الضمانات القانونية للحقوق التقاعدية لرؤساء الوحدات الإدارية

(دراسة مقارنة)

Legal guarantees of pension rights for presidents of administrative units

(A comparative study)

الباحثة

مروه عطية عاتي

الاستاذ الدكتور

وليد خشان زغير

جامعة ذي قار – كلية القانون

Marwa Attia Atti

Marwaatya19@yahoo.com

Dr: Waleed Khashan Zghair

waleedkashank11@yahoo.com

الملخص

يعد رئيس الوحدة الادارية من اهم الاشخاص العاملين في مؤسسات الدولة وتعود تلك الاهمية الى النشاط الذي يتولاه والمتمثل في ادارة المرفق العام وتنظيم شؤون وحدته الادارية من مختلف النواحي والتي تسهم في نهضة المجتمع ورقي افراده، لذا نجد ان موضوع البحث ركز على حماية حقوقهم التقاعدية من حيث توفير الضمانات القانونية لها، حيث تناول البحث مسألة الاعتراض على الحقوق التقاعدية امام مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين وبيان الية تشكيل المجلس والاجراءات المتبعة امامه مع بيان طبيعية القرارات الصادرة عنه، كذلك تطرق البحث الى بيان الجهة التي تنظر النزاعات المتعلقة بالحقوق التقاعدية لرؤساء الوحدات الادارية من حيث تشكيلها واجراءات التقاضي المتبعة امامها.

الكلمات المفتاحية:

الضمانات القانونية، حقوق تقاعدية رؤساء وحدات ادارية

Abstract

The president of the administrative unit is one of the most important people working in state institutions، and that importance is due to the activity he undertakes، which is managing the public facility and organizing the affairs of its administrative unit in various aspects، which contribute to the renaissance of society and the advancement of its members، so we find that the research topic focused on protecting their pension rights in terms of Providing legal guarantees for them، as the research dealt with the issue of objecting to the pension rights before the Board of Audit of the Pensioners' Cases and the statement of the mechanism of forming the board and the procedures followed before it with an indication of the nature of the decisions issued by it. and the litigation procedures followed before it.

key words :- Legal guarantees ،Pension rights، presidents of administrative units

المقدمة

اولا: التعريف بموضوع البحث

تستند الدولة في منح الحقوق التقاعدية لرؤساء الوحدات الادارية الى مبـدأ التضامن الاجتماعي الذي يقوم على فكرة كفالة المجتمع لحقوق وحريات الفرد مقـابل التزام الاخير بأداء واجبه كاملاً تجاه المجتمع فمن الواجب ان يراعي المواطن حق المواطنة الصالحة وأن يعمل بإخلاص للدولة التي يعيش فيها.

وعليه فأن أبسط الواجبات الإنسانية على الدولة أن تعمل على منحه راتبا تقاعديا بعد احالته الى التقاعد تعويضاً له عما بذله من جهد في الأيام الماضية، ومن الطبيعي أن تطبيق أي قانون لابد أن يثير بعض المشاكل فمنه من يطالب بحق ومنه من ينازع فيه وفي هذه الحالة لابد من جهة تتكفل بحسم هذه النزاعات وقد اختلفت القوانين في الدولة في تحديد هذه الجهة فبعض التشريعات قد جعلت هذه المنازعات من اختصاص المحاكم القضائية كما هو الحال في مصر، اما في العراق هناك مجالس ذات اختصاص قضائي تختص بنظر المنازعات الخاصة بالقضايا التقاعدية وتسمى مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين الى جانب محكمة التمييز الاتحادية.

ثانيا: اهمية البحث

تستمد الدراسة اهميتها من منطلق ما تمثله منازعات الحقوق التقاعدية لرؤساء الوحدات الادارية، من اثار تنعكس على رئيس الوحدة الادارية واسرته التي يعولها، ولذلك لا بد من التحقق بالفعل من وجدود سبب استحقاق الحقوق التقاعدية من عدمها.

وتأتي اهمية هذه الدراسة من جانب اخر في مدى اهميتها – كونها دراسة مقارنة – بالنسبة الى القانون العراقي، اذ من شأن تلك المقارنة مع القوانين المصرية، الوقوف على اراء الفقه الاداري والاتجاهات القضائية في هاتين الدولتين، كما تساعد هذه الدراسة على تقييم قوانين الخدمة المدنية والتقاعد وابراز الايجابيات، مع بيان اوجه النقص والقصور التشريعي الذي يشوبها لوضع الحلول اللازمة لمعالجتها.

ثالثا: مشكلة البحث

تتمثل مشكلة بحثنا في ندرة الكتابات والبحوث التي تناولت مسألة النظر في الحقوق التقاعدية لرؤساء الوحدات الادارية، وان ما كتب عن حقوقهم لا يفي بالحاجة العلمية كما ان مسألة الاعتراض على الحقوق التقاعدية امام مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين تقتصر على الاعتراض على القرارات التي تصدرها هيأة التقاعد الوطنية، ولا يختص بنظر النزاعات المتعلقة بتلك الحقوق اذا كانت صادرة من بقية دوائر الدولة كما تتمثل المشكلة في ان الجهة القضائية التي تنظر بمنازعات تلك الحقوق تقتصر ايضا على تمييز القرارات الصادرة عن مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين دون النظر في القرارات التي تصدرها محكمة قضاء الموظفين ومحكمة القضاء الاداري بالرغم ان هذه المنازعات هي امتداد للقرارات التي تصدر عنها.

رابعا: منهجية البحث

سيتم الاعتماد على المنهج التحليلي لقانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل بقانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٩، وتدعيمها بالقرارات القضائية فضلا عن اراء الفقهاء والباحثين والكتاب المتعلقة بموضوع البحث، الى جانب ذلك سوف نستخدم المنهج المقارن للوقوف على موقف الدول الاخرى وارتأينا تحديد مصر لتكون محل المقارنة.

خامسا: هيكلية البحث

ان دراسة موضوع الضمانات القانونية للحقوق التقاعدية لرؤساء الوحدات الادارية (دراسة مقارنة) يتحتم علينا تقسيمه الى مبحثين سيخصص البحث الاول منه الى الجهة المختصة بنظر الاعتراض على الحقوق التقاعدية الطعن امام القانون وهذا يقسم الى مطلبين، المطلب الاول تشكيل جهة الاعتراض وطبيعة القرارات الصادرة عنها والمطلب الثاني اجراءات التقاضي امام جهة الاعتراض، بينما سيخصص المبحث الثاني الطعن بالقرارات الخاصة بالحقوق التقاعدية وسيكون على مطلبين، المطلب الاول يتناول تشكيل الجهة المختصة بنظر الطعن، والمطلب الثاني اجراءات التقاضي امام جهة الطعن، ثم ننهي البحث بخاتمة تتضمن اهم الاستنتاجات والتوصيات.

المبحث الاول

الجهة المختصة بنظر الاعتراض على الحقوق التقاعدية

إن قرار احالة رؤساء الوحدات الادارية الى التقاعد شأنه شأن أي قرار إداري يجب أن يكون صادراً عن الجهة المختصة باتخاذه، والتي غالباً ما تتمتع بسلطة تقديرية ذلك لأن الإدارة تملك إعادة هيكلية أجهزتها الإدارية من حيث إلغاء بعضها أو دمج بعضها مع بعض أو تقليص حجمها من خلال قرارات الاحالة الى التقاعد، وتتمثل الجهة المختصة بالفصل في المنازعة التقاعدية الخاصة بقرارات احالة رؤساء الوحدات الادارية في العراق بمجلس تدقيق قضايا المتقاعدين والتي تعتبر جهة ابتدائية يحق لذوي العلاقة أن يعترض لديها على أي قرار تصدره هيأة التقاعد الوطنية فيما له علاقة بالتقاعد ولا يجوز لهذه اللجنة أن تبت في اعتراض طالب التقاعد إذا كانت الهيأة لم تصدر قراراً في هذا الموضوع.

