تحليل تأثير الاجازات الطويلة في الوظيفة العامة

Analysis the Impact of Long Vacations in Public Employment

الباحث/ بهاء زكي محمد

وزارة النفط

b_abufatma_m@yahoo.com

رقم التصنيف الدولي ISSN 2709-2852

تاريخ استلام البحث : ٢٠٢٣/٩/٩ تاريخ قبول النشر: ٢٠٢٣/١٠/١٣

المستخلص

تعد الوظيفة العامة من المواضيع الهامة في القانون الإداري كونها وسيلة من وسائل الإدارة العامة، ولذلك أعطت القوانين التي تنظم الوظيفة العامة أهمية كبيرة للموظف العمومي. وإن نجاح الإدارة العامة في القيام بواجباتها تجاه الجمهور يعتمد على كفاءة موظفيها وإحساسهم بالمسؤولية بتحقيق المصلحة العامة، ونتيجة لتطور وظائف الدولة في العصر الحديث أصبح للموظف العمومي دور غاية في الأهمية باعتباره المسؤول عن تحقيق الأهداف التنموية الاجتماعية والاقتصادية والمنوط به لأداء الخدمات الأساسية للمواطنين.

لذلك، هدف البحث لبيان التباين الحاصل في قوانين الموازنة العامة، فيما يخص الإجازة

مجلة العلوم المالية والمحاسبية

AFSJ

ACCOUNTING & FINANCIAL SCIENCES JOURNAL

مجلة العلوم المالية والمحاسبية
العدد الخامس عشر/ أيلول ٢٠٢٤
الصفحات ٢٧٣ ــ ٣٠٢

الطويلة وتحليل هذا التباين بين النص القانوني والتعليمات. اذ ان المشكلة التي تواجه الإدارات، والتي سببت ارباك العمل الإداري وقد تضييع الحقوق التي كفلها الدستور العراقي للموظف، ادراج الأمور التنظيمية للوظيفة العامة ضمن الموازنة العامة السنوية، لاسيما ان الاجازات الاعتيادية وتعديلاتها نظمت بقانون وبما يحقق المساواة والعدالة فيها.

وقد اعتمد الباحث في منهجه بوصف الحالة القانونية وتحليلها، والتي خلصت الى ان عدم وحدة النصوص القوانين المتعلقة بحقوق وواجبات الموظف التي ترد في الموازنات وتضارب التعليمات التي تصدر من جهتين مختلفة، تؤدي الى ارباك العمل الإداري. مما يتطلب عدم ادراج أي نص قانوني ينظم العلاقة الوظيفية للموظف العام في الموازنة العامة، مع دراسة اثر تعديلات النصوص القانونية في الوظيفة العامة.

الكلمات المفتاحية : الاجازات الطويلة , الوظيفة العامة .

Abstract:

The public service is one of the important topics in administrative law as it is a means of public administration, and therefore the laws that regulate the public service have given great importance to the public servant. The success of the public administration in carrying out its duties towards the public depends on the efficiency of its employees and their sense of responsibility to achieve the public interest, and as a result of the development of state functions in the modern era, the public servant has a very important role as responsible for achieving social and economic development goals and entrusted with the performance of basic services to citizens.

Therefore, the aim of the research is to show the discrepancy in the general budget laws, with regard to long leave, and to analyze this discrepancy between the legal text and the instructions. As the problem facing the administrations, which caused confusion in administrative work and may waste the rights guaranteed by the Iraqi constitution to the employee, the inclusion of organizational matters for the public service within the annual general budget, especially since the regular leaves and their amendments were

regulated by law and in a way that achieves equality and justice in them.
The researcher has adopted in his approach to describe and analyze the legal situation, which concluded that the lack of unity of the texts of laws related to the rights and duties of the employee contained in the budgets and the conflict of instructions issued by two different sides, lead to confusion of administrative work. This requires not to include any legal text regulating the functional relationship of the public employee in the general budget, while studying the impact of amendments to legal texts on the public service.
Keywords: long leave , public servant

المقدمة

ان وجود الوظيفة العامة قديم قدم الدولة، وازدادت أعباءها كلما توسعت قاعدتها وعملها، وازداد بشكل كبير اعداد الراغبين بالعمل فيها، مما تطلب ان تكون هناك منافسة على شغلها، لذلك تضطر الدولة الى سن تشريعات خاصة تنظم الوظيفة العامة وتضبط عملية التعيين وتبين حقوق وواجبات الموظف العمومي( ).

لذلك، تقوم الدولة بإصدار قانوناً ينظم العلاقة بين الوظيفة العامة وبين الموظف العمومي، يتم على اساسه احقاق الحقوق والالتزام بالواجبات والمهام، وان صدور القانون في وثيقة مكتوبة يسمح للدولة بان تعبر عن ارادتها تعبيراً دقيقاً من ناحية الصياغة القانونية بما يؤدي الى تلافي الكثير من الغموض والاضطراب في تطبيق القانون في الحياة العملية. الا ان ذلك لا يعني ان القانون لا يثير مشاكل تتعلق بتطبيقه وتفسيره، فلقد اثبتت التجربة ان اهم مرحلة من مراحل التشريع، هي مرحلة الاعداد والصياغة، فكلما كان العمل دقيقاً ومتقناً في هذه المرحلة، كلما اصبح تفسير القانون بعد نفاذه وتطبيقه ميسوراً لا يثير من المشاكل الا القليل، نظراً لاحاطته وشموليته للموضوعات التي تناولها بالتنظيم والتحديد، ولدقته وانضباطه في استخدام الالفاظ والكلمات وصياغته للجمل والعبارات. فالمشكلة تظهر عندما لا تكون النصوص القانونية كافية، وقد تبين

(١) مانع، ٢٠١٢، ص١.

ان اسباب عدم كفاية النصوص تعود في الاغلب الى عدم الانتباه عند صياغة النص وكذلك الى تطور الوقائع التي يستهدف النص القانوني تنظيمها.

على أساس ذلك، قسم البحث الى ثلاث مباحث أساسية لتحقيق اهدافه وإيجاد الحلول الناجعة لمشـــكلة الدراســـة، فالمبحث الأول يتعلق بالوظيفة العامة من حيث المفهوم والحقوق والواجبات التي يتمتع بها الموظف ونشـــأة وتطور قانون الخدمة المدنية العراقي، ثم التطرق الى الاجازات الاعتيادية التي منحت للموظف وفق قانون الخدمة المدنية العراقي، وأنواع تلك الاجازات، اما المبحث الثاني فيتعلق بتحليل التشـــريعات التي نظمت الاجازات الطويلة( ) بدايةً من إقرار الاجازات الطويلة وفق الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١٧ وتباعاً الى قوانين الموازنة العامة اللاحقة... واخيراً الاستنتاجات والتوصيات المتعلقة بمضمون هذا البحث.

١- المبحث الاول/ منهجية البحث

١.١- مشكلة البحث

العلاقة بين الموظف العمومي والوظيفة العامة علاقة عقدية يحكمها القانون الذي ينظم هذه العلاقة ويحقق العدالة في الحقوق والواجبات بين الموظفين والمســـاواة في التعامل بين الموظفين وبين الموظف والدائرة، وبالتالي فان أي تشـــريع ما يطبق على شـــريحة من الموظفين دون الأخرين، قد يســـبب ارباك العمل الإداري في الوزارات وتضييع للحقوق التي كفلها الدستور العراقي، لذا فالمشكلة الأساسية هي:

- ادراج الأمور التنظيمية المتعلقة بقانون الخدمة المدنية والمنظمة لعمل للموظف العام ضمن الموازنة العامة الاتحادية.
- التعديلات المتلاحقة للاجازات الاعتيادية ضمن الموازنة العامة الاتحادية.
- التباين بين نص القانون والتعليمات الملحقة به.

٢.١-هدف البحث

---

(٢) اين ما وردت كلمة (الاجازة الطويلة) في هذا البحث، يختص باجازة الخمس سنوات التي منحت للموظف منذ عام ٢٠١٧.

١. بيان النظام القانوني الذي يحكم الموظف العمومي.

٢. توضيح التباين الحاصل في قوانين الموازنة العامة فيما يخص الإجازة الطويلة.

٣. تحليل التباين بين نص القانون والتعليمات الملحقة به.

١.٣-أهمية البحث

١. بيان الجوانب القانونية لمنح الاجازات الاعتيادية التي نظمت بقوانين عامة تسري على كافة الموظفين.

٢. تحديد السلبيات التي وردت في النصوص القانونية لمنح الاجازات الطويلة في الموازنات العامة.

