



ازالة وتخفيف العقوبة الانضباطية بالشكر

م. د. رائد عوفي حسين

كلية التربية للعلوم الصرفة / جامعة تكريت

Removing and mitigating disciplinary punishment by thanking

Dr.. Raed Aafi Hussein

College of Education for Pure Sciences / University of Tikrit

المستخلص/ تتلخص مشكلة البحث في الاجابة على الاسئلة التالية هل ازالة العقوبة الانضباطية اخذت استحقاقها من البحث والتنظيم القانوني؟ وهل يمكن ازالة وتخفيف العقوبات الانضباطية؟ وهل كتاب الشكر كافي للقيام بهذه المهمة؟ كما تحتل اهمية التاسب بين العقاب و حماية الموظف من جور الادارة مكانة مهمة , وذلك بسبب مالها من اثر على اداء الادارة وتقديمها لخدماتها بأفضل شكل ممكن, وتقديم ومعرفة افضل السبل للتخلص من العقوبات الانضباطية بلا الحاجة الى اللجوء للوسائل القضائية , كما تكمن اهداف الدراسة في التعرف على تعريف الازالة والشكر وانواع اثره على العقوبات الانضباطية, تم دراسة الموضوع عبر ثلاث مطالب تناولنا الاول ماهية ازالته العقوبة الانضباطية وفي مطلب ثان تم التعرف على ماهية الشكر ومن ثم مطلب ثالث تعرفنا من خلاله على العقوبات التي يزيلها الشكر والعقوبات التي يقلل اثرها الشكر وتوصلنا الى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات كان من اهمها عدم وجود تشريع يعرف ازالة العقوبة الانضباطية بشكل دقيق ولا وجود لتشريع يحصر سلطة الادارة في منح كتب الشكر حيث لم يبين ان اعمال الموظف التي يستحق الشكر عليها هل هي من صلب عمله ام اعمال ابداعية ومن ثم طرح بعض المقترحات على المشرع بان يصدر تشريع ينظم هذا النقص في التشريع. **الكلمات المفتاحية:** عقوبة, شكر , ازالة

Abstract/ The research problem is summarized in answering the following questions Did the removal of disciplinary punishment take its due from legal research and regulation? Is it possible to remove and reduce disciplinary penalties? Is the thank you book enough to do the job? The importance of proportionality between punishment and protection of the employee from the unfairness of the administration occupies an important position, because of its influence on the performance of the administration and its provision of its services in the best possible way, and to provide and know the best ways to get rid of disciplinary penalties without the need to resort to judicial means, and the objectives of the

study are to identify On the definition of erase or delete and thanksgiving and the types of its impact on disciplinary penalties, the subject was studied through three demands. The first dealt with the nature of removing disciplinary punishment, and in a second requirement, the meaning of gratitude was identified, and then a third requirement through which we learned about the penalties that thankfulness removes and the penalties that reduce thanksgiving, and we came to a group Among the conclusions and recommendations, the most important of which was the absence of legislation that accurately defines the removal of disciplinary punishment, nor of legislation restricting the authority of the administration to grant letters of thanks, as it did not show that the employee's work that deserves thanks is from the core of his work or creative work, and then put some proposals to the legislator To issue legislation regulating this lack of legislation Keywords: punishment, thanks, removal

المقدمة / أولاً:- اهمية البحث يمكن استعراض اهمية موضوع البحث من خلال الاتي:-

ا- ان موضوع ازالة وتخفيف العقوبات الانضباطية لم يأخذ استحقاقه من البحث العلمي الدقيق كما لم يأخذ نصيبه من اهتمام المشرع فتجد بعض السطور المتناثرة هنا وهناك تطرقت للموضوع, بينما هو موضوع يهم الموظفين والوظيفة العامة ككل حيث ينعكس بالسلب والايجاب على خدمات المرافق العامة.

ب- كما تحتل اهمية التناسب بين العقاب و حماية الموظف من جور الادارة مكانة مهمة , وذلك بسبب مالها من اثر على اداء الادارة وتقديمها لخدماتها بأفضل شكل ممكن.

ج- تقديم ومعرفة افضل السبل للتخلص من العقوبات الانضباطية بلا الحاجة الى اللجوء للوسائل القضائية

ثانياً:- مشكلة البحث تكمن مشكلة البحث في ان موضوع ازالة العقوبة وكتب الشكر لم تأخذ استحقاقها من البحث العلمي المعمق وهل ان العقوبة الانضباطية يمكن ازلتها؟ وماهي شروطها؟ وهل يمكن تخفيف اثار العقوبات التي لا يمكن ازلتها؟ وهل ان النصوص القانونية المنظمة لإزالة وتخفيف العقوبة وكتب الشكر وافية؟ وهل حققت التوازن بين الثواب والعقاب؟

ثالثاً:- اهداف البحث ان هدف الدراسة يكمن في التعرف على معاني ومفاهيم عدة منها ازالة العقوبة والتعرف على موقف التشريعات المقارنة من التعريف , والتعرف على مفهوم وماهية كتب الشكر واركابها وعناصرها واستعراض اثرها على العقوبات الانضباطية.



رابعاً: - منهاج البحث تم استخدام منهجين في هذا البحث الاول استخدام المنهج المقارن لمعرفة موقف التشريعات المقارنة في كل من مصر وفرنسا , بالاضافة الى المنهج التحليلي وذلك عبر تحليل النصوص القانونية

خامساً: - هيكلية البحث **المطلب الاول**: ماهية ازالة العقوبة الانضباطية/ **الفرع الاول**: تعريف ازالة العقوبة الانضباطية **الفرع الثاني** : شروط ازالة العقوبة الانضباطية **المطلب الثاني**: ماهية قرار الشكر **الفرع الاول**: معنى الشكر وشروطه **الفرع الثاني**: عناصر وخصائص قرار الشكر **المطلب الثالث**: العقوبات التي يزيلها يخففها الشكر **الفرع الاول**: العقوبات التي يزيلها الشكر **الفرع الثاني**: العقوبات التي يخففها الشكر

المطلب الأول

ماهية ازالة العقوبة الانضباطية

بينت التشريعات المنظمة للوظيفة العامة, واجبات هذه الوظيفة فأن قام بها الموظف بشكل ممتاز اثيب على ذلك الجهد , وان اخل بهذه الواجبات او لم يقم بها عوقب على تقصيره , ولكن لوحظ ان العديد من الموظفين يحسن من ادائه لا عمال وظيفته بعد تقصيره ومعاقبته الا ان بقاء العقوبة في اضبارته تسيئ لنفسيته , عليه عملت مختلف التشريعات للعمل على التخلص من ذلك الاثر السيئ وعليه سوف تكون دراستنا حول ازالة العقوبة الانضباطية عبر التشكرات التي يحصل عليه الموظف وعلى النحو الاتي:-

الفرع الاول

تعريف ازالة لعقوبة الانضباطية

بينت التشريعات العديد من المسالك لإزالة العقوبة الانضباطية , اذ ذكر المشرع الفرنسي في القانون رقم ٨٤ الصادر في ١١/١/١٩٨٤ (تزال العقوبة الانضباطية من ملف الخدمة للموظف في نهاية ثلاث سنوات ما لم توقع عليه عقوبة انضباطية أخرى)^(١) . كما بينت الفقرة الأولى من المادة ١٨ من التشريع الفرنسي ٨٤ الصادر في ٢٥/١٠/١٩٨٤ بشأن الإجراءات الانضباطية المتعلقة بموظف الدولة الحكم نفسه, كما نصت تكملة المادة على انه يجوز للموظف الذي صدرت بحقه عقوبة اللوم أو التنبيه أي عقوبة اخرى مادية بخلاف الانذار ولم تنتهي خدمته ان يقدم للوزير الذي يتبعه طلباً بعد مرور عشر سنوات من الخدمة الفعلية من توقيع العقوبة لازالة أثر هذه العقوبة من اضبارته أو ملفه^(٢) يتبين لنا من خلال استعراض ملخص لبعض مواد

^١ د. محمد أبراهيم الدسوقي , حماية الموظف العام ادارياً, دار النهضة , القاهرة , ٢٠١٠ / ص ٣٩٤ .

^٢ د. محمود عبد المنعم, المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة, ط١ دار العلوم للنشر والتوزيع , القاهرة, ص ٨٧٦ .

القانون الفرنسي أن المشرع لم يقدم تعريفاً محدداً لازالة العقوبة الانضباطية بل أكتفى بتحديد العقوبات التي ترد عليها .

