

التكييف القانوني للإجازة بدون راتب للموظف الحكومي (دراسة مقارنة بين التشريعين العراقي والمصري)

د. أحمد قاسم علي شرهان السوداني *
باحث من العراق

* كلية المنارة للعلوم الطبية
ahmedq8255@gmail.
com

ملخص :

إن الإجازة بجميع أنواعها حق لجميع الموظفين ولا يجوز التنازل على هذا الحق، فهي من الحقوق المعترف بها عالمياً إذ تقرها جميع التشريعات التي عالجت الوظيفة العامة، فهي من الحقوق المعنوية التي يستحقها الموظف لقاء ما يقدمه من مجهود ولتأمينه من الراحة لمدة من الزمن لإنماء قدراته وزيادة نشاطه، والإجازة هي انقطاع مشروط يستند إلى القانون والتعليمات الصادرة، فالرابطة الوظيفية لا تنقطع بين الإدارة والموظف في فترة الإجازة ويترتب على ذلك استحقاق الموظف حقوقه كافة المقررة للموظفين بالخدمة، وإن كانت حقاً للموظف إلا إنها لا تحقق مصلحته الشخصية فحسب بل مصلحة الإدارة فهي تتيح لها الفرصة لمراجعة أعمال الموظف وإكتشاف ما لم تستطع إكتشافه خلال وجوده بسبب تستره عليه، ونهتئ للموظف الفرصة في مواجهة ما يحيط به من ظروف إجتماعية أو شخصية تطرأ عليه أثناء وجوده بالخدمة وتجعله بحاجة إليها.

كلمات مفتاحية : الإجازة - الموظف - راتب.

Legal Adaptation of Unpaid Leave

- A Comparative Study -

Dr. Ahmed Qasim Ali Sharhan Sudanese

Al-Manara college of Medical Sciences

ABSTRACT

Leave of all kinds is a right for all employees and it is not permissible to waive it is one of the universally recognized rights as it is approved by legislations that dealt with the public job. The leave is a conditional disengagement based on the law and the instructions

issued. Accordingly, the job link does not break between the management and the employee during the leave period, and this results in the employee's entitlement to all the rights assigned to the employees in the service, If it is the right of the employee, it does not only achieve his personal interest, but the administration's interest, as it gives him the opportunity to review the employee's work and discover what it could not discover during his presence due to his cover-up, and it provides the employee with the opportunity to face the social or personal circumstances surrounding him while he is in the service. And make him need it.

KEY WORDS: Leave - Employee- Salary

المقدمة

إن الهدف الرئيسي من وجود الدولة هو تقديم الخدمات للمواطنين، وهذا يتطلب من الدولة القيام بمجموعة من الأعمال اللازمة لتحقيق هذه الأهداف، ولا تستطيع الدولة بمؤسساتها كافة تقديم الخدمات دون وجود العنصر البشري (الموظف العام)، فالموظف والنشاط الإداري وجهان لعملة واحدة بحيث لا يمكن أن يُمارس نشاط إداري بدون موظف عام، ولا يمكن وجود موظف عام بدون نشاط إداري، فالوظيفة العامة هي أمانة مقدسة وخدمة إجتماعية قوامها الإلتزام بمصالح (الأفراد) وحقوقهم وحررياتهم وفقاً لأحكام الدستور والقانون، فهي ليست إمتيازاً أو بوصفها تمنح سلطةً للقائمين على شؤونها بل هي تكليفاً لهم يهدف إلى خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة، فالموظف يقوم بعمله في حدود القانون فهو لا يتمتع بحق شخصي ولا يُمارس أي عمل من الأعمال التي أجاز له القانون القيام بها بصفته الشخصية، فالمشرع نصّ على مجموعة من الواجبات والحقوق المفروضة على الموظف العام، إذ تعدّ الإجازة بدون راتب من الحقوق المالية المهمة للموظف العام عند توافر شروطها مع إحتفاظ الإدارة بحقوقها في تنظيم ممارسة هذا الحق بما يضمن سير المرافق العامة بانتظام وبإضطراب، وتمنح هذه الإجازة وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة.

أولاً: أهمية الموضوع: تعدّ الإجازة أحد الحقوق التي يتمتع بها الموظف العام، بحكم العلاقة التنظيمية التي تربطهم بالدولة، أي تلك الحقوق التي تقرّر للموظفين دون غيرهم من المواطنين الذين لا يعملون للدولة ولا تربطهم رابطة وظيفية معها، فهي تختلف عن الحقوق الأخرى من حيث طبيعتها وخصائصها ونظامها، إذ تتعلق بحياته وإستعادة النشاط، ومنها ما يرتبط بحاجاته العائلية أو الدينية...، كذلك تتعلق

بمصالح الجهة التي يعمل فيها الموظف، والأصل أن يُكرّس الموظف وقته لأداء واجبات الوظيفة المكلف بها فلا يجوز التغيب عن العمل إلا لإجازة يستحقها وفقاً لأحكام الإجازات المقررة في القوانين والأنظمة، إذ أصبحت الإجازات من الحقوق المعنوية التي يستحقها الموظف العام مقابل ما يقدمه من مجهود في المرفق العام، ولتمكينه من الراحة لمدة من الزمن لإنماء قدراته وزيادة نشاطه، أو لمواجهة ظروف صحية أو إجتماعية أو طارئة أو لتحقيق أغراض خاصة أو دراسية، وهي وسيلة للراحة من عناء العمل المتواصل وتجديد لنشاط الموظف وحيويته من أجل زيادة إنتاجه.

ثانياً: إشكالية الدراسة: وتكمن في المشاكل التي تُصاحب الإجازة بدون راتب ومدى احتسابها ضمن المدة الفعلية للخدمة، والحلول التي يُوفرها المشرع لمعالجتها.

ثالثاً: فرضية الدراسة: إن فرضية الدراسة تكمن في محاولة الإجابة على الأسئلة الآتية :

1. هل يستفيد الموظف من الإجازة متى شاء ؟ أم أن الإدارة لها الحق في تنظيم الاستفادة من الإجازة ؟

2. هل تُحتسب الإجازة من دون راتب ضمن الخدمة الفعلية للموظف العام ؟.

ثالثاً: منهج الدراسة: إعتدنا في كتابة هذه البحث على المنهج التحليلي القائم على أساس تحليل النصوص القانونية ونقدها لمعرفة مدى إستجابتها للواقع الوظيفي، والمنهج المقارن من خلال مقارنة التشريعات العراقية مع التشريع المصري.

رابعاً: هيكلية الدراسة: جاءت الدراسة مقسمة على مبحثين، المبحث الأول يُعالج ماهية الإجازة بدون راتب وأنواعها، ويتضمن مطلبين، الأول خُصص لدراسة مفهوم الإجازة بدون راتب وهدفها، والثاني خُصص لدراسة أنواع الإجازة، ويُعالج المبحث الثاني إشكالية الإجازة بدون راتب ومدى احتسابها ضمن المدة الفعلية للخدمة، ويتضمن مطلبين خُصص الأول لدراسة الإشكالية المتعلقة بالإجازة بدون راتب، والثاني خُصص لدراسة مدى احتساب فترة الإجازة بدون راتب ضمن المدة الفعلية للخدمة.

المبحث الأول: ماهية الإجازة بدون راتب وأنواعها

إن قيام الموظف بأداء واجباته الوظيفية يقتضي حصوله على بعض الحقوق التي تمثل المقابل للخدمة التي يقدمها للدولة، والإجازة هي أحد الحقوق التي يتمتع بها الموظف العام في إطار الوظيفة العامة، لكي يستعيد بها عافيته ونشاطه في العمل. لذا سوف نقسم هذا المبحث على مطلبين، نتناول في المطلب الأول مفهوم

الإجازة بدون راتب وهدفها، والثاني لدراسة أنواع الإجازة.

