

الفصل الاول

التطور التاريخي للخدمة المدنية في العراق

من الجدير بالذكر أن اول قانون (للخدمة المدنية) صدر في (العراق) كان برقم (103) لسنة 1931, ثم جاء بعده القانون رقم (64) لسنة 1939 ثم تلاه القانون رقم (55) لسنة 1956. واخيراً صدر القانون النافذ رقم (64) لسنة 1960. اما قبل ذلك, فقد كان قانون الولايات العثماني الصادر سنة 1864 الذي اقتبست أحكامه من التنظيم الاداري الفرنسي هو الذي ينظم السياسة الادارية في الدولة العثمانية, الا انه لم يطبق في العراق الى ان جاء الوالي مدحت باشا 1869-1872, الذي أدرك أهمية تثبيت السلطة الفعلية في المناطق الخاضعة لسيطرة الدولة العثمانية, لذلك اصدر نظام إدارة الولايات العمومية سنة 1870, الذي اعتمد اعتماداً كبيراً على قانون الولايات العثمانية المذكور انفاً.

وبعد ذلك صدرت اللائحة التنظيمية للولايات سنة 1871, لتنظيم شؤون الادارة والوظيفة, خلال الفترة الاخيرة من الحكم العثماني. واستمر العمل بهما الى سنة 1913, حين صدر قانون إدارة الولايات العمومية. وفي فترة الاحتلال البريطاني كانت الادارة البريطانية تجمع بين الأنظمة العثمانية والهندية البريطانية واستمر ذلك الى سنة 1931, عندما صدر اول قانون (للخدمة المدنية) في العراق.

واعقب صدور قانون الخدمة المدنية النافذ, صدور قانون آخر في اليوم نفسه, الا وهو قانون (الملاك) رقم (25) لسنة 1960, باعتباره مكملاً له. ليكون القانونان منسجمين مع بعضهما, كما جاء في الاسباب الموجبة له. وخلال الخمس والخمسين سنة التي مرت على اصداره, اجريت عليه تعديلات عديدة وواسعة, تناولت معظم مواده وفقراته, وغيرت كثيراً من احكامه, وازافت اليه احكاماً جديدة ويأتي ذلك نتيجة للتطور الحاصل في مفهوم الوظيفة العامة, والحاجات المسببة لتحديثه في المجتمع.

كما الحققت به العديد من القرارات التشريعية والتعليمات, وتعرض الى اكثر من (200)

تعديل واضافة. كما ان الكثير من مواده وفقراته أُغيت, وحول بعضها الى قوانين . وفيما ياتي بعض الامثلة المهمة على ذلك:

1- الغيت المادة (السادسة), والمواد من (الرابعة والعشرين - الثانية والثلاثين), التي كانت تنظم احكام (مجلس الخدمة العامة) الذي كان مسؤولاً عن تعيين وترقية الموظفين في دوائر الدولة العراقية بموجب قرار م.ق.ث المنحل رقم (996) لسنة 1979. وعندما صدر (الدستور العراقي) عام 2005, نصت المادة (107) منه, على تاسيس مجلس يسمى (مجلس الخدمة العامة الاتحادي), يتولى تنظيم شؤون (الوظيفة العامة الاتحادية), بما فيها التعيين والترقية, وينظم تكوينه واختصاصاته بقانون, فأعيد تشريعه مجدداً بالقانون رقم (4) لسنة 2009, من أجل تنظيم شؤون (الوظيفة العامة) وتحريرها من التسييس والتحزب وبناء دولة المؤسسات, وتشكيل مؤسسة مهمتها تطوير العمل في دوائر الدولة, وبلورة القواعد والأسس السليمة, وتأمين العدالة والحيادية , وضمان معايير الكفاءة في التعيين وإعادة التعيين والترقية, كما جاء في الاسباب الموجبة لتشريعه. وحسب نص المادة (16) منه, سيؤسس في كل اقليم ومحافظة غير منتظمة في إقليم (مجلس خدمة مدنية), يتولى جميع (شؤون الوظيفة المدنية) التي هي من صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير منتظمة في إقليم, وعلى اساس من مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص والكفاءة . الا انه لم يباشر اعماله الى هذا اليوم, على الرغم من تعرضه الى اكثر من تعديل.

