

طلب تفسير دستوري
2016/05

دولة فلسطين
المحكمة الدستورية العليا
قضية رقم (1) لسنة (2) قضائية، المحكمة الدستورية العليا «تفسير»

نص الحكم

باسم الشعب العربي الفلسطيني
المحكمة الدستورية العليا
بالجلسة المنعقدة يوم الإثنين الموافق الثالث والعشرون من شهر كانون الثاني (يناير) 2017م،
الموافق 25 ربيع الآخر 1438.
الهيئة الحاكمة برئاسة المستشار: أ.د. محمد عبد الغني الحاج قاسم رئيس المحكمة.
عضوية السادة المستشارين: أسعد مبارك، فتحي أبو سرور، حاتم عباس، د. رفیق أبو عیاش،
عدنان أبو ليلى، فواز صايمة.

أصدرت القرار الآتي:

في القضية المقيدة رقم (2016/5) بجدول المحكمة الدستورية العليا، رقم (01) لسنة 2017م قضائية
"تفسير".

الإجراءات

- بتاريخ 2016/12/20م، ورد إلى المحكمة الدستورية العليا، كتاب السيد وزير العدل، وذلك بناء على طلب السيد دولة رئيس مجلس الوزراء بتاريخ 2016/12/15م، بتفسير نصوص المواد الآتية:
- المادة (80) فقرة (2) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.
 - المادة (12) والمادة (13) من قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004م وتعديلاته.
 - المادة (17) من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (10) لسنة 2004م.
 - المادة (12) من قرار بقانون التقاعد العام رقم (5) لسنة 2007م، بشأن تعديل قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005م.
 - المادة (22) من قانون التقاعد الأردني رقم (34) لسنة 1959م.
 - المادة (10) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م.

وكذلك طلب آخر متصل بالراتب التقاعدي لوزير الأوقاف والشؤون الدينية، مقدم إلى رئيس الوزراء، يطلب تفسير المادة (22) من قانون التقاعد المدني الأردني رقم (34) لسنة 1959م، والتي تم تعديلها بالقانون المعدل لقانون التقاعد المدني رقم (33) لسنة 1964م.

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق والمداولة، حيث أن دولة رئيس مجلس الوزراء طلب بالشق الأول من كتابه تفسير نصوص المواد أعلاه، وذلك تأسيساً على أن هذه النصوص قد أثارت خلافاً في تطبيقها، وأهمية هذه النصوص وأثرها المالي، مما يستدعي تفسيرها بدقة متناهية تحقيقاً لوحدة تطبيقها، وفقاً لنص المادة (30) الفقرة (2) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م، حينما تم منح رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية راتباً تقاعدياً من هيئة التقاعد عن سنوات اشتراكه في الهيئة، وأنه تم بموجب قانون التقاعد العام «باعتبارها تتمتع باستقلال مالي وإداري وموازنة خاصة وليس صرفاً من الخزينة العامة، ولا يتعارض مع النظام القانوني القائم»، إضافة إلى راتبه الشهري الذي يتقاضاه بصفته رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية.

أما الشق الثاني من كتابه فكان يتمحور حول تفسير المادة (22) من قانون التقاعد المدني الأردني رقم (34) لسنة 1959م، بشأن راتب وزير الأوقاف والشؤون الدينية.

وحيث أن الفقرة (2) من المادة (24) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م، تنص على أن: "تختص المحكمة دون غيرها بتفسير نصوص القانون الأساسي والقوانين في حال التنازع حول حقوق السلطات الثلاث وواجباتها واختصاصاتها".

وحيث أن الفقرة (1) من المادة (30) من قانون المحكمة الدستورية ينص على أن: "يقدم طلب التفسير من وزير العدل بناءً على طلب رئيس السلطة الوطنية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس المجلس التشريعي أو رئيس مجلس القضاء الأعلى أو ممن انتهكت حقوقه الدستورية". وفي الفقرة (2) من المادة (30) من قانون المحكمة الدستورية أوضحت أنه يجب أن يبين في طلب التفسير النص التشريعي المطلوب تفسيره، وما أثاره من خلاف في التطبيق، ومدى أهميته التي تستدعي تفسيره تحقيقاً لوحدة تطبيقه.

