اثر كتب الشكر والتقدير الممنوحة من رئيس مجلس الوزراء

(دراسة بين النص القانوني والاجتهاد الإداري)

أ.م.د. أقبال عبد العباس يوسف
كلية القانون–جامعة المثنى

الكلمات المفتاحية: شكر ، رئيس مجلس الوزراء، سلطة

الملخص:

تعد كتب الشكر والتقدير من الأدوات القانونية والإدارية المهمة التي تترك أثرا مباشرا على مسيرة الموظف العام، وتصدر هذه الكتب تقديرا لجهود استثنائية أو اداء متميز يساهم في تطوير العمل الاداري، وتجد كتب الشكر والتقدير أساسها القانوني في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل، وقرار مجلس قيادة الثورة(المنحل) رقم (155) لسنة 2000، اذ يترتب على منح كتب الشكر والتقدير منح قدم وظيفي أو الغاء العقوبة الانضباطية أو التقليص من اثارها.

ولقد اثارت مسالة منح كتب الشكر والتقدير من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء خاصة اختلافا في الرأي بين الامانة العامة لمجلس الوزراء ومجلس الدولة العراقي في تحديد الاثر القانوني المترتب عليها اضافة إلى دور وزارة المالية العراقية في هذا الشأن، وللوقوف على تلك الاختلافات ارتأينا ان نتناول في بحثنا اثر كتب الشكر والتقدير الممنوحة من رئيس مجلس الوزراء ومدى تعارض اجتهادات الامانة العامة لمجلس الوزراء مع نصوص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ومع مبدأ تدرج القواعد القانونية.

وقد توصلنا في بحثنا إلى العديد من النتائج والمقترحات منها ضرورة تعديل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام والغاء العمل بقرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 155 لسنة 2000.

المقدمة:

اولا: موضوع البحث

تعد كتب الشكر والتقدير من الوسائل التي تسعى الإدارة من خلالها إلى تحفيز الموظف العام على القيام بأعماله بصورة متميزة، اذ ترتب كتب الشكر اثرين مادي ومعنوي، يتمثل الاثر المادي اما بمنح القدم الوظيفي لمدة شهر واحد عن كل كتاب شكر لتقليص المدد القانونية المطلوبة للعلاوة والترفيع، أو قد ترتب اثارها على

بعض العقوبات الانضباطية سواء بإلغائها أو بتقليص مددها، فيما يتمثل جانبها المعنوي في بث روح المثابرة للموظف أمام زملاؤه ويكون حافز لتشجيع بقية الموظفين على القيام بأعمالهم الوظيفية على اتم وجه، ويعد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل هو الاساس القانوني لمنح كتب الشكر والتقدير وكذلك قرار مجلس قيادة الثورة(المنحل) رقم 155 لسنة 2000.

وعلى الرغم من وجود عدة دراسات متعددة لكتب الشكر والتقدير وجمعها بحوث ودراسات علمية متميزة، الا أننا نحاول في هذا البحث مناقشة اثر كتب الشكر والتقدير الممنوحة من السيد رئيس الوزراء مجلس ومدى تعارضها مع مبدا تدرج القواعد القانونية.

ثانيا: منهجية البحث:

سنتبع في كتابة البحث المنهج التحليلي للنصوص القانونية المنظمة لكتب الشكر والتقدير وقرارات مجلس الدولة واعمامات الامانة العامة لمجلس الوزراء.

ثالثا: مشكلة البحث:

تدور مشكلة البحث حول الأسئلة الاتية:

1- هل هناك تعارض بين قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل واعمامات الامانة العامة لمجلس الوزراء حول اثر كتب الشكر والتقدير التي تصدر من رئيس الوزراء بالاستناد إلى قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 155 لسنة 2000.
2- اذا كان الموظف معاقبا بعقوبة انضباطية، فما هو الاثر الذي يرتبه كتاب الشكر من رئيس الوزراء على تلك العقوبة.
3- اذا حصل الموظف على اكثر من كتاب شكر خلال السنة الواحدة ومن جهات مختلفة ممن اجاز لهم القانون منح كتب الشكر، كيف يتم احتساب تلك الكتب.

رابعا: الدراسات السابقة:

1- تغريد ناصر حسين: الأحكام القانونية للشكر في القانون العراقي(دراسة مقارنة)،رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء،2017.

وفي الرسالة اعلاه تطرقت الباحثة إلى كتب الشكر والتقدير الصادرة من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ضمن الجهات المختصة بمنح كتب الشكر دون الخوض بمدى تعارض الاعمامات الصادرة من مجلس الوزراء مع قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل بصورة تفصيلية ودون مناقشة الاعمامات وكتب وزارة المالية وقرارات مجلس الدولة العراقي.

2- ورود محمد جابر: القصور التشريعي في احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل، رسالة ماجستير،جامعة النهرين،2023.

وفي رسالتها ناقشت الباحثة القصور في بعض نصوص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل ولم تتطرق الى التعارض بين القانون

المذكور مع اعمامات الامانة العامة لمجلس الوزراء وكتب وزارة المالية وقرارات مجلس الدولة العراقي.

3- رفقة عبد الناصر نعمة: حدود سلطة الإدارة في فرض والغاء العقوبة الانضباطية(دراسة مقارنة)،كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك،2023.

وفي مضمون الرسالة تطرقت الباحثة إلى الجهات الإدارية المختصة بفرض العقوبة الانضباطية وإلغائها حسب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل والحالات التي تسمح للادارة بالغاء تلك العقوبات وبينت من ضمن تلك الحالات هي منح كتب الشكر والتقدير.

4- د.مروة موفق مهدي:كتب الشكر في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد (1)، مجلد (12)، جزيران،2021.

تطرقت الباحثة في بحثها الى كتب الشكر والتقدير والجهات المختصة بمنحها والاساس القانوني في ذلك دون الخوض بصورة تفصيلية في التعارض بين قانون الانضباط واعمامات الامانة العامة لمجلس الوزراء اضافة الى قرارات مجلس الدولة وكتب وزارة المالية في هذا الشأن.

5- د.ماجد نجم عيدان الجبوري ود.احمد خورشيد حميدي المفرجي: الاثار القانونية للشكر والتقدير على موظف الخدمة الجامعية، بحث منشور في مجلة جامعة كركوك للدراسات الانسانية،العدد (1)، المجلد (6)، السنة السادسة.

ناقش الباحثان اثر كتب الشكر على فئة محدودة من الموظفين وهم فئة موظفي الخدمة الجامعية ولم يتطرق الباحثان الى التناقض والتعارض بين قانون الانضباط رقم 14 لسنة 1991 المعدل مع اعمامات مجلس الوزراء وقرارات مجلس الدولة العراقي في هذا الشأن.

بينما نحاول من خلال بحثنا مناقشة اعمامات الامانة العامة لمجلس الوزراء بصورة تفصيلية وبيان مدى تعارضها مع قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل ومخالفة ذلك لمبدأ تدرج القواعد القانونية مع تحليل قرارات مجلس الدولة وكتب وزارة المالية في هذا الشأن، كذلك تحديد مدى صحة الاجتهادات التي وردت في اعمامات مجلس الوزراء التي ارتكزت على قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 155 لسنة 2000 ليكون السند القانوني لتلك الاجتهادات، ونحاول من خلال تلك التحليلات ايجاد المقترحات والحلول المناسبة لاثر كتب الشكر والتقدير الممنوحة من رئيس مجلس الوزراء وبذلك يختلف بحثنا في مضمونه ونتائجه عما ورد في الدراسات السابقة اعلاه.

خامسا: خطة البحث:

سنقسم البحث على مبحثين نتناول في المبحث الأول تعريف كتاب الشكر وخصائصه على مطلبين، اما المبحث الثاني سنخصصه لسلطة رئيس الوزراء في منح كتب الشكر

والتقـدير، تتقـدم البحـث مقدمـة تتنـاول موضـوع البحـث واهميتـه ومشـكلته وخطتـه، وخاتمة تتضمن اهم النتائج والتوصيات.

المبحث الأول: مفهوم كتاب الشكر والتقدير

تمـنح الإدارة الموظـف العـام كتـاب شـكر تقـديرا لتميـزه وابداعـه عـن بقيـة زملائـه في اداء مهامـه الوظيفيـة والمشـرع لـم يقيـد الإدارة بأسـباب معينـة لمـنح كتـب الشـكر وانمـا تركهـا لسـلطتها التقديريـة وفـق مـا تـراه مناسـبا، وتشـكل كتـب الشـكر أهميـة خاصـة بالنسـبة للموظـف لمـا ترتبـه مـن اثـر وظيفـي يتمثـل بمـنح القـدم لاغـراض العـلاوة والترفيـع التي ترتبط بالجوانب المالية للموظف العام اضافة إلى اثره المعنوي.

ولغـرض دراسـة كتـاب الشـكر سنقسـم المبحـث علـى مطلبـين، نخصـص الأول لتعريـف كتـاب الشـكر وخصائصـه، بينمـا نتنـاول في الثـاني الجهـات المختصـة بمـنح كتـاب الشـكر حسب القوانين ذات العلاقة.

المطلب الأول: تعريف كتاب الشكر والتقدير وخصائصه

لغـرض معرفـة معنى كتـاب الشـكر ومـا هي خصائصـه التي يتميز بهـا سنقسـم المطلـب على فـرعين، الأول عـن تعريـف كتـاب الشـكر لغـة واصـطلاحا امـا الفـرع الثـاني سـنتناول فيـه خصائص كتاب الشكر.

الفرع الأول: تعريف كتاب الشكر والتقدير:

اولا: التعريـف لغـة: للخـوض في تعريـف كتـاب الشـكر لغـة، لا بـد مـن البحـث في التعريـف اللغوي لكلمة (كتاب) وكلمة (الشكر).

(كتـــب) مـــن بـــاب (نصـــر) و (كتابـــا) و(كتابـــة) والكتـــاب هـــو الفـــرض والحكـــم والقـدر([1])،ويعـرف الكتـاب لغـة بأنـه: محـرر مكتـوب علـى نمـط معـين يتضـمن معنـى ويختلـف حجمـه حسـب موضـوعه وتسـتعمل هـذه اللفظـة في صـيغ قانونيـة متعـددة منهـا كتـاب وزاري ويقصـد بـه كتـاب يبعـث بـه احـد الـوزراء الـى هيئـة رسـمية او الـى شـخص مسمى يكون مضمونه قرارا قد اتخذه([2]).

امـا كلمـة (شـكر)، فيرجـع اصـل لفـظ كلمـة الشـكر إلى الجـذر (ش ك ر) وهـو الثنـاء على الانسـان والاعتـراف بجميلـه والشـكر هـو اظهـار النعمـة بـالقول أو الفعـل، ويعني الشـكر الرضا باليسير([3]).

