كتاب الشكر في التشريع العراقي

م. د. مروة موفق مهدي
Marwa-muafaq@yahoo.com
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

تاريخ الاستلام : ٣ / ٤ / ٢٠٢١م
تاريخ قبول النشر: ٢٧/ ٥/ ٢٠٢١م

المستخلص

ان الموظف قد يحصل أثناء خدمته الوظيفية على كتاب شكر من الجهات المخولة قانوناً بذلك ، و يترتب على ذلك آثار قانونية مختلفة بحسب الجهة التي وجهت له كتاب الشكر. لذلك استعرضنا التشريعات التي تناولت موضوع كتاب الشكر مثل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ و قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٥٥ لسنة ٢٠٠٠ والآثار المترتبة على كلا منهما والإشكاليات التي ثارت بشأن تعارضهما و تطبيقهما و رأي مجلس الدولة العراقي بخصوصها ، وتوصلنا في نهاية البحث الى ان لكل منهما مجال تطبيقه وانه لا يوجد تعارض في التشريعات وإنما هناك التباس لدى بعض الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة في فهم مجال كل تشريع فضلا عن اجتهادات البعض الآخر التي رتبت آثار قانونية على كتاب الشكر دون وجود سند قانوني بسبب التفسير الخاطئ للنصوص القانونية .

الكلمات المفتاحية: كتاب الشكر، الشكر والتقدير ، قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ ، قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٥٥ لسنة ٢٠٠٠ ، اثر كتاب الشكر.

Abstract

The employee may obtain during his employment service a letter of thanks from the bodies legally authorized to do so, and this results in different legal effects according to the party to which the letter of gratitude was directed. Therefore, we reviewed the legislations that dealt with the subject of the letter of gratitude, such as the Discipline Law of State and Public Sector Employees No. (14) of 1991 and Resolution of the (dissolved) Revolutionary Command Council No. 155 of 2000 and the implications of both of them and the problems that arose regarding their opposition and application, and the opinion of the Iraqi State Council Regarding it، At the end of the research we concluded that each of them has a field of application and that there is no conflict in the legislation. Rather, there is confusion among some ministries and departments that are not related to a ministry in understanding the field of each legislation as well as the jurisprudence of others that have arranged legal implications on the thank you book without a legal basis due to the wrong interpretation. For legal texts.

Key words (letter of Thanks, Thanks and Appreciation, Discipline Law for State and Public Sector Employees No. (14) for the year 1991, Revolutionary Command Council Resolution (dissolved) No. 155 of 2000, following the letter of Thanks)

المقدمة

ان النظـــام الإداري النـــاجح يبنـــى علـى أسـاس مبـدأ (العقـاب والثـواب) أي محاسـبة كـل مـن يخطـأ ومعاقبتـه ومكافئـة مـن يقـدم خدمـة أو عمـل مميـز. و هـــذا المبـــدأ تســـير عليـــه معظـــم دول العـالم، وانطلاقـاً مـن هـذا المبـدأ نظـم المشـــرع العراقـــي في قـــانون انضـــباط مـــوظفي الدولـــة والقطـــاع العـــام رقـــم (١٤) لســـنة ١٩٩١ العقوبـــات التـــي تفـرض علـى الموظـف في حالـة إخلالـه بواجباتـــه الوظيفيـــة و كـــذلك الثـــواب المترتـــب علـــى إنجـــازه عمـــل بطريقـــه مبدعـة و مميـزة ، المتمثـل بكتـاب الشـكر الـــذي هـــو موضـــوع بحثنـــا حيـــث نظـــم الآثـــار المترتبـــة عليـــه و اســـتحقاق الموظـــف مـــن كتـــب الشـــكر في الســـنة الواحـدة ، ثـم نظـم في قـرار مجلـس قيـادة الثـــورة (المنحـــل) رقـــم ١٥٥ لســـنة

٢٠٠٠ موضوع كتاب الشكر الموجه من رئيس الجمهورية والآثار المترتبة عليه ، ثم عاد ونظم في قانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي رقم (١٨) لسنة ٢٠١١ موضوع كتاب الشكر الموجه من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء الى رجل الشرطة ، ونظرا لتعدد التشريعات الخاصة بالموضوع تثور تساؤلات لدى الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة عن آلية ترتيب الآثار القانونية المترتبة عليه.

أهمية البحث

تكمن أهمية البحث في إيضاح الاحكام القانونية والاجابة على التساؤلات التي تثور لدى الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة عن آلية ترتيب الآثار القانونية لكتاب الشكر في ظل تعدد التشريعات الخاصة بالموضوع.

إشكالية البحث

تتمثل إشكالية الموضوع في الاتي:

١. التعارض الحاصل بين قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ و قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٥٥ لسنة ٢٠٠٠ .
٢. مدى نفاذ قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٥٥ لسنة ٢٠٠٠ بعد تغيير النظام والدستور واختلاف اختصاصات رئيس الجمهورية في دستور ٢٠٠٥ عن اختصاصاته في دستور ١٩٧٠.
٣. ما هي الاثار القانونية المترتبة على الكتاب الموجه من رئيس الوزراء الى الموظف في ظل اجتهادات الأمانة العامة لمجلس الوزراء و رأي مجلس الدولة.

