

إحالة رؤساء الوحدات الإدارية الى التقاعد والآثار المترتبة عليها

م.م عبد الحسن هادي داود الزبيدي

كلية الامام الكاظم (ع) اقسام ديالى

Referring the heads of administrative units to retirement and its implications

Assistant lecturer Abdalhasan Hadi Dawod

Abstract

The relationship between the employee and the administration is not permanent and does not end with the death of the public employee. On the contrary, the functional bond expires in many ways, including the employee's cessation of holding the public position when he reaches a certain age, or when his services acceptable for retirement reach a certain limit and may end. The employee's service ends with the expiry of a limited period that usually does not exceed forty years, and there is nothing strange about that, and everything is timed for it. The most important of which is his right to salary. Returning to the amended Law No. 35 of 2003 of the governorates that are not organized in the region, we find that he set a rule that contradicts the general rule, and devised a retirement referral system for the elected heads and members of local councils those whose years of service in the position or the council do not exceed four years, if the law stipulates that members of the councils, heads of administrative units and deputy governors who occupy their positions under the provisions of this law shall be entitled to a retirement salary of not less than 80% of the remuneration they receive under this law after the end of the term elections, or if he suffers from a disability that impedes him from performing his job duties.

المستخلص :

ان علاقة الموظف بالإدارة ليست علاقة ابدية لا تنقضي عن طريق واحد بوفاة الموظف العام, بل على العكس من ذلك فإنّ الرابطة الوظيفية تنقضي بطرق عدة , منها توقف الموظف عن شغل



Article history

Received: 18/7/2023

Accepted: 24/8/2023

Published: 30/9/2023

تواريخ البحث

تاريخ الاستلام: 18/7/2023

تاريخ القبول: 24/8/2023

تاريخ النشر: 30/9/2023

Keywords: Heads of administrative units, the retirement, Referral

الكلمات المفتاحية: رؤساء الوحدات الادارية, التقاعد , احالة.

© 2023 THIS IS AN OPEN ACCESS ARTICLE UNDER THE CC BY LICENSE



<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Corresponding author:

Assistant lecturer Abdalhasan hadi

abdalhasan.hadi@alkadum-col.edu.iq

DOI:

<https://doi.org/10.61710/q5866097>

097

الوظيفة العامة عند بلوغه سنن معينة , او عند بلوغ خدماته المقبولة للتقاعد حداً معيناً وقد تنتهي خدمة الموظف بانقضاء مدة محددة لا تتجاوز في العادة اربعين عاماً, ولا غرابة في ذلك , وكل شيء موقوت بأجله, وتلك سنة الله في خلقه وهو القائل جل في علاه ((وتلك الايام نداولها بين الناس)) ويفقد الموظف صفته كموظف عام وما كانت تستتبع من آثار أهمها حقه في المرتب وبالعودة الى قانون المحافظات غير المنتظمة في الاقليم رقم 35 لسنة 2003 المعدل, نجد أنه وضع قاعدة خالفت القاعدة العامة, وابتكر نظام الاحالة على التقاعد لرؤساء واعضاء المجالس المحلية المنتخبين, ممن لا تتجاوز سنوات خدمتهم في المنصب او المجلس أربع سنوات, إذا نص القانون على استحقاق اعضاء المجالس ورؤساء الوحدات الادارية ونائبي المحافظ الذين يشغلون مناصبهم بموجب أحكام هذا القانون راتباً تقاعدياً لا يقل عن 80% من المكافاة التي يتقاضونها بموجب هذا القانون بعد انتهاء مدة الدورة الانتخابية او في حالة إصابته بعجز يعيقه عن اداء مهامه الوظيفية.

المقدمة

شهد التنظيم الإداري المحلي في العراق الكثير من التغييرات على صعيد الواقع العملي وأبرزها التطورات الواسعة التي حصلت بعد عام 2003، وتبني الدستور العراقي مبدأ اللامركزية الإدارية، وتلاه تنظيم تلك الوحدات الإدارية من خلال قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل، وما شمله من أحكام تنظم دور الهيئات المحلية في التنظيم الإداري الذي اكتسب خصوصيته في تلك الفترة من خلال الصلاحيات الواسعة لرؤساء الوحدات الإدارية في العراق، واعتبار القائم مقام ومدير الناحية الرئيس التنفيذي الأعلى في الوحدة الإدارية (سلمان، 2019، ص 591).

ومن هنا اكتسب موضوع دراسة إحالة رؤساء الوحدات الإدارية الى التقاعد الأثر الكبير لاسيما مع خصوصية تلك السلطات التي منحها القانون لهؤلاء، وبالتالي أهمية تحديد السن القانوني الذي ويحال بعد بلوغه رئيس الوحدة الإدارية الى التقاعد مما يعني الاستغناء عن خدماته، ولا بد من توجيه الأنظار نحو أهمية هذه الدراسة وضرورتها العملية لاسيما إذ وضعنا بعين الاعتبار أن رؤساء الوحدات الإدارية في العراق يخضعون لجهة الوظيفة لقانون الخدمة المدنية ويعتبرون على ملاكها.

المبحث الأول:

الإطار المفاهيمي لإحالة رؤساء الوحدات الإدارية للتقاعد

تعدّ علاقة الموظف بشكل عام بالإدارة ليست علاقة دائمة أو أبدية لا تنتهي إلا بالوفاة، بل على العكس من ذلك قد تنتهي الرابطة العقدية من خلال طرق عديدة أهمها توقف الموظف عن ممارسة المهام الوظيفية الموكلة إليه بسبب بلوغه سنناً قانونياً حددته النصوص القانونية، أو في الأحوال التي تبلغ فيها خدماته المقبولة للتقاعد حداً معيناً (حسن، 2012، ص 123).

وبالتالي لا بد قبل الخوض في الأحكام القانونية المتعلقة بإحالة رؤساء الوحدات الإدارية الى التقاعد والآثار القانونية الناجمة عن تلك الإحالة، من تناول الإطار المفاهيمي لهذا الموضوع من خلال الوقوف على الأحكام القانونية المتعلقة ببيان مفهوم رؤساء الوحدات الإدارية (المطلب الأول)، ومن ثم نتناول مفهوم التقاعد (المطلب الثاني)، كما يأتي:

المطلب الأول:

مفهوم رؤساء الوحدات الإدارية

شكّلت النصوص القانونية التي جاء بها "قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم" الأساس القانوني لعمل الوحدات الإدارية من خلال فرض تراتبية معينة لعمل السلطات الإدارية من خلال توزيعها بين السلطة المركزية في العاصمة، وبين ممثليها في الأقاليم والوحدات المحلية غير المنتظمة في إقليم ومنها المحافظة والناحية من خلال اعتماد المشرع في الدستور العراقي مبدأ تعدد الوحدات الإدارية تفصيلاً للمركزية الإدارية، وبالتالي تعددت الإدارات المحلية كما في المادة 116 من الدستور العراقي (المادة 116 من الدستور العراقي 2005).