ثانيا: تعريف كتاب الشكر والتقدير اصطلاحا:

عـادة مـا يـتم تنظـيم الأمـور الإداريـة في التشـريعات المتعلقـة بالوظيفـة العامـة، وبـالرجوع إلى تلـك التشـريعات نجـد انهـا لـم تتجـه إلى تعريـف كتـاب الشـكر والتقـدير وانمـا حـددت فقط الجهات المختصة بمنحه والاثر المترتب على منح كتب الشكر والتقدير([4]).

امـا القضـاء الاداري متمثـل بمجلـس الدولـة العراقي فلـم يضـع تعريـف لكتـاب الشـكر والتقـدير وانمـا اورد فقـط النصـوص المتعلقـة بكتـب الشـكر والتقـدير الـواردة في قـانون انضـباط مـوظفي الدولـة والقطـاع العـام رقـم 14 لسـنة 1991 المعـدل والجهـات المختصـة بمنحه والاثار المترتبة عليه([5]).

اما الفقه فقد اتجه إلى تعريفه بأنه (الجزاء المادي أو المعنوي القائم على قيام الموظف العام بتحسين اداء اعماله ووصوله لحد الابداع والابتداع واعداد البحوث والدراسات لمواكبة مقتضيات الحاجة الفعلية للمجتمع والدولة)([6]). أو هو(ذلك التكريم المعنوي للموظف المتميز في اداء اعماله الوظيفية)([7])، وذهب اخر إلى تعريفه بأنه (قرارات ادارية ذات طابع معنوي تصدرها الجهة المختصة للاشادة بجهود الموظف أو تكريمه على انجاز معين أو التزام وظيفي متميز)([8]). وهناك من الفقه الاداري من تطرق إلى كتاب الشكر والتقدير عند الاشارة إلى العقوبات الانضباطية أو عند الاشارة إلى اثر كتب الشكر كحالة من الحالات التي تؤدي إلى منح الموظف قدما ليرتب اثر مالي على العلاوة أو الترفيع([9]).

ومن الباحثين من ذهب إلى تعريفه بأنه (تشجيع الموظفين لعمل واجبات الوظيفة بشكل جيد وصرف اكبر قدرة وتشجيعهم على تطوير الدوائر التي يعملون فيها)([10]).ومنهم من ذهب إلى تعريفه بأنه (عبارة عن افصاح الإدارة عن ارادتها المنفردة بقصد التعبير عن رضاها عن الاداء الوظيفي لاحد الموظفين والذي من شأنه احداث اثر قانوني معين يتمثل اما بالغاء العقوبة الانضباطية أو التقليل من اثارها أو التأثير في الدرجة المالية للموظف بما يمنحه من قدما يميزه عن اقرانه)([11]).

ومن جانبنا نعرف كتاب الشكر والتقدير بأنه قرار اداري تصدره الجهة الادارية المختصة لتكريم الموظف نتيجة لعمل متميز او جهود استثنائية تتجاوز واجباته الوظيفية لتحفيز الموظفين في تحسين مستواهم الوظيفي ورفع الروح المعنوية لديهم.

الفرع الثاني: خصائص كتب الشكر والتقدير:

1- انه عمل قانوني صادر بالارادة المنفردة للادارة ومن الجهة المختصة قانونا بأصداره([12]) تتوافر فيه جميع اركان وعناصر القرار الاداري وهو قرار بسيط ومكتوب([13]).
2- يعد كتاب الشكر والتقدير كتابا مؤثرا يرتب اثار قانونية([14]) اذا صدر عن الجهات المختصة بأصداره وهم (رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الوزراء، الوزير أو من يخوله)([15])، ويكون له اثر معنوي اذا صدر من غيرهم مثل كتب الشكر والتقدير التي تصدر من العميد أو مساعدي رئيس الجامعة([16]).
3- يعد كتاب الشكر والتقدير من الكتب التي تقبل التكرار للاستفادة منها خلال السنة الوظيفية الواحدة وبما لا يزيد عن ثلاثة كتب([17])، وما زاد عن ذلك يكون له تأثير معنوي يعبر عن كفاءة الموظف واعماله المتميزة.
4- تعد كتب الشكر والتقدير تعبير عن ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية في منح الموظف كتاب الشكر والتقدير وبالتالي فهي غير ملزمة بمنح موظفيها كتب الشكر والتقدير ما لم يلزمها القانون بذلك([18]).
5- تعد كتب الشكر والتقدير من الكتب التي يتحدد نطاق سريانها على اشخاص محددين وهم الموظفين العموميين الذي يشترط فيهم العمل بصفة دائمة في مرفق عام تديره الدولة أو احد الاشخاص المعنوية العامة وان يتم تعيينهم من السلطة المختصة بذلك وفق القانون([19]).

6- يعد كتاب الشكر والتقدير من الاختصاصات التي تقبل التفويض سواء بالتوقيع او التفويض بالاختصاص لتخفيف الاعباء عن صاحب الاختصاص الاصيل([20]).

7- يعد كتاب الشكر والتقدير من الكتب الوقتية التي ترتب اثارها بصدورها أو في وقت استحقاق الموظف للعلاوة أو الترفيع([21]).

المطلب الثاني: الجهات المختصة بمنح كتب الشكر

سنتولى في هذا المطلب البحث في الجهات المختصة بمنح كتب الشكر والتقدير حسب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل وبالشكل الاتي:

1- رئيس الجمهورية:

يعد رئيس الجمهورية([22]) من الجهات التي منحها القانون صلاحية منح كتب الشكر والتقدير إلى الموظف العام وسواء كان الموظف مدنيا ام عسكريا ويمتد النطاق الجغرافي لصلاحيته في منح كتب الشكر إلى جميع الموظفين داخل العراق وخارجه كالسفراء (موظفي الخدمة الخارجية).

وقد اختلفت الاراء بين الجهات المختصة حول الاثر القانوني الذي يترتب على كتب الشكر والتقدير التي يمنحها رئيس الجمهورية لاي موظف في الدولة، هل يرتب قدما لمدة شهر واحد استنادا إلى المادة(21/ اولا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل ام يرتب قدما لمدة ستة اشهر استنادا إلى قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 155 لسنة 2000، استنادا إلى قاعدة اللاحق ينسخ السابق، وللاجابة على هذا الاختلاف نستعرض قرارات مجلس الدولة العراقي مع كتب وزارة المالية العراقية لتحديد الاثر القانوني للكتب الممنوحة من السيد رئيس الجمهورية.

حيث جاء في قرار مجلس الدولة المرقم (2013/17) بأنه (يطلب مجلس النواب بكتابه المرقم (8532/7/1) في 2012/7/9) الرأي من مجلس الدولة استنادا إلى احكام البند (اولا) من المادة(6) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل في شأن الاثار المترتبة على كتاب الشكر الموجه من فخامة رئيس الجمهورية للموظفين، ترى وزارة المالية بكتابها المرقم (53373/66/802) في 2010/10/19 بأن المادة (21) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل بالقانون رقم (5) لسنة 2008 نصت على انه (اذا وجه للموظف شكر من الرئاسة أو مجلس الوزراء أو الوزير أو من يخوله ولم يكن معاقبا أو كان معاقبا واستنفذت العقوبة اثرها فيمنح قدما لمدة شهر واحد عن كل شكر يوجه له وبما لا تتجاوز مدة القدم ثلاثة اشهر في السنة الواحدة)، وان المادة المذكورة انفا حددت الجهات المخولة بمنح الشكر للموظف لذلك فأن المبدأ العام ان الشكر يترتب عليه قدما لمدة شهر واحد فقط وان قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 155 لسنة 2000صدر في زمن كان رئيس الجمهورية يمتلك اكثر من سلطة في حين ان المادة (73) من دستور العراق لسنة 2005 حددت صلاحيات رئيس الجمهورية ولم يرد من بينها صلاحية منح الشكر لمنتسبي

الدولة الذي يترتب عليه قدما لمدة تزيد على المدة المنصوص عليها في المادة (21) من القانون انف الذكر لذلك ترى هذه الوزارة ان القرار المذكور انفا يعد (معطلا)، حيث ان الفقرة (اولا) من المادة (21) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل نصت على (اذا وجه للموظف شكر من الرئاسة أو مجلس الوزراء أو الوزير أو من يخوله ولم يكن معاقبا أو كان معاقبا واستنفذت العقوبة اثرها فيمنح قدما لمدة شهر واحد عن كل شكر يوجه له وبما لا تتجاوز مدة القدم ثلاثة اشهر في السنة الواحدة)،ونص قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 155 لسنة 2000 على (يرتب الشكر الموجه من رئيس الجمهورية إلى اي منتسب في الدولة قدماً لمدة (6) ستة اشهر لاغراض الترقية والترفيع والعلاوة، وتغيير العنوان الوظيفي ولمدة سنة واحدة للاغراض نفسها في حالة تكراره) وحيث ان البند المذكور انفا جاء بحكم لاحق يتعارض مع حكم الفقرة (اولا) من المادة (21) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل، وتأسيسا على ما تقدم يرى المجلس ((يترتب على الشكر الموجه من رئيس الجمهورية إلى اي منتسب في الدولة قدماً لمدة (6) ستة اشهر لاغراض الترقية والترفيع والعلاوة، وتغيير العنوان الوظيفي ولمدة سنة واحدة للاغراض نفسها في حالة تكراره)([23]).

وبالرغم من اننا نتفق مع ما جاء في كتاب وزارة المالية بخصوص الاثر الذي يرتبه كتاب الشكر والتقدير الممنوح من رئيس الجمهورية حسب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل، الا انه لنا الملاحظات الاتية:

1- ان الدستور لا يتناول في نصوصه الامور التفصيلية وانما يتناول فقط المبادئ العامة ويترك الامور التفصيلية الى القانون والانظمة والتعليمات.
2- ان الدستور يتطرق الى الصلاحيات التي تنظم العلاقات بين سلطات الدولة، وعادة ما تكون تلك الصلاحيات ومنها صلاحيات رئيس الجمهورية ذات طابع سيادي ولا شأن لها بالوظيفة العامة لكون القوانين هي من تتكفل بذلك.
3- لا تعد كتب الشكر والتقدير من الصلاحيات السيادية التي تتطلب تنظيمها في الدستور.
4- ان الدساتير العراقية السابقة لم تتطرق الى صلاحية رئيس الجمهورية في منح كتب الشكر والتقدير وانما نظمتها القوانين ذات العلاقة،وبهذا لا يعد عدم ذكر

وفي قرار اخر جاء فيه (يستوضح ديوان رئاسة الجمهورية بكتابه المرقم ب(ذ.و/3482/62) في 2017/12/18 الرأي من مجلس الدولة استنادا إلى احكام البند (خامسا) من المادة (6) من قانون المجلس رقم 65 لسنة 1979 في شأن الاثر المترتب على الشكر الموجه له من رئيس الجمهورية بمنح الشكر إلى اي منتسب في الدولة ام ان الشكر يقتضي ان يكون بتوقيع رئيس الجمهورية حصرا، وحيث ان الفقرة (اولا) من المادة (21) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 نصت على: ((اذا وجه للموظف شكر من الرئاسة أو مجلس الوزراء أو الوزير أو من يخوله ولم يكن معاقبا أو كان معاقبا واستنفذت العقوبة اثرها فيمنح قدما لمدة

شهر واحد عن كل شكر يوجه له وبما لا تتجاوز مدة القدم ثلاثة اشهر في السنة الواحدة))، وحيث ان البند (اولا) من قرار مجلس قيادة الثورة(المنحل) رقم 155 لسنة 2000 في 2000/9/28 نص على: ((يرتب الشكر الموجه من رئيس الجمهورية إلى اي منتسب في الدولة قدماً لمدة (6) ستة اشهر لأغراض الترقية والترفيع والعلاوة، وتغيير العنوان الوظيفي ولمدة سنة واحدة للأغراض نفسها في حالة تكراره))، وتأسيسا على ما تقدم من اسباب، يرى المجلس: لا يرتب الشكر الموجه ممن خوله رئيس الجمهورية إلى اي منتسب في الدولة قدما لمدة (6) اشهر لاغراض الترقية والترفيع والعلاوة وتغيير العنوان الوظيفي)([24]).