٣. التطرق الى الاحكام العامة للوظيفة العامة في خطوطها العريضة للاجازات الاعتيادية والمقارنة مع الاجازات الطويلة التي منحت وفق قانون الموازنة العامة.

١.٤-أسلوب البحث

اعتمد الباحث على منهج الوصفي التحليلي، وهو ما يتطابق مع عنوان البحث، حيث سيتم وصف النص الذي شرع بقانون الموازنة العامة وتحليله وبيان انعكاسه على الوظيفة العامة، ولم يتم استخدام الاستبانة فيه لعدم جدواها.

٢- المبحث الثاني/ منهجية البحث

١.٢- مفهوم الوظيفة العامة

قبل البدأ في مفهوم الوظيفة العامة، ينبغي ان نفهم معنى النظام القانوني الذي يتمثل بمجموعة القواعد المشـــرعة التي تلزم جميع ســـلطات الدولة والشـــعب على تطبيقها، ويحتم النظام القانوني وجود سلطة قضائية للنظر في جميع الخصومات حول احكامه وتكون قراراتها ملزمة للجميع، لذا فان النظام القانوني والقضائي مترابط لا يقبل الفصل او التجزأة.[٣]

ولاجل ان يكون النظام القانوني شـرعياً لابد ان يعكس إرادة الشـعب من خلال ممثليه

[٣] الصالح، طارق علي، النظام القانوني في العراق بين الماضي والحاضر، ٢٠١١، elaph.com.

الحقيقيين لتحقيق احترامه واستمراريته وليس ارادات فردية او فئوية او طائفية او عرقية معينة حتى اذا كانت تشـــكل اغلبية في المجتمع لانها ســـتحقق روح المواطنة لدى الافراد، ويعد النظام القانوني المرتكز الأساسـي للنظام القضـائي في البلد الذي يهدف الى اظهار الحقيقة واحقاق الحق ونشر العدل وتطبيق العدالة في الدولة... ومن المهم ان يكون النظـام القـانوني المتبع في الوظيفـة العـامـة ان يطبق العـدالـة على موظفي الدولة، ليكون لهم الرضـا عن التشـريعات التي تصـدر وبما تمكنهم من أداء واجباتهم بكل امانة ودقة.

ولان الموظف العمومي ما هو الا مجموعة خصـائص تؤهله لان يشـغل منصـب او وظيفة عامة لانه يعكس صـــورة المؤســـســـة والدولة التي ينتمي اليها لخدمة الافراد والمجتمع، فالوظيفة العامة هي مجموعة من الواجبات والمســـؤوليات التي تحددها السـلطة المختصـة وتتطلب فيمن يقوم بها مؤهلات واشـتراطات معينة ويعني ذلك انه قدر محدد ومخطط من الأعباء والمســـؤوليات يقوم بها الفرد لتحقيق هدف معين او جزء من هدف يتصل بالصالح العامة او بخدمة جمهور المنتفعين بالمرافق العامة[٤].

يوجد اتجاهان اســـاســـيان في تعريف الوظيفة العامة، فهناك اتجاه عضـــوي يعرف الوظيفة العامة تبعاً للاعضاء الذين يشغلون الوظائف العامة وهم الموظفون العموميون فتكون الوظيفة العام هي مجموع القواعد القانونية المنظمة للحياة الوظيفية للموظف العام منذ دخوله الخدمة حتى خروجه منها، وهناك اتجاه موضـــوعي يعرف الوظيفة العامة بانها مجموعة من المهام والاختصـــاصـــات يناط القيام بها لشـخص معين اذا توافرت فيه بعض الشـــروط الضـــرورية لتولي أعباء هذه الوظيفة، وبذلك تختلف الوظائف من حيث واجباتها ومسؤولياتها وكذلك من حيث الحقوق التي تخول شـاغلها بحســـب موقع الوظيفة في البناء التنظيمي للجهاز الإداري، وغالباً ما يتم الجمع بين الاتجاهين عند تعريف الوظيفة العامة، فتعرف بانها مجموعة الأوضـــاع والأنظمة

(٤) عبد الزهرة، بدون سنة، ص١.

القانونية والفنية الخاصة بالموظفين العموميين سواء التي تتعلق بمستقبلهم الوظيفي وعلاقتهم بالإدارة ام التي تتصل بادائهم لمهام الادارة العامة بأمانة وفعالية( ).

٢.٢- الحقوق والواجبات

ارسى قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل ولوائح السلوك الصادرة من هيئة النزاهة الاتحادية رقم (١) لسنة ٢٠١٦ قواعد ومعايير السلوك الاخلاقي والتنظيمي لضمان الاداء الصحيح والمشرف والسليم لواجبات الوظيفة العامة، هي:

١- ابلاغ الجهات المختصة بأية حالة من حالات الفساد واساءة استعمال السلطة عند العلم بها.

٢-اداء واجبات الوظيفة بكل امانة وكفاءة واخلاص وحرص على المصلحة العامة وان لا تؤثر الالتزامات والنشاطات السياسية في حسن اداء الواجب الوظيفي.

٣- اداء الواجب الوظيفي بكل حيادية ودون تمييز على اساس الجنس او القومية او الدين او اللون او المعتقدات السياسية واية معايير اخرى مماثلة خلافا للقانون.

٤- عدم الدخول في اية معاملات مالية تدخل ضمن واجبات الوظيفة او يكون للموظف شان باعدادها او احالتها او تنفيذها او استخدام المعلومات الرسمية لاغراض شخصية والالتزام بعدم المساهمة شخصيا في المسائل الرسمية التي لها تاثير مباشر او متوقع في مصالحه المالية او مصالح (زوجه) او احد اقربائه الى الدرجة الرابعة.

٥- تطبيق احكام القوانين والانظمة والتعليمات النافذة والاوامر الصادرة عن الرئيس الاداري وفقا للقانون وفي حالة مخالفة تلك الاوامر للقانون يكون على الموظف بيان وجه تلك المخالفة لرئيسه كتابة و عدم تنفيذها الا اذا اكدها كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها.

٦- التصريح عند التعيين بطبيعة مصالحه الشخصية التي لها تاثير في اداء واجباته الرسمية وكل تغيير يطرأ عليها في اثناء الخدمة.

(*) نوح، arab-ency.com.sy.

٧- عدم القيام باي عمل او مهنة تتعارض مع واجباته الرسمية سواء كان ذلك العمل او المهنة باجر ام بدونه.

٨- لحفاظ على سرية المعلومات والوثائق الرسمية التي بحوزته او التي يطلع عليها بحكم وظيفته وعدم استخدمها خلافاً للقانون.

٩-عدم قبول الهدايا او طلب المنافع التي يكون غرضها التاثير في حياديته او نزاهته والتي تؤثر على اداء واجباته او الامتناع عنها او التي تصب في مصلحة احد افراد عائلته او اقربائه الى الدرجة الرابعة ما دامت للغرض نفسه اعلاه.

١٠- الامتناع عن اعطاء اية وعود مخالفة للقانون وان لا يتاثر بالمشاعر والاحاسيس تجاه الاخرين عند اداء واجباته الوظيفية.

١١- عدم ادخال معلومات غير صحيحة او مضللة في قيود الحكومة لاي سبب كان والتي تودي الى التصرف باموال الدولة وموجوداتها وعدم التصرف بتلك الاموال والموجودات دون تخويل صريح بذلك.

١٢- الامتناع عن التصريح او اعطاء المعلومات الرسمية الا اذا كان هنالك تخويل رسمي بذلك.

١٣-ان تكون المعلومات التي يقدمها الى هيئة النزاهة صحيحة ودقيقة متى ما طلب منه ذلك او فرض عليه القانون تقديمها.

١٤- بذل العناية اللازمة في المحافظة على اموال الدولة وممتلكاتها او التي بعهدته والتي يستخدمها بحكم عمله وان يكون استخدامها على نحو فعال وكفوء واقتصادي وان لا يستخدمها الا وفق القانون والانظمة والتعليمات.

١٥- عدم اساءة استخدام السلطة الممنوحة له بموجب القانون وعدم تسخيرها من اجل الحصول على مكاسب شخصية او مالية او الاساءة لحقوق الاخرين والاضرار بهم او محاولة التسبب بها اثناء اداء العمل الوظيفي ويتحمل التبعات القانونية المترتبة عليها ومنها التعويض عن الاضرار التي تحصل نتيجة ذلك.

١٦-المحافظة على كرامة الوظيفة العامة والظهور بالمظهر اللائق بها والابتعاد عن كل تصرف يقلل من الاحترام اللازم لها سواء أكان ذلك اثناء الدوام الرسمي ام بعده.