وحيث أن هذه النصوص متعددة ومتشابهة ومختلفة كما يتضح لاحقاً من نصوصها، فإن طلب دولة رئيس مجلس الوزراء تمحور في طلبات تفسيره حول ما يلي:

- جواز أو عدم جواز الجمع بين الراتب الشهري الذي يصرف للوزير من الخزينة العامة وبين الراتب التقاعدي المستحق للوزير ومن في حكمه ورئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية من هيئة التقاعد عن مدد الخدمة السابقة في الوظيفة العامة.
- أحقية الوزير ومن في حكمه في الجمع بين راتبه التقاعدي من الخزينة العامة مع راتبه التقاعدي من هيئة التقاعد.
- أحقية وزير الأوقاف في الحصول على راتبه أثناء خدمته كوزير لا يقل عن راتبه التقاعدي في فترات خدمته السابقة في القضاء الشرعي.

أما فيما يتعلق بنصوص المواد المطلوب تفسيرها:

المادة (80) فقرة (2) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، تنص على أن: "لا يجوز لرئيس الوزراء أو لأي وزير من الوزراء أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الدولة، أو أحد الأشخاص المعنوية العامة، أو أن تكون له مصلحة مالية في أي عقد من العقود التي تبرمها الجهات الحكومية أو الإدارية، كما لا يجوز له طوال مدة وزارته أن يكون عضواً في مجلس إدارة أي شركة أو أن يمارس التجارة أو أي مهنة من المهن أو أن يتقاضى راتباً آخر أو أي مكافآت أو منح من أي شخص آخر وبأي صفة كانت غير الراتب الواحد المحدد للوزير ومخصصاته".

يتضح من خلال نص هذه المادة وفيما يتطلبه التفسير المائل أمامنا أنها وبدون أي اجتهاد تفسيري أنها تحرم الجمع بين أن "لا يجوز لرئيس الوزراء أو لأي وزير من الوزراء أن يتقاضى راتباً آخر أو أي مكافآت أو منح من أي شخص آخر وبأي صفة كانت غير الراتب الواحد المحدد للوزير ومخصصاته". وهي هنا بدلالة التفسير اللفظي للنص الدستوري واضحة ولا يشوبها أي غموض - والتي لا تتعارض مع أجزاء أخرى من القانون الأساسي - على ضوء معناها الطبيعي، أي أن هذه الألفاظ تكشف بصورة قاطعة وواضحة عن مضمون النص، ولكل كلمة وردت بالنص مقاصدها، ولا يجوز تجريدها من كل أثر يترتب عليه، وأنها تعمل في إطار وحدة عضوية تجعل من أحكامها نسيجاً متآلفاً متماسكاً، بما مؤداه أن يكون لكل نص منها مضمون محدد يستقل به عن غيره من النصوص استقلاً ولكن لا يعزلها عن بعضها البعض، وإنما يقيم منها في مجموعها ذلك البنيان الذي يعكس ما ارتأته الإرادة الشعبية أقوم لدعم مصالحها في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ولا يجوز بالتالي أن تفسر النصوص الدستورية بما يتعد بها عن الغاية النهائية المقصودة منها، ولا أن ينظر إليها بوصفها هائمة في الفراغ أو باعتبارها قيمة مثالية منفصلة عن محيطها الاجتماعي (المحكمة الدستورية العليا المصرية، 8 يوليو 2000م، في القضية رقم (11) لسنة (13) قضائية "دستورية")، "ذلك أن الأصل في النصوص الدستورية التي يتضمنها الدستور هو تساندها فيما بينها، واتفاقها مع بعضها البعض في صون القيم والمثل التي احتضنها الدستور، ولا يتصور بالتالي تعارضها أو تماحيها ولا علو بعضها عن بعض بل تجمعها تلك الوحدة العضوية التي تقيم من بنيانها نسيجاً متضافراً يحول دون تهادمها" (المحكمة الدستورية العليا المصرية، 5 أغسطس 2000م، في القضية رقم (163) لسنة (20) قضائية "دستورية").

"ولذلك فإن الأصل في الحقوق التي كفلها الدستور أنها لا تتمايز فيما بينها، ولا ينظمها تدرج هرمي يجعل بعضها أقل شأناً من غيرها أو في مرتبة أدنى منها، بل تتكافأ في أن لكل منها مجالاً حيويلاً لا يجوز اقتحامه بالقيود التي تفرضها السلطة التشريعية (المحكمة الدستورية العليا المصرية، 16 مايو سنة 1992م، في القضية رقم (116) لسنة (18) قضائية "دستورية")، وهي هنا تحريم الجمع بين أن يتقاضى راتباً آخر أو أي مكافآت أو منح ... وبأي صفة كانت غير الراتب الواحد المحدد للوزير ومخصصاته.

