

الاختصاص التقديري للإدارة في تمديد خدمة الموظف العام - دراسة تحليلية

The Administration Discretionary Specialization to Extend the Public Employees Service

م.د. أحمد علي حسين

جامعة الكوفة - كلية التربية

ahmeda.almamoori@uokufa.edu.iq

تاريخ استلام البحث 2026/1/13 تاريخ ارجاع البحث 2026/1/18 تاريخ قبول البحث 2026/1/24

الموظف العام هو أحد أهم الوسائل التي تملكها الإدارة في تسبير المرافق العامة بغية تحقيق المصلحة العامة، وعادة ما تلجأ الإدارة إلى اختيار الموظفين بحسب الكفاءة، والمؤهلات التي يتمتع بها وتسعى إلى أن تكون العلاقة بينهما علاقة دائمية كون الموظف عند ممارسة الاختصاصات الممنوحة له يكتسب المزيد من المهارات، والخبرات العملية. لكن بالرغم من ذلك فإن القوانين الحاكمة للوظيفة العامة تحتم انقضاء الرابطة الوظيفية لوصول الموظف الى العمر الذي يتطلب إحالته للتقاعد الاجباري، إلا أن القانون لم يمنح الإدارة في أحيان سلطة تقديرية لتمديد خدمة الموظف العام، لكن في أحيان أخرى منحها هذه السلطة الا انه قد قيد هذه السلطة من حيث المدى والنطاق غالباً. إذ لا بد من أن تكون مدة تمديد خدمة الموظف في الغالب لا تزيد على خمس سنوات ولا بد من اتباع إجراءات وضوابط حددتها القوانين سلفاً منها: أن يكون اختصاصه نادر أو يتطلب منه تقريراً يحدد صلاحيته وأن يكون لانقضاء من الناحية الطبية على أن يكون هذا التقرير صادراً من الجهات المختصة وهناك فئة من الموظفين قد تم تمديد خدمتهم من باب انصافهم وتعويضهم كما هو الحال بالنسبة للموظفين المشمولين بأحكام قانون المفصولين السياسيين. فضلاً عما تقدم فقد بحثنا قبل ذلك في تعريف الموظف العام في التشريع والقضاء والفقهاء ثم درسنا مفهوم تمديد خدمته وبعد ذلك درسنا ماهية السلطة التقديرية وحدودها ومسوغاتها.

الكلمات المفتاحية: السلطة التقديرية، تمديد، التقاعد، خدمة، الموظف العام.

The public employee is one of the most important tools available to the administration in managing public facilities to achieve the public interest. The administration usually selects employees based on their competence and qualifications and seeks to establish a permanent relationship with them, as employees acquire more skills and practical experience while exercising their assigned duties. However, the laws governing public service stipulate the termination of the employment relationship upon reaching the age that requires mandatory retirement. While the law sometimes does not grant the administration discretionary power to extend the service of public employees, in other cases it does, often restricts this power in terms of its scope and extent. The extension of an employee's service should generally not exceed five years, and must adhere to procedures and regulations established by law. These include the employee's specialization being rare, requiring a report specifying their qualifications, and being medically fit, with such a report issued by the relevant authorities. There is also a category of employees whose service has been extended as a form of redress and compensation, as is the case for employees covered by the provisions of the law concerning politically dismissed employees. Furthermore, we previously examined the definition of a public employee in legislation, jurisprudence, and legal scholarship, then studied the concept of service extension, and finally, the nature of discretionary power and its justifications.

Keywords: discretionary power, extension, retirement, service, public employee.

مقدمة

اولاً- موضوع البحث

الموظف العام هو عنصر أساس في هيكل الإدارة العامة، وكفاءة وفاعلية الإدارة مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بأدائه الوظيفي، والأخير (الأداء الوظيفي) ذا علاقة طردية مع شعور الموظف بالانتماء لهذه المؤسسة، أو تلك، فكلما اعتقد الموظف بأن علاقته دائمة بالوظيفة العامة فإن ذلك سوف ينعكس إيجاباً على ممارسته لاختصاصه بتفانٍ وشعور عالٍ بالمسؤولية. والعكس صحيح غالباً، فالموظف الذي يعتقد أن علاقته وارتباطه بالمؤسسة لمدة قصيرة فإنه لا يبالي بإنجاز الأعمال بصورة مرضية في أحيان كثيرة.

ولكن بالرغم من ذلك فإن علاقة الموظف بالإدارة ليست ابدية انما لها أجل ونهاية محتومة بحكم القانون، لأسباب متعددة كالأستقالة، والعزل، والوفاة، والتقاعد وغيرها والراجح أن استمرار الموظف العام بممارسة الاختصاصات، والأعمال المكلف بها على نحو دائم فإن ذلك سيكسبه مزيداً من الخبرة المتراكمة في ممارسة اختصاصه الامر الذي ينعكس إيجاباً للإدارة، وهذا الأمر ضروري جداً في بعض الحالات لاسيما للاختصاصات النادرة، أو الوظائف التي تتطلب أن تكون موهبة، وخبرة الموظف محل اعتبار فيها

ثانياً- أهمية البحث:

فضلاً عما تقدم تنبع أهمية موضوع البحث من الدور المهم والمؤثر الذي يؤديه الموظف في تسيير المرافق العامة لذا نجد أن المشرع تنبه لذلك بلحاظ انه قد منح اختصاص وميزة وسلطة تقديرية للإدارة في تمديد خدمة بعض الموظفين وفقاً لأسباب وإجراءات متباينة حددتها القوانين. كذلك للبحث أهمية تتجلى بوجود إحالة الموظف إلى التقاعد عند بلوغه السن القانوني المحدد مسبقاً وتمديد خدمته يُعد استثناءً على هذا الأصل يجب يستند إلى قانون فلا بد من معرفة الأساس القانوني لذلك وحدود الاختصاص التقديري، أو السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة وما هي دوافعها لتمديد خدمة الموظف العام.

ثالثاً- إشكالية البحث:

تتمثل إشكالية البحث بعدم قيام المشرع بإيراد تعريف تمديد خدمة الموظف العام وتعدد التشريعات الحاكمة لمسألة تمديد خدمته، ونبحت ايضاً في النصوص القانونية التي تمنح للإدارة اختصاص وسلطة تقديرية لتمديد مدة خدمة بعض الموظفين دون البعض الآخر هل يمثل انتهاكاً لمبدأ المساواة الذي نص عليه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والمتمثل بان العراقيون متساوون امام القانون وبالتالي فان التمديد لبعض الموظفين دون البعض الآخر قد افرغ النصوص الدستورية من محتواها.

فضلاً عن ذلك نبحت عن اجابه لسؤال مفاده هل ان الاختصاص الممنوح للإدارة بتمديد خدمة بعض الموظفين ينسجم والسلطة التقديرية الممنوحة للإدارة لمواجهة المستجدات الإدارية التي تحدث فضلاً عن ذلك فاننا نبحت هل ان المشرع العراقي قد حقق نوعاً من التوازن بين مصلحة الموظف العام ومصلحة الإدارة عند تنظيمه لتمديد خدمة الموظف العام ووضع ضمانات كفيلة بحماية حقوق الطرفين.