وبالتالي للوقوف على مفهوم رؤساء الوحدات المحلية لا بد لنا أولاً من تعريف رؤساء الوحدات المحلية (الفرع الأول)، ومن ثم الحديث عن شروط الواجب توفرها في رؤساء الوحدات الإدارية (الفرع الثاني)، وذلك على التوالي:

الفرع الأول:

تعريف رؤساء الوحدات الإدارية

يعدّ قائد الوحدة الإدارية أو رئيسها صاحب المركز الأكثر أهمية في ميدان التنظيمات الإدارية المحلية، ويلعب الدور الأبرز في تنظيم وتنمية المجتمعات المحلية في مختلف الدول التي تبنت الاحكام القانونية التي تدعم نظام اللامركزية الإدارية المحلية، كما يعدّ قائد الوحدة الإدارية أو رئيسها صاحب الصلاحيات التنفيذية العليا ضمن الوحدة الإدارية التي يتبعها، مما يعني أنه يحوز على الطابع الإداري والرسمي للمهام التي يمارسها من خلال شغله لمنصب قائد الوحدة الإدارية، أو رئيسها ومن هنا يعول عليه الكثير في تلك الازدواجية في الصلاحيات بين كونه ممثلاً للجهات المركزية من جهة والمحلية من جهة أخرى في آن معاً، مما يجعل منه صلة الوصل بين تلك السلطات، وذلك عبر القيام بدوره في الرقابة والاشراف على المجالس المحلية ومختلف الأجهزة التي تدخل في إطار سلطاته ذات الطابع التنفيذي في الوحدة الإدارية (العامري، البديري، 2012، ص 88).

ولا شك أن القانون العراقي سعى نحو تعريف رئيس الوحدة الإدارية بموجب المادة الأولى من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لعام 2008، على أنه "المحافظ، والقائم مقام ومدير الناحية (المادة الأولى من قانون المحافظات غير المنتظمة إقليم رقم 21، 2008).

وقد عرف القانون العراقي المحافظ عبر تسليط الضوء الدور الذي يقوم به من خلال كونه يمثل ((الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية)) (المادة 24 من قانون المحافظات غير المنتظمة إقليم رقم 21، 2008).

كما عرف كل من القائم مقام ومدير الناحية كذلك أنه: ((أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية وعلى ملاكها ويخضع لأحكام قانون الخدمة المدنية من حيث الوظيفة وحقوقها (المادة 23 من قانون المحافظات غير المنتظمة إقليم رقم 21، 2008) ، ويتم انتخاب القائم مقام ومدير الناحية بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، ويكون القائم مقام بدرجة مدير عام، ومدير الناحية بدرجة معاون مدير عام)) (المادة 39 من قانون المحافظات غير المنتظمة إقليم رقم 21، 2008).

وبالنظر إلى ما تقدم تتطلب القوانين مجموعة من الشروط والمؤهلات الخاصة؛ إذ لا بد من توفرها فيمن يرشح لمنصب رئيس الوحدة الإدارية نظراً لدورها المهم في ضرورة توافر

مجموعة الشروط والصفات في هؤلاء بغية تأمين ممارستهم للمهام والصلاحيات الموكلة إليهم كما ينبغي، وهذا ما نتناوله فيما يأتي من خلال البحث في الشروط التي ينبغي توافرها في رؤساء الوحدات الإدارية والتي اشترطها القانون العراقي.

الفرع الثاني:

الشروط الواجب توافرها في رؤساء الوحدات الادارية

يعدّ المنصب الإداري المتعلق برئاسة الوحدات الإدارية من أهم المناصب في إطار الإدارة المحلية؛ نظراً لحجم الواجبات الملقاة على هؤلاء في تسيير الشأن المحلي، وبالتالي لا بد من توافر العديد من الصفات والمؤهلات وأهم تلك الشروط تتلخص فيما يأتي:.

أ- الشروط العامة للترشح لمنصب رئاسة الوحدات الادارية:

مما لا شك أن رئيس الوحدة الإدارية هو نهاية الامر موظف، مما يعني أنه يشترط فيه أن تتوافر مختلف الصفات التي تطلبها النصوص القانونية في الموظف العام وسوف نتناولها فيما يأتي:

الشرط الأول:

أن يكون قائد الوحدة الإدارية أو رئيسها عراقي الجنسية، كامل الاهلية، متمماً للثلاثين من العمر في السنة التي تكون فيها الانتخابات قد تمت لاختيار رئيس الوحدة الإدارية:

ومعنى كونه عراقي؛ نظراً لأنّ تشريعات الدول لا تسمح للأجنبي ان يكون ناخباً أو منتخباً للهيئات المحلية، ويرجع هذا الامر؛ نظراً لأهمية ضمان كون المرشح لهذا المنصب ممن يمتلكون العديد من المواصفات لاسيما الانتماء الى الوطن، وتوافر الكفاءة في هؤلاء لحماية الاسرار الوظيفية، مما يعني المساهمة في إدارة الدولة وبنائها، وبالتالي إن كون المرشح لهذا المنصب الوظيفي في رئاسة الوحدات المحلية من أبناء الوحدات تلك يعني أن يكون على دراسة تامة ومعرفة بالبيئة المحيطة به (عمرية، 2014، ص 8).

وقد عدّ الدستور العراقي اكتساب الجنسية العراقية من الحقوق الأساسية التي يتمتع بها أي مواطن عراقي؛ لأنها الأساس في معنى حق المواطنة، وقد قرر هذا الدستور العراقي قاعدة

عامة لاكتساب الجنسية العراقية من خلال اعتبار أن كل من ولد لأب عراقي أو لأم عراقية هو عراقي الجنسية (المادة 18 من الدستور العراقي، 2005).

أما عن الأهلية وفق أحكام القانون العراقي تعني أن يكون الشخص متماً لسنة الثامنة عشر من العمر، دون أن يكون الشخص المرشح يعاني من إحدى العاهات العقلية، كالجنون والعتة والسفه والغفلة أو الحجر لأي سبب بالاستناد الى نصوص القانون المدني (القيسي ، 2012، ص24).

ويكون الشخص كامل الأهلية بغية ممارسة الحقوق المدنية التي منحها إياها القانون وفقاً لنصوص القانون المدني العراقي في الحالات التي يكون فيها قد بلغ سن الرشد وهو ما يزال يتمتع بكامل قواه العقلية فضلاً عن ذلك لم يحجز عليه (المادة 46 من القانون المدني العراقي ، 1951، رقم 40)، وبالتالي يكون صالح للقيام بالتصرفات والافعال القانونية وفق الطريقة المقبولة قانوناً، ومن الجدير بالذكر أن الأساس هو الأهلية التامة، والاستثناء هو عدمها وبالتالي عدم صحة التصرفات القانونية (يوسف، 1997، ص78).

أما شرط أن يكون المرشح لرئاسة الوحدات الإدارية متمماً للثلاثين من عمره فيمكن القول إن هذا الشرط يغلب عليه الطابع الشكلي من خلال سرد الشروط التي تطلبها القانون في رئيس الوحدات الإدارية، وهو سن النضج الذي يفترض أن يكون متوفراً فيمن يحمل تلك الأعباء والمهام التي يقوم بها هؤلاء (الخليلة، 2009، ص 97).

الشرط الثاني:

أن يكون صاحب مؤهل عملي من خلال ضرورة كون رئيس الوحدة الإدارية من الحائزين على درجة البكالوريوس أو الشهادات التي تعادل تلك الدرجة وذلك في وقت ترشحه لهذا المنصب:

وإن هذا الشرط ضروري لا يمكن الاستعاضة عنه بسبب الأعباء والمهام الملقاة على عاتق هؤلاء والتي تفرض على رئيس الوحدات الإدارية أن يكون على قدر من التعليم والعلم والدراية بالقوانين والأنظمة والتعليمات والخطط والبرامج ولا أقل من أن يكون هؤلاء من أصحاب تلك الدرجة العلمية، فضلاً عن ضرورة كون الشخص المرشح من أجل هذه المهمة من الشخصيات القيادية؛ إذ تتوفر في تلك الشخصية المؤهلات لحمل المهوم المحلية والقدرة الخاصة على معالجتها وتقديم الخدمات الكفيلة بالنهوض بالمجتمع المحلي وهذا الأمر دفع

البعض لانتقاد مجرد اشتراط المؤهل العملي بالبيكالوريوس دون الالتفات إلى موضوع التخصص وبالتالي نجد أن المشرع لم يركز على ضرورة كون المرشح لذلك المنصب من أصحاب الشهادات العلمية في القانون والإدارة العامة والإدارة المحلية، ومن هنا أكد المشرع العراقي في قانون المعهد الإداري بما يكمل هذه الخطوة من خلال السعي إلى التأكيد على أهمية تدريب وتأهيل رؤساء الوحدات الإدارية وتنظيم الدورات للقادة الإداريين (المادة الثانية من قانون المعهد الإداري، 1986، رقم 37).