المطلب الأول: مفهوم الإجازة بدون راتب وهدفها

إذا كان الأصل أن يُكرّس الموظف وقته لأداء واجبات الوظيفة المكلف بها، إلا أنّ الإجازات بأنواعها المختلفة أصبحت حقاً تقرّه جميع التشريعات التي عالجت ونظمت شؤون الوظيفة العامة، وذلك لتمكين العاملين فيها من الراحة لفترة من الزمن لزيادة نشاطهم وقدرتهم على العمل والانتاج أو السماح للموظف بمواجهة ظروف معينة صحية أو اجتماعية أو طارئة أو لتحقيق أغراض خاصة أو دراسية⁽¹⁾.

الإجازة لغةً بأنها "جواز الشيء، وتدل على معانٍ متعددة، الإمضاء، الإباحة، الإذن، الإحتمال

ويمكن تعريف الإجازة لغةً بأنها «جواز الشيء، وتدل على

معانٍ متعددة، الإمضاء، الإباحة، الإذن، الإحتمال، الإنقاذ...»⁽²⁾،

والإجازة «هي عبارة عن إنقطاع مُرخص عن العمل الذي يخضع لتنظيم مقرر قانوناً»، وكذلك عرفت بأنها «حالة من حالات الموظف المتمثلة في حالة الخدمة أو النشاط إلا أنّه يتوقف خلالها بصورة فعلية عن ممارسة مهامه»، وعرفت أيضاً بأنها «رخصة تجيز للعامل الإنقطاع عن العمل في الأحوال التي يقرّها القانون»⁽³⁾، ونرى بأن الإجازة هي حق الموظف في الإدارة وتتمثل في حالة الخدمة الفعلية يغيب فيها الموظف عن عمله بترخيص من الإدارة لمدة معينة أو محددة قانوناً مع تمتعه براتبه حسب الحالات وبقاء العلاقة القانونية قائمة بينه وبين الإدارة مع استفادته من جميع الحقوق الثابتة.

وقد نص الاعلان الفرنسي لحقوق الانسان والمواطن الفرنسي الصادر عام 1789 على أن «لكل شخص حق في الراحة وأوقات الفراغ، وخصوصاً في تحديد معقول لساعات العمل وفي إجازات دورية مأجورة»، كذلك نص العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966 على أن «الاستراحة وأوقات الفراغ والتحديد المعقول لساعات العمل والإجازات الدورية المدفوعة الأجر، وكذلك المكافأة عن أيام العطل الرسمية»⁽⁴⁾، والإجازة هي حق دستوري نصت عليها أغلب الدساتير المقارنة، فقد نص الدستور المصري الصادر سنة 2014 على أن «الوظائف العامة حق للمواطنين... وتكفل الدولة حقوقهم وحمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب...»، كذلك نص الدستور العراقي الصادر سنة 2005 على أن «ينظم القانون العلاقة بين العمال وأصحاب العمل على أسس اقتصادية مع مراعاة قواعد العدالة الاجتماعية»⁽⁵⁾، وإن الموظف يُكرّس وقته لأداء الواجبات الوظيفية المكلف بها، ومن ثم يجب أن يؤدي عمله على أكمل وجه طبقاً للمواعيد التي تحددها السلطة المختصة، ويستقر حق الموظف في الإجازة

(1) د. عصام البرزنجي، د. علي محمد بدير، د. مهدي ياسين السلمي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط4، (القاهرة - مصر: العاتك لصناعة الكتب، 2009، ص 340).

(2) ابن منظور، لسان العرب، المجلد الأول، ط4، بيروت- لبنان: دار لسان العرب، 1983، ص 52).

(3) فرحاتي حسان، النظام القانوني للعطل في مجال الوظيفة العمومية، رسالة ماجستير، (بسكرة- الجزائر: جامعة محمد خضير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2015، ص 8-9).

(4) ينظر: المادة (24) من الاعلان الفرنسي لحقوق الانسان والمواطن الفرنسي الصادر عام 1789؛ المادة (7/د) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966

(5) ينظر: المادة (14) من الدستور المصري لسنة 2014 النافذ؛ المادة (22/ ثانياً) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ.

على أصل مؤداه أنه لا تكليف إلا بمقدور، وذلك لأن مواصلة الموظف لعمله دون إنقطاع وبدون فترات يستريح فيها من كثرة أعباء العمل يُقَعِّده عن المواصلة ويصل به إلى حدّ تكليفه بما لا يستطيعه⁽⁶⁾، فالنفس لها طاقة يلزم الترويح عنها لكي تستعيد نشاطها من جديد لكي لا تفتقر مستقبلاً عزميتها⁽⁷⁾.

إن أغلب الدول التي تتبع أنظمة الخدمة تمنح موظفيها إمكانية التمتع بإجازات طويلة تصل إلى خمس سنوات، مثل جمهورية مصر العربية، من أجل إتاحة الفرصة لهم لتكيف أوضاعهم القانونية، بيد أن قوانين الخدمة المدنية في العراق تمنح الموظف إجازة بدون راتب لمدة لا تزيد عن سنتين أثناء الخدمة، وهذه الإجازة يمكن التمتع بها كلاً أو جزءاً ولا يتم احتسابها لأغراض التقاعد كونها بدون راتب، ولا تستوفي عنها الاشتراكات التقاعدية، وأن الأساس المعتمد في أنظمة الخدمة في العراق هي إستقطاع التوقيفات التقاعدية، لكي تعد الخدمة تقاعدية، وبما أن الإجازة بدون راتب، فإنها لا تحتسب خدمة تقاعدية، ومن الثابت علماً واجتهاداً بأن الطابع التنظيمي للوظيفة العامة تحكمه قواعد قانونية تميزه عن غيره، وذلك لأن العلاقة التنظيمية للوظيفة بين الإدارة والموظف تقيد حرية الموظف، أما الإدارة فلا يقيد حريتها إلا الصالح العام، ولكون علاقة الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية وليست علاقة عقدية، ولضمان حقوق العاملين وتنظيم حياتهم الوظيفية سواء كانت في الدوائر الحكومية أم المؤسسات الخاصة، فإنها تتمثل بالقوانين المتبعة، والإجازات هي حقوق معنوية شخصية يتمتع بها الموظف أو العامل للانصراف لراحته وقضاء حاجاته العائلية وتجديد نشاطه وحيويته⁽⁸⁾.

فقد نص المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 على أن «إذا لم يستحق الموظف إجازة اعتيادية ومست الضرورة منحه إياها فيجوز منحه إجازة لحد (60) يوماً بلا راتب»، ونجد أن هذه المادة قد عدلت بناءً على قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 735 لسنة 1983، بحيث خولت أمين السر العام لمجلس قيادة الثورة صلاحية منح الموظفين والعمال في كلا القطاعين إستثناءً من أحكام قانون الخدمة المدنية وقانون العمل بمنح الإجازات بدون راتب عند الضرورة وللأغراض الآتية:

1. العلاج خارج القطر للموظف أو العامل نفسه وعلى نفقته الخاصة أو بناءً على تقرير اللجنة الطبية المختصة.
2. مرافقة ذويهم المرضى للغرض ذاته.

وتعدّ الإجازة الطويلة لمدة خمس سنوات وبراتب أسمى سابقة لم تطبق في الدول الأخرى، إذ تم إقرار منح الموظف إجازة اعتيادية طويلة الأمد من قبل مجلس

(6) د. سعد نواف العنزي، الضمانات الاجرائية في التأديب، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، (القاهرة- مصر: جامعة القاهرة ، كلية الحقوق، 2005، ص44).

(7) د. محمد باهي يونس، الاختيار على اساس الصلاحية للوظيفية العامة في النظام الإداري الاسلامي، ط1، (الاسكندرية - مصر: دار الجامعية الجديد، 1999، ص269).

(8) ميثم عبد المطلب الموسوي، النظام القانوني للإجازة بدون راتب، دراسة مقارنة بين القانونين العراقي واللبناني، رسالة ماجستير، (خلدة - لبنان: الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، 2020، ص43).