وقد حرص المشرع على تنظيم الجهة التي تنظر النزاعات الخاصة بالحقوق التقاعدية لرؤساء الوحدات الادارية، ولأجل بيان الجهة المختصة بنظر النزاعات المتعلقة بالحقوق التقاعدية، لابد ان نقسم هذا المبحث الى مطلبين، يختص المطلب الاول بتشكيل جهة الاعتراض وطبيعة القرارات الصادرة عنها، اما المطلب الثاني نبحث فيه اجراءات جهة الاعتراض.

المطلب الاول

تشكيل جهة الاعتراض وطبيعة القرارات الصادرة عنها

ان تطبيق قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل، يؤدي الى حدوث منازعات بين رؤساء الوحدات الادارية وبين الادارة، وتشكلت اول جهة اعتراض خاصة بالمنازعات الناشئة عن التقاعد في قانون التقاعد المدني رقم (١٢) لسنة ١٩٣٠ وتسمى (مجلس التدقيق) وتختص بالنظر بالاعتراضات المقدمة من قبل من المتقاعدين الذين اضر القانون بحقوقهم المالية، الا ان بعد الغاء هذا القانون وصدور قانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٤٠ فقد توسع في الية عمل المجلس واعضائه، واعطى لصاحب الشأن مراجعة محكمة التمييز لمراجعة النظر في القرارات التي اصدرها مجلس التدقيق وخلال ثلاثين يوم من تاريخ صدور القرار و يعتبر قرار المحكمة بهذا الشأن بات وغير قابل للطعن فيه، كما نص المشرع على مجلس التدقيق بقانون التقاعد المدني رقم (٣٣) لسنة ١٩٦٦ وبين تشكيله بأعضاء من نفس الجهات التي وضحها القانون السابق[١].

(١) نصير كامل جبر: التنظيم القانوني لمكافأة نهاية الخدمة في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة ذي قار، ٢٠٢٢، ص ١٢٥.

وعند صدور قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ الملغى، حدث تغيير في جهة الاعتراض من حيث الاسم فقد اسميت جهة الاعتراض (لجنة تدقيق قضايا المتقاعدين) كما تغيرت من حيث تشكيل اعضاءها كما زادت المدة المسموح بها للمعترض ان يعترض على قرار الدائرة او الهيأة التي اصدرت القرار الى (٩٠) تسعين يوما من تاريخ التبليغ بالقرار، كما يمكن للمعترض والمعترض عليه الطعن بقرار اللجنة لدى محكمة التمييز الاتحادية خلال (٦٠) ستين يوما من تاريخ التبليغ بقرار لجنة التدقيق.

وبصدور قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل، قضى بتشكيل مجلس يسمى ب(مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين) يتولى النظر في الاعتراضات المقدمة بشأن القرارات التي تصدرها الهيأة في قضايا التقاعد ويتألف من قاضي لا يقل صنفه عن الصنف الثاني يسميه مجلس القضاء الاعلى رئيسا لمجلس تدقيق قضايا المتقاعدين، اما الاعضاء الثلاث فهم موظفين لا تقل عناوينهم الوظيفية عن مدير كما اشترط القانون ان يكونوا من القانونين عن كل من وزرارة الدفاع ووزارة الداخلية ووزارة المالية(١).

ان تغيير اسم اللجنة الى مجلس مسألة شكلية، فكل من اللجنة والمجلس ينضويان تحت مسمى (اللجان الادارية ذات الاختصاص القضائي) ولو ان رئاسة كل من المجلس واللجنة منوطة بقاضٍ، ولذلك فأن ما يصدر عنهما لا يعد حكما قضائيا بل قرار اداريا نهائياً يخضع لطرق الطعن المقررة امام القضاء، وهذا يسمح بالقول ان قرارات اللجنة والمجلس تتمتع بحجية الشيء المقرر فلا يجوز لكليهما الرجوع عنها او تعديلها لأنها تصبح نهائية بمجرد صدورها، وتخضع الى رقابة القضاء(٢).

وان اختصاصات لجنة تدقيق قضايا المتقاعدين كانت اوسع من اختصاصات مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين لأنها كانت تنظر في جميع قضايا التقاعد الناشئة عن تطبيق احكام القانون، في حين ان مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين لا يختص الا بالنظر في الاعتراضات على قرارات هيأة التقاعد الوطنية في قضايا التقاعد، وبالتالي فأن القرارات التي تصدر عن دوائر الدولة في القضايا المذكورة تدخل في اختصاص محكمة قضاء الموظفين وأن استندت على قانون التقاعد الموحد طالما ان

الموظف المعترض عليها لا يزال في الخدمة ولم ينفك من وظيفته، كما يجب أن يكون القرار صادراً عن الهيأة والا كان القرار معيباً من جهة الاختصاص ومن ثم ليس بإمكان اللجنة أن تنظر فيه، كما أنه لا يجوز للهيأة أن تصدر قراراً ثانياً في قضية تقاعدية واحدة وعليها تنفيذ القرار الصادر والمكتسب الدرجة القطعية تمييزاً(٣).

ويمكن القول ان مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين ينظر في القرارات التي تصدر عن هيأة التقاعد الوطنية بطلب يقدم من قبل رئيس الوحدة الادارية المتقاعد او خلفه المستحق او من يقوم مقامه، ويقتصر عمل المجلس النظر على في القرارات التي تصدر عن هيأة التقاعد الوطنية، ولا ينظر في القرارات التي تصدرها الهيئات الاخرى حتى لو تضمنت حقوقا تقاعدية، لان قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل اشترط شرطين لكي يتمكن مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين من النظر في الاعتراضات المقدمة من قبل رؤساء الوحدات الادارية او خلفه المستحق او من يمثله قانونا، الشرط الاول ان يكون القرار صادراُ عن هيأة التقاعد الوطنية والشرط الثاني ان يكون متعلقا بالقضايا التقاعدية، لذا فأن مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين ينظر في القرارات المتعلقة بالحقوق التقاعدية لرؤساء الوحدات الادارية والتي تصدر عن هيأة التقاعد الوطنية.

---

(١) - ينظر المادة (٢٩) البند (ثانيا) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل.

(٢) د.غازي فيصل مهدي: شرح احكام قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤، ط١، مكتبة القانون والقضاء، بغداد، ٢٠١٤، ص ٦٠.

(٣) ضامن حسين العبيدي: المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة بغداد، ١٩٨٤، ص١١١.

اما الطبيعة القانونية لمجلس تدقيق قضايا المتقاعدين، فتأخذ صبغتها القانونية من المجلس ذاته وبهذا الصدد ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في قرار لها صادر في ظل قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ الملغى (ان القرارات التي تصدر عن لجنة تدقيق قضايا المتقاعدين هي قرارات ذات طبيعة خاصة تغلب عليها الصفة الادارية وليست قرارات قضائية صرفة)[١].

وبموجب هذا القرار نجد ان المحكمة الاتحادية العليا خصت مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين بالنظر في القرارات التي تصدرها هيأة التقاعد الوطنية والناشئة عن تطبيق احكام قانون التقاعد الموحد، والقرارات التي تصدرها تعتبر قرارات ادارية حتى ولو كانت برئاسة قاضٍ ينتدبه مجلس القضاء الاعلى.

ويرى جانب من الفقه الاداري ان القرارات الصادرة عن مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين تعتبر قرارات قضائية بسبب طبيعة عمل المجلس، وهي قرارات قضائية ذات طبيعة خاصة لوجود العنصر القضائي اذا لا يمكن ان يتشكل المجلس الا برئاسة قاضٍ من الصنف الثاني يسميه مجلس القضاء الاعلى رئيساً لمجلس تدقيق قضايا المتقاعدين معتمديــن في ذلك علىٰ العنصر التكويني في اللجنة أي وجود قاضي يرأس هذه اللجنة[٢].