أهداف البحث

تتمثل أهداف البحث في تسليط الضوء على الآثار الإيجابية لكتاب الشكر على أداء الموظف فضلا عن بيان الآلية السليمة لتطبيق الآثار القانونية المترتبة على كتاب الشكر

وفقاً للتشريعات النافذة و الإجابة على جميع التساؤلات التي يمكن تثور لدى الوزارات و الجهات غير المرتبطة بوزارة .

منهجية البحث

اتبعنا المنهج التحليلي ، إذ قمنا بتحليل النصوص القانونية الخاصة بالموضوع والوقوف على ما تضمنته من أحكام بالاستعانة بقرارات مجلس الدولة العراقي بشأن الموضوع .

خطة الدراسة

قمنا بتقسيم الموضوع وفق خطة منهجية تتكون من مبحثين تناولنا في المبحث الأول كتاب الشكر وفقاً للقواعد العامة في القانون العراقي والآثار القانونية المترتبة عليه، بينما سلطنا الضوء في المبحث الثاني على الاستثناء من القواعد العامة التي تحكم كتاب الشكر.

المبحث الأول
كتاب الشكر وفقاً للقواعد العامة في القانون العراقي والآثار القانونية المترتبة عليه

ان كتاب الشكر يعد تكريماً معنوياً للموظف المتميز في أداءه [١] ، كقيامه بإنجاز أعماله بشكل مبدع أو ابتكار آليات وأساليب عمل تبسط الإجراءات وتختصر مراحل الإنجاز بأقل وقت وجهد وكلفة ممكنة ، أو الاسهام في إعداد التشريعات المواكبة لمتطلبات ومقتضيات الحاجة الفعلية للمجتمع والدولة[٢]، أو لتفوقهم في اجتياز الدورات التدريبية الخاصة بعملهم[٣] .

و يترتب على كتاب الشكر آثار قانونية فضلا عن الآثار المعنوية التي تدفع الموظف الى أداء وظيفته و واجبه المهني على الوجه الأكمل خدمة للصالح العام ، لذا سنتناول في هذا المبحث الجهات المخولة قانوناً بمنح كتاب الشكر في المطلب الأول ونتناول في المطلب الثاني الآثار القانونية المترتبة على كتاب الشكر وفقاً لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

المطلب الأول
الجهات المخولة قانوناً بمنح كتاب الشكر وفقاً لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١

تعد المادة (٢١) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ [٤] القاعدة

العامة التي تحكم كتاب الشكر حيث نص البند (أولا) منها على انه (**اذا وجه للموظف شكر من الرئاسة أو مجلس الوزراء أو الوزير أو من يخوله ولم يكن معاقبا أو كان معاقبا واستنفدت العقوبة اثرها فيمنح قدمًا لمدة شهر واحد عن كل شكر يوجه له وبما لا تتجاوز مدة القدم ثلاثة اشهر في السنة الواحدة**) .

يتضح من النص انه لغرض احتساب كتاب الشكر وترتيب الآثار القانونية عليه ينبغي ان يكون صادرا من الرئاسة أو مجلس الوزراء أو الوزير ، ويقصد بالرئاسة رئيس الجمهورية وقد صدر قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٥٥ لسنة ٢٠٠٠ [٥] الذي عدل من آثار الشكر الموجه من رئيس الجمهورية كما سنبينه لاحقا في المبحث الثاني ، أما مجلس الوزراء فهو مجلس الوزراء في الحكومة الاتحادية أما كتاب الشكر الصادر من مجلس الوزراء في حكومة الإقليم فلا يترتب عليه أية آثار قانونية وقد ذهب مجلس الدولة في احدى قراراته الى انه لا يترتب على كتب الشكر الموجهة للموظفين من رئيس مجلس وزراء حكومة كردستان أثرا قانونيًا [٦].

أما المقصود بالوزير أو من يخوله هو الوزير المختص ، فاذا وجه للموظف شكر من وزير وزارة أخرى بتوقيعه أو بتوقيع المخول فأن هذا الشكر لا يرتب أي آثار قانونية لعدم وجود سند قانوني بذلك . واستقر رأي مجلس الدولة و وزارة المالية على ان الشكر والتقدير الذي يوجهه الوزير غير المختص لا يرتب الأثر القانوني الذي يرتبه الشكر والتقدير الموجه من الوزير المختص ما لم يلحقه توجيه شكر وتقدير من الوزير المختص [٧].

ونحن نرى ان هذا الأمر يعد قصورا تشريعيا ينبغي على المشرع تداركه ومعالجته لان العمل الإداري يتطلب في بعض الأحيان تعاون مع جهات و وزارات أخرى مما يقتضي تسمية موظف أو عدد من الموظفين للقيام به وهذا يتطلب منهم جهد و وقت إضافي وان وجود حافز مثل كتاب الشكر يدفع الموظف إلى حسن أداء العمل والإخلاص فيه.