الوزراء وإحالاته إلى مجلس النواب إستناداً إلى أحكام المادتين (61) البند أولاً /80 (البند ثانياً) من الدستور العراقي النافذ، ويعدّ هذا القرار من صلاحية السلطة التنفيذية ويتم تطبيقه ضمن تعليمات ولوائح تصدرها وزارة المالية في وقت لاحق، إلا أن قرار الحكومة غير صحيح رغم أنه غير اجباري وكون القرار يتضمن ثغرات كثيرة فهو لم يعالج وضع الموظف القانوني ومن ثم فإن الإجازة تعدّ ذات طبيعة قانونية تتمثل بالحقوق المعنوية الشخصية التي كفلتها الدساتير والمبادئ العامة والمعاهدات الدولية والقوانين والأنظمة الداخلية للمؤسسات⁽⁹⁾.

وتوجد مجموعة من الأهداف التي ترمي إليها الإجازة، وتتمثل بما يأتي :

1. هدف إنساني: إن الموظف الذي يقضي مدة زمنية في العمل دون انقطاع ودون أن يحصل على فترة تريحه من عناء العمل وتبعده عن روتين البقاء في ذلك النشاط طوال أيام السنة فتتأثر نفسيته وتسوء حالته وتصيبه الأمراض فيضعف ولا يستطيع أن يواصل نشاطه أو يسهم في أداء الخدمة، إذ أكد القرآن الكريم بقوله تعالى « لا يُكَلِّفُ الله نفساً إلاّ وسعها»، ولذا قرر القانون حفاظاً على مصالح الموظف بوصفه رأس مال مهم للدولة إذ أجاز للإدارة الترخيص له لأخذ عطلة يستريح فيها ويغير جو العمل بجو الراحة ليستعيد نشاطه فيعود إلى عمله نشيطاً متمتعاً بقواه العقلية والجسدية⁽¹⁰⁾.

2. هدف إجتماعي: إن الجانب الإجتماعي يظهر من خلال ترخيص الإدارة للموظف براحة لفترة معينة يقوم فيها بشؤونه الإجتماعية كتحضيره لحفل زفاف أو فرح يلم فيه عائلته أو غيرها، وكل هذا يتطلب فترة من الوقت لتحضير حاجاته وشؤونه المتعددة فلا يعقل أن يقوم الموظف بإجراءات التحضير لحفل زفاف في يوم واحد من الراحة في الاسبوع، فقد تستدعي الحاجة إلى وقت أكثر لكي لا تتأثر حالته النفسية وتؤثر على خدماته الإنتاجية، لذا يحتاج الموظف لرعاية أكثر من إدارته من خلال الترخيص له بالانقطاع عن العمل حتى لا يكون مضطرب النفس ومشغول البال عند قيامه بعمله وبذلك يعود بالنفع على الإدارة⁽¹¹⁾.

3. هدف إقتصادي: إن الجانب الإقتصادي يظهر على الموظف الذي يتمتع بشهر عطلة أو يزيد عن ذلك يكون قد استعاد نشاطه وأصبح متمتعاً بقوة وقدرة عالية للعمل ويتمكن من إنجاز الأعمال المنوطة به، فإزالة التعب من الموظف تمكنه من الإحتفاظ بصلاحية العمل وتحسين الكفاءة الإنتاجية، ونجد في الواقع العملي بعض الموظفين يستعيدون نشاطهم ويعودون إلى عملهم وكلهم إجتهد وحيوية وبذلك يندفعون إلى تحسين الانتاج والإبداع والعمل الجاد

(9) ينظر: (المادة 24 /4) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960؛ ميثم عبد المطلب الموسوي، النظام القانوني للإجازة بدون راتب، المرجع السابق، ص44-45.

(10) ينظر: القرآن الكريم، سورة البقرة الآية: 286؛ فرحاتي حسان، النظام القانوني للعطل في مجال الوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص10-11.

(11) ينظر: القرآن الكريم، سورة البقرة الآية: 286؛ فرحاتي حسان، النظام القانوني للعطل في مجال الوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص10-11.

- (12) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، (القاهرة- مصر: دار الفكر العربي، 1975، ص 470).
- (13) القرآن الكريم، سورة ال عمران، الآية 97.
- (14) فرحاتي حسان، النظام القانوني للعطل في مجال الوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 13-14.
- (15) فرحاتي حسان، النظام القانوني للعطل في مجال الوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 13-14.
- ذلك أنهم إستفادوا من الراحة ويكون العكس في حالة إقصائهم من الراحة⁽¹²⁾.
4. هدف ديني: ويتمثل الهدف الديني بأن الموظف في الإدارة وخاصة الدول الاسلامية له قواعد ومبادئ إسلامية إلى جانب المبادئ الوطنية، إذ أن المسلم الذي توفرت فيه شروط الحج من قدرة مالية وجسدية ونفسية مكلف بالإسلام بأداء مناسك الحج مرة واحدة في العمر، فقد أكد ذلك القرآن الكريم بقوله تعالى « وَلِلَّهِ عَلَى النَّاسِ حِجُّ الْبَيْتِ مَنِ اسْتَطَاعَ إِلَيْهِ سَبِيلًا »⁽¹³⁾.
5. هدف علمي: ويتمثل هذا الهدف بأن العطلة التي تمنح لبعض الموظفين كالأطباء الأخصائيين أو الأساتذة الجامعيين أو الباحثين لحضور الندوات العلمية الثقافية والمؤتمرات، تحقق هدفاً علمياً لذلك يجب على الإدارة منح الراحة الكافية من أجل ممارسة نشاطه العلمي على أكمل وجه، وذلك لأنها وظائف شاقة وحساسة تقتضي العناية والاهتمام الكبير من قبل الموظف، وأن منحه عطلاً متنوعة تجعله أكثر قدرة في الإبداع والتحضير والبحث العلمي هذا سوف يعود بالنفع على الإدارة والمجتمع⁽¹⁴⁾.
6. هدف تربوي: ويتمثل في العطل المدرسية للموظف الذي يمارس مهام تعليمية وتربوية، كالمعلم الجامعي أو الأستاذ الذي يقضي وقتاً طويلاً في تحضير وإلقاء الدروس لتوصيل المعلومة للمتعلم بصورة مستمرة دون أن يأخذ راحة أو فترة زمنية يستريح فيها ويستعيد نشاطه، لأنه إذا استمر بدون إنقطاع أدركه الملل ونقص تركيزه ومن ثم قل مردوده العلمي، وكذلك الأمر بالنسبة للمتعلم إذ لا يستطيع مواكبة دراسته دون أخذ راحة أو عطلة يستريح فيها من عناء الدروس والتحضيرات اليومية لها⁽¹⁵⁾.

المطلب الثاني: أنواع الإجازة

لقد أصبحت الإجازات حقاً تقره جميع التشريعات التي عالجت الوظيفة العامة، فهي من الحقوق المعنوية التي يستحقها الموظف لقاء ما يقدمه من مجهود في المرافق العامة، لذا يمكن تقسيم الإجازات على:

1- الإجازات الوجوبية: وهي الإجازة التي يجب على الإدارة التصديق عليها عند إحتياج الموظف لها، وهي على أنواع:

أ- الإجازة الاعتيادية: إن القواعد المنظمة للإجازة الاعتيادية الممنوحة للموظف العام تختلف حسب:

1- الإجازة الاعتيادية بدون راتب: فقد نص قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016 على أن يجوز للسلطة المختصة منح الموظف إجازة بدون أجر للأسباب التي يبيدها وتقدرها السلطة المختصة ووفقاً لحاجة العمل

ولا يجوز.. ترقية الموظف إلا بعد عودته من الإجازة واستكمال المدة البينية اللازمة لشغل الوظيفة الأعلى مباشرة ولا تدخل مدة الإجازات... ضمن المدة البينية اللازمة للترقية⁽¹⁶⁾.

(16) ينظر: المادة (53/ 2) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.