وفي قرار اخر لمجلس الدولة جاء فيه (يطلب رئيس ديوان رئاسة الجمهورية بالكتاب المرقم ب(ذ.و/1/62/228) في 2019/1/15 الرأي من مجلس الدولة استنادا إلى احكام البند (اولا) من المادة (6) من قانون المجلس رقم (65) لسنة 1979 في شأن الحالتين الاتيتين:الحالة الاولى:اذا حصل الموظف على ثلاثة كتب شكر في السنة الواحدة وحصل ايضا على كتاب شكر من واحد من رئيس الجمهورية في تلك السنة، هل يتم احتساب جميع التشكرات ام يتم احتساب الشكر الموجه من رئيس الجمهورية فقط.

ترى وزارة المالية بكتابها المرقم ب(6420) في 2019/3/25 ان قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (155) لسنة 2000 ينصرف إلى الشكر الموجه من رئيس الجمهورية إلى اي منتسب في الدولة ولم يتضمن الاشارة إلى فئات اخرى، وقد صدر في الوقت الذي كان فيه رئيس الجمهورية يملك اكثر من سلطة، وان المادة (73) من الدستور حددت صلاحيات رئيس الجمهورية ولم يرد من بينها منح الشكر لمنتسبي الدولة، وبذلك يكون قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المذكور انفا معطلا، حيث ان الفقرة (اولا) من المادة (21) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 تنص على (اذا وجه للموظف كتاب شكر من الرئاسة أو مجلس الوزراء أو الوزير أو من يخوله ولم يكن معاقبا أو كان معاقبا واستنفذت العقوبة اثرها فيمنح قدما لمدة شهر واحد عن كل شكر يوجه له وبما لا تتجاوز مدة القدم ثلاثة اشهر في السنة الواحدة)،وحيث ان البند (اولا) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (155) في 2000/9/28 ينص على (يرتب الشكر الموجه من رئيس الجمهورية إلى اي منتسب في الدولة قدماً لمدة (6) ستة اشهر لاغراض الترقية والترفيع والعلاوة، وتغيير العنوان الوظيفي ولمدة سنة واحدة للأغراض نفسها في حالة تكراره).وحيث ان المادة (130) من الدستور تنص على (تبقى التشريعات النافذة معمولا بها ما لم تلغ أو تعدل وفقا لاحكام هذا الدستور)، وحيث ان مدة القدم المترتبة عن الشكر الموجه من رئيس الجمهورية تختلف عن مدة القدم المترتبة على الشكر الموجه استنادا إلى احكام المادة (21) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المذكور انفا.....حصل على ثلاثة تشكرات فأكثر وكان معاقبا بعقوبة اشد من الانذار فتقلص مدة تأخير ترفيعه شهرا واحدا عن كل شكر وبما لا يزيد على ثلاثة اشهر في السنة)،وحيث ان النص المذكور انفا يمثل قواعد عامة في الشكر وقد حدد الاثر القانوني له بالقدم لمدة شهر

ولم يضع القانون حكما خاصا في حالة التكرار ومقتضى ذلك ان يتكرر الاثر ذاته في حالة التكرار على ان لا يتجاوز هذا التكرار ثلاثة اشهر في السنة، وحيث ان تقييد الاثر القانوني لعدد كتب الشكر يمكن احتسابها هو تعبير عن سياسة المشرع في عدم جواز تكرار اثار كتب الشكر إلى ما لا نهاية لان اصل الخدمة التي تحتسب لغرض الترفيع أو التقاعد هي خدمة فعلية يقضيها الموظف في العنوان الوظيفي، وحيث ان البند (اولا) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 155 في 2000/9/28 ينص على (يرتب الشكر الموجه من رئيس الجمهورية إلى اي منتسب في الدولة قدماً لمدة (6) ستة اشهر لاغراض الترقية والترفيع والعلاوة، وتغيير العنوان الوظيفي ولمدة سنة واحدة للاغراض نفسها في حالة تكراره).وحيث ان المادة (130) من الدستور تنص على (تبقى التشريعات النافذة معمولا بها ما لم تلغ أو تعدل وفقا لاحكام هذا الدستور، وحيث ان المادة (67) من الدستور قضت بأن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن يمثل سيادة البلاد، وحيث ان منح الشكر للمنتسب من رئيس الجمهورية بحكم مركزه القانوني هي حالة استثنائية، وحيث ان نص قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) المذكور انفا على مدة قدم خاصة في تكرار الشكر إنما يعبر عن قصد المشرع في وضع سقف للآثار القانونية لهذا التكرار، وتأسيسا على ما تقدم من أسباب يرى المجلس: يرتب الشكر الموجه من رئيس الجمهورية إلى اي منتسب في الدولة قدماً لمدة (6) ستة اشهر لأغراض الترقية والترفيع والعلاوة، وتغيير العنوان الوظيفي ولمدة سنة واحدة للأغراض نفسها في حالة تكراره ولمرة واحدة خلال الخدمة الوظيفية)([25]).

وفي كتاب لوزارة المالية جاء فيه (اذا وجه للموظف كتاب شكر من الرئاسة أو مجلس الوزراء أو الوزير أو من يخوله ولم يكن معاقبا أو كان معاقبا واستنفذت العقوبة اثرها فيمنح قدما لمدة شهر واحد عن كل شكر يوجه له وبما لا تتجاوز مدة القدم ثلاثة اشهر في السنة الواحدة)..... ب-اما بخصوص الشكر الموجه من قبل رئيس الجمهورية:

فأن الموضوع محكوم بقرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (155) لسنة 2000 والمتضمن (يرتب الشكر الموجه من رئيس الجمهورية إلى اي منتسب في الدولة قدماً لمدة (6) ستة اشهر لاغراض الترقية والترفيع والعلاوة، وتغيير العنوان الوظيفي ولمدة سنة واحدة للاغراض نفسها في حالة تكراره....)([26]).

ومن خلال قرارات مجلس الدولة وكتب وزارة المالية العراقية المذكورة اعلاه، نود ان نبين الاتي:

1-ان ما جاء في كتب وزارة المالية هو صحيح وموافق للقانون كون قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 155 لسنة 2000 يعد معطلا فعلا بسبب اختلاف صلاحيات رئيس الجمهورية حسب دستور 2005 عن صلاحيات رئيس الجمهورية في ظل النظام السابق حسب دستور 1970(الملغى)([27]).

2-ان قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 155 لسنة 2000 يعد استثناء من الاصل العام الوارد في المادة (21/ اولا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل، وبالتالي لا يجوز تعطيل نص المادة المذكور ما دام النص لم يلغ

أو يعدل، ولا يجوز الاعتماد على قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) دون معالجة تشريعية صريحة، كون اثر القدم الممنوح من رئيس الجمهورية حسب المادة(21/ثانيا) لها اثر في الغاء العقوبة الانضباطية أو تقليص مدتها وهذا يتعارض مع اثر كتاب الشكر الوارد في قرار مجلس قيادة الثورة(المنحل) الذي حدد اثاره في العلاوة والترقية وتغيير العنوان الوظيفي.

3-ان قانون انضباط موظفي الدولة اجاز تكرار كتب الشكر والتقدير ويستفيد الموظف خلال كل سنة وظيفية من (ثلاثة كتب شكر) ومن ضمنها الكتب الموجهة من السيد رئيس الجمهورية، وهذا يتعارض مع قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 155 لسنة 2000 الذي حدد كتب الشكر بكتابين فقط مما يترتب على ذلك اشكالات متعددة في حالة حصول الموظف على اكثر من كتاب شكر من جهات متعددة ولديه عقوبة انضباطية.

2- رئيس مجلس الوزراء

(رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة يقوم بأدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته وله الحق بأقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب)([28]).وبحسب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل يعد رئيس مجلس الوزراء من الجهات التي يحق لها منح الموظفين كتب شكر وتقدير([29]).

3- الوزير

من الجهات التي اجاز لها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل منح كتب الكر للموظفين هو الوزير، وأشارت المادة (1/ اولا) من القانون اعلاه بأن الوزير هو (الوزير المختص ويعتبر رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة وزيرا لأغراض هذا القانون).وعرف أيضا بانه (الرئيس الأعلى للوزارة والمسؤول عن تنفيذ سياستها ويمارس الرقابة على انشطتها وفعالياتها وحسن أدائها وتصدر عنه التعليمات والأنظمة الداخلية والقرارات والاوامر والبيانات المرتبطة بمهامه والمحددة وفقا للقانون)([30]).كما عرف ايضا بأنه (هو الرئيس الاعلى للوزارة والمسؤول عن تنفيذ سياستها ومهامها وفعالياتها وحسن ادائها وتصدر بأسمه أو من يخوله التعليمات والقرارات والاوامر في كل ما له علاقة بمهام الوزارة ودوائرها)([31]).