فضلاً عن أن المادة رقم (8) من القانون سابق الذكر قد اشترطت فيمن يتولى منصب مدير الناحية ضرورة كونه حاصل على درجة البكالوريوس في القانون.

كما نص قانون (انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم 12 لعام 2018 المعدل)، وهو ما يعدّ خطوة متقدمة على التشريعات والأنظمة التشريعية التي نظمت استلام منصب رؤساء الوحدات الإدارية في العراق، والتي اشترطت ضرورة ان يكون مدير الناحية متخرجاً من المعهد الإداري وحاصل على البكالوريوس في القانون.

الشرط الثالث:

أن يكون المرشح لمنصب رئيس الوحدات الإدارية من يشهد له بالتحلي الاخلاق العالية والسمعة الجيدة:

يظهر هذا الامر من خلال توجه المشرع العراقي من خلال أحكام المادة السابعة من (قانون الخدمة المدنية رقم 24 ، 1960) ، التي نصت على ضرورة أن يكون المرشح من أصحاب الاخلاق الحسنة الذين لم يحكم عليهم بجرم جنائي غير سياسي أو جنحي يمكن أن يخل بالشرف والأمانة ومنها عدة جرائم أهمها (إساءة الأمانة والاختلاس أو التزوير أو الاحتيال)، أراد المشرع من هذا الشرط ضرورة التأكيد على أن يكون المرشح لمنصب رئاسة الوحدات الإدارية من أصحاب السيرة الجيدة، والسلوك القويم، ومن باب أولى أن لا يقبل ترشح أي شخص ممن هو محكوم عليه بأي جنائية أو الجنح التي تخل بالثقة والأمانة، حيث تتنافى تلك الصفات مع ما اشترطه المشرع من حسن السيرة والاستقامة، وذلك لأن السماح بوصول أشخاص من أصحاب السوابق الاجرامية أمر له من النتائج الكارثية ما له على المجتمع المحلي عموماً لاسماً تلك المناصب القيادية التي لها تأثير على المحيط، مما يساهم في نشر الجريمة وعدم الاستقرار.

ونحن نرى أن جرائم الاختلاس هي من أخطر الجرائم؛ إذ تخل بالنزاهة والتي ينبغي التركيز عليها حيث من غير الممكن تسليم مقادير الأمور لأشخاص من ذوي السوابق الجنائية كونهم قدوة لغيرهم من أفراد المجتمع المحلي، فضلاً على وصمة عار المساس بالأموال العامة يجب ألا يكون قابلة للمحو على مر الزمان وعلى مدى الأيام.

ب- الشروط الخاصة للترشح لمنصب رئاسة الوحدات الإدارية

ت- من المهم أن نشير بداية الى أن خصوصية منصب رئيس الوحدة الإدارية تقتض ضرورة خص المرشحين لتلك المهام بالعديد من الشروط المهمة والضرورية بالنظر لخصوصية المهام التي أوكلها القانون لهؤلاء:

افترض القانون العراقي فيمن يترشح لمنصب المحافظ ضرورة "استيفاء الشروط المطلوبة التي اشترطها في عضو مجلس المحافظة، وقد ركّز بشكل خاص على ضرورة أن يكون المحافظ من الحاصلين على الشهادات الجامعية أو ما يماثلها (الفقرة أولاً من المادة 25 من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21، 2008).

وكذلك اشترط التشريع العراقي بموجب (قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم) ضرورة كون المرشح لمنصب القائم مقام ومدير الناحية حاملاً للشهادة الجامعية (الفقرة ثانياً من المادة (39) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21، 2008)، وهي تتركز فضلاً عن ما ذكرناه سابقاً النقاط الآتية:

الشرط الأول: الطابع المحلي لرؤساء الوحدات الإدارية:

هذا الشرط يفترض ضرورة أن يكون المرشح لمنصب المحافظ ينتمي الى المحافظة، وذلك وفق سجلات الأحوال المدنية، وفي حال عدم توفر هذا الشرط يمكن أن يكون المرشح مقيماً بشكل دائم في تلك الوحدة الإدارية "المحافظة" التي يترشح لرئاسة الوحدة الإدارية فيها أو على الأقل مقيماً بشكل مستمر مدة عشر سنوات على ألا تكون إقامته فيها لأهداف تتعلق بتغيير التوزيع الديمغرافي (البند رابعاً من المادة الخامسة من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21، 2008).

ومن الجدير بالذكر هنا إن الطابع المحلي في اختيار قائد الوحدة الإدارية وطغيانه على الطابع المركزي وذلك من خلال طريقة اختيارهم من ضمن النطاق الإداري نفسه وبالتالي يعدّ الممثل الشرعي لسكانه، يجعله ملمماً بمتطلبات تلك المنطقة، مما يعني كون قائد الوحدة

الإدارية أو ممثلها يكسب كل من الطابع التمثيلي والتنفيذي للمهام التي توكل اليه، هذا ما يميزه عن اعتباره مجرد موظف تابع للسلطة المركزية غاية اهتمامه حماية رضا القيادات المركزية عن أدائه.

هذا ما تنبته له المشرع العراقي عبر ما أشار اليه المشرع الدستوري في العراق على كون قائد الوحدات المحلية ينتمي للمجتمع المحلي من خلال النص على تبويئ المحافظ المركز التنفيذي الأسمى والاهم في تلك الوحدة الإدارية وهذا الامر بهدف تسهيل القيام بالمهام والصلاحيات القانونية التي خولها إياه مجلس المحافظة(المادة 122 من الدستور العراقي، 2005).

فضلاً عن الى ذلك نجد أن هذا الاتجاه هو ذات المسار الذي تبنته النصوص التشريعية التي صدرت تباعاً للدستور العراقي الحالي، وعلى رأسها ((قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم)) من خلال تقسيم الوحدات الإدارية للعديد من المستويات هي "المحافظة"، و"القضاء"، و"الناحية"، وكذلك عدّ رؤساء الوحدات الإدارية وهم "المحافظ" والقائم مقام" و"مدير الناحية"، من أعلى السلم الإداري للوظائف ذات الطابع التنفيذي في إطار الجهة الإدارية المحلية التابعة له، وضمن الملاك نفسه وبالتالي خضوعه للنصوص القانونية التي جاءت بها أحكام قانون ((الخدمة المدنية))، وهذا الامر ينطبق على كل ما يتعلق بالوظيفة العامة أو أحكام الحقوق الخاصة بتلك الوظيفة، وبما لا يمكن أن يتعارض مع النصوص القانونية التي جاء بها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم (المادة 23 من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 2008، 21).

الشرط الثاني:

ألا يكون المرشح لمنصب رئاسة الوحدات الإدارية ينتمي للقوات المسلحة أو الأجهزة ذات الطابع الأمني أو قاضياً، وذلك في الوقت الذي يترشح لهذا المنصب.

وقد اشترط الجزء الأول من هذا الشرط ((قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008 المعدل)) بموجب الفقرة خامساً من المادة الخامسة بالنسبة للمحافظ، ولعلّ الهدف من منع هؤلاء من شغل المناصب السياسية المتعلقة برئاسة الوحدات الإدارية هو ضرورة تحييد القطاع المحلي والإداري عن العمل العسكري وخصوصيته؛ إذ جل اهتمام المنتسبين للقوات المسلحة الاهتمام بشؤون الجيش والدفاع بعيداً عن الإدارة المحلية بشكل

خاص، والانخراط بالجانب السياسي بشكل عام وهو أمر تقتضيه طبيعة الحياد الذي يميز المؤسسات العسكرية والدفاعية ما أكد عليه الدستور العراقي (المادة التاسعة/البند أولاً الفقرة ج من الدستور العراقي، 2005).