ولم يذكر في النص عدد المرات التي يتمتع بها الموظف، إنما يجوز تكرار منحها لأكثر من مرة

أما في العراق فقد نص قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 على أنه إذا لم يستحق الموظف إجازة اعتيادية ومست الضرورة منحه إياها فيجوز منحه إجازة لحد (60) يوماً بلا راتب، وإن مدة (60) يوماً لا يشترط منحها للموظف دفعة واحدة، إذ

يجوز تجزئتها وفقاً للمصلحة العامة، ولم يذكر في النص عدد المرات التي يتمتع بها الموظف، إنما يجوز تكرار منحها لأكثر من مرة، وقد نص قرار مجلس الدولة رقم 418 لسنة 1987 على الإجازة بدون راتب الذي يعد استثناءً من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 بمنح الإجازة لمدة سنتين إذا اقتضت الضرورة منحه إياها ولا تحسب مدة الإجازة لأغراض الخدمة والتقاعد، إذ ترك تقدير حالة الضرورة لجهة الإدارة وأعطى الصلاحية للوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، كذلك يمنح الموظف إجازة بصورة مجزأة أو مرة واحدة طويلة مدة الخدمة، ولا يجوز تكرارها بعد استنفاد مدتها البالغة سنتين، حيث أن منح الإجازة ما هو إلا استثناءً من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960⁽¹⁷⁾.

وإن صلاحية منح الإجازة لمرة واحدة كانت من صلاحية رئيس ديوان الرئاسة

وإن صلاحية منح الإجازة لمرة واحدة كانت من صلاحية رئيس ديوان الرئاسة، ثم انتقلت إلى رئيس مجلس الوزراء بعد حل هذا الديوان بموجب أمر سلطة الائتلاف لسنة 2003، وبعد ذلك أصبحت مدة الإجازة مطلقة بعد أن كانت مقيدة إذ يجوز للموظف منح الإجازة لسنة ثالثة ورابعة، إلا أن الواقع ثبت برفض الإجازة لأكثر من 3 سنوات، لأن ذلك يؤدي إلى الأضرار بسير عمل المرفق العام بانتظام وإطراد.

2- الإجازة الاعتيادية براتب: لقد نصّ قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016 على أنه يجب على الموظف أن يتقدم بطلب للحصول على كامل إجازته الاعتيادية السنوية ولا يجوز للوحدة ترحيلها إلا لأسباب تتعلق بمصلحة العمل وفي حدود الثلث على الأكثر ولمدة لا تزيد على ثلاث سنوات، وبموجب هذا النص يستحق الموظف إجازة اعتيادية سنوية بأجر كامل لا يدخل في حسابها أيام العطلات والأعياد والمناسبات الرسمية، عدا العطلات الأسبوعية، إذ يستحق الموظف إجازة (15) يوماً في السنة الأولى بعد مضي ستة أشهر من تولي الوظيفة، وإجازة (21) للموظف الذي قضى سنة كاملة في الوظيفة، وإجازة (30) يوماً لمن قضى عشر سنوات في الخدمة، وإجازة (45) يوماً لمن

(17) ينظر: المادة (4/43) من قانون قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960؛ قرار مجلس الدولة العراقي، رقم 107، في 2010/9/6، منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة 2010، ص 246- 247

تجاوز سنة الخمسين، ويجوز للموظف المعاق التمتع بإجازة اعتيادية سنوية لمدة (45) يوماً دون التقييد بعدد سنوات الخدمة⁽¹⁸⁾.

(18) ينظر: المادة (49) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.

وفي العراق فقد نص قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 على أن تمنح الإجازة بطلب تحريري بشرط عدم الاخلال بالمصلحة العامة ولا يجوز الامتناع عن منح الإجازة لهذا السبب مدة لا تزيد عن ستة أشهر اعتباراً من تاريخ تقديم الطلب الأول، إذ تراكم الإجازات الاعتيادية لمدة (180) يوماً على أن لا يمنح الموظف لكل مرة أكثر من (120) يوماً براتب⁽¹⁹⁾، والإدارة ليست ملزمة بمنح الإجازة في أي وقت يطلبها الموظف إذ أن متطلبات تسيير المرفق العام قد تتطلب إستمراره في عمله ولكن لا تستطيع الإدارة الاستمرار في رفض منح الإجازة لأكثر من ستة أشهر، ويستحق الموظف عند إحالته على التقاعد راتب الإجازات المتركمة لحد (180) يوماً أما إذا زاد على ذلك فيضاف إلى مدة الخدمة التقاعدية⁽²⁰⁾.

(19)- ينظر: المادة (2/43)؛ (44) من قانون قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960.

(20) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، (بغداد- العراق: المكتبة القانونية، بلا سنة نشر، ص132). (21) د. عصام البرزنجي وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص344.

ب- الإجازة المرضية: وهي الإجازات التي يواجه بها الموظف الحالات المرضية التي تلم به وتمنح في حدود معلومة من الهيئات الطبية المختصة التي تستقل بتقدير المدة اللازمة للراحة أو العلاج⁽²¹⁾، فقد نص قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016 على إستحقاق الموظف إجازة مرضية عن كل ثلاث سنوات تقتضي في الخدمة وتمنح هذه الإجازة بقرار من المجلس الطبي براتب تام للأشهر الثلاثة الأولى، أما الأشهر الثلاثة التالية فتكون براتب يعادل 75 % من الأجر الوظيفي، وأما بالنسبة للأشهر الستة الباقية فتكون بأجر يعادل 50% من أجره الوظيفي و75% من الأجر الوظيفي لمن يجاوز سن الخمسين⁽²²⁾.

(22) ينظر: المادة (51) من قانون قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.

وفي العراق فقد نص قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 على إستحقاق الموظف إجازة مرضية براتب تام بمعدل (30) يوماً عن كل سنة كاملة من الخدمة و(45) يوماً بنصف الراتب على شرط أن لا يتجاوز مدة الإجازة المرضية في كل مرة (120) يوماً براتب تام ويليه (90) يوماً بنصف راتب وأن لا يتجاوز مجموع الإجازة المرضية خلال مدة (5) سنوات التي تسبق انتهاء مدة الإجازة المرضية (180) يوماً براتب تام و(180) يوماً بنصف راتب، أما الموظف تحت التجربة فيجوز منحه لأول مرة إجازة مرضية لحد (30) يوماً براتب تام و(45) يوماً بنصف راتب على أن تخصم من استحقاقه للإجازات المرضية عند تشيئه، أما الموظف المصاب ببعض الأمراض المستعصية (سل- جذام- سرطان..) ويستغرق علاجه مدة طويلة فيجوز منحه إجازة مرضية براتب تام لمدة أقصاها سنتان وإذا لم يتمكن من استئناف عمله يُحال على التقاعد⁽²³⁾.

(23) ينظر: المادة (4/2/1/46) من قانون قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960.

ج- إجازة الامومة: وهي إجازة تمنح للأم الموظفة بهدف الإنصراف خلالها لرعاية

طفلهما الذي لم يتجاوز عمره سنة واحدة، وفي مصر فقد نص قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 و قانون الطفل رقم 12 لسنة 1996 على منح الإجازة للأُم لمدة عامين على الأكثر في المرة الواحدة بدون أجر لرعاية طفلها، وبعد أقصى ستة أعوام طوال مدة عملها بالخدمة المدنية، وتكون سلطة الإدارة مقيدة طالما توافرت الظروف التي تستوجب الحصول على الإجازة.

في العراق يجوز للموظفة المتمتع بإجازة لمدة سنة واحدة. بحيث تتمتع في الأشهر الستة الأولى براتب تام، والأشهر الستة الأخرى بنصف راتب

أما في العراق فيجوز للموظفة المتمتع بإجازة لمدة سنة واحدة، بحيث تتمتع في الأشهر الستة الأولى براتب تام، والأشهر الستة الأخرى بنصف راتب، فقد قرر مجلس قيادة الثورة المنحل في قراره ذي الرقم 581 لسنة 1981 على جواز تمتع الموظفة بأربع مرات بهذه الإجازة خلال خدمتها في الوظيفة وتحسب إجازة الامومة خدمة لأغراض التقاعد⁽²⁴⁾.

د- إجازة العدة: وقد جاء القانون المصري خالياً من النص على هذه الإجازة، أما في العراق فيجوز للموظفة التي توفى زوجها المتمتع بإجازة لمدة (130) يوماً براتب تام⁽²⁵⁾.