رابعاً- منهج البحث:

لغرض الوصول الى اجابة وافية عن التساؤلات السالف ذكرها سوف نتبع المنهج التأصيلي التحليلي للنصوص القانونية الحاكمة لعلاقة الموظف بالإدارة وذلك بغية الوقوف على حيثيات الموضوع وملابساته

خامساً- هدف البحث:

الهدف الأساسي للبحث يكمنُ في دراسة وتحليل النظام القانوني الذي يحكم تمديد خدمة بعض الموظفين العموميين وبيان المسوغات والمسوغات الموجبة لهذا التمديد وما هي حدود الاختصاص التقديري، أو السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة وما هي ضوابط وحدود هذا الاختصاص.

سادساً- خطة الدراسة:

سوف نقسم بحثنا هذا على مبحثين نخصص المبحث الأول لدراسة ماهية تمديد خدمة الموظف العام وسوف ندرس فيه مفهوم الموظف العام ومفهوم تمديد خدمته اما المبحث الثاني سوف نخصصه لدراسة الأساس القانوني لتمديد خدمة الموظف، والإجراءات، والاختصاصات التي تتمتع بها الإدارة اللازمة لذلك وما مدى السلطة التقديرية التي تملكها الإدارة.

المبحث الأول: ماهية تمديد خدمة الموظف العام

الوظيفة العامة، مركز قانوني يشغله الموظف العام يرتب عليه واجبات ويجعل له حقوق، ويمارس اختصاصاته المحددة بالقانون، هذه العلاقة التي بينه وبين الإدارة غير مؤبدة لابد وان يأتي يوم تنفصم فيها هذه العلاقة لأسباب عديدة منها الوفاة والعزل والاستقالة والتقاعد الاختياري، أو الإجمالي إلا أن الإدارة في بعض الأحيان تمدد خدمة بعض الموظفين استثناء من التعليمات والقوانين النافذة وأهمية تمديد خدمة الموظف العام تتجلى عند اعتبار بعض الوظائف تحتاج إلى كفاءات، ومؤهلات نادرة وخبرات متراكمة ناتجة عن كثرة مزاوله المهام نفسها وليس من السهولة تعويضها اثناء وقت قصير لاسيما في بعض الوظائف الفنية او التخصصية، أو القيادية هذه الصفات تدفع الإدارة إلى التمسك ببعض الموظفين للاستفادة من خبراتهم. سوف نقسم مبحثنا هذا على مطلبين نخصص المطلب الأول لدراسة مفهوم الموظف العام أما المطلب الثاني سوف نخصصه لدراسة مفهوم تمديد خدمته.

المطلب الأول: مفهوم الموظف العام اصطلاحاً

الموظف العام يُعد من أهم الركائز التي تستند عليها المرافق العامة في الدولة اذ اليه يُنيط اختصاص تنفيذ السياسة العامة فيها والسعي لتحقيق اهداف الإدارة من خلاله نضمن استمرار تلك المرافق وانتظامها. فضلا عن ذلك فالإدارة تمتلك عناصر عديدة في سبيل تطبيق اختصاصاتها، إلا أن الموظف العام هو العنصر الأساسي بغية الوصول إلى الهدف الذي من أجله تسعى وهو غالباً تحقيق الصالح العام، بل انه يُعد أحد أهم الأدوات التي تملكها الإدارة ورغم ذلك لم نجد تعريفاً مانعاً جامعاً له متفقاً عليه سواء من المشرع ام القضاء

والفقه وسوف نببحث في هذا المطلب في تعريف الموظف العام اصطلاحاً من خلال فرعين، نخصص الفرع الأول لتعريف الموظف العام في التشريع اما الفرع الثاني نخصصه لدراسة تعريف الموظف العام قضاءً وفقهاً.

الفرع الأول: تعريف الموظف العام في التشريع

المشرع العراقي، تصدى في بعض التشريعات الحاكمة للوظيفة العامة إلى وضع تعريف للموظف العام في قوانين عديدة وهو بذلك على ما يبدو قد انتهج طريقاً مختلفاً عن غيره من المشرعين الذين لم يضعوا للموظف العام تعريفاً.

فقد عرف قانون الخدمة المدنية رقم (١٠٣) لسنة ١٩٣١ الملغي الموظف العام بأنه (كل شخص عهدت إليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة، أو ميزانية خاصة وتابع لأحكام قانون التقاعد) (قانون الخدمة المدنية، 1931) كذلك قانون الخدمة المدنية (٦٤) لسنة ١٩٣٩ الملغي (عرف الموظف العام على أنه كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في ملاك الدولة الخاص بالموظفين) (قانون الخدمة المدنية، 1931) وعرف قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ الموظف العام بأنه (كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك الخاص بالموظفين) (قانون الخدمة المدنية، 1960) يتضح مما تقدم أن التعريف الأخير للموظف العام الوارد في قانون الخدمة المدنية النافذ هو مطابق لقانون الخدمة السابق ذكره وكذلك قانون الخدمة المدنية رقم (20) لسنة ١٩٥٦ الملغي. وما يميز هذا التعريف أنه اشترط صفة الديمومة في الوظيفة التي يشغلها الموظف. وهذه الصفة وظيفة دائمة محل تحفظ من الباحث، فإذا كان المشرع يقصد ممارسة الاختصاص في وظيفة معينة، فإن ذلك لا يكون على نحو الدوام والاستمرار فالوظائف، والعناوين الوظيفية عادة ما تكون قابلة للتعديل والحذف لانتفاء الحاجة لها في بعض الأحيان. أما إذا كان المشرع يقصد بالوظيفة دائمة، هي الرابطة والعلاقة الوظيفية فهي ليست دائمة بين الموظف والإدارة. فأسباب انفصام الرابطة كثيرة منها الاستغناء والاستقالة والعزل والوفاة والتقاعد وغيرها. أما قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل عرف الموظف بأنه (كل شخص عهدت إليه وظيفه داخل ملاك الوزارة، أو الجهة غير المرتبطة بوزارة) (قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، 1991)

وعرف قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة ٢٠١٤ الموظف بأنه (كل شخص عهدت اليه وظيفه مدينة، أو عسكرية، أو من ضمن قوى الأمن الداخلي أو مكلف بخدمة عامة والذي يتقاضى راتباً أو أجرًا، أو مكافأة من الدولة وتستقطع منه التوقيفات التقاعدية) (قانون التقاعد الموحد، 2014) الملاحظ على تعريف الموظف العام الوارد في قانون التقاعد الموحد (٩) لسنة ٢٠١٤، قد توسع فيه المشرع كثيراً وذلك عندما اعتبر المكلف بخدمة عامة موظفاً او من تلقى مكافأة من الدولة موظفاً، ونعتقد انه كان من الأجدر به أما التقييد بتعريف الموظف الوارد في قانون الانضباط (١٤) لسنة 1991 أو عدم ايراده تعريف الموظف اصلا كون ان ليس من مهام المشرع ايراد تعريف للموظف.