أما موقف المشرع المصري فقد جاء تحت عنوان "ازالة الجزرات الانضباطية واثارها " لقد استحدثت هذه الاحكام بسبب ما تبين من ان التشريعات وان حددت الاثار الحتمية للعقوبات بفترة محددة الا ان الادارة فيما تمتلكه من اطلاق سلطاتها القانونية في شؤون الموظفين لم يكن يسعها ان تغفل من عناصر التقدير والرأي والجزئات السابق فرضها عليهم وان طال عليها الزمن، مع ما قد يؤدي ذلك من صد بعض الموظفين عن التوبة لاستغلاق الامل عليهم ورئي علاجاً لهذه الحال فتح الباب امامهم لازالة الجزرات التي توقع عليهم فيتاح للصالحين منهم فرص التخلص من جميع الاثار التي تعلق بهم نتيجة ما يصيبهم من الجزرات " (١) من خلال ما تقدم يتبين لنا ان المشرع المصري لم يورد نص يتعلق بتعريف ازالة العقوبة الانضباطية مكتفياً بتنظيم الجوانب المتعلقة بها من حيث سريانها على المشمولين به ولعقوبات التي يرد عليها منع شروطه واجراءات اصداره وامور اخرى تتعلق به وذلك في القوانين الصادر عنه والتي تناولت هذا الموضوع بالتنظيم (٢)

اما موقف المشرع العراقي فقد جاء عبر القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ فقد نصت المادة ١٣ " أولاً - للوزير ان يلغي اي من العقوبات المفروضة على الموظف المنصوص عليها في الفقرات أولاً وثانياً وثالثاً ورابعاً من المادة من هذا القانون عند توفر الشروط الآتية : أن مضي سنة واحد على فرض العقوبة ب - قيامه بأعمال بصورة متميزة عن أقرانه ج- عدم معاقبته بأية من العقوبات خلال المدة المنصوص عليها في البند أ من هذه الفقرة . ثانياً يترتب على قرار الغاء العقوبة أزاله أثارها ان لم تكن قد استنفذت ذلك " يتبين لنا ان المشرع العراقي هو الآخر لم يورد تعريف محدد للإزالة وانما جاء للأثر دون ذلك حيث استخدم مصطلح الابطال والالغاء مما تقدم يتبين لنا ان التشريعات الثلاث لم تورد تعريفاً لازالة العقوبة الانضباطية او محوها او ابطالها وانما اكتفت ببيان شروطها .

أما التعريفات الفقهية لقد جاء في الفقه الفرنسي تعريف للإزالة حيث عرفها الفقيه (مارتى) بالقول " الازالة أو رد الاعتبار التأديبي و اعادة النظر في الجزرات السابق توقيعها على الموظف او التخلص من الآثار المستقبلية للجزرات التأديبية جميعها تسميات مختلفة لمضمون واحد هو

١ د. محمد جودت الملط - المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠، ص ٢٨٦.
٢ ماجد شناطي نعمة - النظام القانوني لمحو العقوبة الانضباطية في التشريع العراقي دراسة مقارنة، مؤسسة البصرة للطباعة والنشر ص ٢٠.



القيام بإزالة حالات عدم الاهلية والحقوق التي استقطعت وتم تجريد الموظف منها بسبب الجزاء الموقع عليه والذي تم تنفيذه بالفعل وبالجملة أزالة الاثار التي كان من الممكن ان تترتب مستقبلا على الجزاء وذلك اعتبارا من تاريخ صدور قرار الازالة المتعلق بها ^(١)

أما الفقيه (جين ميشيل) الفرنسي فهو الاخر عرف ازالة العقوبة الانضباطية " ففي فرنسا يمكن ازالة العقوبات الانضباطية عدا عقوبات المجموعة الرابعة وذلك اذا ما قضى الموظف مدة معينة في الخدمة الحسنة فعقوبة التوبيخ تشطب بقوة القانون بعد مرور ثلاث سنوات على فرضها، اذا لم يعاقب الموظف في غضون عقوبة جديدة اما عقوبات المجموعتين الثانية والثالثة فأنها تشطب بعد مرور عشر سنوات بناء على طلب الموظف المعاقب وتوصية اللجنة الادارية المشتركة واذا تم الشطب فانه يزول كل اثر للعقوبة " ^(٢)

أما الفقه المصري فقد جاء فيهي " تزال آثار العقوبة الانضباطية بعد مرور مدة معينة اذا حسنة أخلاق الموظف العام خلالها ولم يرتكب أي مخالفة تأديبية أخرى وذلك تشجيعاً له على الاستقامة في أداء عمله لأن ترك الجزاء التأديبي في ملف خدمته يترك آثار سيئة في حياته الوظيفية وان ذلك يؤثر على أداء عمله" ^(٣)

كما ذكر تعريف آخر لازالة العقوبة جاء فيه " فاذا لم يسحب قرار الجزاء، اما لكونه قرارا مشروعا لا يجوز سحبه أصلا، او قرار غير مشروع لم يتقدم صاحب الشأن بطلب سحبه ولم يسحب تلقائيا، أو تقدم بطلب سحبه ورفض طلبه ولم يسلك مع ذلك طريق الطعن القضائي، فقد نظم المشرع إجراءات خاصة يستطيع بها الموظف العام بشروط معينة ان يزيل الجزاء " (٤). مما تقدم يمكن تعريف الازالة اوالابطال بانه ازالة اثر العقوبة الانضباطية اذا استوفت الشروط التي وضعها المشرع على الرغم من بقائها في اضارته.

الفرع الثاني

شروط أزاله العقوبة الانضباطية

بينت النصوص القانونية المنظمة لازالة العقوبة الانضباطية انه لكي تنهض الإدارة المختصة بإزالة العقوبة الانضباطية يجب عليها ان تتأكد من تحقق الشروط الواجب تواجدها بذلك، ومن

^١ مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية واهدافها، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠، ص ٣٩٧.
^٢ د. غازي فيصل، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، بدون دار نشر بغداد، ٢٠٠٦، ص ٩٢.
^٣ د. محمد ابراهيم الدسوقي، صمانات الموظف المحال للتحقيق الاداري، دار النهضة العربية، ٢٠١١/١٧٦ ص.
^٤ د. عزة منصور محمد، الموسوعة الحديثة في شرح قانون نظام العاملين المدنيين في الدولة في ضوء الفقه والقضاء ج ٣ ط ١ المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٤٠٦.

استقراء النصوص القانونية الخاصة والمنظمة لإزالة العقوبة يتبين لنا وجود شرطين لذلك وهما الاول شرط المدة والثاني هو شرط سلوك الموظف وسنعالج هاذين الشرطين من خلال الآتي:

أولاً - شرط المدة : بينت القوانين العراقية الثلاث المتعلقة بانضباط موظفي الدولة الصادرة في العراق العقوبات التي تكون محلاً للإزالة حيث أخذت القوانين الانضباطية الثلاثة الصادرة في العراق بموضوع أزاله العقوبة الانضباطية بعد مرور مدة معينة في القانون وذلك على وفق النصوص القانونية المنظمة في هذا الموضوع، حيث جاء في القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، المعدل في الفقرة أولاً، من المادة ١٣ أن " للوزير أن يلغي أين من العقوبات المفروضة على الموظف المنصوص عليها في الفقرات (أولاً) و (ثانياً) و (ثالثاً) و (رابعاً من المادة ثمانية من هذا القانون) " . وتشمل تلك العقوبات، العقوبات التالية والتي هي لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب، التوبيخ، وعلى وفق البند (أ) من الفقرة (أولاً) من هذه المادة حدد القانون المدة اللازمة لذلك بقوله " مضي سنة واحدة على فرض العقوبة " وبين جانب من الفقه عند حديثه عن هذا النص القانوني أن " الملاحظ على النص القانوني أنه لم يراع جسامه العقوبة عند تحديد المدة انقضاءها لإبطال العقوبة، على خلاف ما فعلت القوانين الأخرى في التشريعات المقارنة كالتشريع المصري فيما حذا لو، أخذ القانون بهذا التمايز فوضع مددً مختلفة تتناسب جسامه العقوبة " .^(١) فيما جاء في التشريع العراقي أخذه بمبدئ وحدة المدد، لكل العقوبات في القوانين الانضباطية الثلاثة التي صدرت في العراق .

ويرى الباحث بضرورة تدرج المدد تبعاً لجسامه الجريمة كما فعل المشرع المصري .

