

إنهاء خدمة الموظف العام بقوة القانون (بلوغ سن التقاعد) دراسة مقارنة بين القانونين العراقي والمصري

م.م. خليل صالح السامرائي

ديوان الوقف السني

كلية الامام الاعظم (رحمه الله) الجامعة

المقدمة

مما لا شك فيه أن العلاقة الوظيفية بين الموظف والادارة ليست أبدية، وانما لابد أن تأتي اللحظة التي تنتهي فيها هذه العلاقة إذا تحققت اسباب معينة لا يستطيع طرفي العلاقة الحياد عنها.

وتتنوع هذه الأسباب بين ما يقع بقوة القانون وبين ما يتطلب تدخل من الإدارة بقرار إداري أو بتوقيع عقوبة الفصل من الخدمة كجزاء على مخالفة جسيمة ارتكبتها الموظف، ومن أهم هذه الأسباب وهو ما يتعلق بدراستنا انتهاء خدمة الموظف العام ببلوغ سن التقاعد أو بقوة القانون. ونظراً لاختلاف التشريعات الوظيفية من دولة لأخرى، فإن تركيزنا سوف ينصب على قوانين وأنظمة الخدمة المدنية وقوانين المعاشات والتقاعد في كل من العراق ومصر، مع محاولة الوقوف على أهم الآراء الفقهية التي قيلت في هذه الصدد، فضلاً عن الاستعانة بأحكام القضاء الإداري التي صدرت في مجال إنهاء خدمة الموظف العام.

أهمية الدراسة:

تستمد الدراسة أهميتها من منطلق ما يمثلته إنهاء خدمة الموظف بقوة القانون (بلوغ سن التقاعد) من آثار خطيرة على حياته واسرته التي يعولها، ولذلك لابد من التحقق بالفعل من وجود سبب من الاسباب التي حددها القانون لإنهاء الخدمة.

وتأتي أهمية هذه الدراسة، من جانب آخر، في مدى أهميتها - كونها دراسة مقارنة - بالنسبة للقانون العراقي، إذ من شأن المقارنة مع القوانين المصرية؛ الوقوف على آراء الفقه الإداري والاتجاهات القضائية في هاتين الدولتين، وأن يساعد على تقييم نظم الخدمة المدنية في بلدنا وإبراز الإيجابيات، ومن ذلك أوجه النقص والقصور التشريعي الذي قد يشوبها، حيث يمكن وضع الحلول اللازمة لمعالجتها.

كما تحاول هذه الدراسة الإجابة على عدد من التساؤلات، من ذلك:

- ماهية السن القانوني للتقاعد ومدى جواز مد خدمة الموظف بعد بلوغها؟ ومركزه القانوني في هذه الحالة؟ وما إذا كان يجوز إنهاء خدمته خلال فترة المد؟

ولقد اشتمل البحث على مقدمة وتمهيد وأربعة مطالب وخاتمة؛ أما المقدمة فبينتها.
والتمهيد: تعريف الموظف في القانونين العراقي و المصري.
المطلب الأول: الحكمة من تحديد سن قانوني للإحالة الى التقاعد.
المطلب الثاني: ماهية السن القانوني للإحالة الى التقاعد.
المطلب الثالث: كيفية تحديد السن القانوني للإحالة الى التقاعد.
المطلب الرابع: مدى جواز مد الخدمة بعد بلوغ سن الاحالة الى التقاعد.
ثم الخاتمة.

التمهيد

تتعدد تعريفات الموظف العام وذلك لكثرة التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة والموظف العام، حيث يقتصر كل تشريع على تحديد المقصود بالموظف العام في مجال تطبيق أحكامه فقط وبذلك تتعدد التعريفات التشريعية للموظف العام وتختلف باختلاف التشريعات، وفيما يأتي سوف نقوم بتعريف الموظف في كل من التشريع العراقي والمصري.

تعريف الموظف العام في التشريع العراقي:

نصت المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية العراقي المرقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل على: "..... الموظف - كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك الخاص بالموظفين"^(١).

كما عرفت المادة الاولى فقرة ثالثاً من قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ موظف الخدمة الجامعية بانه " كل موظف يقوم بممارسة التدريس الجامعي والبحث العلمي والاستشارة العلمية والفنية أو العمل في ديوان وزارة التعليم العالي والبحث العلمي أو مؤسساتها ممن تتوفر فيه شروط عضو الهيئة التدريسية، المنصوص عليها في قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٨ أو اي قانون يحل محله"^(٢).

ولقد عرفت المادة (١) البند (ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل الموظف بانه " كل شخص عهدت اليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة"^(٣).

تعريف الموظف العام في التشريع المصري:

نصت المادة الاولى من قانون العاملين المدنيين بالدولة في مصر رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على ما يلي يعمل في المسائل المتعلقة بنظام العاملين المدنيين بالدولة بالأحكام الواردة بهذا القانون وتسرى أحكامه على:

- ١- العاملين بوزارات الحكومة والادارة التي لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلي.
- ٢- العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم ولا تسرى هذه الاحكام على العاملين الذين تنظم شئون توظيفهم قوانين او قرارات خاصة، وقد أوردت القوانين السابقة للعاملين المدنيين بالدولة تعريفات مماثلة سواء أكان ذلك في القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ والقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ والقانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، وبذلك يتضح أن قوانين العاملين المدنيين بالدولة في مصر قد خلت من تعريف عام للموظف العام وإنما اقتصر على تعريف الموظف العام الذي يخضع لأحكامها، الامر الذي أصبح معه ضرورياً أن يقوم الفقه والقضاء بوضع تعريف عام للموظف العام جملة القول أن المشرع لم يضع تعريفاً عاماً للموظف العام ومن ثم فقد ترك ذلك للفقه والقضاء المصريين.