الفرع الثاني: تعريف الموظف العام في القضاء والفقهاء

يُعد مفهوم الموظف العام من المفاهيم التي تناولها المشرع والقضاء والفقهاء وحاول وضع تعريف له. لكن الراجح انه لا يوجد اجتماع من هذه الفئات بوضع تعريف مانع جامع ولكن رغم ذلك فإن محاولات تعريفه تصب في الإطّار، أو النطاق ذاته. لذلك لجأ الفقه إلى تحديد مجموعة من المعايير إذا ما تحققت في شخص ما فينبطق عليه وصف الموظف العام (ياسين، 1991، صفحة 44).

إنّ القضاء العراقي تصدى لتعرف الموظف العام فمجلس الانضباط قد وضع مجموعة من الشروط التي لا بد من توافرها حتى يكون الشخص موظفًا عامًا (إن الشروط التي يجب توافرها في الشخص لكي يكون موظفًا عامًا تتلخص في عنصرين الأول - الخدمة في إدارة من إدارات الدولة. الثاني - تقاضي راتب من الميزانية العامة أو من ميزانية الأوقاف العامة، أو الإدارة المحلية) (قرار مجلس الانضباط، 1962).

عرف الموظف العام بأنه كل شخص عهدت إليه وظيفة داخلية في الملاك الدائم للمرفق العام (منصور، 1976، صفحة 266).

المطلب الثاني: مفهوم تمديد خدمة الموظف العام

الوظيفة العامة تُعد من أهم الوسائل التي تركز عليها الإدارة في تحقيق المصلحة العامة وضمان سير المرافق العامة بانتظام لذا نجد تدخل المشرع في مناسبات عديدة لتنظيم العلاقة بين الموظف العام والإدارة بشكل دقيق ليحقق نوعاً من التوازن بين مصلحة الموظف، وحماية حقوقه، ومتطلبات تحقيق المصلحة العامة وضمان كفاءة الجهاز الإداري، من ذلك حدد الشروط الواجب توافرها عند تعيين الموظف وكذلك حدد أسباب انتهاء العلاقة بين الموظف، والإدارة الاجبارية ام الاختيارية ومنح الإدارة في بعض الحالات اختصاص تقديري، أو سلطة تقديرية لتمديد خدمة بعض الموظفين استثناء من ذلك اذا توافرت بعض الشروط. هذا المطلب سوف نقسمه على فرعين، نخصص الفرع الأول لدراسة تعريف تمديد خدمة الموظف أما الفرع الثاني سوف نخصصه لدراسة ذاتية تمديد خدمة الموظف.

الفرع الأول: تعريف تمديد خدمة الموظف العام أولاً/ لغة:

التمديد لغة: مدد يعني الممدود، الطويل، يقال فلان طويل القامة. وعمر مديد. وتمديد (مصدر مدد) تمديد الحبل تطويله، وطلب منه تمديد دينه: اعطاه مهلة. وتمديد العطلة الزيادة فيها (عمر، 2008، صفحة 725)

ثانياً- اصطلاحاً:

التمديد اصطلاحاً: ورد مصطلح التمديد في بعض قوانين الخدمة المدنية، والتقاعد التي سوف نتجنب عن الخوض ذكر تفاصيلها الآن دفعاً لمنع التكرار، وبالرغم من ذلك فإن المشرع العراقي لم يضع تعريفاً لمصطلح تمديد خدمة الموظف في التشريعات الحاكمة للوظيفة التي تم الاطلاع عليها والمتعلقة بموضوع البحث. وهذا ما

بحسب للمشرع إذ ليس من شأن المشرع أن يضع تعريفات للمصطلحات القانونية التي يذكرها فهو ينأى بنفسه عن الاحراج كون مفهوم المصطلحات متغير بحسب المكان، والزمان، والظروف السياسية التي يمر بها البلد غالباً. عبارة التمديد قد وردت من ضمن القوانين كميزة اعطيت لبعض الموظفين، بموجبها يتم زيادة مدة خدمتهم في الوظيفة لفترة لاحقة على الاستحقاق الفعلي للتقاعد، ويمكننا تعريف تمديد خدمة الموظف العام بأنه الزيادة الحاصلة في مدة خدمة الموظف عن اقرانه استناداً لنص قانوني يسمح بذلك.

الفرع الثاني: ذاتية تمديد خدمة الموظف اولاً - تمييز تمديد خدمة الموظف عن إعادة تعيينه

يتشابه كل من الموظف الذي تمدد خدمته والموظف المعاد تعيينه بأتهما سبق لهما وأن كانا موظفين على الملاك الدائم، ولا بد من أن تتوافر ابتداءً فيهما الشروط اللازمة للتعيين المنصوص عليها في القوانين، ومنها الشروط الواردة في المادة السابعة من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960. ومن أوجه الشبه بينهما أنهما يشغلان مركزاً قانونياً يرتب لهما حقوقاً ويحدد عليهما واجبات، ومن أوجه الشبه بينهما أيضاً أن قرار التمديد وإعادة التعيين لا بد أن يصدر من الجهة المختصة التي تملك سلطة إصدار هذه القرارات.

على الرغم من ذلك هناك أسباب عديدة تؤدي إلى انتهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة. منها العزل والفصل، والإقالة والاستقالة والإحالة على التقاعد وغيرها. بعض من هذه الأسباب يمكن بعد مرور مدة زمنية من إعادة الموظف إلى الوظيفة، وإن كان إعادة تعيين الموظف هو اعادته لمزاولة اختصاصه السابق، إلا أنه يختلف عن تمديد خدمته من زوايا مختلفة فمن حيث الاستمرارية، فالتمديد هو استمرار الموظف الذي اتم السن القانوني اللازم لإحالته على التقاعد في خدمته الوظيفية دون وجود فاصل زمني تنقطع فيه الرابطة الوظيفية لأي سبب أما إعادة التعيين فإن الموظف يستأنف بأداء أعمال وظيفته التي انفصمت فيها علاقته الوظيفية لكن بعد مدة من الزمن، يعني وجود فاصل زمني بين تركه للوظيفة واعادته لها

كذلك تختلف تمديد خدمة الموظف عن إعادة تعيينه من حيث العمر، إذ يشترط حتى تمدد خدمة الموظف العام ان يكون قد اتم السن القانوني لأحاله على التقاعد فالتمديد يتم بعد تجاوز الموظف للسن القانونية الموجبة احالته على التقاعد. أما إعادة تعيين الموظف على العكس من ذلك فلا يكون الا قبل بلوغ الموظف للسن القانونية الموجبة إلى إحالته على التقاعد.

ثانياً - تمييز تمديد خدمة الموظف عن التعاقد معه.

إن تعاقد الإدارة مع الأفراد هو أحد الوسائل التي تلجأ اليها الإدارة العامة في تسيير المرافق العامة، لأسباب عديدة منها قد تكون سياسية، أو اقتصادية، أو إدارية. فالرابطة العقدية هي التي تجمع وترتبط الإدارة مع المتعاقد والراجح ان الإجراءات التي يتم التعاقد بموجبها تخضع للقانون الخاص. ولكن لكون الإدارة تهدف الى تحقيق نفع عام من خلال تسيير المرافق العامة فإنها تلجأ الى ابرام العقود الإدارية بينها وبين الشخص المتعاقد معها وبذلك يتم ابرام العقد وفقاً لقواعد القانون العام وعليه فإن علاقة الموظف المتعاقد مع الإدارة تكون علاقة

تنظيمية كما هي الحال في العلاقة التي تربطها مع الموظف على الملاك الدائم وهذا من أوجه الشبه ومن أوجه الشبه بينهما أيضاً أن لهما مقابل مادي لقاء انجاز الأعمال المكلفين بها.

