

مركز البيدر للدراسات والتخطيط

Al-Baidar Center for Studies and Planning



ورقة بحثية

# ملاحظات على مقترح قانون منح الموظف إجازة اعتيادية طويلة

د. حسين شعلان حمد



إصدارات مركز البيدر للدراسات والتخطيط

## المقدمة

يُمثل البحث عن معالجات حقيقية وهيكلية لتضخم النفقات التشغيلية في الموازنة العامة للدولة أحد أهم التحديات التي تواجه المالية العامة والنظام الإداري في العراق؛ إذ تقتطع المرتبات والمخصصات المالية لموظفي الدولة الجزء الأكبر من موارد الخزينة العامة، مما يُشكّل عبئاً مالياً صريحاً يُعطلّ فرص التنمية الشاملة والتوجه نحو المشاريع الاستثمارية.

ومن هذا المنطلق، يأتي مقترح قانون الإجازات الاستثنائية لموظفي الدولة ليُلامس واقع المؤسسات الحكومية، وحاجة الاقتصاد الوطني عبر طرح حلول تشريعية مرنة تركز على التخفيف من الأعباء المالية المترتبة على كاهل الخزينة العامة؛ وذلك من خلال فتح المجال أمام الموظفين للتمتع بإجازات طويلة، سواء أكانت براتب اسمي أم من دونه، مع السماح لهم بالعمل في القطاع الخاص، واقتصار الآثار المترتبة على هذه الإجازات على احتسابها لأغراض التقاعد حصراً، من دون الاستحقاقات الوظيفية الأخرى كالعلاوة والترفيه، بما يُحقق معادلة متوازنة توفر هامشاً مالياً للدولة، وتمنح الموظف خياراً قانونياً آمناً للانتقال إلى سوق العمل الحر.

وإذا ما استُعرض التأصيل التشريعي لهذه المسألة، نجد أنّ موضوع الإجازات الطويلة لم يكن غائباً عن المنظومة القانونية العراقية؛ إذ نظّمت بعض قرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل) صوراً متفرقة منها، غير أنّ تلك المعالجات جاءت مبعثرة وتقتصر على حالات جزئية ومحدودة كحالات العلاج خارج العراق، أو مرافقة المرضى، أو حالات ثبوت الفائض عن الحاجة في دوائر معينة، مع اشتراط جعل الإجازة خالية من الأجر. فضلاً عن إناطة اختصاص منح الإجازة برئيس ديوان رئاسة الجمهورية، أو أمين السر العام لمجلس قيادة الثورة (المنحل).

وحيث إنَّ تلك القرارات باتت قاصرة عن الاستجابة للواقع الإداري والمالي الراهن، لتشتتها وتخلف فلسفتها عن فلسفة الإصلاح الاقتصادي الحديث، ناهيك عن انحلال المؤسسات التي أُنيطت بها اختصاصات منح الإجازة، ومساسها بالبناء الهيكلي القائم على منح الوزراء ورؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة الاختصاصات الأصلية في إدارة الموارد البشرية لدوائهم، فقد أصبحت الحاجة ملحة لإقرار تشريع موحد وشامل؛ يستوعب التحولات الاقتصادية والإدارية في الدولة، ويلغي النصوص المشتتة، ويُقدّم حزمة من الامتيازات والضمانات القانونية التي تُرغّب الموظف في الإقبال على هذه الإجازة، بما يُحقق الغاية الأسمى في تخفيض نفقات الوظيفة العامة وتنظيمها بأسلوب تشريعي معاصر ورصين.

وتأسيساً على ما تقدم، أُعدّت هذه الملاحظات لتسليط الضوء على مكانن القصور والعيافات التعديلية المطلوبة لضمان ضبط أحكام هذا المقترح وتحقيق أهدافه المرجوة.

1. تُعدّ تسمية التشريع ومدى دقة مصطلحاته أحد أهم أركان الصياغة القانونية السليمة، إذ إنَّ الأصل المستقر في أحكام الوظيفة العامة وقوانين الخدمة المدنية هو استمرار الموظف في أداء مهامه الوظيفية والانتظام في الدوام الرسمي، بينما يُمثّل منح إجازة تمتد لسنين طوال، أو لعدة أشهر مع تعليق الواجبات الوظيفية، أو السماح بالعمل في القطاع الخاص خروجاً عن هذا الأصل العام، مما يُسبغ عليها الوصف القانوني السليم بوصفها إجازة استثنائية وليست اعتيادية. وعليه، فإنَّ إسباغ وصف الاعتيادية على إجازة تتجاوز السنة وتصل إلى خمس سنوات، أو أكثر يُعدّ خلطاً مفاهيمياً وتناقضاً مع القواعد المستقرة في القانون الإداري.

زيادة على أنَّ استعمال صيغة الفعل الإداري «قانون منح الموظف...» يجعل العنوان قريباً من صيغ القرارات التنفيذية وليس النصوص التشريعية التي يُفترض أن

تعبّر عن الموضوع بنطاقه الشامل، ولا سيما أنّ أحكام القانون تنظم حالات منح الإجازة بالراتب الاسمي، وكذلك الإجازات من دون راتب.

بناءً على ذلك، يتطلب الاصطلاح القانوني المباشر إعادة صياغة عنوان التشريع ليُعبّر بدقة عن طبيعته الاستثنائية ومضمون أحكامه المالية والإدارية الشاملة وفقاً للاقتراح الآتي: قانون الإجازات الاستثنائية لموظفي الدولة.

