

الفصل الأول

مضمون واجب الطاعة

أن واجب طاعة المرؤوس لرئيسه لا يعني مطلقاً إهدار كرامة هذا المرؤوس، أو منعه من إبداء رأيه، أو التصرف في حدود القانون، فهي تعني فقط ألا يستخف المرؤوس بأوامر هذا الرئيس، أو يضرب بها عرض الحائط.

لذلك سنقسم هذا الفصل الى ثلاثة مباحث، المبحث الأول واجب الطاعة وحرية النقد، المبحث الثاني واجب الطاعة وحق الشكوى، والمبحث الثالث واجب الطاعة والإبلاغ عن المخالفات وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول

واجب الطاعة وحرية النقد

فيما يتعلق بواجب الطاعة قد ذكرناه في المبحث التمهيدي سوف نركز في هذا المبحث على حرية النقد وعلاقته بالعمل الوظيفي "المطلب الأول"، وكذلك علاقته بالعمل السياسي "المطلب الثاني".

// تعريف الحرية

لقد عرف الإنسان الحرية وجاهد في سبيل الوصول إليها بشتى الطرق والوسائل المباحة وذلك لكي تتجرد من الخوف والجوع ويكون حراً طليقاً وقادراً من الاستفادة بملكاته في كافة جوانب الحياة التي يعيشها، وبما أن للحرية هذا الدور الهام في الحياة الإنسانية لابد أن يكون جهاد الإنسان هو الجهاد من أجل الحرية^(١).

وأن التطرق إلى الحرية بصفة عامة هو الهدف الذي يسعى إليه كافة البشر^(٢).

فالحرية ليست غاية فحسب، تستباح باسمها كل وسيلة، وكذلك ليست مجرد وسيلة من أجل تحقيق غايات أخرى وإنما تعتبر غاية ووسيلة في آن واحد، إلا أن الاعتراف بها كغاية ووسيلة في آن واحد ليس معناه بأنها حريات مطلقة، ويجب تنظيمها لكي تصبح ممارسة الحرية ذاتها ممكنة وعملية، ولا يخل هذا التنظيم بالحرية، وبالعكس تماماً إنها تقدم إمكانية الوجود الواقعي لها وبدون هذه التنظيم يقترب الأمر إلى الفوضى، فمن زاوية الفرد وأن كان الحرية تعني انعدام القيود المفروضة عليه أو الحد منها سواء فيما يصدر عنه من أقوال أو أفعال، إلا إن من زاوية السلطة القائمة تعني النظام في المجتمع فرض مجموعة من القيود على حريات الأفراد بهدف ضمان الحرية المتساوية للجميع، ويكون ذلك من خلال الحفاظ على النظام الذي يمثل الضمان الأول لهذه الحريات^(٣).

إن مفهوم الحرية يختلف من مكان إلى آخر ومن شعب إلى آخر، بل يختلف في شعب واحد من زمان لآخر لأنه مفهوم نسبي وعلى الرغم من أنه لا يوجد اثنان يتفقان على رأى موحد لتعبير الحرية إلا أنهما متفقان على معنى الحرية، حيث تعتبر الحرية من الضرورات الحيوية للحياة ومن خلالها يتحقق كرامة الإنسان وعزته ومن ضرورات وجوده.

وبذلك اختلف آراء الفقهاء حول نظراتهم وتعريفاتهم للحرية ولم يتفقوا على تعريف موحد للحرية. والحرية لغة: "تعني نقيض العبودية والرق"^(٤).

وعرفها إعلان حقوق الإنسان الفرنسي الصادر سنة ١٧٨٩ "بأنها إتيان كل عمل لا يضر بالآخرين".

(١) الدكتور عماد عبد الحميد النجار، النقد المباح في القانون المقارن، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، ص ٧.

(٢) الدكتور السيد عبد الحميد محمد العربي، ممارسة الموظف العام للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي دراسة مقارنة، ٢٠٠٣، ص ٤٧.

(٣) الدكتور ثروت عبد العال احمد، الحماية القانونية للحريات العامة بين النص والتطبيق، دار النهضة العربية - القاهرة، الطبعة الثانية، ٢٠٠٤، ص ١١-١٣.

(٤) الدكتور بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية، الإسكندرية ٢٠١٢، دار الفكر الجامعي، ص ٣٩٤.

أو ينظر للحرية على أنها "الحق فيما يسمح به القانون - والمواطن الذي يبيح لنفسه ما لا القانون لن يتمتع بحريته لان باقي المواطنين سيكون لهم نفس القوة"^(١).

وقد عرفت الحرية "بأنها الرابطة بين إرادة الشيء وتمكن المرء وقدرته على القيام به فأنا عندما أقدر على فعل ما أريد فهذه حريتي"^(٢).

ويقول الدكتور طعيمة الجرف في تعريف الحرية بأنها "تأكيد كيان الفرد تجاه سلطة الجماعة بما يعنى الاعتراف للفرد بالإرادة الذاتية والاتجاه في نفس الوقت إلى تدعيم هذه الإرادة وتقويتها بما يحقق للإنسان سيطرته على مصيره"^(٣).

أما تعريف الحرية في الفكر الإسلامي "حرية الإنسان في أن يعتقد ما شاء ويؤمن بما أراد عن بينة وإدراك لما أقدم عليه في داخل النفس دون جبر ودون قهر أو إكراه" فكان أساس الدعوة استقلال الفكر وحرية الفرد من منطلق المساواة وبلا تمييز بسبب اللغة أو اللون أو الجنس"^(٤).

لذلك نلاحظ أن اختلاف نظرة الفقهاء للحرية لا يقتصر على مجرد التعريف وإنما يمتد إلى الزاوية التي يراد بها وضع تعريف الحرية مما أدى إلى اختلاف الفقهاء في تعريفهم للحرية وعدم اتفاقهم على تعريف موحد لها، فالبعض منهم ينظر إليها نظرة اجتماعية ومنهم من ينظر إليها من زاوية سياسية وآخرون من منظور اقتصادي، فالحرية لها مدلولات كثيرة شائعة الاستخدام بعضها متباين أو متوافق مما أدى إلى اختلاف الفقهاء في تعريفها، للحرية الرأي، وحرية التعبير، وحرية العقيدة وحرية العبادة^(٥).

والذي يهمننا في هذا المجال أو الجانب من صور الحرية أن نتطرق إلى حرية الرأي أو حرية التعبير في مجال الوظيفة العامة والذي يندرج تحته حرية النقد للموظف العام.

تعريف حرية الرأي: "تتكون حرية الرأي من أهلية الفرد في التفكير والاعتقاد كيفما شاء وكذلك في التعبير عن أفكاره وآرائه السياسية أو الفلسفية أو الدينية بالكتابة أو الكلام أو بأي وسيلة أخرى، وهذه الحرية كسائر الحريات الأخرى لا يصح أن يرد عليها أي قيد إلا ما تقضى به ضرورة تمتع الأفراد الآخرين بنفس الحق. وذلك في حدود النظام العام وحسبما هو مقرر في القانون"^(٦).

فحرية الرأي والتعبير يمكن تعريفها "بالحرية في التعبير عن الأفكار والآراء عن طريق الكلام أو الكتابة أو عمل فني بدون رقابة أو قيود، شرط أن لا يمثل طريقة ومضمون الأفكار أو الآراء ما يمكن اعتباره خرقاً لقوانين أو اعتداء على حقوق وحريات الآخرين وأعراف الدولة ويصاحب حرية الرأي والتعبير على الأغلب بعض أنواع الحقوق مثل حق حرية العبادة وحرية الصحافة وحرية التظاهرات السلمية"^(٧).

أما حرية الرأي يمكن القول بأنها "ليست إلا سقوط العوائق التي تحول دون أن يمر المرء بفطرته الطبيعية عن ذاته وعن مجتمعه تحقيقاً لخيره وسعادته على أساس من العقل والتسامح والرغبة في الخير".

وتتطلب الحرية أي "حرية الرأي" أن تترك الدولة مجالات أو ميادين للفرد في المجتمع دون المساس بها من جانب الدولة وأن تكون هذا نوع من الاستقلالية بين السلطة والمواطنين وخاصة في ميدان الفكر ويكون لكل ذي رأى حق أن يعبر عن رأيه أو فكره بحرية تامة دون أن تقوم السلطة بالمساس بشخص من الأشخاص أو يكون فيه تحريض على ارتكاب عمل غير مشروع.

(١) الدكتور السيد عبد الحميد محمد العربي، المصدر السابق، ص ٤٨.

(٢) الدكتور منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، رسالة للحصول على درجة دكتوراه في القانون، ١٩٨١، ص ١٢٧-١٢٨.

(٣) الدكتور أفكار عبد الرازق عبد السميع، حرية الاجتماع، رسالة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق، ٢٠٠٢م، ص ١١.

(٤) الدكتور منيب محمد ربيع، المصدر السابق، ص ١٩٥.

(٥) الدكتور السيد عبد الحميد محمد العربي، المصدر السابق، ص ٤٩-٥٨.

(٦) الدكتور عبد المنعم فهمي مصطفى، عمال الإدارة وحرية الرأي، رسالة مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة عين الشمس للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق، ١٩٧٧، ص ١٨.

(٧) الدكتور فالأ فريد، حماية الحقوق والحريات الدستورية في ضوء المسؤولية السياسية والجناحية للسلطة التنفيذية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩، ص ٩٧.

وعلى ضوء ذلك يلاحظ أن الدولة هي الأساس من تمكين الشخص من ممارسة حريته عندما تزيل العوائق من أمامه كي يُتاح للفرد أن يعبر عن آرائه بحرية تامة، وعلى ذلك يقول العلامة دوجي "إن حرية الرأي تعني أن الدولة تعطي تأكيداً صادقاً أنها لن تفرض فهماً معيناً على خلاف ما يرغبه المواطنون" كما أنها أي "الدولة" لن تجبر شخصاً على النفي من البلاد أو تعدمه في حالة إعلانه عن أفكار لا ترضيها الدولة"^(١).

إن كثير من الحريات يقوم أساسها على حرية الرأي لذا تعد حرية الرأي المدخل الرئيسي والمحور الأساسي للمزيد من الحريات، وإن حرية الرأي تعد ركيزة لكل نظام ديمقراطي سليم وهي تعتبر من الحريات الأساسية التي يقوم الدستور بحمايتها وهي لازمة لتقدم المجتمعات وذلك لأن ضمان حرية الرأي والتعبير في الحدود المشروعة أو الحدود القانونية هو ضمانٌ لسلامة البناء الوطني، كما تلاحظ إن حرية الرأي في عديد من الدول "وخصوصاً في الديمقراطيات الهشة" تكون عرضة للانتقاص والانتهاك، وخصوصاً الدول التي تدعي الديمقراطية وتخفي الممارسات الدكتاتورية في حكمها"^(٢).

ومثال على ذلك ما نص عليه دستور ١٩٦٨، "إن حرية الرأي كحرية العقيدة لا تحتاج إلى اعتراف يؤكدتها أو قانون يحميها، إذ لا تستطيع أعتى الحكومات على وجه الأرض أن تمنع أي فرد من إن يكون له رأى يحبذ أو عقيدة يعتنقها، وذلك لأن الرأي والعقيدة محلها القلب، ولا سلطان على القلوب إلا لخالقها" ولذلك فالرسول صلى الله عليه وسلم كان يدعو ربه فيقول اللهم يا مقلب القلوب ثبت قلوبنا على دينك، لذلك فإن حرية التعبير عن الرأي يجب أن تحميها الدساتير وتنظمها القوانين"^(٣).

إن حرية الرأي لا تحتاج إلى قانون يحميها لأنها تتعلق بأفكار البشر وهي في داخل النفس البشرية أما التي بحاجة إلى ضمانها وحمايتها فهي حرية التعبير عن الرأي، كما أن حرية الرأي يجوز أن تكون مخالفة أو مؤيدة للحكومة أو منتقدة لها، على أن يكون النقد نقداً بناءً^(٤)، وبذلك يمكن القول بأن الحرية في العراق حق نص عليه الدستور ومنه نص المادة ٣٨ التي نصت على أن تكفل الدولة بما لا يخل بالنظام العام والآداب:

أولاً: حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل.

ثانياً: حرية الصحافة والطباعة والإعلان والإعلام والنشر.

ثالثاً: حرية الاجتماع والتظاهر السلمي وتنظم بقانون.

المادة "٤٢" لكل فرد حرية الفكر والضمير والعقيدة.

المادة "٤٦" لا يكون تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون أو بناء عليه، على ألا يمس ذلك التحديد والتقييد جوهر الحق أو الحرية.

إذا كانت حرية الرأي أو حرية التعبير التي سبق بيانها لها المكانة الأساسية في حياة الفرد والمجتمع على السواء فإن حق النقد ينزل منها منزلة الثمرة من الشجرة فهو صورة تقدمية من حرية الرأي والتعبير، وأن حق النقد يعتبر جوهر حرية الرأي، في كافة مجالات الحياة ومنها في مجال الوظيفة العامة، لأهميته تجب في البداية معرفة حرية النقد:

إن حرية النقد لغة تعني: "أن الأصل في مادة النقد هو تمييز الدراهم وإخراج الزيف منها، وناقدت فلانا إذا ناقشته في الأمر قال أبو الدرداء إن نقدت الناس نقدوك، وأن تركتهم تركوك. ومعنى نقدتهم أي عيبتهم"^(٥).

أما اصطلاحاً: فإنها "إبداء الرأي في أمر أو عمل دون المساس بشخص صاحب الأمر والعمل بغية التشهير به أو الحط من كرامته فإذا تجاوز النقد هذا الحد وجب العقاب عليه باعتباره مكوناً لجريمة سب أو إهانة أو قذف حسب الأحوال"^(٦).

(١) الدكتور عماد عبد الحميد النجار، المصدر السابق، ص ١١-١٢.

(٢) الدكتور السيد عبد الحميد محمد العربي، المصدر السابق، ص ٥٨.

(٣) الدكتور ماجد راغب الطلو، حرية الاعلام والقانون، دار الجامعة الجديد، ص ١٤.

(٤) مصدر سابق، ص ١٤.

(٥) لسان العرب، لابن منظور الافريقي المصري-طبعة بيروت، ص ٤٣٥.

(٦) الاستاذ حسين جميل، التكيف القانوني لحق النقد، المكتبة القانونية - بغداد-شارع المتنبى، ص ٢٤.

ومن خلال التعاريف السابقة للنقد "لغة واصطلاحاً" يمكن أن تُوضح ما هي مشروعية حق النقد وشروطه وما هي أنواعه التي تسمح أو يحق للموظف أن يعبر عنه:

١- مشروعية حق النقد

وفقاً لمبدأ الشرعية لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، أي لا يجوز توقيع عقاب على فعل أو سلوك إذا لم ينص القانون على تجريمه، وعليه فإن قانون العقوبات العراقي لا تعتبر ممارسة حق النقد وحرية التعبير جريمة يعاقب عليها، ولكن المشكلة تكمن "في كثير من الأحوال" في صعوبة التمييز بين العمل المباح "وهو ممارسة حرية التعبير وحق النقد" وبين ارتكاب جريمة القذف أو السب، والملاحظ أن بعضاً من المحاكم يقوم بموضوع بحث عن أركان الجريمة وما يتطلبه هذا البحث من إلقاء عبء الإثبات على المتهم في الحالات التي ينص القانون عليها، وذلك قبل أن تقوم بتكليف الفعل لتبين ما إذا كان فعلاً مباحاً وممارسة لحرية التعبير وحق النقد أو انه يشكل جريمة وذلك بمقارنة أركان الجريمة وأركان الفعل المباح وخاصة الركن المعنوي، وهذا ما يحتاج إلى آلية للتمييز بينهما لكي لا تكون الخشية من إقامة الدعوى وإجراءاتها الطويلة أو احتمالية التجريم عائقاً أمام ممارسة أهم الحقوق الدستورية.

فمعيار التمييز بين ممارسة حرية التعبير وحق النقد وبين القذف والسب هو في الواقع ليس من أعمال المشرع وإنما هو من أعمال الفقه القانوني والقضاء، وخصوصاً أن المشرع في ظل النظام القانوني اللاتيني لا يغوص في تفاصيل فروض القاعدة القانونية، وكما لا يضع تعريفات إلا نادراً، لأن وضع التعريفات تعتبر من العيوب التشريعية أحياناً، وذلك لأن ترك هذه الأمور لفقه القضاء تعتبر من عوامل تطوير القانون ومواكبته للوقائع المستجدة في حياة المجتمع^(١)، وعلى ذلك نصت المادة "٥" من القانون المدني على أنه "لا ينكر تغير الأحكام بتغير الأزمان"^(٢)، ولا يمكن إنكار هذا التغير من خلال القيم التي جاء بها دستور جمهورية العراق الحالية لسنة ٢٠٠٥ وهذا بدوره يحتاج إلى ابتداء أحكام ووضع قوانين وكذلك اجتهادات فقهية وقضائية تكون على مستوى الأحداث القانونية والاقتصادية والسياسية المهمة في حياة المواطنين العراقيين، في هذا النظام فقد يحدد المشرع مثلاً عقوبة للقتل إلا أنه لا يقوم بوضع تعريف لهذه الجريمة ولا يضع معياراً لها للتمييز بين القتل العمد وقتل الخطأ والضرب المفضي إلى الموت وإنما يتركها للفقه وشراح القانون.

ومع هذا فإن المشرع لدواعي أمن واستقرار المعاملات في مجال معين من العلاقات الاجتماعية، قد يلتجأ إلى تبني اتجاه فقهي معين في التعريف ويضمنه في تشريعاته.

فبرغم من تعريف كل من جرمتي القذف والسب في قانون العقوبات العراقي وذلك في المواد "٤٣٣"، "٤٣٤"^(٣)، إلا أن الإشكالية هنا أن القانون المذكور لم يضع معياراً للتمييز بين كلتا الجريمتين "القذف أو السب" وبين حرية التعبير وحق النقد، وأنه أمر ضروري لوضع معيار للتمييز بين جريمتي "القذف أو السب" في ظل توقف أو شبه توقف الحركة الفقهية في العراق، والبعض يرى أنه كان أمراً مقصوداً منه من قبل الحكومات السابقة، وذلك لمنع الأفراد من إبداء حرية التعبير وممارسة حق النقد بما فيها من تهديد

(١) النشرة القضائية، تصدر عن المجلس القضاء الأعلى، العدد الثاني العشر بغداد ايار ٢٠١٠، ص ٥١-٥٢.

(٢) نص المادة "٥" من القانون المدني العراقي رقم "٤٠" لسنة ١٩٥١ وتعديلاته.

(٣) المادتان "٤٣٣، ٤٣٤" بشأن القذف والسب في قانون العقوبات العراقي رقم "١١١" لسنة ١٩٦٩ وتعديلاته.

المادة "٤٣٣" القذف والتي تنص ١- القذف هو إسناد واقعة معينة إلى الغير بإحدى طرق العلانية من شأنها لو صحت ان توجب عقاب من اسندت اليه او احتقاره عند اهل وطنه. ويعاقب من قذ غيره بالحبس وبالغرامة او باحدى هاتين العقوبتين. وإذا وقع القذف بطريق النشر في الصحف او المطبوعات او باحدى طرق الاعلام الاخرى عد ظرفاً مشدداً. ٢- ولا يقبل من القاذف اقامة الدليل على ما اسنده الا إذا كان القذف موجهاً الى موظف او مكلف بخدمة عامة او الى شخص ذي صفة نيابية عامة او كان يتولى عملاً يتعلق بمصالح الجمهور وكان ما اسنده القاذف متصلاً بوظيفة المقذوف او عمله فاذا اقام الدليل على كل ما اسنده انتفت الجريمة.

المادة "٤٣٤" السب والتي تنص "السب هو رمي الغير بما يخدش شرفه او اعتباره او يجرح شعوره وأن لم يتضمن ذلك اسناد واقعة معينة. ويعاقب من سب غيره بالحبس مدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تزيد على مائة دينار او باحدى هاتين العقوبتين.

وإذا وقع السب بطريق النشر في الصحف او المطبوعات او احدى طرق الاعلام الاخرى عد ذلك ظرفاً مشدداً.

لوجودها، لذا فهي إذاً مهمة الفقه والقضاء لوضع معيار لتمييز بين هاتين الجريمتين، من جانب وممارسة حرية التعبير وحق النقد من جانب آخر.

ففي المحكمة إذا ادعى المدعي عليه أمام القاضي أثناء نظر دعوى القذف أو السب المرفوعة عليه، بأنه لم يقصد الإساءة الشخصية بالمدعي، وإنما مارس حرية التعبير التي كفلها الدستور العراقي كما اشرنا إليه سابقاً، ففي هذه الحالة ليس للقاضي الاحتجاج بعدم وجود الاختصاص ليعالج هذه الواقعة، بل هو ملزم قانوناً بالفصل فيها، وإذا قام القاضي برد الدعوى بحجة عدم وجود الاختصاص فإنه يعتبر منكراً للعدالة، وفي ذلك نصت المادة "٣٠" من قانون المرافعات المدنية العراقي على أن: "لا يجوز لأية محكمة أن تمتنع عن الحكم بحجة غموض القانون أو فقدان النص أو نقصه وإلا عد القاضي ممتنعاً عن إحقاق الحق، ويعد أيضاً التأخر غير المشروع عن إصدار الحكم امتناعاً عن إحقاق الحق".

ومن جهة أخرى في حالة تعارض أحكام الدستور مع أحكام القوانين فإن الدستور هو الذي يعمل به ويتقدم به على غيره من القوانين، وذلك لأن الدستور هو الذي يقوم بإعطاء الشرعية للقوانين والسلطات ويمنعها عنها، ويمكن إيجاد الحل لهذه المشكلة وإزالة التعارض عنها بمجموعة أساليب منها، إقامة دعوى إلغاء القانون المخالف للدستور، وإعادة تفسير القانون المتعارض مع الدستور تفسيراً جديداً ينسجم مع الدستور القائم إذا كان ذلك ممكناً، ولا يكون ممكناً إذا جاءت نصوص القوانين بشكل مفصل ومتوسع في التعريفات والأركان ومعايير التطبيق، وبالعكس يكون ممكناً إذا جاءت نصوص القوانين خالية و غير مفصلة فيها، وبما أن نصوص قانون العقوبات العراقي جاءت خالية من معايير للتمييز بين جرمتي القذف والسب من جهة وبين ممارسة حرية التعبير وحق النقد من جهة أخرى، لذا فإن تفسير هذه النصوص تفسيراً منسجماً ومتوافقاً مع الدستور امراً ممكن.

٢- شروط حق النقد

على الرغم من أن شروط حق النقد لم ترد في القانون العراقي إلا أنها مستمدة من اعتراف الدستور بالحرية العامة وكما أن الدستور العراقي لم يقيد حق النقد إلا بقيد عدم مخالفة النظام العام والآداب العامة، ويمكن استخلاص شروط حق النقد من القواعد العامة للقانون أو العرف أو قواعد العدالة أو القواعد المتعلقة بالنظام والآداب العامة، وهذه الشروط هي كالتالي:

١- عدم تعسف الناقد: وذلك بأن ينال أعمال وتصرفات الأشخاص العامة أو ينال شرفهم واعتبارهم الشخصي، بل على الناقد أن لا يستعمل حق النقد بالخروج عن حدود مقتضياته وعليه احترام حدود النظام العام والآداب العامة وذلك لأن النقد لا يعتبر أو لا يعد وسيلة للانتقام من الإدارة وإنما هو من أعمال التحضر، كما لا يجوز استعمال عبارات أكثر قوة مما تتطلبه الواقعة محل النقد، حيث يجعل من الناقد متعسفاً في استعمال حقه، وبالنسبة لمحل النقد يجب أن تنصب أو يوجه إلى أعمال الموظفين أو تصرفاتهم، وهذا يعني عدم جواز استخدام عبارات قاسية أو لومه إلى شرفه واعتباره الشخصي بالذات بحيث يخرج من دائرة النقد ويصبح قذفاً^(١)، وفي ذلك ذهبت محكمة استئناف أربيل بصفقتها التمييزية في قرارها المرقم ١١٠/ت/ج/٢٠١٢ في تاريخ ٢٠١٢/٨/١٤ "ذلك لان المتهمه اعترفت بأنها أرسلت الاميل يتضمن إسناد أمور إلى المشتكية وهذا الاعتراف يكفي لا دانتهها طالما هي معززة بالأدلة والقرائن الأخرى ومنها الاميل المربوط باضبارة الدعوى ولو كان ذلك قد تم من غير علانية وبذلك يكون التكيف القانوني الصحيح للجريمة المرتكبة وفق المادة ٤٣٥ عقوبات وكان على المحكمة توجيه التهمة إليها وفق المادة أعلاه ومن ثم فرض عقوبة مناسبة عليها تقرر نقض القرار المميز وإعادة اضبارة الدعوى إلى المحكمة بغية إدانتها وفق المادة أعلاه وفرض عقوبة عليها وصدر القرار بالاتفاق"^(٢).

لذا تجب التفرقة بين الأشخاص وبين تصرفاتهم لأنها هي التي تبين انها عدوان على الشخص ومعاقب عليها وفق للقانون او انها نقداً مباحاً لا عقوبة له، ولكننا في هذا الامر يجب ان نفرق بين امرين:

(١) النشرة القضائية، المصدر السابق، ص ٥٢-٥٥.

(٢) المبادئ والتطبيقات القانونية في قرارات محكمة استئناف أربيل بصفقتها التمييزية لسنوات ١٩٩٢-٢٠١٢، ص ٣٥-٣٦. المادة ٤٣٥ عقوبات "إذا وقع القذف أو السب في مواجهة المجني عليه من غير علانية أو في حديث تلفوني معه أو في مكتوب بعث به إليه أو ابلغه ذلك بواسطة أخرى فتكون العقوبة الحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر وبغرامة لا تزيد على خمسين ديناراً أو بإحدى هاتين العقوبتين".

اولهما: إذا كان، النقد يتضمن واقعة تستوجب عقابا، ففي هذه الحالة يسأل الناقد عما اسنده الى غيره، أي يخرج من دائرة النقد ويكون قذفا، والاستثناء إذا استطاع القاذف اثبات الواقعة إذا اجازة القانون. ثانيهما: تقبل من الناقد ان يصاغ النقد بعبارات خشنة او جارحة او قاسية إذا كان الموضوع او المناقشة تتطلب ذلك وكان قصد الناقد مصلحة العامة، لان القانون يحمي شرف الشخص واعتباره ولايحمي تصرفاته^(١).

٢- حسن النية والاعتقاد بصحة الرأي الذي يبديه: لقيام حق النقد يشترط ان يكون الناقد حسن النية، وأن هذا الحق شرع لكي يتمكن المواطنون من التعبير عما يعتقدون انه الحق او الصواب، وإن أساس حسن النية ان يعتقد الناقد بصحة الواقعة التي يستند اليها من وجهة الية الانتقاد، فاذا ما تخلف هذا الشرط فان ما يصدر عن الناقد يندرج تحت طائلة قانون العقوبات، فالادارة لها ان تتخذ الاجراءات القانونية ضده^(٢)، وأن تكون الهدف من النقد هو تحقيق الصالح العام او المصلحة العامة وليس مجرد التشهير والتجريح، وأن حسن النية مفترض لان الاصل في الانسان حسن النية، وعلى من يدعي خلاف ذلك الاصل ان يثبت، ومن ناحية اخرى وحسب القواعد العامة في القصد الجنائي فانه يكفي الاعتقاد بصحة الواقعة، ولو تبين له بعد ذلك انها غير صحيحة ولكن بشرط ان يكون الاعتقاد مبنيا على اسباب ومبررات معقولة.