ويعد رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة مثل رؤساء الهيئات المستقلة الذي يكون بدرجة وزير ، وزيرا مختصاً لأغراض هذا القانون استناداً لنص المادة (أولا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، وسبق لمجلس الدولة ان ذهب الى ان المقصود بالجهات غير المرتبطة بوزارة هو دوائر الدولة و مؤسساتها وقطاعاتها التي لا يكون الرئيس الأعلى فيها وزيراً، فهي مرتبطة بجهة اعلى من الوزير [٨]. وبصدد هذا الموضوع ذهب مجلس الدولة الى ان الشكر الموجه من أمين بغداد لمنتسبي أمانة بغداد يرتب اثره بمنح القدم[٩].

فضلا عن ذلك للمحافظ صلاحية الوزير المختص في منح كتب الشكر للموظفين العاملين في المحافظة ويرتب ذات الآثار القانونية التي يرتبها الشكر الممنوح من الوزير المختص[١٠].

المطلب الثاني
الآثار القانونية المترتبة على كتاب الشكر وفقاً لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١

سنتناول في هذا المطلب الآثار القانونية المترتبة على كتاب الشكر وفقا لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ و على النحو الاتي:-

أولا : اثر كتاب الشكر على حالة الموظف غير المعاقب أو المعاقب واستنفدت العقوبة اثرها استناداً الى المادة (٢١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ فان توجيه كتاب شكر من مجلس الوزراء أو الوزير أو من يخوله ، يترتب عليه منح الموظف غير المعاقب أو المعاقب واستنفدت العقوبة اثرها قدما لمدة شهر واحد عن كل شكر يوجه له وبما لا تتجاوز مدة القدم ثلاثة اشهر في السنة الواحدة، ويرتب كتاب الشكر اثره بالقدم في سنة العلاوة التي صدر فيها [١١].

ويجب على الإدارة احتساب القدم للموظف من تاريخ استحقاقه

الترفيع وان عدم احتساب القدم للموظف الممنوح كتاب شكر وتقدير وقت استحقاقه يعد خطأ إدارياً لا ينبغي ان يتحمله الموظف ولا يعد أنصافاً وتقديراً لجهوده المبذولة في خدمة العمل الإداري وهذا ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة [١٢].

ورغم عدم تحديد البند (أولا) من المادة (٢١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ ، الأغراض التي يتم بموجبها احتساب القدم ألا انه ينبغي ان تحتسب لأغراض العلاوة والترفيع لان مدة القدم تدخل ضمن المدة المقررة للترفيع استناداً لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨[١٣]، وهذا ما ذهب اليه مجلس الدولة حيث اقر مبدأ ينص على ان الأثر المالي لكتاب الشكر يكون لأغراض العلاوة والترفيع[١٤].

وجدير بالذكر انه يثور تساؤل لدى بعض الإدارات عن إمكانية احتساب كتاب الشكر الموجه للموظف خلال مدة التجربة المنصوص عليها في المادة في الفقرة (١) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل ونحن نرى انه لا يوجد مانع قانوني من احتساب كتاب الشكر للموظف تحت التجربة لعدم وجود نص يمنع ذلك و لان الموظف تحت التجربة يعامل معاملة الموظف المثبت في الحقوق والواجبات .

ثانيا ـ اثر كتاب الشكر على حالة الموظف المعاقب الذي لم تستنفد العقوبة اثرها :اذا كان الموظف معاقبا فان الشكر يلغي عقوبة لفت النظر واذا حصل على شكرين فيلغيان عقوبة الإنذار المفروضة عليه واذا حصل على ثلاثة شكور فاكثر وكان معاقبا بعقوبة اشد من الإنذار فتقلص مدة تأخير ترفيعه شهرا واحدا عن كل شكر وبما لا يزيد على ثلاثة اشهر في السنة[١٥].

أي ان كتاب الشكر الواحد يلغي عقوبة لفت النظر التي لم تستنفد اثرها وكذلك حصول الموظف المعاقب بعقوبة الإنذار التي لم تستنفد اثرها على شكرين يلغيها بمعنى ان اثر كتاب

الشكر بالإلغاء يكون مقتصرا على عقوبتي لفت النظر والإنذار أما ما زاد على عقوبة الإنذار فيمتد اثر كتاب الشكر على التقليل من آثار العقوبة وليس إلغائها.

ان اثر كتاب الشكر على إلغاء العقوبة ينبغي على الإدارة تنفيذه دون استحصال اذن الجهة التي منحته أي ان تطبيق اثر كتاب الشكر يستمد وجوده من نص القانون لان المشرع لو أراد صدور قرار من الوزير لتطبيقه لنص على ذلك، واذا ما حدث وأصدرت الإدارة قرارا بذلك ، فأن قرارها يكون قراراً كاشفا وليس منشئاً[١٦]، وكذلك الحال بالنسبة لأثره في التقليل من آثار العقوبة .