2. يُلاحظ على المادة (1/أولاً) من مقترح القانون أنها حصرت اختصاص منح إجازة الموظف بعناوين إدارية محددة هي: (الوزير المختص، أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، أو المحافظ، أو من يخوله أيّ منهم)؛ وهو ما يُعدّ قصوراً تشريعياً، وإغفالاً لسلطات عامة، وهيئات إدارية لا تدرج مجالسها أو رؤسائها ضمن مفهوم الجهة غير المرتبطة بوزارة بالمعنى الإداري الدقيق، كالرئاسات الثلاث (رئاسة الجمهورية، ورئاسة مجلس الوزراء، ورئاسة مجلس النواب)، زيادة على السلطة القضائية المتمثلة بمجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحادية العليا ومجلس الدولة، والهيئات المستقلة المنصوص عليها في الدستور.

ومقتضى هذا القصور التشريعي إمّا حرمان موظفي تلك الجهات من الاستفادة من أحكام القانون، بحجة عدم سريان النص الصريح عليهم، أو الاجتهاد في تفسير النص وتكييف رؤساء تلك الجهات بتسميات إدارية لا تتفق مع القوانين المنظمة لعملهم، وهو ما يفتح باب الطعن في القرارات الصادرة عنهم لعدم الاختصاص.

وتفادياً لهذا الفراغ وإعمالاً لمبدأ الشمول والمساواة أمام القانون، يتوجب التعديل بإحدى الطريقتين الآتيتين:

أ- إمّا إدراج فقرة صريحة في المادة (1) تُوسّع نطاق السلطة المملوكة لاختصاص

منح الإجازة لتشمل: (رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس القضاء الأعلى، ورئيس المحكمة الاتحادية العليا، ورئيس مجلس الدولة، ورؤساء الهيئات المستقلة أو من يخولونه) بالنسبة للموظفين التابعين لهم.

ب- أو وضع مادة تعاريف تمهيدية تُعرّف مصطلح (الرئيس الأعلى، أو الوزير المختص) بمدلول واسع يشمل جميع رؤساء السلطات العامة، التشريعية والتنفيذية، والقضائية، والجهات الرسمية المستقلة، والهيئات الإدارية والمحافظات كل حسب التبعية الإدارية لموظفيه. أو بتعبير آخر وضع تعريف شامل يستوعب كل من يمارس سلطة الوزير في جهازه الدستوري والإداري.

3. يُلاحظ على أحكام المادة (1/أولاً) إطلاق السلطة التقديرية للوزير المختص أو الرئيس الأعلى في البتّ بطلب الإجازة سلباً أو إيجاباً، من دون ضوابط تحكم هذا التقدير، مما قد يؤدي إلى إفراغ القانون من فلسفته وغايته التشريعية، أو على العكس، التسبب في إرباك المرفق العام.

فمن الواضح أنّ المقترح يستهدف التخفيف من الأعباء المالية المترتبة على الخزينة العامة، وفتح المجال أمام الموظف للعمل في القطاع الخاص. إلا أنه من جهة أخرى، قد يتعارض مع مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واستمرار ويؤدي إلى إفراغ الدوائر الحكومية من كوادرها الأساسية.

بناءً على ذلك، لا بد من تحقيق التوازن الدقيق بين هاتين الغايتين، عن طريق تقييد السلطة التقديرية للإدارة بنصوص تحمي المرفق العام، وفي الوقت نفسه تمنع التعسف في استعمال السلطة، أو الرفض المطلق الذي يعطل أهداف القانون. ويتأتى ذلك من خلال وضع سقف عددي لنسبة الموظفين المجازين في الدائرة الواحدة، مع تنظيم آلية

الإلزام المسبب في حال تكرار تقديم الطلب، لضمان استقرار المراكز القانونية وعدم ترك الأمر للاجتهادات الشخصية.

وتأسيساً على ذلك، يتوجب تعديل المادة (1/أولاً) بتقييد هذه السلطة التقديرية وفق ضوابط موضوعية، عن طريق حظر تجاوز نسبة الموظفين المجازين في القسم أو التشكيل الإداري الواحد حداً معيناً يؤثر في سير العمل، مع إلزام الجهة الإدارية ببيان أسباب الرفض كتابة. وفي حال إعادة الموظف تقديم طلبه بعد انقضاء سنة من تاريخ الرفض الأول مع عدم وجود مانع هيكلي، يصبح البتّ بالقبول أمراً ملزماً للإدارة تقييداً لسلطتها التقديرية وتحقيقاً للهدف الذي شرع القانون لأجله.

4. يُلاحظ على المادة (1/أولاً) اشتراطها مضي مدة خدمة فعلية بالوظيفة لا تقل عن سنة واحدة لمنح الإجازة، وهو شرط يتناقض مع الجدوى الاقتصادية والفلسفة المالية للقانون المراد تشريعه؛ إذ إنّ الموظف حديث التعيين - طبقاً لاشتراط مدة خدمة سنة - يتقاضى مخصصات قليلة نوعاً ما قد لا يحقق حجبها عائداً مالياً ملموساً لرفد الخزينة العامة؛ لأنّ مخصصاته القانونية والمهنية تكون في أدنى مستوياتها مقارنة بالموظفين أصحاب الدرجات المتوسطة والعليا والخاصة، والذين تشكل مخصصاتهم المباشرة والنوعية عبئاً ثقيلاً على الخزينة العامة.