2- الغيت المادة (الرابعة) التي تنظم مخصصات (غلاء المعيشة), بمقتضى الفقرة الرابعة من قرار م.ق.ث المنحل رقم (95) لسنة 1974, وحلت محلها الاحكام الواردة فيه وفي جدول مخصصات (غلاء المعيشة) الملحق به. ثم صدرت قرارات زيادة متعددة بشأنها, الى ان صدر القرار رقم (1118) لسنة 1980 الذي اضافها الى (الراتب الاسمي).

3- الغيت المادة (السابعة عشرة), التي تنظم تعيين (الضباط) أو (المتقاعدين منهم) في وظائف (الخدمة المدنية), بموجب قرار م.ق.ث المنحل رقم (1014) لسنة 1976 المعدل وحلت محلها الاحكام الواردة فيه.

4- قضت الفقرة (6) من المادة الثالثة والاربعون:

أ- استحقاق الموظفة اجازة (حمل وولادة) فقط, لمدة (6) اسابيع تتمتع بها قبل الوضع

وبعده.

ب- ثم حولت بعد ذلك الى (اجازة خاصة براتب تام) تتمتع, بها لمدة شهر واحد قبل الوضع, وستة اسابيع اخرى بعده.

ج- ثم قضى القانون رقم (98) لسنة 1980, ان تكون (الاجازة براتب تام), وتكرر كلما تكرر الحمل والوضع .

د- ثم حددها القانون رقم(197) لسنة 1980 ب(اثنين وسبعين) يوماً, على أن تتمتع بما لا يقل عن (21) واحد وعشرين يوماً منها قبل الوضع.

هـ - اما (اجازة الامومة) فقد شرعت لأول مرة سنة 1979 بقرار م.ق.ث المنحل رقم (1543) , الذي حددها لمدة (6) اشهر فقط, بنصف ما تستحقه الموظفة من الراتب ومخصصات غلاء المعيشة والمخصصات المهنية الثابتة, و لـ(اربع) مرات فقط طيلة مدة الخدمة.

و- ثم تطور الامر بالقرار (882) لسنة 1987, فعدلت الى اجازة ب(راتب تام) لمدة (6) الاشهر الاولى, وب(نصف راتب) لمدة (6) الاشهر التالية.

ز- وكان القرار رقم (727) لسنة 1987 قضى بتمتع الموظفة التي تلد (توأمًا) ب(أجازة امومة خاصة) لمدة سنة ب(راتب تام) تنصرف فيها لرعاية توأميها اللذين لم يكملوا السنة من العمر.

ح - اما الاجازة (بدون راتب), فقد ورد في الفقرة (4) من المادة المذكورة انفاً, منحها للموظف عند عدم استحقاقه الاجازة الاعتيادية ومست الضرورة لحد (60) يوماً.

ط - واخر ما اضيف الى المادة (الثالثة والاربعون) هو الفقرة (7) التي منحت اجازة (عدة) لمدة (130) يوماً للموظفة (الارملة), بموجب القانون رقم (12) لسنة 2007.

5- اما المادة (الرابعة والاربعون) فقد اجري عليها ما ياتي:

أ- عدلت الفقرة (3), فاصبح مقدار (الاجازات الاعتيادية) التي تدور للموظف عند نقله الى المدارس لا تتجاوز (120) يوماً.

ب- اما الفقرة(4/أ) فقد اجازت للوزير منح الموظفة المتزوجة التي ترغب بالالتحاق بزوجها اذا كان موظفاً يزاول عمله خارج العراق او طالب بعثة, (اجازة مصاحبة بدون

راتب) لما زاد عن استحقاقها من (الاجازات الاعتيادية). ويشمل ذلك الموظف المتزوج لنفس السبب. وقد صدرت قوانين وقرارات عديدة تناولتها بالتعديل.

ج- واجازت الفقرة (5) من المادة عينها للوزير, منح المعلمة او المدرسة المتزوجة اجازة اعتيادية (بدون راتب) لمن تروم الانتقال الى محل اقامة زوجها.

د- وقد جرت على (الاجازة بدون راتب) اضافات عدة, فقد قضى القرار رقم (1677) لسنة 1979. منح الهيئات التعليمية اجازة (بدون راتب), استثناءً من احكام قانون الخدمة المدنية (بدون ذكر المدة), لمرافقة ذويهم المرضى.

هـ- اما القرار رقم (1014) لسنة 1983 فقد منح الموظفين اجازة (بدون راتب), لمدة لا تزيد على سنة واحدة, استثناءً من احكام قانون الخدمة, لغرض العلاج خارج العراق, او مرافقة ذويهم للغرض ذاته.