ثانياً - شرط السلوك : يحتاج لصدور قرار أزاله العقوبة الانضباطية بعد انقضاء المدة المحددة في القانون شرط الأخرى يرتبط بحسن سلوك الموظف المراد أزاله العقوبة من اضبارته أي يجب أن يكون سلوك عمل الموظف مرضي للإدارة خلال تلك المدة المطلوبة والمحددة في القانون ويتحدد هذا الشرط من خلال مجموعة من النصوص القانونية التي أخذت على عاتقها تنظيم هذه المسألة والتي يمكن عرضها من خلال بيان موقف المشرع العراقي من ذلك حيث أشارت المادة (١٣) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ شروطاً لأبطال العقوبة وإزالتها حيث تضمنت تلك الشروط شرط السلوك أذ جاء فيها " أولاً:- للوزير أن يلغي أيأ من العقوبات المفروضة على الموظف عند توفر الشروط الآتية :

(١) د. غازي فيصل مهدي، شرح قانون أنضباط موظفي الدولة، مصدر سابق ص ٩٦ .



١- اول هذه الشروط قيام الموظف بأعماله بصورة متميزة عن أقرانه , وثانيها عدم معاقبته بأي عقوبة خلال المدة المنصوص عليها في البند (أ) من هذه الفقرة " من هذا النص يتبين لنا اشتراط المشرع لسلك الموظف الذي يحقق أبطال أو ازالة العقوبة أن يكون عملة مرضي للإدارة ومميز عن باقي أقرانه مع عدم معاقبته باي من العقوبات الانضباطية الأخرى .

المطلب الثاني

ماهية قرار الشكر

يعتبر كتاب تثنين الجهود الذي توجهه الإدارة الى موظفيها بمثابة قراراً أدارياً تنطبق عليه كل قواعد وأركان القرار الإداري، كما و أن كتاب الشكر والتقدير يعتبر الاساس المنشأة لحق الموظف في ازالة بعض العقوبات الانضباطية والتخفيف من بعض اثار الاخرى، عليه لا بد من التعرض لمفهوم الشكر والتقدير وشروطه , وهذا ما يدعونا ان نقسم هذا المطلب على النحو الاتي.

الفرع الأول

معنى الشكر وشروطه

ورد ذكر الشكر في القانون العراقي دون بيان ماهيته، ولوقوف على ماهية الشكر لا بد من معرفة معناه اللغوي والاصطلاحي، ومعرفة شروطه، وهذا ما سنبينه و كالاتي :

أولاً - معنى الشكرلكي نحدد معنى الشكر يستوجب منا التعرف على معنييه اللغوي والاصطلاحي والاحاطة بهما كمقدمة للوقوف على شروطه .

١- **المعنى اللغوي**: الشكر في اللغة من الفعل شَكَرَ، وهو الثناء على المحاسن، وهو (عِزْفَانُ، الإحسان ونَشْرَهُ، وهو الشُّكُورُ ايضاً، قال ثعلب : الشُّكْرُ لا يكون إلا عن يد، والحمد يكون عن يد وعن غير يد ،فهذا الفرق بينهما.والشُّكْرُ من الله : المجازاة والثناء الجميل، شُكْرُهُ وشُكْرُ له يشكر شكراً وشُكُوراً وشُكراناً)^(١)، والشكر : عرفان الإحسان، وهو الشكور ايضاً،)^(٢).

٢- **المعنى الاصطلاحي** : لم يضع كل من المشرع والقضاء العراقي تعريفاً محدد للشكر ولتقدير، حيث اكتفى المشرع بتحديد الجهة المختصة بإصداره بين واثارة القانونية، وقد دأب الباحثين الى محاولة وضع تعريف شامل للشكر فعرفوه بأنه (عبارة عن افساح الادارة من ارادتها المنفردة بقصد التعبير عن رضاها عن الاداء الوظيفي لاحد الموظفين والذي من شأنه أحداث اثر قانوني

^١ ابن منظور محمد بن مكرم بن علي، لسان العرب، ط٣، دار احياء التراث العربي، بيروت ، بلا سنة طبع ص ١٧٠
^٢ الفراهيدي، ابو عبد الرحمن الخليل بن احمد بن عمرو بن تميم، كتاب تحقيق : د . مهدي المخزومي ود ابراهيم السامرائي، ج٥ دار ومكتبة الهلال، ص ٢٩٢ .

معين يتمثل اما بالغاء العقوبة الانضباطية أو التخفيف من اثارها، أو التأثير في الدرجة المالية للموظف بما يمنحه من قدم يميزه عن أقرانه^(١)

يعتبر قرار الشكر والتقدير قراراً ادارياً تنطبق عليه كافة عناصر و خصائص القرار الاداري^(٢) وهو ما سنعرضه لاحقاً . وقد نص القانون العراقي على الشكر في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل بقوله : (اولاً : اذا وجه للموظف شكر من الرئاسة او مجلس الوزراء او الوزير أو من يخوله ولم يكن معاقباً او كان معاقباً واستنفذت العقوبة اثرها فيمنح قدماً لمدة شهر واحد عن كل شكر يوجه له وبما لا تجاوز مدة القدم ثلاثة اشهر في السنة الواحدة . ثانياً اذا كان الموظف معاقباً فان الشكر يلغي عقوبة لفت النظر واذا حصل على شكرين فيلغيان عقوبة الانذار المفروضة عليه واذا حصل على ثلاثة فتشكرات فأكثر) وكان معاقباً بعقوبة اشد من الانذار فنقلص مدة تأخير ترفيعة شهراً واحداً عن كل شكر وبما لا يزيد عن ثلاثة أشهر في السنة^(٣) الا ان قانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل لم يكن الوثيقة القانونية الوحيدة التي اشارت الى الشكر^(٤) .

ثانياً - شروط الشكر المنتج للأثر في العقوبة الانضباطية . ذكرنا في ثنايا البحث ان الشكر يعتبر قراراً ادارياً تصدره الادارة بناء على ما تمتلكه من سلطتها التقديرية الى الموظف الذي يعمل في مؤسساتها نتيجة تميزه في اداء اعماله الموكلة اليه، وبهذا فان الشكر يتصف بما يتصف به القرار الاداري، ويخضع للشروط ذاتها التي يخضع لها القرار الاداري، حيث يتكون من الاركان الخمسة التي تتمثل بالاختصاص، والشكل والمحل والسبب والغاية وفقاً للاتي :

١-١- **الاختصاص :** هو ما تمنحه قواعد القانون لشخص او هيئة لمباشرة عمل معين , حيث يعد الاختصاص احد الشروط المهمة التي يجب ان تتوافر في كتاب الشكر حتى يكون منتجاً ومؤثراً ويقصد بالاختصاص في القرار الاداري الصلاحية المخولة لشخص أو جهة إدارية على القيام بعمل قانوني معين^(٥)، أو هو (القدرة على اتخاذ القرار وبعبارة أكثر دقة فان اختصاص الصلاحية القانونية المخولة للسلطة الادارية او للشخص المحدد في القانون للإصدار قرار معين

^١ تغريد ناصر حسين، الاحكام القانونية للشكر في القانون العراقي (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة كربلاء، ٢٠١٧، ص ٤ .

^٢ قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم (٢١٢/انضباط/ تمييز / ٢٠١٩)، قرارات وفتاوي مجلس الدولة لعام ٢٠٠٩، وزارة العدل العراقية، مجلس شوري الدولة، بغداد ٢٠١٠، ص ٣٩٤ .

^٣ الفقرة (أولاً) و (ثانياً) من المادة (٢١) من قانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .

^٤ ينظر : مجلة وزارة العدل، مجموعة الاحكام العدلية، العدد الثاني، السنة العاشرة ١٩٧٩ ص ٣٤٥، الوقائع العراقية، العدد ٢٩٣٤ في ١٨/٤/١٩٨٣، ص ٢٨٧ .

^٥ د. محمد الصفيح علي، القرارات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، القاهرة، ص ٤٩



للهيئة^(١)، وعليه جاء موقف المشرع على النحو التالي حيث اشترط القانون العراقي صدور الشكر من وجهة ادارية مختصة اذا نص على (اذا وجه للموظف شكر من الرئاسة او مجلس الوزراء او الوزير او من يخوله)^(٢) فلا يعد الشكر مؤثراً من الناحية القانونية اذا صدر عن غير الجهة المختصة التي حددها القانون وهو ما سنتناوله لاحقاً وقد عدد قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم المحافظ بمثابة الوزير المختص^(٣) .