وفي مقابل ذلك يؤدي منح الإجازة لهذه الفئة من الموظفين إلى حجز درجاتهم الوظيفية وعرقلة الانتفاع بالوظيفة العامة من دون مردود إداري أو ماليّ موازٍ.

وتأسيساً على ذلك، يتوجب تعديل المادة (1/أولاً) برفع شرط الخدمة الفعلية المطلوبة للمنح لتكون (لا تقل عن خمس سنوات)، لضمان اقتصار تطبيق التشريع على الكوادر والدرجات التي تترتب على مخصصاتها نفقات مالية عالية يسهم قطعها في

تخفيف الأعباء المالية عن كاهل الدولة.

زيادة على منع اتخاذ أحكام هذا القانون ذريعة لاستغلال الدرجات الوظيفية الشاغرة من دون انتظام حقيقي في أداء الوظيفة العامة.

ولا يقتصر الأمر على ذلك بل له آثار من الناحية الإدارية، إذ إن التساهل في شرط الخدمة الوظيفية (سنة واحدة) يفتح الباب لاستغلال الوظيفة العامة كحجز لدرجة وظيفية؛ حيث يندفع البعض للتعيين لا لغرض أداء الوظيفة العامة، بل للحصول على الأمان الوظيفي والاحتفاظ بالعنوان الوظيفي والدرجة الوظيفية، ثم التقدم بطلب الإجازة بعد انقضاء السنة مباشرة للعمل في القطاع الخاص، مما يُعطل الاستفادة من الدرجة الوظيفية لغيرهم، ويكبد الدولة راتباً اسمياً من دون اقتران بأي إنتاجية أو عائد مالي ملموس.

ولضمان تحقيق الفلسفة المالية للقانون وتجنب ظاهرة حجز الدرجات الوظيفية، يتوجب رفع حدّ الخدمة الفعلية المطلوبة إلى (5) سنوات كحد أدنى، وهو الموعد الذي يكتمل فيه الاستحقاق الأول لترفيح الموظف وزيادة مخصصاته المالية بشكل نسبي، مما يجعل إجازته ذات جدوى مالية حقيقية للدوائر والمؤسسات الحكومية.

5. تأسيساً على الملاحظة السابقة، يتطلب الاتساق التشريعي وضع معالجة متوازنة لا تحرم الموظف الذي تقل خدمته عن خمس سنوات من خيار الحصول على الإجازة إذا اقتضت ظروفه ذلك، أو رغب العمل في القطاع الخاص، ولكن بشرط ألا تتكبد الدولة جراء ذلك أي أعباء مالية، تفادياً لظاهرة حجز الدرجات الوظيفية وتحقيقاً للفلسفة المالية للقانون. فإذا كان الهدف المالي الأساسي للقانون المراد تشريعه هو توفير الأموال عبر حجب المخصصات عن كاهل الخزينة العامة، فإنّ الموظف الذي

يمتلك خدمة فعلية خمس سنوات فما فوق - وباعتبار أنَّ مخصصاته مرتفعة وتصل إلى أرقام تتجاوز راتبه الاسمي - هو الوحيد الذي يحقق هذا الوفر المالي المستهدف عند منحه الإجازة بالراتب الاسمي.

أما الموظف الذي تقل خدمته عن خمس سنوات، فإنَّ استحقاقه لراتب اسمي من دون إنتاجية يُعدُّ هَدراً للمال العام، فضلاً عن أنه يُعْري بالتعيين الشكلي حُجراً للعنوان الوظيفي والدرجة الوظيفية. وعليه، فإنَّ الصياغة القانونية السليمة تقتضي التدرج التشريعي؛ بحيث تَرَبط الإجازة بالراتب الاسمي بشرط الخدمة الفعلية لمدة لا تقل عن خمس سنوات، في حين يُقتصر خيار الموظفين الذين تقل خدمتهم الوظيفية الفعلية عن خمس سنوات بالإجازة الاستثنائية من دون راتب مطلقاً ولمدة أقصاها ثلاث سنوات، مما يقطع الطريق أمام استغلال الوظيفة العامة ويضمن مجانية الإجازة كلياً بالنسبة للدولة في هذه الفئة.

6. يُلاحظ على أحكام المادة (1/أولاً) من مقترح القانون أنها حددت مدة الإجازة بخمس سنوات أو أكثر، وهو ما ينطوي على قصور تشريعي من جانبين:

أ- اتسام الحد الأدنى بالجمود؛ إذ إنَّ جعل مدة الخمس سنوات شرطاً حتمياً يشكل عائقاً أمام الموظفين الراغبين في مدد أقل كـثلاث سنوات أو أربع، مما يقلل من أعداد المشمولين به ويؤثر في جدوى القانون المقترح، ويُفوّت على الخزينة العامة فرصة تحقيق الوفر المالي المستهدف.

ب- إنَّ استعمال عبارة (أو أكثر) جاء مطلقاً ومن دون سقف زمني محدد، وهو ما يتنافى مع أصول الصياغة التشريعية السليمة التي تتطلب انضباط النصوص وعدم تركها مفتوحة. كما أنَّ ترك المدة غير محددة قد يؤدي عملياً إلى قضاء الموظف غالبية خدمته

الوظيفية في الإجازة المقصودة، ليُحال بعدها على التقاعد من دون خدمة فعلية، وهو ما يتقاطع جوهرياً مع علة نظام التقاعد القائم على مكافأة الموظف لقاء سنوات عطائه، وإفناؤه زهرة عمره في خدمة المرفق العام والمجتمع.

