إلا بتفويض من تلك الجهة ووفقا للضوابط والشروط القانونية للتفويض[1].

وترى الباحثة أن الاختصاص الذي تمارسه الإدارة على إحالة الموظفين[2] للتقاعد المبكر يستوجب أن يكون الموظف متمتعاً – أيضاً – بالاختصاص الوظيفي، وقد تناول المشرع الأردني تعريف الوظيفة العامة في المادة الثانية من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 على أنها: "مجموعة من المهام والواجبات التي تحددها جهة مختصة وتوكلها إلى الموظف للقيام بها بمقتضى أحكام هذا النظام وأي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية وما يتعلق بتلك المهام من صلاحيات وما يترتب عليها من مسؤوليات".

ولم ينص المشرع المصري على ماهية الوظيفة العمومية كما فعل المشرع الأردني، وإنما يفهم من أحكام المادة التاسعة من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016[3] أن الوظيفة العامة هي تلك المناطة بهيكل تنظيمي يعتمد على السلطة المختصة، والتي تقسم إلى مجموعة من الأجهزة الفرعية التي تضع جدولاً من الوظائف، ويشغلها من تتوافر فيه الشروط المحددة لذلك.

([1]) مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، 1983، ص260.

([2]) سواء أكانوا موظفين مدنيين أم عسكريين أم قضاة.

([3]) قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.

وبالتالي، فإنه ولغايات اعتبار القرار الإداري قد صدر بصورة صحيحة وقانونية، واعتباره بأنه قرار منتج لآثاره ومرتب للمراكز القانونية من إلغاء أو تعديل أو إنشاء، فلا بد من أن يكون صادراً ممن يملك الصلاحية بإصداره من أعضاء السلطة الإدارية[1].

ومتى ما صدر من غير هؤلاء المخولين بإصداره؛ أي أحد أعضاء السلطة الإدارية، فإن القرار الصادر – حينها – يعد معيباً بعيب عدم الاختصاص وبالتالي يكون معرضاً للإلغاء بمجرد الطعن فيه، ويعد العيب المذكور أول عيب من العيوب التي أخذ بها مجلس الدولة الفرنسي للطعن وذلك لكونه على قدر بالغ من الأهمية[2].

وقد تمت الإشارة إلى أن ركن الاختصاص يعتبر الركن الوحيد من أركان القرار الإداري المتعلق بالنظام العام؛ أي أن للقاضي الإداري حق التعرض له من تلقاء نفسه ولو لم يتقدم به بموجب عريضة الدعوى[3].

فالاختصاص الذي مُنِحَ للإدارة بإصدار القرارات المرتبة للآثار القانونية على الوجه الذي رسمه المشرع يكون ضمن إطار وحدود القانون؛ أي أن الموظف – رئيساً كان أم مرؤوساً – يكون مسؤولاً إدارياً عن كيفية ممارسة أعماله أمام رؤسائه حتى الوصول إلى قمة الجهاز الإداري، فضلا عن المسؤولية القضائية المترتبة عليها[4].

([1]) نواف العازمي، ركن الاختصاص في القرار الإداري وآثاره القانونية على العمل الإداري – دراسة مقارنة ما بين القانونين الإداريين الأردني والكويتي، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، ص36.

([2]) الغويري، أحمد، قضاء الإلغاء في الأردن – دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، 1989، ص241.

([3]) الجبوري، ماهر، القانون الإداري، طبعة جامعة بغداد، العراق، 1989، ص151.

([4]) عبد النور، حطاب، مسؤولية الموظف العام أمام تنفيذ الأوامر الرئاسية، مجلة ضياء للدراسات القانونية، المركز الجامعي نور البشير البيض، المجلد الأول، العدد الأول، الجزائر، 2019، ص10.

مع الأخذ بعين الاعتبار أن ركن الاختصاص وُضِعَ من أجل كفالة رعاية المصلحة العامة وتسهيل سير المرافق العامة بانتظام واطراد وضمان استمراريتها[1].

الفرع الثاني: دور القضاء في الرقابة على عيب عدم الاختصاص في قرار الإحالة للتقاعد المبكر

يمكن اعتبار أن رقابة القضاء على ركن الاختصاص هي عملية تدقيق تقوم بها المحاكم للتأكد من أن الجهة التي أصدرت القرار الإداري تملك السلطة القانونية للقيام بذلك، لكون أن ركن الاختصاص أحد الأركان الأساسية للقرار الإداري، إذ يجب أن تكون الجهة التي تصدر القرار مخولة قانونًا ومؤهلة لاتخاذ هذا النوع من القرارات.

ويمكن الإشارة إلى أن قانون الخدمة المدنية المصريّ رقم 81 لسنة 2016 وبموجب نص المادة (69)، فقد ذكر حالات انتهاء خدمة الموظف واسبابها ، ومنها كما ذكر في البند الثالث الإحالة الى المعاش او الفصل من الخدمة ، اما البند الأول من نفس المادة والذي أوضح بأن خدمة الموظف تنتهي عند بلوغه سن الستين ، الا ان المشرع المصري قد منح رئيس الجمهورية الاختصاص بمد الخدمة لشاغلي الوظائف القيادية حتى لو تم بلوغ سن الستين ، مع الأخذ بعين الاعتبار أن القرار الصادر عن رئيس الجمهورية في هذه الحالة يعتبر قراراً إدارياً وبالتالي يخضع للطعن أمام القضاء الإداري.

وقد أصدرت محكمة القضاء الإداري المصرية قرارها بأن: ".. تأسيساً على أن القرار المطعون فيه انتفى الأساس القانوني له بأن جاء مغتصباً لاختصاص قصره الدستور على السلطة التشريعية مما يصمه

([1]) حمزة شبيرة ، السلطة الرئاسية في الوظيفة العمومية، رسالة ماجستير، جامعة محمد بوضياف، الجزائر، 2022، ص9.

بعيب عدم الاختصاص الجسيم كما أنه صدر دون نشر في الجريدة الرسمية بالمخالفة الجسيمة لما أوجبه الدستور لهذه الضمانة الشكلية الجوهرية مما يهوي به إلى درجة القرار المنعدم".[1]

ويفهم على القرار السابق، فقد انصرف موقف المشرع المصري إلى أن القرار المعيب بعيب الاختصاص قد يكون جسيماً أو بسيطاً، ففي حالة كونه جسيماً فإن القرار يعتبر والعدم سواء؛ أي أن وجوده لا يكمن إلا بصورته المادية لا القانونية، وبالتالي لا يرتب أثراً ويعتبر كأن لم يوجد؛ كإصدار فرد عادي قرار بإحالة موظف إلى المعاش، إذ ان الفرد المذكور لا يمتلك صفة الموظف العام، وأن هذه الصفة لا بد من أن تكون تخوّله إصدار مثل تلك القرارات أصلا، وبالتالي يعتبر مجرد واقعة مادية لا ترتب أثر.

أما عيب عدم الاختصاص البسيط أو غير الجسيم، فيبرز تتجاوز الجهة الإدارية حدود صلاحياتها بشكل غير جوهري، أو تتداخل في صلاحيات جهة أخرى بشكل غير مقصود أو غير مؤثر بشكل كبير على مبدأ المشروعية.

كأن تصدر جهة إدارية قرار يدخل ضمن اختصاص جهة إدارية أخرى من نفس المستوى الوظيفي أو الإداري أو ما يقاربها؛ كإصدار رئيس شعبة عسكرية في محافظة معينة قرار بإحالة عسكري للتقاعد في محافظة أخرى، فعلى فرض امتلاكه الصلاحية بالإحالة للتقاعد، إلا أنه تدخل في اختصاص رئيس الشعبة في المحافظة التي تمت إحالة الموظف محل قرار التقاعد فيها.

وعليه، فيمكن تلخيص الرقابة القضائية على ركن الاختصاص بما يلي:

1. تحديد الجهة المختصة: تقوم المحاكم بفحص ما إذا كانت الجهة التي أصدرت القرار هي الجهة المختصة بموجب القوانين واللوائح، فإذا كان القرار قد صدر عن جهة غير مختصة، يُعتبر القرار باطلًا.