الإدارة قد تتعاقد مع أفراد لم يسبق لهم التعيين سابقاً كال عقود التي ابرمتها وزارة الداخلية مع بعض الأفراد في الاعوام الأخيرة، او قد تتعاقد الإدارة مع أشخاص قد كانوا موظفين سابقين وتم انهاء خدماتهم لأسباب عديدة منها الاستقالة والتقاعد وغيرها. فالاختلاف الواضح هنا ان تمديد خدمة الموظف تتطلب اكماله، أو بلوغه للسنة القانونية الموجبة لإحالاته إلى التقاعد أما التعاقد، أو تجديد التعاقد مع الأفراد لا يتطلب ذلك اي من الممكن تعاقد الإدارة مع أفراد أعمارهم اقل بكثير من الاحالة الاجبارية للتقاعد وتمديد خدمة الموظف المحال للتقاعد تتطلب توافر الشروط المنصوص عليها عند تعيينه ابتداء اما التعاقد مع الأشخاص من قبل الإدارة فلا تتطلب تحقق تلك الشروط غالباً مع الأفراد.

ويحتفظ الموظف الممدد له خدمته بمركزه القانوني الذي يشغله سابقاً قبل التمديد أما الأشخاص الذين تتعاقد معهم الإدارة فمن الممكن للإدارة أن تحدد مركزهم القانوني بحسب مؤهلاتهم وشروط العقد.

المبحث الثاني: الأساس القانوني للسلطة التقديرية لتمديد خدمة الموظف

الاختصاص هو الصلاحية، أو القدرة التي يميزها القانون للشخص الطبيعي، أو المعنوي من أجل القيام بأعمال قانونية وممارسة النشاط من قبل الإدارة هذا الاختصاص يُحدد عادةً من حيث الزمان والمكان، والموضوع، والأشخاص فقواعد الاختصاص لها أهمية كبيرة لذا صنفنا بوصفها من النظام العام فلا يجوز مخالفتها، أما السلطة التقديرية فهي هامش من الحرية في اتخاذ الوقت والإجراء الذي تراه الإدارة مناسباً للتدخل بموجب القانون وعلى الرغم من أن الباحث يرى أن وصف ما تقوم به الإدارة العامة قدر تعلق الامر بموضوع البحث يدخل من ضمن الاختصاص التقديري للإدارة فهو اقرب للدقة من استخدام مصطلح السلطة التقديرية بسبب أن مصطلح السلطة ينسجم والدراسات الدستورية لكن الباحث سوف يتماشى مع العرف الراجح باعتماد مصطلح السلطة التقديرية في هذا البحث كونه الأكثر شيوعاً واستخداماً.

الأساس القانوني للسلطة التقديرية في تمديد خدمة الموظف يستند الى مجموعة من المرتكزات تتمثل بالنصوص التشريعية التي تسمح للإدارة بالخروج عن القاعدة الأساسية بإنهاء خدمة الموظف بسبب بلوغه السن القانونية للإحالة الى التقاعد، الاختصاص القانوني الذي تتمتع به الإدارة في تمديد خدمة الموظف العام نصت عليه بعض القوانين الحاكمة للوظيفة العامة. ووضعت هذه القوانين ضوابط ومحددات للتمديد. منها إجراءات تخص الإدارة وأخرى تتعلق بالوظيفة وبعض هذه الضوابط يتصل بالموظف نفسه.

ولغرض الوقوف على الأساس القانوني للسلطة التقديرية الذي تتمتع به الإدارة في تمديد خدمة الموظف العام سوف يتم تقسيم هذا المبحث على مطلبين، المطلب الأول نخصه لدراسة مفهوم السلطة التقديرية ومسوغاتها، أما المطلب الثاني سوف نخصه لدراسة الأساس القانوني لهذه السلطة وإجراءاتها

المطلب الأول: مفهوم السلطة التقديرية لتمديد خدمة الموظف

السلطة التقديرية من الموضوعات المهمة في إطار القانون الإداري كونها تمنح الإدارة هامش من الحرية في اتخاذ القرارات المناسبة لتحقيق المصلحة العامة، فالإدارة بحكم التطورات والتغييرات المستمرة في النشاط الإداري يتطلب ذلك منها أن تمتلك الأدوات المناسبة لمواجهة هذه المستجدات. لذا نجد المشرع يضع الحدود العامة للإدارة من خلال منحها الاختصاصات القانونية الا انه يترك لها اختيار الحلول المناسبة أحياناً بحسب المواقف، إلا أن ما تتمتع به الإدارة ليست سلطة مطلقة بل ان تصرفاتها تخضع للرقابة لضمان عدم الانحراف والتعسف وبما ينسجم وضمن تحقق مبدأ المشروعية.

هذا المطلب سوف نقسمه على فرعين، الفرع الأول نخصه لدراسة تعريف السلطة التقديرية اما الفرع الثاني سوف ندرس فيه مسوغات منح الإدارة هذه السلطة.

الفرع الأول: تعريف السلطة التقديرية لتمديد خدمة الموظف

السلطة التقديرية للإدارة، هي الحق الممنوح لها في مزاوله نشاطها في الظروف الطبيعية كلما امتنعت القوانين من إلزام الإدارة باتخاذ قرار محدد ومعين بحق حالة معينة ذلك يعني إن القوانين قد تركت للإدارة هامشاً من الحرية.

فالسلطة التقديرية هي هامش من الحرية تتمتع الإدارة به عند تقدير بعض الوقائع التي تحدث، واختيار الوقت المناسب للتدخل فضلاً عن اختيار الوسائل المناسبة لمواجهة هذه الواقعة (حسين، 2012).

وايضاً عرفت السلطة التقديرية بأنها. تتمتع الإدارة بقسط من حرية التصرف عند ممارسة ومزاوله اختصاصاتها القانونية (الفياض، 2008، صفحة 118).

اذ يكون للإدارة تقييم او تخمين اعتماد التصرف او الامتناع عن اعتماده، او اتباعه على نحو ومقدار معين، كذلك اختيار الوقت الذي تعتقده مناسباً للتصرف (الدين، 1992، صفحة 317).

تعرف السلطة التقديرية للإدارة بأنها الحرية التي عينها القانون للإدارة حتى تختار بين بدائل مشروعة عند اتخاذ قرار معين. دون اجبارها على سلوك طريق محدد (الظماوي، السلطة التقديرية ومبدأ المشروعية، 1996، صفحة 13).