وتأسيساً على ذلك، يتوجب تعديل المادة (1/أولاً) بتحديد مدة الإجازة لتكون من ثلاث سنوات إلى خمس سنوات، مع جواز تجديدها مرة واحدة فقط طيلة مدة خدمة الموظف، على أن لا تتجاوز الإجازة بالراتب الاسمي في جميع الأحوال ست سنوات؛ وذلك لضمان مرونة النص، وتحقيق التوازن بين مصلحة الموظف والحفاظ على الفلسفة الوظيفية والتقاعدية.

7. يُلاحظ على المادة (1/ ثانياً) من مقترح القانون أنها نظمت حق الموظف في قطع إجازته الاستثنائية والعودة إلى الوظيفة العامة في فرضين هما: بعد انقضاء نصف المدة وتكون من دون استرجاع الرواتب، وقبل انقضاء نصفها مع استرجاع ما تقاضاه من راتب اسمي وعدّها إجازة من دون راتب، إلا أنَّ هذا النص شابه قصورَ تشريعي واضح من جانبين:

أ- إغفال تنظيم سلطة الإدارة (الوزير أو الرئيس الأعلى) تجاه طلب قطع الإجازة؛ حيث جاء النص مطلقاً لصالح الموظف من دون بيان ما إذا كانت إعادة الموظف إلزامية على الإدارة أم تخضع لسلطتها التقديرية. وكان المقتضى القانوني يوجب تنظيم هذه السلطة وموازنتها مع مصلحة المرفق العام، بحيث تكون للإدارة سلطة تقديرية في قبول طلب قطع الإجازة، أو رفضه إذا كان طلب الموظف قد قُدم قبل انقضاء نصف مدة الإجازة مراعاةً لاستقرار خطط العمل، في حين تتحول إلى سلطة مقيدة (ملزمة للإدارة بالقبول إذا تقدم الموظف بطلبه بعد انقضاء نصف المدة أو ثلثها، ضماناً لعدم تعسف الإدارة وحمايةً للمراكز القانونية للموظفين).

ب- خلو النص من الآلية والضوابط المالية لاسترداد الرواتب؛ إذ اكتفت المادة بالإشارة إلى استرجاع الرواتب عند قطع الإجازة قبل انقضاء نصفها من دون بيان كيفية هذا الاسترداد؛ هل يقع دفعة واحدة أم بطريق التقسيط؟ وما هي السقوف الزمنية ومقدار الاستقطاع المسموح به من الراتب بعد المباشرة، والجهة المختصة بتحديد ذلك؟ وهو ما قد يفتح الباب أمام إرباك عملي واجتهادات إدارية متضاربة عند التطبيق.

8. يلاحظ على المادة (2/ أولاً) من مقترح القانون أنها أجازت للوزير أو الرئيس الأعلى منح الموظف إجازة من دون راتب لمدة ستة أشهر أو أكثر، وهو ما ينطوي على عيب تشريعي يتمثل في فتح السقف الزمني لإجازة خالية من الأجر من دون وضع حد أقصى يقيد بها، مسبباً الآثار السلبية الآتية:

أ- الإخلال بفلسفة الوظيفة العامة وأهداف التقاعد؛ إذ إن ترك النص بعبرة مطلقة (أو أكثر) يسمح بامتداد هذه الإجازة لسنوات طويلة قد تستغرق الخدمة الوظيفية كاملة. وهذا المنهج يعطل المبدأ الذي تقوم عليه الوظيفة العامة بوصفها تكليفاً لتقديم الخدمات للمجتمع وتسيير المرافق العامة، زيادة على مجافاته فلسفة النظام التقاعدي الذي يفترض إشغال الوظيفة العامة، واستمرار العطاء الفعلي مقابل الاستحقاق التقاعدي.

ب- ظاهرة حجز الدرجة الوظيفية وهدر المورد البشري؛ فالإجازة من دون راتب الممتدة لسنوات غير محددة تؤدي إلى بقاء الموظف شاغلاً العنوان الوظيفي والدرجة الوظيفية شكلياً ومن دون عمل حقيقي، مما يمنع رفق المرفق العام بدماء جديدة ويحرم الآخرين من فرصة شغل تلك الدرجة والنهوض بأعباء الوظيفة التي عجز، أو امتنع المجاز عن أدائها.

ج- عدم تحديد الحد العددي لاستحقاق هذه الإجازة ومدتها، إذ أطلقت المادة هذه

الإجازة من دون النص على حظر تكرارها، مما يسمح للموظف بالتقدم بطلبات متتالية للحصول على إجازات من دون راتب كلما انتهت المدة السابقة.

ويترتب على هذا الإطلاق إرباكٌ مستمر في ملاك الدوائر الحكومية، وتحويل الوظيفة العامة من أصلٍ قائم على الدوام والاستقرار إلى حالة استثنائية مؤقتة تتخللها انقطاعات ممتدة.