وكذلك الغاية المتوخاة من حرمان من يتولى منصب القضاء من ترشيح نفسه لمنصب رئيس الوحدة الإدارية في بلدنا؛ وذلك لضرورة الحفاظ على "مبدأ الفصل بين السلطات" هذا الأمر في غاية الأهمية لإبعاد السلطة القضائية بعيداً عن التدخلات السياسية، وأحزابها، مما يضمن استقلال القضاء على أتم وجه (سلمان، ، 2019، ص599).

الشرط الثالث: أن لا يكون المرشح لمنصب قيادة الوحدة الإدارية قد صدر بحقه حكم قضائي بسبب الإثراء غير المشروع سواء أكان هذا الإثراء على حساب الوطن أو على حساب المال العام (المادة الخامسة البند خامساً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21، 2008).

من تلك الجرائم كل ما له علاقة باختلاس المال العام أو سرقة بصورة غير مشروعة ومنه ما جاء به قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل منها الجرائم التي تمس الأموال العامة وجرائم الاختلاس وسرقة الأموال العامة والرشوة، وكل الأفعال الجرمية التي تتضمن عمليات الكسب خارج إطار الشرعية.

ومن الجدير بالذكر أن الحكم في تلك المسائل لا بد أن يكون حكماً نهائياً، بالتالي لا بد أن تكون تلك الأفعال المجرمة من الأفعال الثابتة بحقه، وبالتالي يتمكن الاحتجاج بهذا الحكم تجاه المرشح لمنصب رئاسة الوحدة الإدارية حتى يتم رفض الطلبات المتعلقة بتورطه بإحدى تلك الجرائم.

الشرط الرابع: أن لا يكون المرشح لقيادة الوحدة الإدارية أحد المشمولين بأحكام وإجراءات المساءلة التي تخص أعضاء حزب البعث:

وهذا الشرط الذي ورد في قانون المحافظات غير المنتظمة في الإقليم جاء استكمالاً لما جاء به الدستور العراقي لعام 2005 والذي حظر بموجب نص المادة السابعة منه كل العاملين والمنتمين إلى حزب البعث من العمل السياسي في العراق (الفقرة أولاً من المادة السابعة من الدستور العراقي ، 2005).

المطلب الثاني:

مفهوم التقاعد

إن التقاعد عكس حقيقة النظام الاجتماعي والمنظمة التي يقوم عليها العمل على اختلاف نوعه وأهميته، وإن مفهوم التقاعد من المفاهيم الحديثة بشكل نسبي والتي أخذت بها الدول، كان وسيلة لرفع الظلم والقسوة عن العاملين والموظفين من خلال إنصافهم، حيث كانوا يحرمون من وظائفهم لمجرد انخفاض قدرتهم الإنتاجية بسبب تدهور أوضاعهم الصحية أو كبر سنهم (ناجي، 2019، ص7).

ولبيان ماهية التقاعد سنتناول من خلال المطلب هذا تعريف التقاعد (الفرع الأول)، ثم نتناول أنواع التقاعد (الفرع الثاني)، على النحو الآتي:

الفرع الأول:

تعريف التقاعد

إن التقاعد يشير الى "السن القانونية؛ إذ يتوقف فرد ما عن العمل، أو ينسحب منه بصورة دائمة"، وينظم التقاعد في العراق أحكام القانون رقم 9 لعام 2014 المتضمن قانون التقاعد الموحد، والذي يتضمن مختلف الأحكام القانونية المتعلقة بضمان حقوق وفرض الالتزامات على العراقيين فيما يتعلق بالتقاعد وتصفية الحقوق الخاص بالعاملين التابعين للدولة ومن أفرج القطاع العام وأصحاب الخدمات العامة.

أولاً: التقاعد لغة: أصله من الفعل "قعد"، والقيود على عكس أو النقيض من القيام، و"قعد"، معناها جلس من المصدر "قيام"، و"قعد عن الامر": تأخر عنه أو تركه، و"قعد عن كذا"، حبسه عنه (ابن منظر، 1968، ص 357). أما في المعجم الوسيط "تقاعد عن الامر"، أي لم يهتم به، ويقال: "تقاعد بفلان والموظف عن العمل": "أحيل الى المعاش (مجمع اللغة العربية، 1972، ص 748).

ثانياً: التقاعد اصطلاحاً: التقاعد في الاصطلاح القانوني يقصد به "وضعية قانونية بخصائص محددة وشروط معروفة، هو حالة من حالات إنهاء علاقة العمل (يكن، بدون سنة طبع، ص32)، وهو كذلك "ختم أو انقضاء الزمن المحدد للعمل المهني الخاص بالعامل أو الموظف، والتقاعد كذلك يفترض كونه ينهي علاقة العمل بشكل طبيعي، وبالتالي التقاعد يمثل

السبب أو الحالة التي نص عليها القانون لانقضاء العلاقات التي تنشأ عن العمل (أهمية ، 2002، ص 340).

الفرع الثاني

حالات التقاعد

هناك ارتباط وثيق بين التقاعد والوظيفة بصورة أكثر وضوحاً من ارتباط التقاعد بالعمل، إذ أنّ من يتقاعد يغادر وظيفته في الحال التي يصل الى سن معين، حيث لا يمكن أن يبقى موظفاً طول عمره، إذ إنّ المهام الوظيفية تتطلب قدرات في العقل والجسم، وتلك القدرات كما لا تتوفر فيمن هم دون السن القانوني لا تدوم لدى البالغين، كما أن التشريعات والأنظمة القانونية قد حددت سناً معينة للقبول في الوظيفة، حددت السن الذي تنتهي فيه قدرة الشخص على تقديم الخدمات المرتبطة بالوظيفة (جعجع، 2002، ص 29).

أما الجانب الاجتماعي للتقاعد يقوم على أساس الضمان الاجتماعي، إذ إنه ونظراً لاعتبارات الوظيفة وحرصاً على أن الموظف قد خدم الدولة في طور شبابه فهو جدير أن يكافأ في طور عجزه فقد أخذت الحكومات بنظام التقاعد حيث تضمنت للموظف ضرورات الحياة له ولأولاده في شيخوخته، حيث تلزم الجماعة بنظام التقاعد الذي يتضمن من جهة حماية مصلحة العامل ومن جهة أخرى رعاية للمصالح العامة من حيث إفساح الظروف للأجيال القادمة في تحمل المسؤوليات والقيام بواجباتها في قيادة المجتمع والقيام بالأعباء في إدارة الدولة ومن هنا يتضح الأساس القانوني للتقاعد كحق مهني واجتماعي للعمال، وهو حق يلقي القبول في مختلف التشريعات على اختلاف مذاهبها ونظمها على الصعيد السياسي والاقتصادي مما يعني تأثر هذا النظام بالفلسفة الخاصة بالدولة وبالتالي تختلف أحكامه من دولة إلى أخرى، وباختلاف قطاعات النشاط ومدى فلسفة الدول وتطبيقها.

ويستحق الموظف العام في العراق التقاعد في الحالتين الآتيتين:

لقد ميز المشرع العراقي في قانون التقاعد المدني رقم (33) لسنة 1966 الملغى بين نوعين من انواع الاحالة على التقاعد، هما:-

اولاً: الاحالة الجوازية

ثانياً: والاحالة الوجوبية

كذلك فان موقف المشرع العراقي لم يتغير تجاه الاحالة على التقاعد عند صياغة قانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة 2007 الجديد حيث انه ميز ايضاً بين نوعين من الاحالة، والتي تتحدد في الاحالة الجوازية والاحالة الوجوبية.