ب- الشكل والاجراءات : يعد الشكل المظهر الخارجي الذي يدور فيه القرار الاداري والاجراءات المتبعة في اصداره وبحسب القاعدة العام فأن القرار لا يخضع لشكلية معنية الا انه من المستقر اداريا ان يكون قرار الشكر مكتوبا وليس شفهيًا، فلو وجه كتاب شكر الى احد الموظفين من الادارة بشكل شفوي فانه لا يحقق غايته بتغيير المركز القانوني للموظف، اذا ان الشكر من القرارات الشكلية التي يجب ان يكون مكتوبا ومسببا ايضا وعلى العكس من ذلك لا يعتد به ولا ينتج اثرة القانوني مالم يكن مكتوبًا،^(٤) اما الاجراءات فهي كل ما يجب ان تجريه الادارة في اصدار القرار الاداري، وعلى الرغم من الشكر من القرارات البسيطة التي لا تحتاج الى اجراءات معقدة ومتعددة الا ان هذا الشرط يبقى نافذاً في جميع القرارات الادارية .

ج- المحل : يقصد به موضوع القرار الاداري ا الاثر القانوني الذي يترتب عليه مباشرة ويتمثل بأثناء مركز قانوني جديد او تعديل مركز قانوني قائم او الغاءه فيؤدي الى تقرير حقوق ا التزامات^(٥) فمحل قرار الشكر هو الاثار القانونية المتمثلة بمنح موظف الادارة قدما او الغاء العقوبة او التخفيف من اثارها اذا كان الموظف معاقباً .

د- السبب : وهو الحالة القانونية او الواقعية التي تدفع رجل الادارة الى اتخاذ القرار الاداري، فالحالة القانونية تتمثل (بالحالة التي تعرض للادارة فتتدخل على اساسها وتتخذ قرارها)^(٦) اما الحالة الواقعية فهي (تميز الموظف العام في اداءه لواجباته الوظيفية)^(٧)، فالحالة القانونية تتمثل تتمثل بالقوانين والانظمة والتعليمات .

^١ د. عصام البرزنجي، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، بيروت، ١٩٩٣، ص ١١٠ .

^٢ قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل المادة (٢١) أولا

^٣ ينظر : المادة (٨) من قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ الواقع العراقية العدد ٤٨٧، ص ٤-٥ .

^٤ قاسم كريم عباس، الوسائل غير القضائية لانهاء العقوبات الانضباطية، منشورات زين الحقوقية ، بيروت لبنان ٢٠٢٠، ص ٧٢ .

^٥ د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة الرقابية القضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١، ص ٤٥٩

^٦ د. علي الدين زيدان ومحمد السيد، الموسوعة الشاملة في شرح القضاء الاداري، ج ٣، بلا دار نشر، ص ٧٧

^٧ المادة (١٣/ب) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .

التي تعد سببا قانونيا اما السبب الواقعي فهو تميز الموظف او اتجاه الادارة الى تحفيزه لاداء افضل، او حصوله على شهادة عليا او قيامه باعماله بصورة ملفته للنظر الا ان المشرع لم يقيد الادارة باسباب معنية لمنح الموظف شركا وانما جعله اختصاصا تقديريا فلها ان تمنح الشكر مسببا للموظف شركا وانما جعله اختصاصا تقديريا فلها ان تمنح الشكر مسببا او غير مسبب (١)

٥-الغاية : هي الهدف الذي تسعى الادارة لتحقيقه من المعروف ان لكل قرار اداري غاية متوخاة منه، وقرار الشكر ليس بدعا من القرارات الادارية، اذ لا بد ان توجد هناك غاي يهدف اليها القرار بمنح الشكر للموظف، وتعرف الغاية بأنها (النتيجة النهائية التي ينبغي على رجل الادارة تحقيقها وهي لا تتعدى المصلحة العامة) (٢)، وتحدد غاية الشكر في انه يحقق النفع العام لان الشكر سيدفع الموظف الى الابداع اكثر والنفع الخاص للموظف بتغيير او تعديل مركزه القانوني (٣) ، وعليه فان الغاية من الشكر تتمثل في المصلحة العامة وحث الموظف المتميز على المزيد من الابداع وحث زملائه الى السير على نهجه والارتقاء بمستوى العمل في المرفق الاداري، والنفع الخاص المتمثل بحصول الموظف جراء منحه الشكر على تغيير في مركزه القانوني والمالي، فضلا عن الاثار المعنوية، وعليه فان الشكر بالنسبة للموظف المعاقب لا يقتصر هدفه على الغاء العقوبة الانضباطية.

الفرع الثاني

عناصر وخصائص قرار الشكر

يعد قرار الشكر الذي يوجه الى الموظف مؤثراً في المركز القانوني للموظف وتترتب عليه آثار قانونية (مادية و معنوية) كما ذكرنا، تتمثل بمنح قدم للموظف او الغاء عقوبة، غير ان هناك قرارات أخرى غير مؤثرة ولا يمكن ان يترتب عليها اثر قانوني كما هو الحال في قرار تامين الجهود . لذا فان قرار ابراز ذاتية الشكر يتطلب منا التعرض لعناصره وخصائصه وعلى النحو الاتي:-

أولاً : عناصر وخصائص قرار الشكر لغرض ابراز عناصر وخصائص قرار الشكر سنتولى تقسيم بحثه على فقرتين :

^١ المادة (٢١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .
^٢ قصير يحيى جعفر الربيعي، السلطة التقديرية للإدارة في فرض ضريبة الدخل في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٤، ص ٣٠ .
^٣ فاسم كريم عباس، الوسائل غير القضائية لانهاء العقوبات الانضباطية، منشورات زين الحقوقية، بيروت لبنان، ٢٠٢٠، ص ٧٤ .



١- عناصر قرار الشكر يشترك قرار الشكر مع القرارات الادارية بمجموعة من العناصر التي يتصف بها القرار الاداري، فهو يتمتع بالعناصر العامة التي تنطبق على القرارات الادارية كافة، كما يتميز بخصائص تميزه عن غيره من القرارات .

ويتكون قرار الشكر من العناصر الآتية :

أ- أنه تصرف قانوني : تنقسم تصرفات الادارة الى تصرفات مادية وتصرفات قانونية ، فقرات الشكر من الاعمال القانونية للإدارة التي تصدر عن الادارة ، فيتمثل في اتجاه ارادة الادارة نحو احداث تغيير في الوضع القانوني للموظف، وتنتج عنه آثار قانونية محددة في هذا الوضع، كمنحه قدما او الغاء عقوبة انضباطية مفروضة عليه او تخفيفها، شريطة ان يحصل الموظف على احداهن ، اي لا يحصل على قدماً وظيفياً والغاء العقوبة او تخفيفها. (١)

ب-ب- يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة : يعتبر كتاب الشكر والتقدير الذي يحصل عليه الموظف عملاً قانونياً صادراً بالإرادة المفردة لجهة الادارة ، وهو بذلك يختلف عن غيره من الاعمال القانونية التي تقوم بها الادارة كإبرام العقود الادارية والاتفاقيات التي يدخل في تكوينية طرفا اخر . وقرار الشكر والتقدير من القرارات الادارية فهو يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة دون تدخل طرف آخر. (٢)

ج- يصدر عن سلطة ادارية وطنية مختصة : يجب ان يصدر قرار الشكر من سلطة ادارية وطنية مختصة على وفق ما حدده قانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، في المادة (٢١) الفقرة (اولاً) ب (رئاسة الجمهورية، مجلس الوزراء، الوزير أو من يخوله)، وقد عرف القانون نفسه في الفقرة (اولاً) من المادة (١) الوزير بأنه (الوزير المختص ويعتبر رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ووزيراً لأغراض القانون) (٣). ولا يعد التصرف الصادر عن جهات غير مختصة لا يكون قراراً مؤثراً، كقرار الشكر الموجه من غير الوزير المختص، او من رئيس قسم، اذا لم ينص القانون على فاعلية قرار الشكر الا من الجهات التي حددها في القانون (٤) لذا فالجهات المختصة التي رتب القانون اثرها على قرارها بتوجيه الشكر وهي رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء والوزير او

^١ د. عبد الناصر عبد الله ابوسمهانة، القرار الاداري في النظرية والتطبيق، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، بدون مكان نشر، ٢٠١٢، ص٢٩ .