([1]) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم26543 لسنة72ق جلسة2019/3/23. وحكم 26181 لسنة 76 ق، الدائرة الثانية، تاريخ: 2022/11/27. منشورات موقع تشريعات العالم.

2. مدى ونطاق السلطة: تتحقق المحاكم من أن الجهة المختصة لم تتجاوز سلطتها المحددة، يجب أن يكون القرار ضمن النطاق القانوني للسلطة الممنوحة للجهة الإدارية.
3. التفويض: في بعض الحالات، يمكن للجهات الإدارية أن تفوض بعض سلطاتها لجهات أو أفراد آخرين، تقوم المحاكم بمراجعة صحة التفويض ومدى توافقه مع الشروط القانونية، فإذا كان التفويض غير قانوني أو تجاوز الحدود المسموح بها، يُعتبر القرار باطلًا.
4. الضمانات الإجرائية: تتحقق المحاكم من اتباع الإجراءات القانونية الواجبة فيما يتعلق بالاختصاص، مثل استشارة الجهات الأخرى أو الحصول على موافقات معينة إذا كان ذلك مطلوبًا بموجب القانون.

وتبرز أهمية رقابة القضاء على ركن الاختصاص – خاصة في قرارات الإحالة إلى التقاعد المبكر – في ضمان شرعية القرارات الإدارية وحماية حقوق الأفراد، إذ تضمن أن القرارات تُتخذ من قبل الجهات الصحيحة وبالشكل القانوني المناسب، مما يعزز الثقة في النظام القانوني والإداري.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية بالإحالة للتقاعد المبكر

في مجال الإدارة العامة، تلعب الرقابة القضائية دورا حاسما في مراقبة شرعية قرارات الإحالة على التقاعد المبكر، حيث تضمن المحاكم أن تكون القرارات مطابقة للشكل الذي فرضه القانون، بما تراعيه من الصورة التي يصدر عليها القرار والإجراءات القانونية الصحيحة المتبعة فيه.

حيث أن هذه الرقابة تنصرف إلى حماية حقوق الموظفين من الإجراءات التعسفية، وتعزز الشفافية والعدالة في الإدارة العامة، مؤكدة على أهمية الاختصاص القانوني في اصدار مثل هذه القرارات.

وعليه، فلا بد من بيان مفهوم ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية بالإحالة للتقاعد المبكر ودور القضاء في ممارسة رقابته عليها من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: مفهوم ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية بالإحالة للتقاعد المبكر

يقصد بركن الشكل والإجراءات أي: "يقصد بالشكل؛ أي المظهر الخارجي للقرار الإداري والصورة التي يظهر بها، ويقصد بالإجراءات؛ أي الخطوات الواجب على الإدارة اتباعها والتقيد بها في إصدار القرارات الإدارية"[1].

وبالإشارة إلى ما قضت به محكمة العدل العليا الأردنية السابقة في تعريفها للقرار الإداري، بأن: "القرار الإداري أيا كان نوعه يعد عملا قانونيا نهائيا صادرا بالإرادة المنفردة والملزمة لجهة الإدارة العامة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة في الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين"[2].

فقد اشترطت المحكمة المذكورة في القرار الإداري ان يكون مستوفيا للشكلية التي تتطلبها المشرع لاعتبار أن القرار الذي صدر هو قرار إداري، وبذلك، فإن لم يتم إصداره بالصورة المذكورة، فإن القرار يكون في هذه الحالة – برأي الباحثة – مجرد عمل مادي لا يرتب أثراً.

وأشار جانب من الفقه إلى أن مجلس الدولة في مصر يمارس رقابته على القرار المتعلق بإحالة الموظف العام على المعاش ويبحث في مدى مشروعية ركن الشكل والإجراء في هذا القرار، ويعتبر غالبا قرار الإحالة على التقاعد سواء كان قد تم بمرسوم جمهوري أو أنه من قبل مجلس الوزراء أو رئيس الوزراء من القرارات التي لا تتطلب شكلية أو إجراء معين وانما يترك الأمر إلى الإدارة في غالب الأحيان لتقدير مدى أهمية الشكل والإجراء المتبع في صحة قرار الإحالة على التقاعد طالما أن المشرع لا يقيدها بطريقة سليمة[3].

([1]) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري – دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 1974، ص416.

([2]) قرار محكمة العدل العليا رقم (2008/75)، جلسة 2008/3/31. منشورات موقع قرارك.

([3]) وهيب سلامة، الفصل بغير الطريق التأديبي ورقابة القضاء، مطبعة الأنجلو المصرية،، مصر، 2017، ص172. نبيلة كامل، الوظيفة العامة وفقا لأحكام القضاء الإداري في مصر وفرنسا، ط2، القاهرة، دار النهضة العربية، 1996، ص700.

كما يباشر مجلس الدولة المصري الرقابة والإشراف على ركن الشكل والإجراءات في قرارات إحالة الموظفين الذين ينطبق عليهم نظام الإحالة على الاستيداع، وبداية لم يشترط المشرع المصري شكلية أو إطار معين يصدر من خلاله قرار الإحالة على الاستيداع وانما ترك تقدير أهمية الشكل والإجراء فيما إذا كان جوهري يؤثر على فحوى القرار ومضمونه أو كان غير جوهري وهي مسألة تقديرية يرجع البث فيها إلى المحكمة، ونحو ذلك قضت[1].

وعليه فإن مجلس الدولة في مصر يراقب القرارات الإدارية المتعلقة بإحالة الموظفين على التقاعد او الاستيداع ، مع التركيز على مشروعية الشكل والإجراءات المتبعة ، حيث يكون غالبا ما يترك المشرع المصري للإدارة تقدير أهمية الشكل والاجراء دون قيود محددة ، مما يعطي المحكمة دورا تقديريا في تقييم جوهرية هذه الإجراءات.

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 بإلزام الهيئة العامة للتأمين والمعاشات بتسوية المستحقات التقاعدية على أساس آخر راتب تقاضاه المستدعي[2].

ولا بد من الإشارة إلى أن الشكلية المراد بها لإعمال الرقابة لا تنحصر فقط في القرار الإداري لوحده، بل والشكلية والإجراءات المتعلقة بالتقاضي أمام القضاء الإداري ذاته، فقد إذ يتعين على صاحب المصلحة في الطعن في القرار الإداري الصادر بالإحالة الى التقاعد اتباع الإجراءات القانونية السليمة حتى يمكن

([1]) محمد ماهر ابو العينين، أحكام وفتاوي مجلس الدولة، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص735. مصطفى أبو زيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص240.

([2]) قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية بقطاع غزة رقم (156) لسنة 2002م، جلسة 10/4/2003. و قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية بقطاع غزة رقم (80) لسنة 2001م، جلسة 14/12/2002.

السلطة القضائية من الرقابة القضائية على القرار التعسفي الصادر والتأكد من عدم مخالفته للتشريعات الوطنية الناظمة للتقاعد، حيث ان عدم التزام الطاعن في القرار بالاطار القانوني المحدد في التشريعات الوطنية من الممكن ان يحرمه من ممارسة حقوقه في الغاء القرار الإداري التعسفي من خلال القضاء كون ان الحق في التقاضي حقا دستوريا منصوص عليه في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003.

ونجد ان القرار بقانون رقم 1 لسنة 2024 بتعديل القرار بقانون رقم 2 لسنة 2018 بشأن الهيئة القضائية لقوى الامن وتعديلاته أتاح الإحالة الى التقاعد للمجلس التأديبي على انه " تعدل المادة 51 من القانون الاصلي لتصبح على النحو التالي "1. بالرغم مما ورد في قانون الخدمة في قوى الامن الفلسطيني النافذ، يحق للمجلس التأديبي ان يصدر قرار بالعقوبات التأديبية الاتية "هـ – الاحالة الى القاعد المبكر"[1].