المبحث الثاني:

النظام القانوني لإحالة رؤساء الوحدات الإدارية للتقاعد والآثار المترتبة عليها

رسمت النصوص القانونية في العراق بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في الأقليم الملامح العامة لنشاط الجهات الإدارية المحلية ومجالسها وحدد الخطوط العامة لمهامها، عبر إعطاء السلطات والصلاحيات التي نص عليها القانون وفرضها الواقع العملي التي لها ارتباط بتسيير النشاط المحلي والقيام به على أتم وجه إمعاناً في تطبيق اللامركزية الإدارية.

وقد تأكد هذا الأمر من خلال منح رؤساء الوحدات الإدارية تلك الصلاحيات للقيام بالأعباء الموكلة اليهم من خلال اعتبار قائد الجهة الإدارية المحلية هو السلطة الرئاسية الأعلى ذات الطابع التنفيذي ضمن تلك الجهة الإدارية، وذلك من خلال اشتراط كونه من ذوي الشهادات والخبرات، مما يعني كون قائد الوحدة الإدارية ليس معيناً من السلطات المركزية وإنما هو منتخب من الوحدة الإدارية التي يرأسها (سلمان، 2019، ص 619).

وسوف نتباحث في هذا الفصل في النظام القانوني لإحالة رؤساء الوحدات الإدارية للتقاعد (المطلب الأول)، ومن ثم نتناول الآثار المترتبة على إحالة رؤساء الوحدات الإدارية للتقاعد (المطلب الثاني)، وفق الآتي:

المطلب الأول:

النظام القانوني لإحالة رؤساء الوحدات الإدارية للتقاعد

لم يتضمن قانون المحافظات غير المنتظمة في الاقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل، نصوصاً تشريعية خاصة بإحالة رؤساء الوحدات الإدارية الى التقاعد، وإنما يمكننا أن نجتمع تلك الاحكام من النصوص التشريعية المتفرقة وذلك من خلال الرجوع إلى أحكام قانون الخدمة المدنية العراقي 24 لسنة 1960، وقانون التقاعد الموحد رقم 9 لعام 2014.

وسوف نتناول تلك الاحكام من خلال البحث عن شروط الإحالة الى التقاعد (الفرع الأول)، ومن ثم نتناول الطبيعة الخاصة لتقاعد رؤساء الوحدات الإدارية (الفرع الثاني)، وذلك على التوالي:

الفرع الأول:

شروط الإحالة الى التقاعد

إن الإحالة الى التقاعد وفق قانون التقاعد الموحد قد تكون بناء على نص القانون من خلال تحقق مجموعة من المحددات القانونية حيث ترتأبها النصوص القانونية، وهنا يطلق عليه بالإحالة الوجوبية من خلال فرض الإحالة الى التقاعد في حالات هي:

الشرط الأول: إكمال الموظف السن الذي افترضه القانون للإحالة إلى التقاعد من دون الالتفات الى المدة التي قضاها في الخدمة العامة:

والسن القانونية للإحالة الى التقاعد هي سن ثلاثة وستون وفق أحكام المادة العاشرة/ البند أولاً من قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014، وهنا يحال وجوباً الموظف العام -ومنهم رؤساء الوحدات الإدارية- الى التقاعد في حال بلغوا تلك السن دون النظر الى مدة الخدمة التي قضاها -رئيس الوحدة الإدارية- إذ نعدّ تلك المدة حين البحث في الحقوق ذات الطابع المالي حيث تتوجب له والمترتبة على التقاعد، وبالتالي يستحق راتباً تقاعدياً في الأحوال حيث تفوق مدة خدمته عن (15)، خمس عشرة سنة، ويستحق المكافأة التقاعدية حينما تقل عن ذلك.

وقد منح المشرع العراقي السلطة لرئاسة مجلس الوزراء وفق اقتراح يتقدم به الموظف صاحب الاختصاص والصلاحية أو الرئيس الخاص بالجهة الإدارية التي لا ترتبط بوزارة أو المحافظ الحق بإمكانية أن يمدد الخدمة الخاصة بالموظف موعداً ما لا تفوق مدته عن ثلاث سنوات وذلك في الحالات التي يكون فيها الموظف قد أكمل السن التي حددها القانون للإحالة الى التقاعد وذلك مع مراعاة الحالات التي تقتضيها الضرورة لتحقيق الغايات العامة من ندرة الاختصاص وكذلك نوعية الوظيفة فضلاً عن الحاجة الى الخدمات التي يقدمها وضرورة الاستمرار في تقديمها (المادة 11 من قانون التقاعد الموحد رقم 9، 2014).

الشرط الثاني: أن يصدر قراراً عن اللجنة ذات الطابع الرسمي صاحبة الاختصاص الطبي بما يفيد أن الموظف غير صالح للمهام أو الخدمات العامة:

في هذه الحالة تكون الإحالة الى التقاعد من خلال نص المادة (10/البند ثانياً) من قانون التقاعد الموحد رقم (9)، لسنة 2014، والناتج عن الإصابة بمرض أو إصابة لحقت بالموظف أو برئيس الوحدات الإدارية، مما يعني أنه أصبح غير قادر على الاستمرار في أداء الواجبات الوظيفية، الامر الذي يعد معه قرار اللجنة المتعلق بعدم صلاحية العامل أو الموظف للاستمرار في الخدمة يعدّ ملزماً للجهة الرئاسية التي يتبعها الموظف أو الدائرة الذي يشغل وظيفة ضمن ملاكها (المادة (10/البند ثانياً) من قانون التقاعد الموحد رقم ، (9) ، (2014).

وهذا ما جاءت به المادة (28) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لعام 2008 من حكم يشابه لما ورد في قانون التقاعد الموحد من خلال إحالة المحافظ الى التقاعد في أصابه عجز عن القيام بالمهام الموكلة إليه بسبب إصابته بعوارض صحية تمنعه من ممارستها مما يعني ضرورة أن يتم إحالته الى التقاعد وهنا يجب على المجلس العمل على انتخاب محافظ جديد (المادة (28) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 ، (2008).

الشرط الثالث: وفاة رئيس الوحدة الإدارية

مما لا ريب فيه أن الموت هو أمر واقع يفرض قطع الصلة بين الإنسان والحياة وكل ما يتعلق بأساليب الحياة ومنها الرابطة الوظيفية، إذ إنه إذا توفى الموظف عموماً فهو محال الى التقاعد بحكم القانون، وتثبت الوفاة الحقيقية بموجب شهادة الوفاة تصدر عن الجهات التي حولها القانون تلك الامكانية، كما تثبت الوفاة الحكيمة من خلال إصدار المحكمة صاحبة الاختصاص حكماً قضائياً يقرر تلك الوفاة (المادة الأولى من قانون تسجيل الولادات والوفيات العراقي رقم 148 ، 1971).

ومن هنا أشار قانون المحافظات غير المنتظم بإقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل بشكل ضمنى إلى كون الوفاة من العوامل حيث ينجم عنها انقضاء العلاقة الوظيفية لرؤساء الوحدات الإدارية، من خلال النص على استحقاق الورثة الشرعيين لرئيس الوحدة الإدارية للراتب التقاعدي وفق أحكام قانون التقاعد الموحد الذي يسري على هذا الامر، وذلك دون الالتفات

الى المدة التي قضاها في الخدمة العامة، حتى ولو كانت أقل من 15 سنة، وتعتبر أنه قد قضى تلك المدة في الخدمة المحلية مما يعني إعفاء تلك المدة المضافة من التوقيفات التقاعدية (القيسي، 2012، ص162).