ونؤيد الرأي القائل بأنها القرارات التي تصدر عن المجلس هي قرارات ادارية لان وجود ممثلين من الكادر الوظيفي عن كل من وزارة المالية و وزارة الداخلية و وزارة الدفاع يجعل القرارات الصادرة عن المجلس ذو طبيعة ادارية، ويكون القرار الصادر عنه قراراً اداريا بالرغم من السمات القضائية التي تظهر على عمل المجلس وان وجود العنصر القضائي في المجلس لا يغير من الصفة الادارية، فوجود القاضي في المجلس لا يغير الصفة الادارية بل ان الغرض منه هو ان يكون ملما بالقانون واكثر خبرة ودراية من غيرة خاصة وان القانون اشترط ان تشكيلة المجلس من القانونيون ولا تقل عناوينهم الوظيفية عن مدير.

اما في مصر فقد نص قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم (١٤٨) لسنة ٢٠١٩ على تشكيل لجنة خاصة تقع ضمن تشكيلات الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي، تختص بالنظر في النزاعات الناشئة عن تطبيق احكام قانون التأمينات الاجتماعية وتسمى لجنة فحص النزاعات تتشكل بناءً على قرار اداري يصدره رئيس الهيئة القومية وقد نصت المادة (١٤٨) من القانون اعلاه على انه (تنشأ بالهيئة لجان لفحص المنازعات الناشئة عن تطبيق احكام هذا القانون ويصدر بتشكيلها ونظام عملها ومكافآت اعضائها قرار من رئيس الهيئة بعد موافقة مجلس ادارة الهيئة وعلى اصحاب الاعمال والمؤمن عليهم واصحاب المعاشات والمستحقين وغيرهم من المستفيدين قبل اللجوء الى القضاء تقديم طلب الى الهيئة لعرض النزاع على اللجان المشار اليها لتسويته بالطرق الودية، ومع عدم الاخلال بأحكام المادة (١١٨) من هذا القانون، لا يجوز رفع الدعوى قبل مضي ثلاثين يوما من تاريخ تقديم الطلب المشار اليه)[٣].

وقد اختلفت آراء الفقهاء في مصر حول طبيعة لجان فحص المنازعات، اذا يرى جانب من الفقه الاداري أن لجان فحص المنازعات هي لجان ذات صفة قضائية لأن صفتها هذه لا تنشأ عن رئاستها القضائية فقط وإنما من امور أخرى مستمدة من كيفية تشكيلها وطبيعة أعمالها، وان النظر فيها يستلزم اتباع أصول المحاكمات في عقد الجلسات والاستماع إلى دفوعهم وإجراء التحقيق وإصدار القرارات التي لا تخضع لمصادقة السلطة الإدارية

(١)-قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٨/ اتحادية / ٢٠٠٦) بتاريخ ٢٩/ ٥/ ٢٠٠٦، منشور على الموقع الالكتروني www.iraqfsc.iq: https.ethadai، تاريخ الزيارة ١/ ٧/ ٢٠٢٢.

(٢)مصطفى رزاق سلمان: التنظيم القانوني لمجلس تدقيق قضايا المتقاعدين في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠٢٠، ص ٩٣.

(٣) المادة (١٤٨) من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات المصري رقم (١٤٨) لسنة ٢٠١٩.

المختصة، فضلاً عن خضوع هذه القرارات لطرق الطعن كالاعتراض أو النظر في المنازعات بالدرجة الثانية، لذا تعد لجان فحص المنازعات لجان ذات طبيعة قضائية تقبل قراراتها التمييز إذا كانت نهائية(١).

بينما يرى اخرون ان هذه اللجنة من اللجان أو المجالس المشابهة لها وهي لجان إدارية وان القرارات الصادرة من هذه اللجان قرارات إدارية بالمعنى الدقيق لهـذا الاصطلاح صادرة من جهـات إدارية ذات اختـصاص قضائي إلا إنه لم يبين الأساس أو المعيار التي استند إليه في تكييف هذه القرارات وهل إنه اعتمد على المعيار الشكلي أم المعيار الموضوعي(٢).

ونلاحظ مما تقدم ان لجان فحص المنازعات تنشأ لفحص المنازعات الناشئة عن تطبيق احكام قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم (١٤٨) لسنة ٢٠١٩،وتتألف من الاشخاص العاملين في

الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي، وعلى رؤساء الوحدات الادارية عند احالتهم الى التقاعد وغيرهم قبل اللجوء الى القضاء تقديم طلب الى الهيئة لعرض النزاع على هذه اللجان لتسويتها بالطرق الودية، وان هذه اللجان وان عدت لجان ادارية الا ان المشرع لم يعهد اليها مهمة الفصل في النزاع، بل ان الغرض من انشاءها هو تسوية النزاع بالطرق الودية قبل عرضه على القضاء، وبالتالي لا تعد لجان فحص المنازعات لجان قضائية لان عملها يدور في اطار العلاقة التأمينية بين المؤمن عليه وبين الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي.

المطلب الثاني

اجراءات التقاضي امام جهة الاعتراض

لقد بين قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ اجراءات التقاضي امام جهة الاعتراض اذ نص على انه (أ- لذوي العلاقة أو من يمثلهم قانوناً الاعتراض أمام المجلس (مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين) خلال (٩٠) يوماً من تاريخ التبليغ بقرار الهيئة حقيقة او حكماً ب- وتصدر قرارات المجلس بالأكثرية وعند تساوي الاصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس)(٣).

اذ يحق لرئيس الوحدة الادرية (محافظ، قائممقام، مدير ناحية) الاعتراض امام مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين خلال (٩٠) تسعين يوما من تاريخ التبليغ بقرار هيأة التقاعد الوطنية حقيقة او حكماً.

وعلى الرغم من كون الميعاد المذكور ميعاد سقوط لا تقادم، لذا يعد من قبيل العذر الشرعي إذا حالت دون تقديم الطعن قوة قاهره لا يستطيع الطاعن دفعها، ففي هذه الحالة يوقف سريان الميعاد في هذه الحالة على ان يستأنف سريان المدة بعد زوال القوة القاهرة، فاذا ازالت ولم يقدم المعترض اعتراضه، سقط حقه في الاعتراض والساقط لا يعود، وبذلك يصبح قرار هيأة التقاعد الوطنية باتاً وواجب التنفيذ، وبخصوص التبليغ حكماً بقرار هيأة التقاعد الوطنية ففيه اشارة الى نظرية العلم اليقيني المعروفة في القانون الاداري لأنه في بعض الاحيان يعلم صاحب الشأن بالقرار الصادر بحقه علماً يقينياً لا ريب فيه ولكن بغير الطريق الرسمي ففي مثل هذه الحالة يعتبره القضاء الاداري مبلغا بالقرار وتبدأ مدة الاعتراض بالسريان بحقه على ان يكون هذا العلم ثابت التاريخ(٤).

(١)د. إدوار عيد: رقابة القضاء العدلي على أعمال الإدارة،دار الفكر العربي، القاهرة،١٩٧٣، ص٨٤.
(٢)د. سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧١، ص٦٣٠.
(٣)ينظر البند (اولاً وثانياً) من المادة (٣٠) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل.
(٤)د. غازي فيصل مهدي: شرح احكام قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل، مصدر سابق، ص٥٨.

فلو صدر قرار من هيأة التقاعد الوطنية بشأن احتساب الراتب التقاعدي لرئيس الوحدة الادارية وقام باستلامه، فأن هذا الاستلام يعد علما يقينياً بمضمون القرار وبالتالي تحسب مدة الطعن من تاريخ استلام الراتب التقاعدي.