٣- اهمية الواقعة محل النقد: أن يكون للواقعة محل النقد اهمية اجتماعية وتخدم الوظيفة أي ان تتناول امورا تهم الجمهور لان الواقعة إذا لم تكن مما يهم الجماهير وتخدم الوظيفة فلا محل للتعليق عليها، بل ان نقدها "يكون تشهيرا وقذفا" معاقب عليه وفق القانون، لانه إذا لم تتناول امورا تخص الجماهير وتخدم الوظيفة فلا يعتبر النقد مباحا، إذا تناول الحياة الخاصة للاخرين وهذا يعتبر اعتداء على الحياة الخاصة للأفراد باعتبارها حقا من حقوقهم، لان الاهمية الاجتماعية للنقد تعتبر علة أبحاثه. كما انها ليست شرطا في ان تكون الواقعة محل النقد متصلة بحدث قائم وقت النقد، وتكفي ان تكون موجها للأفراد بغية تحقيق مصلحة لهم^(٣).

وبعد بيان الشروط التي اوردناها للنقد بقي لدينا ان نوضح نوعية النقد التي يجوز للفرد ان ينتقد به الاخرين في الحدود المسموح بها، أي ان النقد يجب ان يكون بناء "والنقد البناء هو النقد الموضوعي الذي لا يهدف الى مجرد الهدم او التجريح وانما يرمي الى الاصلاح والتقدم".

ومع ذلك فبإمكان الفرد ان يتطرق الى عيوب من ينتقده إذا كان القصد من ورائه هو ايجاد وسائل العلاج له لتجنبه من الأخطاء^(٤)، اما النقد في مجال الوظيفة العامة فهو مكفول دستوريا وينقسم الى نوعين حرية النقد في مجال العمل الوظيفي "المطلب الأول" وحرية النقد في مجال العمل السياسي "المطلب الثاني".

المطلب الأول

حرية النقد في مجال العمل الوظيفي

فيما سبق ذكرنا حرية النقد فما علاقتها بالعمل الوظيفي، لما كانت حرية الراي تعتبر من اهم الحريات التي نظمها المشرع الدستوري في العراق، الا ان تأثير هذه الحريات في ابداء الراي لا يكون مؤثرا إذا لم يكن صاحب الراي قد وصل الى درجة من العلم والمعرفة.

من خلال تجاربه الوظيفية، وذلك ان الحرية في ابداء الراي والاقتراحات في مجال العمل الوظيفي لم يكن مسموحا به، وفقا لمذهب الطاعة العمياء والسلطة الرئاسية المطلقة، وبالتالي لم تكن هناك ضرورة بأن يناقش المرؤوس رئيسته من الناحية القانونية، وهذا يؤدي بنا بطبيعة الحال الى انه لم يكن من حق المرؤوس ان ينتقد رئيسته الإداري.

عدم السماح بهذا الحق داخل الادارة وفق مذهب الطاعة العمياء او السلطة الرئاسية المطلقة هو ان هذا النقد قد يؤدي الى بطء في الاجراءات وفي انجاز العمل الوظيفي والتقليل من نشاطها، فبرغم هذه الحجج

(١) الأستاذ حسين جميل، المصدر السابق، ص ٢٨-٢٩.

(٢) الدكتور محمد ماهر أبو العينين، الحقوق والحريات العامة وحقوق الإنسان في قضاء وإفتاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى ٢٠١٣، المركز القومي للإصدارات القانونية-القاهرة، ص ٥٠٧.

(٣) النشرة القضائية، المصدر السابق، ص ٥٤-٥٥.

(٤) الدكتور ماجد راغب الطلو، حرية الاعلام والقانون، المصدر السابق، ص ١٧.

الظاهرية الا انها غير مقنعة وغير مناسبة لانها تمحو شخصية المرؤوسين وتتجاهل وجودهم، ذلك لان المرؤوسين او الموظفين هم على علم ودراية بعملهم لانهم اقرب صلة لظروفهم وعلى دراية بالمشاكل التي تخص عملهم، لان تلك الامور قد تكون احيانا غائبا على الرؤساء انفسهم، وقد اصبحت هذه الامور متعارضة مع الاتجاهات الحديثة في الادارة العامة، وحسب الاتجاهات المعاصرة باتت مشاركة الموظفين في مناقشة واتخاذ القرارات امرا ضروريا للإدارة، بل وأن البعض منهم يذهب الى ضرورة ايجاب مشاركة الموظفين المرؤوسين في الابداء والتعبير عن رأيهم في الامور التي تخص المصلحة العامة "فمقترحات المرؤوسين صارت تسهم في وضع التدابير التنظيمية داخل الإدارة".

كما ان هذه المقترحات والمناقشات ترفع من الروح المعنوية للموظفين وكذلك تساعد على الاجتهاد وبذل مزيد من الجهد في سبيل تطوير وتقديم الإدارة^(١).

كما ان حرية تعبير الموظفين عن ارائهم ونفدهم في مجال العمل الوظيفي يساهم في التفاعل الجاد مع الاخرين من اجل تطوير الادارة العامة والسير بها نحو التقدم واما إذا لم يتبادل الموظف بارائه وتعبيره عن رأيه ونقد رؤوسائه في العمل بصورة مشروعة لافراغ ما يدور بداخلة من اراء متصارعة حيث يمكن ان تؤثر سلبا على نشاطه في مجال عمله^(٢).

كما ان للمناقشة والحوار اهمية كبيرة في مجال العمل الوظيفي كونها تسهم في ازالة المشاكل والمعوقات من العمل الاداري كما ان للمناقشة والحوار القائم على اساس موضوعية دورا مهما في ترسيخ اخلاقيات العمل الوظيفي، وكذلك تأكيد العلاقات الانسانية وهي تسهم في تجنب الخلافات في مجال العمل^(٣).

وبالتالي فان في سماع الرؤساء لاراء ونقد المرؤوسين لهم يؤدي الى تسهيل الاتصال بين القمة والقاعدة وينمي بين الموظفين روح الفريق، كما ان التشاور وتبادل الاراء يؤدي الى اظهار الحقائق في مجال العمل الوظيفي مما ينتج، بعدما يكتشف الرئيس الاداري جوانب المسألة محل النقاش ان يتخذ القرار الذي يقتنع به ويتحمل تنفيذه وحده في النهاية، وهذه هي الغاية من حرية التعبير عن الراي او النقد في مجال العمل الوظيفي.

كما اذا مارست الادارة الحرية فان القيادة تكون على علم بكافة المشاكل التي تواجه العمل، وعلى ضوء ذلك فان قراراتها تكون واقعية ومنسجمة مع الحقائق الموجودة، اما قيام الادارة باغلاق باب الحرية امام حرية الموظفين فانه يحدث العكس، فتكون القرارات التي تتخذها الادارة بعيدة عن الواقع ولا تصيب اهدافها المرجوة، وأن كان يحق للموظف العام ان يعبر عن ارائه بكافة الوسائل المشروعة في سبيل سير العمل المنتظم الا انه ثمة حدود يجب على الموظف المرؤوس ان لا يتعداها وانه ملتزم بقدر من التحفظ في التعبير عن آرائه تجاه الاداره التي يعمل بها، اضافة الى ذلك فهو ملزم ايضا بالمحافظة على سرية المعلومات التي تقع تحت يده من خلال عمله وكذلك عدم افشاء الاسرار الوظيفية^(٤).

سبق وبيننا ان الموظف يلتزم بالقيود التي تفرضها المرفق او تقتضيها الوظيفة العامة، في التعبير عن آرائه ونفده في مجال عمله، إلا إن التعبير عن رايه يفترق إذا كان داخل المرفق او خارجه، وهذا ما سنتناوله بشيء من التفصيل.

١- حرية الموظف العام في التعبير عن رايه داخل المرفق

إن في إعطاء الموظف مجالا لحرية التعبير عن ارئه في مجال العمل الوظيفي داخل المرفق تعتبر خطوة ايجابية من اجل العمل على تحسين قدرة الإدارة، وكذلك اثبات فاعلية النظام الديمقراطي داخل المرفق من حيث قدرته على انجاز الاعمال المنوطة به بفاعلية، وما يحققه هذا النظام من احساس بالامان ويدفع الموظفين ان يعملوا بجهد اكبر لاداء أعمالهم، وأن في غياب حرية التعبير للموظفين وعدم السماح لهم بابداء ارائهم تكون المرفق غير قادر على تسير اموره وعاجز عن ادراك المشاكل الحقيقية له بغية

(١) الدكتور عاصم احمد عجيلة، المصدر السابق، ص ٢٦٥.

(٢) الدكتور السيد عبد الحميد محمد العربي، المصدر السابق، ص ٦٧.

(٣) الدكتور عثمان سلمان غيلان العيودي، أخلاقيات الوظيفة العامة، الطبعة الأولى - ٢٠١١، ص ١٩٧.

(٤) الدكتور السيد عبد الحميد محمد العربي، المصدر السابق، ص ٦٨-٧٠.

علاجها، فالقرارات الرشيدة ما هي الا ثمرة تبادل الآراء والمقترحات، فحرية تعبير الموظف عن رايه يساعد على تسهيل الاتصال بين القمة والقاعدة.

وأن الذي يجز الموظف الى الواقع الوظيفي الذي يعيشه هو حرية ابداء الآراء المهنية، انما هو نتيجة الممارسات اليومية لاعماله وفي الجوانب التي تدخل في اختصاصها^(١).

الا ان الموظف عند قيامه باعمال وظيفته داخل المرفق يجب عليه ان يميز بين امرين بين "المصلحة الشخصية في التعبير عن ارائه ومصحة المرفق التي تفيد بالالتزام بالتعليمات الوظيفية من اجل مصلحة المرفق"، وفي جميع الحالات على الموظف العام ان يغلب مصلحة المرفق على المصلحة الشخصية "حيث ان الوظيفة العامة تفرض على شاغليها اعباء قبلوا تحملها نظير التمتع بامتيازاتها" وأن الموظف اثناء مباشرته العمل داخل المرفق عليه عندما يعبر عن ارائه ان يلتزم بالقيود التي يتطلب مباشرته لأعمال وظيفته.

وكذلك الالتزام بمبدأ حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد اثناء العمل الوظيفي، عليه عدم ابداء اية آراء تسيء بمهام وظيفته وذلك بموجب خضوعه للتدرج الرئاسي حسب السلم الوظيفي في ذات الجهة الواحدة، واحتراما لمبدأ حيده الوظيفة وروح الولاء للسلطة الرئاسية يتمتع عليه استخدام وضعه الوظيفي للدعاية او النشر لاي آراء كانت، وعند تعبير الموظف عن رايه في مجال عمله يجب ان لا يكون فيه مساس او تناول على الرؤساء الاداريين او تجريحهم او النيل من الزملاء، فحرية الراي منحت للموظفين بهدف النقد البناء كي تمكنوا من عرض آرائهم وافكارهم والتشاور فيما بينهم بقصد إظهار الحقيقة، لا من اجل التجريح واهانة الآخرين او من اجل التمرد على النظام^(٢).

وأن التزام الموظف "باحترام رؤسائه والتزام الادب واللياقة في مخاطبتهم" وفق المادة "٤" فقرة "٣" من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي العراقي لا تعني التزاما مطلقا ولا تعني تجريد الموظف من شخصيته واستقلاله ولا تحرمه من التفكير السليم، فعلى الموظف ان يبدي رايه بكل حرية وشجاعة وأن يحاول اقناع رئيسه بالعدول عن قراره اذا رأى ان ذلك القرار يضر بالمصلحة العامة، لكي لا يترتب على ذلك أن تكون طاعة رئيس الدائرة مطلقة، وتنتج عنها اذابة شخصية المرؤوس بحيث يقوم بتنفيذ كافة الاوامر الصادرة اليه من الرئيس الاداري بدون مناقشة في كل الأحوال^(٣).

ومع اعطاء هذه الحرية للموظف العام في ابداء الراي وحرية التعبير وحق النقد في مجال الوظيفة العامة، الا ان القانون يقيد بعدم التعبير وابداء الراي او باي تصريح او بيان عن اعمال دائرة لوسائل الاعلام بدون علم الادارة او بدون اذن مسبق له من الدائرة التي يعمل فيها.

ومن هذه القوانين الفقرة "١٤" من المادة "٥" من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل لسنة ١٩٩١.

والذي يحظر على الموظف "الافضاء باي تصريح او بيان عن اعمال دائرته لوسائل الاعلام والنشر فيما له مساس مباشر بأعمال وظيفته، الا إذا كان مصرحا له بذلك من الرئيس المختص"^(٤).

وليس من المصلحة العامة ان يقوم الموظف بتنفيذ قرارات الرئيس الاداري في كل الأحوال، بدون مناقشة او تعقب بهدف او بقصد افضاء شخصية المرؤوس امام شخصية الرئيس، بل ان من الصالح العام ان يعبر الموظف عن ارائه بكل حرية وشجاعة، وأن يناقش رؤساء، فيما يصدر عن اليه من الاوامر في الامور التي تخص عمله فيما له من جذب انتباه الرئيس الاداري للموضوع محل النقاش واقناعه بالعدول عنه او تعديله من اجل تحقيق المصلحة العامة^(٥).

اما إذا تجاوز المرؤوس الغرض المنشود من خلال حرية التعبير عن الراي واستخدم تعابير والفاظا بطريقة غير مشروعة يكون عرضة للمساءلة التأديبية والرقابة القضائية تحمي الموظف في ابداء رايه من

(١) الدكتور طارق حسين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، الطبعة الثانية، ١٩٩٨، ص ٥٦.

(٢) الدكتور السيد عبد الحميد محمد العربي، المصدر السابق، ص ٧١-٧٣.

(٣) عبد الأمير محمد، الثواب والعقاب في العمل الإداري، الطبعة الأولى، ١٩٧٨، ص ٦.

(٤) المادة "٥" فقرة "١٤" من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم "١٤" لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٥) الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، ٢٠١١، ص ٦٧.

تعسف الادارة باتخاذ خطوات انتقامية منه او ان تصدر بحقه من قبل الادارة قرارات تمس حريته بحجة صالح المرفق^(١).

وليس معنى شجاعة الموظف في التعبير عن رأيه تجاه الرؤساء في العمل ان يكون سيفاً مسلطاً ويتناول عليهم، بل عليه ان يبذل ما في وسعه من كل احترام ولباقة في الكلام معهم، وانما تكون شجاعة الموظف ان يظهر الحق إذا راه وينكر الباطل ويعمل على اجتنابه، فعلى الموظف ان يوقر رؤساء ويلزم الادب واللباقة معهم وأن يجادلهم بالتي هي أحسن فاذا خرج الموظف عن واجب اللباقة في مناقشة رؤسائه فانه يرتكب خطأ وتكون عرضاً للمسألة التأديبية كما سبقنا بالقول^(٢).

٢- حرية الموظف العام في التعبير عن رايه خارج المرفق

الاصل ان الموظف العام خارج المرفق او خارج العمل الوظيفي له كامل الحرية ويستطيع ان يعبر عن ارائه بكافة الوسائل الشرعية، حيث يستطيع التعبير عن رايه في كل المجالات العامة والخاصة، ويجوز له التعبير عن رايه في شتى مجالات الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والدولية وغيرها دون ان يكون مقيدا ولكن في حدود القوانين واللوائح.

فحرية التعبير عن الراي للموظف خارج المرفق الذي يعمل فيه يكون اوسع بكثير من حريته داخل المرفق ففي خارج المرفق يسترد حريته، وترفع عنه القيود التي تفرضها عليه المرفق التي يشتغل فيه، فله حق الانتخاب والترشيح وخوض المعارك الانتخابية وله حق المشاركة في الانشطة الادبية والسياسية، والكتابة في مجالات الصحف والقاء الخطب والمحاضرات وحضور الندوات وغيرها من مجالات الحياة العامة في الحدود المسموح بها قانونا، الا انه ومع ذلك يبقى الموظف العام مقيدا في ممارسة تلك الحريات بقدر لازم من التحفظ، فعلى الموظف ان يعبر عن رايه بصورة لا تمس حسن سير المرفق و ان لا يكون التعبير عن الراي بقصد التشهير او التعرض للآخرين، حيث يحظر عليه ان ينشر اية اخبار بدون اذن من السلطة المختصة، وعلى الموظف ايضا ان يبتعد بنفسه عن الامور التي يجعله محل اشكال حول تصرفاته كتعرضه للزملاء او للآخرين.

هذا وقد قضى مجلس الانضباط العام في ضل نفاذ قانون الانضباط لسنة ١٩٣٦ الملغي بأن سلوك الموظف خارج الدائرة ينعكس على سمعته كموظف فاستمراره في النزاع مع زملائه خارج الدائرة لامور وظيفية لا يتألف وشرف الوظيفة ويستوجب العقاب^(٣).

فالموظف عليه الامتناع وأن لا يبدي ايه اراء لها اثر سلبي على السير المنتظم للمرفق الذي يعمل فيه او يكون من شأنها التأثير في حياة المرفق او تؤثر في ولائه للسلطة القائمة^(٤)، فمواولة الموظف لجماعة تبدي العداء لنظام الدولة لا يقبل خطورة عن القيام بالدعاية للعدو، ذلك لان الدولة يكون معرضة لخطر جسيم من داخلها مصدره أحد عمالها^(٥).

المطلب الثاني

حرية النقد في مجال العمل السياسي

حرية النقد في مجال العمل السياسي او ممارسة الموظف العام للتعبير عن حقه السياسي وفي بداية الامر نود ان نوضح ان حرية العمل السياسي الى الان غير واضحة المعالم وغالبا ما تكون عرضة للانتهاك والتدخلات من قبل الحكومات وبالتحديد في الدول غير الديمقراطية، لان تلك الحكومات تنظر من زاوية اعطاء الموظف للحرية السياسية يشكل خطرا على سلطاته ويؤثر على الحياة السياسية، "والآراء السياسية تجسد احد العناصر الاكثر حساسية في مجال الحريات الفكرية للموظف فهي محور الصراع الرئيسي بين الموظف العام من جهة والدولة من جهة أخرى"، في حين ان الموظفون نتيجة اتصالاتهم المباشرة بالسياسات العامة يحاولون دائما كشف زيف الممارسة الصورية للديمقراطية من قبل

(١) الدكتور السيد عبد الحميد محمد العربي، المصدر السابق، ص ٧٤.

(٢) الدكتور محمد عبد الحميد أبو زيد، اتجاهات الحكم في مصر بعد ثورتها الشعبية، ٢٠١١، ص ٥٧.

(٣) مجلس الانضباط العام، قرار المرقم ٧٦ / ١٩٧٢ / في ٣١ / ٥ / ١٩٧٢، نشره ديوان التدوين القانوني ع ١٤ / ٣ / ١٩٧٣، ص ١١٥-١١٦، نقلا عن الدكتور غازي فيصل مهدي، المصدر السابق، ص ١٩.

(٤) الدكتور السيد عبد الحميد محمد العربي، المصدر السابق، ص ٧٥-٧٦.

(٥) الدكتور فتحي فكري، قيود تعبير الموظف عن آرائه في الصحف، ١٩٨٩، دار النهضة العربية-القاهرة، ص ٤٦.

تلك الحكومات، وكذلك الحكومات من جانبها تحاول كسب ولاء الموظفين وودهم عن طريق القوانين التي تفرضها عليهم وبالتالي يؤدي الى التقيد من حريتهم السياسية الى حد تكون تلك الحرية قليلة الفائدة، وهذا بدوره يساعد تلك الحكومات على توجيه الارادة السياسية للموظفين حسب اهوائهم، وفي ذات الوقت تتخذ ضد هولاء الموظفين اجراءات صارمة ضد من يعارضون الاتجاه السياسي للحكومة القائمة^(١).

وبالعكس في الدول التي فيها حياة ديمقراطي سليمة وترتكز على مشاركة المواطنين في التفكير وتحمل المسؤوليات والتعبير عن ارائهم من اجل تقدم مجتمعهم، فالمشاركة السياسية تعتبر الحائط الامين للديمقراطية، ذلك ان هذه المشاركة لها تأثير ايجابي على مستوى المواطنين ومستوى السياسة العامة للحكومة، بالنسبة للتأثير على مستوى المواطن مما يجعل الفرد في المجتمع التي يعيشه يشعر باهمية نفسه وتقل وزنة السياسي وتزيد فيه روح الانتماء لوطنه، وبالنسبة للتأثير على مستوى السياسة العامة للدولة تعكس رغبات المواطنين حيث يكون القرار السياسي تحقيقا لديمقراطية المشاركة.

فتعتبر الحريات السياسية من اسبق الحريات التي اهتمت بها اعلانات الحقوق حيث أكد الاعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر لسنة ١٩٤٨ في المادة "٢١" منه على ان "لكل انسان الحق في الاشتراك في حكومة بلاده سواء كان ذلك بصورة مباشرة ام بواسطة ممثلين منتخبين انتخابا حرا"^(٢).

كما يمكن تعريف الحرية السياسية "بالحقوق التي تتمثل بالاشتراك في ادارة شؤون الدولة وادارة شؤون الحكم سواء اكان ذلك بطريقة مباشرة او غير مباشرة"^(٣).

فالحرية السياسية اذن هي احدى صور الحق المكفولة للمواطنين لمواجهة سلطات الدولة، والهدف منها هو تمكين المواطنين من المشاركة في تسير امور البلاد الا ان استخدام الحريات السياسية من قبل المواطنين او الموظفين يجب ان يكون في حدود القوانين واللوائح المنظمة لممارستها^(٤).

وبعد تطرقنا وبياننا للحرية السياسية فاننا نبين مدى ممارسة الموظف العام للحريات السياسية او ما مدى حرية في التعبير عن ارائه السياسية، إذا كان من حق المواطن ممارسة الحريات السياسية حسب التي تخولها له الدساتير او القوانين المنظمة له في البلاد، فمن الطبيعي للموظف العام الحق كونه مواطنا في ممارسة هذه الحريات، ولكن هل للموظف العام ان يمارس هذه الحريات بصورة تامة كما لو كان مواطنا ام انه لكونه موظفا عاما تكون مقيدا في تصرفاته وسلوكه؟ ان الموظف باعتباره انسانا اولاً وموظفاً في دوائر الدولة ثانياً له حق التعبير عن رايه في كافة المجالات حيث تعتبر من المبادئ الدستورية التي كفلتها اغلب الدساتير العراقية بالنص عليها. كما ان للموظف العام حق التعبير عن رايه كما يشاء وكذلك اعتناق الفكر او الاتجاه الذي يريده وليس من حق الادارة اتخاذ الاجراءات العقابية ضده، كما للموظف الحق في ان يعبر عن ارائه السياسية كيفما شاء حتى اذا كانت تلك الاراء لا تتفق مع السياسة العامة للحكومة، ولكن يجب ان لا يكون على حساب العمل الوظيفي او المساس به بما يوتر على سير العمل بانتظامه واطراده، فعلى الموظف ان يؤدي اعماله الوظيفية بصورة مهنية وموضوعية وحيادية تامة، بعيداً عن الولاءات السياسية والحزبية بما يؤكد النظام المؤسساتي للدولة، لكي لا يؤدي الى فتح المجال امام تحزب دوائر الدولة والتي يظهر فيها التمييز بين المواطنين والموظفين وتفضيل جماعة منهم على حساب جماعة اخرى وظهور حالات الفساد والمحسوبية، واعتباراً على ذلك فان غالبية الانظمة الوظيفية تفرض على الموظف العام واجب الحيادية السياسية والتحفظ عن ابداء الرأي السياسي اثناء ممارسة العمل الوظيفي^(٥).

وتأسيساً على ذلك سوف نبين معنى الحيادية السياسية للموظف العام وعلاقتها كاساس لممارسة الموظف العام لحرية النقد في مجال وظيفته واشكالها وموقف القانون العراقي منها:

(١) المصدر السابق، ص ٧٩.

(٢) الدكتور علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام قيود وضماناته، دار الجامعة الجديدة، ٢٨ شارع سوتر الازريطرة، ٢٠٠٧، ص ٥٥.

(٣) الدكتور فالأفريد، المصدر السابق، ص ١٢٠.

(٤) الدكتور منيب محمد ربيع، المصدر السابق، ص ١٤٩.

(٥) الدكتور عثمان سلمان غيلان العيودي، المصدر السابق، ص ٦.

تعد الحيادية السياسية من اهم الالتزامات الوظيفية لانها تعتبر ضمانة لموضوعية ومهنية العمل الوظيفي.

المعنى اللغوي والاصطلاحي للحيادية السياسية

المعنى اللغوي للحيادية السياسية: كلمة حيد: حاد عن الشيء يحيد حيودا وحيدة وحيدودة: مال عنه وعدل^(١).

اما مصطلح السياسة: فانه مشتق من لفظ ساسة يسوس سياسة، وساس الامر سياسة: قام به ورجل ساس من قوم ساسة وسواس، سادة قادة لكل جميع، وساسة للرجال يوم القتال وسوسة القوم: جعلوه يسوسهم، ويقال: سوس فلان امر بني فلان أي كلف سياستهم، ومنها سست الرعية سياسة، وسوس الرجل امور الناس على ما لم يسم فاعله، إذا ملك امرهم، والسياسة: القيام على الشيء بما يصلحه^(٢). والمعنى الاصطلاحي للحيادية السياسية انه مصطلح مشتق من عبارة "neutralize" وتعني عدم الميل الى حزب معين او جهة معينة، اصله لاتيني، وكذلك تعني عدم التميز أي الذي لا ينتمي الى أي حزب ولا ينحاز اليه. والحيادية اذن تعني الموضوعية وهي مصطلح تطلق على طائفة من الاشخاص يعملون وفق مبادئ ويستندون في آرائهم على حجج موضوعية بعيدا عن ميولهم الشخصية^(٣).

الحيادية السياسية اذن "هي ان الموظف بحسبانه انسانا اولا وموظفا في دوائر الدولة له مكنة التعبير عن الراي وفقا لما اقرته المبادئ الدستورية بحرية الراي والذي توجه الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بالنص على" منها المادة ١٥ "لكل فرد الحق في الحياة والامن والحرية، ولايجوز الحرمان من هذه الحقوق او تقييدها الا وفقا للقانون، وبناء على قرار صادر من جهة قضائية مختصة" والمادة ٢٠ "للمواطن رجالا ونساء حق المشاركة في الشؤون العامة، والتمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق التصويت والانتخابات والترشيح" والمادة ٣٧ "تكفل الدولة حماية الفرد من الاكراه الفكري والسياسي والديني" والمادة ٣٨ نصت على ان "تكفل الدولة بما لا يخل النظام العام والاداب اولا: حرية التعبير عن الراي بكل الوسائل ثانيا: حرية الصحافة والطباعة والاعلان والاعلام والنشر ثالثا: حرية الاجتماع والتظاهر السلمي وتنظم بقانون"^(٤)، عليه فالدولة تكفل حرية الراي ولكل عراقي ان يعرب بحرية عن رايه بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير، ولكن بشرط ان لايتجاوز حدود النظام العام والاداب، ان جميع التشريعات تتبنى مبدا عاما يشمل باحكامه جميع فروع القانون، وهذا المبدأ مفاده كل ما يخالف النظام العام والاداب العامة يعتبر باطلا، فما المقصود بالنظام العام والاداب العامة؟ بداية يجب الإقرار بأن مفهوم النظام العام تعتبر مفهوم غامض وشائك، ولا يمكن التوافق تعريف واحد وثابت له، لأنه طابعه متغير ومتطور مع الظروف والاجيال^(٥).