جاءت المادة 18 /ثالثاً-2 من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 لتنص على أنه: "يستحق الورثة الشرعيون وفق قانون التقاعد الموحد الراتب التقاعدي لأعضاء المجالس ورؤساء الوحدات الإدارية ونائب المحافظ في حالة وفاته أو استشهاده أثناء مدة العضوية (المادة 18/ثالثاً-2 من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 ، 2008)."

الفرع الثاني:

الطبيعة الخاصة لتقاعد رؤساء الوحدات الإدارية

سوف نسلط الضوء من خلال هذا الفرع على الاحكام التشريعية بالطبيعة الخاصة لتقاعد رؤساء الوحدات الإدارية من خلال توجيه الأنظار نحو هذه الطبيعة من خلال عدة نقاط، أهمها أن تقاعد رؤساء الوحدات الإدارية يتميز عن انتهاء الدور الانتخابية، فضلاً عن أن إحالة رؤساء الوحدات الإدارية الى التقاعد يكتسي طابعاً خاصاً، وأخيراً، إحالة رؤساء الوحدات الإدارية الى التقاعد بناء على طلب خاص، كما يأتي.:

أولاً: تقاعد رؤساء الوحدات الإدارية يتميز عن انتهاء الدورة الانتخابية

تنتهي خدمة القائم مقام ومدير الناحية عند انقضاء الميعاد المحددة لدورة الانتخابات ما يماثل مدة أربع من السنوات التقويمية، وفق أحكام المادة (48) من قانون انتخابات مجالس المحافظات والقضية رقم 12 لسنة 2018 (المادة 48 من قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم 12، 2018).

هذا الامر يحسب للمشرع العراقي الذي حدد مدة خدمة القائم مقام ومدير الناحية من خلال سقف زمني معين، وهذا الامر جديد ما أتى به القانون العراقي على عكس القانون السابق الذي كان يحدد تعيينهم وإنهاء خدمتهم بموجب مرسوم جمهوري يتم إصداره بعد الاقتراحات التي يتقدم بها الوزير المختص (المادة رقم (13/ثانياً)، و (14) من قانون المحافظات الملغى).

كذلك إن المشرع العراقي فضلا عن تحديد السقف الزمني لخدمة رئيس الوحدة الإدارية من القائممقام أو مدير الناحية، كذلك مدد خدمة كل منهما بعد انتهاء مدة الدورة الانتخابية للمجلس من خلال النص في المادة (30) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل، على استمرار المحافظ ورؤساء الوحدات الإدارية في القيام بتصريف الأمور اليومية بعد انقضاء مدة الدورة الانتخابية للمجالس ريثما يتم انتخاب من يخلفهم من قبل المجالس الجديدة (راجع نص المادة 30 من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 ، 2008).

هنا لا بد أن انقضاء تلك المدة التي نصّ عليها المشرع العراقي والمحددة بأربع سنوات تقويمية في الاستمرار بعمل رئيس الوحدة الإدارية هو من قبيل الاستثناء، وهو ما عده البعض مأخذاً على المشرع العراقي وخطأ في الصياغة القانونية لنص المادة (30) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم، إذ اختار المشرع العراقي مصطلح "بعد انتهاء الدورة الانتخابية"، وليس بعد انتهاء مدة الدورة الانتخابية، كما أن القانون العراقي لم يوضح في نص المادة المذكور ما المقصود بـ "تصريف الأمور اليومية بعد انتهاء مدة الدورة الانتخابية للمجالس المحلية"، وقد أجاب عن ذلك مجلس شورى الدولة العراقي من خلال ما صدر عنه في إحدى أحكامه عبر بيان أن "تصريف الأمور اليومية لا يتضمن اتخاذ القرارات المهمة التي ترتب التزامات على الوحدة الإدارية ومنها إبرام العقود، أو القيام بالمشاريع الجديدة وتنفيذها، وكذلك أي تغييرات جوهرية (القرار الصادر عن مجلس شورى الدولة العراقي بالرقم 2009/76 ، 2009).

الأمر الذي يفترض أن تسيير الاعمال اليومية من جهة رؤساء الوحدات الإدارية بعد انتهاء دورة المجلس المحلي هو الغاية التي أرادها المشرع ليكون أكثر ديناميكية فيما يتعلق بسد النقص الحاصل.

ثانياً: إحالة رؤساء

الوحدات الإدارية الى التقاعد يكتسي طابعاً خاصاً:.

إنّ علاقة الموظف بالإدارة العامة لاسيما رؤساء الوحدات الإدارية من العلاقات التي أضفى عليها القانون العراقي الكثير من التمييز، وإن كان الأصل العام أن تلك العلاقة لا يمكن أن تستمر الى الابد، وعلى النقيض من هذا حيث تنقضي الرابطة الوظيفية في حالات معينة حيث يبلغ فيها الموظف سنّاً قانونياً معيناً، أو في الأحوال التي تبلغ خدماته حداً معيناً (حسن، 2012، ص 123).

لكن المشرع العراقي من خلال قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 قد خالف القاعدة العامة التي تقضي بانتهاء خدمة الموظف العام بانقضاء مدة محددة قد لا تتجاوز في العادة أربعين عاماً، وبالتالي ما يستتبع تلك القاعدة من نتائج قانونية أهمها ما يتعلق بالمرتب وسواه من الحقوق الأخرى المتعلقة بالتقاعد (الحلو، 1996، ص366).

لعل النظام الذي ابتكرته النصوص القانونية في العراق من خلال القانون فيما يخص إحالة رؤساء الوحدات الإدارية الى التقاعد وكذلك الأعضاء المنتخبين ممن لا تتجاوز سنوات الخدمة في المنصب المذكور أربع سنوات ميلادية، من خلال نص القانون على كون أعضاء المجالس ورؤساء الوحدات الإدارية ونائبا المحافظ الذان يشغلان المناصب الموكلة إليهما بموجب أحكام القانون يستحقان راتباً تقاعدياً لا يقل عن 80% من المكافأة التي يتقاضونها بموجب هذا القانون بعد انتهاء الدورة الانتخابية أو في حالة إصابته بعجز يعيق أداء مهامه (المادة 18/ثالثاً-ب-1) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 ، 2008 .

انتقد شراح القانون تلك الاحكام التي جاءت بها المادة كونها تتناقض مع قانون التقاعد الموحد والمادة رقم (21) الفقرة أولاً منه والتي تنص على حكم قانوني مفاده أن يستحق الموظف الذي تتم إحالته الى التقاعد في الأحوال حيث يكون قد قضى خدمة تقاعدية لا تقل عن خمس عشرة عاماً مما يعني عدم صرف الراتب التقاعدي الا في الأحوال التي يكمل فيها خمسين سنة من العمر، وفي جميع الأحوال لا يصرف له عن المدة التي سبقت مرحلة إكمال السن المذكورة ما عدا حالات الوفاة والاستشهاد والاحالة الى التقاعد لأسباب صحية وكذلك المحالين الى التقاعد وفق أحكام البند ثانياً من المادة 11 من قانون التقاعد (المادة 21 من قانون التقاعد الموحد رقم 9 ، 2014).

ثالثاً: إحالة رئيس أو قائد الوحدات الإدارية الى التقاعد بناء على طلب خاص

أجاز المشرع العراقي بموجب ((قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 24 لسنة 1960)) المادة (40)، منه أن يطلب الموظف الذي يطلب الإحالة الى التقاعد وذلك بموجب طلب تحريري يبين فيه المبررات القانونية التي يعتمد عليها في طلب الإحالة، وإن كانت تلك الأسباب القانونية التي تقدم بها متوفرة يجب حينها قبول الطلب وذلك في مده لا تتجاوز (30) يوماً (المادة 40 من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 24 ، 1960).

