

الفصل الثاني

حدود واجب الطاعة

واجب الطاعة حيال الرئيس مقيد بمبدأ جوهرى، ألا وهو أنه لا طاعة فيما هو غير مشروع ومخالف للقانون.

لذلك سنقسم هذا الفصل الى ثلاثة مباحث، في المبحث الأول تنفيذ اوامر الرئيس، وفي المبحث الثاني الأمر الذي ينطوي مخالفة تأديبية، ومن ثم نتناول المبحث الثالث الأمر الذي ينطوي إلى ارتكاب جريمة جنائية وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول

تنفيذ أوامر الرئيس

الالتزام بتنفيذ أوامر الرئيس الاداري واجبا يلقي على عاتق المروؤوس في العمل تنفيذ اوامر رؤسائه المتعلقة بالعمل الاداري، سواء كانت تلك الاوامر شفوية او كتابية، او كانت اوامر عامة كالمنشورات، ام اوامر فردية، الا ان التزام بتنفيذ اوامر الرئيس الاداري ليس معناه ان تجرد الموظف او المروؤوس من شخصيته، وانما يحق له الرجوع الى رئيسه الاداري طالما التزم المروؤوس حدود الادب واللياقة وحسن السلوك في التعامل معهم^(١).

ولكن السؤال الذي يثور هنا الى اي مدى يلتزم المروؤوس بتنفيذ اوامر رئيسه التي يرى انها غير مشروعة اي مخالفة للمشروعية فما هي المشروعية؟

المشروعية يراد بها خضوع الدولة حكامها ومحكوميتها للقانون والتقيّد بأحكامها، ويتضمن مبدأ المشروعية بالنسبة للموظفين التزامهم بواجبين الواجب الاول هو واجب اطاعة القوانين بمعناه العام ويستوي في ذلك ان كانت قواعد مكتوبة او غير مكتوبة، اما بخصوص الواجب الثاني فهو يتعلق بتنفيذ الاوامر الرئاسية او اطاعتها للأوامر الرئاسية الصادرة عن الرؤساء الادارية المخولة لهم بموجب القانون، ويفتضي مبدأ الشرعية عند قيام الادارة بعمل معين ان تتقيّد الادارة بأداء اعمالها في نطاق القانون، حيث ذلك تؤثر في حياة الافراد وخصوصا ان في قيام الادارة بتشغيل المرافق العامة في الدولة تتغلغل في حياة الافراد وحياتهم، والالتزام بالقانون في هذه المجال لا يعني العمل الذي تسنه السلطة التشريعية فقط، بل مجمل القواعد القانونية المدونة منها وغير المدونة، كالدستور والمعاهدات والمبادئ العامة للقانون والعرف والمبادئ القضائية^(٢)، وكذلك احكام القضاء^(٣)، وأن القضاء الاداري يقوم بمراقبة احترام الادارة للقانون فيما يصدر عنها من اعمال قانونية او مادية، وأن اهمية مبدأ المشروعية تبرز للإدارة لأنها تملك سلطة تنفيذ اوامرها مباشرة وذلك باستخدام القوة الإلزامية، وما يؤدي الى تعرض حقوق الافراد للخطر الجسيم، فمن ناحيه ان مبدأ المشروعية في الوظيفة العامة يرتكز على اساس ضمان حريات الموظفين وحقوقهم في مواجهة تعسف الادارة ضدهم، ومن ناحيه اخرى يتم تقيّد الادارة بالقانون في تعاملهم مع الافراد، وذلك من اجل تحقيق التوازن بين المصلحتين المصلحة العامة التي تمثلها جانب الادارة العامة والاخرى المتمثلة بحقوق الافراد وحياتهم، ويجب على الموظفين جميعا وعلى كافة المستويات الخضوع لمبدأ المشروعية وعليه من الواجب ان تكون الاوامر التي تصدره الرئيس الاداري الى مروؤوسيه مشروعا وموافقا للقانون^(٤)، وفي ذلك ذهب مجلس الانضباط العام في العراق الى "ان امر الرئيس حتى يكون واجب الطاعة ينبغي ان يتصف بصفة المشروعية وهي مطابقته لأحكام القانون وانه لا