كما وأنه باعتبار أن لكل قاعدة دستورية هدف يسعى المشرع الدستوري إلى تحقيقه بها، وهذا الهدف يمثل الحكمة من وضعها، والحكمة هنا "يقصد بها المصلحة الاجتماعية أو السياسية أو الاقتصادية أو الأخلاقية التي يسعى المشرع الدستوري إلى تحقيقها من خلال النص"، (ولاية تفسير الدستور عن

طريق هيئة الرقابة الدستورية، الأمانة العامة لاتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية 2013 ص27)، وإذا كان من النادر أن يعبر المشرع الدستوري عن الحكمة صراحة في النص الدستوري، فالذي يظهر عادة هو منطوق النص فقط، دون بيان للغاية أو الحكمة منه.

وحيث أن الغاية والحكمة من نص المادة (80) فقرة (2) هو تحقيق مبدأ المساواة بالحقوق باعتباره من أهم المصالح الاجتماعية والاقتصادية وأساس للعدل الاجتماعي التي يسعى المشرع الدستوري إلى صيانتها في مواجهة أي صورة من صور التمييز التي تنال منها أو تقيد ممارستها باعتبارها وسيلة لتقرير الحماية القانونية المتكافئة التي لا تمييز فيها بين المراكز القانونية المتماثلة، فلا يقتصر مجال إعماله على ما كفله الدستور من حقوق، "... بل يمتد كذلك ليشمل تلك التي تقرها القوانين، والتي لا يجوز أن تؤول إلى التمييز بين المراكز القانونية، التي تتحدد وفق شروط موضوعية، ينكافأ المواطنون من خلالها أمام القانون، فإن خرج المشرع عن ذلك سقط في حماة المخالفة الدستورية"، (حكم المحكمة الدستورية البحرينية في القضية رقم (د/08/6) لسنة (6) قضائية، حكم بتاريخ 30 نوفمبر 2011م)، وبالتالي لا يجوز لأي نص كان، سواء كان قانوناً صادر من المجلس التشريعي، أو كان قراراً بقانون صادر من رئيس الدولة أن يخالف هذا النص من القانون الأساسي باعتباره الأسمى والأعلى في التدرج القانوني، وباعتبار أن نص قانون المحكمة الدستورية العليا، مادة (24) فقرة (2) والتي تنص على: "تفسير القانون الأساسي والقوانين ..."، أي لا يفتح باب التفسير إلا للقانون الأساسي وللقرارات الصادرة عن المجلس التشريعي والقرارات بالقوانين الصادرة عن رئيس الدولة.

على ضوء تفسير نص المادة (80) فقرة (2) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، وعملاً بما استقرت عليه أحكام القضاء الدستوري المقارن على أن الأصل في القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي، أو الصادرة بموجب قرار بقانون من طرف رئيس الدولة، على أن اختصاصها بتفسير النصوص القانونية مشروط بأمرين: يتمثل الأول في أن يكون للنص التشريعي المطلوب تفسيره أهمية جوهرية لا ثانوية تتحدد بالنظر إلى طبيعة الحقوق التي ينظمها ووزن المصالح المرتبطة بها، والأمر الثاني أن يكون هذا النص فوق أهميته قد أثار عند تطبيقه خلافاً حول مضمونه تتباين معه الآثار التي يربتها فيما بين المخاطبين بأحكامه، بما يفضي عمداً إلى الإخلال بوحدة القاعدة القانونية الصادرة في شأنهم والمتماثلة مراكزهم القانونية إزاءها، ويهدر بالتالي ما تقتضيه المساواة بينهم في مجال تطبيقها، الأمر الذي يحتم رد هذه القاعدة إلى مضمون موحد يتحدد على ضوءه ما قصده المشرع منها عند إقرارها ضماناً لتطبيقها متكافئاً بين المخاطبين بها.

وحيث أن الفقرة (2) من المادة (30) من قانون المحكمة الدستورية العليا لا يخول المحكمة غير استنصاف إرادة المشرع العادي واستخلاصها بطريق الدلالة المختلفة دون تقييم لها، سواء التأم مضمون النصوص موضوع التفسير مع أحكام القانون الأساسي أم كان منافياً لها، لأنه من المقرر أن تفسير النصوص القانونية لا يجوز أن يكون موطناً إلى تعديل هذه النصوص بما يخرجها عن معناها، وأنه إذا أمكن تفسير النصوص القانونية على أكثر من وجه وكان أحد هذه الوجوه يجعل النص التشريعي متفكاً مع القانون الأساسي، فإن المحكمة تلتزم هذا التفسير رغبة في المحافظة على الحقوق وتحقيقاً لمبدأ استقرار المراكز القانونية، وأن هذه المبادئ التي تعيها المحكمة الدستورية وتبناها، وكذلك الشروط التي تطلبها المشرع الدستوري قد توافرت في الطلب المائل.