فالعلم الذي يعتد به امام القضاء بوصفه وسيلة لسريان القرار الاداري في حق الافراد هو العلم اليقيني الذي يحل محل النشر والتبليغ، وله اهمية بالغة وذلك لما يترتب عليه من اثار قانونية ومنها نفاذ القرار الاداري بحق صاحب المصلحة، وايضا حساب ميعاد الطعن بالإلغاء من التاريخ الذي يثبت فيه حصول علمه اليقيني بالقرار الاداري وبعد ذلك اما ان يتم قبول الدعوى شكلا او ردها امام القضاء، والاصل ان من يدعي وقوع العلم اليقيني يقع عليه عبء الاثبات، فهذا الادعاء يأتي على خلافاً للأصل وهو عدم علم صاحب المصحة بالقرارات التي تصدرها الادارة، وان مسألة توافر العلم اليقيني من عدمه يخضع الى تقدير محكمة الموضوع [١].

كما اشترط قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل عند اعتراض رئيس الوحدة الادارية اما مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين ان يستوفى عنه رسم مقطوع قدره (٥٠٠٠) خمسة الاف دينار، يعاد اليه اذا كان محقا في اعتراضه بعد اكتساب قرار المجلس الدرجة القطعية وبخلافه يقيد ايرادا لحساب صندوق تقاعد موظفي الدولة، على ان لا يسري هذا الحكم على الاعتراضات المقدمة للمجلس قبل نفاذ القانون[٢].

ويعترض رئيس الوحدة الادارية امام مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين، اذا صدرت هيأة التقاعد الوطنية قرارا يتضمن المساس بحقوقه التقاعدية، سواء ما كان متعلق بمدة الخدمة او راتبه التقاعدي او حقوقه التقاعدية الاخرى، ويقدم اعتراضه امام المجلس حيث يتضمن الاعتراض في محتواه قرار هيأة التقاعد الوطنية ويحرر الاعتراض بنسختين مع الرسم الخاص بالاعتراض فيتم قبول الاعتراض شكلا اذا كان مقدما ضمن المدة القانونية، ويطلب من قسم الشؤون القانونية او قسم الدراسات والتخطيط في هيأة التقاعد الوطنية تزويدهم بالأوليات المطلوبة مع الاضبارة التقاعدية الخاصة برئيس الوحدة الادارية، بعدها يتخذ المجلس قراره بنقض قرار هيأة التقاعد الوطنية مع اعادة الرسم الى المعترض او رد الاعتراض وتأييد قرار هيأة التقاعد الوطنية ويقيد رسم الاعتراض ايراداً لحساب الصندوق[٣] .

ويصدر مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين قراره بالاعتراض المقدم من قبل رئيس الوحدة الادارية بصيغة ثابته تتكرر في جميع القرارات نذكر منها حالة عدم منح الراتب التقاعدي لمدير ناحية بدرة / محافظة واسط " لدى التدقيق والمداولة وجد ان الطلب مقدم ضمن المدة القانونية فقرر قبوله شكلا ولدى عطف النظر على القرار المطعون فيه وجد انه صحيح وموافق للقانون ... وحيث ان احالة المعترض كانت قبل نفاذ قانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٩ الذي اعتبر نافذا في ٣١/ ١٢ /٢٠١٩ ولكون القانون المذكور لا يسري بأثر رجعي ويكون الطلب المقدم لا سند له من القانون تقرر رد الاعتراض وتأييد قرار هيأة التقاعد الوطنية وقيد رسم الاعتراض ايرادا لحساب الصندوق بعد اكتساب القرار الدرجة القطعية قرارا قابلا للتمييز وصدر بالاتفاق"[٤].

يتضح مما تقدم ان الشكلية التي يتبعها مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين ثابتة تركز على المدة القانونية المسموح بها تقديم الاعتراض، وبعد صدور قرار المجلس بموضوع الاعتراض على قرار هيئة التقاعد الوطنية تكون نتيجته أمـــا نقض قرار الهيئة واعادة الاضبارة اليها لصرف الحقوق التقاعدية للمعترض وفي هذه الحالة تلزم الهيئة بتنفيذ قرار المجلس، أو تأييد قرار الهيأة الوطنية للتقاعد ورد اعتراض المعترض وفي هذه الحالة يحق لرئيس

(١).د. مصطفى كامل وصفي: اصول اجراءات القضاء الاداري، ط١، الكتاب الاول، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، ١٩٦١، ص ٢٢١.
(٢)ينظر البند (ثانيا) من المادة (٣٠) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل.
(٣) زيارة ميدانية الى مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين، بغداد، بتاريخ ٢٠٢٢ /٧/٢٧.
(٤)قرار مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين المرقم (٧٠٠) بتاريخ ٢٠٢٢/٤/١٤، قرار غير منشور.

الوحدة الادارية الطـعن بقرار اللجنة أمـام محكمة التمـييز لطلب نقضه وإصدار قرار به من قبل تلك المحكمة، ويكون قرار محكمة التمييز بالتصديق أو النقض نتيجة الطعن باتاً وملزماً ونهائياً للجميع، وتصدر قراراها بتأييد الاعتراض او رده حسب الاحوال.

ومن القرارات التي اصدرها مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين، قراره برد طلب مدير ناحية العدل / محافظة ميسان بمنحه مكافأة نهاية خدمة، حيث ان المعترض قد احيل الى التقاعد بتاريخ ١١/٢٧/ ٢٠١٩ وبلغت مجموع خدماته ١٤ سنة و١ شهر و ٢٦ يوم واحتسبت الخدمة العسكرية خدمة تقاعدية وبلغت مجموع كامل خدماته ٢٧ سنة و٧ اشهر و١٢ يوم ومنح عنها الراتب التقاعدي اعتباراً من ٢٨/ ٢٠١٩/١١ وبما ان احالة المعترض الى التقاعد قبل نفاذ القانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٩ والذي اعتبر نافذاً في ٢٠١٩/١٢/٣١ والذي لا تسري احكامه بأثر رجعي على الحالات السابقة لنفاذه، لذا قرر المجلس رد طلب المعترض وتأييد قرار هيأة التقاعد الوطنية(١).

وفي قرار اخر لمجلس تدقيق قضايا المتقاعدين، قرر بموجبه منح قائممقام قضاء الحي / محافظة واسط راتب تقاعدي وذلك ان احالة المعترض الى التقاعد كانت بعد نفاذ قانون ٢٦ لسنة ٢٠١٩ وقد نصت المادة (١٥) من هذا القانون على انه (يستحق المشمولين بأحكام قانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل الحقوق التقاعدية المنصوص عليها في هذا القانون على ان يتم تدقيق المعاملات التقاعدية من قبل ديوان الرقابة المالية قبل الصرف...) وحيث ان خدمة المعترض كانت اكثر من (١٥) سنة فأنها تؤهله الى نيل الراتب التقاعدي لذا قرر المجلس قبول الاعتراض ونقض قرار هيأة التقاعد الوطنية(٢).

من خلال الاطلاع على القرارات اعلاه يتضح لنا ان مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين هو الجهة المختصة بنظر الاعتراض فيما يتعلق بالحقوق التقاعدية لرؤساء الوحدات الادارية، ويصدر قراره اما بقبول الاعتراض او رده، الا انه من الممكن ان ينقض مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين قرار هيأة التقاعد الوطنية ويصدر قراره خلافاً لما جاء في قرارها، ففي هذه الحالة يحق لهيأة التقاعد الوطنية متمثلة برئيس الهيأة اضافة الى وظيفته الطعن بالقرار تمييزاً امام محكمة التمييز.