وبعد انتهاء خدمة الموظف العام ببلوغ سن التقاعد من أكثر الاسباب شيوعاً في حياة الموظفين، فهو الطريق العادي لانتهاء خدمة الموظف العام أو النهاية الطبيعية لها، وتعد كل وسائل انتهاء الخدمة الاخرى وسائل استثنائية، لأنه إن لم يتحقق انتهاء خدمة الموظف لسبب اخر فإن انتهاء الخدمة ببلوغ السن أمر مؤكد في الحياة الوظيفية.^(٤)

وانتهاء الخدمة في هذه الحالة يكون بقوة القانون بمجرد بلوغ الموظف السن القانونية المقررة لأحالاته الى التقاعد^(٥). وتنتهي خدمة الموظف من اليوم التالي لبلوغه هذا السن دون الحاجة لإصدار قرار بذلك، حيث يعد هذا القرار الصادر بانتهاء الخدمة، قراراً كاشفاً لما قرره القانون^(٦).

ولابد من القول إن البحث في موضوع الاحالة على التقاعد بقوة القانون^(٧) لبلوغ سن التقاعد، يتطلب منا تقصي الحكمة من وراء تحديد هذا السن وكيفية تحديده، والوقوف على النصوص القانونية التي حددته في تشريعات الدول المقارنة، وما اذا كان هذا السن يعد سناً قانونياً يتحتم مع بلوغه انتهاء الخدمة، ام أن الادارة تملك مد خدمة الموظف بعد بلوغه؟ ولإجابة على هذه التساؤلات التي يطرحها هذا الموضوع سوف نقسم هذا البحث على النحو الآتي:

الفرع الأول: الحكمة من تحديد سن قانوني للإحالة على التقاعد.

الفرع الثاني: ماهية السن القانوني للإحالة على التقاعد.

الفرع الثالث: كيفية تحديد السن القانوني للإحالة على التقاعد.

الفرع الرابع: مدى جواز مد الخدمة بعد بلوغ سن الاحالة على التقاعد.

الفرع الاول

الحكمة من تحديد السن القانوني للإحالة على التقاعد

إن حد السن هو العمر المحدد تشريعياً بصورة مسبقة وإذ ما يبلغه الموظف لا يمكنه أن يظل في الخدمة، وهذا الحد من العمر يؤدي بطبيعته الى قطع الصلة التي تربط الموظف بالإدارة، وتحدد انظمة الخدمة المدنية في مختلف دول العالم سناً معيناً يتقاعد الموظف ببلوغها ، ويتم التحديد في الواقع في ضوء اعتبارات متعددة^(٨)، وذلك على اساس أن من حق العامل أن يستريح بعد سن معين، إذ أن قدرته على العمل في هذه السن تتضاءل^(٩).

فتقدم الانسان في العمر يؤدي الى أن يصبح في وضع غير قادر فيه على مواصلة القيام بأعبائه الوظيفية أو قد يكون انتاجه ليس بذات القدر الذي كان يؤديه من قبل، وهذا يتطلب

تحديد سن معين للتقاعد والتي يصبح ببلوغها الموظف غير قادر ذهنياً وجسماً على اداء مهام وظيفته بذات الاداء الذي كان يؤديه قبل بلوغه هذا السن.

ولاشك في أن طبيعة الوظيفة العامة واحتياجاتها تقتضي ذلك، فطالما أن الوظيفة العامة خدمة متجددة لمطالب الجماهير فهي تخضع لسنن الحياة الاجتماعية من تطور الامر الذي يحتاج الى تغذية الوظائف العامة بالدماء الجديدة والشابة والخبرات الجديدة على الدوام، لذلك كان خروج نفر آخر ممن هم أصغر سناً محققاً لصالح الوظيفة العامة ذاتها^(١٠)، ومن ثم فان تحديد مثل هذا السن من شأنه أن يفتح الباب أمام فئة الشباب التي تكون أقدر جسماً وعقلياً على القيام بأعباء الوظيفة.

وفي هذا الصدد تقول محكمة القضاء الاداري في مصر بأن " العلة في التحدث عن السن في الوظائف العامة هي أن الوظيفة العامة نوع من الولاية يسلط بها الموظف أو العامل في فرع من فروع العمل العام، فيلزم للاضطلاع^(١١) بهذه الولاية وتحملها وتصريفها الى الغاية المرجوة قدر من الخبرة والنضوج، كما أن الموظف لا يبقى على حالة واحدة من القدرة على العمل واحتماله والنهوض به وكما طال به العمر ضعفت قدراته وقل انتاجه، لذلك كان من الطبيعي أن يعين الشارع السن التي يستوفي فيها حد النضوج المطلوب وتلك التي ينتهي اليها حد الخدمة المجدية والانتاج المرضي"^(١٢).

الفرع الثاني

ما هو السن القانوني للإحالة على التقاعد

إن تحديد السن المقرر للتقاعد للموظفين كثيراً ما يخضع للأوضاع الاقتصادية والسكانية في البلاد، فقد حدث في فرنسا عام ١٩٤٦، أن تم تخفيض سن الاحالة الى التقاعد في مدة البطالة التي كانت في ذلك الوقت، وفي عام ١٩٥٣ تم تمديد السن المقرر للتقاعد لاعتبارات متعلقة بالميزانية، كما قد يحدث لاعتبارات متعلقة بالسياسة السكانية^(١٣)؛ لذلك فان تعيين حدود السن في الوظيفة العامة كان موضوعاً للعديد من التعديلات والمدخلات المتتالية التي تفسر بدورها من خلال الأسباب الاقتصادية والمالية والاجتماعية والسكانية.