والمقصود بالوزير هو الوزير المختص، فأذا وجه للموظف شكر من وزير وزارة اخرى فأن كتاب الشكر لا يرتب اثاره القانونية الواردة في المادة (21) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل، الا اذا عزز بكتاب شكر من وزيره المختص. وهذا ما ايده كتاب وزارة المالية اذ جاء فيه ((اذا وجه للموظف كتاب شكر من الرئاسة أو مجلس الوزراء أو الوزير أو من يخوله ولم يكن معاقبا أو كان معاقبا واستنفذت العقوبة اثرها فيمنح قدما لمدة شهر واحد عن كل شكر يوجه له وبما لا تتجاوز مدة القدم ثلاثة اشهر في السنة الواحدة).ان المقصود بالوزير هو (الوزير المختص) استنادا إلى البند (اولا) من المادة (1) من القانون اعلاه ولكي يرتب

الشكر الاثر المنصوص عليه في اعلاه فأنه يقتضي ملاحظة الاتي:اولاً: يوجه الشكر للموظف في الحالات التي يقوم بها الموظف بعمل يستوجب ذلك الشكر وان يذكر العمل في متن كتاب الشكر. ثانيا: اذا وجه للموظف شكر من وزارة اخرى بتوقيع من الوزير أو المخول فأنه لا يستحق عن هذا الشكر قدماً الا اذا وجه معالي السيد الوزير توجيه كتاب شكر بناءاً على ذلك الشكر وبعد توافر الشروط الاخرى المحددة في النص انف الذكر.ثالثاً: ان المقصود ب(السنة الواحدة) الواردة في النص المتقدم هي سنة الخدمة التي تبدأ من تاريخ اكتساب الدرجة أو المرتبة. رابعا: اذا كان الموظف معاقبا فأن الشكر يلغي عقوبة لفت النظر واذا حصل على شكرين فيلغيان عقوبة الانذار المفروضة عليه واذا حصل على ثلاثة تشكرات فأكثر وكان معاقبا بعقوبة اشد من الانذار فتقلص مدة تأخير ترفيعه شهرا واحدا عن كل شكر وبما لا يزيد على ثلاثة اشهر في السنة.خامساً: ان المقتضى ان كتاب الشكر يكون بأسم الموظف وليس بأسم الدائرة.....عاشرا: احكام منح القدم المترتب على الشكر والتقدير:أ- بخصوص الشكر الموجه من قبل الوزير أو من يخوله:

فأن الموضوع محكوم بنص المادة (21) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل والمتضمنة (اذا وجه للموظف كتاب شكر من الرئاسة أو مجلس الوزراء أو الوزير أو من يخوله ولم يكن معاقبا أو كان معاقبا واستنفذت العقوبة اثرها فيمنح قدما لمدة شهر واحد عن كل شكر يوجه له وبما لا تتجاوز مدة القدم ثلاثة اشهر في السنة الواحدة....)([32]).

ويعد رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة مثل رؤساء الهيئات المستقلة وزيرا لغرض تطبيق احكام قانون انضباط موظفي الدولة، كما عد المجلس ان الشكر الموجه من امين بغداد يرتب اثره بالقدم لمنتسبي امانة بغداد، وكذلك الحال بالنسبة لكتاب الشكر الموجه من المحافظ للموظفين العاملين في المحافظة.ومن ذلك قرار مجلس الدولة الذي جاء فيه (تستوضح امانة بغداد ....الرأي من مجلس شورى الدولة استنادا إلى احكام البند (خامسا) من المادة (6) من قانون المجلس رقم 65 لسنة 1979 في شأن منح القدم لمنتسبي امانة بغداد كافة....حيث ان الفقرة(اولا) من المادة (21) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 نصت على: ((اذا وجه للموظف كتاب شكر من الرئاسة أو مجلس الوزراء أو الوزير أو من يخوله ولم يكن معاقبا أو كان معاقبا واستنفذت العقوبة اثرها فيمنح قدما لمدة شهر واحد عن كل شكر يوجه له وبما لا تتجاوز مدة القدم ثلاثة اشهر في السنة الواحدة))، وحيث ان الفقرة (1ولا) من المادة(1) من القانون المذكور انفا عرفت الوزير بأنه ((الوزير المختص ويعتبر رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة وزيرا لاغراض هذا القانون))....وتأسيسا على ما تقدم من اسباب، يرى المجلس ان الشكر الموجه من امين بغداد لمنتسبي امانة بغداد يرتب اثره بمنح القدم)([33]).

المبحث الثاني: سلطة رئيس الوزراء في منح كتب الشكر والتقدير

بينا في المبحث السابق الجهات المختصة بمنح كتب الشكر والتقدير حسب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل ومن بين تلك الجهات رئيس الوزراء وهو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة.

لقد اثارت كتب الشكر والتقدير الصادرة من رئيس الوزراء جدلا واسعا بخصوص اثرها القانوني، فبينما حدد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل اثر كتب الشكر بمنحه قدم لمدة شهر واحد عن كل كتاب يمنح للموظف وبما لا يتجاوز ثلاثة كتب في السنة الواحدة، نجد ان اعمامات مجلس الوزراء قد نحت منحى مختلف تماما، اذ رتبت على كتب الشكر والتقدير قدما لمدة (ستة اشهر) مستندين في ذلك إلى قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 155 لسنة 2000 على اعتبار ان رئيس الجمهورية في النظام السابق كان يجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية استنادا إلى احكام دستور 1970 (الملغى) بأعتباره رئيسا لمجلس قيادة الثورة ورئيسا للجمهورية ورئيسا لمجلس الوزراء وان الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية في النظام السابق ومنها الصلاحيات الممنوحة له بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 155 لسنة 2000 قد انتقلت إلى رئيس مجلس الوزراء مما يجعل من كتاب الشكر الموجه من سيادته ترتب اثر قانوني لمدة ستة اشهر وهذا ما ايدته كتب واعمامات مجلس الوزراء ومنها كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء/الدائرة القانونية المرقم (ق/7647/27/5/2) في 2020/3/11، والذي جاء فيه (نظرا لكثرة الاستفسارات الواصلة الينا من الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة عن كيفية احتساب مدة القدم عن كتب الشكر والتقدير الموجهة من السيد رئيس مجلس الوزراء وبشأن الموضوع، نود عطف انظاركم إلى الشكر الموجه من سيادته يرتب قدما لمدة ستة اشهر)([34]).

واعمامها ذي العدد (ق/33965/5) في 2023/7/25 (لاحقا بكتابنا المرقم بالعدد 18958 المؤرخ في 2023/4/30 وكتابنا المرقم بالعدد 7647 في 2020/3/11، نؤكد ما جاء بكتابينا انفا للعمل بموجبهما بشأن الاثر المترتب لكتب الشكر والتقدير الموجهة من السيد رئيس مجلس الوزراء)([35]). وفي كتاب اخر للأمانة العامة لمجلس الوزراء/ الدائرة القانونية المرقم (ق/47851/05) في 2024/10/10) جاء فيه(....يرتب كتاب الشكر الموجه من السيد رئيس مجلس الوزراء قدما لمدة (ستة اشهر) لأغراض الترفيع والعلاوة وبحسب ما جاء بأعمامنا الصادر بكتابنا المرقم بالعدد (ق/33965/5) المؤرخ في 2023/7/25 ولمدة سنة واحدة للأغراض نفسها في حال تكراره ويحتسب بسنة العلاوة السنوية ولا يجوز تدويره للسنة اللاحقة انسجاما مع ما جاء بالقرار التشريعي رقم (155) لسنة 2000 اخذين بنظر الاهتمام وجود رأي لمجلس الدولة....مفاده ان كتاب الشكر والتقدير الموجه من السيد رئيس مجلس الوزراء يرتب قدما لمدة شهر واحد)([36]). وكذلك كتابها ذي العدد (ق/33755/5) في 2025/7/4 والذ جاء فيه (.....وبشأن الموضوع نود بيان الاتي:

1- يترتب على كتاب الشكر الموجه من السيد رئيس مجلس الوزراء قدما لمدة (ستة اشهر) لأغراض الترفيع والعلاوة بحسب ما جاء بأعمامنا المرقم بالعدد (ق/5/33965) المؤرخ في 2023/7/25).

2- اما بشأن امكانية تكرار كتب الشكر والتقدير المشار اليها انفا نشير إلى قرار مجلس الدولة رقم (2019/81) المؤرخ في 2019/9/30)([37]).

وبسبب التناقض بين نص المادة (21/اولا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل وبين اعمامات الامانة العامة لمجلس الوزراء بشأن الاثر القانوني لكتب الشكر والتقدير الممنوحة من رئيس الوزراء فقد ادى ذلك إلى ان تطلب الوزارات الرأي من الدوائر القانونية في وزاراتهم([38]) أو من وزارة المالية أو مجلس الدولة لبيان النص الذي يعول عليه لاحتساب اثر كتب الشكر والتقدير عند استحقاق الموظف للعلاوة أو الترفيع.

وبالرجوع إلى مجلس الدولة نجده قد اقر في قراره المرقم (2025/71) في 2025/5/6 بأن كتاب الشكر الموجه من السيد رئيس الوزراء يرتب قدما لمدة شهر واحد وبما لا يتجاوز مدة القدم عن ثلاثة اشهر في السنة اذ ورد فيه (تستوضح وزارة الخارجية بكتابها المرقم ب(م/خ1/291/23) في 2025/2/26 الرأي من مجلس الدولة استنادا إلى حكم البند (خامسا) من المادة (6) من قانون المجلس رقم (65) لسنة 1979 المعدل في شأن مدى شمول موظفي وزارة الخارجية والمنسبين إلى خارجها بالأثر المترتب على منحهم بموجب القانون كتب الشكر الممنوحة من رئيس مجلس الوزراء في ضوء ضوابط تنفيذ الموازنة الاتحادية التي نصت في الفقرة (ج) من المادة (10) بأن يترتب على كتب الشكر الممنوحة من رئيس مجلس الوزراء قدما لمدة (6) ستة اشهر. حيث ان الفقرة (اولا) من المادة (21) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 نصت على (اذا وجه للموظف كتاب شكر من الرئاسة أو مجلس الوزراء أو الوزير أو من يخوله ولم يكن معاقبا أو كان معاقبا واستنفذت العقوبة اثرها فيمنح قدما لمدة شهر واحد عن كل شكر يوجه له وبما لا تتجاوز مدة القدم ثلاثة اشهر في السنة الواحدة).وحيث يترتب على الشكر الموجه من رئيس مجلس الوزراء قدماً لمدة شهر وبما لا يتجاوز ثلاثة اشهر في السنة. وحيث ان الفقرة (أولا) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (155) لسنة 2000 في 2000/9/28، نصت على (يرتب الشكر الموجه من رئيس الجمهورية إلى اي منتسب في الدولة قدماً لمدة (6) ستة اشهر لأغراض الترقية والترفيع والعلاوة، وتغيير العنوان الوظيفي ولمدة سنة واحدة للاغراض نفسها في حالة تكراره).وحيث لا يوجد سند في القانون يخول رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب صلاحيات رئيس الجمهورية وحيث ان تنسيب الموظف من دائرة إلى اخرى يتم بناء على المصلحة العامة للاستفادة من خبرته لمدة زمنية محددة ويجوز انهاء التنسيب قبل انتهاء مدته عند زوال اسبابه. وحيث ان الموظف المنسب يخضع لانظمة وتعليمات الجهة المنسب اليها فيما يتعلق بأداء واجباته. وحيث ان الموظف المنسب

يخضع لانظمة وتعليمات الجهة المنسب اليها الموظف هي الجهة المختصة بتثمين جهوده في اداء الواجبات المكلف بها.

وتأسيسا على ما تقدم من اسباب يرى المجلس:

1- يترتب على كتاب الشكر الموجه من رئيس مجلس الوزراء قدما لمدة شهر وبما لا تتجاوز مدة القدم (3) ثلاثة اشهر في السنة الواحدة، وللمجلس رأي هذا المآل بقراره المرقم (2011/38) في 2011/4/17.