ومنها قرار مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين المرقم (١٥٢٨) بتاريخ ٥/ ١٢/ ٢٠٢١، الذي منح بموجبة قائممقام قضاء السماوة راتب تقاعدي بعد ان ردت هيأة التقاعد الوطنية طلبه فقدم اعتراضاً امام المجلس وبعد ان نقض المجلس قرار الهيأة، قدم رئيس هيأة التقاعد الوطنية اضافة الى وظيفته طعناً امام محكمة التمييز التي اصدرت قراراها الذي تضمن رد طلب المعترض كون ان احالته قد تمت قبل نفاذ قانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٩ التعديل الاول لقانون التقاعد الموحد والذي اعتبر نافذاً بتاريخ ١٢/٣١/ ٢٠١٩ ولكون القانون المذكور لا يسري بأثر رجعي وان خدمة المعترض كانت اقل من (١٥) عشرون سنة فأنها لا تؤهله الى نيل الراتب التقاعدي ويكون الطلب المقدم لا سند له من القانون وحيث ان قرار مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين ذهب الى خلاف ذلك مما اخل بصحته لذا قرر نقض قرار مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين واعادة الاضبارة الى مرجعها لاتباع ما تقدم(٣).

اما في مصر فقد اشترط قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات المصري رقم (١٤٨) لسنة ٢٠١٩ على رئيس الوحدة الادارية المحال الى التقاعد او مستحقيه من خلفه الخاص قبل اللجوء الى القضاء ان يقدم الى الهيئة القومية

(١)قرار مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين المرقم ٩٥٥/ ٢٠٢٢ بتاريخ ٢٠٢٢/٥/١٧، قرار غير منشور.
(٢)قرار مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين المرقم ٧٠٥/ ٢٠٢٢ بتاريخ ٢٠٢٢/٤/١٤، قرار غير منشور.
(٣)قرار محكمة التمييز المرقم (١٥١٦ / الهيئة المدنية / ٢٠٢٢)، في ١٥/ ٢/ ٢٠٢٢، قرار غير منشور

طلبا بعرض النزاع على لجان فحص المنازعات في الهيئة ليتم تسويته بالوسائل الودية ومنع المؤمن عليه من الذهاب الى القضاء ورفع الدعوى الا بعد مضي (٣٠) يوماً تبدا من تاريخ تقديم الطلب[١].

يتضح مما تقدم ان رئيس الوحدة الادارية ملزم بتقديم طلب للهيئة القومية لغرض عرض النزاع على لجان فحص المنازعات ليتم تسويته بالطرق الودية وهو امراً وجوبياً قبل اللجوء الى القضاء، لا يجوز رفع الدعوى امام القضاء الا بعد مضي (٣٠) يوماً من تاريخ تقديم الطلب بذلك ان هناك اختلاف بين المشرع المصري والعراقي من حيث الزامية القرارات التي تصدر عن تلك اللجان فقرار لجان فحص المنازعات هو وسيلة وديه لغرض حل النزاع، بينما قرار مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين يكون ملزم لهيأة التقاعد الوطنية ويجب عليها تنفيذه قسراً كما ان هناك اختلاف من حيث مدة تقديم الطلب فالتشريع المصري جعلها (٣٠) يوماً من تاريخ التبليغ بقرار الهيأة القومية للتأمين الاجتماعي، بينما المشرع العراقي اعطى الحق للمعترض تقديم الطلب خلال (٩٠) يوما من تاريخ من تاريخ التبليغ بقرار هيأة التقاعد الوطنية.

المبحث الثاني

الطعن بالقرارات الخاصة بالحقوق التقاعدية

تتميز الحقوق التقاعدية لرئيس الوحدة الادارية مثلها مثل باقي الحقوق بوجود الضمانات القانونية اللازمة لحمايتها، اذ تتدرج تلك الحماية ابتداءً من اعتراض رئيس الوحدة الادارية على قرار هيأة التقاعد الوطنية امام مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين في العراق، وفي مصر امام لجان فحص المنازعات فإذا تم رفض الاعتراض حقيقةً بقرار صريح من المجلس المذكور او حكماً بانقضاء المدة المحددة قانوناً للبت في الاعتراض، يمكنه اللجوء الى القضاء وذلك بالطعن امام محكمة التمييز الاتحادية، اما في مصر فيطعن امام مجلس الدولة لذا نقسـم هذا المبحث الى مطلبين، سنتناول في المطلب الاول تشكيل الجهة المختصة بنظر الطعن، اما المطلب الثاني نبحث فيه اجراءات تقديم الطعن امام الجهة المختصة وكالآتي

المطلب الاول

تشكيل الجهة المختصة بنظر الطعن

ان رقابة القضاء على الاعمال الادارية هي الضمان الحقيقي لحماية مبدأ المشروعية اذا تخضع اعمال الادارية الى الرقابة وان تسير وفقاً للقانون وحماية حقوق الافراد[٢].

ويعد الموظف العام والمكلف بخدمة عامة هو المحرك الاساسي لنشاطات الادارة اذ به يمكن للإدارة ان تتحقق من نشاطها في تنظيم سير المرافق العامة بانتظام وبالتالي يكون من واجب الادارة اصدار اوامر بحقهم [٣].

الذي مما لا شك فيه بأن محكمة التمييز الاتحادية هي اعلى سلطة في هرم التنظيم القضائي مهمتها الاساسية هي النظر في الطعون التمييزية المقدمة اليها من اطراف النزاع للبت في تقيد محكمة الموضوع بتطبيق القانون على وقائع الدعوى ومن ثم نقض القرار او تصديقه حسب الاحوال، كما تتولى الاشراف على تطبيق القانون وتقرير

(١)ينظر المادة (١٤٨) من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات المصري رقم (١٤٨) لسنة ٢٠١٩.
(٢)وورد لفته مطير: اختصا ص محكمة القضاء بالرقابة على قرارات الجنسية (دراسة مقارنة)، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد ١، المجلد ١، ٢٠٢٠، ص ٢٦٠.
(٣)ابراهيم جبار منصور: دور الادارة الالكترونية في معالجة ظاهرة التسيب الاداري (دراسة مقارنة)، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد ١، العدد ٥، ٢٠٢١، ص ٩.

قواعد قانونية تختلف بشأنها المحاكم الدنيا وتعمل على تثبيتها حفاظاً على وحدة القضاء، وليس بالوسع تخيل مدى تشتت التطبيقات القضائية وتضاربها لولا وجود محكمة عليا واحدة انيط بها الحفاظ على تطبيق القانون ومن ثم ارساء مبدأ المساواة امامه(١).

وتختص محكمة التمييز الاتحادية بالنظر في الطعون بالنسبة للقرارات التي تصدر عن مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين والمقدمة من قبل رئيس الوحدة الادارية او خلفه المستحق او من يمثله قانوناً والمتعلقة بالحقوق التقاعدية الناشئة عن تطبيق قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل.

ولقد نص قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٩) لسنة ١٩٧٩ في المادة ١٢ على انه (محكمة التمييز هي الهيئة القضائية العليا التي تمارس الرقابة القضائية على جميع المحاكم الاخرى مالم ينص القانون خلاف ذلك وتتألف من رئيس وخمسة نواب للرئيس وقضاة للرئيس لا يقل عددهم جميعاً عن ثلاثين ويكون مقرها في بغداد(٢).

كما اشار قانون المرافعات العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ (٣) الى اختصاصات محكمة التمييز الاتحادية (٣):

١-تنظر محكمة التمييز الاتحادية بالطعون التمييزية التي تصدر بالنسبة للأحكام والقرارات التي تصدر عن محاكم الاستئناف بصفتها الاستئنافية.

٢-الطعون التمييزية التي ترفع من قبل محاكم البداءة والتي لا تعد من اختصاص محاكم الاستئناف بصفتها التمييزية.

٣-القرارات والاحكام التي تصدرها محاكم الاحوال الشخصية ومحاكم المواد.

٤-جميع المسائل التي تضمن قوانينها اختصاص محكمة التمييز على نظرها بصفه تمييزية.