وقد ذهب مجلس الدولة الى ان (يطبق اثر الشكر على العقوبة الانضباطية استناداً الى نص القانون[١٧].

أما في حالة امتناع الإدارة عن ترتيب آثار كتاب الشكر فللموظف اللجوء الى محكمة قضاء الموظفين والطلب منها إلغاء قرار الإدارة السلبي ومنحه الحقوق المترتبة على الشكر والتقدير ، علما ان اثر كتاب الشكر في إلغاء العقوبات الانضباطية وإزالة آثارها يقتصر على المستقبل وليس لها اثر على الماضي[١٨].

وجدير بالذكر ان كتاب الشكر الموجه للموظف بعقد خلال خدمته التعاقدية، لا يرتب أي اثر بعد تثبيته على الملاك الدائم وهذا ما استقر عليه رأي مجلس الدولة [١٩].

ثالثا ـ ان كتاب الشكر له آثار أخرى لم ينص عليها القانون مثل الأثر الذي نصت عليه تعليمات صندوق التعليم العالي رقم (١٢٢) لسنة ١٩٩٩ باحتساب نقاط محددة عن كل كتاب شكر يستلم على اثرها الموظف الممنوح كتاب شكر حوافز مالية [٢٠] ، فضلا عن اثره في تقارير تقييم الأداء حيث تحسب كنقاط ترفع من درجة تقييم الموظف ، كما تعتمد كنقاط مفاضلة عند التنافس على منصب إداري .

وجدير بالذكر ان القضاء الإداري لم يستقر على رأي بشأن الاعتماد على عدد كتب الشكر الحاصل عليها الموظف لتحديد تميز

الموظف أو نزاهته أو عدم ارتكابه مخالفة عند إصدار أحكامه فتارة يستدل القضاء عند إصدار أحكامه على كفاءة وتميز الموظف من عدد كتب الشكر التي سبق ان حصل عليها الموظف في مسيرته الوظيفية [٢١]، وتارة أخرى يذهب الى ان كثرة حصول الموظف على كتب شكر وتقدير خلال حياته الوظيفية لا يحصنه من السلبيات الإدارية[٢٢] . ونرى ان عدم استقرار القضاء الإداري على رأي محدد بصدد هذا الموضوع نابع من اختلاف الوقائع المعروضة أمامه و تنوعها .

كما لا بد من الإشارة الى ان كتاب الشكر من الناحية العملية قد لا يحقق الأهداف المرجوة منه إذا منح لمن لا يستحقه من الموظفين وهو ما يحدث أحياناً بسبب المحسوبية أو المنسوبية أو التضليل في تسبيب منحه ، حيث ترفع المعلومات للجهة المختصة بمنح الشكر باستحقاق موظف ما للشكر بينما هو بعكس ذلك فيكون الشكر في غير محله ، ويتسبب في إحباط الموظفين الآخرين ، وعدم ثقتهم في إجراءات الإدارة .

المبحث الثاني
الاستثناء من القواعد العامة في كتاب الشكر

سبق ان وضحنا ان المادة (٢١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ تعد هي القاعدة العامة المنظمة لكتاب الشكر والآثار المترتبة عليه لكن هناك نصوص في تشريعات أخرى نظمت هذا الموضوع وتعد استثناء من القواعد العامة وعليه سنسلط الضوء في هذا المبحث على هذا الاستثناء حيث سنقسم المبحث الى مطلبين نتناول في الأول كتاب الشكر الممنوح استناداً لقرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٥٥ لسنة ٢٠٠٠ و نخصص المطلب الثاني للبحث في كتاب الشكر الممنوح استناداً لقانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي رقم (١٨) لسنة ٢٠١١ وعلى النحو الاتي :

المطلب الأول

كتاب الشكر الممنوح استناداً لقرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٥٥ لسنة ٢٠٠٠

ان الشكر الذي تناولته المادة (١) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٥٥ لسنة ٢٠٠٠ التي نصت على انه (يرتب الشكر الموجه من رئيس الجمهورية إلى أي منتسب في الدولة قدما لمدة (٦) ستة أشهر لأغراض الترقية، والترفيع والعلاوة وتغيير العنوان الوظيفي، ولمدة سنة واحدة للأغراض نفسها في حالة تكراره) يعد استثناء من الأصل ، و سبق ان وضحنا ان نص البند (أولا) من المادة (٢١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ يرتب قدماً لمدة شهر على الكتاب الموجه من الرئاسة ، في حين ان البند (١) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٥٥ لسنة ٢٠٠٠ جاء بحكم لاحق يتعارض مع نص البند (أولا) من المادة (٢١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ لكونه يرتب على الشكر الموجه من رئيس الجمهورية إلى أي منتسب في الدولة قدماً لمدة (٦) ستة أشهر لأغراض الترقية، والترفيع والعلاوة وتغيير العنوان الوظيفي، ولمدة سنة واحدة للأغراض نفسها في حالة تكراره ، كما انه يسري على جميع منتسبي الدولة بخلاف الشكر المنصوص عليه في البند (أولا) من المادة (٢١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ ، الذي يستثنى من أحكامه منتسبو القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي وجهاز المخابرات الوطني والقضاة وأعضاء الادعاء العام استناداً الى المادة (٢) من القانون .