بناءً على ما تقدم، نقترح النص الآتي:

«للووزير المختص، أو الرئيس الأعلى منح الموظف على الملاك الدائم ممن لديه خدمة فعلية لا تقل عن سنة واحدة، إجازة من دون راتب بناءً على طلبه لمدة لا تزيد على سنتين، ويجوز تجديدها مرة واحدة فقط بشرط ألا تتجاوز المدة الكلية لهذه الإجازة ثلاث سنوات طيلة مدة خدمة الموظف».

9. يُلاحظ على المادة (2/ثانياً) من مقترح القانون ما ورد في الملاحظة (أ/7) من هذه الملاحظات.

10. يُلاحظ على المادة (3) من مقترح القانون - التي قررت احتساب مدة الإجازة الممنوحة للموظف خدمة لأغراض التقاعد بعد تسديد التوقيفات التقاعدية - وقوعها في قصور تشريعي مزدوج يتجلى في الملاحظتين الآتيتين:

أ- غموض حكم التوقيفات التقاعدية وتحميل الخزينة العامة أعباءً غير مبررة؛ إذ جاءت عبارة (بعد تسديد التوقيفات التقاعدية) مطلقة من دون تحديد الطرف المكلّف بالتسديد. وحيث إنّ المادة (17) من قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 تقضي بأنّ نسبة التوقيفات هي (25%) من الراتب الوظيفي مقسمة بين الموظف (10%) والخزينة العامة (15%)، ومن ثم فإنّ ترك النص على إطلاقه يُفسر بتحمل الخزينة العامة نسبة

(15%) عن الموظف المجاز. وهذا الحكم يتقاطع صراحة مع الغاية الاقتصادية للقانون المقترح؛ إذ إنَّ الموظف يتفرغ خلال الإجازة للعمل في القطاع الخاص لتحقيق عوائد مالية من جانب، وفيها إهدار لمبدأ المساواة إذ يتساوى الموظف المستمر بالوظيفة ونظيره المتمتع بالإجازة الاستثنائية من ناحية تسديد الخزينة العامة نسبة (15%) من التوقيفات التقاعدية، على الرغم من اختلاف مركزهما من ناحية تأدية الوظيفة العامة من جانب آخر، وبناءً على ذلك لا يجوز إرهاب الخزينة العامة بالتوقيفات التقاعدية عن خدمة غير منتجة للمرفق العام.

ب- عدم تحديد المواعيد الزمنية للالتزام بتسديد التوقيفات التقاعدية، إذ جاءت عبارة (بعد تسديد التوقيفات التقاعدية) مجردة من أي آلية تنفيذية، مما يفتح الباب أمام إرباك عملي واجتهادات إدارية وتأخير في التسديد قد يلحق الضرر بصندوق تقاعد موظفي الدولة.

وحيث إنَّ التسديد المالي يقتضي الانتظام لضمان السيولة المالية والتوازن في صندوق تقاعد موظفي الدولة، فإنَّ الصياغة التشريعية السليمة تتطلب منح الموظف خيارات مرنة ومحددة للتسديد كأن يكون التسديد شهرياً أو سنوياً، مع منح الوزير المختص أو الرئيس الأعلى اختصاص تقسيط المبالغ المتأخرة ضمن حدٍ لا يتجاوز الأجل المحدد للإجازة نفسها، وفي جميع الأحوال ينبغي تسديد التوقيفات التقاعدية قبل إحالته على التقاعد.

بناءً على ما تقدم، نقترح النص الآتي:

«أولاً: تُحتسب مدة الإجازة الممنوحة بموجب أحكام هذا القانون خدمة لأغراض التقاعد، بشرط أن يلتزم الموظف بتسديد نسبة التوقيفات التقاعدية كاملةً وبالغلة (25%) من راتبه الاسمي لحساب صندوق تقاعد موظفي الدولة، من دون أن تتحمل

الخزينة العامة أي نسبة أو عبء مالي ناجم عن ذلك طيلة مدة تمتعه بالإجازة.

ثانياً: يكون تسديد التوقيفات التقاعدية بصورة شهرية أو سنوية، ويجوز للوزير المختص أو الرئيس الأعلى تقسيط المبالغ المترتبة على الموظف للمدة المنقضية بشرط ألا تتجاوز مدة التقسيط الأجل المحدد للإجازة نفسها، وفي جميع الأحوال يجب تسديد التوقيفات التقاعدية قبل إحالته على التقاعد.

11. يُلاحظ على المادة (4) من مقترح القانون - التي قررت عدم احتساب الشهادة الدراسية لأغراض الوظيفة للموظف الممنوح إجازة وفقاً لأحكام هذا القانون في حال الحصول عليها أثناء تمتعه بالإجازة - وقوعها في ثغرة قانونية تنظيمية من شأنها إفراغ الحظر من محتواه، فضلاً عن حاجتها للضبط اللغوي والصياعي:

أ- إنَّ استعمال صيغة (لا يتم احتساب) يُعدُّ تركيبةً ضعيفة وغير مستحسنة في أساليب الصياغة التشريعية، والأصل الاستعاضة عنها بالجزم المباشر باستعمال الفعل المبني للمجهول (لا تُحتسب) لضمان الرصانة والإيجاز التشريعي.