2- يحتسب لموظفي وزارة الخارجية المنسبين إلى خارجها قدم كتب الشكر الممنوحة لهم من الجهات المنسبين اليها).

اما وزارة المالية فقد جاء في كتابها ذي العدد (52748) في 2024/11/14 (كتابكم.....بشأن امكانية احتساب كتب الشكر الحاصل عليها الموظف من قبل السيد رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء....ان الية احتساب كتاب الشكر والتقدير محكومة بنص المادة (21/اولا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل (اذا وجه للموظف كتاب شكر من الرئاسة أو مجلس الوزراء أو الوزير أو من يخوله ولم يكن معاقبا أو كان معاقبا واستنفذت العقوبة اثرها فيمنح قدما لمدة شهر واحد عن كل شكر يوجه له وبما لا تتجاوز مدة القدم ثلاثة اشهر في السنة الواحدة) اما بشأن امكانية اعتماد كتب الشكر للموضوع مدار البحث خلال السنة الفعلية الواحدة من عدمه فأن المبدأ القانوني الوارد بقرار مجلس الدولة بالعدد (2019/81) في 2019/9/3 واضح وصريح والذي خلص (يرتب الشكر الموجه من رئيس الجمهورية استنادا إلى قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (155) في 2000/9/28 إلى اي منتسب في الدولة قدماً لمدة (6) ستة اشهر لأغراض الترقية والترفيع والعلاوة، وتغيير العنوان الوظيفي ولمدة سنة واحدة للأغراض نفسها في حالة تكراره ولمرة واحدة خلال الخدمة الوظيفية) مشيرين إلى الفقرة (عاشرا/أ/ب/ج) من الضوابط الصادرة عن هذه الوزارة بموجب كتابنا المرقم 24938 في 2023/7/3....) ([39]).

ومما سبق نود ان نبين الملاحظات الأتية:

1- نؤيد ما جاء في قرار مجلس الدولة العراقي وكتاب وزارة المالية بشأن الاثر القانوني المترتب على كتاب الشكر الموجه من السيد رئيس الوزراء وهو منح قدم لمدة شهر واحد وبما لا يتجاوز مدة القدم ثلاثة اشهر في السنة الواحدة استنادا إلى المادة (21/اولا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل.

2- ان قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 155 لسنة 2000 والمتعلق بكتب الشكر الممنوحة من رئيس الجمهورية في النظام السابق لا يمكن قياسه على الكتب الممنوحة من رئيس الوزراء لعدة اسباب منها:

أ- اختلاف صلاحيات رئيس مجلس الوزراء في دستور 1970(الملغى) عن صلاحيات رئيس مجلس الوزراء في دستور 2005، اذ ان رئيس مجلس الوزراء في دستور 1970 هو رئيس مجلس قيادة الثورة وهو رئيس مجلس الجمهورية ،اي ان رئيس مجلس

الـوزراء يجمـع كـل السـلطات والصـلاحيات بيـده وبالتـالي فـأن كتـب الشـكر الممنوحـة مـن رئـيس الجمهوريـة هي في الوقـت ذاتـه تعـد صـادرة مـن رئـيس الـوزراء، وهـذا يختلـف عمـا هـو الحـال عليـه في دسـتور 2005 ، اذ ان مجلـس الـوزراء محـددة صـلاحياته بالدسـتور وهـو الكفـة الثانيـة للسـلطة التنفيذيـة التي تتكـون مـن (رئـيس الجمهوريـة ومجلس الوزراء) ولكل منهم صلاحيات واختصاصات مختلفة.

وعلى الـرغم مـن ان دسـتور 1970 الملغى لـم يشـترط ان يكـون رئـيس الجمهوريـة هـو ذاتـه رئـيس الـوزراء الا ان رئـيس الجمهوريـة واعتبـارا مـن 1994 ولغايـة سـقوط النظـام السياسي في عـام 2003 كان هـو يمـارس صـلاحيات رئـيس الـوزراء، وبالتـالي يجمـع بيـده كـل الصلاحيات بوصفه رئيس مجلس قيادة الثورة ورئيس الجمهورية ورئيس الوزراء.

ب- اخـتلاف النظـام السياسـي في ظـل دسـتور 1970 (الملغى) والـذي يعـد نظـام ذا طبيعـة خاصـة بسـبب انفـراد رئـيس الدولـة برئاسـة السـلطتين التشـريعية والتنفيذيـة وجمـع كل الصلاحيات بيده وهذا يختلف عما هو الحال عليه في ظل دستور 2005.

ت- لا يوجـد نـص قـانوني يـنص صـراحة على انتقـال صـلاحيات رئـيس الجمهوريـة في دسـتور 1970(الملغى) إلى رئـيس مجلـس الـوزراء المحـددة في ظـل دسـتور 2005 والـذي يتبـع النظـام البرلمـاني ومـن خصائصـه هـو ثنائيـة السـلطة التنفيذيـة كمـا وضـحنا سابقا.

3- ان اعمامـات الامانـة العامـة لمجلـس الـوزراء تخـالف مبـدأ تـدرج القواعـد القانونيـة والـذي يقضـي بـأن الـنص التشـريعي الادنى يجـب الا يخـالف الـنص التشـريعي الاعلى، وبمـا ان قـانون انضـباط مـوظفي الدولـة والقطـاع العـام هـو تشـريع عـادي، واعمامـات مجلـس الـوزراء تعـد تشـريع فرعي، ممـا يعني ان الامانـة العامـة لمجلـس الـوزراء قـد خالفت التشريع العادي، وهذا غير صحيح ومخالف للقانون.

4- بإمكـان مجلـس الـوزراء تقـديم مشـروع تعـديل قـانون انضـباط مـوظفي الدولـة والقطـاع العـام رقـم 14 لسـنة 1991 المعـدل لتعـديل نـص المـادة (21/ اولا) ليكـون الاثـر المترتـب على مـنح كتـب الشـكر والتقـدير مـن رئـيس مجلـس الـوزراء هـو مـنح قـدم لمدة ستة اشهر لاغراض العلاوة والترفيع أو لغرض الترفيع .

5- ان الاسـتناد إلى قـرار مجلـس قيـادة الثـورة (المنحـل) رقـم 155 لسـنة 2000 في تحديـد اثـر كتـاب الشـكر الممنـوح مـن رئـيس مجلـس الـوزراء بمـنح القـدم للعـلاوة والترفيـع والترقيـة الوظيفيـة، يتعـارض مـع المـادة(21/ثانيـا) التي جعلـت اثـره يمتـد إلى العقوبـات الانضـباطية سـواء بإلغائهـا أو التقلـيص منهـا، وهـذا يتطلـب مـا ذكرنـاه سـابقا بضـرورة تـدخل تشـريعي لتعـديل نـص المـادة (21) مـن قـانون انضـباط مـوظفي الدولـة والقطـاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل.

6- ان الاسـتناد إلى قـرار مجلـس قيـادة الثورة(المنحـل) رقـم 155 لسـنة 2000 في تحديـد اثـر كتـاب الشـكر الممنـوح مـن رئـيس مجلـس الـوزراء بالقـدم لمـدة سـتة اشـهر مـع جـواز تكـراره، هـذا يعني ان الموظـف الـذي يسـتطيع الحصـول في كـل سـنة على كتـابي شـكر مـن رئـيس مجلـس الـوزراء سـينتقل مـن درجـة إلى اخـرى وصـولا إلى الدرجـة الاولى في

مدة زمنية قليلة جدا مقارنة مع بقية زملاؤه الذين ليس لديهم اي علاقات أو محسوبية، لذا لا بد من الغاء العمل بقرار مجلس قيادة الثورة(المنحل) واعادة العمل بالمادة (21) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام أو اجراء تعديل عليها مع تحديد كتب الشكر بكتابين فقط للترفيع خلال الدرجة الوظيفية الواحدة اذا اصبحت ترتب قدم لمدة ستة اشهر.

الخاتمة:

بعد الانتهاء من كتابة البحث، ولكون كتب الشكر الموجهة من السيد رئيس الجمهورية أو السيد رئيس مجلس الوزراء لها اثر مادي ومعنوي على الموظف وان من مصلحة الموظف الاستفادة من اثر القدم لمدة ستة اشهر توصلنا إلى النتائج والمقترحات الاتية ونتمنى ان تصب في المصلحة العامة وهي:

اولا: النتائج:

1- ان كتب الشكر تعد تعبير عن رضا الإدارة عن اداء الموظف لواجباته الوظيفية، وعلى هذا الاساس ترك المشرع للادارة سلطة تقديرية في منح كتب الشكر والتقدير الا في حالات استثنائية اوجب على الإدارة منح كتب الشكر للموظف وردت في قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل تتعلق بالدورات التدريبية وبعد توافر الشروط المبينة في القرار.
2- عالج المشرع العراقي كتب الشكر في المادة (21) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل، اضافة إلى قرار مجلس قيادة الثورة(المنحل) رقم 155 لسنة 2000 وكذلك القرارات المتعلقة بالدورات التدريبية للموظف.
3- انتهجت الامانة العامة لمجلس الوزراء منهجا يخالف القانون وذلك بالقول بأن كتاب الشكر الموجه من رئيس الوزراء يرتب قدما لمدة ستة اشهر مستندة إلى القرار رقم 155 لسنة 2000 ومعللة ذلك بأن صلاحيات رئيس الجمهورية في النظام السابق انتقلت إلى رئيس مجلس الوزراء في دستور 2005.
4- ان ما ذهبت اليه اعمامات الامانة العامة لمجلس الوزراء بخصوص اثر كتب الشكر الممنوحة من رئيس مجلس الوزراء بكونها ترتب قدما لمدة ستة اشهر قد خالفت مبدأ تدرج القواعد القانونية والتي تقضي بأن التشريع الادنى يجب ان لا يخالف التشريع الاعلى منه.

ثانيا: المقترحات:

1- الغاء قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 155 لسنة 2000 لكونه اصبح لا يتلائم مع النظام السياسي في العراق بعد عام 2003 ، لان النظام السياسي حسب دستور 2005 هو النظام البرلماني والذي يختلف عن النظام السياسي السابق حسب دستور 1970 الملغى.
2- حذف عبارة (الرئاسة أو مجلس الوزراء)من نص المادة (21) لتكون على الشكل الاتي: (اذا وجه للموظف كتاب شكر من الوزير أو من يخوله ولم يكن معاقبا أو كان

معاقبا واستنفذت العقوبة اثرها فيمنح قدما لمدة شهر واحد عن كل شكر يوجه له وبما لا تتجاوز مدة القدم ثلاثة اشهر في السنة الواحدة).