فالمحكمة الإدارية تفرض رقابتها على ركن الشكل والإجراءات في العملية الإدارية، من خلال[2]:

1- التحقق من صحة الإجراءات: المحكمة بحثت فيما إذا كانت الإجراءات التي تم اتخاذها لتشكيل لجنة التحقيق والتحقيق مع المستدعية قد اتبعت بشكل صحيح وفقًا للقانون. هذا يشمل تفويض السلطة الصحيح لتشكيل اللجنة، والتأكد من أن المستدعية قد تم إعلامها بالمخالفات المنسوبة إليها وتم منحها فرصة للدفاع عن نفسها.

2- التأكيد على الشفافية والتسبيب القانوني: المحكمة راجعت ما إذا كان القرار الإداري النهائي بإحالة المستدعية إلى التقاعد قد استند إلى أسباب قانونية سليمة وما إذا كان قد تم توثيقه وإبلاغه بشكل صحيح وفقًا للقانون.

([1]) المادة 18 من القرار بقانون رقم 1 لسنة 2024 بتعديل القرار بقانون رقم 2 لسنة 2018 بشان الهيئة القضائية لقوى الامن وتعديلاته.

([2]) قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم (2021/3)، تاريخ: 2021/11/17. موسوعة القوانين واحكام المحاكم الفلسطينية، موقع مقام.

3- التحقيق في صلاحية القرار: بالتحقيق في الادعاءات حول تعسف الإدارة وانحرافها باستخدام السلطة، قامت المحكمة برقابة فعالة على الأسس التي تم عليها إصدار القرار، مما يعكس الاهتمام بالحفاظ على العدالة الإدارية وحماية حقوق المستدعية.

وترى الباحثة، ان القرار يُظهر التزامًا قويًا بمبادئ العدالة الإدارية وحماية حقوق الأفراد في الإدارة العامة. من خلال تأكيده على الحاجة إلى الشفافية، التسبيب الكافي، والتحقيق العادل، يبرز القرار أهمية رقابة القضاء الإداري في ضمان ألا تستخدم السلطات التنفيذية صلاحياتها بشكل ينحرف عن الأغراض القانونية المقصودة. الحكم بإلغاء العقوبة يعكس أيضًا التقدير العميق لظروف القضية ويؤكد على مبدأ التناسب الضروري بين الذنب والعقوبة في النظام القانوني.

الفرع الثاني: التطبيقات القضائية على ركن الشكل والإجراءات في قرارات الإحالة للتقاعد المبكر

إذا ما تمت إحالة موظف إلى التقاعد بصورة شفوية فإن ذلك لا يعتبر قراراً إدارياً مرتباً للأثر القانوني الذي يرمي إليه[1]؛ أي الإحالة الفعلية، إذ لا بد من استيفاءه لمجموعة من الشكليات والإجراءات المتسلسلة لاعتباره قراراً بالمعنى القانوني.

ويمكن للباحثة طرح ما قضت به المحكمة الإدارية الأردنية التي انتهجت ما انتهجه المشرع في مدى إعمال الرقابة على المعيار الشكلي للقرارات الإدارية والمعيار الموضوعي لها، فضلاً عن الاستشراد بما جرى عليه مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري بمدى إعمال القضاء الإداري رقابته على تلك القرارات باعتبارها عملاً من يدخل في صميم أعمال الإدارة، إذ قضت المحكمة بأن: "يستفاد من المادة

([1]) مع الأخذ بعين الاعتبار أن القرارات الإدارية لا يشترط فيها دوما أن تكون موثقة أو مكتوبة، فقد تكون الدلالة هي بمثابة قرار إداري ضمني، كقرار رقيب السير في وقف سير المركبات، إذ أن السير رغم الأمر بالوقوف يعتبر عرضة للسائق بتعرضه للمخالفة الورقية لعدم التزامه بتعليمات موظف عام يتبع إلى السلك الأمني أو العسكري.

(5/أ) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 يتبين أن القضاء الإداري يختص بالقرارات الإدارية النهائية، باعتباره القاضي الطبيعي في المنازعات الإدارية. ومن المسلم به فقها وقضاء أن القرار الإداري يتميز عن غيره من الأعمال القانونية الأخرى يعتمد على معيارين رئيسيين هما المعيار الشكلي المتعلق بالجهة مصدرة القرار دون النظر لموضوع العمل، والمعيار الموضوعي الذي يعتمد على موضوع ومضمون العمل بصرف النظر عن الجهة التي أصدرته، فالمنازعات الإدارية هي التي تنتج لأول وهلة عن نشاط وأعمال السلطات الإدارية سواء كانت مركزية كالحكومة ووزرائها أو سلطات لا مركزية وهي المؤسسات العامة والبلديات. ومن الرجوع لأحكام الدستور الأردني في المواد (24– 27) يتبين أن الدستور الأردني أخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، بمعنى أنها تتكامل وتتعاون مع بعضها، وكل سلطة تراقب الأخرى في حدود الرقابة الدستورية المسموح بها. وبناءً عليه فإن القضاء الإداري لا يختص بالأعمال التشريعية كالقوانين، ومن ثم فإن المنازعات التي تتولد عن الأعمال التشريعية تخرج عن اختصاصه أيضاً، فهو ليس مختصاً بالرقابة على دستورية القوانين بعد إنشاء المحكمة الدستورية. ومن المعروف في القضاء الإداري المقارن أن الأعمال التشريعية التي لا يختص بها القضاء الإداري هي الأعمال التي تصدر عن السلطة التشريعية وفقاً للدستور، وهي تشمل نوعين من الأعمال القوانين والأعمال البرلمانية. والمقصود بالقانون الذي يخرج عن اختصاص القضاء الإداري هو القانون بمعناه الشكلي لا الموضوعي، فالأعمال التي تصدر عن البرلمان في أدائه لوظيفته التشريعية طبقاً للدستور لا يجوز أن تكون موضوعاً لدعوى إلغاء وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة المصري بقولها (إن فقه القانون العام وقضاء مجلس الدولة في فرنسا ومصر قد جريا على الأخذ بالمعيار الشكلي لا الموضوعي في التفرقة بين العمل التشريعي الذي هو بمنأى عن الإلغاء والعمل الإداري القابل للإلغاء أي العبرة بالجهة التي أصدرته، فإن كان صادراً عن السلطة التنفيذية أعتبر قراراً إدارياً أيا كانت طبيعته). (انظر الحكم بتاريخ 1957/6/24 مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة المصري، السنة الحادية عشرة بند 361 ص