ب- وجود ثغرة إجرائية تُتيح التحايل على أحكام الحظر؛ إذ إنَّ ربط مانع الاحتساب بشرط الحصول على الشهادة أثناء التمتع بالإجازة يُوجد منفذاً للموظف للالتحاق بالدراسة واستكمال معظم متطلباتها، خلال مدة الإجازة، وإرجاء مناقشة الشهادة، أو تأجيل السنة الأخيرة للدراسة إلى حين انتهاء الإجازة والعودة لمباشرة الوظيفة. وفي هذه الحالة، سيحتج الموظف بحصوله على الشهادة بعد انتهاء الإجازة حكماً، ممَّا يجعل هذه الحالة خارج النطاق المحظور بموجب الصياغة الحالية، ويفتح باب الطعن القضائي والمطالبة باحتسابها. وكان المقتضى القانوني يوجب تعميم الحظر ليشمل التحاق الموظف بالدراسة، أو استكمال متطلباتها طيلة مدة الإجازة.

بناءً على ما تقدم، نقترح النص الآتي:

«لا تُحتسب الشهادة الدراسية لأغراض الوظيفة للموظف الممنوح إجازة وفقاً لأحكام هذا القانون، إذا تم الالتحاق بالدراسة، أو الحصول على الشهادة، أو استكمال متطلباتها أثناء مدة تمتعه بالإجازة.

12. يُلاحظ على المادة (5) من مقترح القانون أنها اقتصرت على منح الموظف المجاز حقّ العمل في القطاع الخاص، من دون أن تفرض حظراً كاملاً على إعادة انتقاله للعمل في القطاع العام بصيغٍ أخرى، وهو ما يُعدّ قصوراً تشريعياً يُفرغ مقترح القانون من هدفه الأسمى وغايته الرئيسة؛ إذ إنّ الهدف الأساس من إقرار الإجازة (سواء أكانت بالراتب الاسمي أم من دونه) هو تخفيف الأعباء والالتزامات المالية عن كاهل الخزينة العامة، وتحفيز الموظف على التوجه نحو سوق العمل الحر والقطاع الخاص. ومن ثم فإنّ ترك النص من دون حظر صريح يُتيح للموظف المجاز الالتفاف على الفلسفة التشريعية عبر التعاقد أو التكليف بالعمل في إحدى السلطات العامة أو الدوائر الحكومية بوصفه مستشاراً أو خبيراً أو بأي صفة وظيفية أو تعاقدية أخرى، ممّا يترتب عليه تقاضيه أموالاً جديدة من الخزينة العامة تضاف إلى راتبه الاسمي، فتنتفي الغاية الاقتصادية والمالية المستهدفة كلياً.

بناءً على ما تقدم، نقترح النص الآتي:

«أولاً: يحق للموظف الممنوح إجازة وفق أحكام هذا القانون العمل في القطاع الخاص خلال تمتعه بالإجازة استثناءً من أحكام القوانين ذات الصلة وفقاً لضوابط يصدرها مجلس الوزراء باقتراح من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية.

ثانياً: لا يجوز اختيار أو تكليف أو التعاقد مع الموظف الممنوح إجازة وفقاً لأحكام

هذا القانون للعمل بصفة مستشار أو خبير أو أي صفة أخرى في السلطات العامة أو الدوائر الحكومية أو مؤسسات القطاع العام كافة طيلة مدة تمتعه بالإجازة».

13. يُلاحظ على المادة (7) من مقترح القانون وقوعها في عيوب تشريعية ودستورية جوهرية تتجلى في الملاحظات الآتية:

أ- إنَّ النصَّ أحال تطبيق أحكام مقترح القانون على فئة الموظفين غير المثبتين على الملاك الدائم (العقود)، في حين أنَّ الأحكام الإدارية والمالية التي بُني عليها القانون تُخاطب حصراً الموظف المثبت على الملاك الدائم الذي يستحق راتباً اسمياً وفق الجدول المرافق لقانون رواتب موظفي الدولة. وأمّا الفئة الأولى، فلا يسري بحقهم مفهوم الراتب الاسمي، وإنما يتقاضون أجراً مقطوعاً أو مبلغاً مالياً إجمالياً بموجب العقود المبرمة معهم، مما يجعل إحالتهم على أحكام هذا القانون إحالةً على نظام قانوني ومالي لا يتفق مع مركزهم القانوني.

ب- إنَّ تفويض وزارة المالية بإصدار تعليمات لتنظيم أحكام الإجازة لهذه الفئة يُعدُّ تنازلاً من السلطة التشريعية عن اختصاصها الأصيل المنصوص عليه دستورياً في تنظيم حقوق وواجبات جميع العاملين في الدولة. ولا يجوز للمشرع إغفال الأطر والعناصر الرئيسة للحق وإناطة تنظيمها كلياً بتعليمات إدارية تصدر عن وزارة المالية، وهو ما يوصم النص بعيب التفويض التشريعي غير الجائز وينحدر به إلى شبهة عدم الدستورية، ولا سيما أنَّ تنظيم المراكز القانونية وتحديد الحقوق المالية هو اختصاص معقود للسلطة التشريعية طبقاً لنصوص الدستور.

ج- الإخلال بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص؛ إذ إنَّ إحالة حقوق العقود لتعليمات تصدرها وزارة المالية يُفقد هذه الفئة الضمانات التشريعية المستقرة التي حظي بها أقرانهم من

الموظفين على الملاك الدائم، مما يُوجد تفاوتاً غير مبرر ويخل بمبدأي المساواة وتكافؤ الفرص.