و رغم وجود رأي قانوني تتبناه وزارة المالية يذهب الى ان قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٥٥ لسنة ٢٠٠٠ يعد معطلا لصدوره في حقبة زمنية يجمع فيها رئيس الجمهورية اكثر من سلطة بيده ، وان المادة (٧٣) من دستور ٢٠٠٥ حددت اختصاصات رئيس الجمهورية ولم يكن من بينها منح الشكر لمنتسبي الدولة [٢٣] ، ألا انه وفقا لقاعدة القانون اللاحق ينسخ القانون السابق

استقر الرأي القانوني في مجلس الدولة على استمرار نفاذية قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٥٥ لسنة ٢٠٠٠ وترتيبه الآثار القانونية المنصوص عليها فيه [٢٤].

كما يقتضي لترتيب آثاره صدوره من رئيس الجمهورية حصراً ، أما اذا صدر ممن يخوله رئيس الجمهورية فلا يرتب آثاره [٢٥].

ويثير قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٥٥ لسنة ٢٠٠٠ عدد من الاستفسارات منها ما يأتي :

اولاً: اذا حصل الموظف على ثلاث كتب شكر في السنة الواحدة وحصل أيضا على كتاب شكر واحد من رئيس الجمهورية في تلك السنة هل يتم احتساب جميع الشكور ام يتم احتساب الشكر الموجه من رئيس الجمهورية فقط؟ وقد ذهب مجلس الدولة بخصوص هذا الاستفسار الى انه لا يمنع الجمع بين القدم الممنوح استناداً الى أحكام المادة (٢١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ والقدم الممنوح استناداً الى قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٥٥ لسنة ٢٠٠٠ حيث ان مدة القدم المترتبة على الشكر الواحد الموجه من رئيس الجمهورية استناداً للقرار المذكور تتجاوز الحد الأعلى لمدد القدم التي تحتسب عن مجموع الشكور الصادرة استناداً الى أحكام المادة (٢١) في السنة الواحدة ، وحيث ان الشكر الموجه من رئيس الجمهورية استناداً الى قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٥٥ لسنة ٢٠٠٠ هو استثناء من القواعد العامة التي تحكم الشكر ويرتب آثاره استناداً الى سنده[٢٦] .

ثانياً: هل يتم احتساب القدم المترتب على كتاب الشكر الموجه من رئيس الجمهورية الى الموظف استناداً الى قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٥٥ لسنة ٢٠٠٠ ، بعدد مرات الشكر ام مرة واحدة خلال حياته الوظيفية ام مرة واحدة خلال الدرجة الوظيفية ؟

ذهب مجلس الدولة بخصوص هذا الاستفسار الى ان المادة (٢١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ تمثل

القواعد العامة لكتاب الشكر وقد حددت الأثر القانوني له بالقدم لمدة شهر ، ولم يضع القانون حكماً خاصاً في حالة التكرار ومقتضى ذلك ان الأثر ذاته يتكرر في حالة التكرار على ان لا يتجاوز هذا التكرار ثلاثة اشهر في السنة . وحيث ان تقييد الأثر القانوني لعدد كتب الشكر التي يمكن احتسابها هو تعبير عن سياسة المشرع في عدم جواز تكرار آثار كتب الشكر الى ما لانهاية لان اصل الخدمة التي تحتسب لغرض الترفيع أو للتقاعد هي خدمة فعلية يقضيها الموظف في العنوان الوظيفي ، وحيث ان منح الشكر من رئيس الجمهورية الى الموظف بحكم مركزه هي حالة استثنائية وحيث ان قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٥٥ لسنة ٢٠٠٠ نص على مدة قدم خاصة في حالة تكرار الشكر مما يدل على توجه إرادة المشرع الى وضع سقف للآثار القانونية لهذا التكرار ، أي ان اثره يتكرر مرة واحدة خلال خدمته الوظيفية [٢٧].

ثالثاً: هل يترتب على الشكر والتقدير الموجه بشكل شفهي من رئيس الجمهورية أو أياً من المخولين قانونا بتوجيه كتب الشكر آثاراً قانونية ، فقد ذهب مجلس الدولة الى ان كتاب الشكر والتقدير هو امر إداري فردي يستلزم تحديد المخاطبين به على وجه الدقة لكونه يرتب آثار قانونية تمس المركز القانوني للموظف وعليه لا يترتب على الشكر والتقدير الموجه بشكل شفهي أي اثر قانوني [٢٨].

ونحن نتفق مع رأي مجلس الدولة بضرورة ان يكون كتاب الشكر مكتوباً لكي يرتب الآثار القانونية ألا أننا نرى ان بإمكان رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو الوزير المختص توجيه كتاب شكر مكتوب الى منتسبي وزارة أو دائرة بعينها دون تحديد الأسماء وذلك لا دائها المتميز وتترتب عليه الآثار القانونية بالنسبة للموظفين المستمرين بالخدمة ولم يكونوا مجازين إجازات طويلة .