تأسيساً على ما تقدم، ترى محكمتنا الدستورية أنها ستقوم بتفسير النصوص المطلوب تفسيرها على ضوء نص المادة (80) فقرة (2) من القانون الأساسي.

- ففيما يتعلق بتفسير المادة (12) من قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004م وتعديلاته، والتي تنص على أنه: "لا يجوز لرئيس المجلس وأعضاء المجلس ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء والمحافظين الجمع بين المكافأة والراتب الشهري أو مكافأة وراتب تقاعدي آخر".
- أما المادة (13) من القانون أعلاه فتتص على أنه: "يجوز لرئيس المجلس أو عضو المجلس أو رئيس الوزراء أو الوزير أو المحافظ الجمع بين المستحقات التقاعدية المنصوص عليها في هذا القانون مع أية مستحقات تقاعدية أخرى بما لا يتجاوز الحد الأعلى في هذا القانون، وتتولى الجهة المختصة قانوناً بالتقاعد تنظيم وتنفيذ كل ما يتعلق بالحقوق التقاعدية على أن يصرف الراتب التقاعدي الأعلى".

يتضح من نص المادة (12) أعلاه، أن معنى النص الذي يهدف المشرع لتحقيقه يكمن في دلالة الألفاظ التي يتكون منها، وبالتالي فإن كل كلمة بالنص لا يجوز عزلها عن سياقها ولا إعطائها معنى يناقض دلالتها الواضحة، ولا يتعارض في نفس الوقت مع ما بيناه في تفسير المادة (80) فقرة (2) من القانون الأساسي، وهي في هذا النص كانت دلالة الألفاظ قد أتت بعبارة واضحة جلية لا يشوبها غموض، وجاءت مقصودة في سياق النص بألفاظ دالة عن المعنى المأخوذ منها، والذي يتبادر فهمه باعتباره مقصوداً من سياقها، وهو بيان أنه لا يجوز الجمع بين المكافأة والراتب الشهري أو مكافأة وراتب تقاعدي آخر.

لذا فإن هذه المادة ورد نصها واضح الدلالة، فلا يجوز تأويلها بما يخرجها عن معناها المقصود منها أو الانحراف عنها بدعوى تفسيرها، فقد ورد لفظها عاماً دون تخصيص، مطلقاً دون تقييد، بما مؤداه انصرافها على سبيل الشمول والاستغراق إلى كل الأشخاص الذين خاطبتهم، والمشار إليهم فيها.

أما نص المادة (13)، فإن تفسيرها واضح لا غموض فيه، وهو أنه يجوز الجمع بين أكثر من مستحقات تقاعدية للفئات التي حددتها المادة (12) من القانون رقم (11) لسنة 2004م، شرط أن لا تتجاوز الحد الأعلى المنصوص عليه في هذا القانون، وهو (80 بالمائة)، لا أن يعطى راتب تقاعدي لفترة سابقة أصله الوظيفة العامة، وراتب شهري عن فترة عمله الجديدة من نفس المصدر.

أما فيما يتعلق بتفسير نص المادة (17) من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (10) لسنة 2004م، والتي نصت على: "دون المساس بالحقوق:

1. يستحق العضو أو ورثته من بعده مبلغاً يساوي (12.5 بالمائة) عن كل سنة قضاها في عمله بحد أقصى لا يزيد على (80 بالمائة) من المبلغ الإجمالي المحدد للمكافأة الشهرية، مربوطاً بجدول غلاء المعيشة، يصرف شهرياً فور انتهاء عضويته في المجلس بانتهاء مدته أو بالوفاة أو العجز عن أداء مهامه أو الاستقالة.
 2. لا يجوز الجمع بين المكافأة المذكورة في الفقرة (1) أعلاه، وأي راتب أو مخصصات تقاعدية تصرف من حساب الخزينة العام".
- يتضح من نص المادة (17) من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (10)

لسنة 2004م، أنه لا يجوز الجمع بين المكافأة التي تصرف لعضو المجلس التشريعي شهرياً بعد تقاعده من المجلس، وأي راتب أو مخصصات تقاعدية تصرف من الخزينة العامة. مع العلم أن هذه المادة لا تتفق مع المادة (12) من قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004م، والتي تنص على أنه: "لا يجوز لرئيس المجلس وأعضاء المجلس ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء والمحافظين الجمع بين المكافأة والرتب الشهري أو مكافأة وراتب تقاعدي آخر".