فتعريف السلطة التقديرية لتمديد خدمة الموظف العامة هو الاختصاص الذي تتمتع به الإدارة في إطالة وزيادة فترة خدمة الموظف العام وتأجيل انهاء خدمته الوظيفية

وهنا لا بد ان نُشير الى ان سلطة الإدارة التقديرية غير مطلقة بجميع اركان القرار الإداري انما هي مقيدة لا سيما بركن السبب والغاية (الحلو، 2004، صفحة 447)

والمقصود بركن السبب هو الحالة القانونية أو الواقعية التي تدفع الإدارة الى اتخاذ قرارها، اذ لا بد من تحقق الوقائع حتى يكون القرار المتخذ من قبلها مبنياً على سبب صحيح فضلاً عن ذلك يضاف التكييف القانوني الصحيح للواقعة كي لا ينتج مركزاً قانونياً خاطئاً (الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، 2006، صفحة 53) اما ركن الغاية فهو الهدف النهائي الذي تبغى الإدارة إلى تحقيقه ويتمثل ذلك بالمصلحة العامة اساساً أو التي اناط القانون بالإدارة تحقيقها وهي ما تعرف بقاعدة تخصيص الاهداف (موسى، 2004، صفحة 132)

الفرع الثاني: مسوغات السلطة التقديرية لتمديد خدمة الموظف

مبررات ومسوغات منح سلطة تقديرية للإدارة من قبل المشرع عديدة وأسبابها كثيرة يمكن ان نوجز أهم تلك المسوغات بالآتي:

- 1- المشرع مهما كان مجتهداً فإنه لا قدرة له على الإحاطة والامام بجوانب الموضوع الذي بيده. فالإدارة انما منحت سلطة تقديرية لعدم قدرة المشرع بالتنبؤ بالحالات كافة التي تواجه الإدارة بالواقع العملي مستقبلاً وحتى تستطيع الإدارة التعامل مع هذه الحالات بشكل مناسب فأئها تمنح سلطة تقديرية ونعتقد ان ذلك امرأ ضرورياً من خلاله نضمن فاعلية الإدارة. (سيوي، 2012، صفحة 212).
- 2- هنالك مجالات إدارية تتطلب معرفة تقنية اوفنية ليس من السهل الإحاطة بها وضبطها من خلال قاعدة قانونية جامدة كما في المجالات المتعلقة بالصحة، أو البيئة، أو التي تتصل بجوانب امنية فهنا يكون منطقياً أن تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية تستطيع من خلالها مواجهة هذه المستجدات (قاسم، 2020، صفحة 199)
- 3- حتى تتمكن الإدارة من تحقيق المصلحة العامة وهي الغاية الأسمى لها فإن الإدارة تمنح سلطة تقديرية إذ إن ذلك ينسجم مع كون مفهوم المصلحة العامة متغير ومرن بحسب المكان، والزمان نتيجة للظروف المتغيرة. فالإدارة تمنح سلطة تقديرية لتحقيق المصلحة العامة بما يتوافق مع متطلبات الواقع (العادي، 2015، صفحة 87)
- 4- في الغالب تواجه الإدارة العامة ظروفًا استثنائية غير متوقعة في أحيان تخرج عن المألوف مثل الكوارث الطبيعية والظروف الأمنية والجوائح الصحية ويترتب عليها أن تواجهها الإدارة بسرعة اتخاذ القرار إذ من خلال هذه السلطة التقديرية تستطيع الإدارة الحفاظ على النظام العام لاسيما في الظروف غير المألوفة او الاستثنائية (السعيد، 2011، صفحة 261).
- 5- تتطلب بعض الوظائف مؤهلات عالية وكفاءة جيدة ناجمة عن خبرات متراكمة وكذلك البعض من هذه الوظائف يتطلب اختصاصات نادرة يصعب توافرها لذا نجد ان المشرع منح الإدارة سلطة تقديرية بتمديد خدمة بعض الموظفين .

المطلب الثاني: الأساس القانوني لتمديد خدمة الموظف وشروط

يُعد تنظيم الوظيفة العامة من أهم الموضوعات التي يتناولها القانون الإداري بما في ذلك دراسة توافر الشروط اللازمة لاشغال الوظيفة ومتابعة المسار الوظيفي للموظف مثل الحقوق المالية وغير المالية وأسباب انهاء الرابطة الوظيفية سواء عن طريق العادي كالاتقاة، أم التقاعد، أم عن الطريق غير العادي كالفصل، أو العزل من الوظيفة. هناك من القوانين التي تضمنت إمكانية تمديد خدمة الموظف العام ووضعت أسس وشروط لا بد من تحققها واتباعها كي يتم تمديد خدمة الموظف العام. في الفرع الأول من هذا المطلب سوف نخصه لدراسة الأساس القانوني لتمديد خدمة الموظف العام أما الفرع الثاني سوف نخصه لدراسة شروط تمديد خدمة الموظف.

الفرع الأول: الأساس القانوني لتمديد خدمة الموظف

المشرع المصري نص على امكانية تمديد الخدمة لبعض الموظفين اذ نص على أن (تنتهي خدمة الموظف عند بلوغ سن الستين ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية لاعتبارات يقدرها مد الخدمة لشاغلي الوظائف القيادية لمدة لا تتجاوز ثلاث سنوات) (قانون الخدمة المدنية، 2016) يتضح مما تقدم ان سلطة الإدارة التقديرية في مصر مقيدة الى حد كبير جداً اذ ان المشرع حصر اختصاص تمديد الخدمة بشخص رئيس الجمهورية دون غيره ومدة التمديد لا تتجاوز الثلاث سنوات وكذلك يوجد قيد اخر على سلطة الإدارة وهو ان التمديد محصور بفترة واحدة من الموظفين وهم شاغلي الوظائف القيادية دون سواهم . ام المشرع الاردني فانه قد منح الإدارة سلطة تقديرية اوسع مما تتمتع بها الإدارة في مصر . فنظام الخدمة المدنية الاردني نص على ان (يجوز تمديد خدمة الموظف سنة فسنة لمدة لا تتجاوز خمسة سنوات بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير المختص و للمصلحة العامة) (نظام الخدمة المدنية ، 2020) نلاحظ هنا ان مدة التمديد لمدة خمسة سنوات سنة بعد أخرى وأن للوزير دور في تمديد الخدمة، وان قرار التمديد يصدر من مجلس الوزراء وليس لرئيس الدولة دور فيه. اما في العراق فان مسألة تمديد خدمة الموظف نظمها قوانين عديدة نطاق الاختصاص التقديري، أو السلطة التقديرية التي تتمتع فيها الإدارة متباين فيها ، فتمديد خدمة الموظف العام له جذور تاريخية قديمة ترجع الى عقود من الزمن (قانون التقاعد العسكري العثماني، 1925) .

أما في الوقت الحاضر فقد نظمت بعض القوانين الحاكمة للوظيفة العامة في العراق مسألة تمديد خدمة الموظف العام. اذ نص قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ الملغي (منشور في الوقائع العراقية، 2005) على ان (... لرئيس مجلس الوزراء باقتراح من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة تمديد خدمة الموظف لمدة لا تزيد على سنوات عند اكماله السن القانونية للإحالة على التقاعد مع مراعاة ندرة الاختصاص ونوعية الوظيفة، وحاجة الدائرة لخدماته) (قانون التقاعد الموحد، 2006).