3- اضافة النص الاتي ليكون البند (ثالثا/ المادة 21):

ثالثا: اذا وجه للموظف كتاب شكر من رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء فأن الشكر يرتب الاثار الاتية:

1- يمنح الموظف قدما لمدة ستة اشهر عن كل كتاب شكر وبما لا يتجاوز كتابي شكر خلال الدرجة الوظيفية الواحدة.
2- يسري اثر القدم الممنوح وفق الفقرة (1) على الترفيع دون العلاوة.
3- اذا كان الموظف معاقبا بعقوبة انقاص الراتب أو تنزيل الدرجة فأن اثر كتب الشكر الممنوحة له من رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء تقلص من مدة العقوبة وبما لا يتجاوز السنة الواحدة اذا حصل الموظف على كتب الشكر خلال مدة العقوبة.
4- لا تؤثر الكتب الممنوحة وفق الفقرة (3) اعلاه على اثر كتب الشكر الممنوحة من الوزير أو من يخوله في تقليص مدة العقوبة حسب ما ورد في المادة (21/ ثانيا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام.

الهوامش:

([1]) محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي: مختار الصحاح، باب الكاف (ك ت ب)، دار الكتاب العربي، بيروت، لبنان ،1981،ص562.

([2]) د.عبد الفتاح مراد: المعجم القانوني رباعي اللغة (فرنسي، انكليزي، ايطالي، عربي، شرعي)، من دون مكان نشر، من دون سنة نشر، ص 259-260.

([3]) ابن منظور ابو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم الانصاري: لسان العرب الجزء الثامن (حرف الشين-شكر)، ط3، دار احياء التراث العربي، بيروت، من دون سنة طبع، ص170. وكذلك زين الدين محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي: مختار الصحاح، الجزء الاول، باب الشين (ش ك ر)، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع،بيروت،1981،ص 344.

([4])المادة (21) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (3356 في 1991/6/3) ونشر تعديله الأول رقم (5) لسنة 2008 في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4061 في 2008/2/14). وكذلك قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 155 لسنة 2000 في 2000/9/28 ، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (3848 في 2000/10/23، كما ورد كتاب الشكر في قرار مجلس قيادة الثورة(المنحل) رقم 361 لسنة 1983 جاء فيه (....رابعا: يوجه كتاب شكر وتقدير للذين يكون تسلسل معدلات درجاتهم الامتحانية ضمن الربع الاولمن المشاركين في الدورة التي تكون مدتها اقل من ثلاثة اشهر على ان لا تقل معدلاتهم عن (70%) الى جانب تقديم الجوائز العينية او النقدية للثلاثة الاوائل....).منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (2934 في 1983/4/18.وقد ورد تعريف كتاب الشكر في كتاب لوزارة المالية العراقية جاء فيه (ان الشكر....هو الذي يكون موجها بأسم الموظف عن عمل او اداء متميز عن اقرانه بشكل كتب رسمي....)

كتاب وزارة المالية العراقية/ الدائرة القانونية ذي العدد (13316 في 2019/5/26) ويتعلق موضوع الكتاب برأي في شأن الشكر والتقدير الذي يوجه من السيد رئيس مجلس الوزراء خلال مؤتمر رسمي.

([5])ينظر على سبيل المثال قرار مجلس الدولة (مجلس شورى الدولة سابقا) رقم 2013/30 في 2013/4/9، قرارات مجلس شورى الدولة في ابداء الرأي في المسائل القانونية وتوضيح الأحكام القانونية للسنوات (2010،2011،2012،2013،2014،2015)، اشار اليه لفتة هامل العجيلي، مكتبة السنهوري،2018،ص88.

([6])د.اياد عبد اللطيف سالم: كتب الشكر...وفوضى التوجيه، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: https://kitabat.com

([7])د.غازي فيصل مهدي: تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام، ص129.

([8])حمد حسين زكريا: القانون الاداري، النظرية العامة للقرار الاداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2015، ص 232-233.

([9]) د.عصام عبد الوهاب البرزنجي،د.علي محمد بدير، مهدي ياسين السلامي: مبادئ وأحكام القانون الاداري،1993،ص371.

([10]) كاظم روستم حمة رشيد: النظام القانوني لترفيع الموظف العام في العراق واقليم كوردستان، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة السليمانية، 2022، ص71.

([11])تغريد ناصر حسين: الأحكام القانونية للشكر في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون،جامعة كربلاء،2017،ص4.

([12])د.سليمان الطماوي: القضاء الاداري، الكتاب الاول (قضاء الالغاء)،دار الفكر العربي، القاهرة،1976،ص370 وكذلك د.ماجد راغب الحلو: القرارات الادارية ،دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية،2009،ص67.

([13])د.ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الاداري، من دون مكان نشر،2009،ص 376-377.

([14])د.غازي فيصل مهدي ود.عدنان عاجل عبيد: القضاء الاداري (دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي، الطبعة الخامسة، مكتبة دار السلام القانونية، النجف الاشرف،2024،ص 172-173.

([15])البند (اولا) من المادة (21) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل التي تنص على (اذا وجه للموظف شكر من الرئاسة أو مجلس الوزراء أو الوزير أو من يخوله ولم يكن معاقبا أو كان معاقبا واستنفذت العقوبة اثرها فيمنح قدما لمدة شهر واحد عن كل شكر يوجه له وبما لا تتجاوز مدة القدم ثلاثة اشهر في السنة الواحدة).

([16])تنظر المادة (22) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم 40 لسنة 1988 المعدل منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (3196 في 1988/4/4).

([17])البند (اولا) من المادة (21) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل

([18])د.حسام مرسي: اصول القانون الاداري، الطبعة الاولى،الفتح للطباعة والنشر،الإسكندرية،2013،ص 500.

([19])لم تعرف التشريعات الفرنسية الموظف العام وانما اكتفت بالاشارة إلى تحديد الاشخاص الذين تسري عليهم احكام تلك التشريعات فقد جاء في قانون التوظيف الفرنسي رقم(2294 الصادر في 1946) بأنه يسري على الاشخاص الذين يعينون بصفة دائمة ويشغلون احدى درجات السلم الاداري في ملاك الإدارة المركزية أو في

المرافق العامة القائمة على الاموال العامة أو المؤسسات العامة. وهذا ما اكده قانون الوظائف العامة الصادر في سنة 1959 وقانون الوظائف الصادر في سنة 1984.وهو ذات المفهوم الوارد في المرسوم رقم (1574 في 2021/11/24) في المادة(L3).

ينظر code general de la function publique .منشور على الموقع الالكتروني: https://www.legifrance.gouv.fr ولذا اتجه الفقه والقضاء إلى تعريف الموظف العام بأنه (هو الشخص الذي تعهد اليه وظيفة دائمة داخلة ضمن ملاك الوظائف الخاصة بمرفق عام). وكذلك ينظر

Hauriou:précis de droit administratif et de droit public,libraine du Recueil Sirey ,1933,p 729

Plantey: Trate pratique de la function publique liblique general de droit de jurisprudence,1071,p19

وكذلك ينظر قرار مجلس الدولة الفرنسي

C.E Hardouin.3.1923 R.D.P.1930,P239 .

وفي مصر، اكتفى المشرع المصري شأنه شأن المشرع الفرنسي بتحديد الموظفين الذين يخضعون لاحكام القوانين والانظمة المتعلقة بشؤون الموظفين العموميين. ينظر د.محمد انس قاسم جعفر: الوسيط في القانون العام، القاهرة،1984-1985،ص 309-310.

اما في العراق فقد نحى المشرع العراقي منحى يختلف عن المشرعين الفرنسي والمصري، فقد ذهب إلى تعريف الموظف في اول قانون للخدمة المدنية لعام 1931 في المادة (الثانية) منه وتوالت التعريفات في قوانين الخدمة المتعاقبة انتهاء بقانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل وكذلك الحال في قوانين الانضباط وكذلك قوانين الانضباط كالقانون رقم 69 لسنة 1936 (الملغى) وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل (النافذ) وكذلك قانون التقاعد رقم (9) لسنة 2014 المعدل.

([20])كتفويض الوزير بعض صلاحياته لوكلاء الوزارات أو المدراء العامين في منح كتب الشكر والتقدير كما هو الحال في تفويض وزير التعليم والبحث العلمي لرؤساء الجامعات بمنح كتب الشكر، وكتفويض التوقيع الذي يمنحه رئيس الوزراء لمدير مكتبه في توقيع كتب الشكر.

([21])قرار مجلس الدولة رقم (2023/30) في 2013/4/9 والذي جاء فيه (يرتب الشكر اثره بالقدم في سنة العلاوة التي صدر فيها)، ينظر د.لفتة هامل العجيلي: مجموعة قرارات مجلس الدولة في ابداء الرأي في المسائل القانونية وتوضيح الاحكام القانونية للسنوات (2015،2014،2013،2012،2011،2010)، ص88-89.

([22])عرفت المادة (67) من دستور العراق لعام 2005 رئيس الجمهورية بأنه (هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن يمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامة اراضيه وفقا لاحكام الدستور)، وحددت المواد من (68 – 72) شروط الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية وطريقة اختياره، ومدة ولايته، اما المادة (73) فقد حددت صلاحيات رئيس الجمهورية وهي كالاتي:

اولا: اصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء بأستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بأرتكاب الجرائم الدولية والارهاب والفساد المالي والاداري.ثانيا: المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها.ثالثا: يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها.رابعا: دعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وفي الحالات الاخرى المنصوص عليها في الدستور.خامسا: منح الاوسمة

والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء وفقا للقانون.سادسا: قبول السفراء.سابعا: اصدار المراسيم الجمهورية.ثامنا: المصادقة على احكام الاعدام التي تصدرها المحاكم المختصة.تاسعا: يقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للاغراض التشريفية والاحتفالية.عاشرا: ممارسة اية صلاحيات رئاسية اخرى واردة في هذا الدستور.

([23])قرار مجلس الدولة المرقم (2013/17) في 2013/2/5، مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام 2013، دار الكتب والوثائق،بغداد،2014،ص 53-54.

([24])قرار مجلس الدولة رقم 2018/8 في 2018/1/15، اشار اليه د.لفتة هامل العجيلي: مجموعة قرارات مجلس الدولة في ابداء الرأي في المسائل القانونية وتوضيح الاحكام القانونية للقرارات الصادرة عام 2018،الجزء الثالث، مكتبة السنهوري،2012،ص21-22.

([25])قرار مجلس الدولة المرقم (2019/81) في 2019/9/30، مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة العراقي لعام 2019.

([26])كتاب وزارة المالية ذي العدد (89404) في 2012/11/11.