ومن الملاحظ أنّ تطبيق تلك المادة قد يصطدم بالعقبات؛ إذ إنّه لا يمكن الحديث عن الجهة التي يقدم إليها رؤساء الوحدات الإدارية طلب الإحالة المبكرة الى التقاعد وفق ما جاءت به تلك المادة.

رابعاً: الطبيعة الخاصة لخدمة رئيس الوحدة الإدارية لأغراض التقاعد

أكدّ المشرع العراقي بموجب نص المادة (48) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، الطبيعة الخاصة من خلال احتساب المدة التي يقضيها المحافظ ورؤساء الوحدات الإدارية في القيام بالأعمال والخدمات مدة خدمة فعلية وذلك من أجل تطبيق الأحكام القانونية المتعلقة بالعلاوات والترفيعات والاحكام الخاصة بالإحالة الى التقاعد(المادة 48 من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21، 2008).

المطلب الثاني:

الآثار المترتبة على إحالة رؤساء الوحدات الإدارية للتقاعد

مما لا شك فيه أنّ إحالة رؤساء الوحدات الإدارية إلى التقاعد له الكثير من الآثار ذات الطابع المالي والعملي والتي تشكل أهم ما يترتب على انتهاء العلاقة القانونية بين هؤلاء كممثلين للوحدات المحلية وحاملين للهموم المحلية من جهة ومن جهة أخرى يترتب عليها العديد من الضمانات المالية والتعويضات التي يحوزها رؤساء الوحدات الإدارية.

سوف نتحدث عن تلك الآثار المتمثلة أولاً في توقف رؤساء الوحدات الإدارية عن ممارسة مهامهم (الفرع الأول)، ونعرج بعدها على البحث في الاستحقاقات المالية المترتبة على التقاعد في (الفرع الثاني)، على النحو الآتي:

الفرع الأول:

توقف رؤساء الوحدات المحلية عن ممارسة مهامهم

يتم إنهاء العلاقة الرسمية في إطار الوظيفة العامة التي تجمع رئيس الوحدات الإدارية بها بقرار الإحالة الى التقاعد، وبذلك تنتهي الحياة الوظيفية لرئيس الوحدات الإدارية، أو بمعنى آخر ينتهي تقديم الخدمات العامة حيث يقوم بها هؤلاء وكذلك التوقف عن القيام بالواجبات المنوطة بهم، إلا ما تعلق منها بواجب الحفاظ على السر الوظيفي، ويفقد صفته تلك، وإنّ إحالة رؤساء الوحدات الإدارية الى التقاعد يترك فراغاً وظيفياً بالنسبة لهذا المنصب الذي كان يشغله، وفي الواقع تسعى الإدارة الى توظيف مستخلفين محل قرارات الإحالة الى التقاعد؛ لأنها

تعلم تاريخ مغادرة هؤلاء دون أي إنكار لأثر ذلك في الخدمات التي يمكن تقديمها في هذا المرفق العام (ريقت، 2015، ص 39).

ومن الجدير بالذكر أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل لم يحدد بشكل صريح من يتولى رئاسة الوحدات المحلية في القضاء والناحية في حال توفي القائم مقام أو مدير الناحية، على الرغم من أن المادة (40) قد تناولت حالات سدّ النقص في حال غياب القائم مقام أو مدير الناحية من خلال التأكيد على أن يحل أحد مديري الناحية التابعة للقضاء في الحالات حيث يغيب فيها القائم مقام بناء على تكليف المحافظ (الفقرة أولاً من المادة 40 من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 ، 2008)، وعندما يغيب مدير الناحية يقوم القائم مقام بغية استمرار مهامه ليعين أحد مدراء النواحي في القضاء لينوب عنه في تلك المهام (لفقرة ثانياً من المادة 40 من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 ، 2008).

الفرع الثاني:

الاستحقاقات المالية المترتبة على التقاعد

يترتب على التقاعد فضلاً عن انقضاء العلاقة العملية بين رؤساء الوحدات الإدارية والعمل الذي كانوا يقومون به العديد من الآثار المالية المترتبة على الإحالة الى التقاعد وأهم تلك الاستحقاقات المالية نسوقها فيما يأتي:

أولاً: استحقاق الرواتب التقاعدية

يعدّ الراتب التقاعدي أهم الحقوق التقاعدية التي يحصل عليها رؤساء الوحدات الإدارية في حال إحالتهم الى التقاعد، وهو عبارة عن ((مبالغ تكون على شكل إيرادات دورية منتظمة يستلمها المتقاعد أو عياله بشكل شهري طول مدة استمرار الأسباب التي نجم عنها استحقاق تلك المبالغ (محمد، البديري، 2015، ص 125)).

ويعدّ الراتب التقاعدي أكثر الحقوق المادية أهمية وأبرزها التي تنجم عن الحالة القانونية للتقاعد على اعتبار أن الراتب التقاعدي يمثل الاستقرار المادي للموظف بعد انقضاء ارتباطه بالوظيفة التي كان يشغلها، ويستحق الراتب التقاعدي في الاحوال التي نص عليها قانون التقاعد متى كان مستوفياً لشروط استحقاق الراتب التقاعدي، ويختلف مقداره باختلاف مدة خدمة الموظف التقاعدية، ومقدار الراتب الذي يتقاضاه خلال حياته الوظيفية.

نص التشريع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 على الحالات التي يمنح فيها رؤساء الوحدات الإدارية الذين شغلوا تلك المناصب بعد تاريخ 2003/4/9 راتباً تقاعدياً، ولم يحدد المشرع العراقي ما المقصود بهذا الراتب أو آليات احتسابه وإنما حدد أن هذا الراتب "لا يقل عن 80% من المكافأة الشهرية المحددة لهم وذلك وفق أحكام قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم (الفقرة ثالثاً /1-أ من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21، 2008).

وفي الأحوال التي يتقاعد فيها رؤساء الوحدات الإدارية يستحق هؤلاء الراتب التقاعدي والمتمثلين بكل من المحافظ والقائم مقام ومدير الناحية في حالات التقاعد بموافقة الجهات المختصة؛ وذلك وفقاً للمادة 37 من ((قانون التقاعد الموحد)) التي نصت على أنه: "يحتسب الراتب التقاعدي لـ.... ومن يتقاضى راتب وكيل وزارة ... ومن بدرجة مدير عام، وكذلك كل من يتقاضى راتب مدير عام، في التقاعد والوفاء والاستقالة بموافقة الجهات التي اشترط القانون موافقتها على الاستقالة (الفقرة أولاً من المادة (37) من قانون التقاعد الموحد رقم (9)، 2014).

وبالتالي لا يعدّ الراتب التقاعدي الذي يستحقه رؤساء الوحدات الإدارية منحة أو هبة، إنّما هو حق من حقوقه، كما لا يعدّ الراتب التقاعدي أجراً مؤجلاً للتسليم، وخير دليل على ذلك أن للراتب التقاعدي شروط استحقاق، كما أن له أسباب حرمان (علي، 2011، ص 219).

ويحتوي الراتب التقاعدي على عنصرين الأول عبارة عن نسبة مئوية من الراتب المستقطع كتوقيفات تقاعدية، والعنصر الثاني عبارة مبالغ على شكل مشاركة ذات طابع مالي تخصصها الدولة من موازنتها العامة لدعم صندوق التقاعد الذي أوكل إليه القانون مهمة صرف الرواتب التقاعدية، ومن هنا تتبين الطبيعة الخاصة للراتب التقاعدي على أنه "مال مستفاد منه مستقبلاً وغير مقبوض في الوقت الحاضر (محمد، البديري، 2015، ص 127).