١٧- العمل على تنمية معلوماته الوظيفية التي تؤدي الى تطوير خبرته في العمل وتفهم الواجبات الموكلة له.

١٨- معاملة المرؤوسين بالحسنى وبما يحفظ كرامتهم.

١٩- احترام المواطنين وتسهيل انجاز معاملاتهم وفقا للقانون.

٢٠ التقيد التام بمواعيد الدوام الرسمي وتخصيص جميع اوقاته للعمل الرسمي فقط.

٢١- الامتناع عن العمل مع اية جهة في القطاع الخاص لها علاقة مباشرة بالوظيفة في مجال عمله الوظيفي السابق او قبول اية مكافاة منها بعد تاريخ انتهاء خدمته الوظيفية ولمدة ثلاث سنوات.

هذه الواجبات التي ذكرت في القانون لتحقيق العدالة في الوظيفة العامة التي تعد محور اهتمام الدولة وخاصة في الوقت الراهن، اذ يفترض التسليم لكل الموظفين بالحق في تقلد الوظيفة العامة وتحقيق شروطها طالما توافرت فيهم الشروط التي تطلبها القانون وحسب معيار الجدارة والكفاءة، الذي هما الأساس في قانون موظفي الدولة، فالتمايز بين الموظفين لا يكون الا على الكفاءة في العمل اما اذا كان التمايز من حرمان موظف من حق ورد في القانون دون الموظف الاخر وان كان في قانون اخر فهذا ليست عدالة او مساواة[٦]. وبتحقيق هذه الواجبات يكون للموظف الحقوق التي كفلها القانون كالترقية والعلاوة والراتب والمخصصات والتقييم والحوافز والارباح والاجازات بانواعها، سواء التي وردت في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل او قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل او القرارات والتعليمات الصادرة من الجهات ذات الاختصاص.

٣.٢- قانون الخدمة المدنية العراقي

(٦) الشرقاوي، ٢٠٢١، دون ذكر الصفحة.

يعد قانون الخدمة المدنية رقم (٦٤) لسنة ١٩٣٩ اول قانون ينظم الوظيفة العامة والموظف العمومي وينظم الاليات المتعلقة بهما بدءا من شروط التعيين وانتهاءاً بالاحالة الى التقاعد مروراً بالحقوق التي كفلها من راتب ومخصصات وعلاوات وترقيات واجازت...الخ، وبعد مرور (١٧) سنة صدر قانون الخدمة المدنية الجديد رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦ والذي بموجبه أسس مجلس الخدمة العامة( ) وحدد مهامه وواجباته من تعيين وترقية...ألخ( )، وألحق به قانون الملاك رقم (٥٦) لسنة ١٩٥٦ الذي حدد الوظائف التي تقلد الى الموظف العمومي في دوائر الدولة، ثم تبعه قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل والحق به قانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ المعدل وهما القانونين الذين لا يزالا ساريي المفعول على الرغم من مرور فترة طويلة منذ تشريعهما والاستحداثات التي تلته لغاية الان... الا إننا لم نجد ان تلك القوانين تشمل شريحة معينة من الموظفين دون البقية، بل انهما يسريان على جميع الموظفين وبالتالي لم يكون هناك أي ارباك للعمل الاداري في الوزارات بل هناك وحدة التطبيق للقانون والقرارات والتعليمات الملحقة به... فلا نجد مثلاً موظف ينال راتباً اعلى من الاخر عند التعيين اذا كانا في نفس الشهادة، او الترقية من درجة الى أخرى دون توفر شروطها، او منح الاجازات اكثر من الاخر بموجب القانون، او ...ألخ، من الأمور التنظيمية للموظف والوظيفة العامة. اذ ان التمايز هذا سيؤدي الى شعور الموظفين بعدم رضا وبالتالي كثرة الشكاوى... ولذلك نرى ان الدولة العراقية قد منحت الموظف حق الاعتراض والطعن في القرارات المتخذة من الإدارة التي يصدر عنها القرار اذا كان مخالفاً للقانون، وكان اول تشريع أصدرته الدولة يسمح للموظف بالطعن في القرارات والاوامر التي تصدر من الدائرة هو القانون رقم

(٧) المادة (٢٢) من قانون الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٦.
(٨) المادة (٢٨) من قانون الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٦.

(٤٨) لسنة ١٩٦٣ المتضمن قانون تطهير الجهاز الحكومي وتبعه تعديلات بقوانين أخرى، وكان اخرها قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

٤.٢- الاجازات الاعتيادية وفق قانون الخدمة المدنية

نظم قانون الخدمة المدنية رقم (٦٤) لسنة ١٩٣٩ الاجازات التي يستحقها الموظف كنوع من الحقوق التي يمنحها له[٩]، بـ(يستحق الموظف إجازة اعتيادية براتب كامل بمعدل يوم واحد عن كل اثنى عشر يوم من خدمته خلال العشر سنوات الأولى من مدة استخدامه وبمعدل يوم واحد عن كل عشرة أيام خلال العشر سنوات الثانية منها، وبمعدل يوم واحد عن كل ثمانية أيام خلال مدة الخدمة بعد ذلك)... و(اذا لم يستحق الموظف اجازة اعتيادية ومست الضرورة منحه إياها فيجوز اجازته لحد ٥٠ يوماً بلا راتب).

تم تعديل النص أعلاه وفق قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل بعد ان سار قانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦ على نفس نهج القانون السابق، ونص التعديل على (يستحق الموظف إجازة اعتيادية براتب تام بمعدل يوم واحد عن كل عشرة أيام من مدة خدمته)[١٠]... وهنا لم يجزأ الاجازة على وفق مدد سنوات الخدمة وانما أصبحت عامة لكل خدمته، ثم (اذا لم يستحق الموظف إجازة اعتيادية ومست الضرورة منحه إياها فيجوز منحه إجازة لحد ٦٠ يوماً بلا راتب).

هذا التنظيم لم يسري فقط على الاجازات الاعتيادية وانما نظم قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل والقرارات الملحقة به آلية منح الاجازات بانواعها (التي سنأتي الى ذكرها لاحقاً) وهناك اجازات تكون بإرادة الموظف وطلبه، ومنح مثل هذه الاجازات تعود الى الصلاحيات الممنوحة

---

(٩) المادة (٣٨) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(١٠) المادة (٤٨) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل.

للمسؤول الأعلى بشرط عدم الاخلال بالمصلحة العامة، وفق استحقاقه القانوني. يذكر ان الاستحقاق القانوني من الاجازات هو ما نصت عليه المادة (١/٤٣) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل بيوم واحد عن كل عشرة أيام براتب تام وتتراكم الاجازات للموظف اذا لم يتم منحه تلك الاجازات لتكون بمعدل (٣٦) يوماً سنوياً كإجازة اعتيادية وبمعدل (٣٠) يوماً سنوياً كإجازة مرضية فضلاً عن المشمولين بقوانين خاصة كقانون العجز الصحي رقم (١١) لسنة ١٩٩٩ المعدل واجازة العدة الشرعية والاجازة الدراسية واجازة الامومة.

ولا يزال القانون يمنح الحقوق للموظف، حتى ان الموظف المعين لأول مرة ولم يتم تثبيته في الخدمة، فيتم منحه الاجازة المطلوبة ويعامل معاملة الموظف المثبت( )، فاذا كان لديه رصيد فيمنح الاجازة براتب تام واذا لم يكن لديه رصيد من الاجازات فيمنح الاجازة بدون راتب ( ).

٥.٢- أنواع الاجازات

ندرج في ادناه أنواع الاجازات التي منحها قانون الخدمة المدنية والقرارات الملحقة به للموظف، وكالاتي:

١.٥.٢- الاجازات الاعتيادية: يستحق الموظف وفق القانون إجازة اعتيادية براتب تام بمعدل يوم واحد عن كل عشرة أيام من مدة خدمته( ). وقد أجاز ايضاً منح الموظفات المتزوجات اللواتي يرغبن بالالتحاق بازواجهن خارج العراق استحقاقهن من الاجازات الاعتيادية براتب تام وما جاوز ذلك بدون راتب اذا كان الزوج موظفاً يزاول وظيفته خارج العراق او موفداً بمهمة رسمية لمدة سنة فاكثر...( ). وعدت الاجازة التي تمنح للموظف لاداء مناسك الحج

(١) المادة (٥/٤٣) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
(١) المادة (٤/٤٣) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
(١) المادة (١/٤٣) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
(١) المادة (٤/٤٤) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

والعمرة من الاجازات الاعتيادية وحسب الاستحقاق( )، الا ان تلك الاجازات لا تمنح بشكل كيفي، حيث لا يمنح للموظف مدة تزيد عن (١٢٠) يوم براتب تام لكل مرة، ولو كانت اجازاته المتراكمة اكثر من ذلك، الا في حال مباشرته بوظيفته بعد انتهاء الاجازة المذكورة فيجوز منحه بقية استحقاقاته براتب تام( ). كما منحت صلاحية الوزير المختص بمنح الموظف إجازة اعتيادية لمدة لا تتجاوز السنتين بدون راتب اذا اقتضت الضرورة منحه تلك الاجازة( ).