كما بين قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩، تشكيلات محكمة التمييز الاتحادية والتي تتكون من عدة هيئات ومنها الهيأة العامة والهيأة الموسعة وتشمل الهيأة الموسعة الجزائية والهيأة الموسعة المدنية والهيأة المدنية، اضافة الى هي هيأة الاحوال الشخصية والهيأة الجزائية، وتختص الهيأة المدنية بالنظر في الطعون المقدمة من قبل رؤساء الوحدات الادارية على قرارات مجلس تدقيق المتقاعدين اذا ما تم حرمانهم من حقوقهم التقاعدية(٤).

اما في مصر فبعد انتهاء المدة التي حددها قانون التأمينات الاجتماعية رقم (١٤٨) لسنة ٢٠١٩ في المادة (١٤٨) منه، وهي مدة (٣٠) يوما تبدأ من تاريخ التبليغ بقرار الهيأة القومية للتأمين الاجتماعي لعرض النزاع على لجان فحص المنازعات، بعدها يتوجه رئيس الوحدة الادارية الى القضاء إذ يختص مجلس الدولة المصري بالنظر في مشروعية قرارات إحالة الموظفين إلى التقاعد ويشمل اختصاص مجلس الدولة المصري كلاً من القضاء (الكامل والإلغاء) الا ان هذا الاختصاص قد تم الانتقاص منه لفترة من الوقت وذلك عندما تم الطعن القضائي بكافة صوره في قرارات إنهاء الخدمة بغير الطريق التأديبي وذلك طبقاً للقرار رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣(٥).

---

(١)د. احمد ابو الوفا: المرافعات المدنية والتجارية، منشأة المعارف، الاسكندرية، بدون سنة طبع، ص ٢٥٨.
(٢)ينظر المادة (١٢) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٢٧٤٦) في ١٢/١٩/ ١٩٧٩.
(٣)قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩، منشور في الوقائع العراقية بالعدد (١٧٦٦) بتاريخ ١٠/ ١١ / ١٩٦٩.
(٤)ينظر المادة (٣٥) من القانون اعلاه، وينظر بهذا الشأن ايضا د. مدحت المحمود: شرح قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ وتطبيقاته العملية، ط٤، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١١، ص ٥٩ ـ ٦٠.
(٥) ينظر المادة (١٣) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩.

والذي نص على أنه (لا يختص مجلس الدولة بهيئة القضاء الإداري بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة ويعتبر من أعمال السيادة قرارات رئيس الجمهورية بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش التي يحظر الطعن بها استناداً لهذا النص هي تلك الصادرة عن رئيس الجمهورية فقط ولا يشمل الحظر غيرها وإن كانت صادرة عن رئيس الوزراء أو مجلس الوزراء)[١].

واستمر العمل بهذا القانون إلى أن تم الحكم بعدم دستوريته من قبل المحكمة الدستورية العليا، ومن ثم ألغى المشرع المصري القرار بقانون رقم(٣١) لسنة ١٩٦٣ وذلك بالنص في المادة (٤) من القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٧٢ على أنه (يلغى القرار بقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ فيما تضمنه من اعتبار القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية بإحالة الموظفين إلى المعاش أو الاستيداع أو بفصلهم بغير الطريق التأديبي من أعمال السيادة) [٢].

وبعد ألغاء القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ أصبح مجلس الدولة المصري يمارس اختصاصه الكامل بشأن قرارات إحالة الموظفين إلى المعاش سواء بالنسبة للموظفين المحالين للمعاش بمرسوم جمهوري أو بقرار من مجلس الوزراء أو رئيس الوزراء، وألغى العديد من قرارات إحالة الموظفين العموميين إلى المعاش التي كان يشوبها أحد عيوب القرار الإداري واعتبر القرار الاداري الملغى كأنه لم يصدر أصلاً [٣].

ويعد مجلس الدولة المصري هيئة قضائية مستقلة، تتكون من القسم القضائي وقسم الفتوى وقسم التشريع ويؤلف القسم القضائي من المحكمة الادارية العليا ومحكمة القضاء الاداري، المحاكم الادارية، المحاكم التأديبية وهيأة مفوضي الدولة، وتختص محاكم مجلس الدولة المصري دون غيرها النظر في الطعون المقدمة من قبل الموظفين العموميين وبضمنهم رؤساء الوحدات الادارية بالنسبة للقرارات المتعلقة بإحالتهم الى المعاش وفصلهم او عزلهم بغير الطريق التأديبي[٤].

وصفوة القول ان توجه المشرع المصري في جعل المنازعات المتعلقة بالحقوق التقاعدية لرؤساء الوحدات الادارية كانت في محلها اذ جعلها من اختصاص مجلس الدولة، على العكس من المشرع العراقي الذي جعلها من اختصاص محكمة التمييز الاتحادية وكان الاجدر به جعلها من اختصاص مجلس الدولة فهو احق ان ينظر في هكذا نوع من المنازعات لكونها امتداداً للمنازعات التي تنظرها والخاصة برؤساء الوحدات الادارية التي تدخل ضمن اختصاصه.

المطلب الثاني

اجراءات التقاضي امام جهة الطعن

اجاز قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل، لرئيس الوحدة الادارية او خلفه المستحق او من يمثله قانوناً، وحتى هيأة التقاعد الوطنية الطعن في القرارات الصادرة عن مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين فيما يتعلق بحقوقهم التقاعدية، امام المحكمة التمييز الاتحادية خلال (٦٠) سنين يوما من تاريخ التبليغ بقرار المجلس، وتعد القرارات التي تصدرها محكمة التمييز الاتحادية باتة وملزمة[٥].

(١) د. حمدي سليمان القبيلات: انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب الإداري، دار وائل للنشر، بدون مكان طبع، ٢٠١٣، ص٥٢.
(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم (١٣٥) بتاريخ ١٢/١٠/ ١٩٦٦، السنة١٢، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، ص٣٦٥.
(٣) د. حمدي سليمان القبيلات: انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب الاداري، مصدر سابق، ص٥٢.
(٤) ينظر المواد (٢، ٣، ١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.
(٥)ينظر المادة (٣٠) البند (ثالثا) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل.

حتى يتمكن صاحب الشأن وهو رئيس الوحدة الادارية او خلفه المستحق او من يمثله قانوناً كذلك هيأة التقاعد الوطنية من الطعن امام المحكمة عما اصابة من تعسف من قبل الجهة المختصة في منحة الحقوق التقاعدية التي نص عليها قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل، فلا بد من تنظيم آلية تقديم الطعن من حيث شكليته وميعاد تقديمه.

وان الاجراءات القضائية المتبعة بهذا الشأن تنطوي على جميع القواعد الاصولية التي تتبع اثناء سير الدعوى القضائية امام المحاكم على اختلاف انواعها سواء جزائية كانت ام مدنية و ادارية او دستورية[١] .

وقد سبق وان بينا ان قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩، انشأ محكمة التمييز الاتحادية التي تتكون من عدة هيئات ومنها الهيئة المدنية التي تختص بالنظر في الاحكام والقرارات الصادرة في الدعاوي المدنية، كذلك الاحكام التي لم يتم الطعن استئنافاً او تلك القرارات والاحكام التي لم تقبل الطعن فيها بطريق الاستئناف ومنها القرارات الصادرة عن مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين والمتعلقة بالحقوق التقاعدية الناشئة عن تطبيق قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل[٢].

وهذا ما ذهبت اليه المحكمة الاتحادية العليا في قرار لها بهذا الشأن حيث ردت طلب المدعي (مدير ناحية بني هاشم / محافظة ميسان) بإلغاء قرار مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين الذي قضى بحرمانه من الراتب التقاعدي كون خدمته تقل عن (١٥) سنة، ذلك لان القانون قد رسم كيفية الطعن بالقرار المشار اليه ولا تختص المحكمة الاتحادية العليا النظر في الطعن وان اختصاصها محدد بالمادة (٩٣) من الدستور والمادة (٤) من قانونها رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥[٣].