وجدير بالذكر ان الأمانة العامة لمجلس الوزراء وفي اكثر من مناسبة اجتهدت في كتبها بشأن الآثار القانونية لكتاب الشكر الموجه من رئيس

الوزراء حيث ترى انه يرتب قدماً لمدة ستة اشهر[٢٩] مستندين تارةً على قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٥٥ لسنة ٢٠٠٠ وتارةً أخرى دون سند قانوني ، وهذا الرأي محل نظر لعدم وجود سند قانوني له ، ولعدم وجود نص يشير الى انتقال صلاحيات رئيس الجمهورية في النظام السابق الى رئيس مجلس الوزراء في النظام الحالي لذا استقر رأي مجلس الدولة على انه يترتب على كتاب الشكر الموجه من دولة رئيس الوزراء الى الموظف قدماً لمدة شهر واحد وبما لا يتجاوز مدة القدم ثلاثة اشهر في السنة الواحدة[٣٠].

المطلب الثاني

كتاب الشكر الممنوح استناداً لقانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي رقم (١٨) لسنة ٢٠١١

ان قانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي رقم (١٨) لسنة ٢٠١١ أشار الى ان الشكر والتقدير الموجه من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء الى رجل الشرطة يرتب قدماً مدته (٦) ستة اشهر[٣١].

ان حكم هذا النص يسري على منتسبي قوى الأمن الداخلي المتمثلين (بالشرطة المحلية وشرطة الحدود والدفاع المدني والمرور والشرطة الاتحادية وشرطة الحراسات وأية تشكيلات أخرى ترتبط بالوزارة) [٣٢]، فهو حكم خاص بهم نظراً لطبيعة الأعمال والواجبات المناطة بهم في حفظ الأمن وتكريس حكم القانون و خدمة المجتمع و المصلحة العامة ، كما يسري هذا القانون على الموظف المدني المعين على ملاك وزارة الداخلية[٣٣] ، ويترتب على كتاب الشكر المذكور قدماً لمدة ستة اشهر يحسب لأغراض العلاوة و الترقية بالنسبة للعسكري ولأغراض العلاوة والترفيع للموظف المدني .

وجدير بالذكر ان قانون الخدمة والتقاعد العسكري رقم (٣) لسنة ٢٠١٠ الذي يسري على منتسبي القوات المسلحة العراقية لم يرد فيه نص يشير الى هذا الحكم ، ونرى ان عدم إيراد مثل هذا النص يعد قصورا تشريعيا ينبغي على المشرع تداركه لان الدور الذي يقوم به منتسبي القوات المسلحة العراقية على نفس

القدر من أهمية دور منتسبي قوى الأمن الداخلي.

الخاتمة

في ختام البحث لابد من أن ندون اهم الاستنتاجات التي توصلنا اليها والتوصيات التي ندعو اليها، وعلى النحو الاتي: -

أولاً: النتائج

١. ان الشكر والتقدير الذي يوجهه الوزير غير المختص لا يرتب الأثر القانوني الذي يرتبه الشكر والتقدير الموجه من الوزير المختص.
٢. ان كتاب الشكر الموجه للموظف بعقد خلال خدمته التعاقدية، لا يرتب أي اثر بعد تثبيته على الملاك الدائم وهذا ما استقر عليه رأي مجلس الدولة .
٣. ان قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٥٥ لسنة ٢٠٠٠ يعد نافذا ويرتب الآثار القانونية المنصوص عليها فيه.
٤. ان المادة (٢١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ تمثل القواعد العامة لكتاب الشكر و ان قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٥٥ لسنة ٢٠٠٠ هو استثناء من القواعد العامة التي تحكم الشكر ويرتب آثاره استناداً الى سنده .
٥. لا يترتب على الشكر الموجه بشكل شفهي اثر قانوني.
٦. يحتسب كتاب الشكر الموجه للموظف خلال مدة التجربة المنصوص عليها في المادة في الفقرة (١) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
٧. اجتهدت الأمانة العامة لمجلس الوزراء في كتبها ان كتاب الشكر الموجه من رئيس الوزراء يرتب قدما لمدة ستة اشهر دون وجود سند قانوني .

ثانياً: المقترحات

١. نقترح على المشرع تنظيم موضوع الآثار القانونية المترتبة على كتاب الشكر الموجه للموظف من الوزير غير المختص ، و تحديد آثاره القانونية بقدم لمدة شهر واحد أو مكافأة مالية في حالة

استنفاده للسقف المحدد للقدم وبما لا يتجاوز مدة القدم شهر في السنة الواحدة ليكون حافزاً للموظف على أداء الأعمال المشتركة مع الجهات الأخرى.

٢. نقترح على مجلس الوزراء تقديم مشروع قانون لمجلس النواب لإلغاء قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٥٥ لسنة ٢٠٠٠ ، وتعديل المادة (٢١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ لتشير على ان كتاب الشكر الموجه من رئيس الجمهورية و رئيس الوزراء يرتب قدما لمدة ستة اشهر، لغرض حسم الجدل القائم حول الموضوع .