581). وبخصوص الأعمال وإجراءات البرلمان في رقابته السياسية على الحكومة فإنها أيضاً تعتبر أعمالا برلمانية لا يختص القضاء الإداري بالطعن بها، وهذا ما جرى عليه مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري. (انظر كتاب القضاء الإداري- الكتاب الأول- للدكتور محمد رفعت عبد الوهاب- ط2003 منشورات الحلبي الحقوقية ص264 وما بعدها). وبخصوص الأعمال الأخرى التي تصدر عن البرلمان والتي تسمى بالأعمال البرلمانية فهي تعتبر بالمعيار الشكلي مثل القوانين أعمالاً تشريعية لا يختص القضاء الإداري بالطعن فيها وهي تنقسم إلى القرارات التي تتعلق بالتنظيم الداخلي للبرلمان مثل القرار الصادر بوضع النظام الداخلي لمجلس النواب والقرارات الصادرة بتشكيل لجان المجلس المختلفة، أو لإسقاط عضوية أحد النواب عن خطأ مسلكي، أو القرار الصادر عن البرلمان برفع الحصانة البرلمانية عن أحد النواب، بمعنى أن مثل هذه القرارات لا تقبل الطعن أمام القضاء الإداري بالإلغاء أو التعويض. وعليه واستناداً لما تقدم وأخذاً بالمعيار الشكلي فإن إعادة تشكيل اللجنة الإدارية موضوع الدعوى الماثلة تعتبر أعمالاً برلمانية لأنها صادرة عنه في مسائل تنظيمية، وتتعلق بأعضائها بصفتهم نواب، وهي من اللجان الدائمة التي نص عليها النظام الداخلي لمجلس النواب، ومن طبيعة مهامها النظر في مشاريع القوانين التي يحيلها البرلمان إليها، وهي التي تكتب تقريرها للمجلس بشأنها، والتي يجري عليه التصويت النهائي من قبل المجلس، وعليه تعتبر أعمالها تشريعية بموجب المواد (40/هـ) و(45) و(61-73) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013 وتعديلاته. ويخرج عن المعيار الشكلي القرارات البرلمانية التي تمس المركز القانوني لموظفيه، فهي لا تعتبر أعمالاً برلمانية وإنما أعمالا إدارية عادية تخضع بالتالي لرقابة القضاء الإداري، وهنا يتعطل المعيار الشكلي في شأن تلك القرارات على سبيل الاستثناء، ويتدخل في شأنها المعيار الموضوعي الذي يعتد بطبيعة العمل ذاته دون النظر لجهة إصداره، وعليه فقرارات رئيس المجلس والمكتب التنفيذي في شأن موظفي مجلس النواب هي أعمال من طبيعة إدارية ولا تعتبر أعمالاً برلمانية لعدم ارتباطها بوظائف المجلس البرلمانية الدستورية، وعلى هذا جرى العمل في القضاء الإداري. (انظر قرار محكمة القضاء الإداري

المصرية جلسة 1948/12/1 مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثالثة– بند 26 ص 106) وقرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم 1322 تاريخ 1962/12/24 السنة السابعة ص 92). نخلص مما تقدم أن ما يصدر عن اللجنة الإدارية في مجلس النواب هي إجراءات تمهيدية بموجب اختصاصاتها تقوم بها بعد دراسة المشاريع وتمحيصها وسماع ذوي الاختصاص وتقدم اقتراحاتها للمجلس للتصويت عليها وبالتالي هي إحدى أدوات المجلس التشريعية وما تقوم به يقع ضمن اختصاصات المجلس التشريعية ولا تدخل ضمن القرارات الإدارية النهائية التي تدخل ضمن اختصاص محكمتنا. ومن ناحية أخرى يتبين لنا من المواد المشار إليها أعلاه أن هذه اللجان ومن بينها اللجنة الإدارية تتكون من نواب يتم تشكيلها من قبل مجلس النواب بصفته صاحب السلطة الذاتية في تشكيلها، وبالتالي لا رقابة لمحكمتنا على أعمال المجلس في هذه الحالة أيضاً. أما القول بأن القرار المطعون فيه هو قرار إداري وفقا للمعيار الموضوعي، فكما توصلنا بأن تشكيل لجان مجلس النواب تتكون من أعضاء المجلس بصفتهم نواب ينتخبون من قبل مجلس النواب، فإن استقالة أكثر من نصف أعضاء اللجنة يعطي المكتب التنفيذي حق إعادة تشكيلها وفق أحكام النظام الداخلي للمجلس وهو أيضا يدخل ضمن الأعمال البرلمانية التي تخرج عن اختصاص محكمتنا وفقاً لذات المعيار. ولما كان ما صدر عن المكتب التنفيذي في مجلس النواب بشأن إعادة تشكيل اللجنة الادارية لمجلس النواب السابع عشر لدورته العادية الثالثة والصادر بتاريخ (2016/2/3) والمطعون به امام محكمتنا لا يُعد قراراً ادارياً ، وحيث ان اختصاص محكمتنا منحصر في الرقابة على مشروعية القرارات الادارية، فإن ما أثارته النيابة العامة الادارية من دفع بعدم اختصاص محكمتنا بنظر هذه الدعوى يكون واقعاً في محله، ودعوى المستدعيان مستوجبة الرد شكلا؛ لعدم الاختصاص"[1].

([1]) حكم المحكمة الإدارية الأردنية رقم (2016/61)، تاريخ: 2016/5/15. منشورات موقع قرارك. لطفاً: راجع موقف الفقه والقضاء اللذان تم تضمينهما في متن القرار.

واتضح دور القضاء الإداري الأردني بكونه يختص بالفصل بالطعون المتعلق بالقرارات الإدارية المخالفة لركن الشكل والإجراء في مجال إحالة الموظف العام على التقاعد أو الاستيداع، فيبسط رقابته على الشكليات وعلى الإجراءات المتبعة من قبل الإدارة وهي تمارس اختصاصها في هذا المجال، ولم يشترط المشرع أن يسلك مجلس الوزراء طريقا أو شكلية معينة عند إصداره قرار الإحالة على التقاعد، فقد قضت محكمة العدل العليا في حكم لها بأن " المادة (15) من قانون التقاعد المدني رقم (34) لسنة 1959 التي تنص على: (يجوز المجلس الوزراء أن يقرر إحالة أي موظف على التقاعد إذا أكمل عشرين سنة خدمة مقبولة للتقاعد) لا توجب على مجلس الوزراء أن يسبب قراره عند إحالة أي موظف على التقاعد، كما لا تتطلب وجود تسبيب قبل أن يمارس مجلس الوزراء صلاحيته بالإحالة على التقاعد. كما أن قانون التقاعد المشار إليه لم يرسم لمجلس الوزراء طريقاً معينا يسلكها وأسلوباً خاصاً يتبعه حينما يصدر قرار الإحالة على التقاعد" . وقضت في ذات السياق.. لم يرسم القانون لمجلس الوزراء طريقاً معينا إلا يسلكه أو أسلوبا خاصا يتبعه عند إصداره قرار الإحالة على التقاعد ولا يحد من سلطته قيد حسن استعمالها وفقاً لمقتضيات الصالح العام؛ أي خلو هذا الإجراء من شائبة. إساءة استعمال السلطة وعدم صدوره عن بواعث شخصية أو بقصد الانتقام... لقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا بأن قرار الإحالة على التقاعد لا يتقيد بأي تسبيب من أي جهة كما لا يرد القول بأن ملف المستدعية يخلو من أي شائبه وأنها كانت كفؤة في عملها باعتبار أن الأصل في الموظف أن يحسن أداء عمله بوجه صحيح.." . ويتضح من هذه الأحكام أن محكمة العدل العليا أكدت على عدم وجود شكليات واجراءات محددة بالقانون فيما يتعلق بقرار إحالة الموظف العام على التقاعد، ومعنى ذلك وبمفهوم المخالفة أنه لو اشترط المشرع شكليات واجراءات معينة فإنه يتوجب على الإدارة الالتزام بها والا كانت قراراتها في هذا السياق معيبة بعيب الشكل والإجراءات. وفيما يتعلق بقرارات الإحالة على الاستيداع فالأصل في هذه القرارات أن تكون مكتوبة حتى وان لم يشترط المشرع ذلك بشكل صريح، فقرار الإحالة على الاستيداع يجب أن يكون مبنيا على تسبيب وهذا يقتضي

الكتابة بالضرورة، كما أنه يجب أن يحمل تاريخا وتوقيعا لمصدر القرار وكل ذلك يؤكد مسألة لزوم الكتابة. وقد اشترطت محكمة العدل العليا في إحدى القضايا التي عرضت عليها أن يكون قرار الإحالة على الاستيداع مبنيا على تسبيب وهذا تسبيب قائما على أسباب تلائم مع نظام الخدمة المدنية الذي كان مطبقاً في ذلك الوقت واعتبرت المحكمة أن عدم التقيد بهذه الشكلية من شأنه أن يلغى قرار الإحالة على الاستيداع، فقضت المحكمة بأنه: " اشترط نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1998 أن يكون التسبيب مبينا فيه الأسباب التي استند إليها الوزير في طلب إحالة الموظف على الاستيداع حتى لا يكون الموظف عرضة لأهواء الوزير وليطلع مجلس الوزراء على حقيقة وضع الموظف، وهل من المصلحة إبقاء الموظف في الخدمة أم أن المصلحة تقتضي إحالته على الاستيداع واذا خلا تسبيب الوزير من بيان الأسباب فيكون التسبيب باطلا وأيضاً قرار إحالته على الاستيداع باطلا لأنه صدر بناء على تسبيب باطل"[1].