"يقصد بالنظام العام المصالح العليا التي يتوقف عليها كيان الدولة ووجودها والتي ترى الزاما عليها تحقيقها وإلزام الافراد بمراعاتها وعدم الخروج عليها بأية حال من الأحوال"^(٦).

والنظام العام كفكرة تعبر عن مجموعة من القيم الدينية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية العليا السائدة في مجتمع ما، والقصد منه التعبير عن الضمير الادبي في مكان وزمان معينين، وأن المساس بهذه الطوابط قد يخلق ازمة اجتماعية كبرى، ومثال عليها المساس بالقيم الدينية او نشر قيم الكفر والالحاد والاباحية في مجتمع محافظ ومتدين، او نشر صور اباحية او مقالات تثير الغرائز الجنسية وغيرها مما تخالف النظام العام والاداب العامة.

(١) معجم الصحاح، للإمام إسماعيل بن حماد الجوهري، دار المعرفة بيروت-لبنان، الطبعة الثانية، ٢٠٠٧، ص ٢٧٦.

(٢) لسان العرب، الإمام جمال الدين أبي الفضل محمد بن مكرم ابن منظور الأنصاري، طبعة جديدة، ٢٠٠٩، الجزء السادس، ص ١٣٠.

(٣) الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق، ص ٧.

(٤) الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي، أخلاقيات الوظيفة العامة، المصدر السابق، ص ٢٧٢-٢٧٣.

(٥) فوزي حبيش، القانون الإداري العام الإبطل لتجاوز حد السلطة والأعمال الإدارية، المؤسسة الحديثة للكتاب-لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠١١، ص ٢٧٢.

(٦) الدكتور منير محمود الوزري، القانون، الطبعة الأولى، ١٩٨٩-مطبعة الجاحظ-بغداد، ص ٧٣.

وفي احدى قراراتها ذهبت "محكمة استئناف اربيل بصفقتها التمييزية" في قرارها المرقم ١١٥ / ت ج / ٢٠٠٨ في ٧ / ١٢ / ٢٠٠٨ بانه "حيث ثبت للمحكمة ان المقالة المنشورة في صحيفة عدد ٢٠٠٧ تحت عنوان "سكسي كوم" تحتوي على كيفية الملاوطة وطرقها ومدى تلذذ من هذه الممارسة الجنسية وبصورة تثير الغريزة الجنسية لقرائها بشكل اخرج المقالة عن غرضها العلمي والثقافي مما يعتبر نشرها انتهاكا لحرمة الآداب العامة وحسن الخلق والعرف الاجتماعي للمجتمع الكرديستاني فضلا عن اعتراف المدان بالتهمة المسندة اليه في مرحلتي التحقيق والمحاكمة وعند توجيه التهمة اليه وتأييد ذلك ايضا من لائحة وكيله الدفاع كما ان المدان عوقب اداريا من خلال مرجعه لذا فان الفعل الذي ارتكبه المدان محكوم بنص المادة ٤٠٣ من قانون العقوبات. وترى هذه الهيئة ان الجريمة موضوع الدعوى لا تندرج ضمن الحالات المنصوص عليها في المادة التاسعة من قانون العمل الصحفي في كردستان رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٧ وبالتالي ينبغي الرجوع الى احكام قانون العقوبات طالما ان القانون الجديد لم يعالج الفعل المرتكب من قبل المدان عليه ولما تقدم قرر تصديق قرار الادانة بيد العقوبة المفروضة على المدان جاءت شديدة ولا تتناسب ومكانة المدان الشخصية لذا واستنادا للصلاحيات المخولة لهذه المحكمة بموجب المادة ٣/٢٥٩ من قانون اصول المحاكمات الجزائية قرر تخفيض العقوبة المفروضة على المدان من الحبس البسيط لمدة ستة أشهر الى الحبس البسيط لمدة ثلاثة أشهر وتنظيم مذكرة حبس جديدة بحقه واشعار دائرة الاصلاح بذلك (صدر القرار بالاتفاق)^(١)، والنظام العام مفهوم متغير ونسبي ومرن، القصد منه القيام بحماية المصالح السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تسود في المجتمع، لذا فان النظام العام يعتبر فكرة سياسية في الاصل لان الهدف منه هو تحقيق ما يبتغيه كل نظام قانوني، ويعتبر معيارا نسبيا لان مضمونه يتغير بتغير المكان والزمان.

اما الآداب العامة: "فهي مجموعة القيم والقواعد والمعايير الخلقية التي يقوم عليها النظام الاجتماعي في زمان ومكان معينين".

فالآداب العامة تعتبر هي الاخرى معيار كليا ونسبيا ومرنا، وقوامه العادات والاخلاق العامة والتقاليد الاجتماعية السائدة في المجتمع، والمتمثلة بالضمير العام للجماعة.

فالآداب العامة اذن تعني فكرة اخلاقية انضمت الى الفكر القانوني فأصبحت ذات طابع عملي، الا انه ليست الاخلاق المثالية التي يقرها رجال الدين والفلاسفة، وانما هي الاخلاق العملية المتوسطة التي تشمل ما يتصل بالنفوس الادبي، بل والمعيار الاخلاقي الذي تحاول الجماعة حمايته من اجل العلاقات بين الافراد فقط، والضروري للمحافظة على كيان الجماعة، وكلما تقدم المجتمع نحو التحضر زاد المعيار الخلفي وزاد التشدد فيه، وبما ان نطاق القانون تختلف عن نطاق الاخلاق، فان الهدف الذي يبتغىه المشرع من وراء تبني فكرة الآداب العامة ليس الغرض منه الوصول بالجماعة الى مستوى الكمال الخلفي وانما الغرض منه عدم اعطاء التصرفات المخالفة للآداب العامة الحماية القانونية، لذا فان فكرة النظام العام والآداب العامة تعد المنفذ الذي تخرج منه العوامل الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والخلقية الى النظام القانوني ليكون ملائما "مع التطورات التي تمر" بالمجتمع في اي وقت.

النظام العام والآداب العامة كفكرة مرنة، تعطي القاضي بموجبها سلطة واسعة لتحديد مضمونها، ذلك لان مضمونه غير ثابت ومتغير من حيث الزمان والمكان، ولكن لا يجوز للقاضي ان يحل آراءه ومعتقداته الشخصية او يفرضها على قيم الجماعة ومعتقداتها، وكضمانة يخضع تحديد مضمون النظام العام والآداب العامة لرقابة محكمة التمييز، وما في هذه الضمانة من اهمية لاقامة هذا التحديد على أسس الموضوعية لا الذاتية^(٢).

ولكن الدستور العراقي لم يوضح المقصود بالنظام العام والآداب ولم يورد في الفقه ولا في الدستور العراقي ايضاح هذه المسألة. وأن القيد الذي ورد في الدستور لا يخل بالنظام العام والآداب، وله صيغة بشكل مطاطي ولين يسمح للسلطات في الدولة بتأويله حسب مزاجهم.

(١) المبادئ والتطبيقات القانونية في قرارات محكمة استئناف أربيل بصفقتها التمييزية لسنوات ١٩٩٢-٢٠١٢، ص ٣٦-٣٧.

(٢) النشرة القضائية، المصدر السابق، ص ٥٩-٦٠.

وأن فكرة النظام العام كما يحدده، مفهوم غامض ومتغير ومرنة الى ابعد الحدود، وانه أي بمعنى ليس هناك معيار ثابت له^(١)، وأن النظام العام – انما هو شيء نسبي من ناحيتي الزمان والمكان، يقترب النظام العام من مصطلح الآداب العامة بالرغم من غموض النظام العام الا ان مصطلح الآداب العامة تعد اقل غموضاً منه، فهي تدل باسمها على معناها، بحيث تقترب من مجالات القيم المختلفة كالأخلاق والشرف أي من المظاهر السلوكية، الا ان النظام العام والآداب العامة كلاهما يعتبر نسبياً من حيث الزمان والمكان، وهذا يعني انه ليس بالإمكان تحديدهما تحديداً دقيقاً وواضحاً، كما انه "يجب ان نبين القوانين والقيود بكل دقة ووضوح، مما يسمح بتقدير النتائج المترتبة على كل عمل او تصرف تقوم به الدولة التي فرضت هذه القيود" ومثال على ذلك المادة "١١١" من الاعلان الفرنسي لحقوق الانسان والمواطن تنص على ان "حرية التعبير عن الافكار والآراء تعتبر من الحريات الجوهرية للإنسان، ولكل موطن الحق في ان يتحدث، يكتب ونشر بحرية، شريطة ان يحافظ على النظام العام المحدد بالقانون" وقد قضى دستور العراق بأن هذه المبادئ من مصادر التشريع في العراق والقضاء الدستوري في فرنسا كلاهما كان حريصاً في تحديد مفهوم النظام العام في مجال القانون دون ان يتركه للإدارة، ولهذا ذهب المجلس الدستوري الفرنسي في واحد من اهم قراراته الى انه يتعين على المشرع لا الادارة ان يقوم بالتوفيق بين الحريات وبين النظام العام، والعمل على حماية النظام العام وفقاً للقانون.

وإذا لم تتم حمايتها قانونياً لا يمكن الادراك الحقيقي والفعلي لممارسات الحريات الدستورية، وبناء على ذلك فان الاصل هو السماح في ممارسة هذا الحق، والاستثناء هو التقيد ولكن بالرغم من ذلك القيد يجب ان يحددها القانون^(٢).

اشكال الحيادية السياسية

يعتبر واجب الالتزام بالحيادية السياسية من ابتداء القضاء الاداري الفرنسي المسمى بواجب التحفظ، وأن القضاء الاداري الفرنسي قد استقر على الزام الموظف العام عند التعبير عن ارئه السياسية بمراعاة واجب التحفظ، عندما يمارس عمله الوظيفي وبالمثل يجب على الادارة ايضاً احترام حق الموظف العام عند ممارسة حقه في التعبير عن آرائه السياسية، والقضاء الاداري الفرنسي قد اقر مجموعة من الضوابط والمعايير للتعبير عن الراي السياسي في محاولة منه من اجل التوافق بين حرية التعبير والراي وكذلك متطلبات العمل الوظيفي "والحرية المقررة هنا ليست للراي في ذاته بل لوسيلة التعبير عنه والذي يتجلى بالقول، او الفعل او الكتابة الصادرة عن الموظف لتصوير آرائه السياسية" عندما يمارس عمله الوظيفي والتي يمكن بيانها كما يأتي:

١- التعبير عن الراي السياسي بالقول.

٢- والتعبير عن الراي كتابة.

١-التعبير عن الراي السياسي بالقول: "التعبير الشفوي" عن الراي قولاً هو امر مسموح به الا انه لا يجوز ان يكون بطريقة غير مقبولة او غير لائقة فيها استهزاء، او فيها تناول على الغير او تكون فيها مساس بالسمعة بصورة واضحة، او تنطوي على اتهامات تمس الأخرى بل يجب ان تكون ضمن حدود الآداب العامة واخلاقيات الوظيفة العامة، وأن لا تتجاوز حق النقد.

وفي حكم لها قضت محكمة التمييز الاتحادية في العراق في الحكم المرقم العدد/١٣٥٧/استئناف/٢٠١٤ في ١٦/٢/٢٠١٤، حيث انه "وجد ان السيد حيدر نوري صادق الملا مطلوب للقضاء في ثلاثة قضايا الأولى المشتكي فيها المستأنف على محمد حسين الاديبي وزير التعليم العالي والبحث العلمي والتحقيق جاري فيها وفق احكام المادة "٤٣٣" من قانون العقوبات والقضية الثانية المشتكي فيها عضو مجلس النواب السيد كمال عبد الله الساعدي والتحقيق جاري فيها وفق احكام نفس المادة المذكورة انفا والتي يعاقب من يرتكب جريمة "القذف والسب" بعقوبة الحبس او الغرامة او كليهما وتشدد تلك العقوبة اذا وقعت الجريمة بأحدى وسائل الاعلام وهذا هو المنسوب الى المشكو منه في القضيتين المذكورتين. كما ان المشكو منه مطلوب بقضية ثالثة المشتكي فيها القاضي السيد سعد خزعل جاسم وصادره بموجبها

(١) الأستاذ حامد مصطفى، مبادئ القانون الإداري العراقي، شركة الطبع والنشر الأهلية-بغداد، ١٩٦٨، ص ٣١٧.

(٢) الدكتور فالأفريد، المصدر السابق، ص ١٠٠-١٠١.

وحكمت عليه بغرامة قدرها ٨٠ روبية ٦ دنانير". وقد صادقت محكمة تمييز العراق على الحكم المذكور^(١).

ولكن ما مدى التزام الموظف العام بالحيادية عند التعبير عن رايه السياسي اثنا ممارسته للوظيفة: باتت حرية التعبير عن الراي للموظف او النقد في مجال العمل السياسي كونها حقا من الامور المسلم بها قانونا والتي قد اقرتها المواثيق الدولية والداستير المقارنة لافراد الشعب كافة. وبات- أيضا- من المسلم به القول بإمكانية مشاركة الموظف في الحياة السياسية، الا انه بالرغم من ذلك فان مقتضيات الوظيفة العامة تلزم الموظف العام بالامتناع عن المشاركة في الحياة السياسية وذلك بغية ضمان حياديته ونزاهته، وكذلك ضمان ادائه المهني والموضوعي لحسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، من اجل قيام مؤسسة تقوم على الاعمال المستقرة والثابتة وليس على اساس شخصي، وأن حيادية الموظف العام يتجاذبها عاملان رئيسيان من ناحية ان الموظف العام باعتباره مواطنا فان من حقه ان يعيش حياة الخاصة كغيره من المواطنين وله حق التمتع بمجموعة من الحقوق وممارسة مجموعة من الحريات الا انه مقيد بالحيادية في ممارستها، ومن ناحية اخرى فان مبدا موظف العام القيام باعباء الوظيفة العامة والالتزام بها، وأن يكون الموظف محل ثقة المواطنين مهما كانت انتماءاتهم السياسية او عقائدهم، من خلال هذا يتبين بأن الحيادية " سلوك اجتماعي ومهني وواجب من واجبات الوظيفة العامة واخلاقياتها التي يجب ان يتحلى بها الموظف العام وركيزة اساس تحكم العلاقة بين الادارة والمواطنين"^(٢).

واخيرا فان التزام الموظف العام بواجب التحفظ في مجال وظيفته من احترام الرؤساء الادارين وتوقيرهم، كقاعدة عامة لا تؤثر على حق الموظف في التعبير عن ارائه السياسية، لان اصل هذا الالتزام مقرر اساسا لحماية المرفق الذي يعمل به الموظف، وعليه فان كل امر يفرض عليه في هذا المجال يعد أمرا غير مشروع حتى اذا كان في صورة توجيهات ملزمة، وأن حقه في التعبير وابداء الراي محدود بالتزامه بالتحفظ المفروض عليه، وهذا ما أكده الفقه في كل الدول بالإضافة الى التشريعات الوظيفية الراضه ان تكون الموظف العام مجرد تابع تبعية تامة لرؤسائه في العمل، او ان تكون مجرد مخلوق سياسي لرئيسه، ويجعل من الامر ان يحول بينه وبين ابداء رايه ومناقشة رؤسائه^(٣).

موقف المشرع العراقي من الحيادية السياسية للموظف العام

وقد حظر المشرع العراقي على الموظف العام الانخراط في العمل السياسي وبذلك نصت المادة "٣" فقرة "٥" من قانون انضباط موظفي الدولة رقم "٤١" لسنة ١٩٢٩ "المعدل" على أنها "لا يجوز للموظفين عدا الوزراء الانتماء إلى الجمعيات وأندية سياسية أو الاشتغال الفعلي في الأمور الحزبية السياسية أو نشر مقالات سياسية في الجرائد بامضاء صريح أو مستعار".

وقد ذهب المشرع العراقي أيضا بهذا الاتجاه في قانون انضباط موظفي الدولة رقم "٦٩" لسنة ١٩٣٦ "المعدل" في المادة "٤" الفقرة "و" من ضرورة تجنب "الانتماء الى جمعية أو اندية سياسية والاشتغال في الأمور الحزبية والسياسية أو نشر مقالات سياسية في الجرائد أو المجلات بامضاء صريح أو مستعار"، إلا أن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم "١٤" لسنة ١٩٩١ المعدل، سكت عن السماح للموظف العام من الانخراط في العمل السياسي وهو بذلك يسمح للموظف بالدخول الى العمل السياسي.

وكذلك قانون الجمعيات العراقي رقم "١" لسنة ١٩٦٠ المعدل أيضاً، منع الموظف أو المكلف بخدم عامة من الانخراط في العمل الحزبي، أو ممارسة التوجيهات التي من شأنها ان تتعارض والحياد المطلوب في قيامه بواجباته، وذلك بالنص عليه في المادة "٣٢" فقرة "١" من القانون المذكور سابقا على أنها "لا يجوز للموظف أو لكل مكلف بخدمة عامة ان يقوم بفعاليات حزبية او توجيهات من شأنها أن

(١) حكم صادر عن محكمة جزاء بغداد بتاريخ ٢١-١٢-١٩٣٠، نقلا عن الأستاذ حسين جميل، المصدر السابق، ص ٢٢-

٢٣

(٢) الدكتور عثمان سلمان غيلان العيودي، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية، المصدر السابق، ص ١٢-١٣.

(٣) الدكتور علي عبد الفتاح محمد، المصدر السابق، ص ٤٠٨.

تتعارض والحياد المطلوب منه في قيامه بواجباته الرسمية ويحرم عليه بتاتا القيام بأي عمل حزبي في اثناء دوامه الرسمي أو دائرته الحكومية".

إلا أن المواد الواردة في قانون الجمعيات والمتعلقة بالأحزاب تم الغائه بموجب قانون الأحزاب السياسية في العراق رقم "٣٠" لسنة ١٩٩١ وبموجبه أجاز تشكيل الأحزاب السياسية وفقا لشروط وضوابط معينة وعده حقا أساسيا لكل مواطن وذلك وفقا لنص المادة "٢" منه على ان "لكل عراقي وعراقية حق تأسيس حزب سياسي أو الانتماء اليه أو الانسحاب منه وفق أحكام هذا القانون"، ومن ثم بات عدم وجود ما يمنع الموظف العام من ممارسة العمل الحزبي والسياسي متجها بنظام الوظيفة العامة نحو التحزب والابتعاد عن المهنية والموضوعية "وعلى الرغم من ضرورة ان يكون المجال المذكور مهنيا صرفا معصوم من الاعتبارات السياسية والحزبية"، ماعدا العمل العسكري والأمني حيث منعت القوانين في العراق التشكيلات العسكرية والأمنية منتسبها من العمل الحزبي^(١)، حيث نصت المادة "٩" فقرة "ج" من دستور جمهورية العراق الحالي على أنه "لا يجوز للقوات المسلحة العراقية وأفرادها، وبضمنهم العسكريون العاملون في وزارة الدفاع أو أية دوائر أو منظمات تابعة لها، الترشيح في انتخابات لإشغال مراكز سياسية، ولا يجوز لهم القيام بحملات انتخابية لصالح مرشحين فيها، ولا المشاركة في غير ذلك من الأعمال التي تمنعها أنظمة وزارة الدفاع، ويشمل عدم الجواز هذا أنشطة أولئك الأفراد المذكورين أنفا التي يقومون بها بصفتهم الشخصية أو الوظيفية، دون أن يشمل ذلك حقهم بالتصويت في الانتخابات"، أنه مع ذلك سمح لهم المشاركة في الانتخابات والمعروف أن في العراق من الناحية العملية يحق فقط للأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات وقد يبدو لنا أن هذا النص يناقض نفسه، ونص المادة "١٩" من قانون الأحزاب السياسية المذكور رقم "٣٠" لسنة ١٩٩١ على ان "أولا: يحظر القيام بأي تنقيف أو نشاط سياسي أو تنظيم حزبي داخل القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي والأجهزة الأمنية الأخرى أو مع منتسبها من قبل أي حزب سياسي باستثناء حزب البعث الاشتراكي لدوره التاريخي في تفجير وقيادة ثورة ١٧-٣٠ تموز سنة ١٩٦٨ ثانيا: يعاقب كل من خالف أحكام البند "أولا" من هذه المادة وفق القوانين وقرارات مجلس قيادة الثورة النافذة".

المبحث الثاني

واجب الطاعة وحق الشكوى

فيما سبق ذكرنا بواجب الطاعة والذي علينا أن نتطرق اليه هو الحق في الشكوى. الحق لغة: "نقيض الباطل، وجمعه حقوق وحقاق، وليس له بناء أدنى عدد، وفي حديث التلبية: لبيك حقا أي غير باطل، وحق الامر يحقه حقا واحقه: كان منه على يقين: تقول حققت الامر واحققته إذا كنت على يقين منه"^(٢).

أما الشكوى لغة: "شكا: شكا الرجل امره يشكو شكوا، على فعلا، وشكوى على فعلى، وتشكى واشتكى: كشكا، وتشاكى القوم: شكا بعضهم الى بعض، وشكوت فلانا اشكوه شكوى وشكاية وشكية وشكاة إذا اخبرت عنه بسوء فعله بك، وفي حديث ضبة ابن محصن قال: شاكيت ابا موسى في بعض ما يشاكي الرجل اميره، هو فاعلت من الشكوى، وهو ان تخبر عن مكروه اصابك"^(٣). وهذا يعني بأن حق الشكوى لغة: تيقن على ان تخبر عن مكروه.

أما اصطلاحا فالحق "هو مطلق إجازة القانون بإباحة فعل نص القانون أصلا على العقاب عليه بحيث يستطيع صاحب الحق عدم ممارسته بدون أن يتعرض للمساءلة الجنائية أو التأديبية وإلا كان واجبا وليس حقا، مثال ذلك سلطة الأب في تأديب ولده. أو حق الأخبار عن جريمة أو الطعن في مكلف بخدمة عامة"^(٤).

(١) الدكتور عثمان سلمان غيلان العيودي، المصدر السابق، ص ٣٦.

(٢) لسان العرب لابن منظور الإفريقي المصري، دار الصادر بيروت-لبنان، المجلد الثامن، ص ١٧٦.

(٣) لسان العرب، المصدر السابق، ص ١٢٢.

(٤) الأستاذ حسين جميل، المصدر السابق، ص ٩.

اما الشكوى اصطلاحا تعرف بأنها "إبلاغ المجني عليه أو من يمثله قانونا إحدى الجهات المختصة بتلقي الشكاوى بوقوع إحدى الجرائم عليه والتي يتوقف تحريك الدعوى فيها على شكوى وذلك في خلال ثلاثة أشهر من تاريخ علمه بالجريمة وبمتركبها من أجل التوصل إلى معاقبة فاعلها"^(١).

أو تعرف بأنها "إجراء مباشر من شخص معين، هو المجني عليه في جرائم محددة يعبر بها عن إرادته في تحريك ورفع الدعوى الجنائية، لإثبات المسؤولية الجنائية وتوقيع العقوبة القانونية بالنسبة للمشكو في حقه"^(٢).

"والشكوى ما هي إلا تعبير عن إرادة أحد الأفراد الطبيعيين أو الأشخاص المعنوية العامة، تتضمن تضررا من مخالفة تمت للقانون، سواء كان ضررها شخصيا واقعا على الشاكي نفسه أو كان واقعا على المجتمع"^(٣).

وبالنسبة لتعريف الشكوى في قوانين التأديب العراقية لا يوجد تعريفا محدد للشكوى وإنما عرفها بعض من الفقهاء بأنها "التعبير عن إرادة الشخص القانوني طبيعيا كان أو معنويا بأن الفعل الناجم عن مخالفة أو خرق للقانون أحدث نوعا من الأضرار سواء بمقدم الشكوى نفسه، أو بغيره من الأشخاص"، لذلك على الوجه العام يمكن القول بأن الشكوى ما هي إلا تعبير عن عدم القبول من جانب أحد الأشخاص عن سلوك موظف ما سواء لحق ضرر شخصي بالمشتكى أم بغيره، وإن الشكوى لا تعتبر دعوى قضائية وليس شرطاً أن تصدر من صاحب مصلحة بها، وإنما تعتبر شرطاً أن تتضمن الشكوى معلومات موثقة وحقيقية، على الموظف الذي ثبت بحقه ما جاء فيها من مخالفات، ومن خلال ما سبق يستفاد منه أنه من خلال الشكاوي تعلم الإدارة بوقوع المخالفات التأديبية، إذ قد يتم الكشف عن المخالفة بواسطة الشكوى عن طريق وسائل الإعلام المختلفة وخصوصا الصحف والنشرات^(٤).

بداية وقبل التطرق إلى الحق في الشكوى وشرحه يتبادر إلى الذهن سؤال، هل ان الشكوى هو البلاغ ام إنهما شيان مختلفان؟

تعتبر بلاغات وشكاوى المواطنين أو الموظفين العاملين بالدولة أو غير العاملين من أكبر مصادر الإبلاغ عن المخالفات التأديبية لا من حيث الكيف وإنما من حيث الكم ويستوي في ذلك ما إذا كانت مقدمة من أشخاص معلومة أو مجهولة، ولذلك فالتمييز بين البلاغ والشكوى يقتضي بيان أساس الحق في الشكوى أو الحكمة منه وكذلك تعريف كل منهما وكذلك بيان أوجه الشبه والإخلاف بينهما والجهة المختصة بتلقي البلاغات والشكاوى، والأثر المترتب عليهما:

إن أساس الحق في الشكوى أو الحكمة منها كان موضع خلاف بين الفقهاء، وقد ذهب الفقه إلى ثلاثة اتجاهات:

فالاتجاه الأول: ذهب برأيه إلى رغبة المشرع في إعطاء السلطة التقديرية للمجني عليه، ليقدر أو يقوم بتحريك الدعوى أو عدم تحريكها ضد المتهم بارتكاب الجريمة، وتبريره في ذلك حفاظا على مصلحة المجني عليه.

في حين ذهب الاتجاه الثاني: إلى القول بأن الضرر المباشر من الجريمة الواقعة على المجني عليه وحده، وأنه يفوق الضرر غير المباشر الذي يلحق بالمجتمع، وأن الضرر الذي يصيب المجتمع يكون أيسر، كتبرير لأساس الحق في الشكوى.

أما الاتجاه الثالث: من الفقهاء فقد ذهبوا إلى القول بتبرير أساس الحق في الشكوى بضالة المصلحة الاجتماعية للجرائم التي ينحصر في إطارها هذا الحق لذا يقتضي ترجيح المصلحة الخاصة على المصلحة العامة.