- أما فيما يتعلق بتفسير المادة (12) من قرار بقانون التقاعد العام رقم (5) لسنة 2007م، بشأن تعديل قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005م، والتي نصت على أن: "تلغى المادة (118) من القانون الأصلي، وتستبدل بالنص التالي:

أ. تسري أحكام هذا القانون بتعديلته على كافة حالات التقاعد اعتباراً من 2006/09/01م، ويتم تسوية المستحقات قبل هذا التاريخ كل حسب النظام الذي كان منتقماً به.

ب. تتولى هيئة التقاعد العام احتساب المستحقات التقاعدية لأعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين وفقاً لأحكام قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004م، واحتساب المستحقات التقاعدية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وفقاً لأحكام قانون مخصصات وتعويضات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية رقم (18) لسنة 2005م.

ج. تتولى الخزينة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية دفع المستحقات التقاعدية للمشمولين في الفقرة (ب) من هذه المادة، على أن يتم الجمع بين كافة المدد السابقة لشغل هذه المراكز، ولا يجوز لهم الجمع بين تلك المستحقات وأي راتب أو معاش تقاعدي وفقاً لهذا النظام أو لأي نظام تقاعدي آخر.

د. يوزع الراتب التقاعدي في حالة الوفاة على الورثة وفقاً للجدول الوارد في هذا القانون." المادة هذه لا تحتاج إلى تفسير، فالنص واضح ولا اجتهاد مع وضوح هذا النص، سواء في دلالة ألفاظه أو معانيه، فهي تنص على عدم الجمع بين المستحقات وأي معاش أو راتب أو تقاعد أي نظام تقاعد آخر، وبالتالي فإن المشمولين في المادة (11) من قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين لسنة 2004م، لا يمكن لهم الجمع بين رواتبهم التقاعدية وأي راتب تقاعدية أخرى، وبالتالي تتوافق مع ما نصت عليه المادة (80) في فقرتها الثانية من القانون الأساسي. أما فيما يتعلق بنص المادة (22) من قانون التقاعد المدني الأردني رقم (34) لسنة 1959م، والمعدلة في 1964/10/01م، فقد نصت على:

"أ. إذا أعيد متقاعد أو موظف إلى الخدمة التابعة للتقاعد، يوقف راتبه التقاعدي من تاريخ إعادته، ويعاد حساب هذا الراتب عندما تنتهي خدمته الأخيرة، على أساس إضافة مدة خدماته السابقة المقبولة للتقاعد إلى خدماته اللاحقة، ويشترط في ذلك أن لا يؤدي الحساب الجديد إلى تخفيض راتب التقاعد السابق الذي خصص له. وتضاف إلى خدماته المقبولة للتقاعد جميع مدد الفواصل التي تقع بين تاريخ إحالة الموظف إلى التقاعد وتاريخ إعادته إلى الخدمة، على أن لا تزيد مدة الفاصلة عن أربع سنوات في كل مرة، ولغاية إكمال عشرين سنة للوزير وخمس وعشرين سنة للموظف، بشرط أن لا يؤثر ذلك على الفواصل المقبولة قبل نفاذ هذا القانون.

ب. على الرغم مما ورد في أي قانون أو نظام آخر، لا يجوز الجمع بين راتب التقاعد الذي يتقاضاه أي شخص (مدنياً كان أم عسكرياً) عن خدمته في الحكومة الأردنية وبين راتب أية وظيفة في هذه الحكومة أو في أي مجلس أو سلطة أو مؤسسة رسمية أو بلدية أو دائرة أو أوقاف أو أي هيئة رسمية أخرى تابعة لها وتشمل كلمة "موظف" لأغراض هذه الفقرة رئيس البلدية والمستخدم، سواء كان براتب مقطوع أو لقاء عائدات أو بالأجرة اليومية. ولا يعتبر ما يتقاضاه أعضاء مجلسي النواب والأعيان راتب وظيفة بالمعنى المقصود في هذه الفقرة".