هـ- الإجازات الطارئة (الخاصة): وهي إجازة تقوم على سبب طارئ ومفاجئ ومحددة المدة في كل مرة، فقد نص قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016 للموظف أن ينقطع عن العمل لسبب عارض لمدة لا تتجاوز سبعة أيام خلال السنة ويحد أقصى يومان في المرة الواحدة، أما في العراق فقد نص قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 24 لسنة 1960 إذا لم يستحق الموظف إجازة اعتيادية ومست الضرورة منحه إياها فيجوز منحه إجازة لحد (60) يوماً بلا راتب، وهذه الإجازة تمنح لأسباب إنسانية كاستنفاد الموظف لرصيده من الإجازات وحاجته الماسة للتمتع بإجازة قصيرة ليوم أو يومين، أو تمنح لسبب مفاجئ لا يستطيع الموظف معه إبلاغ رؤسائه مقدماً عن غيابه عن العمل⁽²⁶⁾.

و- إجازة الحج: فقد أكد المشرع المصري على إجازة الحج والعمرة حيث عدّها من الإجازات الخاصة و يجوز للموظف المتمتع بها بأجر كامل لمدة (30) يوماً ولمرة واحدة فقط طيلة بقاءه في الوظيفة العامة ولا يجوز تكرارها، وفي العراق فقد نص الدستور لسنة 2005 على أن «الإسلام دين الدولة الرسمي وهو مصدر أساس التشريع..» وبالرغم مما نص عليه الدستور العراقي نرى بعدم وجود نص صريح يمنح الموظف بالتمتع بإجازة خاصة لأداء مناسك الحج والعمرة، إلا أن العرف جرى على اعتبار إجازة الحج والعمرة من الإجازات الاعتيادية السنوية للموظف، ومع ذلك فقد نصت بعض القوانين الخاصة والتي منحت الوزير صلاحية منح رجل

(24) ينظر: د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص132؛ المادة: (72) من قانون الطفل المصري رقم (12) لسنة 1996؛ ينظر: المادة (3/53) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016، قرار مجلس قيادة الثورة المنحل، رقم 581 لسنة 1981، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 2884، في 1982/5/17

(25) ينظر: المادة (43/7) من قانون الخدمة المدنية العراقية رقم (24) لسنة 1960.

(26) ينظر: المادة (48) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016؛ المادة (4/43) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960؛ د. عصام البرزنجي وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص343.

الشرطة إجازة براتب تام لمدة (30) يوم ولمرة واحدة خلال خدمته⁽²⁷⁾.

2- الإجازات الجوازية:

أ- الإجازة الدراسية: وهي إجازة تمنح للموظف لمدة معينة لغرض مواصلة الدراسة والحصول على شهادة، ولم ينظم المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 الإجازة الدراسية وإنما نص على منح إجازة خاصة بأجر كامل للموظف المقيم بإحدى الكليات أو المعاهد أو المدارس عن أيام الامتحان الفعلية، أما في العراق فقد نص قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 على حق الوزير في منح الموظف إجازة دراسية براتب تام بموافقة مجلس قيادة الثورة المنحل إذا كان الموظف يحمل شهادة جامعية أولية أو عليا وأكمل سنتين في خدمة وظيفية فعلية لإكمال دراسته خارج القطر والحصول على شهادة أعلى وتكون مدة الإجازة هي المدة التي تتطلبها الدراسة وتعلم اللغة وفق الشروط المعتمدة بالنسبة لطلبة البعثات، ويجوز تمديد الإجازة للحصول على شهادة أعلى، كما أجاز المشرع للوزير المختص منح الموظف الذي أكمل سنتين في خدمة وظيفية فعلية إجازة دراسية داخل القطر براتب تام للحصول على شهادة جامعية أولية أو عليا⁽²⁸⁾.

ب- إجازة مرافقة الزوج لزوجته أو الزوجة لزوجها (إجازة المصاحبة): هي جواز منح الزوجة الموظفة التي ترغب في الالتحاق بزوجها خارج البلاد، وكذلك الزوج الموظف الذي يرغب في الالتحاق بزوجته خارج القطر بإجازة، وفي مصر فقد نص قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 على منح الزوج أو الزوجة إذا سافر أحدهما إلى الخارج للعمل أو للدراسة لمدة ستة أشهر على الأقل إجازة بدون أجر مدة بقاء الزوج أو الزوجة في الخارج، وفي جميع الأحوال يتعين على الوحدة أن تستجيب لطلب الزوج أو الزوجة، ولا تدخل مدة الإجازات ضمن المدة اللازمة للترقية، أما في العراق فقد نص قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 يجوز للوزير منح الموظفات أو المستخدمات المتزوجات اللواتي يرغبن بالالتحاق بأزواجهن خارج العراق، استحقاقهن من الإجازات الاعتيادية براتب تام، وما جاوز ذلك بدون راتب إذا كان الزوج موظفاً أو مستخدماً أو عاملاً يزاول أعمال وظيفته خارج العراق أو موفداً بمهمة رسمية لمدة سنة فأكثر أو كان طالباً.. ويجوز للوزير منح الزوج الموظف الإجازة للالتحاق بزوجته الموظفة أو العاملة⁽²⁹⁾.

ج- إجازة مرافقة مريض: وهي إجازة بدون راتب تمنح للموظف بناءً على طلب وبحالات ضرورية، وقد نص قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016 على استحقاق الموظف المخالط لمريض بمرض معد إجازة للمدة التي يحددها المجلس الطبي المختص، أما قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 24 لسنة 1960

(27) ينظر: المادة (2/أولاً) من الدستور العراقي لسنة 2005؛ المادة: (32) من قانون خدمة قوى الامن الداخلي العراقي رقم (18) لسنة 2011.

(28) ينظر: المادة (5/52) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016؛ المادة: (50) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960.

(29) ينظر: د. عصام البرزنجي وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص347؛ المادة (3/1/53) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016؛ المادة: (4/44) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960.

فقد نص على أنه إذا لم يستحق الموظف إجازة اعتيادية ومست الضرورة منحه إياها فيجوز منحه إجازة لحد (60) يوماً بلا راتب⁽³⁰⁾.

المبحث الثاني: إشكالية الإجازة بدون راتب ومدى احتسابها ضمن المدة الفعلية للخدمة

إن الإجازة تعدّ حقاً يستحقه الموظف بموجب القانون، ويجب أن لا يمارس هذا الحق بقصد الأضرار بسير المرافق العامة والمصلحة العامة.

لذا سوف نقسم هذا المبحث على مطلبين، نتناول في المطلب الأول المبحث الأول الإشكالية المتعلقة بالإجازة بدون راتب، والثاني لدراسة مدى احتساب فترة الإجازة بدون راتب ضمن المدة الفعلية للخدمة.

المطلب الأول: الإشكالية المتعلقة بالإجازة بدون راتب

إن الموظف يتمتع بإجازة اعتيادية لمدة (180) يوماً خلال (5) سنوات متواصلة وعلى أن لا يمنح الموظف أكثر من (120) يوماً لكل مرة، وتمنح الإجازة الاعتيادية بطلب تحريري إلى المرجع المختص الذي يجوز له الامتناع عن منحها إذا اقتضت المصلحة ذلك، ولكن لا يجوز تأجيلها لمدة تزيد عن ستة أشهر اعتباراً من تاريخ تقديم الطلب الأول، والموظف المُحال على التقاعد أو المنتهية خدمته بتنسيق الملاك يستحق راتب الإجازات المتراكمة له لحد (180) يوماً وما زاد عن ذلك يضاف إلى مدة الخدمة التقاعدية للموظف، وفي حالة وفاة الموظف فإن رواتب الإجازات المتراكمة تدفع لمن له حق استيفاء الحقوق التقاعدية من خلف المتوفي، ويستحق الموظف هذه الإجازات سواء كان مثبتاً أم لم يكن كذلك، ولا يجوز عدّ العطلة الرسمية من ضمن الإجازات إذا وقعت قبل بدء الإجازة أو عند انتهائها

لا يجوز عدّ العطلة الرسمية من ضمن الإجازات إذا وقعت قبل بدء الإجازة أو عند انتهائها مباشرة

مباشرة على أن العطلة التي تقع أثناء الإجازة لاتعد ضمن هذه الإجازة مهما كان نوع العطلة، حيث استثنت من يتمتع بالعطلات المدرسية من الموظفين باستحقاق غيرهم من الموظفين من الإجازات الاعتيادية، ولغرض مواجهة احتمالات حاجة هؤلاء الموظفين إلى إجازات خلال السنة الدراسية فقد أجاز لهم القانون بإجازة خاصة براتب تام لمدة لا تتجاوز (7) أيام في كل سنة دراسية، وهذه الإجازات لا تتراكم وإنما تسقط في نهاية كل سنة إذا لم يتمتع بها الموظف⁽³¹⁾.