وهناك قرار اخر للمحكمة الاتحادية العليا بشأن الجهة المختصة بنظر المنازعات التقاعدية لرؤساء الوحدات الادارية جاء فيه ان المحكمة الاتحادية العليا غير مختصة بالنظر في الطعن الوارد على قرار هيأة التقاعد الوطنية بأعاده احتساب الرواتب التقاعدية لرؤساء الوحدات الادارية وفق قرار مجلس الوزراء رقم (٣٣٣) لسنة ٢٠١٥، وان هناك طريق قانوني خاص للطعن بقرار هيأة التقاعد الوطنية[٤].

يتضح لنا من القرارات اعلاه ان المحكمة الاتحادية لا تختص بالطعون المتعلقة بالحقوق التقاعدية بشكل عام، كون ان قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل، قد حدد لها مرجع للطعن وبنص صريح في المادة (٣٠/ ثالثا) وهي محكمة التمييز الاتحادية،اما بالنسبة للمحكمة الادارية العليا فتمارس الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز الاتحادية المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ عند النظر في الطعن بقرارات محكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين، وتختص محكمة القضاء الاداري بالفصل في بصحة الاوامر والقرارات الادارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزرات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها، بينما تختص محكمة قضاء الموظفين النظر في الدعاوي التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قوانين الخدمة المدنية او القوانين والانظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف والجهة التي يعمل بها[٥].

---

(١)احمد سلمان سوادي: القيود الواردة على ممارسة القاضي الاداري لدوره الجنائي، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد ١، العدد ٥، ٢٠٢١، ص ٢٣.

(٢)ينظر المادة (١٣) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩.

(٣)قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٩٨ / اتحادية / ٢٠١٩) بتاريخ ١٤/ ١١/ ٢٠١٩، منشور على الموقع الالكتروني https.ethada: www.iraqfsc.iq تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٧/٣.

(٤)قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٣٧/ اتحادية / ٢٠١٨) بتاريخ ٢٠١٨/٥/١٧، منشور على الموقع الالكتروني https.ethadai: www.iraqfsc.iq تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٧/١.

(٥) ينظر المادة (٢ / رابعاً/ ب) والمادة (٥/ رابعا وخامساً) من قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعد

نلاحظ من خلال ما تقدم ان مجلس الدولة بكافة تشكيلاته من هيئات او محاكم لا يختص بالنظر في الطعون المتعلقة بالحقوق التقاعدية للرؤساء الوحدات الادارية، كما ان القضاء الاداري ينظر بصحة الاوامر والقرارات التي لم يحدد لها مرجعاً للطعن، وبما ان قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ اجاز الاعتراض عن كل ما يتعلق بالحقوق التقاعدية اما مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين وتمييزها امام محكمة التمييز الاتحادية، لذا فأن كل ما يتعلق بالمنازعات التقاعدية يخرج من ولاية المحاكم الادارية، لذا نجد ان القضاء قد ركز على مسألة هو ان اعتراض الموظفين على الحقوق التقاعدية بشكل عام بما فيهم رؤساء الوحدات الادارية يكون امام محكمة التمييز الاتحادية وخلال (٦٠) ستين يوماً من تاريخ التبليغ بقرار المجلس، من اجل حماية الحقوق المالية للمحال الى التقاعد، كما نلاحظ من خلال الاطلاع على القرارات التي تصدرها محكمة التمييز الاتحادية ان الهيئة المدنية في محكمة التمييز الاتحادية قد اعتمدت على شكلية ثابته عند اصدار القرارات القضائية والتي تنعقد برئاسة قاضي اقدم وعضوية قاضيين اثنين ويتضمن القرار تاريخ تشكيل المحكمة واسماء اعضاءها، واسم المميز المعترض عليه وهي هيأة التقاعد الوطنية، والمميز عليه قرار مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين واسم رئيس الوحدة الادارية[١].

ومن خلال الاطلاع على قرارات محكمة التمييز الاتحادية نجد ان الطعون التي يستوفي فيها الشكل القانوني باكتمال اركانه وشروطه، تقبله محكمة التمييز من الناحية الشكلية وتنظر في موضوع القرار مع مراقبة الطعن من حيث مدى احترام القواعد القانونية وعندئذ اما ان تجد المحكمة ان القرار المطعون فيه صحيح وموافق للقانون، فتصدر قراراً بتصديقه وأما ان يظهر لها ان الحكم بنيَ على مخالفة للقانون أو خطأ في التطبيق، بالاستناد الى ما جاء في المادة (٢٠٣) من قانون المرافعات العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ ففي مثل هذه الاحوال تصدر قراراً بنقض الحكم المميز[٢].

ومن قرارات محكمة التمييز الاتحادية، قراراها رد الطعن المقدم من قبل قائممقام قضاء ابي الخصيب / محافظة البصرة المتضمن منحه مكافأة نهاية الخدمة، حيث وجد ان قرار مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين صحيح وموافق للقانون ذلك ان الثابت من اوليات الاضبارة التقاعدية ان طلب المعترض ليس له سند من القانون وفقاً لأحكام المادة (٢١/ تاسعا)من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل بالقانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٩ لذا قرر تصديق القرار المميز ورد الطعن التمييزي [٣].

وفي قرار اخر لها نقضت به قرار مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين، المتضمن منح قائممقام قضاء الموصل الراتب التقاعدي، كون ان المعترض قد تمت احالته الى التقاعد قبل نفاذ قانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٩ التعديل الاول لقانون التقاعد الموحد وان المادة (١٥) من القانون المذكور نصت على (يستحق المشمولين بأحكام قانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل الحقوق التقاعدية المنصوص عليها في هذا القانون على ان يتم تدقيق المعاملات التقاعدية من قبل ديوان الرقابة المالية قبل الصرف...) ولكون القانون لا يسري بأثر رجعي وان خدمة المعترض اقل من (١٥) سنة فهي لا تؤهله الى نيل الراتب التقاعدي ويكون الطلب المقدم لا سند له من القانون لذا قررت نقض قرار مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين واعيد القرار منقوضاً لاتخاذ اللازم [٤].

اما بالنسبة الى مصر قبل صدور قانون مجلس الدولة رقم (١١٢) لسنة ١٩٤٦ كانت الطعون المتعلقة بقضايا التقاعد من اختصاص المحاكم المدنية وبصدور القانون اعلاه اصبحت من اختصاص مجلس الدولة وتحديداً محكمة القضاء الاداري، إذ يختص مجلس الدولة المصري بالنظر في مشروعية قرارات إحالة الموظفين إلى المعاش،

(١)قرار محكمة التمييز الاتحادية المرقم (٦٩٦) بتاريخ ١٤/ ٤/ ٢٠٢٢، قرار غير منشور.
(٢)د. عبد الرزاق عبد الوهاب: الطعن في الاحكام بالتمييز في قانون المرافعات المدنية، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩١، ص٢٩٥.
(٣)قرار محكمة التمييز الاتحادية المرقم ٤٩١٧/ الهيئة المدنية / ٢٠٢١ بتاريخ ٦/٨/ ٢٠٢١، قرار غير منشور.
(٤)قرار محكمة التمييز الاتحادية المرقم ٦٩٢/ الهيئة المدنية / ٢٠٢٢ بتاريخ ٤/١٤/ ٢٠٢٢، قرار غير منشور

سواء بالنسبة للموظفين المحالين للمعاش بمرسوم جمهوري ومنهم المحافظ أو بقرار من مجلس الوزراء أو رئيس الوزراء وتشمل بقية رؤساء الوحدات الادارية(١).