أما قانون المفصولين السياسيين رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٥ (منشور في الوقائع العراقية) نص على أن (... يحال على التقاعد الذين اعيدوا للخدمة الفعلية من المشمولين بأحكام الفقرة الأولى من المادة الأولى من هذا القانون

إذا بلغوا سن الثامنة والستين) (قانون المفصولين السياسين، 2005) والملاحظ على النص السالف ذكره انه جاء مطلقاً بوجوب إعادة الأشخاص المشمولين بمضمونه للوظيفة العامة ولا تتم إحالتهم للتقاعد إلا عند بلوغهم سن الثامنة والستين فالراجع هنا ان السلطة التقديرية للإدارة مقيدة الى حد كبير جداً ان لم تكن معدومة ويمكن الاستدلال على ذلك ايضاً من نص ورد في القانون - اولاً - يستثنى من الأحوال على التقاعد بسبب بلوغ السن القانونية الراغبون في الاستمرار في الخدمة من المشمولين بأحكام هذا القانون) (قانون المفصولين السياسين، 2005) فيمكن لجميع المشمولين بأحكام هذا القانون الاستمرار في الوظيفة العامة على الرغم من بلوغهم السن القانوني للإحالة على التقاعد.

وفيما يخص قانون مؤسسة الشهداء رقم (٢) لسنة ٢٠١٦، فإنه نص على تمديد الخدمة إذ جاء فيه (سادساً - يحق للموظف من ذوي الشهيد الاستمرار في الخدمة إلى حين بلوغه سن الثامنة والستين من العمر (٦٨) سنة استثناء من أحكام قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة ٢٠١٤ اواي قانون يجل محله بصرف النظر عن مدة خدمته) (قانون مؤسسة الشهداء، 2016) والباحث يسجل تحفظه على العبارة السالف ذكرها إذ إن المشرع هنا اعطى لمسألة تمديد خدمة ذوي الشهيد حظر من التعديل وهذا الشيء لا ينسجم والمنطق القانوني السليم فالنصوص القانونية لا بد من امكانية تعديلها اذ ان القوانين تشرع بحسب حاجة المجتمع وما تقتضيه الظروف السائدة في حينه.

أما قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨، فقد نص على إمكانية تمديد خدمة السفير إذ نص على أن (لرئيس مجلس الوزراء وبناء على اقتراح الوزير تمديد خدمة السفير مدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد) (قانون الخدمة الخارجية، 2008).

أما قانون الطب العدلي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٣، فقد نص على امكانية تمديد خدمة الطبيب العدلي اذ نص على أن (يحال الطبيب على التقاعد عند اكماله سن السبعين سنة) (قانون الطب العدلي، 2013).

ام قانون تمديد خدمة القضاة رقم (٣٩) لسنة ٢٠١٢، نص على أن (اولاً - لمجلس القضاء الأعلى تمديد خدمة القاضي وعضوالإدعاء العام من منتسبي المجلس الذي اكمل (٦٣) الثالثة والستين من العمر بعد موافقته التحريرية للمدة التي يقرها المجلس حتى اكماله (٦٦) سن السادسة والستين من العمر بناء على الحاجة وبتقرير طبي يؤيد قدرته البدنية، والذهنية

ثانياً - تسري أحكام البند اولاً: من هذه المادة على رئيس محكمة التمييز الاتحادية ونوابه وأعضاء المحكمة حتى اكمال اي منهم (٦٨) الثامنة والستين من العمر بناء على الحاجة وبتقرير طبي يؤيد قدرته البدنية والذهنية) (قانون تمديد خدمة القضاة، 2012).

اما وفقاً لقانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) سنة ٢٠٠٨، فإن سلطة الإدارة مقيدة في تمديد خدمة السفير، كون اختصاص التمديد يكون من صلاحية رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الخارجية لمدة ثلاثة سنوات قابلة للتجديد.

اما وفقاً لقانون خدمة القضاة رقم (٣٩) لسنة 2012، فان سلطة الإدارة التقديرية مقيدة فيه إلى حد ما، اذ ان تمديد خدمة القاضي وعضو الادعاء العام من منتسبي المجلس تتم من قبل مجلس القضاء الاعلى. دون الحاجة لقرار او مصادقة وزير العدل، او رئيس مجلس الوزراء، وتكون مدة التمديد حتى اكاملهم (٦٦) سنة من العمر. الا ان ذلك يتطلب موافقة الفئات المشار اليهم التحريية، ولا بد من وجود تقرير طبي يؤيد فيه القدرة البدنية والذهنية لهم. في حين يمكن تمديد خدمة رئيس محكمة التمييز الاتحادية ونوابه وأعضاء المحكمة حتى اكاملهم ٦٨ سنة من العمر.

وفي قوانين أخرى نجد أن سلطة الإدارة مقيدة التي حد كبير جداً فالتعديل يتم بحكم القانون، وخير مصداق لذلك تمديد خدمة الطبيب العدلي استناداً إلى ما نصت عليه المادة (٢٦ / ثانياً) قانون الطب العدلي والتي سبق أن تم الإشارة لها والتي نصت على أن (يحال الطبيب العدلي إلى التقاعد عند اكماله سن السبعين من العمر) فالنص صريح وواضح والمشرع لم يضع ضوابط محددة للإجراءات الواجب اتباعها حتى تتم عملية التمديد فلا تحتاج إلى تقرير طبي، أو موافقة الطبيب العدلي التحريية، أو تأييد حاجة الدائرة لخدماته، أو مصادقة قرار التمديد من جهة معينة.

اما قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 نص على أن (يحال موظف الخدمة الجامعية إلى التقاعد عند اكمال سن (٦٥) الخامسة والستين) (قانون الخدمة الجامعية، 2008).

ونص أيضاً على أن (مجلس الجامعة والهيئة تمديد خدمة الأستاذ والاساذ المساعد مدة لا تزيد عن 5 سنوات بحسب حاجة القسم، أو الكلية على أن يكون التمديد كل ثلاث سنوات) (قانون الخدمة الجامعية، 2008). أما قانون التعديل الأول لقانون التقاعد الموحد رقم (26) لسنة 2019، نص على أن (يلغى نص المادة (١٠) من قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة ٢٠١٤ ويحل محله ما يأتي:-

تتحتّم احوالة الموظف إلى التقاعد في إحدى الحالتين الآتيتين:

(اولاً/ عند اكماله سن (٦٠) ستين سنة من العمر وهو السن القانونية للإحالة إلى التقاعد بغض النظر عن مدة خدمته.

ثانياً - اذا قررت اللجنة الطبية الرسمية عدم صلاحيته للخدمة.. (قانون التعديل الأول لقانون التقاعد الموحد، 2019)

ونص أيضاً على أن:

اولاً- يستثنى من أحكام السن القانونية للإحالة إلى التقاعد ما يأتي..

أ- المشمولين بقانون الخدمة الجامعية من حملة اللقب العلمي (استاذ وأستاذ مساعد).

ب - الأطباء العدليين وأطباء التخدير وأطباء الطب النفسي

ج-المستشارون والمستشارون المساعدون في مجلس الدولة.