٢.٥.٢- الاجازة المرضية: أجاز القانون باستحقاق الموظف إجازة مرضية براتب تام بمعدل(٣٠)يوماً عن كل سنة كاملة من الخدمة و(٤٥) بنصف راتب على شرط: ( )

أ. ان لا تتجاوز مدة الاجازة المرضية في كل مرضه (١٢٠) يوماً براتب تام ويليها (٩٠) يوماً بنصف راتب.

ب.لا يتجاوز مجموع الاجازات المرضية خلال مدة الخمس سنوات التي تسبق انتهاء مدة الاجازة المرضية (١٨٠) يوماً براتب تام و(١٨٠) يوماً بنصف راتب.

ويستثنى من الاحكام اعلاه، الموظف المصاب بالامراض المذكورة في قانون العجز الصحي رقم (١١) لسنة ١٩٩٩، حيث يمكن منح الموظف إجازة مرضية خاصة براتب تام مدة أقصاها (٣) سنوات بقرار من اللجنة الطبية( )، واذا لم يستأنف عمله يحال الى التقاعد( ).

---

(١) كتاب وزارة المالية رقم ١٩٥٨٢ في ٢٠١٠/٥/٥

(١) كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم (٣٠٥٣٠) في ٢٠١١/٨/٢٤.

(١) قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٤١٨ لسنة ١٩٨٧.

(١) المادة (١/٤٦) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

(١) المادة (٢/اولاً) من قانون العجز الصحي رقم (١١) لسنة ١٩٩٩.

(٢) المادة (٤/٤٦) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

٣.٥.٢- إجـــازة الامومـــة: تعـد أجـاز الامومـة مـن الاجـازات الخاصـة، وتمـنح على شكل( ):

أ. اجازة قبل الوضع: وتمنح للموظفة إجازة براتب تام مدة (٢١) يوماً.

ب. إجازة بعد الوضع: وتمنح للموظفة إجازة براتب تام مدة (٥١) يوماً.
بعد الانتهاء من إجازة الوضع تمنح للموظفة التي تلد طفلاً واحداً إجازة امومة لمدة سنة واحدة (ستة اشهر براتب تام وستة اشهر بنصف راتب)، لرعاية طفلها الذي لم يكمل السنة الواحدة من عمره( ). اما اذا ولدت الموظفة توأم فتمنح اجازة امومة لمدة سنة كاملة براتب تام لرعاية طفليها الذين لم يكملا السنة من عمرهما( ).

ولم تجوز التعليمات تجزأة إجازة الامومة، فاذا قطعت الموظفة اجازتها الممنوحة لها والتحقت بعملها قبل انتهاء تلك الاجازة، فتعتبر متنازلة عما تبقى من اجازتها مهما كانت، ولا يجوز لها التمتع بالجزء المتبقي منها.( )

٤.٥.٢- إجازة العدة الشرعية: حيث تستحق الموظفة المتوفى عنها زوجها إجازة العدة الشرعية لمدة (١٣٠) يوماً براتب تام( ).

٥.٥.٢- الاجازة الدراسية: يمنح الموظف الذي اكمل سنتين في خدمة وظيفية فعلية بعد أخر شـهادة وبموافقة الوزير المختص إجازة دراسـية خارج العراق او داخله براتب تام طوال مدة الدراسة( )، واذا فشل الموظف في اكمال دراسته او حصل على شهادة ادنى مما تم التعاقد عليها، فيتم استرجاع كافة المصاريف التي صرفت عليه بضمنها الرواتب والمخصصات ولا تعد خدمة لأغراض العلاوة والترفيع.( )

---

(٢) المادة (٦/٤٣) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
(٢) قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٨٨٢) لسنة ١٩٨٧.
(٢) قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٧٢٧) لسنة ١٩٨٧.
(٢) كتاب وزارة المالية رقم (٦٥٨٠) في ٢٠١٣/١/٢٨.
(٢) المادة (٧/٤٣) من القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٧.
(٢) المادة (٥٠/ثانياً) من القانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدل.
(٢) المادة (٥٠/ثالثاً) من القانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

٦.٥.٢- الاجازة الاعتيادية الطويلة: أجاز قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣، للوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ او من يخوله اياً منهم وبناءً على طلب الموظف منح من لديه خدمة فعلية بالوظيفة لا تقل عن سنة واحدة من الموظفين إجازة براتب اسمي لمدة خمس سنوات باستثناء المديرين العامين الذين يديرون مديرية عامة، وفي حال قطع الاجازة لا تسترجع الرواتب التي تقاضها خلال مدة تمتعه بها، على ان لا يتم احتساب الشهادة الدراسية الحاصل عليها اثناء تمتعه بالاجازة لأغراض الوظيفة وتحتسب مدة الاجازة خدمة وظيفية لأغراض التقاعد على ان تدفع التوقيفات التقاعدية كاملة وتستمر الاستقطاعات المستحقة عليه خلال مدة تمتعه بالاجازة ويحق لها العمل في القطاع الخاص خلال تمتعه بالاجازة استثناءاً من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل وفقاً لضوابط تصدرها وزارة المالية.( )

نلاحظ من ذلك، ان حقوق الموظف من الاجازات الاعتيادية تمنح وفق آليات محددة في القانون، ولم يفتح القانون الباب على مصراعيه لمنح الاجازة للموظف ولم يمنعه عنه، بل هناك موازنة ما بين حق الموظف في الاجازة ومصلحة العمل في الدائرة التي تقتضي تواجد الموظف.

٣-المبحث الثالث

١.٣- الاجازة الطويلة (خمس سنوات)

١. بداية إقرار الاجازة الطويلة

فيما يتعلق بالوظيفة العامة، فقد تم تطبيق الاجازة الطويلة لأول مرة في العراق عند إقرار الموازنة العامة الاتحادية رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٧ ضمن احكام المادة (٣٨/اولاً) منه، حيث نصت على ((للوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ او من يخوله اياً منهم وبناءً على طلب الموظف منح من اكمل اربع سنوات فعلية بالوظيفة من الموظفين إجازة براتب اسمي لمدة اربع سنوات وتكون بدون راتب

([٢]) المادة (٢٧/اولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣.

لما زاد عن اربع سنوات وتحتسب لأغراض التقاعد على ان تدفع التوقيفات التقاعدية خلال مدة تمتعه بالاجازة ولا يجوز قطع الاجازة خلال مدة تمتعه لاي سبب كان ويمارس الموظف خلال تمتعه بالاجازة العمل استثناءاً من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل)).

ومعلوم، ان قانون الموازنة العامة الاتحادية يبنى على أساس قانون الإدارة المالية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل بالقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ والتي عرفت الموازنة العامة الاتحادية؛ بانها خطة مالية تعبر عما تعتزم الدولة القيام به من برامج ومشروعات تتضمن جداول تخطيطية لتخمين الإيرادات وتقدير النفقات بشقيها الجارية والاستثمارية لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة العامة الاتحادية.( ) الا ان مثل هذه الموضوعات التي تختص بالوظيفة العامة، والتي بدأت تدرج في الموازنة العامة بشكل استثنائي من كافة القوانين التي تنظم العمل الإداري، قد اربكت الإدارات، فضلاً عن ان السنة المالية التي ذكرت في القانون يبدأ سريانه من تاريخ ١/١ من السنة وينتهي في ١٢/٣١ من نفس السنة، ولا تطبق أي فقرة وردت فيها بانتهاء تلك السنة، وتعتبر معلقة ما لم ينص عليها في قانون الموازنة العامة اللاحق... لذلك اتخذت الحكومة من المادة (٨/ط) من القانون أعلاه والذي ينص على (أي متطلبات أخرى يراها وزير المالية الاتحادية ضرورية) لادراجها ضمن مشروع قانون الموازنة العامة كغطاء قانوني، مع ان نص المادة أعلاه لم يستثني من احكام قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل وانما فقط كان الاستثناء من احكام قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل المتعلقة بمنع الموظف من الجمع بين وظيفتين بصفة اصلية او الجمع بين الوظيفة وبين أي عمل آخر.