فالأوضاع الاقتصادية تعكس على السن القانوني لانتهاء الخدمة فكلما كان مركز الدولة الاقتصادي قوياً كلما كان السن القانوني لانتهاء الخدمة مرتفعاً، وذلك لأنه لن تترتب أية اعباء مالية على كاهل الدول نتيجة بقاء اعداد كبيرة من الموظفين، في حين أنه كلما كان مركز الدولة الاقتصادي ضعيفاً كلما كان ذلك مدعاة الى تخفيض السن القانوني لانتهاء الخدمة، لأن الدولة تسعى في هذه الحالة الى التقليل من الأعباء المالية عن طريق التقليل من عدد الموظفين، كما هو الحال الان في العراق من حيث اجراءات التقشف التي تقوم بها الوزارات، ومنها تخفيض أعداد المعيّنين الجدد بسبب وجود عجز في الميزانية.

والمطالب الاجتماعية لا تعد غريبة عن التغييرات التي حدثت، والثابت أن بلوغ سن التقاعد يعتبر حدثاً هاماً يمس الأوضاع المختلفة للوظيفة على مستوى النمو الاقتصادي، وهذا يقود الى منطق تخفيض حد السن، ولكن وبعيداً عن هذه الرغبة المشرعة، أن تعيين سن التقاعد يجب أن يراعي معه العناصر الأخرى.

كما لوحظ أن عدد سكان الدولة يتناسب عكسياً مع السن القانوني لإنهاء الخدمة الوظيفية، فإذا كان عدد سكان الدولة كبيراً - كما في مصر الذي حدد ب(٦٠) سنة - انخفض سن التقاعد، أما إذا كان عدد سكان الدولة قليلاً فإن الدولة تضطر الى رفع سن انتهاء الخدمة - كما في العراق فقد حدد بسن (٦٣) سنة، لأنها قد لا تجد موظفين جدد يشغلون الوظائف الشاغرة بسبب ترك من بلغ السن القانوني للخدمة^(١٤).

كذلك فإن المستوى الصحي في الدول يلعب دوراً في كيفية تحديد هذه السن، فإذا كان هذا المستوى عالياً نتيجة توافر الخدمات فإن ذلك يؤدي الى ارتفاع مستوى الاعمار بين سكان هذه الدولة، الأمر الذي يسمح لهم بالقيام بأعباء أعمالهم حتى سن متقدم^(١٥) - كما هو الحال في اوربا - . وكنتيجة طبيعية لذلك فإن السن القانوني لإنهاء الخدمة يرتفع كلما كان المستوى الصحي متقدماً، ويقل هذا السن كلما كان المستوى الصحي متدنياً.

وهكذا فإن تحديد سن قانوني لانتهاء الخدمة يتأثر في الواقع بالظروف والاعتبارات السابقة، وبصورة خاصة بحاجات الادارة وإمكانياتها المالية^(١٦) على أنه من الأفضل بصفة عامة مراعاة الاستقرار في تحديد سن التقاعد بالنسبة للموظفين، وأن يكون هذا التحديد بقانون أو بناءً على قانون، والا يكون تعديله بالخفض أو الانقاص - عندما تدعو الظروف الى ذلك - بأثر رجعي.

فتمديد سن الإحالة الى التقاعد هو جزء من نظام الوظيفة العامة الذي يخضع له الموظف لدى دخوله الخدمة وهو نظام قابل للتعديل، باعتبار أن علاقة الموظف بجهة الادارة هي علاقة تنظيمية، تحكمها القوانين واللوائح وليس للموظف من سبيل في تعيين الأسباب التي تنهى بها خدمته، ومن بينها تحديد سن إحالته الى التقاعد وإنما تحديد نظم التوظيف هذه السن حسبما يوجب الصالح العام^(١٧).

ولا تملك جهة الادارة أن تتجاوز هذه الحدود الا في حالة النص الصريح في القانون على جواز مد سن التقاعد^(١٨).

وفي الواقع أن جعل سن ترك الخدمة متأخراً لا يخلو من بعض المحاذير، ذلك أن مثل هذا السن يؤدي الى المحافظة على الموظفين سنين طويلة في مناصبهم القيادية، وهذا من شأنه أن يقلل الفرص لأولئك الذين يحتلون وظائف في قاعدة التنظيم الاداري بالوصول للوظائف

القيادية، كما يقلل من نسبة العناصر الشابة التي تتاح لها فرصة العمل في الادارة العامة، كما أن هذا الوضع له فائدة تكمن في أنه يوفر إيداعاً في النفقات التي تتحملها الدولة، لان الموظف المحال للتقاعد عادة ما يكون قد وصل الى درجة مالية عالية، بينما يمكن تعيين موظف جديد في بداية حياته الوظيفية وبدرجة مالية بسيطة مقارنة بتلك الدرجة التي يشغلها الموظف المحال للتقاعد.

ويرى الباحث أن بلوغ السن القانوني الذي يحدده المشرع يعد قرينة قانونية غير قابلة لإثبات العكس، ذلك أن الموظف متى بلغها لا يكون قادراً على مباشرة أعمال الوظيفة من الناحيتين البدنية والذهنية، وهو افتراض تشريعي يجب التسليم به حتى اذا ثبت عكس ذلك.