ء- المشمولون بقانون الفصل السياسي رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٥ المعدل وذوو الشهداء من الدرجة الأولى والثانية المشمولين بقانون مؤسسة الشهداء رقم (٢) لسنة ٢٠١٦ وقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩، وقانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٣.

هـ - الطيارون المدنيون ممن يعمل بقيادة الطائرات وبشكل عملي ولديه رخصة عمل نافذ في حينه ثانياً - يكون السن القانونية للإحالة الى التقاعد المنصوص عليها في البند (أولاً) من هذه المادة عند اكتماله (63) ثلاثة وستين سنة من العمر ماعدا الفقرة (2) يكون السن التقاعدي لا يزيد على (65) سنة من العمر). (قانون التعديل الأول لقانون التقاعد الموحد، 2019).

مما تقدم يتضح لنا أن طبيعة السلطة التقديرية للإدارة بتمديد خدمة الموظف العام الذي تتمتع به الإدارة هو ذلك الهامش من الحرية الذي بوجبه تخرج استثناء من النصوص القانونية الملزمة بإحالة الموظف الى التقاعد وانهاء خدمته بسبب بلوغه السن المعين للتقاعد.

الفرع الثاني: شروط تمديد خدمة الموظف

حتى نقف على نطاق ومدى السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة اتجاه تمديد خدمة الموظف العام. لا بد من دراسة وتحديد الشروط و الإجراءات التي تتطلبها عملية التمديد هذه، وكما حددنا سابقاً فإن القوانين الحاكمة لتمديد خدمة الموظف العام قد تعددت وكل منها حدد ووضع سياقات إدارية لا بد من اتخاذها عند إجراء عملية التمديد ووضعت شروط محدده بحسب رؤية المشرع حينها.

فهذا قانون الخدمة الجامعية رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٨ تضمن إمكانية تمديد خدمة موظف الخدمة إذ نص على أن لمجلس الجامعة، أو الهيئة تمديد خدمة الاستاذ الجامعي والاستاذ المساعد مدة لا تزيد عن خمس سنوات بحسب حاجة القسم، أو الكلية على أن يكون التمديد كل ثلاث سنوات (قانون الخدمة الجامعية، 2008) فالملاحظ هنا انه ليس للقسم العلمي اوالكلية تمديد خدمة الاستاذ والاستاذ المساعد انما المشرع حصر هذا الاختصاص بمجلس الجامعة، وليس قراراً ينفرد به رئيس الجامعة وهذا ما يحسب للمشرع حتى نبتعد عن المجاملة في بعض الأحيان على حساب المصلحة العامة او تصفية الحسابات في أحيان أخرى فسلطة الإدارة هنا مقيدة، والباحث يسجل تحفظه على الفقرة السابقة تمديد خدمة الأستاذ والأستاذ المساعد، فاننا نعتقد من باب أولى أن يتم تمديد خدمة التدريسي الحاصل على شهادة الدكتوراه، فالحصول على هذه الشهادة يتطلب من الاستاذ الجامعي بذل جهد لا يقل أو أكبر في أحيان كثيرة مما يتطلبه الحصول على لقب استاذ مساعد، وعليه نقترح على المشرع تعديل نص المادة (11/أولاً) من قانون الخدمة الجامعية رقم 23 لسنة 2008 لتقرأ (لمجلس

الجامعة واهلية اتمديد خدمة الاستاذ والاستاذ المساعد والحاصلين على شهادة الدكتوراه مدة لاتزيد على خمس سنوات...)

فضلاً عما تقدم فإن المشرع حدد مدة التمديد للاستاذ والاستاذ المساعد بما لا يزيد عن خمس سنوات. ونعتقد ان هذا الشيء منطقي في ظل نفاذ قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 اذ انه اشترط في طياته احواله موظف الخدمة الجامعية عند اكمال سن (65) وبالتالي فان سلطة الإدارة هنا مقيدة سواء من حيث النطاق والمدى. فضلاً لما تقدم فإن الإدارة هنا تتمتع بقدر واسع من السلطة التقديرية كون اختصاص التمديد يتم من قبل مجلس الجامعة، دون الحاجة لمصادقة وزير التعليم ورئيس مجلس الوزراء أو مجلس الوزراء نفسه .

أما وفقاً لقانون الخدمة الخارجية رقم (45) لسنة 2008 فان سلطة الإدارة مقيدة في تمديد خدمة السفير كون اختصاص تمديد خدمة السفير يكون من صلاحية رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح من وزير الخارجية ولمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد فليس لوزير الخارجية اختصاص اتخاذ قرار بتمديد خدمة السفير إلا ان له اقتراح ذلك او التوصية لرئيس الوزراء.

أما وفقاً لقانون خدمة القضاة رقم (39) لسنة 2013 فان سلطة الإدارة التقديرية واسعة الى حد ما، اذ ان تمديد خدمة القاضي وعضوا الادعاء العام تتم من قبل مجلس القضاء الأعلى من دون الحاجة إلى قرار، أو مصادقة وزير العدل، أو رئيس مجلس الوزراء وتكون مدة التمديد حتى اكمالهم (66) سنة من العمر وهنا تكون سلطة الإدارة مقيدة من حيث العمر فضلاً عن ذلك يوجد قيد على سلطة الإدارة يتمثل بموافقة الفئات المشار اليهم التحريرية ولا بد من وجود تقرير طبي يؤيد القدرة البدنية والذهنية لهم. في حين يمكن تمديد خدمة رئيس محكمة التمييز الاتحادية ونوابه وأعضاء المحكمة لغاية اكمالهم (68) سنة من العمر.

وفي قوانين أخرى نجد ان سلطة الإدارة معدومة ان لم تكن مقيدة الى حد كبير جداً. فالتمديد يتم بحكم القانون وخير مصداق لذلك تمديد خدمة الطبيب العدلي استناداً الى ما نصت عليه المادة (26/ ثانياً) من قانون الطب العدلي التي جاء فيها (يحال الطبيب العدلي الى التقاعد عند اكماله سن السبعين سنة) فالنص صريح وواضح والمشرع حتى لم يضع ضوابط تعطي للإدارة سلطة تقديرية للإدارة يُمكنها من عدم التمديد. على ما يبدو ان المشرع راعى ذلك على اساس الاختصاص النادر لهذه الفئة فضلاً عن تراكم الخبرات العملية ودورها المهم في حسم القضايا.

اما قانون المفصولين السياسيين رقم (24) لسنة 2005 فان سلطة الإدارة معدومة في تمديد خدمة الموظفين المشمولين بأحكامه، فالإدارة لا تملك ابداء الرأي بالموافقة على تمديد خدمتهم من عدمه فالنص القانوني صريح يتضمن (... يحال على التقاعد الذين اعيدوا للخدمة الفعلية من هذا القانون اذا بلغوا سن الثامنة والستين...) فالنص لم يعطي للإدارة سلطة تقديرية بإمكانية عدم التمديد او ضرورة توفر شروط معينة واتباع إجراءات محددة

وعلى ما يدوان مسوغات التمديد لهذه الفئة هو انصافهم وتعويضهم عن الحيف والظلم الذي لحقهم. ويمكن الاستدلال على ذلك من مراجعة الأسباب الموجبة لهذا القانون.