وبناءاً على المادة أعلاه، اصدرت الأمانة العامة لمجلس الوزراء ضوابط لمنح الاجازة الطويلة لمدة اربع سنوات بالاتي: ( )

---

(٢) المادة (١/ثانياً) من قانون الإدارة المالية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

(٣) اعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم (ق/٢/٥/٢٧/٦٢٥١) في ٢٠١٧/٢/٢٨.

أ.عدم ممانعة دائرة الموظف.

ب. يمنع تعيين أي موظف في الدائرة نفسها ضمن عنوان الموظف المجاز.

ت.لا يجوز للموظف قطع الاجازة خلال مدة تمتعه بها وفي حال قطعها تسترد الرواتب التي تقاضاها خلال فترة الاجازة وتعد اجازة بدون راتب.

ث. تحتسب الاجازة لأغراض التقاعد شرط دفع الموظف التوقيفات التقاعدية كاملة (نسبة مساهمة الدائرة ونسبة مساهمة الموظف).

ج. لا يحق للمتقاعد المشمول باحكام المادة (٣٨/ثانياً) التعاقد خلال سنة انهاء عقده على وفق تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ وفي حال تم ذلك تسترجع المكافأة النقدية المدفوعة له.

ح. لا يحق للوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ طلب تعيين متعاقد جديد بالمؤهلات نفسها التي كان يحملها المتعاقد الذي طلب انهاء عقده.

تنزل تخصيصات المخصصات للموظف المتمتع باجازة براتب اسمي من التمويل الشهري الذي تقوم به دائرة المحاسبة بعد اشعارها من وحدة الانفاق او الشركات الممولة ذاتياً التي تتلقى منحة من الخزينة العامة.

خ. تستحصل موافقة السيد رئيس مجلس الوزراء بناءاً على اقتراح الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة لترويج طلبات الاجازة لمدة اربع سنوات للمديرين العامين ومن بدرجتهم فما فوق والأطباء واساتذة الجامعات وأصحاب الاختصاصات النادرة والطيارين.

د. للموظف ان يمارس اثناء تمتعه بالاجازة العمل في القطاع الخاص استثناءاً من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

ذ. في حال وجود متعلقات بذمة الموظف للمصارف او الدائرة المالية يلتزم بتقديم كفيل ضامن لتسديد ما بذمته من استقطاعات.

وتحليلاً لما ورد في الضوابط أعلاه، نلاحظ:

أ. ان الفقرة الثالثة منه بعدم جواز قطع الاجازة خلال مدة تمتعه بها، أي ان الموظف

يجب ان يكمل اربع سنوات بالضبط وبخلافه يتحمل الموظف الرواتب التي استلمها خلال تلك الفترة لانها ستكون اجازة بدون راتب، مع ان القانون لم ينص على ذلك، وانما نص على انه بالإمكان منح الموظف اكثر من اربع سنوات وما زاد يعتبر إجازة بدون راتب الا انه لم يمنع الموظف من قطع اجازته فمن حق الموظف قطع الاجازة اذا زال المانع من استمراره بالوظيفة، وان كافة القوانين الخاصة بالوظيفة منحت الحق للموظف من قطع اجازته.

اما الفقرة الرابعة، فقد احتسبت اجازة الاربع السنوات براتب اسمي لأغراض التقاعد فقط، على الرغم من ان الموظف يدفع التوقيفات التقاعدية كاملة (٢٥%) نسبة مساهمة الدائرة ونسبة مساهمة الموظف، وبما انه استثناء من القانون (كما تدعي وزارة المالية) فان الاستثناء لا يكون بجزأ ما دون الاخر ما لم ينص عليه في القانون، على الرغم من ان هذه الفقرة تتناقض مع نص المادة (١) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ والتي عرفت الوظيفة التقاعدية بانها الوظيفة المؤداة في الدولة ومستوفى عنها التوقيفات التقاعدية، والخدمة التقاعدية هي مدة الخدمة التي تحتسب لاغراض التقاعد بموجب احكام القانون والمستوفى عنها التوقيفات التقاعدية. وبالتالي؛ فان أي خدمة وظيفية او خاصة او مختلطة مستوفى عنها التوقيفات التقاعدية تحتسب خدمة، فاذا قطع الموظف المجاز اجازته قبل اكمال المدة كاملة، فليس من حق وزارة المالية اعتبارها خدمة بدون راتب ما دام قد استوفت التوقيفات التقاعدية عنها، الا اذا أعاد الموظف المبلغ كاملاً من الرواتب التي تقاضاها مع إعادة هيأة التقاعد الوطنية نسبة (٢٥%) التي استوفتها من الموظف.

ج. لم يتوقف ذلك على استقطاع نسبة (٢٥%) التقاعدية وانما تعدت ذلك لتشمل كافة الاستقطاعات الاخرى التي يتم استقطاعها من الموظف المستمر بالخدمة تستقطع من الموظف المتمتع بالاجازة (اربع سنوات)[٣]، ونلاحظ ان هذا الاستقطاع جاء بعد ستة

---

(٣) كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم (ق/٢/٥/٢٤/١٠٠٥٢) في ٢٠١٧/٧/٣، اعمام وزارة المالية رقم (٣١٤٤) في ٢٠١٨/٢/١٢.

اشـهر من الضـوابط السـابقة مما حتم على الوزارات اسـتقطاع النسـب المتبقية بأثر رجعي. وهنا نود الإشـــارة الى ان الموظف لـه حقوق وللدولـة حقوق، فمن حقوق الموظف المالية منحه المخصـــصـــات التي اقرها القانون، ومن حق الدولة اخذ الاسـتقطاعات التي اوجبها القانون، ولا تتجزأ هذه الحقوق، فكما ان الموظف يمنع من حقه في المخصـصـات خلال فترة الاجازة الطويلة (على الرغم من ان ذلمك يتعارض مع التعليمات التي اوجبت اسـتمرار منح المخصـصـات الثابتة ما دام الموظف يسـتلم راتب تام) فينبغي على الدولة ان لا يجري اســتقطاع أي نســب إضــافية زاد عن الاستقطاعات التقاعدية.

د. اذا قطع الموظف اجازته قبل اكمال (الأربع سـنوات) فيتم اسـترجاع كامل المبلغ الذي اســتلمه، وتعد إجازة بدون راتب، اما اذا اكمل الموظف اجازته فان تلك الفترة تعتبر لأغراض التقاعد فقط، ولا يتم منحه أي عنوان وظيفي وعلاوة ســنوية اذا كان اسـتحقاقه يقع ضـمن تلك المدة وهذا لم يكن اسـتثناءاً من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسـنة ١٩٦٠ المعدل بل الاسـتثناء جاء فقط من قانون انضـباط موظفي الدولة رقم (١٤) لســنة ١٩٩١ المعدل، وان كافة الاجازات التي تكون براتب تام يمنح عنها الموظف اســتحقاقه من العلاوات والترقيات، وكان من المفروض على المشــرع ان يوضــح ان الاجازة الطويلة هي اســتثناءاً من قانون الخدمة المدنية وما يســري على الاجازات الواردة في قانون الخدمة المدنية لا تسري على الاجازة الطويلة.

هـ. عدم إمكانية الموظف المتمتع بالاجازة الطويلة اكمال دراسـته، واذا اكمل دراسـته فلا تحتسـب تلك الشـهادة، وهذا ما لم ينص عليه قانون الموازنة العامة الاتحادية بل نصـت عليه الضـوابط، فاذا كان الأصـل في منح الاجازة لغرض العمل في القطاع الخاص والتخلص من بعض أعباء المخصـصـات التي تمنح للموظف، فمن المفروض التوقف عن التعيينات التي أصـــبحت عبئاً على الدولة... وهذا ما ســـنراه لاحقاً في موازنة عام/٢٠٢٣ والتي اجازت لمن لديه خدمة سنة التمتع بالاجازة الطويلة، فالسؤال هنا لماذا تم تعيينه اذا لم تكن هناك حاجة ملحة لذلك.