(١) الدكتور عبد الحليم فؤاد عبد الحليم، الشكوى والتنازل عنها، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، ٢٠١٤، ص ٥٣.

(٢) محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف-الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١٤٢.

(٣) الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، طبعة ٢٠٠٨، ٤٩ شارع الشيخ عابدين، ص ١٢٣.

(٤) الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي، المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري، الطبعة الثالثة ٢٠١٢، دار الكتب والوثائق ببغداد، ص ٢٤.

وارتباطا به نلاحظ أن المشرع يرى في تحريك الدعوى الجنائية بالنسبة لبعض الجرائم من شأنها أن تمس سمعة المجني عليه، أكثر مما تخدمه أي ربما تكون الضرر الذي يصيبه من معاقبة المجرم أكبر مما إذا لم يرفع الدعوى عليه، بذلك أعطى المجني عليه سلطة تقدير في أن يباشر ويرفع الدعوى أو لا يرفعها. فالعلة العامة لتطلب الشكوى هي انه في بعض الجرائم يكون المجني عليه أكثر معرفة من غيره، وأكثر تقديرا لمصلحته في اتخاذ الإجراءات الجنائية أو عدم اتخاذها، ففي حالات ما المجني عليه يرى إن من مصلحته بقاء الأمر سرا أفضل له من إفشائه، وتعتبر هذه علة إجرائية بحتة ومع هذا فان هذه العلة لا تنفي الأهمية الاجتماعية للحق المعتدي عليه، ومن ذلك يظهر ان عدم تقديم الشكوى لا ينفي ركنها للجريمة أو شرطا للعقاب، الا اننا لا يمكن ان نتصور هذا الامر في المجال الاداري والشكوى الادارية حيث ان الاساس في الوظيفة العامة هو المصلحة العامة ويستوجب الابلاغ عن المخالفات الادارية. لذلك فان المشرع ترك للمجني عليه الحرية التامة في مثل هذه الحالات السابقة أن يقدر وفقا لمصلحته أن يتخذ الإجراءات الجنائية في هذه الجرائم من عدمه^(١).

فالبلاغ يعرف في معناه الواسع "بأنه إجراء يقوم به شخص ما لإيصال نبا الجريمة إلى علم العدالة"، أما في معناها الضيق "فهو الإجراء الذي يقوم به شخص لم يلحقه ضرر من الجريمة لإيصال نيتها إلى العدالة".

أما الشكوى فإنها تعرف "إجراء يباشر من شخص معين، هو المجني عليه في جرائم محددة يعبر بها عن إرادته في تحريك ورفع الدعوى الجنائية، لإثبات المسؤولية الجنائية وتوقيع العقوبة القانونية بالنسبة للمشكو في حقه"^(٢).

أوجه الشبه بينهما: الشكوى والبلاغ يتفقان في عدة أمور:

١- وحدة الجريمة: في حالة تعدد المتهمين أو الجناة يكفي أن تقدم الشكوى أو البلاغ من أحد المجني عليهم ومن أي شخص في البلاغ ضد أحدهم، أي أحد المتهمين في حالة تعددهم من أجل تحريك الدعوى الجنائية ضد باقي المتهمين الآخرين.

٢- من حيث الجهة التي يقدمان إليها: فان كليهما يقدمان إلى السلطات العامة المختصة أو الجهة المختصة بتلقي البلاغات والشكاوى عن الجرائم الجنائية.

٣- من ناحية الشكل: كلاهما يجوز تقديمه كتابة أو شفاهة بمعنى إنهما لا يتقيدان بشكليات معينة.

أما أوجه الاختلاف بينهما: فإنهما يختلفان في عدة أمور:

١- الشخص المقدم للبلاغ أو الشكوى: فالبلاغ يقدم من قبل أي شخص حتى لو لم يكن مجنيا عليه، حيث لا تعتبر شرطا تقديمه من شخص معين، بل القانون جعله جوازيا أن يقدم من قبل أي شخص علم بوقوع جريمة ما، بغض النظر إذا كان مجنيا عليه ام لا، ولكن القانون ربطه بشرط أن يكون البلاغ من الجرائم التي يحق فيها للدعاء العام أو تملك صلاحية تحريك الدعوى الجنائية عنها بغير شكوى أو طلب، كما أن البلاغ يجوز تقديمه من غير مواطنين الدولة انه بمعنى يجوز تقديمه من قبل الأجانب، أو المقيمين وغير المقيمين منهم.

أما في الشكوى فان من يملك حق تقديمه أو صاحب الحق فيها هو المجني عليه نفسه أو من يمثله قانونا بموجب توكيل من المجني عليه، في حالة إذا قدمت الشكوى.

٢- الغرض من الشكوى والبلاغ: الشكوى الغرض منها هو تعبير عن إرادة المجني عليه بغية تحريك الدعوى ومعاقبة الفاعل للجريمة.

أما البلاغ فالغرض منه مجرد إيصال خبر الجريمة إلى الجهات المختصة.

٣- ميعاد تقديم كليهما: فالبلاغ يجوز تقديمه في أي وقت كان أي انه غير مقيد بمدة لتقديمه، وانه يخضع للقواعد العامة للتقادم حسب تصنيف الجريمة، جنائية أو جنحة أو مخالفة، بينما الشكوى مقيدة بميعاد يجب ألا تتجاوز ه وهي ثلاثة أشهر من تاريخ علم المجني عليه بالجريمة وبمركبها.

(١) الدكتور عبد الحليم فؤاد عبد الحليم، المصدر السابق، ص ٥٣-٥٥.

(٢) محمد ماجد ياقوت، المصدر السابق، ص ١٤٢.

٤- إلزامية البلاغ والشكوى: فمن ناحية إلزامية البلاغ فإنه وجوبي وجوازي، مثال على البلاغ الو جوبي الموظفين العموميين المكلفين بخدمة عامة في حالة علمهم بجريمة من الجرائم التي يجوز "للادعاء العام تحريك الدعوى فيها بدون شكوى"، أما البلاغ الجوازي في حالة الجرائم الأخرى كالضرب والجرح وغيرهما. أما الشكوى فإن تقديمها جوازيًا في كل الأحوال، بحيث أن المجني عليه حر في تقديمها أو عدم تقديمها، لأنه هو أقدر بمصلحته من غيره كذلك هو الذي يقرر ما يناسبه^(١).

وبعد بيان كل من تعريفي البلاغ والشكوى في مجال الإجراءات الجنائية، فالسؤال هو هل يصلح أو يتناسب هذان التعريفان في مجال الإجراءات التأديبية؟
إن تعريف البلاغ يصلح في مجال الإجراءات التأديبية، أما تعريف الشكوى فإنه لا يصلح لان الأمر مختلف، فإن الشكوى في مجال الإجراءات التأديبية تختلف عنها في مجال الإجراءات الجنائية وذلك من ناحيتين:

الأولى: هي أن الشكوى في مجال الإجراءات التأديبية لا تنقيد بالمدة المنصوص عليها في المادة "٣" فقرة "٢" إجراءات جنائية في القانون المصري والذي يقابله نص المادة "٦" من قانون أصول المحاكمات الجزائية.

والثانية: ففي مجال الإجراءات التأديبية لم يتم تحديد الجهات التي تقدم إليها الشكوى، لان الشكوى في هذا المجال لم يتم الى الآن تنظيمها بقانون، بينما في مجال الإجراءات الجنائية فإن تقديم الشكوى قد تم تحديتها بموجب القانون للجهات المختصة الواجبة تقديمها إليها^(٢).

ففي مجال الإجراءات التأديبية تعرف الشكوى بأنها "تبلغ من الشخص إلى السلطة العامة بارتكاب موظف مخالفة لواجبات وظيفه بهدف مساءلته تأديبياً بغض النظر عما إذا كان المبلغ قد أصابه ضرر من عدمه". فمن خلال هذا التعريف للشكوى في مجال الإجراءات التأديبية يتضح أنها تشمل على العناصر الآتية:

العنصر الأول: بلاغ من شخص أو الشخص المبلغ قيام شخص ما بإخبار السلطة العامة بوجود مخالفة تأديبية، لذا يجب أن يكون في البلاغ نبا مخالفة تأديبية بهدف إيصاله إلى علم السلطة العامة، وفي ذلك يستوي أو يجوز أن يكون المبلغ سبق علمه بالمخالفة التأديبية قبل السلطة أو عدم علمه بها، ليس بشرط أن يكون المبلغ موظفاً عاماً، قد يكون فرداً كأحد الأفراد صاحب مصلحة تقدم إلى احد الموظفين لأنها إجراءات خاصة به وقام الأخير "أي الموظف" بالمرأوة وتأخير أو امتناعه عن انها إجراءاته، فالبلاغ تقدم من شخص طبيعي، كما انه من الجائز قانوناً أن يقدم من قبل شخص معنوي وذلك عن طريق الشعبة القانونية في الإدارة أو ممثلها القانوني.

العنصر الثاني: أن تكون الشكوى متعلقة بمخالفة الواجبات الوظيفية، ففي المجال التأديبي تهدف الشكوى إلى إعلام أو أخبار الجهات الإدارية بالمخالفات التي تقع من موظفيها، لكي تقوم الإدارة باتخاذ الإجراءات القانونية ضدهم ولمسائلتهم ومعاقبة المخالفين منهم، والغرض أو الهدف من ذلك كله هو حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وكذلك تحسين وتطوير الخدمة التي تقدمها.

(١) الدكتور عبد الحليم فؤاد عبد الحليم، المصدر السابق، ص ٧٠-٧١.

(٢) محمد ماجد ياقوت، المصدر السابق، ص ١٤٠-١٤٣.

نص المادة ٣ فقرة ٢ من إجراءات جنائية المصري على قيد الشكوى بقولها (لا يجوز أن ترفع الدعوى الجنائية إلا بناء على شكوى شفهية أو كتابية من المجني عليه أو وكيله الخاص إلى النيابة العامة أو أحد مأموري الضبط القضائي في الجرائم المنصوص عليها في المواد ١٨-٢٧٤-٢٧٧-٢٧٩-٢٩٢-٢٩٣-٣٠٣-٣٠٦-٣٠٧-٣٠٨ من قانون العقوبات وكذلك الأحوال الأخرى التي ينص عليها القانون. ولا يقبل الشكوى بعد ثلاثة أشهر من يوم علم المجني عليه بالجريمة، وبمركبها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك).

نص المادة "٦" من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ وتعديلاته، الطبعة الرابعة ٢٠٠١، نص المادة "لا تقبل الشكوى في الجرائم المبنية بالمادة الثالثة من هذا القانون بعد مضي ثلاثة أشهر من يوم علم المجني عليه بالجريمة أو زوال العذر القهري الذي حال دون تقديم الشكوى ويسقط الحق في الشكوى بموت المجني عليه ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".

العنصر الثالث: تختلف الشكوى في المجال التأديبي عنها في المجال الجنائي، فبينما في المجال الجنائي تهدف إلى تقرير مسؤولية الشخص الجنائية، ففي المجال التأديبي تهدف إلى تقرير مسؤولية الموظف التأديبية، نتيجة لخروجه على مقتضيات واجبة الوظيفية بارتكابه مخالفة تأديبية.

العنصر الرابع: يشترط في مقدم الشكوى إصابته بضرر في مجال الوظيفة العامة القاعدة هي واجب أن تؤدي كل موظف أعمال وظيفته بصورة تؤدي إلى تحقيق مصلحة المرفق وسيره بانتظام واطراد، لتحقيق الغرض من إنشائه.

فالخدمات التي يقدمها المرفق تجعل أو تلقي على عاتق كل شخص واجب الإبلاغ عن أية مخالفات يهدد حسن سيره بانتظام واطراد، باعتباره مستفيدا من الخدمات التي يقدمها لذلك فليس شرطا إن كان المبلغ قد أصابه ضرر مباشر من جراء ارتكاب الموظف للمخالفة التأديبية.

أما في المجال الجنائي فإنه يجب أن يصاب المشكو من الجريمة بضرر وهذا يعتبر شرط إجرائيا لتحريك الدعوى الجنائية إذ الأمر يتعلق بمصلحة شخصية، فالقانون أراد أن يجعل الكلمة الأولى والأخيرة للمتضرر من الجريمة إذا كان قد أصابه ضرر أو لا، وفي المجال التأديبي لا يشترط أن تكون الشكوى كتابية كما في المجال الجنائي، إلا أن العرف جرى في المجال التأديبي أن تكون مكتوبة^(١).

الجهة المختصة بتلقي أو قبول البلاغات "الإخبار" والشكاوى:

المادة "٤١" من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقية تشير إلى إن من واجبات أعضاء الضبط القضائي قبول الأخبار والشكاوى، وأن المشرع جعل أعضاء الضبط القضائي كجهة من الجهات لتقديم الإخبار والشكاوى إليهم^(٢)، في مجال الإجراءات التأديبية لكن القانون لم يحدد جهة معينة لتقديم الشكاوى والبلاغات إليها، لذلك نجد أن الشاكي يقدم شكواه في حالات كثيرة إلى الشرطة أو الأجهزة الرقابية أو النيابة العامة "الادعاء العام" أو الجهة الإدارية التي ينتمي إليها الموظف المشكو في حقه، أو السلطة الرئاسية وصولا إلى الوزير المختص، وأن تقديم الشاكي بلاغة أو شكواه إلى الجهة الإدارية التي ينتمي إليها الموظف المشكو ضده أو الجهة الرقابية المختصة بموضوع الشكوى، وهذا أفضل للشاكي بدلا من أن يقدمه إلى أكثر من جهة أو إلى الجهات التي ذكرناها سابقا^(٣).

ومن ثم قد يتم تقديم الشكاوى والبلاغات عادة إلى الجهات العامة في الدولة سواء كانت جهات تنفيذ وهو الغالب في المجال الإداري، بحيث يتم تقديم الشكوى أو البلاغ إلى الرئيس الإداري الأعلى مباشرة وذلك لغرض اتخاذ الإجراءات اللازمة لها، أو قد توجهه إلى جهة قضائية إذا كان الأمر ينطوي على عنصر جزائي كالاختلاس أو السرقة أو التلاعب بالمال العام^(٤).

الأثر المترتب على البلاغات والشكاوى: فبعد أن تتأكد الإدارة من صحة المعلومات التي جاءت في الشكاوى والبلاغات المقدمة إليها بحق موظفيها والتي يترتب عليها "مع صلاحية الإدارة" اتخاذ الإجراءات القانونية وفقا لسلطتها التقديرية كما تجوز لها إحالته للتحقيق من عدمها. ولكن تجب التفرقة بين الحالات الثلاث:

(١) محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، طبعة ٢٠٠٩ ص ٨٨٠-٨٨١.

(٢) سعيد حسب الله عبد الله، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، دار ابن الأثير للطباعة والنشر-الموصل، ٢٠٠٥، ص ١٤٦.

المادة "٤١" من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ وتعديلاته، الطبعة الرابعة ٢٠٠١، مطبعة الزمان - بغداد، نص المادة "٤١" أعضاء الضبط القضائي مكلفون في جهات اختصاصهم بالتحري عن الجرائم وقبول الأخبار والشكاوى التي ترد إليهم بشأنها وعليهم تقديم المساعدة لقضاة التحقيق والمحققين وضباط الشرطة ومفوضيها وتزويدهم بما يصل إليهم من المعلومات عن الجرائم وضبط مرتكبيها وتسليمهم إلى السلطات المختصة، وعليهم أن يشبوا جميع الإجراءات التي يقومون بها في محاضر موقعة منهم ومن الحاضرين يبين فيها الوقت الذي اتخذت فيه الإجراءات ومكانها ويرسلوا الأخبار والشكاوى والمحاضر والأوراق الأخرى والمواد المضبوطة إلى قاضي التحقيق فوراً.

(٣) محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، المصدر السابق، ص ١٤٦.

(٤) الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق، ص ٢٦، ونظرا لعد ذكر اسم النيابة الإدارية لأنه لا يوجد في القانون العراقي هذا الجهاز.

الحالة الأولى: في حالة ما إذا تضمن البلاغ أو الشكوى معلومات تفيد بقيام أحد الموظفين ارتكاب جريمة جزائية، فعلى الإدارة في هذه الحالة "بعد تأكدها من المعلومات بوسائل الإثبات" المقررة، إحالة الموظف إلى التحقيق الجزائي، والتي تعد من اختصاص المحاكم المختصة.

الحالة الثانية: حالة ما إذا تضمن البلاغ أو الشكوى معلومات تشير إلى ارتكاب أحد الموظفين مخالفة تأديبية، فعلى الإدارة في هذه الحالة "إذا تأكدت من صحة المعلومات وجسامتها"، إحالة الموظف إلى التحقيق من خلال مذكرة تحريرية بهدف التحقيق معه لإجراءات التأديب، كما يتوجب أن تحاط الإجراءات التأديبية بضمانات عدم الإساءة مع الموظف، وأن تخضع تلك الإجراءات لرقابة القضاء الإداري، وذلك منعا من تعسف الرئيس الإداري في استخدام السلطة التقديرية.

الحالة الثالثة: في حالة ما إذا كان البلاغ أو الشكوى يحتوي على معلومات تفيد بأن أحد الموظفين قد ارتكب مخالفة تأديبية، فبعد تأكد الإدارة من المعلومات، وتبين لها إن المخالفة ليست جسيمة، ففي هذه الحالة يجوز للرئيس الإداري بموجب الصلاحية المخولة له في الفقرة "رابعا" من المادة "١٠" من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي أن يستجوب الموظف المخالف مباشرة "بشكل تحريري" فإذا تبين أنه مخالف أو مذنب فله فرض إحدى العقوبات المنصوص عليه في المادة "٨" من القانون المذكور، وبناء على ذلك يتبين إذا صحت المعلومات بشأن البلاغات والشكوى المقدمة للإدارة بما يصلح سببا لتوقيع الجزاء على الموظف المخالف، ويعتبر هذا استثناء من القانون الذي يجوز فيه للرئيس الإداري توقيع العقوبة التأديبية على الموظف المخالف بدون إجراء التحقيق معه^(١).

وسوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين؛ نخصص المطلب الأول منها التعسف الرئاسي وأثره على الطاعة، والمطلب الثاني حق الشكوى المستمد من الدستور والقوانين.

المطلب الأول

التعسف الرئاسي وأثره على الطاعة

بداية وقبل الحديث والتطرق إلى معنى التعسف الرئاسي وأثره على الطاعة نقودنا الدراسة إلى الحديث عن السلطة الرئاسية، أي السلطة التي ينتج عنها التعسف وذلك من خلال تعريفها وبيان مفهومها ومضمونها وكذلك اختصاصاتها وعيوبها.

١- تعريف السلطة الرئاسية:

السلطة: "تعني الحق في إصدار الأوامر للمرؤوس، أو أنها الحق في إصدار القرارات اللازمة لإنجاز الأعمال لبلوغ الأهداف التنظيمية"، تعرف السلطة بأنها "قوة قانونية أو شرعية، تعطي الحق في الأمر أو

(١) الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق، ص ٣٣-٣٤.

نص المادة "١٠" من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام والتي تقضي أولا: على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقه من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلًا على شهادة جامعية أولية في القانون. ثانيا: تتولى اللجنة التحقيق تحريريا مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها، وتحرر محضرا تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة، أما بعدم مساءلة الموظف وعلق التحقيق أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وترفع كل ذلك إلى الجهة التي أحالت الموظف عليها. ثالثا: إذا رأت اللجنة إن فعل الموظف المحال عليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية فيجب عليها أن توصي بإحالته إلى المحاكم المختصة. رابعا: استثناء من أحكام الفقرتين أولا وثانيا من هذه المادة للوزير أو رئيس الدائرة بعد استجواب الموظف المخالف أن يفرض مباشرة أيا من العقوبات المنصوص عليها في الفقرات أولا وثانيا وثالثا من المادة "٨" من هذا القانون.

نص المادة "٨" من القانون السابق نفسه، العقوبات التي يجوز فرضها على الموظف هي أولا: لفت النظر: ويكون بإشعار الموظف تحريريا بالمخالفة التي ارتكبها وتوجيهه لتحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترقيع أو الزيادة مدة ثلاثة أشهر.

ثانيا: الإنذار: ويكون بإشعار الموظف تحريريا بالمخالفة التي ارتكبها وتحذيره من الإخلال بواجبات وظيفته مستقبلا ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترقيع أو الزيادة مدة ستة أشهر. ثالثا: قطع الراتب: ويكون بحسم قسط اليومي من راتب الموظف لمدة لا تتجاوز عشرة أيام بأمر تحريري تذكر فيه المخالفة التي ارتكبها الموظف واستوجبت فرض العقوبة، ويترتب عليها تأخير الترقيع أو الزيادة وفقا لما يأتي: أخمسة أشهر في حالة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام. ب- شهر واحد عن كل يوم من أيام قطع الراتب في حالة تجاوز مدة العقوبة خمسة أيام.

في العمل"^(١)، أو تعرف السلطة بانها: "الحق المشروع أو القانوني، أو الحق في الامر أو التصرف" اي السيطرة والنفوذ التي يمارسها الشخص على غيره، والحق في توجيه الامر الى الاخرين للقيام او الامتناع عن القيام بأنشطة معينة^(٢).

فالسلطة الرئاسية كما يعرفنها "بانها سلطة إصدار الأوامر والتعليمات لمن يخضعون لهذه السلطة وإلغاء وتعديل القرارات الصادرة منهم حتى ولو كانت قرارات متطابقة مع القانون" أي إن الرئيس الإداري يستطيع بذلك أن يعدل تلك القرارات لمجرد عدم ملاءمتها. أو يعرفنها (بانها عبارة عن السلطة الكاملة أو المطلقة للرئيس الإداري على مرؤوسيه في كل ما يتعلق بسير المرفق العام)^(٣).

إذن السلطة الرئاسية هي انه في كل هرم يوجد على قمته رئيس أعلى، أي انه يوجد في الدرجات الأولى رؤساء الإدارات، وفي الدرجات الأدنى منفذون، حيث أن الوزير يمثل قمة الهرم والموظفين يمثلون قاعدته، أي أنه في هذا الترتيب الهرمي يخضع كل موظف للموظف الذي يعلوه في المرتبة مباشرة، وهو ينطوي على الاعتراف للرئيس الإداري بسلطة الرقابة على أعمال المرؤوس، فله أي للرئيس الإداري أن يوجه المرؤوس في أداء واجبه، وأن يلغي أو يعدل أعماله إذا تبين للرئيس أنه مخالف للقانون أو غير ملائمه، وعلى المرؤوس إطاعة هذه الأوامر، غير أن الطاعة لا تكون إلا لرؤساء الإدارة التي يعمل بها المرؤوس لا إدارة أخرى وهو ما يعرف بالسلطة الرئاسية^(٤).

٢- مفهوم السلطة الرئاسية:

قبل الدخول في مفهوم السلطة الرئاسية في النظام الإداري العراقي، يجب أن نعلم أن نظام الحكم في العراق نظام اتحادي^(٥)، والسلطة الادارية فيها تنقسم الى نوعين: الأول "السلطة الاتحادية"، والثاني "والاقليم، واللامركزية الإدارية" اما في السابق فكانت نظاما مركزيا فالمركزية الإدارية، يمكن تعريفها بأنها "هي انفراد سلطة إدارية واحدة، مقرها العاصمة، بممارسة الوظيفة الإدارية بالدولة، عن طريق أقسامها وعمالها التابعين لسلطتها الرئاسية، سواء في داخل العاصمة أو خارجها"^(٦)، أو "تعني تركيز الوظيفة الإدارية في أيدي ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة وهم الوزراء، وذلك على نحو يضمن وحدة السلطة الإدارية في الدولة". ومن التعريف السابق تلاحظ أن المركزية لا تعني احتكار الوزراء لكافة الأنشطة الوظيفية والقيام بإصدار كافة القرارات الكبيرة والصغيرة، وإنما تعني وجود أشخاص وهيئات تعاون الوزير وتابعة له وخاضعة لسلطة الرئاسية العليا^(٧)، أو الذي يقوم على أساس تركيز الاختصاصات الوظيفية في يد سلطة إدارية واحدة، حيث تقوم هذه السلطة بممارسة جميع الاختصاصات في الدولة بنفسها أو من قبل مندوبين عنها، وتعمل الهيئات الإدارية في هذا النظام بمبدأ التدرج الوظيفي، فبعضها يعلوه على بعضها الآخر، ويترتب على ذلك أن تفرض الهيئة الإدارية العليا إرادتها على الأجهزة الإدارية الدنيا في سلم التدرج الوظيفي، وأيضا يقوم على مبدأ التدرج بين الموظفين حيث يخضع الموظف الأقل درجة للأعلى منه في سلم التدرج حتى تصل في نهاية السلم الإداري الى الوزير، قمة التدرج في وزارته، وهذا ما يعرف بنظام السلطة الرئاسية^(٨).

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، ١٩٧٠/١٩٧١، دار النهضة العربية- القاهرة، ص ١٨٥.

(٢) الدكتور محمد سعيد احمد، التنظيم وتطوير أساليب العمل، ١٩٧١، ص ١٣٨.

(٣) الدكتور ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية- القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٣١٣.

(٤) الدكتور سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي- القاهرة، ص ٤٩٦، وكذلك الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة- الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٦٤٤.

(٥) المادة "١" "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي "برلماني" ديمقراطي. وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق".

(٦) الدكتور ماجد راغب الطو، القانون الإداري، المصدر السابق، ص ٨٧.

(٧) الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة- الإسكندرية، ٢٠١٢، ص ١٣١.

(٨) الدكتور عاشور سليمان شوايل، طاعة الأوامر الرئاسية ومسؤولية الرئيس والمرؤوس جنائيا وتاديبيا، دار الكتب الوطنية- مجمع المؤتمرات- السرت، الطبعة الثانية، ٢٠٠٨، ص ٣١، ونقلا عن الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيخا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية، ١٩٩٩، ص ١٤٥-١٤٧.

أما النظام الحديث فهو اللامركزية الإدارية، والتي "تعني وجود عدد من السلطات الإدارية المستقلة – المحلية أو المرفقية – المتمتعة بالشخصية المعنوية، إلى جانب السلطات الإدارية المركزية التي تحتفظ على هذه السلطات بنوع من الرقابة يسمى الوصاية الإدارية"^(١)، أو تعني "توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية، وبين أشخاص عامة أخرى محلية أو مرفقية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال، ولكن مع خضوعها للوصاية الإدارية التي تمارسها الحكومة المركزية"^(٢)، أو "يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"^(٣)، أو التي تقوم بتوزيع الاختصاص الإداري على هيئات مستقلة على أساس إقليمي أو مصلي " مرفقي" تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها، والملاحظ أن واجب الطاعة داخل النظام المركزي يتسع بشكل كبير من النظام اللامركزي، وذلك لأن ممارسة السلطة الرئاسية تكون أوسع منها في نطاق الوصاية الإدارية، والرئيس الإداري يقوم بمراقبة سابقة ولاحقة على أعمال المرؤوس، وذلك لأن المرؤوس وفق نظام السلطة الرئاسية ملتزم بطاعة الأوامر والتعليمات التي تصدر إليها، إلا أننا نجد أن هذه السلطة أقل اتساعاً وفق نظام اللامركزية في الإدارة، حيث يتوقف على مدى استقلال الهيئة أو الجهة الإدارية في مواجهة السلطة المركزية، ومع ذلك يمكن القول بأن الأساس القانوني لواجب الطاعة لا يختلف في جوهره داخل النظاميين^(٤).