و- واخيراً صدر القرار رقم (418) لسنة 1987, الذي خول الوزير منح الموظفين اجازة (بدون راتب), مدة لا تتجاوز السنتين عند الضرورة, ولمرة واحدة. علماً بان مدة الاجازة (بدون راتب), لا تحتسب لاغراض الخدمة والتقاعد.

6- أُجري تعديل مهم على الفقرة (4) من المادة (السادسة والاربعون) بخصوص (الاجازة المرضية) للمصابين ب(امراض خطيرة), فبموجب تعليمات الإجازة المرضية الخاصة رقم (126) لسنة 1980 الصادر استناداً الى قرار م.ق.ث المنحل رقم (392) لسنة 1980, اصبحت (اجازة مرضية خاصة براتب تام) مدة اقصاها (ثلاث) سنوات بدلاً من (سنتين) المقررة بموجب المادة المذكورة.

7- الغيت المادة (الخمسون) التي تنظم (الاجازات الدراسية), بموجب قرار م.ق.ث المنحل رقم (930) لسنة 1980, الذي عُدل بالقرار رقم (206) لسنة 1988, وكذلك عدلت التعليمات عدد (17) لسنة 1960 اكثر من مرة. ثم صدر القانون رقم (14) لسنة 2009 الذي الغى القرارين المذكورين ونظم احكام المادة (الخمسون) مجدداً.

8- اما (المخصصات) فقد شملتها تغييرات كثيرة, الغاءً وتعديلاً واستحداثاً.

أ- فقد أُلغيت الفقرة (1/أ) من المادة (الحادية والخمسون) , الذي تنظم مخصصات (الوكالة), بموجب قرار م.ق.ث المنحل رقم (498) لسنة 1982. وفي الوقت الحاضر تصرف تلك المخصصات للموظف المرشح من (مجلس الوزراء) فقط.

ب - اما الفقرة (ب) من المادة عينها, التي تنظم احكام (ساعات الاعمال الاضافية), فقد اجريت عليها تعديلات عدة,, الى ان صدر قانون رواتب الموظفين الذي نظم احكامها مجدداً في المادة(17). ثم عدلت باعامم وزارة المالية المرقم(2437) في 2010/1/27 المستند الى قرار مجلس الوزراء رقم (379) لسنة 2009. وقد جرى تحديدها مؤخراً, بموجب تعليمات تنفيذ الموازنة لسنة2015.

ج - وبالنسبة لمخصصات العاملين في المؤسسات الصحية التي تنظمها الفقرة(ج) بانواعها الخمسة, فقد شملت بمخصصات (الخطورة المهنية) البالغة 50% للموظفين و100% للاطباء. وهناك مقترح لمنح مخصصات تشجيعية لاطباء التخدير من(350%الى 450%), مطروح للنقاش امام مجلس النواب(14).
د- وهناك مخصصات لمن يحمل (شهادة علمية من المهندسين) او ممن يقرر(مجلس الوزراء) شمولهم بها, وكذلك (الاطباء) مخصصات (بدل عيادة) والصيدلة, عندما يمنعون من ممارسة مهنتهم خارج الدوام الرسمي, مقدارها 25% وردت في الفقرتين(1/ج/ثالثاً) و(1/د) من المادة(الحادية والخمسون).

9- الغى قرار م.ق.ث المنحل رقم (867) لسنة 1986, ما ورد في الفقرة(3) من المادة (السابعة والخمسون), حيث الغى جميع النصوص القانونية التي تجيز لدوائر الدولة, (ايفاد) منتسبياً للعلاج خارج القطر.

10- عُدلت المادة (الستون) بموجب المادة (62) من قانون (التنفيذ) رقم (45) لسنة 1980, التي لا تجيز حجز اكثر من (خمس) الراتب, بدلا من (ثلث) الراتب المقررة في المادة المذكورة.

11- أُلغى حكم المادة (الحادية والستون) بصور قرارات عدة لـ(تضمين) الموظف, ثم صدر بعدها قانون (التضمين) رقم (12) لسنة 2006, وتعليماته عدد (3) لسنة 2007.