و. أجاز قانون الموازنة العمل في القطاع الخاص استثناءاً من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، مع العلم ان القانون أعلاه لم يمنع الموظف من العمل في القطاع الخاص بشرط عدم تعارضه مع العمل في القطاع العام، حيث ان الموظف (من الدرجة السادسة فما فوق) بامكانه العمل في القطاع الخاص اذا حصل على موافقة الوزير المختص بالعمل خارج أوقات الدوام الرسمي لمدة سنة قابلة للتجديد شريطة عدم التاثير في عمله، اما اذا كان في (الدرجة السابعة فما دون) فقد أجاز القانون ذلك بشرط اعلام دائرته.( )

د. كما اغفل قانون الموازنة بان هناك مهن لا يمكنها العمل في مجال اختصاصها لكون هناك قوانين تمنع ذلك، كالمحاماة، حيث ان باحتساب خدمة المحاماة واصبح موظفاً فانه يمنع ممارسة مهنة المحاماة ( )، وعلى ذلك فقد أصدرت نقابة المحامين اعمامها المرقم (٥) في ٢٠٢١/١/٤ بضرورة تفعيل المادة (٤/اولاً) من قانون المحاماة رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ والتي نصت على (لا يجوز الجمع بين المحاماة والوظائف العامة والاستخدام في الدوائر الرسمية وشبه الرسمية والمصالح الحكومية براتب او مكافأة) على الرغم من علمهم بنصوص الموازنة أعلاه.

٢.٣- قوانين الموازنة العامة اللاحقة

صدر بعد ذلك نصوص قانونية في الموازنات اللاحقة، بما يأتي:

١ - نص قانون الموازنة/٢٠١٨: ((للوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ او من يخوله اياً منهم وبناءً على طلب الموظف منح من اكمل اربع سنوات فعلية بالوظيفة من الموظفين إجازة براتب اسمي لمدة خمس سنوات وتكون بدون راتب لما زاد عن خمس سنوات وتحتسب لأغراض التقاعد على ان تدفع التوقيفات التقاعدية والاستقطاعات كافة خلال مدة تمتعه بالاجازة ويحق للموظف خلال تمتعه بالاجازة العمل في القطاع الخاص استثناءاً من قانون انضباط موظفي

(٣) المادة (٦/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
(٣) المادة (٤/اولاً) من قانون المحاماة رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥.

الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل وفقاً لضوابط تصدرها الأمانة العامة لمجلس الوزراء ولا تحتسب الشهادة الدراسية للموظف اثناء مدة الاجازة لاغراض العلاوة والترفيع والتقاعد))[٢]. وقد أصدرت الأمانة العامة لمجلس الوزراء تعليماتها بالرقم (ق/٢/٥/١٩٢٨٧/٢٧) في ٢٠١٨/٥/٢٨ وهي ذات التعليمات السابقة التي أصدرتها لموازنة/٢٠١٧.

٢- نص قانون الموازنة/٢٠١٩: ((للوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ او من يخوله اياً منهم وبناءً على طلب الموظف منح من اكمل اربع سنوات فعلية بالوظيفة من الموظفين إجازة براتب اسمي لمدة خمس سنوات وتكون بدون راتب لما زاد عن خمس سنوات وتحتسب لأغراض التقاعد على ان تدفع التوقيفات التقاعدية كاملة والاستقطاعات كافة خلال مدة تمتعه بالاجازة ويحق للموظف خلال تمتعه بالاجازة العمل في القطاع الخاص استثناءاً من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل وفقاً لضوابط تصدرها الأمانة العامة لمجلس الوزراء))[٣].

وقد أصدرت الأمانة العامة لمجلس الوزراء تعليماتها بالرقم (ق/٢/٥/٦٤٣٢/٢٧) في ٢٠١٩/٢/٢٥ وهي ذات التعليمات السابقة التي أصدرتها لموازنة/٢٠١٧.

٣ – نص قانون الموازنة/٢٠٢١: ((للوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ او من يخوله اياً منهم وبناءً على طلب الموظف منح من اكمل اربع سنوات فعلية بالوظيفة من الموظفين إجازة براتب اسمي لمدة خمس سنوات لمرة واحدة، وتحتسب لأغراض التقاعد على ان تدفع التوقيفات التقاعدية كاملة والاستقطاعات كافة خلال مدة تمتعه بالاجازة ويحق للموظف خلال تمتعه بالاجازة العمل في القطاع الخاص استثناءاً من قانون

انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل وفقاً لضوابط تصدرها الأمانة

---

(٢) المادة (٢٩/اولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٩) لسنة ٢٠١٨.

(٣) المادة (٣١/اولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (١) لسنة ٢٠١٩.

العامة لمجلس الوزراء لسنة/٢٠١٩))[٢]. وبهذا النص، فان التعليمات الصادرة في عام/٢٠١٩ تكون ذاتها لتعليمات عام/٢٠٢١، حيث أوضحت الأمانة العامة لمجلس الوزراء بكتابها الرقم (ق/٢/٥/٢٧/١١٩٠٢) في ٢٠٢١/٢/٩ بان التعليمات هي ذاتها الصادرة في عام/٢٠١٩.

٤ – نص قانون الموازنة/٢٠٢٣: ((للوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ او من يخوله اياً منهم وبناءً على طلب الموظف منح من اكمل سنة واحدة من الموظفين إجازة براتب اسمي لمدة خمس سنوات، باستثناء المديرين العامين الذين يديرون مديرية عامة، وفي حال قطع الاجازة لا تسترجع الرواتب التي تقاضاها خلال مدة تمتعه بها، على ان لا يتم احتساب الشهادة الدراسية الحاصل عليها في اثناء تمتعه بهذه الاجازة لأغراض الوظيفة، وتحتسب لأغراض التقاعد على ان تدفع التوقيفات التقاعدية كاملة وتستمر الاستقطاعات المستحقة عليه خلال مدة تمتعه بالاجازة ويحق له العمل في القطاع الخاص خلال تمتعه بالاجازة استثناءاً من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل وفقاً لضوابط تصدرها وزارة المالية))[٣].

وقد أصدرت وزارة المالية تعليماتها بالرقم (٢٤٣٢٦) في ٢٠٢٣/٦/٢٢ وهي ذات التعليمات السابقة التي صدرت سابقاً.

نلاحظ من خلال النصوص أعلاه، اختلاف في النص بإضافة فقرات لم يتم النص عليها الا في التعليمات ومعلوم ان المشرع يستعمل في صياغته للنصوص القانونية الالفاظ في مفاهيمها الخاصة، لا بمعانيها اللغوية العامة، ما لم يقم دليل في النص على ان المشرع استهدف بلفظ معين معناه اللغوي لا مفهومه القانوني، ولذلك فان تفسير النصوص القانونية وتفهم مدلولاتها يجب ان يحملا على ما يقتضي به

([٢]) المادة (٢٦/اولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١.

([٣]) المادة (٢٧/اولاً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣.

الاصطلاح والعرف القانوني لا ما تقضي به الاوضاع اللغوية.( ) الا اننا نرى ان النصوص القانونية التي وردت في الموازنات العامة والتي تكون نافذة لمدة سنة واحدة تتعارض مع التعليمات وبخلاف القانون او القرار الذي يبقى ساري المفعول لسنوات عدة ويطبق على كافة الموظفين دون استثناء، اذ ان الموازنة العامة ينبغي ان تتطرق الى الأمور المالية وصلاحيات الصرف وابوابها، اما فيما يتعلق بالخدمة المدنية وشؤون الموظفين فينبغي ان يسن بتشريع، لذلك، نجد ان:

أ. نص المادة (٢٩/اولاً) من قانون الموازنة رقم (٩) لسنة ٢٠١٨ تضمن استقطاع كافة النسب المفروضة على الموظف خلال تمتعه بالاجازة وهذا ما لم تنص عليه المادة (٣٨/اولاً) من قانون الموازنة رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٧، بل جاءت به تعليمات الأمانة العامة لمجلس الوزراء، وقانوناً يكون النص القانوني اعلى من التعليمات، ولو كانت التعليمات السابقة هي المعول عليها في تفسير النص القانوني او يضاف اليه أمور تنظيمية أخرى لم ينص عليه القانون وتضمنت التزامات على الموظف، لما نص عليها في قانون الموازنة رقم (٩) لسنة ٢٠١٨ واكد عليها لتكون الزاماً قانونياً، بل ينبغي ان تكون التعليمات منظمة لتسهيل تنفيذ النص القانوني.