ولعله من الأهمية بمكان - في اطار بحثنا لهذا الموضوع- الوقوف على السن القانوني لإنهاء الخدمة في التشريعين المصري والعراقي من خلال الآتي:

أولاً: السن القانوني للإحالة على التقاعد في العراق:

هنالك طريقتين للإحالة على التقاعد في العراق ذكرهما قانون التقاعد العراقي الموحد

هما:

١- الإحالة الوجوبية للتقاعد:

نصت المادة العاشرة من الفصل الخامس من قانون التقاعد الموحد العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ على "تتحم إحالة الموظف الى التقاعد في احدى الحالتين الآتيتين:

- عند اكماله (٦٣) الثالثة والستين من العمر وهي السن القانونية للإحالة الى التقاعد^(١٩)
- بغض النظر عن مدة خدمته مالم ينص القانون على خلاف ذلك.
- اذا قررت اللجنة الطبية الرسمية المختصة عدم صلاحيته للخدمة"^(٢٠).

وهذا يعني ان الاصل في احتساب سن التقاعد في العراق هو بلوغ سن (٦٣) عاماً أو بقرار من لجنة طبية مختصة.

٢- الإحالة الجوازية للتقاعد:

يجوز إحالة الموظف في العراق الى التقاعد في الحالات الآتية:

- أن يطلب الموظف إحالته الى التقاعد عند اكماله سن (٥٠) الخمسين عاماً أو كانت له خدمة تقاعدية لا تقل عن (٢٥) خمس وعشرين سنة.
- للموظفة المتزوجة او الارملة الحاضنة لأطفالها ان تطلب إحالتها الى التقاعد وفق الشروط الآتية:

أ- أن لا تقل مدة خدمتها التقاعدية عن (١٥) سنة.

ب- أن لا يقل عدد اطفالها عن (٣) أطفال ولا يزيد عمر اي منهم على (١٥) سنة.

- للوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة احوالة الموظفين في الشركات والدوائر الممولة ذاتياً (الخاسرة) لمدة (٣) سنوات متتالية الى التقاعد اذا كانت لديهم خدمة لا تقل عن (١٥) سنة.
- اذا اصيب الموظف بمرض أثناء الخدمة يستوجب العلاج لمدة طويلة فيحال الى التقاعد مهما بلغت مدة خدمته.
- اذا اصيب أثناء الوظيفة بحادث أدى الى عطل يزيد على (٦٥) %^(٢١).

ثانياً: السن القانوني للإحالة على التقاعد في القانون المصري:

لقد اتفقت اغلب التشريعات المصرية الخاصة بنظام العاملين المدنيين في الدولة السابقة والحديثة على اعتبار بلوغ سن (٦٠) سنة هو سن الاحالة على التقاعد في القانون المصري دون اخلال بأحكام القوانين الاخرى الخاصة بذلك، ومع مراعاة الاستثناءات الواردة في القوانين الاخرى كقانون التأمين والمعاشات لموظفي الدولة ومستخدميها وعمالها المدنيين رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٣.

ومن أهم هذه القوانين هو قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والذي حددت فيه المادة (٩٥) سن التقاعد هو (بلوغ الستين عاماً)، والقانون الجديد رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ التي نصت المادة (٦٦) منه على " تنتهي خدمة الموظف العام لاحد الاسباب الآتية:

- ١- بلوغ سن الستين بمراعات احكام قانون التأمين الاجتماعي المشار اليه....." ^(٢٢).
- ويذهب راي في الفقه في مصر الى أن سن الستين هو السن التقليدي في مصر للإحالة على التقاعد، الا أن هذا لا يتفق في نظرهم مع التقدم الكبير الذي طرأ على الظروف الصحية، وما ترتب عليه من ارتفاع متوسط الاعمار ولاسيما وان كثير من الموظفين يحالون على التقاعد وهم بآتم صحة وفي قمة النضج، ولذلك فان احوالتهم على التقاعد يعد خسارة كبيرة ولاسيما بالنسبة للمختصين^(٢٣).

ويلحظ أن المشرع قد اجاز مد خدمة الموظف في حالة الضرورة حتى ان كان قد بلغ السن القانوني، وفق اجراءات وضوابط معينة، فضلاً عن ذلك اجاز في المادة(٩٥) مكرر من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ اصدار قرار بإحالة العامل للمعاش بناءً على طلبه قبل بلوغه السن القانوني، ولاشك في ان هذا الحكم الذي اتى به المشرع انما يقصد من وراءه مواجهة العمالة الزائدة في الجهاز الاداري بالدولة وذلك بتشجيع العاملين الكبار على الاستقالة وهي الظاهرة التي بدأت تنتشر بعد اتباع سياسة الانفتاح الاقتصادي، وافساح المجال للباحثين عن العمل للالتحاق بالوظيفة العامة، كما ان هذا من شأنه ان يفتح المجال للصف الثاني من الموظفين للترقي.

وقد استثنت بعض القوانين المصرية الخاصة ببعض الفئات من تحديد سن الستين عاماً لبلوغ سن التقاعد منها (قانون رقم ١٩ لسنة ١٩٧٣ والخاص بتحديد سن التقاعد للعلماء خريجي الأزهر ومن في حكمهم)، حيث اجازت المادة الاولى منه مد هذه المدة الى خمسة وستين عاماً وضمن شروط معينة.

فالأصل انتهاء الخدمة ببلوغ العامل سن الستين والاستثناء هو البقاء في الخدمة حتى سن الخامسة والستين بالشروط التي تحكم هذا الاستثناء^(٢٤).