^٢ علي قدوري جعفر، دور الرقابة الادارية في ضمان مبدأ المشروعية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين ٢٠١٢، ص٢٨ .

^٣ ينظر : قانون انضباط موظف الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، الوقائع العراقية، العدد ٣٣٥٦، ١٩٩١/٦/٣، ص٩٢ . د. مازن ليلو راضي، النظرية العامة للقرارات والعقود الادارية، ط١، مطبعة شهاب، اربيل، ٢٠١٠، ص١٩ .

^٤ ينظر : الفقرة (اولاً) من المادة (٢١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل الوقائع العراقية، العدد ٣٣٥٦ في ١٩٩١/٦/٣، ص٩٢ .

من يخوله كما اشرفنا، ونلاحظ ان مجلس الدولة العراقي كان قد قرر في اتجاه له بأن (يترتب على الشكر الموجه من رئيس مجلس النواب لموظف من غير موظفي المجلس قدما لمدة شهر وبما لا تتجاوز مدة القم ثلاثة اشهر في السنة الواحدة) كما لا يعتد بالتشكرات الممنوحة من سلطات غير وطنية .

د- أنه عمل قانوني نهائي ومؤثر : يتصف قرار الشكر بكونه من القرارات الادارية النهائية ومؤثرة، ولكي يكون القرار الاداري نهائياً يجب ان يتصف بالصفات الاتية^(١) .

و- ان يكون القرار نهائياً قابلاً للتنفيذ : ان القرار الاداري اذا ما توافرت فيه كل المقومات اللازمة لإصداره فانه يكون قرارا اداريا قابلاً للتنفيذ، ويكون في ذات الوقت منتجاً لإثار قانونية محددة، تتمثل اما بأشياء مركز قانوني او تعديله او الغائه^(٢)، والقرار الاداري النهائي لا بد ان تتوافر فيه صفة التنفيذية اي ان يكون قابلاً للتنفيذ بلا حاجة الاعمال قانونية اخرى كمصادقة سلطة اعلى، وهذا ما قضت به محكمة القضاء الاداري المصرية بأن (قضاء هذه المحكمة قد جرى في طراد على ان العبرة في نهائية القرار الاداري هو صدوره من سلطة ادارية تمتلك الحق في اصداره دون الحاجة الى تصديق سلطة ادارية أعلى)^(٣) وقرار الشكر يتصف بهذه الصفة اي انه قرار ادريا قابل للتنفيذ بمجرد صدوره من الجهة المختصة فهو بهذا قرار نهائي^(٤) .

ز- ان يكون قرارا غير قابل للرجوع فيه، فالقرار الاداري النهائي هو ذلك القرار الذي لا يمكن الرجوع فيه اذ يتمتع على الجهة الادارية التي اصدرته سحبها او الغائها اذا ما كان مشروعاً، ورتب حقوقاً للأفراد او رتب التزامات على عاتقهم^(٥)، وقد مر في الفصل الاول امتناع القرارات الادارية عن السحب او الالقاء من قبل الادارة متى كانت مشروعة ورتب حقوقاً للأفراد كقاعدة اساسية، الا بقرار اداري مضاد^(٦) وفكرة القرار المضاد لا تجد مجال انطباقها واقعياً في مسائل الشكر والتقدير .

^١ قرار مجلس الدولة رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٠ في ٢٠١٠/٧/٦، وزارة العدل، دليل التشريعات القانونية الخاصة بالوظيفة العامة، مجلس الدولة، مطبعة الوقف الحديثة، ص ٩٨ .

^٢ ينظر : رشا عبد الرزاق جاسم الشمري، صفة النهائية في القرار الاداري ، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة النهرين، ٢٠٠٥، ص ٦٣ وما بعدها .

^٣ حكم محكمة القضاء الاداري المصرية الصادرة بتاريخ ٩ مارس ١٩٦٣ ، نقل عن د . ليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الاداري، ط ٢ دار الفكرة العربية للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٧١، ص ٣٠١ .

^٤ ينظر : قرار محكمة القضاء الاداري المرقم ١١ / قضاء اداري / ١٩٩١ الصادر في ٢٦ / ١٠ / ١٩٩١، منشور الموسوعة العدلية، العدد (٥) سنة ١٩٩٢، تصدر مكتبة شركة التأمين الوطنية، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ص ١٢-١٣ .

^٥ د. بكر قباني ومحمود عاطف البناء، الرقابة القضائية على اعمال الادارة العامة ط ١، القاهرة، ١٩٧٠، ص ٢٢٤ .
^٦ د . رحيم سليمان الكبيسي، وحرية الادارة في سحب قراراتها، اطروحة د.اه كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٥٠ .



ح - ان يكون مؤثر : يتصف القرار الاداري النهائي بكونه يحدث اثارا معنية فالإدارة اذا ما ارادت اصدار قرار اداري تهدف من خلاله الى احداث اثار قانونية معنية، فان هذه الاثار تتمثل اما بانشاء مركز قانوني معين او تعديه او الغائه . ويجب ان تكون هذه الاثار ممكنة وجائزة قانونا وبباعت من المصلحة العامة، وهو الهدف الاسمي الذي تبتغيه الادارة^(١) وقرار الشكر يتصف بهذه الصفة، اي انه قرار نهائي مؤثر فهو يمنح قدما ويلغي بعض العقوبات الانضباطية ويخفف اثار بعضها الاخر^(٢) على وفق ما سنبينه لاحقا .

٢- خصائص قرار الشكر

١- اختصاص الإدارة قانونا باصداره : اوجب القانون ان تكون السلطة الادارية التي اصدرت القرار هي صاحبة الاختصاص قانونا باصداره، وهذه قاعدة عامة وركن من اركان القرارات الادارية^(٣)، فقد نصت التشريعات وبينت الجهة المختصة بأصدار القرار الاداري ففي العراق حدد قانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل المادة (٢١) منه، السلطات المختصة باصدار الشكر وهي، (الرئاسة أو مجلس الوزراء أو الوزير أو من يخوله)^(٤)، فضلا عن القوانين و الانظمة الاخرى التي حددت جهة اصدار قرار الشكر .

أ- ب- أنه قرار بسيط : قسم الفقه القرارات الادارية من حيث نشأتها الى قرارات مركبة وبسيطة، القرارات المركبة هي القرارات التي يشترط تدخل اكثر من حلقة في تكوينها او اكثر من عملية قانونية، اذ تمر هذه القرارات بمراحل عدة حتى ينتهي بها المطاف الى القرار الاداري النهائي . كالقرار الصادر بنزع ملكية عقار للمنفعة العامة وكذلك القرار الصادر من جهة ادارية متضمنا ارساء مناقصة على عطاء معين^(٥) فيما تأتي القرارات البسيطة فهي القرارات التي لها كيان مستقل كقرار الشكر، فهو قرار بسيط لأنه لا يحتاج سوى عملية قانوني واحدة او بتعبير اخر انه قرار قائم بذاته ولا يرتبط بعمل قانوني آخر^(٦) .

ج- أنه قرار منشئ : يعتبر قرار الشكر قرارا اداريا منشئا لحقوق قد تكون قدماً او الغاء او تخفيف للعقوبات الانضباطية، فعند صدوره ينشئ اثارا قانونية جديدة^(٧)، اصف لذلك فهو يهدف يهدف الى ايجاد تغيير في المراكز للموظف، عبر تحديد الاثار التي يحدثها قرار الشكر كمنح

^١ ينظر : د . محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الاداري ، دعوة الالغاء ، الكتاب الثاني ، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٣٥٨ .

^٢ ينظر : المادة (٢١) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .

^٣ د. السيد محمد مدني، القانون الاداري الليبي، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٦٤-١٩٦٥، ص ٣٨١، ٣٨٠ .

^٤ الوقائع العراقية، العدد ٣٣٥٦ في ١٩٩١/٦/٣ .

^٥ رشا عبد الرزاق جاسم الشمري، صفة النهائية في القرار الاداري ، دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص ٦٤ .

^٦ د. حسام مرسي، اصول القانون الاداري، ط١، الفتح للطباعة والنشر، الاسكندرية، ٢٠١٢، ص ٦٤ .

^٧ فاسم كريم عباس، الوسائل غير القضائية لانهاء العقوبات الانضباطية، مصدر سابق ص ٨٠ .

قدم لشهر واحد لكل شكر على ان لا تزيد عن ثلاثة اشهر في السنة^(١)، اما اذا كان الموظف معاقبا وهو ما يعنينا في مجال البحث فانه يلغي بعض العقوبات ويخفف من اثار بعضها الاخر كما سنبين .