وقد أجازته قانون الموازنة المالية الاتحادية لسنة 2018 للوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ أو من يخوله أيّاً منهم وبناءً على طلب الموظف منح من أكمل أربع سنوات فعلية بالوظيفة من الموظفين إجازة براتب أسمي لمدة خمس سنوات وتكون بدون راتب لما زاد عن خمس سنوات وتحسب

(30) ينظر: المادة: (3/52) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016؛ المادة (4/44) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960.

(31)- ينظر: د. عصام البرزنجي وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص341؛ المادة (44) (6/45) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960.

لأغراض التقاعد على أن تدفع التوقيفات التقاعدية كاملة خلال مدة تمتعه بالإجازة ويحق للموظف خلال تمتعه بالإجازة العمل في القطاع الخاص إستثناءً من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل وفقاً لضوابط تصدرها الأمانة العامة لمجلس الوزراء ولا تحسب الشهادة الدراسية للموظف أثناء مدة الإجازة لأغراض العلاوة والترقية والتقاعد، وتمنح هذه الإجازة عن طريق تقديم طلب من الموظف وموافقة الدائرة التي يعمل بها وكذلك موافقة رئيس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير أو مدير الدائرة غير المرتبطة بوزارة⁽³²⁾.

(32) ينظر: المادة (29) من قانون الموازنة الاتحادي العراقي لسنة 2018.

إن أي إجراء تقوم به الدولة يجب أن يكون مشروعاً وغير مشوباً بخطأ قانوني أو واقعي وإن مشروع الموازنة الذي قدمته الحكومة نصّ على أنه يحق لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء تقديم مشروع قانون إلى السلطة التشريعية لغرض إقراره كان مستنداً إلى الدستور ولا يشوبه غبار وأنه مستند إلى مواد قانونية صحيحة وثابتة، وقد تعرض هذا الإجراء أو القانون إلى الإنتقاد، ففي حالة ديمومة هذا القانون فإن قانون الموازنة ينتهي العمل به بعد إنقضاء الفترة التي خصص لأجلها، ومن ثم يعدّ هذا القانون مؤقتاً يصدر من السلطة التشريعية توفراً وإجازة للسلطة التنفيذية لتمكينها من القيام ببعض التصرفات ضمن إطار المشروعية ألا وهي إنفاق النفقات العامة وتحصيل الإيرادات، وأن هذا القانون يعد بمثابة إيراد للحكومة يمكن الإدارة

أما عن الجدوى لهذه الإجازة فقد ذهب البعض بأن الإجازة الطويلة لها جدوى اقتصادية

أن تتخذ الإجراءات الكفيلة لتطبيق القانون وأن استخدمت القوة أن اقتضى ذلك، وهناك مخاوف في الأوساط الوظيفية بأن تكون هذه الإجازة إجبارية وليست اختيارية، وأن هذا الإجراء لا تلجئ إليه الدولة إلا في حالة الأزمات المالية والاقتصادية، مما

يدفعها الموقف إلى اللجوء لمثل هذا الإجراء وفيما يبدو أن هناك أزمة كبيرة أمام الحكومة لاحتوائها وإيجاد الحلول الناجحة والكفيلة لتفادي هذه الأزمة، بينما ترى بعض الأوساط القانونية والفقهية والسياسية بأن هذا الإجراء يدل على عجز الدولة عن إيجاد الحلول المناسبة لهذه الأزمة.

أما عن الجدوى لهذه الإجازة فقد ذهب البعض بأن الإجازة الطويلة لها جدوى اقتصادية، إذ تعطى للموظف لأسباب تدني مستواه المعيشي استناداً إلى أحكام قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 24 لسنة 1960 وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 الذي يكون عائداً اقتصادياً للبلد وللموظف نفسه، وذلك لأنه سيدخل للبلد عملة صعبة فضلاً عن أن الدولة تكسب موظفاً متدرباً فنياً في مجال الوظيفة دون أن يكبدها مبالغ لفرض إعدادة وتدريبه لهذه الوظيفة من جهة، ومن جهة أخرى يضع عن كاهلها صرف مرتب له طيلة فترة انقطاعه عن

العمل⁽³³⁾.

وقد نص قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 على الإجازة بدون راتب وعلى الموظف الذي لا يملك إجازات اعتيادية في رصيده كاستحقاق إجازة مدتها (60) يوماً ونص القرار (735) بتحويل رئيس مجلس قيادة الثورة بمنح الموظف والعامل إجازة لمدة سنتين باستثناء من قانون الخدمة المدنية والعمل في حالة الضرورة ولأغراض العلاج سواء للموظف نفسه أو مرافقة ذويه للغرض نفسه، أما الإجازات براتب اسمي فتشمل إجازة الدراسة والحمل...، ومن الانتقادات التي وجهت إلى قانون إعطاء الموظفين إجازة بدون راتب اسمي أمدها (5) سنوات بأنه إجراء غير سليم ومتخبط، لأنه جاء نتيجة لتبرير الموازنة العامة بسبب السياسة الخاطئة وتفشي الفساد في مفاصل الدولة جميعاً والدليل أن الدولة عاجزة عن إيجاد الحلول المناسبة لهذه الأزمة الاقتصادية، إذ نتج عن هذه الأزمة أعداد كبيرة من العاطلين عن العمل وهذا دعا المستشارين والقانونيين إلى اتخاذ قرارات وأفكار تخدم الدولة والمواطن كفرض ضرائب على الشركات والمستثمرين لإيجاد الحلول العلمية لهذه الأزمة.

إن منح إجازة طويلة للموظف سوف يلحق الضرر به ويوسع دائرة أوساط الموظفين الذي يعتمدون على رواتبهم في سداد احتياجات معيشتهم ومعيشة عوائلهم ناهيك عن أن أغلب الموظفين لا يمتلكون حرفاً صناعية يتقنونها مما يسبب حرجاً في إيجاد موطن قدم في السوق المكتظ بالبطالة، فضلاً عن أن هذه الإجازة تجعل الموظف عبئاً على العامل الذي يشعر بالبطالة عن العمل بسبب سوء الأوضاع الاقتصادية للأغلبية الساحقة من شرائح المجتمع، وقد أكد مسؤولون بأن الإجازة هي إجازة اختيارية وليست إجبارية وإنها نظمت بقانون المالية لسنة 2018، والقصد منها هو ترشيق للموازنة وتحويل جزء منها إلى مشاريع استثمارية إنتاجية عن طريق إعادة التأهيل للمصانع والمعامل وتفعيل القطاعات الإنتاجية المتعددة⁽³⁴⁾.

المطلب الثاني: مدى احتساب فترة الإجازة بدون راتب ضمن المدة الفعلية للخدمة
إن الموظف يخضع في علاقته بالإدارة العامة لنظام موضوع سلفاً وهو لا يمكن التذرع بأحكام قانون أو نظام كان سارياً عند تعيينه ثم الغى بعد ذلك، كما لا يمكن للإدارة من جهة أخرى التهرب من أحكام القانون المعمول به أو وضع أي نص يقيد حقوق الموظف أو يقلص منه، وطبقاً للوضع الذي يسود علاقة الموظف بالإدارة فإنه يتعين على هذا الأخير تطبيق كافة القوانين والأنظمة بحقه وبهذا فإن الموظف يستفيد من الأحكام القانونية السائدة ومن ثم أن يتذرع بحقوقه المستمدة منها⁽³⁵⁾.