٣. نقترح على المشرع إضافة مادة الى قانون الخدمة والتقاعد العسكري رقم (٣) لسنة ٢٠١٠ بذات مضمون المادة (١٤) من قانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي رقم (١٨) لسنة ٢٠١١ ، اسوه بأقرانهم من منتسبي قوى الأمن الداخلي .

الهوامش:ـ

(١) د. غازي فيصل مهدي، تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام،ط٢،٢٠٠٩ ،ص ١٢٩.

(٢) د. اياد عبد اللطيف سالم، كتب الشكر ... وفوضى التوجيه ؟!، مقال منشور بتاريخ ٢٠١٨/٨/٢ على الموقع https://kitabat.com/2018/08/02/ ، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٣/١ الساعة التاسعة مساء .

(٣) تنظر المادة ٤ من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٣٦١ لسنة ١٩٨٣ قرار التزام الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة بوضع خطة سنوية لإعداد الموظفين المطلوب اشتراكهم في الدورات.

(٤) منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٣٥٦ في ٠٣-٠٦-١٩٩١، ص ٨٧.

(٥) منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٨٤٨ في ١٦-١٠-٢٠٠٠، ص ٧٧٢.

(٦) قرار مجلس الدولة رقم ٢٠١٦/٢٠ في ٢٠١٦/٣/١، قرارات وفتاوى مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٦ ، ص٦٨.

(٧) قرار مجلس الدولة رقم ٢٠٠٧/٧٣ في ٢٠٠٧/١٠/١١، قرارات وفتاوى مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠٠٧ ، ص٢١١ ،كتاب وزارة المالية ذي العدد ٨٩٤٠٤ المؤرخ في ٢٠١٢/١١/١١ ، منشور على موقع وزارة المالية. http://www.mof.gov.iq/pages/ar/Annualbooks.aspx

(٨) قرار مجلس الدولة رقم ٩٨٧/١ في ١٥/١/ ١٩٨٧، أشار اليه د.غازي فيصل مهدي ،شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ ، موسوعة القوانين العراقية ،٢٠٠٦،ص٣.

(٩) قرار مجلس الدولة رقم ٢٠١٤/٤٦ في ٢٠١٤/٤/١٠، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٤، ص٩٣.

(١٠) قرار مجلس الدولة رقم ٢٠١٤/٨٠ في ٢٠١٤/٧/٩، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٤، ص٩٣.

(١١) قرار مجلس الدولة رقم ٢٠١٣/٣٠ في ٢٠١٣/٤/٩، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٣، ص٨٠.

(١٢) قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة رقم ٢٠١٢/٤٢٧ في ٢٠١٢/١١/٢٢، قرار منشور على الموقع https://moj.gov.iq/view.343/.

(١٣) ينظر المادة (٥) والفقرة (ب) من البند ثانيا من المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨.

(١٤) قرار مجلس الدولة رقم ٢٠١١/٣٩ في ٢٠١١/٤/١٧، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١١، ص١١٥.

(١٥) ينظر نص البند (ثانيا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ .

(١٦) د.غازي فيصل مهدي ، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤٣ لسنة ١٩٩١ المعدل ،ط١، مصدر سابق ،ص ٩٩.

(١٧) قرار مجلس الدولة رقم ٢٠١٥/٦٨ في ٢٠١٥/٧/٦، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٥، ص٩٣.

(١٨) د.عثمان سلمان غيلان العبودي ، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ،ط١، موسوعة القوانين العراقية ،٢٠١٠ ، ص٢٩١.

(١٩) قرار مجلس الدولة رقم ٢٠١٦/٧٧ في ٢٠١٦/٨/٩، قرارات وفتاوى مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٦، ص١٨٠، قرار مجلس الدولة رقم ٢٠١٦/٧٤ في ٨/٧/ ٢٠١٦ ، قرارات وفتاوى مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٦، ص ١٧٦.

(٢٠) ينظر نص الفقرة (٥) من البند (ثالثا) من المادة ١٢ من تعليمات صندوق التعليم العالي رقم (١٢٢) لسنة ١٩٩٩.

(٢١) جاء في حيثيات قرار ٢٤/انضباط/تمييز/٢٠٠٦ في٢٠٠٦/٢/ (وحيث ان المدعية (المميزة) ... خدماتها في المصرف متميزة من خلال الشكر الموجه اليها لذلك كان على مجلس الانضباط العام ان يتعمق في التحقيق والاطلاع على الاسباب والدوافع الحقيقية لنقلها غيرالمبرر ...) ، منشور في قرارات وفتاوى مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٦، ص ٣٤٠.

(٢٢) ١٥٧/ انضباط /تمييز ٢٠١١ في ٢٠١١/٤/٢١، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١١، ص٢٦٧.

(٢٣) كتاب وزارة المالية ذي العدد ٥٣٣٧٣/٦٦/٨٠٢ المؤرخ في ٢٠١٠/١٠/١٩ ، تمت الإشارة اليه في قرار مجلس الدولة رقم ٢٠١٣/١٧ في ٢٠١٣/٢/٥ ، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٣، ص٥٣.