قانون المفضولين السياسيين رقم (24) لسنة 2005 , وتعديلاته./ المادة (الثانية /اولاً) :
تحتسب مدة الفصل وما بعدها للاسباب الوادة في المادة الاولى من هذا القانون خدمة
فعالية لاغراض (الترفيح) والعلاوة و(الترقية) والتقاعد.
كما جاء الامر (30) باحكام جديدة اخرى, بصدد (استقالة) الموظف, حيث عد الموظف
بموجب (القسم 8/6) (مستقياً), اذا انقطع عن العمل (خمسة) ايام مستمرة, او (عشرة) ايام
متقطعة فسي الشهر الواحد.
ولا يتطلب فصل الموظف إصدار إعلان عام لإخطاره بالفصل, و دون حاجة لتوجيه
اخطار اليه, في حين ان قرار م.ق.ث المنحل رقم (6) لسنة 1999 الذي ألغى المادة
(37) من قانون (الخدمة المدنية) , عد بموجب الفقرة (الثالثة) من المادة (2), الموظف
(مستقياً) اذا زادت مدة انقطاعه على (عشرة) ايام دون معذرة مشروعة. وهو ما يتبع
حالياً, بعد ان الغت المادة (21) من قانون (رواتب موظفي الدولة), الامر (30) كما
نذكر انفساً.

اما المركز القانوني للموظف (المستقيل) سواءً أكانت (استقالته) بموافقة دائرته ام بدونها,
فقد تعرض لاحكام وتعديلات عديدة, سلباً وايجاباً, مداً وجزراً:

أ- فبموجب الفقرة(1) من المادة (التاسعة والاربعون) من قانون (الخدمة المدنية), يخسر
الموظف (المستقيل) اجازته الاعتيادية والمرضية كافة. اما (المستقيل) بموافقة دائرته
فيمنح رواتب الاجازات المتراكمة لـ (180) يوماً كحد اعلى.

ب- منع قرار م.ق.ث المنحل رقم (1177) لسنة 1975, اعادة تعيين او تشغيل اي
موظف او عامل (مستقيل), او عُـد (مستقياً) في اية دائرة حكومية او شركة عامة او
مختلطة او خاصة او لدى القطاع الخاص الا بموافقة الجهة التي (استقال) منها او عد
(مستقياً) منها. ورتب (جزاءات جنائية) بحق من يخالف احكامه.
ج- اما القرار رقم (599) لسنة 1980, فحرم كل من (يستقيل) بدون موافقة دائرته من
(الحقوق التقاعدية).

د- ثم جاء القرار رقم (700) لسنة 1980 باحكام اشد من التي وردت في القرار (1177)
المذكور انفاً, حيث قضى بحرمان الموظف (المخالف) لاحكامه من الحقوق الناشئة عن

خدماته السابقة , ومن الانتساب او الانتماء الى (النقابات), وعدم تزويده باي استشهاد او وثيقة تتعلق بخدمته السابقة.

هـ- اما القرار رقم(521) لسنة 1983 فمضى بعدم قبول (استقالة) الموظف الابعد (10) سنوات خدمة, مع تحمل (المستقيل) بموافقة دائرته, (النفقات الدراسية) لجميع المراحل الدراسية.

اما من (يستقيل) بدون موافقة دائرته فبالاضافة الى تحمله (النفقات الدراسية), فانه يمنع تعيينه في اي دائرة رسمية وحتى القطاع الخاص او لحسابه الخاص, الا بموافقة الجهة التي (استقال) منها. وعدم قبول انتسابه الى (النقابات المهنية) وشطب قيد من كان منتميا اليه _____.

و- وفي سنة 1991 خففت احكام القرار (1177) بالقرار(177) واقتصر عدم تعيين (المستقيل) على دوائر الدولة

ولكثر التعديلات والاضافات التي اجريت على قانون (الخدمة المدنية), فان دوائر الدولة في (الوزارات المختلفة), بل في (الوزارة الواحدة), (تختلف) وربما (تتناقض) في تطبيق احكامه بين (دائرة) واخرى, واستطيع القول ان ذلك الاختلاف في التطبيق, حاصل حتى في (الدائرة الواحدة), ويلاحظ ذلك التباين بوضوح, على سبيل المثال, في تطبيق (التسكين) بحق الموظفين, فطالما عانى الموظفون من تباين واختلاف الدرجات الوظيفية التي تقرر, بين موظف واخر, لهما نفس المواصفات, ك(الشهادة الدراسية) و(سنوات الخدمة) و(العمل الوظيفي).

لذا فان الحاجة الى تشريع (قانون جديد) يواكب التطور الاداري الجاري في العالم, ويقضي على التشتت والتناقض بين احكامه, نتيجة التعديلات التي اجريت عليه خلال (55) سنة - اضحت اكثر من ملحة نتيجة الترهل والتضخم الذي ناء بكله عليه.

وقد جرت عدة محاولات لتشريع قانون جديد (للخدمة المدنية)