بالرجوع إلى هذه المادة نرى أنها تنص على أنه لا يجوز الجمع بين راتب التقاعد الذي يتقاضاه أي شخص سواء كان مدنياً أم عسكرياً عن خدمته في الحكومة الأردنية وبين راتب أية وظيفة في هذه الحكومة... الخ. وهو في حالتنا هذه لا يمكن الجمع بين راتب التقاعد وأي راتب آخر عند عودته إلى وظيفة جديدة في الحكومة، أو أي مؤسسة تابعة للدولة إذا كان سابقاً يمارس وظيفة حكومية. أما فيما يتعلق بتفسير المادة (10) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م، والتي تنص على:

1. تكون مدة رئاسة الديوان سبع سنوات لفترة واحدة غير قابلة للتجديد.
2. لا يجوز عزل رئيس الديوان لأي سبب من الأسباب إلا بالأغلبية المطلقة للمجلس.
3. يحدد الراتب والحقوق المالية الأخرى لرئيس الديوان بقرار من رئيس السلطة الوطنية ومصادقة المجلس التشريعي، وينشر القرار في الجريدة الرسمية".

هذا وقد صدر قرار رقم (61) لسنة 2010م بتاريخ 2010/03/17م، بشأن تحديد الراتب والحقوق المالية لرئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، من رئيس دولة فلسطين رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية (وإذا كانت المحكمة الدستورية ليس من اختصاصاتها التصدي لتفسير القرار، إلا أنها ستستأنس فيه من أجل تفسير المادة العاشرة من القانون الخاص بديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م، في المادة العاشرة منه، خاصة وأن طلب التفسير قد أشار إليه وربطه بحقوق وراتب رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية)، وقد نصت المادة الأولى منه على أنه: "يتقاضى رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية راتباً شهرياً مقطوعاً يعادل راتب من يعين بدرجة وزير بالإضافة للبدلات والمكافآت والحقوق المالية الأخرى المخصصة للوزراء".

وبالعودة إلى قانون الخدمة المدنية واللوائح المنظمة له رقم (4) لسنة 1998م وتعديلاته خاصة الصادر بتاريخ 2005/04/02م، والذي حدد في الفصل الأول من الباب الثاني منه تصنيف الوظائف الحكومية وفئات الموظفين في المادة (9) على أنه:

1. فيما عدا الوزراء، تقسم الوظائف في الدوائر الحكومية في فلسطين إلى الفئات التالية: الفئة الخاصة: وتشمل من يعين بدرجة وزير من رؤساء الدوائر الحكومية....". "أي يعد موظفاً عاماً من فئة خاصة". وبالتالي فإن مرتبة رئيس الديوان هي درجة وزير وليس وزير، باعتبار أن الوزير يجب أن يقوم عند تعيينه بأداء القسم أو اليمين أمام رئيس الدولة، إضافة إلى أنهم لا يتغيرون مع أي تشكيلة جديدة للوزراء، بل يبقون في مناصبهم التي عينوا بها، وبالتالي لا يستفيد من الراتب التقاعدي المنصوص عليه للوزراء، خاصة في القانون رقم (11) لسنة 2004م،

من هنا كان يجب أن يصدر قرار من رئيس الدولة بتحديد راتبه، وذلك عطفاً على الفقرة الثالثة من المادة العاشرة من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م، إلا أن القرار أعلاه نص في المادة الثانية منه على استحقاق راتب تقاعدي لرئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، كما نص عليه قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004م، "يستحق رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية أو وراثته من بعده راتباً تقاعدياً يساوي (20 بالمائة) من الراتب الشهري عن كل سنة قضاها في رئاسة الديوان، بحد أقصى لا يزيد على (80 بالمائة) من الراتب الإجمالي المحدد للراتب مربوطاً بجدول غلاء المعيشة، ولهذه الغاية تحسب كسور السنة سنة كاملة". كما أضاف القرار رقم (61) السالف الذكر في مادته الرابعة "استثناء على ما ورد في المادة (2) يجوز لرئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية الجمع بين مستحقته التقاعدية وأية مستحققات تقاعدية أخرى من الموازنة العامة، بما لا يتجاوز الحد الأقصى المنصوص عليه في هذا القرار". كما نصت المادة الخامسة منه على أنه: "لا يجوز لرئيس الديوان الجمع بين المكافأة والراتب الشهري أو أية مكافأة وراتب تقاعدي آخر من الموازنة العامة".

وبناءً على نص المادة الخامسة أعلاه من القرار رقم (61) تم منح رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية راتباً تقاعدياً من صندوق نظام المنافع المحددة في هيئة التقاعد الفلسطينية باعتبار أن صرف راتب تقاعدي من الصندوق المذكور ليس صرفاً على حساب الموازنة العامة وإنما على حساب صندوق المنافع المحددة. هذا مع العلم أنه كان يجب الالتزام في المادة الرابعة فقط، وهو أن تجمع مستحقته التقاعدية كوزير، ومستحقته التقاعدية الأخرى عندما كان موظفاً عاماً، بعد نهاية خدمته من هيئة الرقابة، لا أن يعطى له راتباً تقاعدياً الأساس فيه هو من الوظيفة العامة أي الأساس من الموازنة العامة، وراتباً وزارياً بصفته رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية (وليس من مؤسسة أو عمل ليس له علاقة بالوظيفة العامة كالجامعات الخاصة أو الأهلية مثلاً، لأعضائها المنتسبين في صندوق هيئة التقاعد الخاص بهم)، وراتب آخر بصفته يعمل بدرجة وزير في مؤسسة حكومية.