ولا بد من الإشارة إلى أن الشكل والإجراء لا يتوقف عند اتباع ما نص عليه القانون في إصدار القرار ذاته؛ أي من جهة مختصة وبالإرادة المنفردة، بل لا بد من تضمينه شرط الكتابة والتوقيع والمصادقة عليه، وأن يكون حاملاً لتاريخ الإصدار أو النفاذ أو كلاهما مع اتباع الإجراءات المنصوص عليها.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية الأردنية بأن: "أمَا بخصوص الطعن المثار من قبل وكيل المستدعي في مرافعته حول مخالفة القرار للشكل بعدم وجود توقيع على القرار الطعين، فنجد أن وكيل المستدعي قد طلب اعتبار القرار المشكو منه وهو عبارة عن صورة طبق الاصل، بينة له في جلسة 2017/12/12 بعد ان استمهل في الجلسة التي قبله للاطلاع عليه، وبالتالي لم يعترض عليه ويتمسك بطلب النسخة الموقعة من القرار، مما يستوجب الالتفات عن عيب الشكل المثار في مرافعته، خاصة أن مضمون القرار ورد في كتاب رئيس الوزراء المنتهي بالرقم 31751 تاريخ 2017/7/13 والموجه الى وزير المالية/الجمارك بالموافقة على إحالة الموظفين المذكورين في كتاب وزير المالية المشار له بالكتاب على التقاعد اعتبارًا من

([1]) قرار محكمة العدل العليا الأردنية السابقة رقم (2010/302)، تاريخ: 2011/3/3. منشورات قرارك.

2017/7/17 والمستدعي كان من ضمن هؤلاء الموظفين. وعليه حيث صدر القرار المطعون فيه بحدود سلطة المستدعى ضده التقديرية وحائزًا على قرينة السلامة التي ترافقه، وحيث ان المستدعي توافرت فيه شروط الإحالة على التقاعد و لم يقدم اية بينة على مانعاه على القرار المطعون فيه من عيوب وأن مصدر القرار قد اساء استعمال سلطته في اصداره القرار الطعين لذا يكون مانعاه المستدعي في اسباب طعنه لا ترد على القرار الطعين سيما وان مجلس الوزراء احال المستدعي واخرين معه على التقاعد، ومارس سلطته التقديرية عند اصدار القرار المشكو منه دون ورود أية بينة تشير الى ان قراره قد صدر لخلاف الغاية التي يتغياها كل قرار اداري سليم وهي تحقيق الصالح العام، الأمر الذي يكون معه أن القرار الطعين قد صدر موافقًا لصحيح القانون"[1].

ويفهم من القرار السابق أن القول بأن الإدارة لم تراعي الشكل أو أن ثمة خطأ في الإجراءات أو أنها لم تصب صحيح القانون من حيث هذه الجزئية، فإنه يتطلب مسألتين أساسيتين – برأي الباحثة – وهما: إثارة الدفع بعيب الشكل أو الإجراء، وإثباته، وفي حالة تخلف ذلك فإن المحكمة تلتفت عن هذا الطعن وبالتالي لا تنظر فيه وتستكمل الدعوى من النقطة التي انتهت إليها.

([1]) حكم المحكمة الإدارية الأردنية رقم (2017/318)، تاريخ: 2018/1/10. منشورات موقع قرارك.

الخاتمة

تعتبر قرارات لإحالة للتقاعد المبكر من صور القرارات الإدارية التي تتخذها الإدارة في إلغاء مركز قانوني للأفراد وهي المركز المتمثل بالوظيفة العامة (المدنية – العسكرية – القضائية)، حيث أن شأن هذا القرار شأن سائر القرارات الأخرى التي لا بد من أن تتوافر فيها كافة أركان وخصائص القرار الإداري مجتمعة، وأن تكون الغاية منها تحقيق المصلحة العامة وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

ولما كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقديري إزاء إصدار القرارات الإدارية المختلفة، إلا أنها مقيدة بتحقيق الصالح العام وضمان سير المرافق العامة، إلا أن من الممكن أن تتعنت الإدارة باستخدام حقها بالإحالة للتقاعد في حالة كانت بواعث القرار كيدية أو شخصية لا تستهدف الصالح العام، مما يشير إلى إساءة استعمالها للسلطة الممنوحة لها قانوناً، مما يعرض قرارها للإلغاء.

وعليه، فقد توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات نبينها على النحو التالي:

النتائج

1- نظم المشرع الفلسطيني الإحالة الى التقاعد المبكر بموجب قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005، وقد صدر عن الرئيس قرار بقانون رقم (5) لسنة 2007 المعدل لقانون التقاعد العام، واختص كل من الموظف العام العسكري بقواعد قانونية خاصة، كما تم التعامل مع القاضي كموظف عام مدني ليس له صفة استثنائية ويطبق عليه قانون التقاعد العام.

2- تم الطعن بدستورية القرار بقانون رقم 9 لسنة 2017 بشأن التقاعد المبكر لقوى الامن الفلسطيني وقررت المحكمة رد الدعوى المختصة مبررة دعواها بان للإدارة سلطة تقديرية في اصدار قراراتها بإحالة الموظفين للتقاعد المبكر.

3- تتبع الإحالة الإجبارية والإحالة الاختيارية إلى ذات المعايير والشروط حال التقدم بطلب الإحالة، إلا أن كل منهما يختلف في الآثار عن الأخرى، فالإحالة الاختيارية من الممكن أن ترتب أثراً

مادياً على الموظف مقدم طلب الإحالة في حالة ابتعاثه إلى دورة أو دراسة، وبالتالي يؤدي البدل المترتب عليه لقاء ذلك الابتعاث بعكس ما إذا كانت الإدارة هي صاحبة القرار بالإحالة.

4- إن ممارسة القضاء الإداري الرقابة على القرارات الإدارية لا يعني أن القضاء يتدخل بعمل الإدارة أو يحل محلها، تبعاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وإنما يمارس الرقابة على ما تقوم به تلك السلطة، والتحقق من توافر مبدأ المشروعية وأن الإدارة استهدفت الصالح العام من أعمالها لا الانحراف والحيد عنها، أو إساءتها استعمال السلطة بما يلحق الضرر بالأطراف.

5- توصلت الدراسة إلى أن القرار بالإحالة للتقاعد المبكر قد يصدر من جهة رئاسية عليا في الدولة؛ كرئيس الجمهورية في مصر، ولكن لم يتم النص على آلية الطعن بهذا القرار، إلا أنه لا يعتبر من قبيل القرارات المحصنة من الإلغاء، لكونه يعد قراراً إدارياً وبالتالي يجوز الطعن به أمام القضاء الإداري.

6- إن قبول القضاء الإداري لقرار الإحالة والحكم بعدم إلغاءه يتبع إلى مدى دراسة القضاء لحالة الدعوى وتوافر الشروط والأركان للقرار المذكور من عدمها، ومن تحقق ورود أسباب الطعن عليه، فضلاً عن تحقق وجود الإجراءات الشكلية والموضوعية لدعوى الإلغاء ذاتها، من توافر صفة الطاعن وكونه موظف تم المساس بمركزه الوظيفي القانوني من قبل الإدارة بالإلغاء من خلال قرار الإحالة، وأن القرار يستهدف المصلحة العامة أم لا، آخذاً بعين الاعتبار أن لا معقب على الإدارة فيما تتخذه من قرارات إلا توافر المصلحة العامة والمشروعية.