د- **انه قرار مكتوب** : ان شرط الكتابة في القرار الاداري من الشروط الشكلية والتي تحقق وبلا ادنى شك الوضوح والاستقرار في المراكز القانونية، وبسبب اهمية الاثار التي تترتب على القرارات الادارية فان الادارة تمنحه حيز من الاهتمام عند اصداره مكتوبة في صيغة معنية تتضمن ببيانات واضحة عن الجهة الصادر منها القرار وموضوعه، وتاريخ العمل به وغالبا ما يشار في ديباجة القرار الى السد القانوني الذي يستند اليه^(٢)، والقرار الاداري الصادر بمنح الموظف شكر وتقدير لا يمكن ان يحدث اثره الا اذا كان مكتوبا، وبخلاف ذلك لا ينتج اثره القانوني بمنح قدم للموظف اذا لم يكن معاقبا او الغاء العقوبة او التخفيف من اثارها اذا كان معاقبا مهما كانت السلطة التي منحت الشكر اما التسبب فيلاحظ عبر استقراء الواقع العملي ان الادارة عادة ما تشير الى دواعي منح الشكر الا انها تملك جرية تقدير الوقائع المبررة للشكر^(٣) .

ه- **يخضع للسلطة التقديرية للادارة** : لم يحدد القانون وقائع او اعمال محددة تبرر منح الشكر والتقدير كما ذكرنا، رغم ان الواقع يشير كما سنلاحظ ان هناك تمييزا بين الشكر والتقدير وتتمين الجهود.

المطلب الثالث

العقوبات التي يزيلها ويقللها الشكر

استعرضنا فيما سبق بثنايا هذا البحث من خصائص القرار الاداري بشكل عام وقرار الشكر بشكل خاص، ان تترتب عليه اثاراً قانونية، وهو ما بينه التشريع العراقي في قانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .

حيث يؤثر الشكر حسب القانون المذكور اعلاه على العقوبة الانضباطية مرةً بالغائها ومرةً بتخفيف بعض اثارها اذا ما وجه كتاب الشكر للموظف اما في القوانين الفرنسية والمصرية فلا يوجد نص يمنح للشكر اثارا على العقوبات الانضباطية سواء بالازالة ام التخفيف من اثارها ويتباين اثر الشكر بحسب نوع العقوبة الانضباطية المفروضة على الموظف كما سنبينه لاحقاً. هذا فضلا عن اثار الشكر المادية والمعنوية فالشكر يؤثر في الدرجة الوظيفية والعلوة والترقية

^١ ينتظر البند (اولا / المادة ٢١) قانون انضبط موظفي الدولة والقطاع اعام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل

^٢ د. محمد حلمي، القرار الاداري، ط١، القاهرة ١٩٧٠، ص٨٥ .

^٣ د. حنا نده، القضاء الاداري في الاردن، سنة ١٩٧٢، ص٣٧٣ .



للموظف، كما له اثار معنوية تتمثل بتشجيع الموظف على المزيد من الابداع واداء اعماله بصورة اكثر مثابرة وتحديدا بنطاق البحث فان اثر الشكر بالنسبة للعقوبات الانضباطية يتفاوت ما دفعنا ان نتناول دراسة نطاق هذا الاثر عبر تقسيمة على النحو التالي:-

الفرع الاول

العقوبات الانضباطية التي يزيلها الشكر

وتتمثل هذه العقوبات بالعقوبتين التاليتين/ **أولا** : **لفت نظر** : (لفت النظر : ويكون بأشعار الموظف تحريريا بالمخالفة التي ارتكبها وتوجيهه لتحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذه العقوبة تأخير الرفيع او الزيادة مدة ثلاثة اشهر)^(١) ووردت عقوبة لفت النظر في قانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، الذي نص عليها وعرفها بالقول وقد منح التشريع اعلاه صلاحية فرض هذه العقوبة للوزير^(٢) او رئيس الدائرة^(٣) ورغم ان القانون تطلب من الوزير او رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيق من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلًا على شهادة جامعي أولية في القانون.

ثانياً : **الانذار**^(٤) تأتي عقوبة الانذار بعد عقوبة لفت النظر وهي تكون اشد منها اثرًا حسب ما جاء بالقانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، فقد نص هذا القانون عليها وعرفها بالقول : (ويكون بأشعار الموظف تحريريا بالمخالفة التي ارتكبها وتحذيره من الاخلال بواجبات وظيفته مستقبلا ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع او الزيادة مدة ستة اشهر)^(٥)، وتخضع هذه العقوبة من حيث كيفية وصلاحية فرضها على الموظف لما تخضع له عقوبة لفت النظر في المواد (٩) و (١٠) و (١١) من قانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ كما وردت هذه العقوبة ايضا في القوانين الملغية في قانون رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ وقانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦^(٦)

اما القوانين المقارنة فانها لم تنص على هذه العقوبة في قوانينها فلم يورد القانون الفرنسي عقوبة لفت النظر في اي من قوانينه الملغاة والسارية، المتمثلة بقانون التوظيف الفرنسي رقم (٢٤٤) الصادر في ٤/ شباط/ ١٩٥٩ والقانون اللاحق رقم (٦٣٤) الصادر في ١٣ / تموز / ١٩٨٣^(٧)

^١ د.غازي فيصل مهدي، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، مصدر سابق، ص ٣٦ .

^٢ منح قانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل في المادة (١١) (اولا) .

^٣ منح قانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل في المادة (١١) (اولا) .

^٤ د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الاداري، بدون دار نشر، العراق ص ٢٤٦٢٠٩،

^٥ المادة (٨) (ثانيا)، قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ م. الوقائع العراقية، العدد ٣٣٥٦، ١٩٩١/٦/٣، ص ٨٩ .

^٦ ينظر : المادة (الرابعة) قانوني الانضباط رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ الملغى، والمادة (٦) من قانون رقم (٦٩) لسنة

١٩٣٦ الملغى .

^٧ عبد المحسن السالم، العقوبات المقننة بين المشروعية وتعسف الادارة دراسة مقارنة ط ١، ١٩٨٦، ص ٤٥

وكذلك القانون المصري الذي لم ينص على عقوبة لفت النظر من بين العقوبات التي اوردها في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم(٤٧) لسنة ١٩٨٧ المادة (٨٠) وقانون نظام العاملين في القطاع العام رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٨، المادة (٨٢)^(١) وقانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ ايضاً^(٢) وكما مر سابقا فانه يترتب على عقوبة لفت النظر تأخير الترفيع او الزيادة مدة ثلاثة اشهر، الا ان تاثير الشكر على هذه العقوبة يتمثل بالغائها وابطال مفعولها^(٣) بصوره حالاً، ولكنه لا ينال من اثارها التي حدثت قبل صدوره اي ان الغاء العقوبة يكن بالنسبة لآثارها بالنسبة للمستقبل^(٤) .

وبهذا يكون اثر كتاب الشكر في هذه الحالة مكرر ، حيث يحصل على القدم الذي يمنحه الشكر للموظف غير المعاقب شهراً واحداً، كما يكون تأثيره بالغاء العقوبة التي تؤخر مدة ثلاثة اشهر ولعل السبب في ذلك يعود الى محاولة حث الموظف المعاقب على تغيير تصرفه نحو الاحسن وكان من الأجدر ان يكون تأثير كتاب الشكر والتقدير على الموظف المعاقب مساوياً لتأثيره على الموظف غير المعاقب بمنحه قدماً لمدة شهر واحد. فالشكر يلغي عقوبة لفت النظر ويكون الالغاء للعقوبة من تاريخ حصول لموظف على الشكر، ما لم تكن العقوبة قد استنفذت اثاره القانونية^(٥). ويقع الغاء العقوبة نتيجة تويه الشكر بحكم لقانون (بقوة القانون واذا ما اصدرت الادارة قرارا بالالغاء، فانه لا يعدو ان يكن قرارا كاشفا لا منشأ)^(٦) .

واحكام الشكر المتقدم ذكرها لا تنطبق على قوانين عراقية اخرى لم تشر اليه صراحة^(٧)، اما قانون الخدمة الخارجية رقم (١٢٢) لسنة ١٩٧٦ الملغي،^(٨) وقانون الخدمة الخارجية رقم(٤٥) لسنة ٢٠٠٨ فقد نص على خضوعه لقانون انضباط موظفي الدولة والقاع العام رقم (١٤) لسنة

^١ عامر ابراهيم احمد، العقوبات الوظيفية – دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص ٣٦ .