فهذا قانون الخدمة الجامعية رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٨، نص ايضاً على امكانية تمديد خدمة موظف الخدمة اذ نص على ان (مجلس الجامعة او هيأة تمديد خدمة الاستاذ والاستاذ المساعد مدة لا تزيد عن خمس سنوات بحسب حاجة القسم والكلية على أن يكون التمديد كل ثلاث سنوات) (قانون الخدمة الجامعية، 2008) فالملحوظ هنا انه ليس للقسم العلمي والكلية تمديد خدمة الاستاذ والاستاذ المساعد انما المشرع حصر هذا الاختصاص بمجلس الجامعة، وليس قراراً ينفرد به رئيس الجامعة فحسب. فسلطة الإدارة هنا مقيدة.

الخاتمة

في ختام بحثنا الموسوم (الاختصاص التقديري للإدارة في تمديد خدمة الموظف العام - دراسة تحليلية) توصلنا الى عدد من النتائج ووضعت لها المقترحات بحسب التفصيل الآتي:

اولاً- النتائج

1. ان الاختصاص التقديري او السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة في تمديد خدمة الموظف العام تتأرجح تارة ما بين سلطة واسعة وما بين سلطة تقديرية مقيدة وفي بعض الحالات وجدنا سلطة الإدارة معدومة فليس لها الا تمديد خدمة الموظف العام.
2. المشرع العراقي قد توسع كثيراً بتعريف الموظف العام الوارد في قانون التقاعد الموحد رقم 9 لسنة 2014 اذ انه عد كل من يتقاضى راتباً او اجرا او مكافأة من الدولة موظفاً عاماً.
3. ان المشرع في بعض الأحيان لم يسعى الى تحقيق الصالح العام كما يتضح ذلك في تمديد مدة خدمة الموظفين المشمولين بأحكام قانون المفضولين السياسيين رقم (24) لسنة 2005، اذ اننا نعتقد انه غلب مصلحة بعض الأشخاص على المصلحة العامة.
4. إن سلطة الإدارة التقديرية معدومة في بعض القوانين فليس لها الا تمديد خدمة الموظف العام وخير مصداق لذلك ما نصت عليه (4/ثالثاً) من قانون المفضولين السياسيين رقم 24 لسنة 2005، وكذلك ما نصت عليه المادة (26/ثانياً) من قانون الطب العدلي رقم 37 لسنة 2013.
5. تتمتع الإدارة بسلطة مقيدة في تمديد خدمة بعض الموظفين الى حد ما. فالسلطة الممنوحة لها عند تمديد خدمة الأستاذ الجامعي المشمول بأحكام قانون الخدمة الجامعية رقم 23 لسنة 2008 يشترط فيه ان يكون حامل اللقب العلمي أستاذ او أستاذ مساعد وان يكون اختصاصه نادراً.

ثانياً- المقترحات

1. نقترح على المشرع العراقي تعديل تعريف الموظف العام الوارد في قانون التقاعد الموحد رقم 9 لسنة 2014 اذ بالإمكان اعتماد تعريف الموظف العام الوارد في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع

العام رقم 14 لسنة 1991 بانه كل شخص عهد اليه وظيفة داخل ملاك الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة.

2. نقترح على المشرع مراعاة تمديد خدمة موظفي الخدمة الجامعية الحاصلين على شهادة الدكتوراه بغض النظر عن اللقب العلمي الحاصل عليه الأستاذ الجامعي ولغاية اكمال 63 من العمر.
3. نقترح على المشرع مراعاة التمديد لغاية (70) سنة من العمر لحملة الألقاب العلمية الأستاذ الدكتور والأستاذ المساعد الدكتور في بعض الاختصاصات النادرة كونهم ثروة وطنية يمتلكون خبرات علمية متراكمة من الممكن ان تسهم بتطور البلد على ان تتم مراعاة الحاجة لاختصاصاتهم.
4. نقترح على المشرع تعويض الأفراد المشمولين بأحكام قانون المفصولين السياسيين رقم 24 لسنة 2005 تعويض مادي ان كان له مقتضى بدلاً من تمديد خدمتهم الوظيفية بعد بلوغهم السن التقاعدي.

المصادر والمراجع

1. بسبوني، عبد الغني. (2012). الوجيز في القانون الإداري. دار المعارف.
2. الحلو، ماجد راغب. (2004). القانون الإداري. دار الجامعة الجديدة.
3. الدين، سامي جمال. (1992). قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة. دار مطبوعات الجامعة.
4. السعيد، مصطفى. (2011). القرار الإداري. منشأة المعارف.
5. الطماوي، سليمان محمد. (1996). السلطة التقديرية ومبدأ المشروعية. دار الفكر العربي.
6. الطماوي، سليمان محمد. (2006). النظرية العامة للقرارات الإدارية. دار الفكر العربي.
7. العادلي، طارق. (2015). السلطة التقديرية للإدارة وحدود الرقابة عليها. دار الجامعة الجديدة.
8. الفياض، أبراهيم طه. (2008). نشاط وأعمال السلطة الإدارية. مكتبة الفلاح.
9. قاسم، محمد حسن. (2020). مبادئ القانون الإداري وتطبيقاته في العراق. دار الثقافة للنشر.
10. عمر، أحمد مختار. (2008). معجم اللغة العربية المعاصرة. عالم الكتب للنشر والتوزيع.
11. منصور، شهاب تومة. (1976). القانون الإداري. مطبعة سليمان الأعظمي.
12. موسى، فؤاد محمد. (2004). القرارات الإدارية وتطبيقاتها. دار الجامعة الجديدة للنشر.
13. ياسين، صدام حسين. (1991). استقلال الموظف العام لمنصبه الوظيفي وعلاجه في الشريعة الإسلامية والقانون. دار الإمام للطباعة.
14. قانون التقاعد العسكري العثماني. (1925).
15. قانون التقاعد الموحد. (2006). الوقائع العراقية.
16. قانون التقاعد الموحد. (2014).
17. قانون التعديل الأول لقانون التقاعد الموحد. (2019). الوقائع العراقية.
18. قانون الخدمة الجامعية. (2008).
19. قانون الخدمة الخارجية. (2008).
20. قانون الخدمة المدنية. (1931).
21. قانون الخدمة المدنية. (1960).
22. قانون الخدمة المدنية. (2016). رقم 81.
23. قانون الطب العدلي. (2013).
24. قانون المفصولين السياسيين. (2005).
25. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام. (1991).
26. قانون تمديد خدمة القضاة. (2012).
27. قانون مؤسسة الشهداء. (2016).
28. نظام الخدمة المدنية. (2020). رقم 9.

29. قرار مجلس الانضباط. (1962).
30. جريدة الوقائع العراقية. (2007).
31. حسين، محمد طه. (2012). معايير تمييز السلطة التقديرية للإدارة ونطاقها. مجلة مركز دراسات الكوفة، 1(27)، <https://doi.org/10.36322/jksc>