ب. اما في نص المادة (٣١/اولاً) من قانون الموازنة رقم (١) لسنة ٢٠١٩ فقد حذفت فقرة (... ولا تحتسب الشهادة اثناء الدراسة للموظف اثناء مدة الاجازة لأغراض العلاوة والترفيع والتقاعد)، كما هو الحال في موازنة الأعوام السابقة، فضلاً عن ان التعليمات التي أصدرتها الأمانة العامة لمجلس الوزراء لم يتطرق الى موضوع عدم احتساب الشهادة( )، على عكس ما ورد في رأي وزارة المالية( ) الذي أوضح بان القانون والتعليمات لم تتضمن معالجة موضوع حصول الموظف على شهادة دراسية اثناء تمتعه باجازة الخمس سنوات، وحيث ان مركز الموظف تنظيمي بمعنى ان شؤونه

---

(٣) القرني، عبداللطيف، التعريفات وتماسك النص القانوني، الاقتصادية – جريدة العرب الاقتصادية الدولية، ٢٠١٤، ص١.

(٣) اعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم (ق/٢/٥/٢٧/٦٤٣٢) في ٢٠١٩/٢/٢٥.

(٤) كتاب وزارة المالية رقم (٢٣٠٢٠) في ٢٠١٩/٧/٣٠.

الوظيفية محكومة بنصوص قانونية نافذة وان اكمال الموظف لدراسته في الجامعات والمعاهد يقتضي ان يكون بناءاً على تمتعه باجازة دراسية وفق الشروط والالية المنصوص عليها في القانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٩ والتعليمات عدد (١٦٥) لسنة ٢٠١٦ وهذا ما خلص اليه قرار مجلس الدولة رقم (٥٤) لسنة ٢٠١٦ بعدم احتساب الشهادة العليا الحاصل عليها الموظف اثناء الخدمة دون اجازة دراسية... وهذا ما يتناقض مع كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم (ق/١٦٠١٨/٥) في ٢٠٢١/٦/١٩ والتي سنأتي اليه لاحقاً باعتبار ان قانون الموازنة نص صراحة على ان الضوابط تصدر من الأمانة العامة لمجلس الوزراء وبالتالي فاذا لم ينص القانون على امر ما، فينبغي ان يصدر من الأمانة العامة لمجلس الوزراء باعتبار ان النص واجب التنفيذ ولا اجتهاد في مورد النص.

ج.اما قانون الموازنة العامة رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١ فجاء نص المادة (٢٦/اولاً) مشابه لنص قانون الموازنة العامة رقم (١) لسنة ٢٠١٩ وقد اكد على (... وفقاً للضوابط التي أصدرتها الأمانة العامة لمجلس الوزراء لسنة/٢٠١٩) وبالتالي فان أي إضافة الى التعليمات ستكون خلاف نص المادة القانونية أعلاه، لان القانون أقر بالضوابط التي صدرت من الأمانة العامة لمجلس الوزراء لعام/٢٠١٩ ذي العدد (ق/٢/٥/٢٧/٦٤٣٢) في ٢٠١٩/٢/٢٥، الا ان الأمانة العامة لمجلس الوزراء أصدرت توجيهاً بعدم وجود ما يمنع دون اكمال الموظف دراسته خلال تمتعه بالاجازة الخمس سنوات الممنوحة استناداً الى المادة (٢٦/اولاً) من قانون الموازنة العامة رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١ سواء تمتع الموظف باجازة الخمس سنوات وباشر اصولياً بعد انتهائها او قطعها وباشر بالوظيفة وعدت إجازة بدون راتب وان احتساب الشهادة التي يحصل عليها خلال مدة الاجازة يخضع لسلطة الإدارة التقديرية.( ) وهذا يخالف كتاب وزارة المالية التي ذكرناه في النقطة السابقة( )، مما ادى الى ارباك الإدارات في

(٤) كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم (ق/١٦٠١٨/٥) في ٢٠٢١/٦/١٩.
(٤) كتاب وزارة المالية رقم (٢٣٠٢٠) في ٢٠١٩/٧/٣٠.

احتساب الشهادة من عدمها او استخدام سلطتهم لموظف ما دون الاخر، كما لم يفسحوا مجال للموظف ان يكمل دراسته في الموازنة العامة رقم (١) لسنة ٢٠١٩ والتي جاءت بذات النص للموازنة العامة رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١ الذي لم يمنع الموظف من اكمال دراسته كما نص عليه في الموازنة العامة رقم (٩) لسنة ٢٠١٨ صراحة، أي أصبحت هناك تمايز بين الموظفين من حيث الدراسة والاحتساب. فضلاً عن ذلك، فقد أجازت الأمانة العامة لمجلس الوزراء بإمكانية تمتع الموظف باجازة الخمس سنوات اذا اكمل الموظف اجازته الأربع سنوات الممنوحة له وفق المادة (٨/اولاً) من قانون الموازنة العامة رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٧ شرط انتهاء مدة الاجازة ومباشرتهم بوظائفهم اصولياً[٤]. على الرغم من ان المادة (٢٦/اولاً) من قانون الموازنة العامة رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١ نصت على (... لمدة خمس سنوات لمرة واحدة..) ولكون الموازنة قانون سنوي يسري خلال السنة المالية التي اقر فيها القانون فقد اجازت الأمانة العامة لمجلس الوزراء بإمكانية التمتع بالاجازة الخمس سنوات اذا رغب الموظف بالاجازة بعد اكماله إجازة الأربع سنوات الممنوح له وفق قانون الموازنة العامة رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٧ ومباشرته بالوظيفة، الا ان الموظف المشمول بقانون الموازنة العامة رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١ لا يمكن له التمتع بالاجازة لمدة خمس سنوات أخرى ولو ليوم واحد بعد اكماله هذه الاجازة بخلاف الموازنات السابقة التي اجازت منح إجازة لمدة اكثر من خمس سنوات لما ورد في النصوص (... لمدة خمس سنوات وتكون بدون راتب لما زاد على خمس سنوات وتحتسب لأغراض التقاعد...).

د.اما ما جاءت به المادة (٢٧/اولاً) من قانون الموازنة العامة رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣، فقد جاءت بشكل مختلف تماماً عن باقي نصوص الموازنات السابقة، فقد اجازت للموظف الذي لديه خدمة سنة واحدة ان يطلب إجازة لمدة خمس سنوات بعد ان كانت الخدمة المطلوبة اربع سنوات او خمس سنوات لمنح الاجازة، فاذا تم السماح للموظف الذي خدمته سنة واحدة فما الجدوى من تعيينه واشغاله درجة وظيفية ونسبة البطالة

[٤] كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم (١٠٨٦٦) في ٢٠٢١/٤/٢٨.

تزداد في البلد. فضـــلاً عن ذلك، فان هذه الاجازة يمكن قطعها في أي وقت يشـــاؤه الموظف ولا تسترجع الرواتب التي تقاضاها بخلاف النصوص السابقة التي استوجبت اســـترجاع كافة الرواتب التي تقاضـــاها الموظف اذا ما تم قطع اجازته الممنوحة له، وحيث ان الموظف الذي تم شـموله بالقوانين السـابقة لا يسـري عليه ما يسـري على الموظف الذي منح الاجازة وفق قانون الموازنة رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ وبالتالي اصبح هناك تمايز بين الموظفين واستثناء لم نجد له مبرر.

هـ.كما ان المشمول بالموازنة العامة رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ لا يمكنه التمتع بأكثر من خمس سـنوات، ولم تجز التعليمات او توضـح امكانية تمتع الموظف بهذه الاجازة لمن اكمل إجازة الخمس سـنوات وفق قانون الموازنة رقم (٩) لسـنة ٢٠١٨ او الموازنة رقم (١) لسنة ٢٠١٩، كما ان نص القانون تطرق الى عدم إمكانية الموظف اكمال دراسته خلال تمتعه بالاجازة الخمس سنوات وأكدت التعليمات ما نصـه (لا تحتسـب الشـهادة الدراسـية التي يحصـل عليها الموظف اثناء تمتعه بالاجازة لأغراض الوظيفة على ان يتعهد بذلك في طلبه)[٤]. مع العلم ان نص المادة (٢٧/اولاً) من قانون الموازنة العامة رقم (١٣) لسـنة ٢٠٢٣ اجازت لوزارة المالية اصـدار الضـوابط بخلاف قوانين الموازنات السابقة التي اجازت للامانة العامة لمجلس الوزراء اصدار الضوابط.