وقضت المحكمة الادارية العليا بأنه " يشترط لإفادة العامل من ميزة البقاء في الخدمة حتى سن الخامسة والستين أن تظل خدمته متصلة حتى بلوغه تلك السن بالصفة التي تقررت له فيها هذه الميزة، بحيث اذا انتهت قبل بلوغه لها وأعيد تعيينه من جديد وانقطعت صلته بهذه الصفة في ظل نظام يقضي بانتهاء خدمته في سن الستين، فان هذا النظام هو الواجب التطبيق دون سواه"^(٢٥).

الفرع الثالث

كيفية تحديد السن القانوني للإحالة على التقاعد

لعل من الأهمية بمكان ونحن بصدد بحث السن القانوني للتقاعد نفق على كيفية تحديد هذا السن الذي ان تحقق ادى الى انتهاء خدمة الموظف العام. ويكاد يجمع الفقه والقضاء والتشريع على أن شهادة الميلاد هي الاصل في تحديد سن الموظف، بيد انه اذا لم تكن لدى الموظف شهادة ميلاد فلا بأس من الاعتداد بشهادة تقدير السن التي تصدر من الجهات المختصة، وتقوم شهادة الميلاد الاخيرة في هذه الحالة مقام شهادة الميلاد.

وقد حدد المشرع العراقي الطريقة التي يتم بها التثبت من العمر بالنسبة للمتقاعد وذلك في المادة (٣٤-أولاً) من قانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤ حيث نصت على أن " يكون المستند الذي جرى عليه التعيين او تم تثبيت العمر بموجبه هو المعول عليه لغرض التثبت من العمر الحقيقي للموظف أو المتقاعد ولا يعتد باي تصحيح قضائي أو اداري يصدر بعد ذلك"^(٢٦).

وهذا ما سلكه المشرع المصري في القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فقد تطلبت المادة(٢٣) فقرة (٨) من اللائحة التنفيذية لهذا القانون لإثبات السن " مستخرج رسمي بتاريخ الميلاد أو شهادة من المجلس المختص بتقدير السن وذلك في حالة عدم قيده بسجلات المواليد".

ولذلك فانه مهما تقرر معرفة سن الموظف اما بموجب شهادة الميلاد أو مستخرج رسمي من دفتر المواليد أو بوساطة القومسيون الطبي (المجلس الطبي) - اللجنة الطبية المختصة بتحديد السن - ، فانه لا يجوز التشكيك بالسن على أية حال ومهما كانت الظروف والأسباب^(٢٧).

ولقد قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأنه " فإذا أمتنع العامل عن تقديم شهادة الميلاد أو صورة رسمية مستخرجة من سجلات المواليد لسبب من الأسباب، وقام القومسيون الطبي بتمديد السن بقرار منه امتنع الطعن في هذا القرار حتى إذا قدمت بعد ذلك شهادة الميلاد^(٢٨) .

الفرع الرابع

مدى جواز مد الخدمة بعد بلوغ سن التقاعد

إن بلوغ الموظف السن القانوني المقرر لترك الخدمة يترتب عليه إنهاء خدمته وبقوة القانون، إلا إذا مدت خدمته وفق الشروط والضوابط المحددة في هذا الصدد.

اذ أنه ومما لا شك فيه بأنه يتعين إنهاء خدمة الموظف ببلوغه السن القانوني للتقاعد، بيد أنه رغبة من المشرع في الاستفادة أكبر قدر ممكن من خدمات بعض الموظفين أصحاب الخبرة والكفاءة، وتقديراً لما قد يترتب على فقد الإدارة لبعض الموظفين أصحاب التخصصات النادرة والخبرات العملية، فقد أجاز مد خدمتهم حتى مع بلوغهم السن القانوني المقرر لإنهاء الخدمة.

ونحن وان كنا مع هذا التوجه إلا أنه قد يكون من غير العدالة ان يطلق المشرع للإدارة الحرية في تمديد خدمة الموظف بحجة المصلحة العامة وحالات الضرورة ، وإنما يجب أن تكون هنالك أسباب محددة وواضحة وان لا يترك ذلك للسلطة التقديرية للإدارة لأن من شأن ذلك أن يمدد لموظف دون آخر وذلك على حساب العدالة الوظيفية، لذلك ينبغي أن يكون هذا المد في إطار ما تقتضيه مصلحة العمل في الاستفادة من خدمات الموظف الذي قد لا يوجد غيره للقيام بالوظيفة التي يشغلها بذات المستوى من الكفاءة والاداء.

وتتفق أغلب التشريعات على جواز مد خدمة الموظف العام بعد بلوغ سن التقاعد إذا توافرت أسباب معينة، لكن التباين يدور حول المدة التي يجوز من خلالها مد الخدمة للموظف وعلى النحو الآتي:

أولاً : مد خدمة الموظف في القانون العراقي:

الأصل ان القانون العراقي منع مد خدمة الموظف بعد احواله على التقاعد لا كمال السن القانوني ولكن هنالك استثناءان على ذلك:

الاستثناء الاول: وهو خاص بالسفراء خارج العراق حيث أجاز القانون مد خدمتهم بعد بلوغهم السن القانوني للتقاعد .

حيث نصت المادة (١٠) فقرة (ب) من الملحق الخاص بالخدمة الخارجية ،وهو ملحق بقانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ .

"ب- لمجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير أن يمدد استخدام السفير لمدة لا تتجاوز سنتين بعد إكماله الثالثة والستين من العمر" (٢٩).