^٢ المادة (٢١) الفقرة (ثانياً) (اذا كان الموظف معاقباً فان الشكر يلغي عقوبة لفت النظر ...) الوقائع العراقية، العدد ٣٣٥٦، ١٩٩١/٦/٣، ص ٩٢ .

^٣ د. غازي الفيصل مهدي شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقاع العام رقم (٤١) لسنة ١٩٩١، مصدر سابق ص ٩٨ .

^٤ ينظر نص البند (ثانياً/المادة ٢١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(٤١) لسنة ١٩٩١ المعدل هنادي فوزي حسين، صفة التأثير في القرار الاداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٧، ص ٣٣ .

^٥ ينظر نص البند (سادساً / المادة ٧ من قانون المدلس الدولة العراقي رقم ٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل
^٦ كقانون الخدمة والتقاعد لقوى الامن الداخلي رقم (١) لسنة ١٩٧٨ اذا لم ينص هذا القانون على ان توجيه الشكر يلغي أياً من العقوبات، اذا ان هذا القانون كان سابقاً على قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، ان القانون اشار في المادة (٩٦) الى تطبيق قانون الخدمة لمدنية وقانون التقاعد المدني او اي قانون يحل محلها في جميع الاحكام التي لم يرد بها نص خاص في هذا القانون) اي ان احكام قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل تسري في هذا المجال .

^٨ المادة (٥٧) و (٥٨) من قانون الخدمة الخارجية رقم (١٢٢) لسنة ١٠٧٠. المادة (٣٦) من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ .



١٩٩١م المعدل^(١) ومن الجدير بالذكر ان قانوني الانضباط الملغيين لعام ١٩٢٩ ولعام ١٩٣٦ لم ينصا على الشكر والتقدير كوسيلة لإنهاء العقوبات الانضباطية او تخفيف اثارها.

الفرع الثاني

العقوبات التي يقلل من اثرها الشكر

وتتمثل هذه العقوبات بالاتي : أولاً: قطع الراتب تعتبر احد الجزاءات المالية المهمة التي اخذ بها المشرع العراقي من قانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل والتي تنقص ما يتقاضاه الموظف من اجر، وقد جاءت عوضاً من عقوبة الغرامة التي كان معمول بها في ظل القوانين الملغية^(٢)، وتأتي اهمية هذه العقوبة بكونها تعتبر رادعاً مهماً للموظف لان الراتب يشكل مكانة مهمة لدى الموظف، ومن ثم يمتنع عن مخالفة واجباته الوظيفية او التعاون في ادائها^(٣). وقد حدد قانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل في المادة (٨) فقرة (ثالثاً) اثرها بالقول : (ويكون يخصم القسط اليومي من راتب الموظف لمدة لا تتجاوز عشرة ايام بأمر تحريري تذكر فيه المخالفة التي ارتكبتها الموظف واستوجبت فرض العقوب ويترتب عليها تأخير الترفيع او الزيادة وفقاً لما يأتي : أ - خمسة اشهر في حالة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة ايام . ب- شهر واحد عن كل يوم من ايام قطع الراتب في حالة تجاوز مدة العقوبة شهراً واحداً عن كل شكر وبما لا يزيد على ثلاثة اشهر في السنة^(٤) .

ثانياً : التوبيخ جاءت عقوبة التوبيخ بعد عقوبة قطع الراتب والاذنارو لفت النظر بحسب الترتيب الورد ذكره في المادة (٨) من قانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، وقد نص القانون على كيفية فرضها على الموظف واثرها بالقول (ويكون بأشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبتها والاسباب التي جعلت سلوكه غير مرض ويطلب اليه وجوب اجتناب^(٥) المخالفة وتحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع او العلاوة او الزيادة مدة السنة واحدة^(٦)، كما بين بين الجهات المخولة بإصدار هذه العقوبة هي الجهات نفسها المخولة بإصدار عقوبة لفت النظر والاذنار المتمثلة والتي عدتها كلاً من (الوزير او رئيس الدائرة او الموظف المخول) بحسب

^١ المادة (٣٦) من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ .
^٢ وردت عقوبة الغرامة في المادة (الرابعة / ٢) من قانون رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩م، وفي المادة (٦) من قانون رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦م الملغي .
^٣ د . غازي فيصل مهدي، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، مصدر سابق، ص ٤١ .
^٤ الوقائع العراقية، العدد ٣٣٥٦، ١٩٩١/٦/٣، ص ٩٢ .
^٥ الوقائع العراقية، العدد ٣٣٥٦، ١٩٩١/٦/٣، ص ٨٩-٩٠ .
^٦ ينظر : الوقائع العراقية، العدد ٣٣٥٦، ١٩٩١/٦/٣، ص ٨٩-٩٠ .

المادة (١٠) اولا وثانياً^(١) ، كما بين ان فرضها يجب ان يكون مسبقاً بتشكيل لجنة تحقيقية^(٢) . ويخفف شهر واحدا عن كل كتاب شكر على ان لا تتجاوز ثلاثة اشهر في السنة الواحدة^(٣) .
ثالثاً : انقاص الراتب^(٤) : نص عليها القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل (المادة (٨) / خامساً) الذي عرفها وحدد اثارها بالقول (ويكون بقطع مبلغ من الراتب الموظف بنسبة لا تتجاوز (١٠ %) من راتبه الشهري لمدة لا تقل عن ستة اشهر ولا تزيد على سنتين ويتم ذلك بامر تحريري يشعر الموظف بالعقل الذي ارتكبه ويترتب على هه العقوبة تأخير الترفيع او الزيادة مدة سنتين)^(٥)، الا ان هذه العقوبة تختلف من حيث امكانية فرضها عن العقوبات السابقة فهي من اختصاص الوزير او رئيس الدائرة غير المرتبطة بالوزارة، وفي حال قررت اللجنة التحقيقية فرض هذه العقوبة فأن المدير العام يرفعها للوزير للمصادقة عليها^(٦) . اما قانوني الانضباط الملغين فقد اشار قانون الانضباط رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩ الملغي الى عقوبة انقاص الراتب وجعل اثرها بحرمان الموظف المعاقب بها من الترفيع لمدة سنتين كما ان قانون لانضباط الملغي لعام (١٩٣٦) نص على هذه العقوبة ورتب عليها تأخير الترفيع او العلاوة مدة سنتين من تاريخ القرار القطعي^(٧) . ويتضمن تأثير الشكر على هذه العقوبة، بتقليل مدة تأخير الترفيع شهراً واحداً عن كل كتاب شكر بما لا يتجاوز ثلاثة تشكرات في السنة^(٨) .

رابعاً : تنزيل الدرجة^(٩) تعد عقوبة تنزيل الدرجة من اشد العقوبات التي سبقتها بالتسلسل لانها تؤثر في المركز القانوني للموظف تأثيراً مباشراً، اذ يقص بهذه العقوبة جعل الموظف في الدرجة التي دون درجته مباشرة^(١٠) .

وقد اخذت القوانين المقارنة بهذه العقوبة، فالقانون الفرنسي اذ بها في قانون التوظيف الفرنسي رقم (٢٤٤) الصادر في ٤ / شباط / ١٩٥٩ . والقانون رقم (٦٣٤) الصادر في ١٣ / تموز / ١٩٨٣^(٢)، وكذلك القانون المصري فإنه ذكر عقوبة تنزيل الدرجة من بين العقوبات التي جاء

^١ المادة (١٠) (رابعاً) قانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١م المعدل .

^٢ المادة (السابعة) من قانون رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩م الملغي .

^٣ المادتين (٦) و (٨) من قانون رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦م الملغي .

^٤ د. ماهر صالح علاوي الجبوري مصدر سابق ص ٢٧٤

^٥ قانون (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، المادة (٢١) ثانياً الوقائع العراقية، العدد ٣٣٥٦، ٣/٦/١٩٩١ ص ٨٩-٩٠

^٦ قانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، المادة (٨) خامساً . المصدر نفسه، ص ٨٩-٩٠ .

^٧ ينتظر : قانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، المادة (١١) ثالثاً .

^٨ ينظر : قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ الملغي المادة (١٣) وقانون الانضباط رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦

١٩٣٦ الملغي المادة (٩) .

^٩ د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مصدر سابق ص ٢٤٧ .