[٢٤] قرار مجلس الدولة رقم ٢٠١٣/١٧ في ٢٠١٣/٢/٥ ، قرارات وفتاوى مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٦، ص٥٤.

[٢٥] قرار مجلس الدولة رقم ٢٠١٨/٨ في ٢٠١٨/١/١٥ ، قرارات وفتاوى مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٨، ص٥٣.

[٢٦] قرار مجلس الدولة رقم ٢٠١٩/٨١ في ٢٠١٩/٩/٣٠ ، قرارات وفتاوى مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٩، ص٢٠٩.

[٢٧] قرار مجلس الدولة رقم ٢٠١٩/٨١ في ٢٠١٩/٩/٣٠ ، قرارات وفتاوى مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٩، ص٢١٠.

[٢٨] قرار مجلس الدولة رقم ٢٠١٩/٥٤ في ٢٠١٩/٦/١٧ ، قرارات وفتاوى مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٩، ص١٣٨.

[٢٩] كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء ق/٢/٦/١٠٦/٢٣٨٣ المؤرخ في ٢٠١١/١/٢٠ ، كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء ق/٢/٥/٢٧/٧٦٤٧ المؤرخ في ٢٠٢٠/٣/١١ .

[٣٠] قرار مجلس الدولة رقم ٢٠١١/٣٨ في ٢٠١١/٤/١٧ ، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١١، ص١١٣. كذلك قرار محكمة قضاء الموظفين رقم ٢٠٢١/٢٢٧ في ٢٠٢١/٣/٨ قرار غير منشور الذي ردت فيه المحكمة دعوى المدعي الذي يطلب تصويب الامر الجامعي المتضمن احتساب قدم لمدة شهر عن كتاب شكر موجه من رئيس مجلس الوزراء وجعله ستة اشهر استنادا لكتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء حيث استندت المحكمة الى البند أولا من المادة (٢١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

[٣١] ينظر المادة (١٤) من قانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي رقم (١٨) لسنة ٢٠١١ .

[٣٢] ينظر المادة (١/ ثانيا) من قانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي رقم (١٨) لسنة ٢٠١١ .

[٣٣] ينظر المادة (٣) من قانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي رقم (١٨) لسنة ٢٠١١ .

المصادر

اولاً : الكتب

١. د.عثمان سلمان غيلان العبودي ، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤٣ لسنة ١٩٩١ المعدل ،ط١، موسوعة القوانين العراقية ،٢٠١٠ .

٢. د. غازي فيصل مهدي، الاثار القانونية للشكر على مركز الموظف ، تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام،ط،٢٠٠٩ .

٣. د.غازي فيصل مهدي ،شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ ، موسوعة القوانين العراقية ،٢٠٠٦.

ثانيا: المقالات

١. د.اياد عبد اللطيف سالم، كتب الشكر ... وفوضى التوجيه ؟!، مقال منشور بتاريخ ٢٠١٨/٨/٢ على الموقع https://kitabat.com/2018/08/02/ ،

ثالثاً: التشريعات

أ ـ القوانين

١. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ .

٢. قانون رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المنشور في الوقائع العراقية (٤٠٧٤) في ٢٠٠٨/٥/١٢.

٣. قانون الخدمة والتقاعد العسكري رقم (٣) لسنة ٢٠١٠.

٤. لقانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي رقم (١٨) لسنة ٢٠١١.

ب ـ التعليمات

١. تعليمات صندوق التعليم العالي رقم (١٢٢) لسنة ١٩٩٩

ج ـ القرارات

١. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٣٦١ لسنة ١٩٨٣

٢. قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٥٥ لسنة ٢٠٠٠

د ـ كتب الأمانة العامة لمجلس الوزراء و اعمامات وزارة المالية.

١. كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء ق/٢/٦/١٠٦/٢٣٨٣ المؤرخ في ٢٠١١/١/٢٠

٢.كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء ق/٢/٥/٢٧/٧٦٤٧ المؤرخ في ٢٠٢٠/٣/١١ .
٣.كتاب وزارة المالية ذي العدد ٨٩٤٠٤ المؤرخ في ٢٠١٢/١١/١١ .

هـ ـ فتاوى مجلس الدولة وقراراته

١. دليل التشريعات القانونية الخاصة بالوظيفة العامة، مطبعة الوقف الحديثة،٢٠١١.
٢. قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٧.
٣. قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨.
٤. قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١١.
٥. قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٢.
٦. قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٣.
٧. قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٤.
٨. قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٥.
٩. قرارات وفتاوى مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٦.
١٠. قرارات وفتاوى مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٧.
١١. قرارات وفتاوى مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٨.
١٢. قرارات وفتاوى مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٩.

رابعا ـ المصادر الالكترونية

١. موقع وزارة المالية http://www.mof.gov.iq/pages/ar/Annualbooks.aspx