الاستثناء الثاني: وهو خاص بالأساتذة الجامعيين حيث أجاز القانون مد خدمتهم بعد اكمال السن القانونية لذلك (٦٣ سنة) .

حيث جاء في المادة (١١) فقرة أولاً من قانون الخدمة الجامعية العراقي ذي الرقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ نصت على " يجوز تمديد خدمة الاستاذ والاستاذ المساعد بناء على موافقته التحريرية وتوصية من مجلس الكلية وموافقة مجلس الجامعة" (٣٠).

ثانياً : مد الخدمة في القانون المصري:

منع المشرع المصري في القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ مد خدمة الموظف حيث نصت المادة الاولى منه على "...ولا يجوز مد خدمة العامل بعد بلوغه السن المقررة".

لكن المشرع المصري اجري تعديلاً على هذا النص بالقانونين رقمي ٣٤ لسنة ١٩٩٢ والقانون رقم ٩ لسنة ١٩٩٦ (٣١)، أجاز بموجبه " عند الضرورة القصوى" (٣٢) وبقرار من رئيس مجلس الوزراء مد خدمة أي من شاغلي الوظائف العليا من الدرجتين العالية والممتازة وما في مستواها لمدة سنة قابلة للتجديد لمدة اقصاها سنتان، ويسري ذلك على شاغلي المناصب والوظائف التي تعلو الدرجة الممتازة وما في سواها على أن يكون مد خدمتهم بقرار من السلطة المختصة بالتعيين، كما يجوز بقرار من رئيس الجمهورية لاعتبارات يقدرها مد الخدمة بعد ذلك بالنسبة لشاغلي بعض المناصب والوظائف ذات الطابع الخاص في الجهاز الاداري للدولة التي تعلو الدرجة الممتازة لمدة او مدد اخرى دون التقيد بحد أقصى".

من هذا يظهر أن المشرع المصري وان جعل بلوغ الموظف سن الستين عاماً سبباً لإنهاء خدمته، الا انه اورد عليه استثناءين:

الاستثناء الأول: جواز مد خدمة العامل للمدة بقرار من رئيس مجلس الوزراء او السلطة المختصة .وهذا الاستثناء مقيد بقيود هي:

- ١- وجود ضرورة قصوى تقتضي مد الخدمة.
 - ٢- أن يصدر قرار من رئيس مجلس الوزراء.
 - ٣- يشمل المد شاغلي الوظائف العليا والمناصب والوظائف التي تعلو الدرجة الممتازة.
 - ٤- أن يكون المد لمدة سنة قابلة للتجديد لمدة أقصاها سنتين.
- الاستثناء الثاني:** مد خدمة العامل بقرار من رئيس الجمهورية:

رغبة من المشرع في الإفادة من خبرة وكفاءة بعض العاملين ممن يشغلون المناصب والوظائف ذات الطابع الخاص بالجهاز الاداري للدولة أجاز مد خدمتهم لمدة أو لمدد اخرى دون التقيد بحد أقصى لذلك.

والحكمة من ذلك هي أن بعض الوظائف الرئيسية في الجهاز الإداري للدولة تكون ذات أهمية خاصة وطابع مميز، ويكون شاغلوها ممن تتوافر فيهم صفات ومميزات قد لا تتوافر في غيرهم كالصلاحية والخبرة في مجال العمل والكفاية فيه، وحسن الدراية بمقتضياته والنهوض بأعبائه والمواهب الذاتية^(٣٣).

وللاستفادة من هذا الإستثناء لابد من توفر الشروط الآتية:

- ١- أن يكون درجة الموظف تعلو الدرجة الممتازة.
- ٢- أن تكون هنالك إعتبارات يقتضيها الصالح العام تبرر مد الخدمة.
- ٣- عدم تحديد حد أقصى لمد الخدمة، فلم يقيد المشرع رئيس الجمهورية بذلك وإنما تركه لسلطته التقديرية.

ومن التساؤلات التي تظهر في هذا الموضوع سؤالين مهمين:

السؤال الأول:

هل يجوز إنهاء خدمة الموظف خلال المدة التي يتم فيها مد خدمته؟

للإجابة على ذلك يذهب الدكتور محمد ماهر أبو العينين الى القول "بأنه قد يتجه الرأي الى أن المد ينشأ من القرار الصادر به، ومن ثم يجوز إنهاءه في أي وقت بقرار لاحق يتخذ عند زوال حالة الضرورة القصوى أو انقضاءه للاعتبارات التي دعت الى المد، وذلك لارتباط هذه الضرورة وهذه الإعتبارات التي دعت الى المد إرتباط السبب والنتيجة، فاذا زال السبب زالت النتيجة، وقد يتجه رأي آخر الى أن القرار وقد صدر صحيحا بالمد فإنه يلزم استمراره حتى نهاية المدة المحددة فيه، وذلك لأن هذا المد قد لا يرتب علاقة مؤقتة بين العامل وبين الوظيفة او المنصب الذي تم المد فيه، واما هي علاقة وظيفية فلا يجوز إنهاءه في أي وقت حتى خلال المدة المحددة له في القرار الصادر بالمد". ويميل الدكتور ماهر أبو العينين الى الرأي الأخير^(٣٤).

ويؤيد الباحث هذا الرأي لأنه الاقرب الى الصواب، ذلك أن مد الخدمة لا يكون الا اذا وجدت الأسباب والمبررات القوية التي تقتضي الابقاء على الموظف في الخدمة، ومن ثم لا يسوغ إنهاء خدمته قبل إنتهاء المدة المحددة للمد.