(33) ميثم عبد المطلب الموسوي، النظام القانوني للإجازة بدون راتب، المرجع السابق، ص 96-98.

(34) ينظر: المادة (4/43) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960؛ ميثم عبد المطلب الموسوي، النظام القانوني للإجازة بدون راتب، المرجع السابق، ص 100-101.

(35) د. محيي الدين القيسي، القانون الإداري العام، ط1، (بيروت- لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2007، ص 327-328).

إن انخفاض مستوى إنتاجية الموظف وعدم قدرته على أداء عمله بالشكل الأمثل ينعكس سلباً على التنمية، ويخلق بدوره مشاكل حقيقية بعدم استطاعة الدولة على تقديم الخدمات العامة وإشباع الحاجات الأساسية وتحسين مستوى معيشة المواطن، إذ تعد عملية التنمية أمراً حتمياً للدول النامية، إذ يوجد ترابط ما بين التنمية وأخلاقيات العمل الوظيفي فقد بات من الواضح أن الفساد سواءً أكان سياسياً أم إدارياً أم اقتصادياً له الأثر الكبير على التنمية بأبعادها كافة من جهة،⁽³⁶⁾ ومن جهة أخرى نجد بأن قواعد العدالة تقتضي أن تقابلها مجموعة من الحقوق والالتزامات التي لا بد من تمتع الموظف بها، بحيث يؤدي الإخلال بمبدأ التوازن بين الحقوق والواجبات إلى آثار حتمية تنعكس على نتاجه في أدائه لواجباته وعلى الوظيفة ذاتها في مردود العمل ومن ثم على المجتمع، فضلاً عن ذلك نجد أن الإخلال بمبدأ الموازنة يعد وفقاً للقواعد الدستورية إخلالاً بمبدأ التضامن الاجتماعي الذي يستند على قيام كل مواطن بأداء واجبه كاملاً تجاه المجتمع، في الوقت الذي يكفل فيه المجتمع حقوقه وحرياته⁽³⁷⁾، لذا لا بد من تمتع الموظف بإجازات اعتيادية يكون الغرض منها هو تمكين العاملين فيها من الراحة لفترة من الزمن لزيادة نشاطهم وقدرتهم على العمل والإنتاج، أو تسمح للموظف بمواجهة ظروف معينة صحية أو اجتماعية أو طارئة أو لتحقيق أغراض خاصة أو دراسية، لذا فإن الإجازة بدون راتب هي من حقوق الموظف المشروعة التي أقرتها التشريعات الدولية والمواثيق، فقد أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر سنة 1948 على كل شخص الحق في الراحة... وفي عطلات دورية بأجر، وأن أي مجتمع لا تتأمن فيه ضمانه للحقوق وفصل السلطات لا دستور له⁽³⁸⁾، والقانون يساوي بين الموظفين العموميين بالحقوق، فقد قضى مجلس الدولة المصري بأنه «من الواجب على السلطة الإدارية أن تسوي في المعاملة بين الناس إذا اتحدت الظروف فيما بينهما فيما أعطى المشرع من سلطان في تصريف متماثل»⁽³⁹⁾.

وفي العراق فقد وجد تناقضاً بشأن احتساب الإجازة بدون راتب ضمن المدة الفعلية للخدمة، فقد نص قانون التقاعد الموحد رقم 9 لسنة 2014 على أن تحتسب مدة خدمة الموظف الفعلية المؤداة في الدولة والمستوفى عنها التوقيفات التقاعدية، وقد أجاز مدة بقاء الموظف خارج الخدمة المحتسبة لغرض التقاعد، والموظف هو إنسان وإن الإنسان يتأثر ويؤثر في المجتمع فإنه يتأثر بالعوامل الداخلية والخارجية وسواءً كانت مزعجة أم مؤلمة، وإن هذه العوامل لها أثر سلبي وضار على سلوكياته بشكل مؤقت أو عرضي، وإن جميع هذه الظروف

(36) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، أخلاقيات الوظيفة العامة، دراسة قانونية في الاطار الفلسفي لأخلاقيات الوظيفة العامة وسلوكياتها، ط1، (بغداد- العراق، بلا دار نشر، 2011، ص100).

(37) د. عصام البرزنجي وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص326.

(38) ينظر: المادة (24) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر سنة 1948؛ د. زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، ط1، (بيروت - لبنان: دار بلال، 2014، ص16).

(39) ينظر: قرار مجلس الدولة المصري لسنة 1949، أشار إليه، ميثم عبد المطلب الموسوي، النظام القانوني للإجازة بدون راتب، المرجع السابق، ص104.

والموظف هو إنسان وإن الإنسان يتأثر ويؤثر في المجتمع فإنه يتأثر بالعوامل الداخلية والخارجية وسواءً كانت مزعجة أم مؤلمة

تؤدي بالموظف إلى أن يلجأ ولأسباب خاصة أو عائلية أن ينقطع عن العمل وممارسة وظيفته لفترة من الزمن لتصرف أعماله الخاصة والخارجة عن نطاق عمل وظيفته والتي لا يمكن للموظف إهمالها أو تأجيلها، فالإجازة بدون راتب هي إجازة اضطرارية يلجأ إليها الموظف في حالة عدم توفر رصيد لديه من إجازاته الإدارية أو المرضية أو غيرها من الإجازات، فيكون الموظف مضطراً للانقطاع عن العمل، ولو قارنا بين ظروف السياسي الذي كان منقطعاً لفترة طويلة وبين الموظف الذي استمر في خدمته نرى بأن حالتهم متشابهة في الاضطرارية والقوة القاهرة التي هي خارجة عن إرادتهما فالسياسي الذي ترك العمل بسبب الضغوط التي مارسها عليه النظام السابق مما جعله يضطر إلى ترك الوظيفة والموظف الذي أقدم على إجازة بدون راتب أيضاً دعت الحاجة والاضطرار للإقدام عليها ناهيك عما تصاب نفسيته من إحباط وألم وضغوط نفسية... فإن جميع هذه الأسباب الخارجة عن إرادته دعتة إلى الإقدام على مثل هذه الإجازة بدون راتب، والتي نص عليها القانون، وبالمقاسة على الحالات المتشابهة لها، كان من الأجدر بالمشروع إدخال هذه الفترة ضمن الخدمة الفعلية لأغراض التقاعد، وبما أن علاقة الموظف بالإدارة دائمة ولا تقطع هذه العلاقة إلا بأسباب طبيعية كالاستقالة أو بأرباب استثنائية كالفصل⁽⁴⁰⁾.

ولم نرَ قانوناً أو قراراً اكتسب درجة الثبات يشير بأن الإجازة بدون راتب لا تدخل ضمن المدة الفعلية للخدمة إلا في قانون التقاعد الموحد رقم 9 لسنة 2014، نص على احتساب المدة للمفصولين السياسيين بعد استقطاع التوقيفات التقاعدية، ولا يوجد مانعاً من احتساب الإجازة بدون راتب التي منحت للموظف بموجب الاجراءات القانونية وبترخيص من الجهة الإدارية وقياساً بالظروف الطارئة التي طرأت على السياسي المفصول والموظف المضطر للتقديم على إجازة بدون راتب أن تستقطع من الموظف التوقيفات التقاعدية لهذه المدة وإدخالها ضمن المدة الفعلية لأغراض التقاعد والعلاوة والترفيه، وذلك لاعتبارات إنسانية وعملية.

فقد قرر الاجتهاد في قراره رقم 129 الصادر سنة 2008 بأن من مهام القاضي الأساسية مراعاة الجوانب الإنسانية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية للمتداعين أو لأحدهما دون الإخلال بجوهر النص أو مخالفة القانون، والمشروع استثنى في قانون المفصولين السياسيين بعد استقطاع التوقيفات التقاعدية واعتبار الفترة التي قضوها خارج الخدمة خدمة فعلية لأغراض التقاعد والترفيه والعلاوة، لذا يجب على المشروع إعادة النظر في مسألة الإجازة بدون راتب، وذلك لأن المشروع لم يعمل بمبدأ المساواة العام، حيث لم يساو بين الموظف الذي دفعته الضرورة التي دفعت السياسي لترك العمل.