([27])عرفت المادة (57) من دستور العراق لعام 1970 (الملغى) رئيس الجمهورية بأنه (هو رئيس الدولة والقائد العام للقوات المسلحة ويتولى السلطة التنفيذية أو بواسطة مجلس الوزراء)، ونصت المادة (58) على (يمارس رئيس الجمهورية مباشرة الصلاحيات التالية:

أ-المحافظة على استقلال البلاد ووحدة اراضيها وحماية امنها الداخلي والخارجي ورعاية حقوق المواطنين وحرياتهم. ب-الاشراف على حسن تطبيق الدستور والقوانين والقرارات واحكام القضاء ومشاريع التنمية في جميع انحاء الجمهورية العراقية.ج-تعيين نواب رئيس الجمهورية واعفاؤهم من مناصبهم.د-تعيين الوزراء واعفاؤهم من مناصبهم.هـ- تعيين القضاة وموظفي الدولة المدنيين والعسكريين وانهاء خدماتهم وفقا للقانون، ولرئيس الجمهورية تخويل من يراه هذه الصلاحية. و-تعيين واعتماد الممثلين الدبلوماسيين العراقيين لدى البلدان العربية والاجنبية وفي المؤتمرات والمنظمات الدولية. ز- منح الرتب العسكرية والاوسمة وفقا للقانون. ح- اجراء المفاوضات وعقد الاتفاقات والمعاهدات الدولية. ط- قبول الممثلين الدبلوماسيين والدوليين وطلب سحبهم. ي- المصادقة على احكام الاعدام واصدار العفو الخاص. ك- توجيه ومراقبة اعمال الوزارات والمؤسسات العامة والتنسيق بينها). ويعد رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس قيادة الثورة حسب نص المادة(38/أ) التي حددت صلاحيات مجلس قيادة الثورة ومن ضمنها اختيار انتخاب رئيس المجلس الذي يعد حكما رئيسا للجمهورية، وحدد الدستور الملغى لعام 1970 صلاحيات رئيس مجلس قيادة الثورة في المادة (44) وهي:(1-رئاسة اجتماعات المجلس وتمثيله وادارة جلساته والامر بالصرف فيه.2- توقيع القوانين الصادرة عن المجلس.3-توقيع قرارات المجلس التي لها قوة القانون، وله تخويل من يراه هذه الصلاحية.4-مراقبة اعمال الوزارات والدوائر الاخرى في الدولة ودعوة الوزراء للتداول في شؤون وزاراتهم واستجوابهم عند الاقتضاء واطلاع مجلس قيادة الثورة على ذلك).وكما يتولى رئيس الجمهورية رئاسة مجلس الوزراء وادارة جلساته حسب ما ورد في المادة (2/61) التي نصت على (....ب- يتكون مجلس الوزراء من نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء ويرأسه رئيس الجمهورية. ج- يدعو رئيس الجمهورية مجلس الوزراء للاجتماع ويتولى ادارة جلساته).اما المادة (62) فقد حددت صلاحيات مجلس الوزراء وهي: أ- اعداد مشروعات القوانين واحالتها إلى السلطة التشريعية المختصة. ب-اصدار الانظمة والقرارات الإدارية وفقا للقانون. ج- تعيين

موظفي الدولة المدنيين وترفيعهم وانهاء خدماتهم واحالتهم على التقاعد وفقا للقانون. د- اعداد الخطة العامة للدولة. هـ- اعداد الميزانية العامة والميزانيات الملحقة بها. و- عقد القروض ومنحها والاشراف على تنظيم وادارة النقد. ز- اعلان حالة الطوارئ الكلية أو الجزئية وانهاؤها وفقا للقانون. ح- الاشراف على المرافق العامة والمؤسسات الرسمية وشبه الرسمية).

([28])المادة (78) من دستور العراق لعام 2005. وحددت المادة (80) صلاحيات مجلس الوزراء وهي: اولا: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة. ثانيا: اقتراح مشروعات القوانين. ثالثا:اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين. رابعا: اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية.خامسا: التوصية الى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الاجهزة الامنية. سادسا: التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها او من يخوله.

([29])سيتم التطرق الى رئيس مجلس الوزراء في المبحث الثاني لانه مدار بحثنا، ونود الاشارة الى ان مجلس الدولة وبموجب قراره المرقم (2016/20) في 2016/3/1 ذهب إلى ان كتاب الشكر الموجه من رئيس وزراء حكومة اقليم كردستان لا يرتب اثر قانوني على الموظفين في المحافظات وكان ذلك بمناسبة كتاب وجهه لموظفي المفوضية العليا المستقلة الانتخابات، وهذا نص القرار(لا يترتب على كتب الشكر الموجهة للموظفين في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات من رئيس مجلس وزراء حكومة اقليم كردستان اثرا قانونيا). اشارت اليه: تغريد ناصر حسين: مصدر سابق،ص63.

([30])المادة(4/ اولا) من قانون وزارة الداخلية رقم (20) لسنة 2016، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4414) في 2016/8/29.

([31])المادة (4/ اولا) من قانون وزارة الخارجية رقم (36) لسنة 2013، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4294) في 2013/10/21

([32])كتاب وزارة المالية ذي العدد (89404) في 2012/11/11.

([33])قرار مجلس الدولة رقم 2014/46 في 2014/4/10، اشار اليه د.لفتة هامل العجيلي: مجموعة قرارات مجلس الدولة في ابداء الرأي في المسائل القانونية وتوضيح الاحكام القانونية للسنوات (2010،2011،2012،2013،2014،2015)، مكتبة السنهوري،2018،ص349-350.

([34])كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء/ الدائرة القانونية المرقم (ق/7647/27/5/2) في 2020/3/11.

([35])اعمام الامانة العامة لمجلس الوزراء ذي العدد (ق/33965/5) في 2023/7/25.

([36])كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء/ الدائرة القانونية المرقم (ق/47851/05) في 2024/10/10

([37])كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء/ الدائرة القانونية المرقم (ق/47851/05) في 2024/10/10).

([38])كتاب وزارة الكهرباء/ الدائرة الإدارية/ قسم الموارد البشرية ذي العدد 20629 في 2025/3/6 والذي جاء فيه (...نود اعلامكم ان منح الموظف كتب الشكر والتقدير هو عمل سابق ومستمر ولم يطرأ عليه اي تغيير أو اضافة لذلك نعيد اليكم الاجابة على ما جاء بأستفساريكم المذكورين في كتابكم اعلاه بخصوص الموظف الذي يحصل على كتب شكر وتقدير وكما مبين في ادناه: موظف حاصل على كتابي شكر وتقدير من قبل السيد رئيس مجلس الوزراء المحترم وحصل على كتاب شكر وتقدير لمدة (شهر) يتم منحه العلاوة السنوية

على كتابي الشكر التي مدة القدم الخاصة بها (ستة اشهر) ويهمل كتاب الشكر الثالث التي مدة القدم الخاصة به (شهر).موظف حاصل على (ثلاث) كتب شكر وتقدير من السيد رئيس الوزراء المحترم ومنح قدم لمدة (6) اشهر لكل واحد منهم اي ما يعادل (سنة وستة اشهر) نود ان نبين:في حالة منحه كتابين ومنح على ضوءها علاوة سنوية وتم منحه بعدها كتاب شكر فبالإمكان اضافته على العلاوة القادمة. اما في حالة منحه ثلاث كتب شكر في آن واحد فيتم منحه العلاوة واهمال الكتاب الثالث وهذا الرأي جاء موافق لكتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء/الدائرة القانونية المرقم (47851 في 2024/10/10).

وفي كتاب للمديرية العامة للتربية في محافظة بغداد/ الرصافة/3 (مدينة الصدر)، مكتب المدير العام بالعدد (1987) في 2014/7/10 بعنوان (كتب الشكر الوزارية) جاء فيه (بالنظر لمنح العديد من ملاكات المديرية التعليمية والتدريسية والادارية كتب شكر من رئاسة الوزراء فأن الاثر المترتب عليها في حال تكرارها لا يتعدى السنة خلال الخدمة الوظيفية اي احتساب الاثر يكون (لكتابي شكر فقط) وما زاد عن ذلك يكون اثره معنويا وذلك استنادا إلى قرار مجلس قيادة الثورة(المنحل) رقم 155 لسنة 2000 الساري المفعول لغاية الان وكذلك انطلاقا من تقييد الاثر القانوني لعدد كتب الشكر التي يمكن احتسابها هو تعبير عن سياسة المشرع في عدم جواز تكرار اثار كتب الشكر إلى ما لا نهاية لان اصل الخدمة التي تحتسب لغرض الترفيع والتقاعد هي خدمة فعلية يقضيها الموظف في العنوان الوظيفي لذا ولضمان سلامة الاجراءات الإدارية المتخذة من قبل المديرية بهذا الخصوص تقرر:العمل بما ورد وبكل دقة وبخلاف ذلك تتحملون المسؤولية الإدارية والقانونية والمالية).

وفي اعمام لوزارة التعليم العالي/ الدائرة الإدارية والمالية/ قسم الموارد البشرية/ شعبة شؤون الموظفين ذي العدد (148683/ظ/4/11) في 2024/11/25 جاء فيه (تردنا العديد من الاستفسارات حول تكرار اثر كتاب الشكر الموجه من رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء إلى الموظفين والتدريسيين في تشكيلات وزارتنا بشأنه، نشيركم إلى المبدأ القانوني الذي سار عليه مجلس الدولة بقراره المرقم (2019/81 في 2019/9/30) الذي نص بالفقرة (2) منه على (يتكرر اثر الشكر الموجه من رئيس الجمهورية إلى الموظف لمرة واحدة)، فضلا عما ورد بكتاب وزارة المالية بموجب كتابها المرقم (15188) في 2024/3/31.

([39])كتاب وزارة المالية/ إلدائرة القانونية إلى وزارة الصحة / الدائرة الإدارية والمالية والقانونية ذي العدد (52748) في 2024/11/14.

المصادر:

اولا: الكتب اللغوية:

1- ابن منظور ابو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم الانصاري: لسان العرب الجزء الثامن (حرف الشين-شكر)، ط3، دار احياء التراث العربي، بيروت، من دون سنة طبع.

2- . زين الدين محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي: مختار الصحاح، الجزء الاول، باب الشين (ش ك ر)، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع،بيروت،1981.

3- د.عبد الفتاح مراد: المعجم القانوني رباعي اللغة (فرنسي، انكليزي، ايطالي، عربي، شرعي)، من دون مكان نشر، من دون سنة نشر.

4- محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي: مختار الصحاح، باب الكاف (ك ت ب)، دار الكتاب العربي، بيروت، لبنان ،1981.

ثانيا: الكتب:

1- د.حسام مرسي: اصول القانون الاداري، الطبعة الاولى،الفتح للطباعة والنشر،الإسكندرية،2013..
2- د.سليمان الطماوي: القضاء الاداري، الكتاب الاول (قضاء الالغاء)،دار الفكر العربي، القاهرة،1976..
3- د.عصام عبد الوهاب البرزنجي،د.علي محمد بدير، مهدي ياسين السلامي: مبادئ وأحكام القانون الاداري،1993.
4- د.غازي فيصل مهدي ود.عدنان عاجل عبيد: القضاء الاداري (دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي، الطبعة الخامسة، مكتبة دار السلام القانونية، النجف الاشرف،2024.
5- لفتة هامل العجيلي: قرارات مجلس شورى الدولة في إبداء الرأي في المسائل القانونية وتوضيح الأحكام القانونية للسنوات (2015،2014،2013،2012،2011،2010)، ، مكتبة السنهوري،2018.
6- د.لفتة هامل العجيلي: مجموعة قرارات مجلس الدولة في ابداء الرأي في المسائل القانونية وتوضيح الاحكام القانونية للقرارات الصادرة عام 2018،الجزء الثالث، مكتبة السنهوري،2021.
7- د.ماجد راغب الحلو: القرارات الادارية ،دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية،2009.
8- د.ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الاداري، من دون مكان نشر،2009.
9- د.محمد انس قاسم جعفر: الوسيط في القانون العام، القاهرة،1984-1985.
10- حمد حسين زكريا: القانون الاداري، النظرية العامة للقرار الاداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2015.