السؤال الثاني:

ما المركز القانوني للموظف الذي مدت خدمته بعد بلوغه السن القانونية للتقاعد، بمعنى هل يبقى خاضعاً لذات الأحكام القانونية التي كان يخضع لها قبل بلوغ سن التقاعد ويتمتع بصفته كموظف عام؟

الأصل أن العلاقة الوظيفية بين الموظف والادارة تنتهي ببلوغ السن اللازمة للتقاعد، وذلك فانه حتى مع الاستمرار الموظف في القيام بأعمال وظيفته فان ذلك لا يغير من الامر شيئاً فالخدمة تعد منتهية بتحقق سببها، ويعد الموظف خلال الفترة اللاحقة موظفاً واقعياً، كما يعد الأجر الذي يستحقه الموظف بعد ذلك مكافئة نظير العمل الذي يقوم به بعد انتهاء مدة الخدمة^(٣٥).

ومع ذلك فان كان الأصل أن تنتهي خدمة الموظف بعد بلوغ السن القانونية، الا أن المشرع حرص على النص صراحة على مد الخدمة بعد بلوغ الخدمة حتى وإن بلغ الموظف هذه السن، والقول بغير ذلك انما يفضي الى اهدار هذا المركز دون سند قانوني وهذا يتعارض مع قصد المشرع في النصوص القانونية.

ومتى مد الموظف خدمته وفق الاجراءات القانونية فانه يستمر في خدمته في ذات المركز القانوني الذي كان يشغله من قبل، دون إحداث أي تغيير في هذا المركز من حيث صفته كموظف عام وخضوعه تبعاً لذلك للقوانين واللوائح التي تحكم وضعه بهذه الصفة ومن ثم فهو يخضع للقوانين واللوائح اللازمة سواء فيما يتعلق بما تفرضه عليه من واجبات أو ما تقرره له من مزايا مرتبطة بالوظيفة العامة^(٣٦).

ويرى الباحث أنه يعد الموظف الذي مدت خدمته في ذات الوضع القانوني للموظف العام، وتسري عليه جميع القوانين واللوائح التي تتعلق بالموظف العام، الا اذا وجد نص قانوني يقضي بخلاف ذلك، وهذا ما يقتضيه الصالح العام وقواعد العدالة.

الخاتمة

في ختام بحثي لموضوع انتهاء خدمة الموظف العام بقوة القانون (الاحالة على التقاعد)؛ أود أن ابين أهم النتائج والتوصيات التي توصلت اليها من خلال البحث.

أولاً: النتائج:

- ١- المشرع المصري اختلف مع المشرع العراقي في تحديد سن قانونية للإحالة على للتقاعد، فقد حددها المشرع المصري ب(٦٠) سنة، والمشرع العراقي ب(٦٣) سنة.
- ٢- لقد أجازت التشريعات مد خدمة الموظف العام على وفق ضوابط معينة.
- ٣- لم يتضمن قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ اشارة الى موضوع السن التي يحال بها الموظف الى التقاعد.
- ٤- إن بلوغ السن القانوني الذي يحددها المشرع، يُعدُّ قرينة قانونية غير قابلة لإثبات العكس، ذلك أن الموظف متى بلغها لا يكون قادراً على مباشرة أعمال الوظيفة من الناحيتين البدنية والذهنية، وهو افتراض تشريعي يجب التسليم به حتى إذا ثبت عكس ذلك.

ثانياً: التوصيات:

- ١- اجازت القوانين في كل من مصر والعراق مد خدمة الموظف اذا اقتضت ذلك المصلحة العامة، ومن منطلق العدالة الوظيفية نوصي بان يحدد القانون او لائحته التنفيذية الاسباب والمبررات التي تدعو الى مد خدمة الموظف بحيث لا يترك هذا المد لمطلق السلطة التقديرية للإدارة، لأن من شأن ذلك أن يتم مدة خدمة موظف دون آخر.
- ٢- معاملة الموظف الذي مدة خدمته بعد بلوغ سن التقاعد كما لو كان في المركز القانوني الذي يشغله قبل بلوغه هذه السن.
- ٣- نوصي المشرع العراقي بأن يتضمن قانون الخدمة المدنية العراقي، اشارة الى موضوع تقاعد الموظفين بصورة أكثر دقة، وتحديد السنة التي يتم فيها احالة الموظف الى التقاعد.
- ٤- نوصي بإخضاع الموظف الذي مدت خدمته بعد بلوغه سن التقاعد للقوانين واللوائح التي كان يعامل على أساسها قبل مد خدمته الا ما أستثني بنص خاص.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين

الهوامش

- (١) المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، سلسلة التشريع، المحامي صباح المفتي، بغداد ، شارع المتنبى.
- (٢) المادة (١) فقرة ثالثاً من قانون الخدمة الجامعية العراقي رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨.
- (٣) المادة (١) البند (ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في العراق رقم (١٤) لسنة (١٩٩١) المعدل بالقانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٨).
- (٤) د. نعيم عطية: انتهاء الخدمة ببلوغ السن القانونية وفقاً لنظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، بحث منشور في مجلة العلوم الادارية، مصر، السنة العاشرة، العدد الاول، ابريل، ١٩٦٨، ص ٩.
- (٥) د. محمود حلمي: نظام العاملين المدنيين بالدولة في الجهاز الاداري للدولة والقطاع العام، القاهرة، الطبعة الاولى، ١٩٧٠م، ص ٣٨٧.
- (٦) د. شريف يوسف خاطر: مبادئ القانون الاداري (دراسة مقارنة)، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠١١، ص ٣٦٢.
- (٧) د. مجدي مدحت النهري : الموظف العام، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٦، ص ٤٥١.
- (٨) د. رمضان بطيخ: الوسيط في القانون الاداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٧، ص ٦٣٩.
- (٩) د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الاداري، دار الفكر العربي، ط ١٩٩٢، ص ٤٩٤.
- (١٠) د. نعيم عطية : مرجع سابق، ص ١٠.
- (١١) اضطلع بمعنى : اضطلع بالإشراف على المشروع قوي عليه ونهض به.
- (١٢) حكم محكمة القضاء الاداري المصرية في القضية رقم ٣٩٦ جلسة ٢٥/٤/١٩٥١، السنة ٤٤، مجموع احكام المحكمة ، السنة ٥، ص ٨.
- (١٣) د. نعيم عطية : المرجع السابق، ص ١٠.
- (١٤) د. احمد عبد الرحمن شرف الدين: النظام القانوني للموظف العالم في الجمهورية اليمنية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ص ٥٨٥.
- (١٥) د. احمد عبد الرحمن شرف الدين: المرجع السابق، ص ٥٨.
- (١٦) د. عبد الله طلبية: مبادئ القانون الاداري، ج ٢، منشورات جامعة حلب، دمشق، ١٩٩٠، ص ١٥٢.
- (١٧) حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٣٠٠ لسنة ٩٩ق، عليا جلسة ١/٦/٢٠٠٠، الموسوعة الجامعية لأحكام المحكمة الادارية العليا، ط ٢٠٠٣، المكتب الفني، ج ٣، ص ٩٠.
- (١٨) د. بدرية جاسر صالح: قواعد انتهاء خدمة الموظف العام في القانون الكويتي ، كلية الحقوق، جامعة الكويت ١٩٩٦.
- (١٩) د. ماهر صالح علاوي الجبوري: الوسيط في القانون الاداري، العراق، دار ابن الاثير، جامعة الموصل، ٢٠١٢، ص ٢٧٢.
- (٢٠) المادة (١٠) الفصل الخامس من قانون التقاعد الموحد العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠١٤.
- (٢١) المادة (١٢، ١٥، ١٦) الفصل الخامس من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤.

- (٢٢) المادة (٦٦) قانون الخدمة المدنية المصري الجديد رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥، دار العربي للنشر والتوزيع ، مصر، سلسلة القوانين والتشريعات المصرية، طبعة ٢٠١٦.
- (٢٣) د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الاداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ط١٩٩٢م، ص ٥٧٦.
- (٢٤) د. ماهر ابو العينين: جديد أحكام وفتاوى مجلس الدولة في خصوص العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام والكوادر الخاصة (١٩٩٨-٢٠٠١) ، الكتاب الاول، مصر، دون مكان نشر، دون ناشر، ص ٩٥٦.
- (٢٥) حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ١٧٤٨ لسنة ٢٠١٦، جلسة ١٩٩٥/٤/٥؛ الطعن رقم ١٠٣٦ لسنة ٣٧ ق، جلسة ١٩٩٧/١١/٨، احكام وفتاوى مجلس الدولة المصري، د. ماهر ابو العينين ، ط٢٠٠٤، ص٨٠٦ وما بعدها.
- (٢٦) المادة (٣٤) فقرة اولاً من قانون التقاعد العراقي الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤.
- (٢٧) حكم محكمة القضاء الاداري في القضية رقم ٢٥٤ لسنة ٢٠١٤ ق، جلسة ١٩٨٤/١١/١٨، السنة ٣، ص ٧١.
- (٢٨) حكم محكمة القضاء الاداري في القضية رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٤ ق، ١٩٥٣/٢/٢٦، السنة، المجموعة، ص٥٦٤.
- (٢٩) مادة (١٠ فقرة ب) من ملحق الخدمة الخارجية ، ملحق بقانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة ١٩٦٠.
- (٣٠) المادة (١١ فقرة اولاً) من قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨.
- (٣١) نشر القانون رقم ٩ لسنة ١٩٩٦ في الجريدة الرسمية ، العدد ٨ مكرر في ٢٨ / ٢ / ١٩٩٦.
- (٣٢) وقد استظهرت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة أن "حالة الضرورة القصوى التي يقررها رئيس مجلس الوزراء تكن في مد الخدمة سنة ثم يجدد هذا المد لسنتين على الاكثر ، بما يبلغ مجموع المد والتجديد ثلاث سنوات، ولا يجوز القول بان مجموع البقاء عامين اثنتين فقط، والا انهدر حكم البقاء في السنة الاولى المميز بكونه مدا للخدمة الاصلية، او احد العاملين التاليين المميز بكونه تجديداً لهذا المد الاول.
- فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة، جلسة ١٨ مايو ١٩٩٤، ملف رقم ٨٦ / ٢ / ٢٤٥، اشار اليه استاذنا المستشار سمير يوسف البهي: شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، ٢٠٠٢، ص ١٣٩٤.
- (٣٣) محمود صالح: شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة الثالثة ٢٠٠٠، ص ١٠٥٠.
- (٣٤) د. محمد ماهر ابو العينين: احكام وفتاوى مجلس الدولة المصري ، المرجع السابق، ص ٧٧٧.
- (٣٥) د. نعيم عطية : المرجع السابق، ص ٦١.
- (٣٦) د. نعيم عطية : المرجع السابق، ص ٦٢.