التوصيات

1- توصي الدراسة على المشرع الفلسطيني بفض التضارب المذكور بجعل السن المحددة لغايات التقاعد المبكر هي (50) عاماً بدلاً من رفعها إلى سن (55)، حتى أن السن المذكور لا يتواكب مع متطلبات الحياة بالنسبة للموظف الذي أتم شرط السن والاشتراكات في ذات الوقت على الصعيد الواقعي، لكون أن الحياة المهنية تكون قد استنزفت قدراته بصورة كبيرة، وبالتالي فإن الفائدة المرجوة من التقاعد المبكرة لا تؤتي أُكُلها بالصورة المنشودة.

2- توصي الدراسة برهن الإحالة للتقاعد الإجباري مع رقابة القضاء بصورة مباشرة، بل وأن يكون هناك رقابة من قبل السلطة الأعلى للجهة مصدرة القرار، وذلك لمساس الإحالة بمراكز الأفراد القانونية المتمثلة بالوظيفة العسكرية من جهة، وللبحث في حيثيات ووقائع القرار والتحقق من عدم وجود كيْد أو إنهاء خدمات للموظف دون مبرر.

3- إن التعديلات التي طرأت على القوانين والقرارات بقوانين بشأن التقاعد المدني أو العسكري أو القضائي في فلسطين أدت في البعض منها إلى التضارب في تحديد المعايير المتعلقة بشرط سن الموظف المحال للتقاعد أو مدة خدمته، مما يستوجب الوقوف عليه وتعديله من الناحية التشريعية.

4- ضرورة اقرار قانون تقاعد موحد بموجب الصلاحيات الاستثنائية المعطاة لرئيس دولة فلسطين بموجب نص المادة 43 من القانون الاساسي الفلسطيني.

5- لم يبين المشرع الفلسطيني أو المقارن شكلية معينة في تقديم طلب الإحالة للتقاعد المبكر، سواء أكان اختيارياً أم إجبارياً، وكان من الأفضل على سبيل الحماية للموظف والإدارة على حد سواء أن يتم وضع معايير شكلية وموضوعية في الطلب المقدم مما يسهل على القضاء والإدارة والموظف معرفة الأسباب بصورة واضحة لا يشوبها اللبس أو الغموض في الإحالة للتقاعد والتحقق من الشروط الموضوعية والشكلية للإحالة ذاتها.

6- تعزيز دور القضاء الإداري الفلسطيني والمقارن والاستفادة من التجارب والخبرات الموجودة لدى القضاء الفرنسي من تعزيز دور القاضي الإداري في الاجتهاد والبحث في المبادئ القضائية المتعلقة بحماية الموظفين من تعنت الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية في إحالة الموظفين لغايات لا تقتضي المصلحة العامة.

المصادر والمراجع

المصادر:

رابعاً: التشريعات

1- تعليمات التقييم والتحليل الكمي والموضوعي للوظائف في الخدمة المدنية الأردني لسنة 2023 .

2- دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952 وتعديلاته .

3- قانون استقلال القضاة الأردني رقم (29) لسنة 2014 وتعديلاته بموجب القانون رقم (23) لسنة 2019.

4- القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003 وتعديلاته لسنة 2005.

5- قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات المصري رقم (148) لسنة 2019.

6- قانون التقاعد العام الفلسطيني المعدل بموجب القرار بقانون رقم 48 لسنة 2022 .

7- قانون التقاعد العام الفلسطيني المعدل بموجب القرار بقانون رقم (5) لسنة 2007.

8- قانون التقاعد المدني الأردني رقم (34) لسنة 1959 وتعديلاته.

9- قانون التقاعد المدني الفلسطيني لسنة 1959.

10- قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.

11- قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005.

12- قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005.

13- قانون السلطة القضائية المصري رقم 46 لسنة 1972 المعدل بالقانون رقم 77 لسنة 2019 .

14- قانون الضمان الاجتماعي الأردني رقم (1) لسنة 2014 وتعديلاته.

15- قانون رقم (34) لسنة 1959 بشأن التقاعد المدني الفلسطيني.

16- قانون رقم (4) لسنة 1998 بإصدار قانون الخدمة المدنية الفلسطيني وتعديلاته بموجب القانون رقم (4) لسنة 2005.

17- قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972،

18- القرار المعدل رقم (17) لسنة 2017 بشأن التقاعد المبكر لقوى الأمن الفلسطينية.

19- القرار بقانون رقم (24) لسنة 2022 بشأن تعديل قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998.

20- القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م والمعدلة للمادة (27) من القانون الأخير.

21- قرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2002م.

22- قرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية الفلسطيني.

23- القرار بقانون رقم (5) لسنة 2007 بشأن تعديل قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم 7 لسنة 2005.

24- قرار بقانون رقم (8) لسنة 2021م بشأن القضاء الشرعي الفلسطيني المعدَّل بقانون بموجب قرار بقانون رقم (3) لسنة 2023م بتعديل قرار بقانون رقم (2) لسنة 2018م بشأن الهيئة القضائية لقوى الأمن الفلسطيني.

25- القرار بقانون رقم (28) لسنة 2023 بتعديل القرار بقانون رقم (8) لسنة 2021 بشأن القضاء الشرعي الفلسطيني وتعديلاته.

26- قرار بقانون رقم (9) لسنة 2017 بشأن التقاعد المبكر لقوى الأمن الفلسطينية.

27- القرار بقانون رقم 1 لسنة 2024 بتعديل القرار بقانون رقم 2 لسنة 2018 بشأن الهيئة القضائية لقوى الامن الفلسطيني وتعديلاته.

28- نظام الخدمة القضائية للقضاة النظاميين الأردني وتعديلاته – رقم (2) لسنة 2020.

29- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020.

30- نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 الملغى بموجب نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020.

31- نظام الموارد البشرية لأمانة عمان الكبرى رقم (71) لسنة 2012 وتعديلاته.

المراجع:

أبو ارميلة، بسام (2006) نظرية الانحراف في استعمال السلطة في القانون الإداري الأردني – دراسة مقارنة مع القانون الفرنسي، رسالة دكتوراه، جامعة كان، فرنسا .

أبو الخير، عادل (1995) الضبط الإداري وحدوده، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1995.

أبو العينين، محمد (2002) أحكام وفتاوي مجلس الدولة، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة.

أبو حطب، رامي (2016) العوامل التي تؤثر في اتجاهات الموظفين نحو التقاعد المبكر – دراسة حالة موظفي هيئة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة.

أبو زيد، فهمي مصطفى (2004) القضاء الإداري ومجلس الدولة – قضاء الإلغاء، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية.

الأفغاني، محمود (2013) أنظمة التقاعد الفلسطينية وأثرها على الاقتصادي الفلسطيني، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر، غزة.

الأقرع، عبد الله رياض (2018) النظام القانوني للتقاعد المبكر للموظف العام في التشريع الفلسطيني – دراسة تحليلية مقارنة بأحكام الشريعة الإسلامية، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين.

آل ياسين، محمد (1973) القانون الإداري – المبادئ العامة في نظرية المرفق العام والضبط الإداري – القضاء الإداري، المكتبة التراثية للطباعة والنشر، مصر .

إمام، محمد (2019) فكرة المصلحة العامة وتعلقها بالنظام العام في القانون الإداري، بحث مقدم في المؤتمر الدولي العلمي الثالث لكلية الشريعة والقانون بطنطا، الموسوم بعنوان: حماية المصلحة العامة في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، المنعقد في الفترة: 2019/10/22/21، ، الجزء الرابع، مصر.

البداح، مبارك (2011) إنهاء خدمة الموظف العام بسبب عدم الكفاءة – دراسة مقارنة بين القانون الاردني والقانون الكويتي، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.

بدوي، ثروت (1972) النظم السياسية، دار النهضة العربية، بيروت.

البرزنجي، عصام عبد الوهاب (1970) السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، دار النهضة العربية، القاهرة.

بطيخ، رمضان (1996) الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة.

البقالي، وديع (2017) المصلحة العامة والسلطة التقديرية للإدارة، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 18، مركز المنارة للدراسات والأبحاث، المغرب.