(١) الدكتور شريف يوسف حلمي خاطر، المصدر السابق، ص ١٨٢-١٨٣

(٢) الدكتور فوزي حبيش، المصدر السابق، ص ٢٠٣، وكذلك الدكتور مازن ليلو راضي، المصدر السابق ص ٨٠

(٣) وفي ذلك حكم محكمة التمييز، المرقم ٢٨٦٦ - حقوقية - لسنة ١٩٦٦ في ١٩٦٧/٤/٢٤ والتي قضت "لان الإجراءات التي قام المميز بها انما كان القصد منها ارغام المميز عليه بالعودة الى العراق لغرض الوفاء بالتعهد المعطى من قبله لوزارة الصحة في حين ان للوزارة المذكورة حق مراجعة الطرق القانونية بخصوص حقوقها الناشئة عن العقد بدون اللجوء الى هذه الوسيلة التي ليس لها سند من القانون وعليه قرر تصديق الحكم بالاتفاق في ١٩٦٧/٤/٢٤" نقلا عن الدكتور عبد الرحمن رحيم عبد الله، اركان القرار الإداري، مطبعة شهاب- أربيل، الطبعة الأولى، ٢٠١٢، ص ١١٩.

(٤) الدكتور مازن ليلو راضي، المصدر السابق ص ٨٠-٨١.

يزيل هذه الصفة عن الامر ان يكون للرئيس سلطة تقديرية في تقدير ظروف تطبيق الامر الصادر منه وتكليفه للمرؤوس بممارسة عمل معين او اتباع تصرف معين تجاه امور محددة حيث يلتزم الموظف في هذه الحالة بتنفيذ الامر الصادر اليه مادام رئيسه مختصا بإصداره وكان الغرض منه ضمان حسن سير العمل بالمرفق العام وتحقيق المصلحة العامة^(١).

فالمشروعية^(٢) هي موافقة قرارات الرئيس الاداري للقانون بمعناه الواسع والتي تشمل "الدستور، والقانون، واللوائح، والمبادئ العامة، والعرف".

١- الدستور في معناه العام بشكل موجز:

"هو القانون الاساسي في دولة ما - هو قمة التنظيم القانوني في اي دولة"، فليس ممكنا ان توجد قاعدة قانونية تعلو على الدستور ولكن يتصور العكس اي علو الدستور على كافة القواعد القانونية الأخرى، والدستور يقوم بتنظيم الدولة وتعد الدستور مؤسسة الام لكل المؤسسات في الدولة من حيث اختصاصاتها وكيفية تكوينها وكذلك كيفية مباشرتها لهذه الاختصاصات وكذلك حدود وضوابط تلك الاختصاصات، وكذلك علاقتها بالمواطنين، فالدستور اذن لا بد ان تعني بحقوق المواطنين لمواجهة السلطات العامة في الدولة وكذلك كيفية حماية هذه الحقوق^(٣).

٢- القانون: يقصد بكلمة القانون في هذا المجال، "القانون العادي، أي كل قاعدة قانونية بصرف النظر عن طبيعتها ومصادرها، وبذلك فانه يشمل القواعد الدستورية والتشريعات الرئيسية والفرعية، فضلا عن القواعد القانونية غير المكتوبة" وعلى الإدارة الالتزام بها في القرارات الإدارية التي تصدرها^(٤).
الخضوع للقانون: بالدرجة الاولى تعني ملاحظة التعليمات الرئاسية بدقة وانتباه على مختلف انواعها، والا عرض المرؤوس نفسه للمسؤولية تؤثر على وضعه الوظيفي بالضرر^(٥).