(40) ينظر: المادة (18) أولاً/ أ/ (ب) من قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014؛ ميثم عبد المطلب الموسوي، النظام القانوني للإجازة بدون راتب، المرجع السابق، ص 106-107.

لم يتطرق المشرع للإجازة بدون راتب بأنها لا تدخل ضمن الخدمة الفعلية ومن هنا يمكن القياس على حالة المفصول السياسي وعدّ فترة تركه للوظيفة بأنها خدمة فعلية لأغراض التقاعد والعلاوة والترفيه بعد استقطاع التوقيفات التقاعدية من المرتب الوظيفي للموظف، كذلك نجد بأن المشرع أشار إلى الإجازة بدون راتب لأسباب ضرورية وملحة أملت بالموظف وعند عدم توافر إجازات اعتيادية أو مرضية فإنه يجوز منحه إجازة بدون راتب ولمرة واحدة طيلة فترة الخدمة، فإذن هنالك قاسم مشترك بينهما وهي الحالة الاضطرارية من جهة، والمدة

أن الدستور نص على أنه لا يجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الأساسية الواردة في الدستور

تحتسب لمرة واحدة طيلة فترة الخدمة من جهة أخرى، فضلاً عن أن الدستور نص على أنه لا يجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الأساسية الواردة في الدستور، إذ أن مبدأ المساواة هو مبدأ عام، والمساواة هي من أهم الحقوق السياسية التي تحرص كافة الدول على كفاءتها ووضع الضمانات الأساسية لها، وهي إحدى صور العدالة، وذلك لأن العدالة تقتضي تحقيق المساواة بين جميع أفراد الشعب أمام القانون وعدم التفرقة بينهم، وإن حدوث أي خرق لمبدأ المساواة في أي مجتمع من المجتمعات وبأية وسيلة من الوسائل فلا يكون للعدالة وجود في ذلك المجتمع، لذا كان على المشرع أن يشمل الموظف المجاز بإجازة بدون راتب بإستثناءاته التي أوردتها للمفصولين السياسيين بأن فترة تركهم للوظيفة تدخل ضمن المدة الفعلية بعد إستيفاء التوقيفات التقاعدية من تلك الفترة من الرواتب التي تخصص لهم⁽⁴¹⁾، لذا ندعو المشرع العراقي ضرورة أن يساوي بين الموظفين العموميين بالحقوق، وعلى ذلك يجب على المشرع أن يجعل الإجازة بدون راتب ضمن الخدمة الفعلية بعد إستيفاء التوقيفات التقاعدية عن الراتب الوظيفي، أسوة بالمفصولين السياسيين.

الخاتمة

في ختام هذا البحث الموسوم بـ (التكييف القانوني للإجازة بدون راتب- دراسة مقارنة) توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات.

النتائج

- 1- تبين أن الإجازة هي حق نصت عليه التشريعات الوظيفية جميعها.
- 2- تبين أن الإجازة هي حق الموظف في الإدارة وتتمثل في حالة الخدمة الفعلية يغيب فيها الموظف عن عمله بترخيص من الإدارة لمدة معينة أو محددة قانوناً مع تمتعه براتبه حسب الحالات وبقاء العلاقة القانونية قائمة بينه وبين الإدارة مع استفادته من جميع الحقوق الثابتة».

(41) ينظر: ميثم عبد المطلب الموسوي، النظام القانوني للإجازة بدون راتب، المرجع السابق، ص110-111-112؛ المادة: (2/ ثانياً) من الدستور العراقي لسنة 2005؛ احمد قاسم علي شريهان السوداني، التزام الموظف بالحياد السياسي بين النص والممارسة، ط1، (بيروت- لبنان: منشورات زين الحقوقية، 2019، ص125).

3- تبين أن هناك مجموعة من الأهداف التي ترمي إليها الإجازة منها انساني واجتماعي واقتصادي ومنها ديني وعلمي وتربوي.

4- تبين أن الإجازة نوعان، منها وجوبي وتتمثل بالإجازة الاعتيادية والمرضية والامومة وإجازة العدة والإجازة الخاصة وإجازة الحج، ومنها جوازية وتتمثل بإجازة مرافقة الزوج لزوجته أو الزوجة لزوجها والإجازة الدراسية وإجازة مرافقة المريض.

التوصيات

1. ضرورة إعطاء تعريف للإجازة يتناسب مع الظروف الصحية والطارئة التي قد تصيب الموظف وحتى لا تتعسف الإدارة ضده.

1. إعادة النظر في القوانين والتعليمات الوظيفية المتعلقة بالإجازة من حيث تفاصيلها وتدقيقها وتحديد أحكامها من أجل تطوير الوظيفة وتحسين مستواها.

2. على المشرع العراقي ضرورة أن يساوي بين الموظفين العموميين بالحقوق، وعلى ذلك يجب على المشرع أن يجعل الإجازة بدون راتب ضمن الخدمة الفعلية بعد إستيفاء التوقيفات التقاعدية عن الراتب الوظيفي، أسوة بالمفصولين السياسيين.

قائمة المصادر:

القرآن الكريم

أولاً: القوانين والاتفاقيات

1. الإعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر سنة 1948 .
2. الاعلان الفرنسي لحقوق الانسان والمواطن الفرنسي الصادر عام 1789.
3. العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966.

ثانياً: الكتب اللغوية

1. ابن منظور، لسان العرب، المجلد الأول، ط4، (بيروت-لبنان: دار لسان العرب، 1983).

ثالثاً: الكتب العربية

1. أحمد قاسم علي شرهان السوداني، التزام الموظف بالحياد السياسي بين النص والممارسة، ط1، (بيروت-لبنان: منشورات زين الحقوقية، 2019).
2. د. زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، ط1، (بيروت-لبنان: دار

- بلال، 2014).
3. د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، (القاهرة- مصر: دار الفكر العربي، 1975).
 4. د. عثمان سلمان غيلان العبودي، أخلاقيات الوظيفة العامة، دراسة قانونية في الاطار الفلسفي لأخلاقيات الوظيفة العامة وسلوكياتها، ط1، (بغداد- العراق، بلا دار نشر، 2011).
 5. د. عصام البرزنجي، د. علي محمد بدير، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط4، (القاهرة -مصر: العاتك لصناعة الكتب، 2009).
 6. د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، (بغداد- العراق: المكتبة القانونية، بلا سنة نشر).
 7. د. محمد باهي يونس، الاختيار على اساس الصلاحية للوظيفية العامة في النظام الإداري الاسلامي، ط1، (الاسكندرية _ مصر: دار الجامعية الجديد، 1999).
 8. د. محيي الدين القيسي، القانون الإداري العام، ط1، (بيروت- لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2007).

رابعاً: الرسائل والأطاريح

1. د. سعد نواف العنزي، الضمانات الاجرائية في التأديب، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، (القاهرة_ مصر: جامعة القاهرة ، كلية الحقوق، 2005).
2. فرحاتي حسان، النظام القانوني للعطل في مجال الوظيفة العمومية، رسالة ماجستير، (بسكرة- الجزائر: جامعة محمد خضير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2015).
3. ميثم عبد المطلب الموسوي، النظام القانوني للإجازة بدون راتب، دراسة مقارنة بين القانونين العراقي واللبناني، رسالة ماجستير، (خلدة _ لبنان: الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، 2020).

خامساً: الدساتير

1. الدستور المصري لسنة 2014 النافذ.
2. الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ.

سادساً: القوانين

1. قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960.
2. قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.
3. قانون الطفل المصري رقم (12) لسنة 1996؛
4. قانون خدمة قوى الامن الداخلي العراقي رقم (18) لسنة 2011.
5. قانون الموازنة الاتحادي العراقي لسنة 2018.
6. قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014

سابعاً: احكام وقرارات

1. قرار مجلس الدولة العراقي، رقم 107، في 2010/9/6، منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة 2010.
2. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل، رقم 581 لسنة 1981، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 2884، في 1982/5/17.