^{١٠} ينظر المادة (٨) (سادساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل



على ذكرها في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ وقانون نظام العاملين في القطاع العام رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٨،^(١) إلا ان قانون الخدمة.

الاستنتاجات والتوصيات

أولاً : الاستنتاجات

- ١- تبين من خلال الاطلاع على المصادر والمراجع عدم وجود تمييز بين أثر الشكر في أزاله العقوبة الانضباطية بين العقوبات الأربع الاولى التي تعد عقوبات بسيطة مقارنةً بالعقوبات الأخرى حيث كان المفروض أن يكون هناك أثر فاعل أول مضاعف في العقوبات التي تلي عقوبة التوبيخ لكون التخفيف منها لشهر عن كتاب الشكر والتقدير لا يغير في مضمون العقوبة شيء فلو أن المشرع ضاعفا من أثر الشكر على العقوبة لكان حافزاً على مزيد من العطاء للموظف .
 - ٢- تبين عدم وجود تشريع ينظم منح كتب الشكر والتقدير للموظفين عن الأعمال التي يقومون بها فأعطى سلطة تقديرية للإدارة بدون أي تقييد بحيث لم يذكر أن الأعمال التي يقوم بها هي من صلب عمله الوظيفي أم أعمال أخرى ابداعية أو أعمال اثناء الدوام ووقته المحدد أو اعمال يقوم خارج اوقات الدوام وبذلك تجد ان العديد من الموظفين المقربين الى هرم الادارة يحصلون على اعداد كبيرة من كتب الشكر والتقدير لكون التشريع لم يأتي منظماً للمنحها بشكل دقيق فيما الموظفين الذين يمارسون اعمالهم في المناطق النائية البعيد عن مصدر القرار لا تجد في اضابيرهم سوى ما يأتي لعامة موظفي الدولة من الشكر والتقدير .
 - ٣- بالمقابل لم يدع سلطة تقديرية للإدارة عند حصول الموظف على كتاب شكر وتقدير بقبولها لازالة العقوبة من عدمه .
 - ٤- ان كتاب الشكر والتقدير قراراً ادارياً خالصاً مستوفي لكل الاركان، كما انه يمكن ازالة بعض العقوبات الانضباطية بالشكر ويمكن تخفيف اثر العقوبات الاخرى.
 - ٥- عدم وجود تعريف محدد لازالة العقوبات او ابطالها.
 - ٦- انفراد المشرع العراقي بتأثير الشكر على العقوبات الانضباطية دون التشريعين المصري والفرنسي.
- ثانياً : التوصيات

- ١- ندعو المشرع الى وضع تعريف محدد لازالة العقوبة الانضباطية او ابطالها.
- ٢- ندعو المشرع العراقي إلى وضع تشريع يزيد من أثر الشكر والتقدير على العقوبات الانضباطية التي تلي عقوبة التوبيخ .

^١ عامر ابراهيم احمد، العقوبات الوظيفية، دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص٣٦

٣- ندعو المشرع العراقي إلى وضع تشريع ينظم امكانية منح كتب الشكر ويبين بشكل دقيق امكانية منحها لكون ذلك قد انعكس على العمل الوظيفي حيث بدا يظهر شيء من التمييز بين الموظفين حيث تجد بعض الموظفين يخدم في الدرجة الوظيفي بما يزيد قليلاً عن ثلثي المدة المقررة لها طيلة الدرجات الوظيفية التي قضاها في العمل الوظيفي وتجد الاخرين أقضوا المدة كاملة، لكونهم يعملون في اماكن نائية .

٤- ندعوا المشرع الى منح الادارة شيء من السلطة التقديرية في ازالة العقوبة من عدمه لكون الواقع العملي يبين لنا أن اغلب العقوبات الانضباطية الاربع الاولى تزال بعد فترة وجيزة ولم يعد لها هيبة لدى اغلب موظفي الدولة .

المصادر والمراجع

- أولاً - القرآن الكريم .
ثانياً- المراجع والكتب .
- ١- ابن منظور، لسان العرب .
 - ٢- د. السيد محمد مدني، القانون الاداري الليبي، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٦٤-١٩٦٥ .
 - ٣- الفراهيدي، ابو عبد الرحمن الخليل بن احمد بن عمرو بن تميم، كتاب تحقيق
 - ٤- د. بكر قباني ومحمود عاطف البنا، الرقابة القضائية على اعمال الادارة العامة، ١م، ط١، القاهرة، ١٩٧٠ .
 - ٥- د. حسام مرسي، اصول القانون الاداري، ط١، الفتح للطباعة والنشر، الاسكندرية، ٢٠١٢ .
 - ٦- د. عبد الناصر عبد الله ابوسمهدة، القرار الاداري في النظرية والتطبيق، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، بدون مكان نشر، ٢٠١٢ .
 - ٧- عامر ابراهيم احمد، العقوبات الوظيفية - دراسة مقارنة .
 - ٨- عبد المحسن السالم، العقوبات المقعنة بين المشروعية وتوسع الادارة دراسة مقارنة ط١، ١٩٨٦ .
 - ٩- دكتور عزة منصور محمد، الموسوعة الحديثة في شرح قانون نظام العاملين المدنيين في الدولة في ضوء الفقه والقضاء ج٣ ط١ المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٦ .
 - ١٠- د. عصام البرزنجي، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، بيروت، ١٩٩٣ .
 - ١١- د. علي الدين زيدان ومحمد السيد، الموسوعة الشاملة في شرح القضاء الاداري، ج ٣ .
 - ١٢- د. علي جمعة محارب، التأديب الاداري في الوظيفة العامة - دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانجليزي، ط١، مكتبة دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٤ .
 - ١٣- د. غازي فيصل، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، بدون دار نشر، بغداد، ٢٠٠٦ .
 - ١٤- ماجد شناطي نعمة - النظام القانوني لمحو العقوبة الانضباطية في التشريع العراقي دراسة مقارنة، مؤسسة البصرة للطباعة والنشر، العراق .
 - ١٥- د. مازن ليلو راضي، النظرية العامة للقرارات والعقود الادارية، ط١، مطبعة شهاب، اربيل، ٢٠١٠ .
 - ١٦- دكتور ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الاداري، بدون دار نشر، العراق ٢٠٠٩ .
 - ١٧- دكتور محمد ابراهيم الدسوقي - حماية الموظف العام ادارياً، دار النهضة - القاهرة - ٢٠١٠ .
 - ١٨- د. محمد الصغير علي، القرارات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، القاهرة .
 - ١٩- محمد بن ابي بكر الرازي، مختار الصحاح، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨١ .
 - ٢٠- د. محمد حلمي، القرار الاداري، ط١، القاهرة ١٩٧٠ .
 - ٢١- د. محمد طه حسين الحسيني، تعريف القرار الإداري وعناصره، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، العدد الأول، السنة التاسعة، ٢٠١٧م .
 - ٢٢- دكتور محمد جودت الملط - المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠ .
 - ٢٣- د. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الاداري - دعوة الالغاء، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، ٢٠٠٢ .
 - ٢٤- دكتور محمود عبد المنعم - المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة - الطبعة الاولى - دار العلوم للنشر والتوزيع - القاهرة .
 - ٢٥- مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية واهدافها، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠ .
 - ٢٦- د. مهدي المخزومي ود ابراهيم السامرائي، ج ٥ دار ومكتبة الهلال .
 - ٢٧- قاسم كريم عباس، الوسائل غير القضائية لانهاء العقوبات الانضباطية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٠ .

ثالثاً: الرسائل والاطاريح



- ١- تغريد ناصر حسين، الاحكام القانونية للشكر في القانون العراقي (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة كربلاء، ٢٠١٧ .
 - ٢- رشا عبد الرزاق جاسم الشمري، صفة النهائية في القرار الاداري – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق – جامعة النهرين، ٢٠٠٥ .
 - ٣- علي قدوري جعفر، دور الرقابة الادارية في ضمان مبدأ المشروعية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين ٢٠١٢ .
 - ٤- قصير يحيى جعفر الربيعي، السلطة التقديرية للإدارة في فرض ضريبة الدخل في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٤ .
- رابعاً: المجالات والتشريعات.**
- ١- الوقائع العراقية.
 - ٢- القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ .
 - ٣- قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ الملغي .
 - ٤- وقانون الانضباط رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ الملغي المادة .
 - ٥- قانون الخدمة الخارجية رقم (١٢٢) لسنة ١٠٧٠ .