بن عايشة، نبيلة (2021) الوجيز في الوظيفة العمومية، محاضرات عن بعد ألقيت على طلبة السنة الثالثة ليسانس، جامعة خميس مليانة – كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، الجزائر.

بوحميدة، عطاالله (1990) الفصل غير التأديبي في قانون الوظيفة العامة والقانون الأساسي العام للعامل – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، الجزائر.

بوكطب، محمد (2018) القاضي الإداري والمنازعات المتعلقة بالإحالة على التقاعد، مجلة المتوسط للدراسات القانونية والقضائية، العدد السادس، المغرب.

الجبوري، سرى (2008) عيب المحل في القرار الإداري – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، العراق.

الجبوري، ماهر (1989) القانون الإداري، طبعة جامعة بغداد، العراق.

الجبوري، ماهر (1996) مبادئ القانون الإداري – دراسة مقارنة، العاتك للنشر والطباعة، العراق.

الجبوري، محمود (1998) القضاء الإداري – دراسة مقارنة، دار الثقافة، الأردن، 1998.

جعيجع، حسين (2003) النظام القانوني للتقاعد في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، الجزائر.

جورجي، ساري (2020) الإحالة إلى التقاعد قبل بلوغ السن القانوني لأنهاء خدمة الموظف العام – دراسة مقارنة تحليلية نقدية في ضوء قانون ونظام الخدمة المدنية وأحكام القضاء الإداري في الكويت، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، المجلد 41، العدد 15.

حافظ، محمود (1979) القضاء الإداري، الطبعة السابعة، دار النهضة العربية، القاهرة.

الحسن، سيمو (1997) القرار الإداري والمصلحة العامة، تطور قضاء الإلغاء لدى الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، أشغال ندوة عمل المجلس الأعلى والتحولات الاقتصادية والاجتماعية المنعقدة بتاريخ 18-1997/12/20 .

حسنين، محمد (2016) اتجاهات الموظفين المدنيين في القطاع العام نحو التقاعد المبكر في قوانين التقاعد الفلسطينية، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر، فلسطين.

حشيش، عبد الحميد (1977) دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، القاهرة: دار النهضة العربية، 1977.

حلمي، محمود (1963) تدرج القواعد القانونية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، المطبعة العالمية، القاهرة.

الحلو، ماجد (1994) القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.

حنا، ندا (1972) القضاء الإداري في الأردن، جمعية عمال المطابع التعاونية، الأردن .

الحواجري، قاسم (2016) العوامل المؤثرة في التقاعد المبكر لدى موظفي الشق العسكري في قطاع غزة، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة.

خليفة، عبد العزيز (2004) دعوى إلغاء القرارات الإدارية (الأسباب والشروط)، منشأة المعارف، الإسكندرية.

خليفة، عبد العزيز (2007) القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية .

الدبس، عصام الدبس (2010) القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة – دراسة مقارنة، دار الثقافة، الأردن.

راضي، مازن ليلو (2009) القضاء الإداري – دراسة الأسس ومبادئ القضاء الإداري في الأردن، دار قنديل، الأردن .

رزق الله، سلامة(2003) واقع المديرين المتقاعدين في فلسطين والتطلعات المستقبلية لتفعيل دورهم التربوي من وجهة نظرهم ووجهة نظر المديرين الموشكين على التقاعد، رسالة ماجستير، جامعة القدس، فلسطين.

الزيدي، سعدية (2010) الرقابة القضائية على تكييف الوقائع في مجال تأديب الموظفين – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، العراق.

سالم، رندة (2013) الرقابة القضائية على عيب السبب في القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر.

سعدا، محمد (2014) اتجاهات المدرسين نحو التقاعد المبكر – دراسة ميدانية على عينة من المدرسين في المدارس الثانوية العامة في محافظة دمشق، مجلة جامعة دمشق، المجلد 30، العدد الأول.

سلامة، وهيب (2017) الفصل بغير الطريق التأديبي ورقابة القضاء، مطبعة الأنجلو المصرية، مصر .

الشايب، عصام (2017) الجوانب القانونية للانقضاء المبتسر للرابطة الوظيفية: دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، الجامعة الأردنية، الأردن.

شبيرة، حمزة (2022) السلطة الرئاسية في الوظيفة العمومية، رسالة ماجستير، جامعة محمد بوضياف، الجزائر.

الشرقاوي، سعاد (2009) القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة .

الشلال، خالد (1996) العلاقة بين الرضا المهني والتقاعد الإداري المبكر لدى الموظفين الكوتيين، المجلة العربية للعلوم الإنسانية، العدد 56، القاهرة.

شنطاوي، علي خطار (2004) موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن.

الشوبكي، عمر محمد (2011) القضاء الإداري – دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، دار الثقافة، الأردن.

صادق، محمد علي، وعلي، عبيس خضير (2022) مفاهيم الوظيفة العامة ودورها في العنوان الوظيفي (دراسة مقارنة)، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، السنة 14، جامعة بابل، العراق.

صحيب، حسن (2019) القضاء الإداري المغربي، سلسلة دراسات وأبحاث في الإدارة والقانون، الطبعة الثانية، مراكش.

الصروخ، مليكة (1983) سلطة التأديب في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة.

طلبه، عبد الله (1995) مبادئ القانون الإداري الجزء الثاني، منشورات جامعة حلب الحقوقية، سوريا.

طلبه، عبد الله (1997) الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، الطبعة الثانية، منشورات جامعة حلب – كلية الحقوق.

الطماوي، سليمان (1974) الوجيز في القانون الإداري – دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الإسكندرية.

الطماوي، سليمان (1984) القضاء الإداري – قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة.

الطماوي، سليمان (1984) النظرية العامة للقرارات الإدارية – دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة.

الطماوي، سليمان محمد (1991) نظرية التعسف في استعمال السلطة، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، مصر.

ظافر، فيصل (2022) الآثار القانونية للقرار (315) لسنة 2019 على الوظيفة العامة والموظف، مجلة الكوفة، المجلد 15، العدد 51.

العازمي، نواف (2012) ركن الاختصاص في القرار الإداري وآثاره القانونية على العمل الإداري – دراسة مقارنة ما بين القانونين الإداريين الأردني والكويتي، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.

العبادي، محمد (2008) القضاء الإداري، الجزء الثاني، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، الأردن.

عبد الباسط، محمد (2005) القرار الإداري، التعريف والمقومات – النفاذ والانقضاء، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية .

عبد العال، محمد (1996) فكرة السبب في القرار الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر.

عبد النور، حطاب (2019) مسؤولية الموظف العام أمام تنفيذ الأوامر الرئاسية، مجلة ضياء للدراسات القانونية، المركز الجامعي نور البشير البيض، المجلد الأول، العدد الأول، الجزائر، 2019.

عبد الوهاب، محمد (2002) القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.

عبد الوهاب، محمد (2012) النظرية العامة للقانون الإداري، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.

العطار، فؤاد العطار (1963) القضاء الإداري – دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء لأعمال الإدارة وعمالها ومدى تطبيقها في القانون الوضعي، دار النهضة العربية، القاهرة.

العماري، بدرية (2007) دراسة ظاهرة التقاعد المبكر للمعلمات القطريات في مدارس التعليم العام بدولة قطر وعلاقتها ببعض المتغيرات، مجلة العلوم التربوية، العدد 11، جامعة قطر، قطر .

العنزي، عبد العزيز (2012) النظام القانوني لانتهاء خدمة لموظف العام، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الاوسط، الاردن.

غنيم إبراهيم. (2006) المرشد في الدعوى الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية .

الغويري، أحمد (1989) قضاء الإلغاء في الأردن – دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر.

الفضلي، محارب (2015) الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.

القحطاني، عيد القحطاني (2009) الميل للتقاعد المبكر لدى رجال الأمن – دوافعه وانعكاساته الأمنية والإدارية، أطروحة دكتوراه، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض.