د- فضلاً عن ذلك، فإنّ النص قد استعمل عبارة «الموظفين غير المثبتين على الملاك الدائم (العقود)»، مضيّقاً بذلك نطاق التغطية ومغفلاً فئة أخرى قائمة ومماثلة في المركز القانوني وهم «الأجراء اليوميّون»، مما يقتضي توسيع الوصف التشريعي ليستوعب كافة أشكال العمل المؤقت في دوائر الدولة.

بناءً على ما تقدم، نقترح النص الآتي:

«المادة 7 أولاً: يجوز للوزير المختص أو الرئيس الأعلى منح المتعاقد أو الأجير اليومي الذي لديه خدمة فعلية مستمرة لا تقل عن سنة واحدة، إجازة من دون أجر بناءً على طلبه لمدة لا تزيد على سنة واحدة، ولمرة واحدة طيلة مدة عقده، أو خدمته.

ثانياً: لا تُعدّ مدة الإجازة الممنوحة وفق أحكام الفقرة (أولاً) من هذه المادة خدمة لأغراض التثبيت، أو العلاوة، أو الترفيع، أو التقاعد، وتتوقف خلالها جميع الاستحقاقات المالية، على أن يُحفظ للمتعاقد، أو الأجير اليومي حقّه في إكمال المتبقي من مدة عقده عند انتهاء الإجازة ومباشرة العمل.

ثالثاً: لا يمنع شمول المتعاقد والأجير اليومي بأحكام الفقرتين (أولاً، وثانياً) من هذه المادة من التمتع بالإجازات الخاصة بالموظفين المثبتين على الملاك الدائم وفقاً لأحكام هذا القانون بعد تعيينه».

14. يُلاحظ على المادة (8) من مقترح القانون الخاصة بالأحكام الختامية عيبٌ شكليٌ وصياغيٌ صريح يتمثل في غياب الدقة وعدم مراعاة المنهجية القانونية السليمة عند إيراد القرارات المراد إلغاؤها؛ حيث قُدمت وأُخرت قرارات مجلس قيادة الثورة

(المنحل) من دون أتباع الترتيب الزمني التسلسلي من حيث أقدمها صدوراً إلى اللاحق له، ممّا يُوجد حالة من الإرباك الشكلي والفوضى التشريعية التي تتنافى مع أصول وحسن الصياغة القانونية الرصينة.

بناءً على ما تقدم، نقترح النص الآتي:

المادة (8) «تُلغى قرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل) الآتية:

أولاً: رقم (735) لسنة 1981، والمعدل بالقرار رقم (1014) لسنة 1983.

ثانياً: رقم (770) لسنة 1981.

ثالثاً: رقم (373) لسنة 1985، والمعدل بالقرار رقم (837) لسنة 1985.

رابعاً: رقم (418) لسنة 1987.

خامساً: رقم (770) لسنة 1987».

15. يُلاحظ على مقترح القانون وقوعه في نقص تشريعي يتمثل في غياب الضمانة التشريعية والأمن الوظيفي للموظف المجاز؛ إذ خلت موادّه من إيراد نص صريح يفرض التزاماً آمراً على وزارة المالية وعلى الوزارة أو الجهة المعنية بالمحافظة على الدرجة والعنوان الوظيفيين للموظف طيلة مدة تمتعه بالإجازة، وضمان إعادته وجوباً إلى وظيفته الأصلية أو وظيفة مماثلة لها فور انتهاء مدة الإجازة، أو قبول قطعها.

إنّ غياب هذا النص الأمر يُوجد حالة من الخشية والاضطراب لدى الموظفين الراغبين بالاستفادة من أحكام مقترح القانون، خوفاً من التذرع بحجج إدارية أو مالية كشل الدرجة أو إلغائها أو عدم توفر التخصيص المالي، لمنعهم من العودة أو المساس بمراكزهم

القانونية التي اكتسبها قبل التمتع بالإجازة. لذا فإنَّ إكمال الحماية القانونية واستقرار الحقوق يستوجبان أفراد مادة مستقلة صريحة تحظر الامتناع عن إعادة الموظف، وتلتزم الجهات الحكومية كافة بحفظ درجاتهم وعناوينهم الوظيفية.

بناءً على ما تقدم، نقترح النص الآتي:

أولاً: تلتزم الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة ووزارة المالية بالحفاظ على الدرجة الوظيفية والعنوان الوظيفي للموظف الممنوح إجازة وفقاً لأحكام هذا القانون طيلة مدة تمتعه بها.

ثانياً: تلتزم الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة بإعادة الموظف وتمكينه من مباشرة وظيفته فور انتهاء مدة الإجازة أو عند قبول قطعها، ولا يجوز التذرع بشغل الدرجة الوظيفية أو عدم توفر التخصيص المالي لمنع مباشرته الوظيفية.

باسم الشعب

رئاسة الجمهورية

بناء على ما أقره مجلس النواب استنادا للمادة 61/ أولا من الدستور وصادق عليه رئيس

الجمهورية استنادا لأحكام البند 73/ ثالثا من الدستور ....

صدر القانون الآتي:

قانون رقم ( ) لسنة 2026

قانون منح الموظف إجازة اعتيادية طويلة

#### المادة (1)

أولا: للوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ أو من يخوله أي منهم منح الموظف على الملاك الدائم ممن لديه خدمة فعلية بالوظيفة لا تقل عن سنة واحدة إجازة اعتيادية لمدة (5) خمس سنوات أو أكثر بناء على طلبه، ويمنح (50%) من راتبه الإسمي.