أما مضمون السلطة الرئاسية: وهي تعني هيمنة الرئيس الإداري على قرارات المرؤوسين وتصرفاتهم وتظهر في أمرين: أولاً: حق إقرار تصرف المرؤوس من قبل الرئيس الإداري سواء كان صريحاً أو ضمناً.

-الإقرار الصريح: يعني موافقة الرئيس الإداري على قرار المرؤوس أو تصرفه يعد شرطاً لنفاذه، ومعنى ذلك إن تصرف المرؤوس غير نافذ إلا من تاريخ موافقة الرئيس الإداري عليه، وبالعكس قد ينص القانون على انسحاب تاريخ النفاذ إلى تاريخ صدور القرار من المرؤوس.

-أما الإقرار الضمني: فيتحقق في حالة عدم اعتراض الرئيس على صدور القرار من المرؤوس بعد مضي مدة معينة على صدور القرار، فالقانون يعتبر فوات المدة بمثابة إقرار ضمني لتصرف المرؤوس. ثانياً: الحق في تعديل قرارات المرؤوسين أو إلغائها أو سحبها أو الحلول محلها في القيام بها من قبل الرئيس الإداري، إن الرئيس الإداري يمارس هذا الحق بالنسبة لقرارات المرؤوسين المشروعة وغير المشروعة، أي أن ممارسة هذا الحق من قبل الرئيس الإداري ليس بسبب مخالفة هذه القرارات للقوانين واللوائح، وإنما يمارس الرئيس هذا الحق استناداً إلى عدم الملائمة وليس إلى عدم المشروعية، ولا نعني بأنه يملك هذه السلطة بصورة مطلقة، ففي حالات قد ينص المشرع على اعتبار أن سلطة المرؤوس في أمر ما هي سلطة نهائية، ففي هذه الحالة لا يجوز للرئيس الإداري استخدام هذا الحق أو حقه في تعديل قرارات المرؤوس أو إلغائها أو سحبها إلا إذا كانت غير مشروعة، أي مخالفة للقوانين واللوائح، إذن فالسلطة الرئاسية تعتبر من أصول النظام المركزي وذلك بما تنظمه هذه السلطة من حق التوجيه وحق الرقابة، والتي قد تثبت للرؤساء الإداريين دون حاجة إلى نص صريح، إلا في حالات استثنائية أشرنا إليها سابقاً فقد تنتفي هذه السلطة عن الرؤساء في حالة ما إذا نص المشرع على إعطاء المرؤوسين اختصاصاً نهائياً بإصدار قرارات معينة^(٥).

أما من حيث اختصاصات السلطة الرئاسية: فهي تتحلل إلى مجموعة من الاختصاصات بعضها يتعلق بشخص المرؤوس والآخر منها يتعلق بأعمال المرؤوس:

(١) الدكتور ماجد راغب الطلو، المصدر السابق، ص ٨٧.

(٢) الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، المصدر السابق، ص ١٤٣.

(٣) الدكتور سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة العاشرة، دار الفكر العربي-القاهرة، ص ١١٧.

(٤) الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيخا، المصدر السابق، ص ١٩٥، وكذلك الدكتور عاشور سليمان شوايل، المصدر السابق، ص ٣١-٣٢.

(٥) الدكتور ثروت بدوي، المصدر السابق، ص ٣٢٢-٣٢٣.

أولهما: سلطة الرئيس على شخص مرؤوسيه: فوفقا لمقتضيات الصالح العام وحسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، للسلطة الرئاسية سلطة تنظيم المرافق أو المصالح، الأمر الذي يتضمن سلطة تعيين الموظفين، وحق الرئيس في تخصيص مرؤوسيه لأعمال معينة، وكذلك سلطة تحديد الوظائف ونقلهم من إدارة إلى أخرى، ومن جهة إلى جهة أخرى، وهذه المقتضيات يقدرها الرئيس الإداري، كما تتضمن السلطة الرئاسية سلطة توقيع الجزاءات التأديبية عليهم، والتي قد تصل إلى حد عزلهم أو حرمانهم من حقوقهم الوظيفية، في الحدود التي يسمح بها القانون.

ثانيهما: سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه: السلطة الرئاسية تعطي الحق للرئيس الإداري في توجيه مرؤوسيه وذلك من خلال إصدار الأوامر والتوجيهات إليهم قبل ممارسة أعمالهم وكذلك سلطة مراقبة وتعقب الاعمال التي ينفذونها وتشمل هذه السلطات.

١- سلطة الأمر: للرئيس الإداري سلطة إصدار الأوامر والتعليمات، وإن إصدار الأوامر عمل قيادي له أهمية في سير الأعمال الإدارية، وهذا الاختصاص يعتبر من أهم مميزات السلطة الرئاسية، وهي تتصف أساسا بأنها سلطة أمره لكونها تقوم على إصدار أوامر ملزمة للمرؤوسين.

٢- سلطة الرقابة والتعقيب: فبموجب السلطة الرقابية التي تخول للرئيس الإداري حق المباشرة على أعمال المرؤوسين والإشراف عليهم، والتي تتضمن سلطة وقف وتعديل القرارات أو إلغاؤها وسحبها ويملك أيضا الحلول محلهم إذا اقتضى العمل ذلك، وإن رقابة الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه تمتد أيضا لتشمل ملائمة هذا العمل أو التصرف ومقتضيات حسن سير المرفق العام^(١)، فيما تقدم يبدو واضحا أن السلطة الرئاسية ضرورية في كل تنظيم يتضمن نوعا معينا من تقسيم العمل، فهي إذن ليست احتكارا للإدارة العامة، كما أن السلطة الرئاسية ليست مرتبطة حتما بنظام المركزية الإدارية: والتي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد، أو تركيز الاختصاصات الإدارية في قمة الجهاز الإداري، على غرار اللامركزية التي تقضي بتوزيع الاختصاصات الإدارية على المراكز المختلفة، ومع ذلك فإن اللامركزية الإدارية غير منكرة لفكرة السلطة الرئاسية، ذلك لأن المصالح الإدارية اللامركزية هي الأخرى منظمة تنظيميا هرميا، أي أنها هي الأخرى خاضعة للتدرج الإداري مثل المصالح الإدارية التابعة للسلطة المركزية، لكن في الأشخاص اللامركزية لا يكون الوزير على قمة الهرم، وإنما تكون سلطة إدارية لا مركزية، مثل مجلس المحافظة أو مجلس الجامعة، والتي تخرج عن نطاق التنظيم الهرمي هي السلطة اللامركزية نفسها، ذلك لأن السلطة اللامركزية لا تخضع خضوعا رئيسيا للسلطة المركزية وإنما تخضع لها خضوعا وصائبا.

يلاحظ أن السلطة الرئاسية التي تعطي الحق للرئيس الإداري لمواجهة مرؤوسيه ليست سلطة شخصية أو مطلقة، كما أنها ليست بامتياز يمنح للرئيس الإداري، ولكنه اختصاص يعطي للأخير ليباشر وفقا للقوانين واللوائح النافذة، فإذا تعسف الرئيس وخرج عن حدود القوانين واللوائح النافذة، فللمرؤوس حق التظلم منه بالطرق المتبعة إداريا، كما له حق الطعن قضائيا بدعوى تجاوز السلطة أو مطالبة بحقه في التعويض نتيجة الأضرار التي لحقت به من جراء ذلك التصرف، وأن تتناول السلطة الرئاسية المرؤوس في شخصه وفي أعماله تجعل السلطة الرئاسية تتميز بأنها سلطة شاملة، ولكن في الحالتين تخضع للرقابة القضائية، ومع ذلك فإن السلطة الرئاسية تباشر من الأعمال في مواجهة مرؤوسين غير قابلة للطعن القضائي من قبل الأخير، والتي تتمثل في الأوامر الشفوية أو الكتابية من الرئيس إلى المرؤوس أو الموظفين، أو في صورة قواعد عامة تجب عليهم مراعاتها عند تنفيذ القوانين واللوائح، الأوامر الفردية يطلق عليها اصطلاح التعليمات، أما الأوامر الجماعية التي تضع قواعد توجيهية فيطلق عليها اصطلاح النشرات المصلحية، غير أن الأخير تأخذ الشكل الكتابي دائما، فبرغم أساسية التعليمات والمنشورات المصلحية أو الأوامر الفردية في تنظيم سير العمل الإداري وتوجيهه، إلا أنها لا تتصل مباشرة بمصالح الجمهور عادة، وأن أهميتها تكون في نطاق الجهاز الإداري لتنظيم سير العمل به، حيث أفتى الفقه والقضاء الإداري على عدم جعلها قرارات إدارية يجوز طعنها إلغاء أو تعويضا، والسبب يعود إلى اشتراط وجود مصلحة في كل دعوى لصاحبها، وبما أن هذه النشرات المصلحية أو التعليمات لا تمس

(١) الدكتور مازن إيلو راضي، القانون الإداري، الطبعة الثالثة-مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٠، ص ٥٤.

مراكز فردية، فانه بالنسبة للطعن فيها لا يتحقق شرط المصلحة، فالسلطة الرئاسية ليست سلطة مطلقة، لان المشرع يحدد فيها حالات تمنع الرئيس الإداري من أن تكون له سلطة تعديل القرارات التي يتخذها المرؤوس، حيث إن هذه الحالات التي يحددها المشرع تكون فيها للمرؤوس سلطة اتخاذ قرارات معينة، بدون تعقب أو تعديل أو ان يحل نفسه محل المرؤوس، من قبل الرئيس الإداري، وهذه الحالات هي الحالات التي يقرر فيها المشرع بأن السلطة الدنيا هي التي تكون سلطة البت النهائي^(١). وفي النهاية نذكر بأن "طاعة المرؤوس لرئيسة تضمن للسلطة الرئاسية فاعليتها وتوفر للجهاز الإداري وحدته، التي يقوم على أساس التدرج الهرمي"^(٢).

إن التعسف الذي يصدر من بعض الرؤساء في العمل يعتبر من الموضوعات المهمة التي يثيرها الحديث عن العلاقة الإنسانية بين الرئيس والمرؤوس، بحكم إن الرئيس هو الطرف الأقوى في العلاقة الوظيفية، حيث أن الحدود الأخلاقية والسلوك الوظيفي للعلاقة بين الرئيس والمرؤوس لا تكف مبادئ الإدارة العامة من الدعوى إلى الالتزام بها، فالعلاقة بين الرئيس والمرؤوس لم تعد مجرد نصوص القوانين والأوامر، وإنما كذلك النظر إلى الاعتبارات النفسية والإنسانية للمرؤوس، والتي قد تنعكس على القيام بواجباتهم بأداء أفضل، لذا قيل بحق "أن الإصلاح الإداري الناجح لا يكمن في طبيعة الأشياء، وإنما في روح الموظفين ومدى سعيهم لإنجاز أعمالهم"^(٣).

وحيث أن استجابة المرؤوس للأوامر الصادرة إليه من رئيسه والعمل على طاعتها تتوقف على درجة ثقتهم برئيسهم، وإدراكهم انه يعمل لصالحهم ويهتم بهم وبمشكلاتهم، يلاحظ انه في الدوائر التي يوجد فيها تفاعل اجتماعي بين الرئيس ومرؤوسيه نجد ان الأوامر تطاع على خلاف الوحدات الإدارية الأخرى التي يتعالى عليهم رئيسهم ويبتعد عنهم، وكذلك إذا كانت الأوامر الصادرة من الرئيس إلى المرؤوسين مرتبط بنطاق عمل المرؤوسين تكون أكثر قبولا وتوجب طاعته، أما إذا تجاوز الأمر نطاق عمل المرؤوس فقد لا تكون محل القبول وعدم الطاعة^(٤).

ومما تقدم يبدو واضحا ان السلطة الرئاسية التي يتمتع بها الرئيس الإداري في مواجهة مرؤوسيه ليست سلطة شخصية أو مطلقة، كما انها ليست نوعا من الامتياز له، وإنما هي اختصاص يباشر الرئيس الإداري في حدود القوانين واللوائح، فيجب على الأخير عدم الخروج عليها^(٥)، وبذلك قضت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقية بصفتها التمييزية في قرارها المرقم "٢٤ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٦" في ٢٠٠٦/٢/٦ "ذلك لان المدعية مدير أقدم في مصرف العراق - فرع الكرادة تم نقلها بموجب الأمر الإداري رقم "١" في ٢٠٠٥/١/٣ إلى قسم التدقيق والرقابة الداخلية في الإدارة العامة للمصرف ومن ثم نقلها إلى دائرة التقاعد العامة بالأمر الإداري المرقم "١٤٦٥٥/١٦٥٥" في ٢٠٠٥/٦/٢ الصادر عن وزارة المالية المشار إليه بكتاب مصرف العراق المرقم "٨٢٤" في ٢٠٠٥/٦/٩ وكان النقل بناء على مقتضيات العمل وحيث ان المدعية "المميزة" خريجة كلية الإدارة والاقتصاد جامعة بغداد بكالوريوس محاسبة وحاصلة على دبلوم في المحاسبة وخدماتها في المصرف متميزة من خلال الشكر الموجه إليها لذلك كان على مجلس الانضباط العام أن يتعمق في التحقيق والاطلاع على الأسباب والدوافع الحقيقية لنقلها غير المبرر فان كان لا بد وأن الإدارة ترى نقلها من هذا المصرف لتحقيق مصلحة العمل كما تدعي فان المصلحة العامة تقتضي أن تنقل هذه الموظفة التي مارست العمل المصرفي إلى عمل مصرفي آخر وليس إلى دائرة التقاعد، ذلك لان السلطة التقديرية للإدارة ليست مطلقة وإنما تخضع لرقابة القضاء لفحص قراراتها والتأكد من خلوها من التعسف في استعمال هذه السلطة وحيث أن الحكم المميز لم يلتزم بوجهة النظر القانونية هذه مما اخل بصحته لذلك قرر نقضه وإعادة أوراق الدعوى إلى مجلس الانضباط العام للتعلم في التدقيق والوقوف على الدوافع والأغراض الحقيقية من نقل المدعية وخلو الأمر الإداري القاضي بنقلها من التعسف وإصدار القرار حسبما يتراءى له على أن يبقى رسم التمييز خاضعا للنتيجة

(١) الدكتور ثروت بدوي، المصدر السابق، ص ٣١٤-٣١٦.

(٢) الدكتور عاشور سليمان شوايل، المصدر السابق، ص ٩٠.

(٣) الدكتور عاصم احمد عجيلة، المصدر السابق، ص ٢٠٤.

(٤) الدكتور حمدي مصطفى المعاز، وظائف الإدارة، دار النهضة العربية-القاهرة، ١٩٨٤، ص ٢٨١.

(٥) الدكتور ثروت بدوي، المصدر السابق، ص ٣١٥.

وصدر القرار بالأكثرية في ٧/ محرم / ١٤٢٧ الموافق ٦ / ٢ / ٢٠٠٦ م^(١)، ومن الجدير بالذكر أن قبول الموظف العام للوظيفة يحتم أو يفرض عليه أن يسلك مبدأ الحياد في ممارسه لعمله، أي يجب على الرؤساء عدم التمييز بين المرؤوسين المتساوين في الظروف، كما عليهم أن لا يمارسوا سلطتهم نحو المرؤوسين بطريقة تحكيمية، وفي حالة إساءة الرئيس التقدير في سلوكه تجاه مرؤوسيه، فإنها ذلك يعيب الإجراءات التي يتخذها حيالهم كما يعتبر متعسفا، وأن من حق المرؤوس في هذه الحالة الحصول على التعويض المناسب من جراء تلك الإجراءات المعيبة، ويعتبر من قبيل التسلسل الرئاسي أن يتبع الرئيس خصوصيات مرؤوسيه، لأنه ليس من حقه أن يفاضي من تصرفاتهم سوى الأعمال الظاهرة كمبدأ عام، ومثال على ذلك تدخل الرئيس في العقيدة الدينية للمرؤوس والتي تعتبر حرما أمنا لا يجوز للرئيس انتهاكه، ومن قبيل التعسف -كذلك- أن يأمر الرئيس احد مرؤوسيه بالامتنال لأمر يلحق بالمرؤوس ضررا بليغا بنفسه او ماله، كما لو طلب منه القيام بعمل معين يدخل في أعمال وظيفته، ولكن قبل اتخاذ الاحتياطات المفروضة التي تكفل السلامة والأمن له والتي يفترض اتخاذها قبل الشروع في ذلك العمل^(٢)، ومن صور التعسف مع المرؤوسين ما يتعلق بظروف تأدية العمل زمانية كانت أو مكانية أو مناسبة أو كمه:

فيما يتعلق بأداء العمل: فالتعسف بالنسبة لمكان ممارسة الوظيفة، مثل تعهد الرئيس نقل موظف إلى مكان آخر غير ملائم صحيا وبدون مبرر، وبخلاف ذلك فإن من حق رئيس الدائرة نقل الموظف او تنسيبه ولا يعتبر متعسفا في ذلك اذا كان النقل يستند الى اسباب معتبرة ولا يتضرر الموظف من قرار النقل وفي ذلك قضت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقية بصفتها التمييزية في قرارها المرقم "١٥/ انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٦" في ٦ / ٢ / ٢٠٠٦ "ذلك ان المدعي "المميز" يعمل بوظيفة م.م. فني في مركز التدريب المهني في الزعفرانية وقد تم نقله الى مركز التدريب المهني في الوزيرية بموجب الامر الاداري الصادر عن دائرة العمل والضمان الاجتماعي المرقم ب"١١٢٦" في ٢٣/٦/٢٠٠٥ بناء على ما ورد في كتاب وزارة العمل والشؤون الاجتماعية المرقم ب"٣٤" في ٢٦/٤/٢٠٠٥ الذي تضمن توزيع عدد من الموظفين في المركز الذي ينتسب اليه المميز الى عدد من المراكز المهنية الاخرى التابعة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية بسبب توصية اللجنة التحقيقية التي شكلت للتحقيق في ادعاءات المميز ورفقائه في المركز والتي اثبت التحقيق عدم صحة معظمها ووجود فائض من المهندسين والفنيين في المركز المذكور الأمر الذي دعا الوزارة إلى توزيعهم على مراكز أخرى، وحيث ان نقل المميز الى مركز التدريب المهني في الوزيرية كان بناء على مقتضيات مصلحة العمل التي قدرتها الوزارة وفقا لما ظهر لها من إجراءات التحقيق الجاري بشأن شكوى المميز ورفقائه وأن هذا النقل لم يغير من عنوان وظيفة المميز ولم يلحق به ضررا ماديا ولم يكن فيه تعسفا في استعمال السلطة الادارة وجاء بناء على مقتضيات حاجة المراكز الاخرى من المهندسين والفنيين وحيث ان مجلس الانضباط العام قد التزم بوجهة النظر القانونية المتقدمة وقرر الحكم برد دعوى المدعي "المميز عليه" قرر تصديقه ورد اللائحة التمييزية وتحميل المميز رسم التمييز وصدر القرار بالاتفاق في ٧/ محرم ١٤٢٧ الموافق ٦ / ٢ / ٢٠٠٦ م^(٣).

وكذلك أن يتعهد الرئيس الإداري بتكليف الموظف المرؤوس بالعمل أثناء العطلات الرسمية بقصد منعه من التمتع بالعطلة، أما التعسف الذي يتعلق بعدم مناسبة العمل المسند للمرؤوس: مثلا إسناد عمل لا يتناسب مع تخصص المرؤوس كإسناد عمل له لا يتناسب مع مؤهلاته، كما لو اسند لموظف جامعي عملا مكتيبيا يقوم به عامل متدرب على القراءة والكتابة، كإجراء قيد الوارد من الجهات أو الصادر إليها. أما التعسف الذي يتعلق بكم العمل تعتبر من أكثر صور التعسف شيوعا حيث ان القصد من ورائه هو إثقال كاهل الموظف بالعمل، أي بتحميله ما لا طاقة له^(٤)، مثل أن يعهد الرئيس إلى مرؤوسيه بأعمال تفوق قدراتهم ولا يستطيعون تحملها يعجزون عن تنفيذها^(٥).

(١) قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي لعام ٢٠٠٦، ص ٤١٦-٤١٧.

(٢) الدكتور عاصم احمد عجيلة، المصدر السابق، ص ٢٥٥.

(٣) قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي لعام ٢٠٠٦، ص ٤٠٩-٤١٠.

(٤) الدكتور محمد احمد الطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، ١٩٨٢، ص ٣٢٨.

(٥) الدكتور مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، المصدر السابق، ص ٧٧.

وفي ثنايا هذه الصور التي تنطق بالتعسف أو تتم عنه، تثور مشاكل عديدة وما يهمننا في هذا البحث هو السؤال الذي يمكن أن توجهه في هذا المجال وهو: ما مدى التزام المرؤوس بتنفيذ الأمر المشوب بالتعسف؟ أو ما مدى تأثيره على واجب الطاعة من قبل المرؤوس؟ فإن موقف المرؤوس من هذه المشكلة موقف عسير وصعب، فهو بين أمرين من ناحية، فهو ملزم بالطاعة كواجب وظيفي أو ملزم بالأمر احتراماً للقانون، ولا يحق له الإخلال بأوامر الرؤساء وإلا فقدت الأوامر الرئاسية فاعليتها، وليس له إلا أن يتظلم منها وفق ما يحق بالقانون، ومن ناحية أخرى، إذا ما قام المرؤوس بإطاعة الأمر التعسفي الصادر من الرئيس فإنه في هذه الحالة سيتكبد مشقة عسيرة لا قبل له بها، تؤثر على حياته الوظيفية وتفقده الثقة بنزاهة رؤسائه، ويتكبد عقبات نفسية وبدنية تؤثر عليه، خاصة لأنه مجبر على تنفيذ أوامر تتعلق بالصالح العام ولا تبررها مصلحة مشروعة، ولا بد من الإشارة هنا إلى أنه إذا ترك للمرؤوس الحق في تقدير مدى التعسف في الأوامر التي تصدر من الرؤساء في العمل ثم امتناعه عن التنفيذ، ففي هذه الحالة يفتح الباب أمام المرؤوس لعدم إطاعة الأوامر التي يرغب في عدم إطاعتها، وما يكون لهذا من الأثر السلبي في سير العمل الإداري في المرافق العامة، لذلك يكون الحل الأفضل للمرؤوس في هذه الحالة هو إطاعة الأوامر التعسفية، على ما فيها من مشقة، والاحتفاظ بحق التظلم إدارياً وقضائياً^(١).

المطلب الثاني

حق الشكوى المستمد من الدستور والقوانين

إن حق الشكوى يعد من الحقوق الهامة في الأنظمة الديمقراطية، لذلك اتجهت غالبية الدساتير والقوانين إلى تأكيد هذا الحق "أي حق الأفراد في الالتجاء إلى السلطات المختصة لتقديم شكاوهم"، وأن كثير من هذه الدساتير ما يضع النص عليه وتوضع له تنظيمات معينة مثل شرط الكتابة والتوقيع من قبل مقدمي الشكوى أو مستعملي هذا الحق، وأن حق تلقي الشكوى يعد وسيلة من وسائل البرلمان التي يلجأ إليها للحصول على المعلومات ومن ثم مراقبة ومحاسبة السلطات التنفيذية على أعمالها، ومن ناحية أخرى إن هذا الحق "أي حق تلقي الشكاوي" يعتبر الوسيلة التي يمكن من خلالها للأفراد تقديم شكاوهم، من الأضرار التي لحقت بهم أو أي إخلال بحقوقهم وبحرياتهم وبمصالحهم المشروعة، وذلك بتقديمها إلى ممثلهم في البرلمان أو إلى البرلمان مباشرة بغية دفع أو رفع الاعتداء على مصالحهم المشروعة، وأن الشكاوي المقدمة من الأفراد إلى المجالس النيابية أو لجانها الاختصاصية، تشكل إحدى الأدوات الرقابية الهامة، والتي من خلالها يمكن إيجاد نقص أو خلل في أدا السلطة التنفيذية أو الانتهاكات في أداء الأجهزة الأمنية، أو الوزارات والمؤسسات العامة، وكما تعتبر -من ناحية أخرى- آلية مهمة من آليات العلاقة بين الجمهور والمجلس التشريعي المنتخب من قبل الأفراد، وذلك من خلال مساهمة الجمهور في تصويب الأوضاع ليس من خلال تقديم الشكاوي فقط، وإنما من خلال ما تكشفه هذه الشكاوي من النقص في القوانين والخطط، وبالتالي تساعد على رسم السياسات العامة في البلاد.

وبذلك نص دستور دولة الكويت ١٩٦٢ في المادة "١١٥" على أنه "يشكل المجلس ضمن لجانه السنوية لجنة خاصة لبحث العرائض والشكاوي التي يبعث بها المواطنون إلى المجلس، وتستوضح اللجنة الأمر من الجهات المختصة، وتعلم صاحب الشأن بالنتيجة...".

نصت المادة "٧٥" من دستور مملكة البحرين ٢٠٠٢ على حق المواطنين في تقديم الشكاوي والعرائض إلى المجلس الوطني، بقولها "يشكل المجلس ضمن لجانه السنوية لجنة لبحث العرائض والشكاوي التي يبعث بها المواطنون إلى المجلس، وتستوضح اللجنة الأمر من الجهات المختصة وتعلم صاحب الشأن بالنتيجة".

كما نصت المادة "٤١" من دستور الإمارات العربية المتحدة ١٩٧١ على أن "لكل إنسان أن يتقدم بالشكوى إلى الجهات المختصة بما في ذلك الجهات القضائية من امتهان الحقوق والحريات"، وأخيراً تنص المادة "٦٣" من دستور ١٩٧١ المصري على أنه "لكل فرد حق مخاطبة السلطات العامة كتابة وبتوقيعه، ولا تكون مخاطبة السلطات العامة باسم الجماعات إلا الهيئات النظامية والأشخاص الاعتبارية".

(١) المصدر السابق، ص ٧٨.

إلا انه في الدستور العراقي لا يوجد نص مماثل ينص على حق المواطنين في تقديم الشكاوى إلى البرلمان، وكان من المفضل لو أن الدستور العراقي قد نص على هذا الحق في صلب الفصل الأول من الباب الثالث ذاته ككفالة وضمان فعالية رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية، ومع ذلك فإن النظام الداخلي للبرلمان نجد به إشارة في المادة "٧٠" منه إلى اللجان الدائمة وهي مجموعة من اللجان الدائمة المحددة قد نص النظام الداخلي للبرلمان عليها، ومن بينها لجنة الشكاوى^(١).