القيسي، أعاد (1998) الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن.

القيسي، أعاد (1999) القضاء الإداري، دار وائل للنشر، الأردن.

كامل، نبيلة (1996) الوظيفة العامة وفقا لأحكام القضاء الإداري في مصر وفرنسا، ط2، القاهرة، دار النهضة العربية.

كنعان، نواف (2003) القانون الإداري الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، الإصدار الثالث، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن.

لؤي، كريم (2010) النظام الانضباطي في الوظيفة العامة، مجلة الجامعة الإسلامية العراقية، المجلد 24، العدد الأول، العراق، 2010.

ليلة، محمد كامل (1970) الرقابة القضائية على أعمال الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة.

ليله، محمد كامل (1968) الرقابة على أعمال الإدارة – الرقابة القضائية، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، بيروت.

مرخوفي، جمال (2015) رقابة القضاء الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، الجزائر.

مصطفى، داسة (2014) إصلاح الوظيفة العامة ودورها في إدارة الحياة المهنية، بحث منشور في مجلة البحوث السياسية والإدارية، المجلد الثالث، العدد الرابع، جامعة زيان أبو عاشور، الجزائر.

المعايطة، عثمان (2022) انهاء الخدمة العامة للموظف، مجلة بحوث الشرق الأوسط، المجلد العاشر، العدد 79، جامعة عين شمس، مصر.

معرف، جميلة، ومساهل، نسيمة (2016) نظام التقاعد في التشريع الجزائري – دراسة حالة الصندوق الوطني للتقاعد وكالة أدرار، رسالة ماجستير، الجامعة الإفريقية، الجزائر.

منصور، شاب (1970) القانون الإداري – دراسة مقارنة، الجزء الأول، بغداد: دار الطبع والنشر الأهلية.

مهدي، غازي (2001) أوجه الطعن بالإلغاء والطعن بالنقض في مجال القضاء الإداري، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد الخامس، العدد الثامن .

النعيمات، انتصار (2022) أثر حجم رواتب التقاعد المبكر على الأداء التشغيلي للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في الأردن، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن .

يكن، زهدي (1955) القانون الإداري، بيروت – لبنان: منشورات المكتبة العصرية .

يوسف، خضر (1975) موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الإداري، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، العراق.

خامساً: المراجع باللغة الأجنبية

André de Laubadère, Jean-Claude Venezia, Yves Gaudemet, Traite De Droit Administratif. Tome 1, Droit Administratif General : Organisation Et Action De L'Administration, La Juridiction Administrative, 15eme Edition.

CHEVALLIER(J) (1978) Réflexion sur l'idéologie de l'intérêt général : in ; variation autour de l'idéologie de l'intérêt général,vol I, CURAP PUF.

Duguit, Traite (1927) de droit constitutonnel 3eme ed. T.I.

Gustave Peiser (1998) Droit administratif , 19 ED. Dalloz.

Jensen, P. H., Kongshøj, K., & De Tavernier, W. (2020). On how the nature of early retirement is related to post-retirement life conditions from a citizenship perspective. Ageing & Society, 40(5).

Kuhn, U., Grabka, M. M., & Suter, C. (2021). Early retirement as a privilege for the rich? A comparative analysis of Germany and Switzerland. Advances in Life Course Research, 47, 100.

Reglade, (1925) Du pretend control juridictionnel de l'opportunite en matiere de recours pour exces de pouvoir, R.D.P.

R-Garraud: Droit Penal Francais ,Tome Quatrieme, (1992) Traité théorique et pratique du droit pénal français, Troisieme Edition ,Library du recueil Sirey, Paris.

ROUSSET (M) (2008) Les droits humains et l'Etat de droit» Remald , N°81-82 juillet – October 2008.

TRUCHET(D) (1977) les fonctions de la notion de l'intérêt général dans la juris- prudence du conseil d'Etat LGDJ, Paris.

سادساً: المواقع الإلكترونية

1- موقع قرارك:/https://qarark.com

2- موقع مقام: /https://maqam.najah.edu

3- موقع تشريعات العالم وأحكامه القضائية: https://goolaws.com/Search/EgCourtCases

4- هيثم الشريف، التقاعد القسري لدى السلطة الفلسطينية تصفية للخصوم بدعوى التقشف، موقع الجزيرة نت الالكتروني، منشور بتاريخ: 2023/4/12، الرابط الإلكتروني: https://www.aljazeera.net/politics/longform/2023/4/12/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%A7%D8%) مستخلص بتاريخ: 2024/7/15.

فهرس المحتويات:

إجازة الرسالة .....أ

إقرار .....أ

الاهداء.....ب

الشكر والتقدير ..... ج

المُلخص .....د

Abstract ..... هـ

المقدمة.....1

أهمية الدراسة.....3

أهداف الدراسة.....3

إشكالية الدراسة.....4

الدراسات السابقة 4

منهجية الدراسة.....6

خطة الدراسة 6

الفصل الأول ماهية التقاعد المبكر وصوره

المبحث الأول: مفهوم التقاعد المبكر وضوابطه.....9

المطلب الأول: تعريف الوظيفة العامة والتقاعد المبكر 10

الفرع الأول: تعريف الوظيفة العامة.....10

الفرع الثاني: تعريف التقاعد المبكر.....14

المطلب الثاني: ضوابط التقاعد المبكر 17

الفرع الأول: الضوابط المتعلقة بالوظيفة.....17

الفرع الثاني: الضوابط المتعلقة بالموظف 21

المبحث الثاني: صور الإحالة إلى التقاعد المبكر 23
المطلب الأول: الإحالة الاختيارية للتقاعد المبكر 24
الفرع الأول: الإحالة الاختيارية للتقاعد المبكر للموظفين المدنيين 25
الفرع الثاني: الإحالة الاختيارية للتقاعد المبكر للموظفين للعسكريين والقضاة 28
المطلب الثاني: الإحالة الاجبارية للتقاعد المبكر 34
الفرع الأول: الإحالة الإجبارية للتقاعد المبكر للموظفين المدنيين 35
الفرع الثاني: الإحالة الإجبارية للتقاعد المبكر للعسكريين والقضاة 39

الفصل الثاني الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري بالإحالة للتقاعد المبكر

المبحث الأول: الرقابة القضائية على المشروعية الموضوعية للقرار الإداري بالإحالة للتقاعد المبكر .. 50
المطلب الأول: الرقابة على ركنيّ المحل والسبب في قرار الإحالة للتقاعد المبكر 52
الفرع الأول: رقابة القضاء على ركن المحل..... 52
الفرع الثاني: رقابة القضاء على ركن السبب 58
المطلب الثاني: الرقابة على ركن الغاية في قرار الإحالة للتقاعد المبكر 64
الفرع الأول: الطبيعة القانونية لركن الغاية والمصلحة العامة في قرار الإحالة للتقاعد المبكر 64
الفرع الثاني: التطبيقات القضائية على عيب الغاية في قرارات الإحالة للتقاعد المبكر 71
المبحث الثاني: الرقابة القضائية على المشروعية الشكلية للقرار الإداري بالإحالة للتقاعد المبكر..... 76
المطلب الأول: الطبيعة القانونية للرقابة القضائية على ركن الاختصاص في قرار الإحالة للتقاعد المبكر
..... 77
الفرع الأول: مفهوم ركن الاختصاص في قرار الإحالة للتقاعد المبكر 77
الفرع الثاني: دور القضاء في الرقابة على عيب عدم الاختصاص في قرار الإحالة للتقاعد المبكر.... 81
المطلب الثاني: الرقابة القضائية على ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية بالإحالة للتقاعد
المبكر 83

الفرع الأول: مفهوم ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية بالإحالة للتقاعد المبكر 84
الفرع الثاني: التطبيقات القضائية على ركن الشكل والإجراءات في قرارات الإحالة للتقاعد المبكر 87
الخاتمة 94
النتائج 94
التوصيات 96
المصادر والمراجع 98