ثانيا: يحق للموظف الحاصل على إجازة وفقا للبند (أولا) من هذه المادة قطع إجازته بعد إنقضاء نصف مدتها دون أن تسترجع الرواتب التي حصل عليها، وله قطعها قبل ذلك بشرط استرجاع الرواتب وتعتبر إجازة بدون راتب.

#### المادة (2)

أولا: للوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ أو من يخوله أي منهم منح الموظف على الملاك الدائم ممن لديه خدمة فعلية بالوظيفة لا تقل عن سنة واحدة إجازة اعتيادية بدون راتب لمدة (6) ستة أشهر أو أكثر بناء على طلبه.

ثانيا: يحق للموظف الحاصل على إجازة وفقا للبند (أولا) من هذه المادة قطع إجازته بعد إنقضاء نصف مدتها مع مراعاة أن لا تقل عن (6) أشهر بكل الأحوال.

المادة (3): تحتسب مدة الإجازة الحاصل عليها الموظف بموجب أحكام هذا القانون خدمة لأغراض التقاعد بعد تسديد التوقيفات التقاعدية.

المادة (4): لا يتم احتساب الشهادة الدراسية لأغراض الوظيفة للموظف الممنوح إجازة وفقا لأحكام هذا القانون في حال الحصول عليها أثناء تمتعه بالإجازة.



**المادة (5):** يحق للموظف الممنوح إجازة بموجب أحكام هذا القانون العمل في القطاع الخاص خلال تمتعه بالإجازة استثناء من أحكام القوانين ذات الصلة وفقا لضوابط يصدرها مجلس الوزراء بإقتراح من وزارة العمل والشؤون الإجتماعية.

**المادة (6):** لا يمنع الموظف الحاصل على إجازة قبل نفاذ هذا القانون أن يمنح إجازة وفقا للأحكام المذكور في هذا القانون

**المادة (6):** يحق للموظفين غير المثبتين على الملاك الدائم ( العقود ) التمتع بالإجازة وفقا لأحكام هذا القانون بموجب تعليمات تصدرها وزارة المالية على ان يتم ضمان حقهم بالتعاقد لإكمال مدتهم التعاقدية مع جهات إنتسابهم حال إنتهاء الإجازة.

**المادة (7):** تُلغى قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (418) لسنة 1978 وقرار رقم (735) لسنة 1981 المعدل بالقرار (1014) لسنة 1983 وقرار رقم (770) لسنة 1987 وقرار رقم (373) لسنة 1985 المعدل بالقرار رقم (837) لسنة 1985 وقرار (770) لسنة 1981.

**المادة (8):** لا يعمل بأي نص يتعارض وأحكام هذا القانون.

**المادة (9):** على مجلس الوزراء إصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ أحكام هذا القانون بإقتراح من وزير المالية.

**المادة (10):** ينفذ هذا القانون من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية.

#### الأسباب الموجبة

لغرض منح الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المترتبة بوزارة أو المحافظ أو من يخوله أي منهم صلاحية منح الموظف إجازة اعتيادية طويلة

شُرِعَ هذا القانون



## هوية البحث

- الباحث: د. حسين شعلان حمد - باحث في الشؤون الدستورية والقانونية.
- الموضوع: ملاحظات على مقترح قانون منح الموظف إجازة اعتيادية طويلة
- تأريخ النشر: ايلول - سبتمبر 2026

## ملاحظة:

الآراء الواردة في هذا البحث لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المركز، إنما تعبر فقط عن وجهة نظر كاتبها

## عن المركز

مركز البيدر للدراسات والتخطيط منظمة عراقية غير حكومية، وغير ربحية، أُسس سنة 2015م، وسُجِّل لدى دائرة المنظمات غير الحكومية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

يحرص المركز للمساهمة في بناء الإنسان، بوصفه ثروة هذا الوطن، عن طريق تنظيم برامج لإعداد وتطوير الشباب الواعد، وعقد دورات لصناعة قيادات قادرة على طرح وتبني رؤى وخطط مستقبلية، تنهض بالفرد والمجتمع وتحافظ على هوية المجتمع العراقي المتميزة ومنظومته القيمية، القائمة على الالتزام بمكارم الأخلاق، والتحلي بالصفات الحميدة، ونبذ الفساد بأنواعه كافة، إدارية ومالية وفكرية وأخلاقية وغيرها.

ويسعى المركز أيضاً للمشاركة في بناء الدولة، عن طريق طرح الرؤى والحلول العملية للمشاكل والتحديات الرئيسة التي تواجهها الدولة، وتطوير آليات إدارة القطاع العام ورسم السياسات العامة ووضع الخطط الاستراتيجية، وذلك عن طريق الدراسات الرصينة المستندة على البيانات والمعلومات الموثقة، وعن طريق اللقاءات الدورية مع الجهات المعنية في الدولة والمنظمات الدولية ذات العلاقة. كما يسعى المركز لدعم وتطوير القطاع الخاص والنهوض به، بما يقلل من اعتماد المواطنين على مؤسسات الدولة.

حقوق النشر محفوظة لمركز البيدر للدراسات والتخطيط

[www.baidarcenter.org](http://www.baidarcenter.org)

[info@baidarcenter.org](mailto:info@baidarcenter.org)