فبرغم عدم النص "في الدستور العراقي" على حق الشكاوى إلا انه يمكن أن يستمد هذا الحق من العرف الدستوري، وعلى الرغم من إنكار البعض للقوة الملزمة للقواعد العرفية إلا أن الغالبية العظمى من الفقه تعترف بأن العرف هو القانون بمعناه الواسع، وأن القواعد العرفية لها القوة الإلزامية مثل التشريعات، وكما يذهب جانب من الفقه إلى التفرقة بين أنواع القواعد العرفية، وذلك من أجل تحديد المراتب الإلزامية لها، كالعرف الدستوري أو التشريعي أو اللائحي، حيث أن العرف الدستوري يتمتع بمرتبة الدستور، والعرف التشريعي بقوة القانون، في حين أن العرف اللائحي بمرتبة اللائحة، بمعنى أن العرف الدستوري يسمو على التشريع المكتوب، والعرف التشريعي على اللائحة كما أن العرف اللائحي يسمو على القرارات الإدارية، في حين أن هناك من الفقه من يرفض هذا الأمر بشكل مطلق^(٢).

ومن خلال ذلك يتبين لنا بأن حق الشكاوى كفلته التشريعات العراقية، إلا انه يتوجب أن تكون هذه الشكاوى غير كيدية، أي لا يقصد بها المساس بنزاهة الرؤساء الإداريين في أعمالهم وبذلك أقرت محكمة التمييز الاتحادية العراقية في حكمها "ذلك لان حق الشكاوى كفله القانون ومن يستعمل هذا الحق استعمالاً جائزاً لا يلزم بالضمان إلا إذا استعمله استعمالاً غير جائز يقصد منه الأضرار بالغير وأن ذلك يكون إذا استحصل المتضرر على حكم جزائي تكون الشكاوى التي رفعت عليه كيدية والقصد منها الإضرار به وهذا لم يتأبد حصول المدعي عليه. لذا قرر تصديق الحكم المميز ورد الطعون التمييزية وتحميل المميز رسم التمييز. وصدور القرار بالاتفاق في ٩/ جمادى الثانية / ١٤٢٩ هـ الموافق ١٢/٦/٢٠٠٨ م"^(٣).

وفي حكم آخر أقرت محكمة التمييز الاتحادية العراقية "ذلك لان حق مراجعة القضاء حق كفله القانون ومن يستعمل هذا الحق استعمالاً جائزاً لا يلزم بالضمان وحيث لم يتأيد بحكم جزائي كون الشكاوى التي أقامها المميز عليه ضد المميز هي شكاوى كيدية والقصد منها الإضرار به لذا يكون الحكم المميز إذا راعى هذا الجانب جاء صحيحاً قرر تصديق الحكم المميز وردت لائحة الطعن التمييزي وتحميل المميز رسم التمييز. وصدور القرار بالاتفاق في ٢٩/ صفر / ١٤٣٠ هـ الموافق ٢٤/٢/٢٠٠٩ م"^(٤).

فبرغم مكفولية الشكاوى قانونياً إلا انه ثمة حدود يجب على المرؤوس عدم تجاوزها ويتخذها ذريعة للتطاول على الرؤساء بإسناد وقائع كاذبة وغير صحيحة في الواقع، فيما إذا كانت هذه الوقائع تشكل مخالفات تأديبية تستوجب الجزاء على مرتكبها، وإذا أقدم المرؤوس على هذا العمل وتخطى حدوده يعتبر مرتكباً لمخالفة تأديبية تستوجب العقاب عليه بموجب القوانين^(٥).

ففي نطاق الوظيفة العامة فإن استعمال هذا الحق أي الحق في الشكاوى، لاشك أن الموظف العام يتمتع بهذا الحق إلا انه يجب عليه أن يمارسه في حدود تقاليد الوظيفة العامة، وأن يكون ملتزماً بالتحفظ الذي يقع على عاتقه وأن لا يتجاوز في استعمال هذا الحق ويقلل من احترام الرؤساء في الإدارة، وسبق القول بأن حق الشكاوى حق مكفول للجميع ومن ضمنهم الموظفين، ومع ذلك فإن الحق في الشكاوى يقيد الموظف بالتزامه بالتحفظ الذي يقع على عاتقه، ولا يجوز له في حالة إخباره عن المخالفات أن يخرج على

(١) الدكتور فالا فريد، المصدر السابق، ص ٢٤٨-٢٤٩.

(٢) الدكتور سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة-الإسكندرية، ٢٠١٣، ص ١٢٤-١٢٨.

(٣) محكمة التمييز الاتحادية العراقية، رقم الحكم "٥٤٠" في ٦/١٢/٢٠٠٨، أ ل اصدار ٢٠١٣-قاعدة التشريعات العراقية-مجلس القضاء الأعلى، نقلا عن؛

www.iraqld.com

(٤) محكمة التمييز الاتحادية العراقية، ال عدد ١٠٠/استئنافية منقول/٢٠٠٩، في ٢٤/٢/٢٠٠٩ م، النشر القضاء، المصدر السابق، ص ١٦.

(٥) احمد رزق رياض، الجريمة والعقوبة التأديبية، مكتبة الوفاء القانونية - الإسكندرية، الطبعة الأولى ٢٠١٠، ص ٦٧.

مقتضيات واجباته الوظيفية، ويقلل من احترام رؤسائه أو أن يلجا إلى ذلك بدافع الأضرار بهم والكيد لهم وطمعهم في نزاهتهم بما يكون عكس الواقع.

ويتقيد حقه كذلك في التعبير وإبداء الرأي بمقام استعمال حق الشكوى، أن يلتزم بالتحفظ تجاه الرؤساء في العمل واحترامهم، ففي حالة تجاوزه عليهم بما لا يليق بهم فإنه يقع عليه الجزاء المناسب حتى إذا كانت تلك العبارات صحيحة، وخالصة ما سبق إن حق الشكوى تعد من الحقوق المكفولة دستورياً، كما سبق القول إلا أنه في مجال الوظيفة العامة فإن هذا الحق يتعارض مع واجب احترام الرؤساء واحترامهم، مما يفرض على الموظف العام في نطاق عملة أن لا يتخذ من الشكوى ذريعة للتطاول وتقليل الاحترام أو للتشهير برؤسائهم، بل عليه احترامهم وتوقيرهم حيث تعتبر هذا الواجب من الواجبات الوظيفية للموظف العام تفرضه طبيعة النظام الإداري والسلطة الرئاسية، وفي المقابل على الرؤساء في العمل احترام كرامة وحقوق العاملين أو المرؤوسين تحت رئاستهم وأن يفسح المجال للموظفين في إبداء الرأي والحق في النقد في مجال عملهم بما يخدم مصلحة العمل، وكما يعتبر من حق الموظف حقه في الشكوى تجاه رؤسائه وممارستهم، طالما كان الشاكي يستند في شكواه على دلائل وبراهين تؤيده، فإنه لا يشكل مخالفة تأديبية يعاقب عليها المرؤوس، حتى إذا أدى التحقيق إلى عدم إثبات الواقعة محل الشكوى، وذلك لان الموظف غير مطالب بإجراء بحث عميق حيث أنه لا يملك وسائله كما أنه لا يسمح له بهذا العمل لأنه من اختصاص السلطات المختصة، غير أنه مطالب بأن يكون حسن النية عندما يقدم شكواه وأن لا يلقي باتهامات بغير دليل، أي يجب أن يكون ما يدعيه مستند إلى دلائل وشواهد تدعمه، وكل ذلك تقدره المحكمة حسب ظروف ملايسات كل واقعة^(١).

فمن خلال الشكوى يستطيع المجتمع محاسبة مرتكبي الجرائم سواء الموظفين بحكم وظائفهم أو عامة الناس في المجتمع، وهي وسيلة تساعد في حماية امن وسلامة المجتمع من الانحراف، وهذه الوسيلة تبدأ بالشكوى وتنتهي في الغالب بالعقوبة على مرتكبيها.

أما في القانون العراقي نلاحظ أن المشرع لم يعط الادعاء العام الدور الرئيسي مثلما فعل المشرع الفرنسي والمصري، ولكن أعطى تحريك الدعوى الجزائية ومباشرتها أولاً إلى من وقعت عليه الجريمة ولمن علم بوقوعها وأخيراً الادعاء العام "بمعنى أن المشرع العراقي متأثر بالنظام الإنكليزي" حيث يعطي الحق في تحريك الشكوى للأفراد، في بعض الجرائم العامة الخطيرة المتعلقة بأمن الدولة أو تريف العملة حيث أعطى تحريك الشكوى فيها للادعاء العام.

والشكوى في معناها "التظلم الذي يرفعه المتضرر من الجريمة أو المجني عليه إلى الجهة المختصة والذي يطلب فيه اتخاذ الإجراءات القانونية ضد فاعل الجريمة" وفي هذا المعنى فالشكوى تمثل الحق بمطالبة اتخاذ الإجراءات القانونية ضد مرتكب الجريمة، ومعنى هذا أن الشكوى تمثل المطالبة بالحق الجزائي، والشكوى هذه قد تكون شفوية أو تحريرية أو إخباراً فإذا كانت الشكوى شفوية فمعنى هذا أن المشتكي يطالب بالجانب الجزائي فقط، إلا إذا طالب صراحة بحقه المدني في التعويض، أما إذا كانت الشكوى بشكل تحريري فأنها تعني اتخاذ الإجراءات القانونية من المطالب بالحق الجزائي وكذلك الحق المدني بالتعويض معاً، ما لم يصرح المشتكي بخلاف ذلك.

وهو ما ذهب إليه المادة التاسعة من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي في الفقرة "أ" بنصه "تقديم الشكوى يتضمن الدعوى بالحق الجزائي وهو طلب اتخاذ الإجراءات الجزائية ضد مرتكب الجريمة وفرض العقوبة عليه. وتتضمن الشكوى التحريرية الدعوى بالحق المدني ما لم يصرح المشتكي بخلاف ذلك"، وكذلك أن المشرع العراقي أعطى أيضاً جهة الإدارة الحق في تحريك الدعوى الجزائية ونص عليه في الفقرة الأخيرة من المادة "١" من القانون المذكور سابقاً وهي حالة الجرائم المشهودة، وكما -أيضاً- أعطى المشرع العراقي الحق للمحكمة في إقامة الشكوى في حالة ارتكاب جريمة في قاعة المحكمة أثناء سير الدعوى وهو ما نصت عليه المادة "١٥٩" من قانون أصول المحاكمات الجزائية المذكور سابقاً^(٢).

(١) الدكتور على عبد الفتاح محمد، المصدر السابق، ص ٤٠٤-٤٠٧.

(٢) الاستاذ عبد الأمير العكيلي، والدكتور سليم إبراهيم الحربة، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، المكتبة القانونية- بغداد شارع المتنبى، الجزء الأول، ص ٢٢-٢٥.

أما الشكوى بالنسبة لقانون الادعاء العام في العراق فقد نص قانون الادعاء العام في العراق في المادة الثانية منه "أولا - إقامة الدعوى بالحق العام، ما لم يتطلب تحريكها شكوى أو إذن من مرجع مختص"، ولكن كما تلاحظ أن هذا الحق الذي أعطاه المشرع للادعاء العام في تحريك الدعوى الجزائية أو الشكوى ليس حقا مطلقا وإنما ورد عليه قيدان: هما الشكوى والإذن.

أولا: الشكوى: حيث أن القانون اشترط لتحريك الدعوى الجزائية من قبل الادعاء العام في بعض الجرائم شرط تقديم شكوى من المجني عليه ابتداء، وهذه الجرائم وردت على سبيل الحصر في المادة "٣" من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي، والسبب لان المجني عليه هو اعرف بمصلحته من غيره، وانه اعلم من غيره ما إذا كانت الدعوى تعود عليه بالمنفعة أو الضرر، أو يكون كتمان الجريمة أصلح له من الكشف عنها، وللأسباب التي ذكرنا ترك المشرع الحرية للمجني عليه وحده حق في تقديم الشكوى، وفي جريمة الزنا يكون فقط للزوج حق تقديم الشكوى دون غيره، وكذلك في جرائم السرقة وخيانة الأمانة والاعتصاب والاحتيال وحيازة الأشياء المتحصلة منها التي تقع بين الأزواج أو بين الأصول والفروع فلا يجوز للادعاء العام تحريك الدعوى الجزائية فيها إلا إذا قام المجني عليه بتقديم الشكوى. ثانيا: الإذن: من أجل تحريك الدعوى الجزائية في بعض الجرائم، يشترط القانون صدور إذن من الجهات المختصة بذلك الأمر، وذلك نتيجة الآثار التي يترتب عليها لخطورتها، أو لتعلقها بمصلحة الدولة العليا، فبالنسبة للجرائم التي تقع خارج العراق، لا يجوز تحريك الشكوى فيها إلا بإذن من وزير العدل، وقد نصت عليه المادة "٣" فقرة "٢" من قانون أصول المحاكمات الجزائية، ونص المادة "١٤" ن قانون العقوبات العراقي (١).

المبحث الثالث

واجب الطاعة والإبلاغ عن المخالفات

تعتبر بلاغات المواطنين أو الموظفين العاملين بالدولة أو غير العاملين من أكبر مصادر الإبلاغ عن المخالفات التأديبية، لا من حيث الكيف وإنما من حيث الكم ويستوي في ذلك إذا كانت مقدمه من أشخاص معلومة أو مجهولة (٢).
المقصود بالإخبار:

يعرف الإخبار بأنه "إبلاغ السلطات المختصة عن وقوع الجريمة سواء كانت واقعة على شخص المخبر أم ماله أم شرفه أم على شخص الغير أم ماله أم شرفه وقد تكون الدولة أو مصالحها أو الملكية الاشتراكية هي محل الاعتداء" (٣).

فالإبلاغ "الإخبار" يعرف في معناه الواسع "بأنه إجراء يقوم به شخص ما لإيصال نبا الجريمة إلى علم العدالة".

أما في معناه الضيق "فهو الإجراء الذي يقوم به شخص لم يلحقه ضرر من الجريمة لا بصال نيتها إلى العدالة" (٤).

أنواع الإخبار

بالنسبة للطبيعة القانونية للإخبار اختلفت التشريعات بشأنها، هل هو حق للمواطن أم واجب عليه؟ الإخبار حق مقرر لكل شخص سواء كان مجنيا عليه أم لا ذا مصلحة فيه أم لا، والإخبار قد تكون رسمية وعادية.

فالأخبار الرسمي: هي التي تقدمها جهة رسمية، أو موظف عام أثناء تأدية وظيفته بوقوع جريمة إلى الجهات المختصة وذلك حسب المادة "٤٧" من قانون أصول المحاكمات الجزائية. الإخبار العادي: فهي الإخبار التي يقدمها شخص عادي شاهد اعتداء على الأمن العام، أو على حياة أحد الناس أو ماله، وقد

(١) غسان جميل الوسواسي، الادعاء العام في العراق، مركز البحوث القانونية-وزارة العدل العراقية، بغداد ١٩٨٨، ص ٧٨-٧٩.

المادة ٣ فقرة ب من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي والتي تنص "ب-لا يجوز تحريك الدعوى الجزائية في الجرائم الواقعة خارج جمهورية العراق الا بإذن من وزير العدل".

(٢) محمد ماجد ياقوت، المصدر السابق، ص ١٤٠.

(٣) الاستاذ عبد الامير العكيلي، والدكتور سليم ابراهيم حرب، المصدر السابق، ص ١٠٠.

(٤) محمد ماجد ياقوت، المصدر السابق، ص ١٤٢.

نص المشرع العراقي على معاقبة الموظف الذي أهمل، أو أخفى إخبار السلطات المختصة عن جنائية أو مخالفة عرف بها أثناء قيامه بواجبه الوظيفي أو معرض قيامه بها، ولكن لم ينص على معاقبة الشخص العادي الذي لم يقوم بالأخبار عن الجرائم التي شهد وقوعها، وإنما ترك الأمر لوجدانه وشرفه^(١). فالبعض يعتبره واجبا على المواطن أي انه ملزم بموجب القانون بإخبار الجهة المعنية بشأن الجريمة المرتكبة، في حين يعتبر البعض الآخر أن للمواطن الحرية المطلقة في الإخبار من عدمه، "أي انه جوازي" في حين تذهب بعض التشريعات الأخرى إلى عده حقا واجبا في نفس الوقت، وأن قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي جعل من الإخبار حقا وواجبا في أن واحد، الأصل هو حق له وفي حالات معينة يصبح واجبا قانونيا عليه^(٢).

وهناك تقسيم أيضا للأخبار وعلى النحو التالي:

الإخبار الاختياري

تلاحظ أن الإخبار عن الجرائم كثيرا ما يؤدي إلى منازعات وصراعات بين المخبر والجاني وغالبا ما قد تؤدي تلك المنازعات إلى الانتقام والاعتداء على المخبر، إضافة لما يسببه الإخبار من معاناة للمخبر بسبب كثرة تبليغه للحضور أمام القاضي ومركز الشرطة من أجل اخذ أقواله، ومرات قد تصل الأمر إلى اتهامه بارتكابه للجريمة التي اخبر عنها، مما يؤدي بالمواطن في كثير من المواقف أن يتردد في الإخبار عن الجرائم، وتلافيا لكل ذلك فقد قام المشرع العراقي بتعديل المادة "٤٧" من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي بموجب القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٨٨، الذي إشارة في أسبابه الموجبة إلى أن "المصلحة تقضي تبسيط إجراءات الإخبار وحماية المخبر في الجرائم الهامة وتخفيف معاناته من الإخبار وتوفير أفضل الضمانات له".

وأصبح نص المادة "٤٧" بعد التعديل المشار إليه على النحو الآتي:

١- لمن وقعت عليه جريمة ولكل من علم بوقوع جريمة تحرك الدعوى فيها بلا شكوى او علم بوقوع موت مشتبه به أن يخبر قاضي التحقيق أو المحقق أو الادعاء العام أو أحد مراكز الشرطة.

٢- للمخبر في الجرائم الماسة بأمن الدولة الداخلي أو الخارجي وجرائم التخريب الاقتصادي والجرائم الأخرى المعاقب عليها بالإعدام أو السجن المؤبد أو المؤقت أن يطالب بعدم الكشف عن هويته وعدم اعتباره شاهدا. وللقاضي أن يثبت ذلك مع خلاصة الأخبار في سجل خاص يعد لهذا الغرض. ويقوم بإجراء التحقيق وفق الأصول مستفيدا من المعلومات التي تضمنها الأخبار دون بيان هوية المخبر في الأوراق الحقيقية.

وتعتبر هذا التعديل الذي قام به المشرع العراقي خطوة مهمة تساعد في تشجيع المواطن لكي يتقدم بالأخبار عن الجرائم من أجل مساعدة الأجهزة المختصة للحد من ظاهرة الجريمة ومكافحتها.

-الأخبار الوجوبي: تنص المادة "٤٨" من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي "كل مكلف بخدمة عامة علم أثناء تادية عمله أو بسبب تاديته بوقوع جريمة أو اشتبه في وقوع جريمة تحرك الدعوى فيها بلا شكوى وكل من قدم مساعدة بحكم مهنته الطبية في حالة يشتبه معها بوقوع جريمة وكل شخص كان حاضرا ارتكاب جنائية عليهم أن يخبروا فوراً أحدا ممن ذكروا في المادة "٤٧". فبموجب هذه المادة جعل المشرع العراقي الأخبار إلزاميا بالنسبة لأشخاص معينين وهم.

١- كل مكلف بخدمة عامة^(٣): إذا علم في إثناء تادية عمله أو بسبب تاديته بوقوع جريمة أو اشتبه في وقوع جريمة تحرك الدعوى فيها بلا شكوى، المادة "٤٧" من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي يلزم المكلف بخدمة عامة بإخبار الجهات التي حددتها المادة من وقوع الجريمة.

(١) عبد القادر محمد القيسي، المخبر والمصدر السري بين الكشف عن الجريمة والاخبار الكاذب، دار الكتب والوثائق- بغداد، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩، ص ٣٤.

(٢) سعيد حسب الله عبد الله، المصدر السابق، ص ٤٧.

(٣) المكلف بخدمة عامة: كل موظف او مستخدم او عامل انيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية والمصالح التابعة لها او الموضوعة تحت رقباتها ويشمل ذلك رئيس الوزراء ونوابه والوزراء واعضاء المجالس النيابية والادارية والبلدية كما يشمل المحكمين والخبراء ووكلاء الدائنين "السندي كيين" والمصنفين والحراس القضائيين واعضاء مجالس ادارة ومديري ومستخدمي المؤسسات والشركات والجمعيات والمنظمات والمنشآت التي تساهم الحكومة =

٢- كل من قدم مساعدة بحكم مهنته الطبية، ويشمل الاطباء والصيدالدة والمرضات والمضمدين والقبالات ومساعدى المختبرات أي ان هؤلاء الاشخاص يقدمون بحكم مهنتهم الطبية مساعدة للمريض، حيث انهم ملزمون قانونا في حالة اشتباههم ان الفعل ناشئ عن الجريمة، بتقديم الاخبار عنها الى السلطات المختصة، و بدوره يساعد الجهات التحقيقية في تسهيل مهامهم بكشف الجرائم، لان كثيرا من مرتكبي الجرائم من اجل العلاج او تقديم الاسعافات يلجأون الى الاشخاص اللذين ذكرناهم بعيدا عن المستشفيات او المؤسسات الرسمية، وسبب جعل الاخبار الزاميا على الاشخاص المذكورين سابقا لان في تسترهم على الحالات التي تثير الشك يؤدي الى شيوع الجريمة واستمرارها.

٣- من كان حاضرا ارتكاب جنائية، كل شخص مهما كانت صفته إذا شاهد ارتكاب جريمة من نوع الجنيات، سواء كان مكلف بخدمة عامة ام لم يكن فهو ملزم بالأخبار عن الجريمة^(١).
الجهة التي يقدم إليها الإخبار:

بينت المادة "٤٧" من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي سالفه الذكر الجهة التي يقدم إليها الإخبار وهم قاضي التحقيق أو المحقق أو الادعاء العام أو أحد مراكز الشرطة^(٢).
بينما الجهة المختصة بتلقي أو قبول البلاغات "الإخبار" فقد نصت عليه:

المادة "٤١" من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي والتي تشير إلى إن من واجبات أعضاء الضبط القضائي قبول الأخبار والشكاوى، وأن المشرع جعل أعضاء الضبط القضائي كجهة من الجهات لقبول الإخبار والشكاوى^(٣).

في مجال الإجراءات التأديبية فالقانون لم يحدد جهة معينة لتقديم الشكاوي والبلاغات إليها، لذلك نجد ان الشاكي يتقدم بشكواه في حالات كثيرة إلى الشرطة أو الأجهزة الرقابية أو النيابة العامة "الادعاء العام" أو الجهة الإدارية التي ينتمي إليها الموظف المشكو في حقه، أو السلطة الرئاسية وصولا إلى الوزير المختص، وأن يتقدم الشاكي ببلاغة أو شكواه إلى الجهة الإدارية التي ينتمي إليها الموظف المشكو ضده أو الجهة الرقابية المختصة بموضوع الشكوى، وهذا افضل للشاكي بدلا من أن يقدمه إلى أكثر من جهة أو إلى الجهات التي ذكرناها سابقا^(٤).

قد يتم تقديم البلاغات عادة إلى الجهات العامة في الدولة سواء كانت جهات تنفيذ وهو الغالب في المجال الإداري، بحيث يتم تقديم الشكوى أو البلاغ إلى الرئيس الإداري الأعلى مباشرة وذلك لغرض اتخاذ الإجراءات اللازمة لها، أو قد يتوجه إلى جهة قضائية إذا كان الأمر ينطوي على عنصر جزائي كالاختلاس أو السرقة أو التلاعب بالمال العام^(٥).

ويجب ان يكون المخبر الذي يقدم البلاغ قد علم بوقوع الجريمة فعلا وأن يكون حسن النية فيما يدلي به من اقوال، وأن لا يكون المخبر سيئ النية "يقصد من وراء بلاغه تليفق التهم للغير بقصد النكاية بهم"،

او احدى دوائرها الرسمية او شبه الرسمية فيما لها بنصيب ما بأية صفة كانت. وعلى العموم كل من يقوم بخدمة عامة باجر او بغير اجر. قانون عقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ وتعديلاته ص١٠.

(١) سعيد حسب الله عبد الله، المصدر السابق، ص١٤٧-١٤٩.

(٢) الأستاذ عبد الامير العكلي، والدكتور سليم ابراهيم حربة، المصدر السابق، ص١٠٠.

(٣) سعيد حسب الله عبد الله، المصدر السابق، ص١٤٦.

المادة "٤١" من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ وتعديلاته ، نص المادة "٤١" "أعضاء الضبط القضائي مكلفون في جهات اختصاصهم بالتحري عن الجرائم وقبول الاخبارات والشكاوى التي ترد إليهم بشأنها وعليهم تقديم المساعدة لقضاة التحقيق والمحققين وضباط الشرطة ومفوضيها وتزويدهم بما يصل إليهم من المعلومات عن الجرائم وضبط مرتكبيها وتسليمهم إلى السلطات المختصة، وعليهم ان يثبتوا جميع الإجراءات التي يقومون بها في محاضر موقعة منهم ومن الحاضرين يبين فيها الوقت الذي اتخذت فيه الإجراءات ومكانها ويرسلوا الاخبارات والشكاوى والمحاضر والأوراق الأخرى والمواد المضبوطة إلى قاضي التحقيق فوراً".

(٤) محمد ماجد ياقوت، المصدر السابق، ص١٤٦.

(٥) الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق، ص٢٦، ونظرا لعد ذكر اسم النيابة الإدارية لأنه لا يوجد في القانون العراقي هذه الجهاز.

فان أقدم على هذا العمل فانه يعرض نفسه للمسؤولية الجزائية وفق المادة (٢٤٣) من قانون العقوبات العراقي الاخبار^(١).

نلاحظ ان من اهم الاجراءات التي يجب على الإدارة القيام بها قبل التحقيق مع الموظف المخالف، هي عملية جمع الأدلة والمعلومات التي تقع يد الإدارة عليها "عن طريق البلاغات المقدمة اليها او التحري" لضمان إجراءات التحقيق مع الموظفين المخالفين وعدم المساس بحقوقهم وحررياتهم من جراء تلك الإجراءات بحقهم نتيجة للبلاغات المقدمة ضدهم، ولأجل تحقق الإدارة من المعلومات المقدمة او البلاغات المقدمة ضد الموظفين تلجا الإدارة الى التدقيق والتحري عن المعلومات المقدمة لها من خلال: اولاً: البلاغات: "القصدها منها إحاطة السلطات العامة علماً بالمخالفة المرتكبة سواء كانت ذات طابع اداري او جزائي"، لذا يتبين ان للبلاغ دور هام في اكتشاف المخالفات المرتكبة وهي تعتبر من العوامل المساعدة للإدارة في سبيل كشف تلك المخالفات، والغرض منها هو اتخاذ الاجراءات القانونية بحق مرتكبها، والبلاغات عادة قد تقدم بشكل شفهي "كمكالمة هاتفية" من قبل مقدم البلاغ او بشكل تحريري كبلاغ مدون وقد تذكر تفاصيل المخالفة في البلاغ من قبل المخبر او قد لا تذكر التفاصيل في حالة ما اذا كان الموظف المخالف مجهول الهوية بالنسبة للمخبر.