لذا وبالنظر إلى مسألة رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بخصوص ما يتقاضاه - وهي الأساس لمسألة التفسير في هذا الملف - من راتبين، راتبه الشهري باعتباره من الفئة الخاصة بتقسيم وظائف الدوائر الحكومية في فلسطين في من يعين بدرجة وزير من رؤساء الدوائر الحكومية، بالإضافة إلى راتب تقاعدي يتقاضاه عن فترة خدمته السابقة في الوظيفة العامة - رغم المخالفة لنص المادة الرابعة من القرار - وهو بهذه الصورة يتقاضى راتبين المصدر الأول والأساسي لهما هما (الموازنة العامة)، صحيح أن الراتب يصرف من صندوق المنافع المحددة، ولكن الأساس باعتباره موظفاً عاماً يقتطع جزء من راتبه، وجزءاً آخر من الموازنة العامة خلال سنواته في الوظيفة العامة وتدخل في صندوق المنافع المحددة في هيئة التقاعد، المادة (17) من قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005م وتعديلاته، حيث تكون نسبة مساهمة المشغل الإلزامية (9 بالمائة) من الراتب، ونسبة مساهمة المشترك الإلزامية هي (7 بالمائة) من الراتب بمجموع (16 بالمائة)، إضافة إلى باقي الاقتطاعات من الموظفين العامين، وجميعها تدخل وتتراكم داخل صندوق المنافع العامة، والتي ترحلها وزارة المالية في كل سنة مالية إلى هيئة التقاعد الفلسطينية، ألا يعد هذا الراتب التقاعدي مصدره الخزينة العامة؟ طبعاً، إضافة إلى

مصادر أخرى، وما دور هيئة التقاعد إلا القيام بالعمليات الحسابية والإدارية لتحديد الراتب التقاعدي للمتقاعد وصرفه، وهل يجوز لشخص يأخذ راتباً تقاعدياً لفترة لا تتجاوز (15) سنة قضاها في الوظيفة العامة، وآخر ما زال يعمل وينتظر وصوله إلى سن الستين ليأخذ راتبه التقاعدي من نفس المصدر؟ بالنظر إلى هذا القرار، نرى أنه مخالف للقانون رقم (11) لسنة 2004م، الخاص بنظام التقاعد للوزراء وأعضاء المجلس التشريعي والمحافظين، ومخالفة لأحكام المادة (80) الفقرة (2) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل التي فرضت قيوداً على رئيس الوزراء والوزراء، وبالتالي فإن ذلك القيد ينطبق على من في حكمهم، وكذلك مخالفة نص المادة التاسعة من القانون الأساسي التي تنص: "الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة"، باعتبار أن هذا القرار لم يساو ما بين الفئات الخاصة في تصنيف الوظائف الحكومية فيمن يعين بدرجة وزير من رؤساء الدوائر الحكومية، المنصوص عليها في المادة (9) من قانون الخدمة المدنية، ولم يخاطب إلا رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، أما باقي رؤساء الدوائر الحكومية المشابهة والذين عينوا بدرجة وزير لم يخاطبهم، وهذا يعد عدم مساواة ما بين المراكز القانونية المتماثلة، فالعدالة تقتضي المساواة بين الناس في الحقوق والواجبات العامة متى تساوت المراكز والأوضاع القانونية.

لكل ما تقدم ترى المحكمة الدستورية العليا وانطلاقاً من نص المادة (103) من القانون الأساسي المعدل، والتي تنص على: "1. تشكل محكمة دستورية عليا بقانون وتتولى النظر في: أ- دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها"، ونص المادة (27) فقرة (4) من قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006م، ترى عدم دستورية المادتين (2، 3) من القرار رقم (61) لسنة 2010م، بشأن تحديد الراتب والحقوق المالية لرئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، وعدم دستورية القرار بقانون رقم (2) لسنة 2010م، بشأن المصادقة على قرار تحديد الراتب والحقوق المالية لرئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، الصادر في مدينة رام الله بتاريخ 17/03/2010م، فيما يخص المادتين (2، 3) من القرار رقم (61) لسنة 2010م.