جدول رقم (١)

ملخص النصوص القانونية لمنح الاجازات الطويلة في الموازنات العامة

الموازنة	مـــــدة الاجازة	الـخـدمـة الـفـعـلـيـة المطلوبة	المسموح	الممنوع	الحقوق	الاستقطاع	جهة اصـدار التعليمات
٢٠١٧	٤ سنوات	٤ سنوات	العمـل في الـقـطـاع الخاص	اكـمـال الدراسة	الـراتـب الاسمي	الاســتقطاعات المستحقة كافة	الأمانة العامة لمجلس الوزراء

[٤] الفقرة (٨) من اعمام وزارة المالية رقم (٢٤٣٢٦) في ٢٠٢٣/٤/٢٢.

٢٠١٨	٥ سنوات	٤ سنوات	العمل في القطاع الخاص	اكمال الدراسة	الراتب الاسمي	الاستقطاعات المستحقة كافة	الأمانة العامة لمجلس الوزراء
٢٠١٩	٥ سنوات	٤ سنوات	العمل في القطاع الخاص	لم ينص	الراتب الاسمي	الاستقطاعات المستحقة كافة	الأمانة العامة لمجلس الوزراء
٢٠٢٠	لم يتم إقرار الموازنة						–
٢٠٢١	٥ سنوات	٥ سنوات	العمل في القطاع الخاص	لم ينص	الراتب الاسمي	الاستقطاعات المستحقة كافة	الأمانة العامة لمجلس الوزراء
٢٠٢٢	لم يتم إقرار الموازنة						–
٢٠٢٣	٥ سنوات	سنة واحدة	العمل في القطاع الخاص	اكمال الدراسة	الراتب الاسمي	الاستقطاعات المستحقة كافة	وزارة المالية

المصدر: اعداد الباحث

٤- المبحث الرابع/ الاستنتاجات والتوصيات

٤.١- الاستنتاجات:

١-١ ان عدم وحدة نصوص القوانين المتعلقة بحقوق وواجبات الموظف التي ترد في قوانين الموازنات وتضارب التعليمات التي تصدر من جهتين مختلفة، تؤدي الى ارباك العمل الإداري، وبما ان قانون الموازنة قانون سنوي يسري على الموظف خلال سنة الإقرار، فان المشمول بالنصوص التي ترد فيها لا يمكن شموله بالنصوص التي ترد في الموازنة اللاحقة والتعليمات الملحقة به.

١-عدم استخدام الالفاظ القانونية الصحيحة، عند صياغة النصوص في قانون الموازنة العامة الاتحادية، حيث لم يتم مراجعتها بالشكل الذي يؤدي الى جمل قانونية محكمة.

٢- هناك تناقض في التفسيرات للنصوص التي لم يرد فيها حالة معينة، فالسماح للموظف باكمال الدراسة اجازته تعليمات الأمانة العامة لمجلس الوزراء، لعدم وجود نص في موازنة عام/٢٠٢١ فقط، بينما لم يرد ايضاً في نصوص موازنة عام/٢٠١٩ الا انه لم يسمح للموظف باكمال دراسته.

٣ - ان سنوات الخدمة الفعلية المطلوبة لمنح الاجازة اختلفت بين اربع سنوات وخمس

سنوات وسنة واحدة، ومعلوم ان الخدمة الفعلية تختلف عن الخدمة التقاعدية، فالخدمة الفعلية هي الخدمة المؤداة في الوظيفة العامة، كما اقره قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل ويحتسب لكافة الأغراض (الترقية، العلاوة، التقاعد)، اما الخدمة التقاعدية فهي الخدمة التي تحتسب لأغراض التقاعد بموجب احكام القانون رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ والمستوفى عنها التوقيفات التقاعدية، وبالتالي فان الموظف الذي لديه خدمة اربع سنوات ومنح إجازة لمدة اربع سنوات واكمل اجازته، فان ذلك لا يعني ان لديه خدمة فعلية (٨) سنوات بل ان خدمته الفعلية هي (٤) سنوات وخدمته التقاعدية (٨) سنوات، ولذلك فان منح هذا الموظف إجازة لمدة خمس سنوات أخرى وحسب اعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم (١٠٨٦٦) في ٢٠٢١/٤/٢٨ يعتبر مخالف لنص القانون (... وبناء على طلب الموظف منح من اكمل مدة خمس سنوات فعلية بالوظيفة...).

٤- وجود التناقض في اصدار التعليمات ما بين وزارة المالية والأمانة العامة لمجلس الوزراء، والتي أدت الى ارباك العمل الإداري واختلال في تنظيم شؤون الموظفين والتمايز في الحقوق الممنوحة لهم وبالتالي اثر بشكل كبير في الوظيفة العامة.

٢.٤- التوصيات

١- عدم ادراج أي نص قانوني ينظم العلاقة الوظيفية للموظف العام في الموازنة العامة وانما يتم تعديل النصوص القانونية في قوانين الخدمة المدنية اذا اقتضت الحالة ذلك.

٢- ضرورة مراعاة اللغة في النصوص القانونية، حيث وجدنا ان كلمة (خلال تمتعه بالاجازة) لاكثر من ثلاث مرات في النص الواحد وهذا يؤثر بشكل كبير على اللغة القانونية المعتمدة علمياً.

٣- ضرورة دراسة اثر تعديلات النصوص القانونية في الوظيفة العامة لاسيما المتعلقة بحقوق الموظف.

٤- اجراء التوازن ما بين الحقوق الوظيفية وحقوق الموظف، وان لا يكون الاستثناء يؤثر على هذا التوازن.

٥- مراعاة التوازن ما بين الاستقطاع من حقوق الموظف (رواتب ومخصصات) وزيادة حقوق الدولة من الاستقطاعات (كافة النسب التي تستقطع من الموظف).

٦- مراعاة ان تكون التعليمات مفسرة للنصوص القانوني وليس فيه إضافات ترهق كاهل

الموظف، اذ الاستثناء منح لغاية معينة، ينبغي تحقيق هذه الغاية.

٧- ضرورة إزالة التباين بين التعليمات والنصوص القانونية.

المصادر

١. الكتب والبحوث والدراسات

أ. مانع، عبدالعزيز سعد؛ النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العمومي، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٢.

ب.القرني، عبداللطيف؛ التعريفات وتماسك النص القانوني، الاقتصادية – جريدة العرب الاقتصادية الدولية، ٢٠١٤.

ج.الشرقاوي، عبدالمنعم؛ العدالة في الوظيفة العامة، Jordan-lawyer.com، ٢٠٢١.

د.عبد الزهرة، اسرار، الوظيفة العامة والموظف العمومي، جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد، بدون سنة، coadec.uobaghdad.edu.iq.

ت.نوح، مهند؛ الوظيفة العامة، arab-ency.com.sy.

٢. القوانين والقرارات

أ. قانون الإدارة المالية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

ب. قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

ج. قانون الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦.

د. قانون العجر الصحي رقم (١١) لسنة ١٩٩٩.

هـ. قانون المحاماة رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥.

و. قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٧

ز. قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (١) لسنة ٢٠١٩.

ح. قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣.

ط. قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١.

ي. قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٩) لسنة ٢٠١٨.

ك. قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

ل. القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٧.

م. القانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

أ. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٤١٨) لسنة ١٩٨٧.
س.قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٧٢٧) لسنة ١٩٨٧.
ش.قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٨٨٢) لسنة ١٩٨٧.
٣. التعليمات الأمانة العامة لمجلس الوزراء
أ.اعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم (ق/٢/٥/٢٧/٦٢٥١) في ٢٠١٧/٢/٢٨.
ب. اعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم (ق/٢/٥/٢٧/٦٤٣٢) في ٢٠١٩/٢/٢٥. ج.
د.كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم (ق/٥/١٦٠١٨) في ٢٠٢١/٦/١٩.
هـ. كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم (١٠٨٦٦) في ٢٠٢١/٤/٢٨.
و. كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم (٣٠٥٣٠) في ٢٠١١/٨/٢٤.
ي. كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم (ق/٢/٥/٢٤/١٠٠٥٢) في ٢٠١٧/٧/٣. ٤.
تعليمات وزارة المالية
أ. اعمام وزارة المالية رقم (٢٤٣٢٦) في ٢٠٢٣/٤/٢٢.
ب. اعمام وزارة المالية رقم (٣١٤٤) في ٢٠١٨/٢/١٢.
د. كتاب وزارة المالية رقم (٢٣٠٢٠) في ٢٠١٩/٧/٣٠.
هـ. كتاب وزارة المالية رقم (٢٣٠٢٠) في ٢٠١٩/٧/٣٠.
و. كتاب وزارة المالية رقم (٦٥٨٠) في ٢٠١٣/١/٢٨.
ي. كتاب وزارة المالية رقم (١٩٥٨٢) في ٢٠١٠/٥/٥.