ثالثا: الرسائل والاطاريح:

1- تغريد ناصر حسين: الأحكام القانونية للشكر في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء،2017.
2- كاظم روستم حمة رشيد: النظام القانوني لترفيع الموظف العام في العراق واقليم كوردستان، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة السليمانية، 2022.

رابعا: الدساتيروالقوانين:

1- قانون الوظائف العامة الصادر في سنة 1959.
2- دستور العراق لعام 1970 (الملغى).
3- قانون الوظائف الصادر في سنة 1984.
4- قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم 40 لسنة 1988 المعدل.
5- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل.
6- دستور العراق لعام 2005.
7- تعديل قانون الانضباط والقطاع العام رقم 5 لسنة 2008.

8- قانون وزارة الداخلية رقم (20) لسنة 2016.
9- قانون وزارة الخارجية رقم (36) لسنة 2013.
10- المرسوم رقم 1574 في 2021/11/24.

خامسا: القرارات:

1- قرار مجلس الدولة الفرنسي: C.E Hardouin.3.1923 R.D.P.1930 .
2- قرار مجلس قيادة الثورة(المنحل) رقم 361 لسنة 1983.
3- قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 155 لسنة 2000 في 2000/9/28
4- مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام 2013، دار الكتب والوثائق،بغداد،2014.
5- مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة العراقي لعام 2019.

سادسا: الكتب الرسمية:

1- كتاب وزارة المالية ذي العدد (89404) في 2012/11/11.
2- كتاب وزارة المالية ذي العدد (89404) في 2012/11/11.
3- كتاب للمديرية العامة للتربية في محافظة بغداد/ الرصافة/3 (مدينة الصدر)، مكتب المدير العام بالعدد (1987) في 2014/7/10
4- كتاب وزارة المالية العراقية/ الدائرة القانونية ذي العدد 13316 في 2019/5/26
5- كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء/ الدائرة القانونية المرقم (ق/2/5/27/7647) في 2020/3/11.
6- اعمام الامانة العامة لمجلس الوزراء ذي العدد (ق/5/33965) في 2023/7/25.
7- كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء/ الدائرة القانونية المرقم (ق/05/47851) في 2024/10/10
8- كتاب وزارة المالية/ إلدائرة القانونية إلى وزارة الصحة / الدائرة الإدارية والمالية والقانونية ذي العدد (52748) في 2024/11/14.
9- كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء/ الدائرة القانونية المرقم (ق/05/47851) في 2024/10/10)
10- اعمام لوزارة التعليم العالي/ الدائرة الإدارية والمالية/ قسم الموارد البشرية/ شعبة شؤون الموظفين ذي العدد (11/4/ظ/148683) في 2024/11/25
11- كتاب وزارة الكهرباء/ الدائرة الإدارية/ قسم الموارد البشرية ذي العدد 20629 في 2025/3/6.

سابعا: الكتب الاجنبية:

-1Hauriou:précis de droit administratif et de droit public,libraine du Recueil Sirey ,1933.

-2Plantey: Trate pratique de la function publique liblique general de droit de jurisprudence,1071

ثامنا: المو اقع الالكترونية:

1- د.اياد عبد اللطيف سالم: كتب الشكر...وفوضى التوجيه، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: https://kitabat.com

2- د.غازي فيصل مهدي: تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام،

-3 code general de la function publique

منشور على الموقع الالكتروني: https://www.legifrance.gouv.fr.

First: Linguistic

-1-Ibn Manzur, Abu al-Fadl Jamal al-Din Muhammad ibn Mukarram al-Ansari: Lisan al-Arab, Vol. 8 (Letter "Shin" – Shukr), 3rd ed., Arab Heritage Revival House, Beirut, n.d.

-2-Zayn al-Din Muhammad ibn Abi Bakr ibn Abd al-Qadir al-Razi: Mukhtar al-Sihah, Vol. 1, Chapter "Shin" (Sh-K-R), Dar Al-Fikr for Printing, Publishing and Distribution, Beirut, 1981.

Second: Books

1-Dr. Hossam Morsi: Principles of Administrative Law, 1st ed., Al-Fath Printing and Publishing, Alexandria, 2013.

-2-Dr. Suleiman Al-Tamawi: Administrative Judiciary, the first Book (judiciary cancellation),Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo2, 1976.

3-Dr. Issam Abdul Wahab Al-Barzanji, Dr. Ali Muhammad Badir, Mahdi Yassin Al-Salami: Principles and Provisions of Administrative Law, 1993.

4-Dr. Ghazi Faisal Mahdi & Dr. Adnan Ajil Ubaid: Administrative Judiciary (A Modern Legal Comparative Study with the French, Egyptian, and Iraqi Systems), 5th ed., Dar Al-Salam Legal Library, Najaf Al-Ashraf, 2024.

5-Lafta Hamil Al-Ajeeli: Decisions of the State Consultative Council in Giving Opinions on Legal Issues and Clarifying Legal Provisions for the Years (2010–2015), Al-Sanhouri Library, 2018.

6-Dr. Lafta Hamil Al-Ajeeli: Collection of State Council Decisions in Providing Legal Opinions and Clarifying Legal Provisions for Decisions Issued in 2018, Vol. 3, Al-Sanhouri Library, 2021.

7-Dr. Majid Ragheb Al-Helou: Administrative Decisions, New University Publishing House, Alexandria, 2009.

Dr. Maher Saleh Allawi: The Mediator in Administrative Law, n.p., 2009 8 -

9-Dr. Muhammad Anas Qasim Jaafar: The Mediator in Public Law, Cairo, 1984–1985

10-Hamad Hussein Zakaria: Administrative Law: The General Theory of Administrative Decision, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman, 2015.

Third: Theses and Dissertations

1-Taghreed Nasser Hussein: Legal Provisions for appreciation in Iraqi Law (A Comparative Study), Master's Thesis, College of Law, University of Karbala, 2017.

2-Kazem Rustum Hama Rashid: The Legal System of Promotion of Public Employees in Iraq and the Kurdistan Region, Master's Thesis, College of Law, University of Sulaymaniyah, 2022.

Fourth: Constitutions and Laws

- issued in 1959 officePublic Law Iraqi Constitution of 1970
- Law Public office issued in 1984.
- Law of the Ministry of Higher Education and Scientific Research No. 40 of 1988 (as amended).
- Law of Discipline of State and Public Sector Employees No. 14 of 1991 (as amended).
- Iraqi Constitution of 2005.
- Amendment to the Discipline Law and Public Sector No. 5 of 2008.
- Ministry of Interior Law No. 20 of 2016
- Ministry of Foreign Affairs Law No. 36 of 2013

Decree No. 1574 of 24/11/2021.11-

Fifth: Decisions

Decision of the French Council of State: C.E. Hardouin, 3.1923, R.D.P., 1930.- 1

Resolution of the (dissolved) Revolutionary Command Council No. 361 of 1983.- 2

3-Resolution of the (dissolved) Revolutionary Command Council No. 155 of 2000 (28/9/2000). in

4-Collection of Decisions and Fatwas of the State Council for 2013, House of Books and Documents, Baghdad, 2014.

Collection of Decisions and Fatwas of the Iraqi State Council for 2019.5-

Sixth: Official Correspondence

Letter of the Ministry of Finance No. (89404) dated 11/11/2012.1-

Letter of the Ministry of Finance No. (89404) dated 11/11/2012.2-

3-Letter of the General Directorate of Education in Baghdad / Rusafa 3 (Sadr City), Office of the Director General, No. (1987) dated 10/7/2014.

4-Letter of the Iraqi Ministry of Finance / Legal Department No. (13316) dated in 26/5/2019.

5-Letter of the General Secretariat of the Council of Ministers / Legal Department No. (Q/2/5/27/7647) dated 11/3/2020.

6-Circular of the General Secretariat of the Council of Ministers No. (Q/5/33965) dated 25/7/2023.

7-Letter of the General Secretariat of the Council of Ministers / Legal Department No. (Q/05/47851) dated 10/10/2024.

8-Letter of the Ministry of Finance / Legal Department to the Ministry of Health / Administrative, Financial and Legal Department No. (52748) dated 14/11/2024.9-

9-Circular of the Ministry of Higher Education and Scientific Research / Administrative and Financial Department / Human Resources Division / Employee Affairs Section No. (11/4/Ẓ/148683) dated 25/11/2024.

10-Letter of the Ministry of Electricity / Administrative Department / Human Resources Section No. (20629) dated 6/3/2025.

Seventh: Foreign Books

1-Hauriou: Précis de droit administratif et de droit public, Librairie du Recueil Sirey, 1933.

2-Plantey: Traité pratique de la fonction publique, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1971.-

Eighth: Electronic Sources

1-Dr. Iyad Abdul Latif Salem: "Letters of Appreciation... and the Chaos of Directives," published on the website: https://kitabat.com

Dr. Ghazi Faisal Mahdi: Comments and Articles in the Field of Public Law.2-

3-Code Général de la Fonction Publique, published on the website: https://www.legifrance.gouv.fr

The impact of letters of Appreciation Granted by the Prime Minister (A study Between legal Text and Administrative Diligence)

Assist Prof Dr. eqbal abdul abass Yusef

College of law - University of AL-Muthanna

eqbal.abdulabass@mu.edu.iq

Keywords: Appreciation, Prime Minister, Authority

Summary:

Letters of appreciation and commendation are considered important legal and administrative tools that have a direct impact on the career of a public employee. These letters are issued in recognition of exceptional efforts or distinguished performance that contribute to the development of administrative work. Their legal basis is found in the Law of Discipline of State and Public Sector Employees No. 14 of 1991 (as amended) and the Resolution of the (dissolved) Revolutionary Command Council No. (155) of 2000. The granting of such letters may result in the award of additional service seniority, the cancellation of disciplinary penalties, or the mitigation of their effects

The issue of granting letters of appreciation and commendation by the President of the Republic and the Prime Minister has generated differing opinions between the General Secretariat of the Council of Ministers and the State Council regarding the determination of their legal effects, in addition to the role of the Ministry of Finance in this regard. To address these differences, this study examines the legal impact of letters of appreciation and commendation issued by the Prime Minister and the extent to which the interpretations of the General Secretariat of the Council of Ministers conflict with the provisions of the Law of Discipline of State and Public Sector Employees, as well as with the principle of the hierarchy of legal

The study concludes with several findings and recommendations, most notably the necessity of amending the Law of Discipline of State and Public Sector Employees and abolishing the application of the Resolution of the (dissolved) Revolutionary Command Council No. (155) of 2000