ثانياً: التحري: بالنسبة لدور التحري في اكتشاف المخالفات: ان مفهوم التحري على الرغم من شيوع استخدام هذا المصطلح، الا انه يكتنفه الغموض والسبب يعود الى عدم وجود تنظيم قانوني في القوانين التأديبية والجزائية له، ومع ذلك فان الفقه قد اتجه الى تعريفه بانه "اجراء من اجراءات البحث عن المخالفات ويعد من طرق جمع الاستدلالات التي يقصد بها الكشف عن المخالفة والبحث عن ادلتها من خلال الجهات التحقيقية ومساندتها".

وظائف التحري واغراضه: له وظيفتان: الوظيفة الاولى: هي جمع المعلومات عن المخالفات قبل ارتكابها "عمل الضبط الإداري" الوظيفة الثانية: جمع المعلومات بعد ارتكابها والتصدي لها وكشف فاعلها "عمل الضبط القضائي" ومع هذا يجب ان تتم اجراءات التحري وفقاً لإجراءات محددة تحكمه وتمثل ضوابطه، الا ان عادة تتم اجراءات التحري بعد وقوع المخالفة وقبل بدء التحقيق فيها، من اجل الوقوف على حقيقة المخالفة الواقعة، وايجاد اشخاصها لكي تقوم الإدارة بإحالة الموظف المخالف للتحقيق.

نظراً لدور التحري في اكتشاف المخالفات وما له من اهمية وما له من اثار قانونية وادارية فلا بد ان يكون له ضوابط وشروط تجري على اساسها، فبرغم عدم وجود تلك الضوابط في القانون، الا انه استقر عليها العمل الإداري في دوائر الدولة، ومن هذه الضوابط:

١- يجب ان تنفذ التحريات بوسائل مشروعة، بعيداً عن المساس او الاعتداء على حقوق الموظفين وحررياتهم.

٢- الهدف من التحري هو تحقيق المصلحة العامة من اجل منع حدوث المخالفة او كشف المخالفة التأديبية بعد حدوثها.

٣- ان يصدر الامر بالتحري عن الجهات المخولة قانوناً أي الجهات التي تملك الصلاحية والاختصاص في اصدارها.

(١) المادة "٢٤٣" من قانون العقوبات العراقي والتي تنص "كل من أخبر كذبا احدى السلطات القضائية او الادارية عن جريمة يعلم انها لم تقع او أخبر احدى السلطات المذكورة بسوء نية بارتكاب شخص جريمة مع علمه بكذب اخباره، او اختلق ادلة مادية على ارتكاب شخص ما جريمة خلاف الواقع، او تسبب باتخاذ اجراءات قانونية ضد شخص يعلم براءته وكل من أخبر السلطات المختصة بأمور يعلم انها كاذبة عن جريمة وقعت: يعاقب إذا كانت الجريمة جنائية بالحبس والغرامة او بإحدى هاتين العقوبتين.

وبالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات وبغرامة لا تزيد على ثلاثمائة ديناراً بإحدى هاتين العقوبتين إذا كانت الجريمة جنحة او مخالفة".

٤-فتح محضر لتثبيت التحري وتدوين ما يتم من اجراءات وما توصل اليه التحري من نتائج واثباتات، ويجب توقيع المحضر من قامة بتنظيمه ويجب ان تتناول تفاصيل العمل المقام به، ويكون موثقا بالحقائق والبيانات المطلوبة لموضوع المخالفة.

٥-ان يتم التحري في وقت مناسب للقضية أي لا يطول وقت التحري فيفقد فاعليته وجدواه، وكذلك ان لا يقصر وقت التحري فيفقد دقته ومصداقيته، وتقدير ذلك حسب ظروف كل قضية ووقائعها^(١).

ولأهمية هذا الموضوع قام المشرع العراقي بنتيجة الاجراءات الابلاغ عند المخالفات بوضع قانون المخبر السري: ما هو المخبر السري:

ان المشرع العراقي لم يأخذ بنظام المخبر السري عند صدور قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي، وانما اخذ المشرع بذلك بمقتضى تعديل المادة "٤٧" من هذا القانون بالقانون رقم "١١٩" لسنة ٩٨٨ "سبق وأن تطرقنا اليه".

ومن هذا النص يتبين ان نطاق الجرائم التي يرد عليها الاخبار السري محدد بالنص وهذا يعني عدم جواز تزيدها الا بناء على نص اخر ما لم يدخل ضمن الجرائم الوارد ذكرها في المادة السابقة.

ولأهمية وجود احوال المخبر السري في الدعوى وتعتبر عدم وجوده من النواقص الجوهرية في الدعوى ويؤدي الى نقص قرار الاحالة، وفي ذلك ذهب محكمة جنابات السليمانية/ بصفتها التمييزية في قرارها المرقم ٦١٧/ ت ٢٠١٠ في ١١/ ١ / ٢٠١٠ "حسب ما ورد في قرار قاضي التحقيق حول تدوين احوال المخبر السري لم نجد بين الاوراق احوال المخبر السري، عليه ولكون النواقص اعلاه جوهرية قرر نقض ما ورد في اللائحة مع اعادة الاوراق بنسختها لإكمال التحقيق وفق الاصول. وصدور القرار بالاتفاق في ١١/١/٢٠١٠^(٢).

مدى شمول جرائم الفساد المالي والاداري بالأخبار السري او ضمانات المخبرين عن المخالفات التأديبية: اقر امر سلطة الائتلاف "المنحلة" رقم ٥٩ في ١ / ١ / ٢٠٠٤ مجموعة من الضمانات للأشخاص اللذين يقدمون معلومات وبلاغات عن حالات الفساد الاداري والاعمال التي قد تحدث في الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة، وهذه الضمانات تقضي بعدم التعرض او محاسبة الاشخاص اللذين يقدمون الاخبار "البلاغات" الى مكاتب المفتشين العموميين او ديوان الرقابة المالية او هيئة النزاهة او أي جهة اخرى لها الصلاحية ومخولة لإجراء التحقيق في المخالفات المقدمة بشأنها البلاغات^(٣).

وفي احدى قراراتها ذهبت الهيئة العامة بصفتها التمييزية في قرارها المرقم ٢ / انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٧ في ٢٥ / ١ / ٢٠٠٧ "ان نقل المدعي الى شركة مصافي الشمال يدخل ضمن باب التعسف في استعمال الحق لغرض مصلحة العمل، ذلك ان الامر الاداري القاضي بنقله الى شركة مصافي الشمال كان، بسبب تعاونه مع لجنة النزاهة في مجلس النواب لمتابعة قضايا الفساد المالي والإداري، ذلك ان الامر الاداري بنقل المدعي الى شركة مصافي الشمال يدخل ضمن باب التعسف في استعمال الحق لغرض مصلحة العمل وحيث ان المدعي عليه-اضافة لوظيفته لم يشر في الامر محل الطعن الى ما يدل على تقاعس او اهمال المدعي في عمله مما يجعل النقل تعسفيا وحيث ان قرار مجلس الانضباط العام قضى بإلغاء الامر الاداري المطعون فيه للحيثيات الواردة فيه قرر تصديقه ورد اللائحة التمييزية وتحميل المميز رسم التمييز وصدور القرار بالاتفاق في ٦/ محرم / ١٤٢٨ هـ الموافق ٢٥/١/٢٠٠٧م"^(٤).

ومن اهم الضمانات التي يمكن منها للموظف المخبر:

١-ضمانات جزائية: تقرير المسؤولية الجزائية للذين ينتهكون سرية الاخبار او يتعرضون للموظفين اللذين يقومون بالإبلاغ عن الفساد الاداري والمالي في دوائر الدولة، بأية طريقة كانت سواء كانت بالإساءة للموظف او بطريقة الاساءة كإفشاء السر او الاخبار او طرده او أي طريقة اخرى.

(١) الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق، ص ٢٦-٣٥-٣٦.

(٢) المبادئ والقرارات الهامة لمحكمة جنابات السليمانية، بصفتها التمييزية اعداد، كامران رسول سعيد، ٢٠١٣، ص ١٤٢.

(٣) الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق، ص ٣١.

(٤) قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة العراق لعام ٢٠٠٧، ص ٢٧٧-٢٧٨.

٢-ضمانات مدنية: تقرير المسؤولية المدنية للأشخاص الذين يتعرضون او يسيئون للمخبرين او المبلغين عن حالات الفساد الاداري والمالي، كحقهم للحصول على التعويض من الاضرار التي لحقت بهم نتيجة الإساءة إليهم من مسؤولي الدولة.

٣-كما اقر القانون منح المخبرين " عن حالات الفساد المالي او الإداري" حوافز ومكافآت بنسبة (٢٥%) من قيمة المبالغ والاموال التي يتم استردادها.

اجراءات اقتضاء المخبر لحقوقه وكفالة عدم الاساءة اليه: على الموظف الذي يقدم الاخبار في حالة تعرضه للإساءة والتنكيل به، يجب عليه ان يقدم شكوى الى مكتب المفتش العام للوزارة المعنية خلال (٩٠) يوما من تاريخ وقوع التعدي عليه، ومن جانبه يتولى مكتب المفتش العام وزارة عمله بالتحقيق والتحري في الشكوى، ويقدم المكتب المذكور تقريره النهائي اما برفض الشكوى او اتخاذ الاجراءات القانونية ضد الشخص المسؤول عن التنكيل بالموظف المخبر، ولها ايضا اتخاذ أي اجراءات اخرى تكون مناسبة مع ظروف كل قضية ووقائعها، وفق احكام القانون، وكذلك تقوم المكتب المذكور بأرسال نسخة من التقرير المحقق فيه الى هيئة النزاهة العامة، لتتولى النظر فيه ومراجعة اولياته كافة، ولهيئة النزاهة العامة اجراء تعديل او تغير او الاضافة عليه حسب اسانيد القضية ووقائعها، والمخبر يجوز له في كل الاحوال في حال رفض شكواه، الطعن بالقرار امام القضاء المختص من اجل المطالبة بحقوقه وفق القانون^(١).

وسوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين؛ نتناول المطلب الأول عدم جواز استخدام عبارات نابية عند الإبلاغ عن المخالفات، والمطلب الثاني اللياقة في مخاطبة الرئيس:

المطلب الأول

عدم جواز استخدام عبارات نابية عند الإبلاغ عن المخالفات

إن ظاهرة المخالفات التأديبية تعتبر من المظاهر الخطيرة " هو أمر لا شك فيه" وأن القضاء عليها لا يعتبر ضرورة إدارية، فقط وانما يحقق مصلحة عامة ويجب على الإدارة في سبيل كشف تلك المخالفات أن تقوم بمتابعة مستمرة للموظفين اللذين تمت معاقبتهم من قبل نتيجة لارتكابهم مخالفات للوقوف على مدى انسجامهم مع الإجراءات الإدارية، كي لا يقوموا بارتكاب مخالفات جديدة، وكذلك سعي الإدارة لتوعية الموظفين في الإبلاغ عن المخالفات ومكافحتها^(٢).

إن في إخبار الموظف عن المخالفات التي تصل إلى علمه، حتى إذا كانت واجب عليه ليقوم بإعلام الجهات المختصة عنه، لتحقيق المصلحة العامة، وأن كانت تمس رؤساء العمل إلا انه يجب على الموظف عند الإخبار عنه، أن لا يخرج على مقتضيات واجباته الوظيفية المتمثلة باحترام الرؤساء وعدم المساس بهم، "أي انه لا يتخذ البلاغ لنيل والانتقام منهم"، ويجب أن يكون هدف الموظف الأساسي من البلاغ هو كشف تلك المخالفات وضبطها وليس الإضرار بالزملاء او الرؤساء وكشف مستورهم، وإذا سلك الموظف هذا المسلك بدافع الإضرار بالرؤساء والنيل منهم والتطاول عليهم باستخدام عبارات غير لائقة تمس كرامتهم الوظيفية، يكون بذلك قد خرج على الطريق الصواب "أي حاد عن جادة المشروعية وخرج عن هدفها المنشود"^(٣).

هذا وقد قضى مجلس الانضباط العام في ضل نفاذ قانون الانضباط لسنة ١٩٣٦ الملغي بأن تغيب الموظف خلال الدوام بدون اذن مسبق والخروج على مقتضى الواجب في مخاطبة رئيس شعبته والدوائر التابعة لها وذلك باستعمال الالفاظ النابية وعبارات التحدي بتهم لم تثبت صحتها يعتبر اخلايا بواجباته يستوجب المؤاخذة"^(٤).

إذا كان الإبلاغ عن المخالفات التي تصل إلى علم الموظف، فيما لو كان محل للشكوى واجب عليه، إلا انه يتعين على الموظفين في حالة الإبلاغ عن تلك المخالفات أن لا يخرجوا عن الواجب المفروض عليهم

(١) الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق، ص ٣١-٣٢.

(٢) الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي، مهارات التحقيق الإداري، المصدر السابق، ص ٢٢.

(٣) الدكتور السيد عبد الحميد محمد العربي، المصدر السابق، ص ١١٦.

(٤) مجلس الانضباط العام، قراره المرقم ١٩٧٢/٤٦ في ١٩ / ٤ / ١٩٧٢، نشره ديوان التوين القانوني ع ١٣ ص ١٣٣-١٣٤، نقلا عن الدكتور غازي فيصل مهدي، المصدر السابق، ص ١٥.

قانونا في مخاطبة رؤسائهم، وحتى إن كان من حق المرؤوس الإبلاغ عن المخالفات التي تصل إلى علمه، إلا انه يجب عليه في هذه الحالة عندما يقوم بالإبلاغ أن لا يخرج على مقتضيات واجباته الوظيفية، من احترام وتوقير رؤسائه وأن يكون قصده من هذا الإبلاغ الكشف عن المخالفات توصيلاً إلى ضبطها، وكما سبقنا بالقول عند قيام الموظف بهذا الواجب أي الإبلاغ عن المخالفات فانه لا يتعارض هذا الواجب مع حقه باستعمال الشكوى، إذا لم تتضمن الشكوى الإساءة والتطاول بالرؤساء، بل على المرؤوس في هذه الحالة أن يلتزم الحدود القانونية التي تقتضيها ضرورة الدفاع بشرط أن لا يجاوز حدوده بالتمرد أو المساس والتشهير بهم، وإذا تجاوز تلك الحدود التي وضعت له فانه يعتبر مخلاً بواجباته الوظيفية من توقير والتزام الأدب وطاعة الرؤساء، كما إن الإبلاغ عن المخالفات التأديبية والجرائم الجنائية، مكفول لكل مواطن ليس حكرًا على الموظفين فقط ولكن بشرط أن يكون الشخص المبلغ على يقين من بلاغه وأن يملك الدليل، أما إذا قدم المبلغ بلاغات لا أساس لها من الصحة أو أقوال مرسلة لا دليل عليها، فان المبلغ في هذه الحالة أما انه حسن النية، لكن قدم بلاغه معتمداً على الشك والتخمين، دون أن يؤكد ذلك أو أن يبني ادعاءاته على أساس صحيح أو مبررات معقولة، فبرغم حسن نيته إلا انه يمكن وصفه بالمتهور، وإما أن يكون المبلغ سيئ النية يهدف من وراء البلاغ الإساءة للغير والنكابة بالآخرين، ففي الحالتين يعتبر المبلغ قد أساء للآخرين وشهر بهم وبسمعتهم، فان ما قام به يعتبر مخالفة تأديبية تستوجب العقاب عليه^(١). وفي ذلك قضى مجلس الانضباط العام بقراره المرقم "١٩٦٣-١٩" في ٢٦ / ١ / ١٩٦٣ "ان الطعن بالموظفين المسؤولين والنيل منهم مما يعتبر ذنباً انضباطياً يستوجب العقاب"^(٢).

وكذلك هو معاقب عليه في قانون العقوبات العراقي بموجب نصوص المواد "٢٤٤-٢٤٣"^(٣). تنص المادة "٤" فقرة "٣" من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم "١٤" لسنة ١٩٩٩ "احترام رؤسائه والتزام الادب واللياقة في مخاطبتهم واطاعة اوامرهم المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقتضي به القوانين والانظمة والتعليمات، فاذا كانت في هذه الاوامر مخالفة فعلى الموظف ان يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الاوامر الا اذا اكدتها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها".

أن التزام الموظف العام بواجب الطاعة تعد من أهم الواجبات الوظيفية التي يجب على المرؤوس الالتزام بها ومراعاتها، وذلك لان طبيعة العمل في المرافق العامة تتطلب توزيع الوظائف على أساس اتباع التسلسل الرئاسي أو التدرج الهرمي التي يشغلها الرؤساء والمرؤوسين، ونجاح الإدارة في حسن سير المرافق العامة يعتمد على كيفية تلقي الأوامر وتنفيذها، وكما أن لكل منهما اختصاصات معينة، ولذا يبين ما لهذا الواجب من دور هام في إنجاح عملية التنظيم داخل الوحدة الإدارية^(٤).

وأن إتباع التسلسل الرئاسي بمقتضى واجب الطاعة المفروضة على الموظف المرؤوس أن يتقدم بطلباته عن طريق رؤسائه المباشرين في العمل، وأن تخطي الرئيس المباشر واللجوء إلى الرئيس الأعلى يعتبر مخالفة تأديبية، ومع هذا الالتزام المفروض قانوناً على المرؤوس، إلا انه لا يمنع المرؤوس في حالة

(١) الدكتور شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية-القااهرة، ٢٠٠٦-٢٠٠٧، ص ١٨٤-١٨٥.
(٢) انظر: مجلة ديوان التدوين القانوني، بغداد، مطبعة دار التضامن، ١٩٦٣، العدد الثاني، حزيران، السنة الثالثة، ص ١٦٩، نقلاً عن الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي، المرشد العملي في مهارات التحقيق الاداري، المصدر السابق، ص ٢٧.

(٣) المادة "٢٤٣" "كل من أخبر كذبا احدى السلطات القضائية او الادارية عن جريمة يعلم انها لم تقع او أخبر احدى السلطات المذكورة بسوء النية بارتكاب شخص عن جريمة مع علمه بكذب اخباره، او اختلق ادلة مادية على ارتكاب شخص ما جريمة خلاف الواقع، او تسبب باتخاذ اجراءات قانونية ضد شخص يعلم براءته وكل من أخبر السلطات المختصة بامور يعلم انها كاذبة عن جريمة وقعت.

-يعاقب إذا كانت الجريمة جنائية بالحبس والغرامة او بإحدى هاتين العقوبتين وبالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات وبغرامة لا تزيد على ثلاثمائة دينار او بإحدى هاتين العقوبتين إذا كانت الجريمة جنحة او مخالفة".

والمادة "٢٤٤" "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة واحدة وبغرامة لا تزيد على مائة دينار او بإحدى هاتين العقوبتين كل من أخبر احدى السلطات القضائية او الادارية او أحد المكلفين بخدمة عامة بأية طريقة عن وقوع كارثة او حادثة او خطر وهو يعلم ان ذلك خلاف الواقع.

(٤) الدكتور غازي فيصل مهدي، المصدر السابق، ص ١٥.

اكتشاف المخالفات أثناء قيامه بعمله أن يلتجأ إلى السلطات العليا أو السلطات المختصة في الدولة للإبلاغ عن تلك المخالفات، ويسمى هذا المبدأ بمبدأ تسلسل القيادة، وأصل هذا المبدأ مأخوذ من النظام العسكري، لأنه في هذا النظام تلتزم المراتب الدنيا بأن تتقدم بطلباتها عن طريق الرئيس المباشر ثم الأعلى، ومن شأن هذا الأسلوب أن يحفظ للرئيس الإداري مكانته وهيبته داخل الإدارة، ويكون على علم بما يجري بالنسبة لمروؤسيه، كما تعتبر هذا المبدأ من المبادئ الأساسية في الإدارة العامة، حيث من شأن هذا المبدأ انتظام العمل داخل الإدارة العامة، وإحكام السيطرة على جوانبه المختلفة، وضماناً لحقوق المرؤوسين من تعسف الرؤساء ضدهم تنظم القوانين واللوائح عادة حق المرؤوسين في التظلم والشكوى إلى الرؤساء الأعلى لضمان حقوقهم وعدم المساس بها^(١).

وحتى ان كانت المخالفات التي بصدها سرية، فغير مصرح للموظف بالكشف عنها او الإبلاغ عنها انما تكون من الاسرار الوظيفية والتي تعتبر احدي الواجبات المفروضة على الموظف بكتمان الاسرار الوظيفية وذلك بنص المادة "٤" فقرة "٧" من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام^(٢)، والتي تنص على "كتمان المعلومات والوثائق التي يطلع عليها بحكم وظيفته او أثنائها اذا كانت سرية بطبيعتها او يخشى من افشائها الحاق الضرر بالدولة او بالأشخاص او صدرت اليه اوامر من رؤسائه بكتمانها ويبقى هذا الواجب قائماً حتى بعد انتهاء خدمته، ولا يجوز له ان يحتفظ بوثائق رسمية سرية بعد احالته على التقاعد او انتهاء خدمته بأي وجه كان" وعلى الرغم من النص عليه بمعاينة من يقوم بإفشاء السر، الا ان المشرع العراقي قد استثنى الموظفين بإفشاء السر في حالة اذا كانت افشاء السر مقصوداً به الاخبار عن جناية او جنحة او منع مرتكبها^(٣).

والسؤال الذي يتبادر في ذهننا في هذا المجال هو مدى احقية المرؤوس في الإبلاغ عن عدم المشروعية في العمل، او الى أي مدى له الحق في الإبلاغ عن المخالفات الناجمة عن الاوامر الرئاسية التي تصل اليه؟

أحياناً يرى المرؤوس انه محاط بظروف غير عادية أي صعبة ومحيرة له، في حالة عندما توجه إليه أوامر رئاسية، مضبوطة من الوجه القانوني إلا أن هذه الأوامر تخالف الصالح العام في مضمونها، ولا تستند إلى المشروعية في حقيقتها، فالمرؤوس في هذه الحالة يبدي تحفظاته أو مخاوفه من الرئيس الإداري ومع ذلك فان الرئيس يجبره على تنفيذ الأمر الصادر له، وفي هذه الحالة إذا قام المرؤوس بالإبلاغ "الإخبار" عن عدم مشروعية القرار هل يعتبر المرؤوس خارجاً عن حدود واجب الطاعة؟ يتجاذب البحث في هذا الموضوع اعتبارين هامين:

اولاً: في حالة إذا ما أعطى هذا الحق للمرؤوس فإنه يؤدي إلى الإساءة للوظيفة العامة، وكذلك فضح الإدارة أو تليخ سمعتها عندما تثبت عدم صحة البلاغ.
وثانياً: إذا منع المرؤوس من ممارسة هذا الحق فإنها تؤدي إلى حرمان الإدارة من الاستفادة بالوقاية من عدم المشروعية قبل وقوعها.

وبخصوص المشكلة التي أمامنا يرى البعض تقرير الحق للمرؤوس في الإبلاغ عن المخالفات أو عن عدم المشروعية بالشكل الذي يراه، وتعتبر واجبا عليه، في حين يذهب بعض اخر الى أن المرؤوس له الخيار اما أن يطلب التنحي عن طاعة الأمر بإسناد تنفيذه لأخر، أو يقوم بإخبار السلطة الرئاسية الأعلى عن المخالفة، ونحن نتفق مع ما ذهب اليه الدكتور عاصم احمد عجيلة في الرأي الأخير منه، ومع هذا فانه يقرر أمرين:

(١) الدكتور محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العام، رسالة دكتوراه، ١٩٧٣، ص ١٠١-١٠٢.

(٢) وكذلك المشرع العراقي يحظر على العامل ان: أولاً- "يفشي الاسرار التي يطلع عليها بحكم عمله حتى بعد تركه العمل" قانون العمل رقم "٧١" لسنة ١٩٨٧ وتعديلاته.

(٣) المادة "٤٣٧" من قانون العقوبات العراقي رقم "١١١" لسنة ١٩٦٩ وتعديلاته والتي تنص "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة لا تزيد على مائتي دينار او بإحدى هاتين العقوبتين كل من علم بحكم وظيفته او مهنته او صناعته او فنه او طبيعة عمله بسر إفشاء في غير الاحوال المصرح بها قانوناً او استعمله لمنفعته او منفعة شخص اخر. ومع ذلك فلا عقاب إذا اذن بإفشاء السر صاحب الشأن فيه او كان افشاء السر مقصوداً به الاخبار عن جناية او جنحة او منع ارتكابها".

-أولاً: للمرؤوس إذا رأى أن بلاغه مبني على أساس ومبررات معقولة، ففي هذه الحالة له الحق في إن يبلغ الرئيس الأعلى في الإدارة، حتى إذا كان فيه تخطياً للرؤساء المباشرين، مادامت أسانيد ومبرراته معقولة، وفي حالة عدم جدية بلاغه أو عدم إسناده على أساس ومبررات معقولة، فإنه يواجه مساءلة تأديبية على فعله.

-ثانياً: للمرؤوس الحق في إبلاغ "إخبار" الجهات المختصة بتلقي الأخبار عندما يعتقد أو يحس بأنه متورط في جريمة نتيجة فعل رئيسه المباشر^(١). وفي السياق نفسه هناك اتجاهات ثلاثة ظهرت في هذا المجال بالنسبة لمدى طاعة تلك الأوامر المخالفة أو غير المشروعة من قبل المرؤوس.

الاتجاه الأول: يرى أن على المرؤوس تنفيذ الأوامر الصادرة إليه من رئيسه الإداري وعدم الخروج عليها، وذلك لتفضيل واجب الطاعة الرئاسية على واجب احترام المشروعية، على الرغم إن كانت الأوامر الصادرة إليه غير مشروعة وبرغم درجة عدم مشروعيتها، على أن يتحمل مصدر القرار المسؤولية بالنسبة لأوامره غير المشروعة والمخالفة للقانون، بالنسبة لهذا الاتجاه فإنه يشجع المرؤوسين على مخالفة مبدأ المشروعية بحجة تنفيذ الأوامر الرئاسية، وكما إن هذا الاتجاه يؤدي إلى حرمان المرؤوسين أو الموظفين من مناقشة الأوامر التي تصل إليهم من رؤسائهم وأن يقترحوا ما هو صالح العمل أو الصالح العام.

الاتجاه الثاني: يعطي الحق للمرؤوس في عدم تنفيذ الأوامر الصادرة إليه من رئيسه إذا كانت الأوامر مخالفة للقانون، وذلك لخضوع جميع الموظفين مهما كانت التزامهم لمبدأ المشروعية، لذا يجب أن تكون الأوامر الصادرة من الرئيس مشروعة، وأن كانت مخالفتها للقانون جسيمة، فإنها تنتج عنها جريمة، فإن من واجب المرؤوس في هذه الحالة هو عدم تنفيذه، وهذا الاتجاه يعطي الحق للمرؤوس في مراقبة مشروعية أوامر الرؤساء، ويعطي الحق في عدم تنفيذها أو عدم إطاعتها إن كانت غير مشروعة، كما يعطي الحق للموظفين في مناقشة أوامر الرؤساء فيما لو كانت متطابقة أو غير متطابقة مع أحكام القانون. إلا أن الفقه لم يتفق على مدلول خضوع الرؤساء للقانون، وأن هذا الاتجاه يعطي الحرية للموظفين في مخالفة ما يصدر من رؤسائهم أو في إقامة العراقيل أمام أوامر الرؤساء الإداريين، مما يؤدي إلى عدم أنتظام الإدارة أو يؤدي إلى تعطيل سير المرافق العامة.