ويستحق الراتب التقاعدي من تاريخ انفكاك رؤساء الوحدات الإدارية وهذا ما يمكن أن نقيسه على حكم صادر عن ((محكمة التمييز الاتحادية)) في أحد أحكامها حيث جاء فيه: "إن الموظف لا يحال الى التقاعد الا من تاريخ انفكاكه من الوظيفة عدا المحال الى التقاعد لإكمال السن القانوني (الحسيني، طالب، ، 2011، ص 162).

ثانياً: استحقاق الحقوق التقاعدية:

أكد على ذلك ((قانون التقاعد الموحد رقم 9 لسنة 2014)) الذي جاء بحكم مفاده أنه "كون العزل أو الفصل أو ترك الخدمة أو الاستقالة لا يخل أي من تلك العوامل في استحقاق الموظف للحقوق التقاعدية، كما اشترط ضرورة عدم صرف الراتب التقاعدي الا في الأحوال يكمل فيها الموظف (50) خمسين سنة من العمر، فضلاً عن ذلك أن يكون قد أمضى ما مدته 20 سنة في الخدمة، وفي جميع الحالات لا يمكن قبول قرار صرف المرتب التقاعدي وذلك عن جميع المدة التي سبقت مرحلة إكماله السن الذي اشترطه القانون (المادة 30) من قانون التقاعد الموحد رقم (9)، (2014).

الخاتمة:

ناقشنا من خلال تلك الدراسة إحالة رؤساء الوحدات الإدارية الى التقاعد عبر توجيه الاهتمام نحو الطبيعة الخاصة لمهام رؤساء الوحدات بما فيهم المحافظين وقائم مقام ومدراء الناحية فيها الذين بلغوا السن القانوني، ورأينا إنَّ المشرع لم يخص رؤساء الوحدات الإدارية بأحكام خاصة فيما يخص إحالتهم الى التقاعد مما يستدعي تطبيق الاحكام التشريعية التي جاء بها قانون الخدمة الوظيفية، سواء أتمت إحالتهم الى التقاعد بسبب السن أم بسبب المرض وهو الوضع الطبيعي لإحالة موظفي الخدمة المدنية الى التقاعد، أم لأسباب تتعلق بفقدان رئيس الوحدة الإدارية المؤهلات والشروط التي افترضها القانون فيمن يتولى مثل هذه المناصب، وفي مواجهة هذا الصمت ندعو المشرع العراقي الى وضع أحكام قانونية تفصيلية في هذا الشأن دون الركون الى الاحكام التشريعية العامة الموجودة في قانون الخدمة المدنية وهذا الامر يرجع الى الطبيعة الخاصة المهمة لعمل هؤلاء من جهة وخصوصية المهام الملقاة على كاهلهم مما يستدعي تفريدهم بأحكام قانونية خاصة لإحالتهم الى التقاعد.

النتائج والتوصيات

النتائج:

- 1- يعدّ قائد الوحدة الإدارية أو رئيسها صاحب المركز الأكثر أهمية في ميدان التنظيمات الإدارية المحلية.
- 2- أن يكون قائد الوحدة الإدارية أو رئيسها عراقي الجنسية، كامل الأهلية، متمماً للثلاثين من العمر في السنة التي تكون فيها الانتخابات قد تمت لاختيار رئيس الوحدة الإدارية.
- 3- هناك ارتباط وثيق بين التقاعد والوظيفة بصورة أكثر وضوحاً من ارتباط التقاعد بالعمل، إذ أنّ من يتقاعد يغادر وظيفته في الحال التي يصل إلى سن معين.
- 4- افترض القانون العراقي فيمن يترشح لمنصب المحافظ ضرورة "استيفاء الشروط المطلوبة التي اشترطها في عضو مجلس المحافظة، وقد ركّز بشكل خاص على ضرورة أن يكون المحافظ من الحاصلين على الشهادات الجامعية أو ما يماثلها.

التوصيات:

- 1- لم يتضمن قانون المحافظات غير المنتظمة في الاقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل، نصوصاً تشريعية خاصة بإحالة رؤساء الوحدات الإدارية إلى التقاعد.
- 2- توجيه الاهتمام نحو الطبيعة الخاصة لمهام رؤساء الوحدات بما فيهم المحافظين وقائم مقام ومدراء الناحية فيها الذين بلغوا السن القانوني.

قائمة المصادر والمراجع:

اولاً: المصادر:

1. منظر، ابن منظر، 1968، المنجد الابجدي، الطبعة الأولى، دار المشرق، بيروت، لبنان، 1968.
2. القيسي، د. حنان محمد القيسي، 2012، المحافظون في العراق-دراسة تشريعية مقارنة، الطبعة الأولى، مكتب الغفران للطباعة والنشر، بغداد.
3. يكن، زهدي يكن، القانون الإداري، منشورات المكتبة العصرية، الجزء الثاني، د.ت.
4. أحمية، سليمان أحمية، 2002، التنظيم القانوني لعلاقات العمل في التشريع الجزائري- علاقات العمل الفردية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
5. سلمان، بندر داود سلمان، 2019، المركز القانوني للقائم مقام ومدير الناحية في القانون العراقي النافذ- دراسة تحليلية، مجلة الوسيط للعلوم الإنسانية، العدد (15)، الإصدار (42).

6. علي، محمد إبراهيم الدسوقي علي ، 2011، الحقوق المالية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة.
7. الحلو، د. ماجد راغب الحلو، 1996، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
8. الحسيني ، طالب، مالك منسي الحسيني، مصدق عادل طالب ، 2011 ، النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق-دراسة تحليلية، بين النظرية والتطبيق، بيروت.
9. الخلايلة ، د. محمد علي الخلايلة ، 2009، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان.
10. مجمع اللغة العربية ، 1972، المعجم الوسيط، القاهرة، مصر، الطبعة الثانية.
11. حسن، شذى فلاح حسن ، 2012، المركز القانوني للمحافظ في العراق-دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية.
12. ناجي، مروى ناجي ، 2019، حق الموظف في التقاعد على ضوء التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة.
13. ريقط، محمد ريقط، ، 2015 ، نهاية الحياة الوظيفية في مجال الوظيفة العمومية ، رسالة ماجستير في الحقوق- قانون إداري ، جامعة محمد خيضر، بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية.
14. عمريّة، جاكلين تحسين عمريّة، 2014، التعيين في الوظيفة العمومية-دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، كلية القانون، نابلس، فلسطين.
15. يوسف، محمد علي يوسف، 1971، النظام القانوني للإدارة المحلية في العراق، رسالة ماجستير في كلية القانون، جامعة بغداد.
16. جعجيج، حسين جعجيج، 2002، النظام القانوني للتقاعد في الجزائر، رسالة ماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر.
17. محمد، البديري، كاظم خضير محمد، وإسماعيل صعصاع البديري، 2015، "التنظيم القانوني للحقوق المالية للموظف العام بعد انتهاء الخدمة الوظيفية"، مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، السنة السابعة.
18. العامري، البديري، محمد هدام العامري، إسماعيل صعصاع البديري، 2012، "التنظيم القانوني للاختصاص الرقابي لرؤساء الوحدات الإدارية في القانون العراقي"، مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، السنة الرابعة.

ثانياً: الدساتير والقوانين:

1. الدستور العراقي لعام 2005.
2. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008.
3. قانون التقاعد الموحد رقم 9 لعام 2014.
4. قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 24 لسنة 1960.
5. القانون المدني العراقي رقم 40 لعام 1951.

6. قانون تسجيل الولادات والوفيات العراقي رقم 148 لسنة 1971 المعدل.
7. قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم 12 لسنة 2018.
8. قانون المعهد الإداري رقم 37 لسنة 1986.
9. قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960.
10. القرار الصادر عن مجلس شورى الدولة العراقي بالرقم 2009/76 في 2009/09/13.
11. قرار رقم 107/106 /انضباط- تمييز 2007 في 2007/9/20.