أما فيما يتعلق بقضية وزير الأوقاف والشؤون الدينية، وعضواً على نص المادة (22) من قانون التقاعد المدني الأردني رقم (34) لسنة 1959م، التي تحظر الجمع بين الراتب التقاعدي والراتب الشهري الذي يتقاضاه بعد رجوعه إلى وظيفة عامة. حيث يبقى قانون التقاعد الأردني أعلاه هو المطبق على موظفي القطاع العام، والذين كانوا خاضعين له، وكانوا بتاريخ 01/09/2006م على رأس عملهم وفوق سن (45). حيث تنص المادة (118) فقرة (ج) من قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005م وتعديلاته، على أن: "تتولى الخزينة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية دفع المستحقات التقاعدية للمشمولين في الفقرة (ب) من هذه المادة، على أن يتم الجمع بين كافة المدد السابقة لشغل هذه المراكز، ولا يجوز لهم الجمع بين تلك المستحقات وأي معاش أو راتب أو تقاعد أي نظام تقاعد آخر"، والفقرة (ب) تشمل أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين وفقاً لأحكام قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004م وتعديلاته.

وبما أن وزير الأوقاف والشؤون الدينية الذي عمل رئيساً للمجلس الأعلى للقضاء الشرعي، رئيساً للمحكمة العليا الشرعية، وقاضياً للقضاة الشرعيين، وقاضي شرعي من تاريخ 01/08/1993م، حتى 27/05/2014م، وهو تاريخ إحالته إلى التقاعد، حيث تم احتساب راتبه التقاعدي بمبلغ (15650) شيكل.

في تاريخ 2014/06/02م، تم تعيينه وزيراً للأوقاف والشؤون الدينية، وبما أن قانون التقاعد العام لا يسمح الجمع بين راتبين من الخزينة العامة أو هيئة التقاعد وإنما يتم صرف أحد الراتبين، وبما أن قانون التقاعد الفلسطيني قد خلا من بيان أي الراتبين الواجب احتسابه عند إعادة التقاعد إلى الخدمة المدنية، وبالتالي تم احتساب راتب الوزير له، وهو راتب أقل من الراتب الذي كان يتقاضاه بموجب قانون التقاعد الفلسطيني.

وحيث أنه من المبادئ العامة للقانون والمستقرة في المعاملات قاعدة احترام الحقوق المكتسبة والمحافظة عليها في ظل قانون أو وضع وظيفي معين لا يجوز المساس بها، وباعتبار أن الحق المكتسب هو وضع شرعي بموجبه يتحصن حق المنفعة التي حصل عليها الشخص، وتصبح محمية قانوناً من الإلغاء أو التعديل إذا كانت تلك الحقوق بالأصل هي حقوق منصوص عليها ولا تخالف نصوص أخرى، سواء نص دستوري أو قانون.

وحيث أن وزير الأوقاف والشؤون الدينية قد حصل على حق مكتسب من خلال الحصول على راتبه التقاعدي والذي هو - كما بنا - أعلى من الراتب الذي يتقاضاه بصفته وزيراً للأوقاف والشؤون الدينية، فإن المحكمة الدستورية ترى أنه من حق الوزير الحصول على الراتب الأعلى، وهو في هذه الحالة المبلغ المحدد في راتبه التقاعدي، وبالتالي الحصول على راتب الوزير مع إضافة الفارق من الراتب التقاعدي، وبأثر رجعي.

لهذه الأسباب

قررت المحكمة الدستورية العليا ما يلي:

1. لا يجوز لرئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية الجمع بين راتبه التقاعدي الذي حصل عليه بصفته موظفاً عاماً وبين راتبه الذي يحصل عليه بصفته موظفاً بدرجة وزير في دائرة حكومية تابعة للدولة، وينسحب ذلك على كافة موظفي الدولة في جميع الأحوال.
2. عدم دستورية المادتين (2، 3) من القرار رقم (61) لسنة 2010م، بشأن تحديد الراتب والحقوق المالية لرئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، الصادر بتاريخ 2010/03/17م.
3. عدم دستورية القرار بقانون الصادر عن سيادة رئيس دولة فلسطين رقم (2) لسنة 2010م، بشأن المصادقة على قرار تحديد الراتب والحقوق المالية لرئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، فيما يخص المادتين (2، 3) من القرار رقم (61) لسنة 2010م.
4. احتساب الفروقات المالية لوزير الأوقاف والشؤون الدينية ما بين الراتبين من هيئة التقاعد.