وهناك قرار لمحكمة القضاء الاداري يتعلق باختصاصها بالفصل في المنازعات المتعلقة بالتقاعد، الصادر في (٢٦) نوفمبر سنة ١٩٥٦ (ان القضاء الاداري بمجلس الدولة يختص دون غيره بالفصل في شتى المنازعات الخاصة بالمعاشات المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم، يستوي في ذلك أن تكون المنازعة متعلقة بأصل الاستحقاق أو بقدره أو بالوفاء بقيمة المعاش أو باستحقاقه)(٢).

ويتضح من خلال ما تقدم اعلاه ان محكمة القضاء الاداري هي الجهة التي تنظر الطعون المتعلقة في المنازعات الخاصة بالإحالة الى التقاعد والحقوق التقاعدية المستحقة للرؤساء الوحدات الادارية او لورثتهم.

الخاتمة

في ختام بحثنا لموضوع الضمانات القانونية للحقوق التقاعدية لرؤساء الوحدات الادارية (دراسة مقارنة) نود ان نبين اهم النتائج والتوصيات التي توصل اليها البحث:

اولاً: الاستنتاجات

١- يستحق رئيس الوحدة الادارية (المحافظ – القائممقام – مدير الناحية) الحقوق التقاعدية المنصوص عليها في قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل بقانون رقم (٢٦) لسنة٢٠١٩ وتشمل الراتب التقاعدي والمكافأة التقاعدية والمبلغ المقطوع متى كانت الخدمة الوظيفية والسن القانوني لرئيس الوحدة الادارية ملائماً للنص القانوني المذكور في القانون اعلاه.

٢- تنشأ عن تطبيق احكام قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل بقانون رقم (٢٦) لسنة٢٠١٩ نزاعات تتعلق بالحقوق التقاعد حدد القانون المذكور الجهة التي تنظر الاعتراض وتتمثل بمجلس تدقيق قضايا المتقاعدين للرئيس الوحدة الادارية او من يمثله قانونا حق الاعتراض خلال (٩٠) يوم من تاريخ التبليغ بقرار الهيأة كما

٣- حدد الجهة التي تنظر الطعن اذا اجاز القانون لرئيس الوحدة الادارية او من يمثله قانوناً او هيأة التقاعد الطعن امام محكمة التمييز الاتحادية خلال (٦٠) يوم من تاريخ التبليغ بقرار المجلس

٤- تعد القرارات التي يصدرها مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين قرارات ادارية ذات طابع قضائي وان كان هناك عنصر قضائي في تشكيلها، الا ان قراراها قابل للتمييز امام محكمة التمييز الاتحادية التي يعتبر قراراها بات ونهائي لا يقبل الطعن مجدداً.

ثانيا: التوصيات

١- نقترح المشرع العراقي بتعديل النصوص الخاصة في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وبيان الحقوق التقاعدية لرؤساء الوحدات الادارية، للتتماشى مع نصوص قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل.

٢- ان اناطة الاختصاص النظر في الاعتراض على قرار مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين بمحكمة التمييز الاتحادية غير موفقة، لان المنازعة بين رئيس الوحدة الادارية المتقاعد وبين هيأة التقاعد الوطنية منازعة ادارية، ومادام يوجد لدينا قضاء اداري متكامل من حيث التشكيلات وعلى رأسه المحكمة الادارية العليا، لذا نقترح على المشرع اناطة الاختصاص المذكور بها فهي احق بممارسة من محكمة التمييز الاتحادية.

(١)ضامن حسين العبيدي: المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي في العراق، مصدر سابق، ص١١٠.
(٢)د. سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، مصدر سابق، ص٢٥٤.

المصادر

اولاً: الكتب والمراجع القانونية

١- د.إدوار عيد: رقابة القضاء العدلي على أعمال الإدارة،دار الفكر العربي، القاهرة،١٩٧٣.

٢- د.حمدي سليمان القبيلات: انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب الإداري، ط١، دار وائل للنشر، بدون مكان طبع، ٢٠٠٣.

٣- د. سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧١.

٤- د.عبد الرزاق عبد الوهاب: الطعن في الاحكام بالتمييز في قانون المرافعات المدنية، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩١.

٥- د.غازي فيصل مهدي: شرح احكام قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤، ط١، مكتبة القانون والقضاء، بغداد، ٢٠١٧.

٦- د.محمد ماهر أبو العينين: دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، دار أبو المجد، القاهرة،٢٠٠٢.

٧- د.مدحت المحمود: شرح قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ وتطبيقاته العملية، ط٤، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١١.

٨- د.مصطفى كامل وصفي: اصول اجراءات القضاء الاداري، ط١، الكتاب الاول، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، ١٩٦١.

ثانياً: الرسائل والاطروحات الجامعية

١- ضامن حسين العبيدي: المجالس واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة بغداد، ١٩٨٤.

٢- مصطفى رزاق سلمان: التنظيم القانوني لمجلس تدقيق قضايا المتقاعدين في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠٢٠.

٣- نصير كامل جبر: التنظيم القانوني لمكافأة نهاية الخدمة في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة ذي قار، ٢٠٢٢.

ثالثاً: البحوث القانونية

١- ابراهيم جبار منصور: دور الادارة الالكترونية في معالجة ظاهرة التسبيب الاداري (دراسة مقارنة)، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد ١، العدد ٥، ٢٠٢١.

٢- احمد سلمان سوادي: القيود الواردة على ممارسة القاضي الاداري لدوره الجنائي، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد ١، العدد ٥، ٢٠٢١.

٣- وورد لفته مطير: اختصا محكمة القضاء بالرقابة على قرارات الجنسية (دراسة مقارنة)، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد ١، المجلد ١، ٢٠٢٠.

رابعاً: المواقع الالكترونية

١- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٨/ اتحادية / ٢٠٠٦) بتاريخ ٢٩/ ٥/ ٢٠٠٦، منشور على الموقع الالكتروني https.ethadai :www.iraqfsc.iq.

٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٩٨ / اتحادية / ٢٠١٩) بتاريخ ١٤/ ١١/ ٢٠١٩، منشور على الموقع الالكتروني WWW.iraqfsc.iq: https.ethadai تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٧/٣.

٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٣٧/ اتحادية / ٢٠١٨) بتاريخ ٢٠١٨/٥/١٧، منشور على الموقع الالكتروني WWW.iraqfsc.iq: https.ethadai تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٧/١.

خامسا: القرارات القضائية

١- قرار محكمة التمييز الاتحادية المرقم ٦٩٢/ الهيئة المدنية / ٢٠٢٢ بتاريخ ٢٠٢٢ /٤/١٤، قرار غير منشور.
٢- قرار مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين المرقم (٧٠٠) بتاريخ ٢٠٢٢/٤/١٤، قرار غير منشور.
٣- قرار مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين المرقم ٧٠٥/ ٢٠٢٢ بتاريخ ٢٠٢٢/٤/١٤، قرار غير منشور.

٤- قرار مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين المرقم ٩٥٥/ ٢٠٢٢ بتاريخ ٢٠٢٢/٥/١٧، قرار غير منشور.

٥- قرار محكمة التمييز الاتحادية المرقم (٦٩٦) بتاريخ ١٤/ ٤/ ٢٠٢٢، قرار غير منشور.

٦- قرار محكمة التمييز الاتحادية المرقم ٤٩١٧/ الهيئة المدنية / ٢٠٢١ بتاريخ ٦/٨/ ٢٠٢١، قرار غير منشور.

٧- قرار محكمة التمييز المرقم (١٥١٦ / الهيئة المدنية / ٢٠٢٢)، في ١٥/ ٢/ ٢٠٢٢، قرار غير منشور.

سادساً: التشريعات

١-قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ الملغى.

٢-قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل.

٣-قانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٩ التعديل الاول لقانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤.

٤-قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات المصري رقم (١٤٨) لسنة ٢٠١٩.

٥- قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩.

٦-قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩.

٧-قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

٨-قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.