الاتجاه الثالث: وهذا الاتجاه يعطي المرؤوس الحق في فحص الأوامر الصادرة إليه، بموجب مبدأ المشروعية إذا رأى المرؤوس أن الأوامر مخالفة للقانون فعليه أن يعلم رئيسه بأوجه المخالفة في الأمر الصادر إليه، وفي حالة إصرار الرئيس على موقفه بتنفيذ قراره المخالف للقانون، فعلى المرؤوس تنفيذ القرار والامتناع لأوامر رئيسه، ويقع عبء المسؤولية على صاحب القرار أي الرئيس الإداري دون المرؤوس، هذا ما نصت عليه المادة "٤" فقرة "٣" من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي كما ذكرناه في السابق.

وهذا الاتجاه يساعد على مشاركة المرؤوس للرئيس الإداري في عملية صنع القرار الإداري، ويجعل روح الديمقراطية تسود بين الموظفين في الإدارة والعمل كفريق واحد من أجل تحقيق الصالح العام، ومن أجل ذلك لاقى هذا المبدأ قبولا وتأييداً كثيراً من قبل الفقهاء^(٢).

المطلب الثاني

اللياقة في مخاطبة الرئيس

نصت المادة "٤" فقرة ٣ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام "احترام رؤسائه والتزام الادب واللياقة في مخاطبتهم واطاعة اوامرهم المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والانظمة والتعليمات، فإذا كان في هذه الاوامر مخالفة فعلى الموظف ان يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الاوامر الا إذا اكدها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها" -معنى التزام الموظف العام باحترام رؤسائه والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم:

(١) الدكتور عاصم احمد عجيلة، المصدر السابق، ص ٢٢٦-٢٢٧.

(٢) الدكتور محمد عبد الحميد ابو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية، المصدر السابق، ص ٢٤٩-٢٥٠.

تعتبر التزام الموظف العام باحترام رؤسائه في العمل الإداري والتزامه بما يصدر عنهم من توجيهات وقرارات واللياقة في مخاطبتهم، من الالتزامات الوظيفية الأساسية التي على المرؤوس الانصياع لها، ويضمن هذا الواجب الوظيفي ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

ويعتبر المرؤوس متجاوزاً لصلاحياته الوظيفية إذا عقب على تصرفات الرئيس الإداري بالتعديل أو الإلغاء أو الوقف، بل تعتبر ذلك اعتداء على اختصاص الرئيس ومهامه^(١).

وفي احد قراراته ذهب مجلس الانضباط العام في قراره المرقم ١٠٥ / اضباط / ٢٠٠٧ في ٣ / ٥ / ٢٠٠٧ "وجد ان المدعي كان يشغل درجة المستشار القانوني لوزارة الدفاع درجة خاصة ب الفئة الاولى ومعين بموجب صلاحية وزير الدفاع المخولة له بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم "٦٧" لسنة ٢٠٠٤ بموجب الامر الوزاري العدد "٢٠" في ١٩ / ٥ / ٢٠٠٢ وظل يمارس عمله في هذا المنصب دون معارضة من قبل المدعي عليه ثم صدر اعمام مجلس الوزراء "٢٦٨" في ٦ / ١ / ٢٠٠٦ المتضمن عدم قيام الجهات "السادة الوزراء" بتعيين الموظفين ونقلهم وتغيير درجاتهم ممن يشغلون الدرجة الثالثة من سلم الرواتب فما فوق الا بعد استحصال موافقة الامانة العامة لمجلس الوزراء عند قيامه بنقل المدعي من منصبه وفقا لقاعدة التدرج الاداري التي توجب الجهة الادارية الاولى عند اصدارها الاوامر الاولى مراعاتها خاصة وأن المدعي عليه قد عمم الامر الاداري الصادر من الأمانة العامة لمجلس الوزراء بأعمامه الى كافة دوائره العدد "٤٤٦٢" في ٨ / ٨ / ٢٠٠٦ مما يجعل القرار الاداري المطعون فيه قد صدر خلاف ما قضته قاعدة التدرج الاداري والقانون، وتأسيسا على ذلك قرر الحكم بإلغاء الامر الاداري "٣٢١١" في ٥ / ٢ / ٢٠٠٧ والزام المدعي عليه بإعادة المدعي الى وظيفته وتحميله الرسم المدفوع واتعاب محاماة لوكيل المدعي المحامي "ر.م.أ" قدرها عشرة الاف دينار وصدر القرار استنادا الى احكام المواد "١٦١" و "١٦٦" من قانون المرافعات و "٦٣" من قانون المحاماة حكما حضوريا قابلا للتميز امام الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة وافهم علنا في ٣ / ٥ / ٢٠٠٧ م^(٢).

-مببرات التزام الموظف باحترام رؤسائه والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم:

وطبقا لمبدأ التسلسل الرئاسي للسلطة، فان العلاقة بين المرؤوس والرئيس في الوظيفة العامة تكون علاقة تبعية، حيث أن العلاقة الوظيفية تقوم على تدرج الموظفين فيما بينهم على أساس هرمي، متسلسل في سلم الدرجات الوظيفية، وبموجب هذا التسلسل الهرمي يقسم الموظفون الى قسمين: قسم منهم يشغلون وظائف تعلقو على القسم الآخر في التدرج الوظيفي وبنا على هذا التدرج يخضع الموظف الأدنى لأوامر وتعليمات من هو أعلى منه في الدرجة الوظيفية، ويكون المرؤوس خاضعا للأوامر والقرارات التحريرية والشفوية التي تصدر من الرئيس الإداري في سبيل إنجاح الواجبات الوظيفية، دون أن يكون للمرؤوس حق التعقب عليها بل يجب عليه تنفيذ قراراته وفقا لتوجيهات الصادرة إليه من رئيسه، كما يجب على المرؤوس أيضا احترام الرئيس حتى إذا نال من عمله تعديلا، أو إلغاء، أو وقفا، ما دام القصد منه هو تحقيق المصلحة العامة، وبالمقابل للموظف المرؤوس عدم تنفيذ الأوامر الصادرة إليه ممن لا تربطه معه علاقة وظيفية بل عليه تجاهلها^(٣).

يجب الالتزام بالطاعة مع احترام القوانين وأوامر الرؤساء وإتباع التسلسل الرئاسي، واحترام الرئيس الإداري وتقديره، فالمرؤوس حين يتصرف مع الرؤساء الإداريين يجب عليه التزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك معهم، وأن يناقشهم ويبيدي الآراء لهم في حدود ما تقتضيه الوظيفة العامة من تحفظ ووقار، وما تستجوبه الوظيفة من التزام اللياقة في مخاطبتهم بعيدا عن التطاول والتشهير أو التمرد عليهم^(٤)، وفي ذلك ذهبت الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة في قرارها المرقم ٢١٨، انضباط تمييز / ٢٠٠٦ في ١١ / ٩ / ٢٠٠٦.

"ان الموظف الذي لا يلتزم بالأوامر والتعليمات الصادرة اليه يقلل من قيمة واحترام رؤسائه وتلتزم الإدارة بأبعاده عن الدائرة التي يعمل فيها لغرض تنظيم سير العمل في تلك الدائرة ومن اجل الحفاظ على

(١) الدكتور عثمان سلمان غيلان عبودي، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية، المصدر السابق، ص ٦٥.

(٢) قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة العراق لعام ٢٠٠٧، ص ٣٨١-٣٨٢.

(٣) الدكتور عثمان سلمان غيلان عبودي، اخلاقيات الوظيفة العامة، المصدر السابق، ص ١٩٠-١٩١.

(٤) الدكتور محمد مختار محمد عثمان، المصدر السابق، ص ١٠٢.

هيبتها، وأن الكفاءة العلمية والخبرة لا تغني مطلقاً عن الالتزام بالواجب الوظيفي واحترام الرئيس والمرؤوسين وعدم توجيه الاتهامات إليهم دون إثبات ذلك بأدلة أو بيانات معتبرة"^(١).

-حدود التزام الموظف بإطاعة الأوامر: من أهم الواجبات التي تقع على عاتق المرؤوسين في الوظيفة العامة هو واجب طاعة الرؤساء في العمل، والسبب يعود إلى أن الإدارة يديرها أشخاص تفترض اقدميتهم في الخدمة الوظيفية وأن هؤلاء الأشخاص بحكم خدمتهم الوظيفية المكتسبة في الإدارة نتيجة للممارسة الفعلية للعمل وسنوات الخدمة تجعلهم أكثر دراية من غيرهم من المرؤوسين بالعمل الوظيفي، وكذلك أكثر قدرة من غيرهم في معالجة مشاكل الإدارة وحلها.

كما أن الرئيس الإداري يعتبر هو المسئول الأول عن نجاح العمل من عدم نجاحه، وكذلك عن الإدارة، وتطورها، وتنظيمها، وأيضا من مسلمات الإدارة قيام الرؤساء بممارسة صلاحياته في الرقابة والتوجيه، من أجل تحقيق الصالح العام، هذا وليس يعني التزام اللياقة في مخاطبة الرئيس التزاما مطلقا، يكون القصد منه هو تنفيذ قرارات الرؤساء في كل الأحوال دون مناقشة أو تعقيب، بما يؤدي إلى إذابة شخصية المرؤوس أمام شخصية رئيسه الإداري وإخفاها، بل من الواجب على المرؤوس في سبيل المصلحة العامة أن يقوم أو أن يبدي رأيه في القرار الموجه إليه بكل حرية وشجاعة من أجل إقناع الرئيس بالعدول عن القرار أو تعديله بما يحقق المصلحة العامة، وهذا بدوره يدل على أن هناك حدودا لإطاعة أوامر الرئيس الإداري من قبل المرؤوسين، وتتمثل في أن تكون الطاعة في حدود العمل الوظيفي ومن صلب واجباته الوظيفية ومهامه الاعتيادية، كما يجب أن لا تتضمن مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات النافذة^(٢).

نلاحظ أن من الواجبات المفروضة على الموظف العام في مجال طاعة الأوامر الصادرة إليه، أنه لا يجوز للمرؤوس أن يخالف أوامر رئيسه، إلا إذا كان تنفيذ هذه الأوامر يترتب عليه ارتكاب جريمة جنائية، أما إن كان الأمر ينطوي على ارتكاب جريمة تأديبية، فللمرؤوس أن يتجنب المساءلة التأديبية إذا ثبت أنه ارتكب المخالفة التأديبية بموجب أمر مكتوب صادر عن الرئيس الإداري، وفي هذه الحالة فإن الرئيس الإداري يكون هو المسئول عن المخالفة المرتكبة، إلا أن هذا الأمر لا يعني عدم جواز أن يقوم الموظف بأبداء آرائه للرؤساء، وعليه أن يحاول بجهد في إقناع رئيسه وحثه على الرجوع عن الأمر الصادر المخالف للقانون مادام القصد منه هو تحقيق الصالح العام وأنه يفعل ذلك بحسن النية، ولا يعتبر المرؤوس مخالفا إذا اختلف مع رئيسه في وجهات النظر "لأن الحقيقة دائما وليدة اختلاف الراي، لا يجليها إلا قرع الحجة ومناقشة البرهان بالبرهان"، ولكن لا يجوز للمرؤوس مخالفة ما استقر عليه رأي الرئيس الإداري نهائيا، في حالة إذا صارت الطاعة واجبة عليه وخرجت المساءلة من مجال البحث إلى مجال التنفيذ^(٣).

ففي ذلك قضى مجلس الانضباط العام في قراره المرقم "١٤/جزائية/٢٠٠٤" في "٢/١/٢٠٠٥" "وجد أن المدعي يعمل م. مدير لدى المدعي عليه وشكلت لجنة تحقيقه أحيل إليها المدعي على أساس مخالفته الأوامر والتعليمات الصادرة إليه من المدعي عليه والتي ثبت لها تقصيره لعدم تنفيذ توصيات هيئة السياحة بصدد موضوع الاستثمار المشترك وأوصت بتوجيه التوبيخ له وفقا لأحكام "م/٨/رابعا" من قانون انضباط موظفي الدولة لمخالفته احكام "م/٤/ثالثا" من القانون عليه من كل ما تقدم وحيث أن ما قام به المدعي من عدم تنفيذ توجيهات المدعي عليه تجب إحالته الى اللجنة التحقيقية والتي بعد التحقيق قررت معاقبته فان اعتراض المدعي لا سند له من القانون"^(٤).

(١) قرار رقم ٢١٨، انضباط تمييز / ٢٠٠٦ في ١١ / ٩ / ٢٠٠٦، مجلس شورى الدولة، الجزء الأول، ط١ / ٢٠٠٨، ص ٣٦٨.

(٢) الدكتور عثمان سلمان غيلان عبودي، المصدر السابق، ص ١٩١-١٩٢.

(٣) الدكتور ماجد راغب الطلو، الدعاوي الإدارية، ٢٠٠٤، منشأة المعارف - الاسكندرية، ص ٣٢٤.

(٤) قرار مجلس الانضباط العام، المرقم "١٤/جزائية/٢٠٠٤" في "٢/١/٢٠٠٥" قرار غير منشور، نقلا عن الدكتور عثمان سلمان غيلان عبودي، المصدر السابق، ص ٨٧.

ومع ذلك تجب الملاحظة على ان اختلاف المرؤوس مع راي رئيسه يجب عليه ان لا يخرج على حدود اللياقة في مخاطبته، وعليه التزام حدود الادب واللياقة وحسن السلوك والاحترام الواجب نحوهم لان في خروج المرؤوس عن حدود اللياقة عند تعامله مع رؤسائه تعتبر مخالفة تأديبية تستوجب العقاب عليه^(١).

وكما أن التزام اللياقة في مخاطبة الرئيس ليس معناه سلب حق الموظف في الشكوى والمطالبة بحقوقه إذا ما انتهج في سبيل الحصول عليه بالطرق القانونية، من تظلم واعتراض ومن ناحية أخرى من اجل حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد والتوفيق بين مبدأ المشروعية ومسلطات السلطة الرئاسية فان غالبية القوانين الوظيفية تقر مبدأ قيام المرؤوس بأخبار الرئيس بعدم مشروعية القرار الذي صدر إليه منه وأن يطلب منه الرجوع أو العدول عن قراره، وفي حالة إصرار الرئيس على قراره يكون المرؤوس بعيدا عن المساءلة القانونية ويتحمل الرئيس وحده التبعات القانونية لقراره وافر هذا المبدأ في المادة "٤" فقرة "٣" من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ٤١ لسنة ١٩٩١ المذكور سابقا^(٢).

إن قوانين الوظيفة العامة تكفل ما يؤدي إلى احترام العلاقة الوظيفية بين الرئيس والمرؤوس، حيث تحت المرؤوسين في مجال الاعمال التي تكون ضمن اختصاصاتهم من مناقشة رؤسائهم بغية الوصول إلى اتخاذ القرار الصحيح في المسائل المتعلقة بأعمالهم، كما كفلت له قوانين الحق في الشكوى، وفي الوقت ذاته كفلت قوانين الحق للرئيس الإداري في الطاعة وكذلك الحق في احترامهم ومخاطبتهم وتوقيرهم في حدود اللياقة والآداب الوظيفية.

ومن ثم ليس جائزا للرئيس اهانة مرؤوسيه لمواجهة الإهمال والقصور داخل العمل، لان ذلك في حد ذاته تمثل خروجاً على مقتضيات وآداب العمل الوظيفي، حيث أن القانون يعطي الحق للمرؤوس في مناقشة ومخاطبة رؤسائه في العمل شرط عدم خروجه على العلاقة الوظيفية بينهم، وأكثر من ذلك، لا يجوز ان يتضمن في تقاريره ألفاظاً وعبارات غير لائقة تخرج عن حدود اللياقة في مخاطبتهم اذ يعتبر المرؤوس مخلاً بحدود واجباته ومرتكباً لمخالفة تأديبية تستوجب العقاب عليه، وليس له الدفع بعدم المسؤولية بحجة انه كان يقصد تحقيق الصالح العام^(٣).

وفي ذلك ذهب مجلس الانضباط العام في قراره المرقم ٧٨/٥٦ في ٦/٢/١٩٧٨ "حيث تبين من المحاكمة الجارية امام المجلس وتدقيق الاضبارة الخاصة بالقضية ظهر للمجلس ان المعارض قد امتنع عن تنفيذ امر صادر اليه من رئيس واجب الطاعة مخالفاً بذلك احكام الفقرة "أ" من المادة "٤" من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام وكذلك تجاوز على هذا المسؤول بعبارة نابية مخالفاً بذلك الفقرة ج من المادة ٤ من القانون المذكور. فعليه يكون قرار اللجنة المذكور بإدانتته انضباطياً صحيحاً لتبوت الذنب الانضباطي عليه...."^(٤).

-استراتيجيات الحديث والمناقشة وآدابه في العمل الوظيفي:

ماهية الاستراتيجيات التي تستوجب الحديث والمناقشة وآدابه في مجال الوظيفة العامة: يشير الفقه لمجموعة من الإرشادات الواجب على الموظف العام التحلي بها تطبيقاً لأخلاقيات الوظيفة العامة ومنها الآتي:

١- اللباقة في الكلام: إن العمل الوظيفي يتطلب من الموظف العام أن يكون لبقاً في الكلام وحسن الحديث الواعي والمتأن، ويرى كثير من الأفراد إن من الكرامة التمسك بناصية الحديث والسيطرة عليه وقيادته والتحدث أولاً قبل الغير مما يجعل الشخص مميزاً في الكلام برغم أن استراتيجيات المناقشة والحديث تتطلب الصمت لأنه أكثر كرامة للمتحدث أمام الآخرين.

(١) الدكتور ماجد راغب الطور، المصدر السابق، ص ٣٢٤.

(٢) الدكتور عثمان سلمان غيلان عبودي، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية، المصدر السابق، ص ٦٧-٦٨.

(٣) الدكتور عبد الحفيظ على الشيمي، موانع المسؤولية التأديبية للموظف العام، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية-القاهرة، ص ٢٠٦-٢٠٧.

(٤) قرار مجلس الانضباط العام، المرقم "٧٨/٥٦" في ٦/٢/١٩٧٨ "قرار غير منشور، نقلاً عن الدكتور مازن ليلو راضي، المصدر السابق، ص ٩٩.

ففي حالات يبدأ الموظف في الكلام بدون دراسة وفهم الموضوع مما يتيح الفرصة لمن درس الموضوع في تحليل كلامه ونقده وكشف أخطائه ونقاط ضعفه، مما يدفع بالمتحدث أن يتمنى لو تأخر في الكلام لكان أفضل له وأجدي.

٢- الكياسة والأدب: إن في استعمال العبارات الدقيقة بأسلوب رقيق متماشيا مع فضيلة الوداعة وطيبة القلب تؤدي إلى كسب محبة الناس واحترامهم له، وبالعكس ذلك لا يجوز للموظف أن تصدر منه أثناء الحديث كلمات قاسية أو جارحة ينال من ثقة الموظفين بأنفسهم.

٣- اختيار الألفاظ والعبارات الدقيقة في الكلام: أن تكون الألفاظ والعبارات التي تصدر من الموظف دقيقة، ومن ذلك يمكن في كثير من الأحوال أن يقوم الموظف المخاطب باستبدال كلمات غيرها تكون أفضل وأصوب وأكثر دقة وأخف وقعا على أذان الموظفين وقلوبهم وبنفس المعنى وهذا يعني أن اختيار الألفاظ والكلمات قبل النطق بها تتطلب الحكمة في وزن الكلمات بميزان دقيق، وعلى الموظف أن يحاول ألا يدع أحدا يأخذ عليه كلمة عندما يراجع الألفاظ التي تعود على استخدامها في محادثته عندما يستبدل بعضها مقام البعض بما يليق.

٤- الحوار: عند حديث الموظف عن الأمور الوظيفية أو الأمور التي تخص العمل يجب عليه أن لا يقوم بمدح نفسه أثناءها ويفضل عدم التكلم في الإعجاب بالنفس، بل يجب على الموظف قمع روح التباهي وكذلك عدم الحديث عن الأعمال المميزة التي قام بها وفي المقابل أن يمدح المجهود الذي قام به الغير ممن شاركوا معه في سبيل تطور وإنجاح العمل الوظيفي وكذلك أن يتجنب الادعاء بالمعرفة المطلقة بكل الأمور.

٥- الحديث مع زملاء العمل: على الموظف عند الحديث مع الأشخاص اللذين يتعاملون معه في العمل الوظيفي أن يكون حذرا معهم في الكلام والاحتراس من توجيه الأسئلة التي تخص الأمور الشخصية للموظفين وعدم تخطي الحدود التي تنال من خصوصياتهم، وكذلك عدم الضغط عليهم لمعرفة أسرارهم أو الإلحاح لمعرفة أحوالهم.

٦- البديهييات وأدب الحوار: على الموظف أثناء الحوار مع الغير أن لا يتعمد كشف أخطاء الآخرين وإحراجهم والتهجم عليهم ولكن عليه أن يظهر لهم الرأي السليم بكل ايجابية ووقار، وأن يكون رده في جملة موضوعية بشرط ألا يمس شخص المحاور، وأن يذكر رأيه إلى جوار رأي الموظف الأخر، وإذا وجد الموظف المناقش أثناء الحوار مع الشخص المقابل ان الحق في الجانب الأخر فعليها الاعتراف بهذا الحق دون لجاجة أو مغالطة من جانبه لان هذه الأمور تؤدي إلى فقدان الموظف احترامه لدى الغير.

٧- التواضع: تعتبر من أدب الحديث التواضع بعدم قيام الموظف العام بعلو صوته على صوت رئيسه الإداري سواء كان ذلك في حديث خاص، أو حوار، أو مناقشة، وفي ذلك يحث الله تبارك وتعالى الصحابة الكرام بعدم رفع صوتهم فوق صوت النبي صلى الله عليه وسلم في الآية الكريمة بقوله "يا أيها الذين امنوا لا ترفعوا اصواتكم فوق صوت النبي"^(١)، وكذلك يتمثل التواضع في عدم مقاطعة المقابل عند حديثه والتعمد في إسكاته، مما ينتج عنه قلة الاحترام للغير.

وعموما فإن للصوت الهادي وقاره مما يجعل الشخص متزنا في حديثه ويأتي بثماره، بخلاف الصوت العالي في الحديث والذي يعد شبه شجار مع المقابل وهو أمر غير لائق يفقد الشخص وقاره واتزانه بما لا يتفق مطلقا مع أدب الحديث، كما أن الكرامة والانتصار والقوة ليست في شدة الصوت وانما قوة الكلام في القناعة بالحجة والبرهان.

٨- الكلام المختصر: في مجال الوظيفة العامة على الموظف أن يكون كلامه بقدر يحافظ على وقت العمل فيه، إذ لا يجوز له أن يطيل الكلام في موضوع لا يستحق ذلك، أو في حديث لا يهم المقابل، كما لا تجوز له إطالة الحديث مع شخص لديه أعمال كثيرة وغارق فيها وخاصة إذا كان الوقت غير مناسب للمقابل ويريد انها الحديث صراحة، وعلى الموظف المتحدث أن ينهي الكلام في اقصر وقت تجنبا للقلق أو الملل، بسبب مشغولياته الأخرى، وأن الموظف عليه ان لا يطيل في الشروحات وأن يطيل في المقدمات خاصة إذا كان الحديث مع رئيسه الإداري، أو مع الموظفين اللذين يفهمون بسرعة، أو مع اللذين

(١) الآية رقم ٢ من سورة الحجرات.

يدركون ما يريد المتحدث بسرعة دون توضيحات أكثر أو إطالة فيه، إذ تصبح الشروحات ضغطاً على الأعصاب وخاصة مع أصحاب المسؤوليات الإدارية العليا والحساسة.

٩-الصمت: والحكمة منه أن يكون الموظف أحر المتكلمين فان في تأخير حديثه هدفين: أولهما: الحكمة منه تكون في حصول الموظف على الفرصة في دراسة موضوع الحديث دراسة واعية وبصورة جيدة قبل الحديث مع الآخرين، وأن في التزامه الصمت إفساح المجال للآخرين وذلك يعطيه الفرصة لفهم كل وجهات النظر وبراهينها وأسانيدھا في الذهن وهذا بدوره يجعله على دراية ومعرفة جيدة إذا ما بدا بالحديث، والثاني: متمثل بحسن الأدب: فان التزام الموظف بالصمت فيه تفضيل غيره على نفسه احتراماً له ولرأيه، أو خبرته، أو لسنه (١).

والسؤال الذي يتبادر في الذهن هو: هل الالتزام بمبدأ اللياقة مع الرؤساء يكون في نطاق العمل الوظيفي فقط ام يمتد الى خارج الوظيفة؟

ان الفقه والقضاء يرون انه تبعاً لوجود الرابطة الرئاسية بين الرئيس والمرؤوس فعلى الاخير الالتزام باحترام الرؤساء خارج المرفق "الدائرة" وذلك من اجل الحفاظ على هبة الرئيس الاداري ومكانته داخل الادارة العامة تلك المكانة التي لا تتجزأ. سواء كان الرؤساء داخل المرفق ام خارجه، لان الالتزام بطاعة الرؤساء يتطلب وجود علاقة تبعية بين الرئيس الاداري والمرؤوس، وعليه يقع الالتزام على عاتق المرؤوسين نحو جميع الرؤساء في الادارة التي يعملون بها حتى ولو كان رئيسهم ليس مخولاً له بسلطة اصدار قرارات او تعليمات رئاسية (٢).

-وهل الالتزام بمبدأ اللياقة مع الرؤساء يمتد الى الدوائر الاخرى؟

يرى بعض الفقه أن الالتزام بمبدأ اللياقة مع الرؤساء لا تثبت بالنسبة للدوائر الاخرى والتي لا يتبعها المرؤوس بسبب عدم وجود علاقة تبعية بين الرئيس والمرؤوس.

لكن المحكمة الإدارية المصرية في حكم لها ذهبت إلى " أن الإلتزام بتوقير الرؤساء يمتد ليشمل كل رئيس يوجد في أى مرفق ولو لم يكن الموظف تابعاً له"، وخرجت المحكمة بذلك على شرط التبعية الرئاسية الذي يعتبر من شروط واجب الطاعة على المرؤوس.

وينتقد بعض الفقه هذا المسلك للمحكمة الإدارية لأنه يقوم على أساس سليم من القانون، فتوافر علاقة التبعية والخضوع شرط جوهري لقيام واجب الطاعة، فهي التي تعقد الصلة بين الرئيس والمرؤوس، والقول بغير ذلك يؤدي إلى إتهال كاهل المرؤوسين بأمر يتجاوز طاقتهم وكذلك يجاوز الاعتبارات القانونية، فإذا كان ما بدر من الموظف يمثل مسلكاً وظيفياً غير لائق فهو يعتبر إخلالاً بالالتزام وظيفي ولكنه على كل حال ليس واجب الطاعة (٣).

(١) الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي، اخلاقيات الوظيفة العامة، المصدر السابق، ص ١٩٧-١٩٩.

(٢) الدكتور السيد العزازي ابراهيم احمد، واجب الطاعة ومدى العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين في العمل، نقلا عن انترنيت؛

<http://www.eoman.almdares.net/up/92696/01357746734.doc>

(٣) المصدر السابق.