٣- اللوائح: "يقصد باللائحة بصفة عامة، مجموعة القواعد القانونية العامة والمجردة التي تصدر عن جهة الإدارة فهي تتشابه مع التشريع من الناحية الموضوعية حيث انها تتضمن، مثله، قواعد تخاطب الافراد بصفاتهم ووظائفهم لا بأسمائهم وذواتهم، الا انها تختلف عنه من الناحية العضوية حيث ان هذه اللائحة تصدر عن الإدارة العامة في حين ان التشريع يصدر عن البرلمان"^(٦).

٤- المبادئ العامة: المبادئ العامة للقانون او المبادئ القانونية العامة: "هي مبادئ غير مقننة يستنبطها القضاء من المقومات الأساسية للمجتمع وقواعد التنظيم القانوني في الدولة، ويقرها في احكامه باعتبارها قواعد قانونية ملزمة، وعلى هذا الأساس تعتبر هذه المبادئ من عناصر المشروعية، بحيث يتحتم على السلطات العامة الالتزام بها، وتعتبر الاعمال الصادرة عنها بالمخالفة لاحد هذه المبادئ باطلة لخروجها على مبدأ المشروعية"^(٧).

٥- "العرف بصفة عامة عادة درج الناس عليها في تنظيم علاقة من علاقاتهم الى ان أحسوا بالزامها"، ففي المجتمعات القديمة كانت العرف المصدر الأول للقانون، ومع ظهور التشريع بما له من المزايا من

(١) قرار مجلس الانضباط العام، رقم ٧٧/٢٢٨ في ٥ / ١٠ / ١٩٧٧ (القرار غير منشور) نقلا عن الدكتور مازن ليلو راضي، المصدر السابق ص ٨١.

(٢) يرى أستاذنا الدكتور ماجد راغب الحلو بأن المشروعية تختلف عن الشرعية "من حيث المفهوم الدقيق لكل منهما. فالشرعية مشتقة من الشرع بصيغة الفعلية ومعناها موافقة الشرع. والمشروعية مشتقة من الشرع بصيغة المفعولية وتفيد محاولة موافقة الشرع. والمحاولة قد تصيب وقد تخيب. فالفرق بين الشرعية والمشروعية يماثل الفرق بين الصورة الفعلية "على وزن الشرعية" والصورة المفعولة "على وزن المشروعة" لنفس الشيء. فالصورة الفعلية تصور الشيء تصويرا حقيقيا، بينما الصورة المفعولة تصوره من جهة نظر فاعلها وتختلف عادة عن الأصل في حدود معينة". الدكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة-الإسكندرية، ٢٠١٠، ص ١٨.

(٣) الدكتور يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، ٢٠١١، دار النهضة العربية-القاهرة، ص ١٧-١٨.

(٤) الدكتور عبد الرحمن رحيم عبد الله، المصدر السابق، ص ٩٨.

(٥) الدكتور عاصم احمد عجيلة، المصدر السابق، ص ٦٢.

(٦) الدكتور حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري دراسة مقارنة، ١٩٩٥، ص ١٩.

(٧) الدكتور سامي جمال الدين، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة-الإسكندرية، ٢٠١٤، ص ٦١.

الدقة والتحديد فكانت له الغلبة عليه، ومع ذلك فإن العرف ظل بجانب القانون المكتوب مصدرا تكميليا له، أي للقانون مهمة تفسير ما هو غامض من التشريع واكمال النواقص فيه^(١).

ويقصد بالعرف كمصدر للقانون "درج الناس على قاعدة معينة واتباعهم اياها في امور معيشتهم وشعورهم بضرورة احترامها"^(٢)، السؤال هنا هل يعتبر العرف مصدرا للقانون؟

التشريع العراقي بت العرف باعتباره مصدرا رسميا للقانون وأن اعتبر مصدرا احتياطا عندما قرر في القانون المدني في المادة "١" فقرة "٢" على انه: "فاذا لم يوجد نص تشريعي يمكن تطبيقه حكمت المحكمة بمقتضى العرف فاذا لم يوجد فبمقتضى مبادئ الشريعة الاسلامية الاكثر ملائمة لنصوص هذا القانون دون التقيد بمذهب معين فاذا لم يوجد فبمقتضى قواعد العدالة"^(٣)، للعرف الاداري ربما يكون له دور في تحديد عملية الامتثال للطاعة، كما تجري عليه العمل في الادارة بشكل معهود ومشهود^(٤).

وسوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين؛ نتناول في المطلب الأول منها الجانب الايجابي في تنفيذ اوامر الرئيس، وفي المطلب الثاني الجانب ال في تنفيذ اوامر الرئيس.

المطلب الاول

الجانب الايجابي في تنفيذ اوامر الرئيس

في البداية ان موضوع تنفيذ اوامر الرئيس يقودنا بالضرورة الى تعريف الاوامر الرئاسية ثم التعرف على انواع الاوامر الرئاسية وشروطه.

حيث جاءت التشريعات العراقية خالية من تعريف الامر، وهذه هو شان معظم التشريعات، اما تعريفه لغة هو "طلب فعل او انشائه"^(٥)، وفي الاصطلاح يراد بالامر: "طلب الفعل على سبيل الاستعلاء فيخرج بالقيود الاخير الدعاء والالتماس"^(٦)، والامر أداة توجيهية من رئيس الى مرؤوس بقصد القيام بعمل او الامتناع عن عمل في ظرف معين^(٧)، والاوامر الرئاسية: هي التي تحمل خلاصة تفكير الرئيس الى مرؤوسيه ووفقا لها تتحدد مسؤولية كل منهما، الرئيس عن الامر والمرؤوس عن التنفيذ، والامر هو موضوع الطاعة الذي يلزم به المرؤوس^(٨).

وقد اشارت مذكرة المشروع التمهيدي للقانون المدني المصري الى ان "الرئيس ليس هو الذي تجب طاعته، بل الامر الذي صدر من هذا الرئيس هو الذي تجب له الطاعة"^(٩).

وأن الاوامر الرئاسية تحمل ايضا بين جنباتها فكرة الرئيس الاداري ورايه النير الى مرؤوسيه، وهذه الاوامر هي محل طاعة المرؤوسين، الذين لا يخضعون في الواقع لرؤسائهم وانما يلتزمون بإطاعة اوامرهم، وعموما الامر الرئاسي يجب ان يكون صادرا من الرئيس الاعلى في ذات الجهة التي ينتمي اليه المرؤوس كالوزارة او المصلحة او الهيئة وهو الرئيس الذي له السلطة الرئاسية على مرؤوسيه، فطاعة الرئيس مناطها التدرج الرئاسي^(١٠).

(١) الدكتور ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ٣٠.

(٢) التكييف القانوني لحق النقد، المصدر السابق، ص ٤.

(٣) القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ وتعديلاته.

(٤) الدكتور عاصم احمد عجيلة، المصدر السابق، ص ٦٢.

(٥) الدكتور عاصم احمد عجيلة، المصدر السابق، ص ١٢٥.

(٦) الدكتور مازن ليلو راضي، المصدر السابق، ص ٦٩.

(٧) الدكتور جميل احمد توفيق، مذكرات في إدارة الأعمال، دار الجامعات - الإسكندرية، ١٩٧٥، ص ٣٤١-٣٤٢.

(٨) الدكتور عاشور سليمان شوايل، المصدر السابق، ص ٤٨.

(٩) الدكتور عاصم احمد عجيلة، المصدر السابق، ص ١٢٥.

(١٠) الدكتور محمد عبد الحميد ابو زيد، المصدر السابق، ص ١٣٩-١٤٠، وقد اورد الدكتور سليمان الطماوي-قضاء التأديب سنة ١٩٧٩ ص ١٦٦-١٦٧ - حالتين تعتبران استثناء على القاعدة المتقدمة. الحالة الاولى: حالة المرافق الفنية، كالمستشفيات، فقد يوضع على راسها ادارة فنية، ورئاسة ادارية غير فنية، بحيث يتلقى المرؤوس اوامر من الجهتين الفنية والادارية مما يخلق فرسا للتعارض، ويرى ان علاج هذه الحالة ينحصر في تحديد مجال واضح للعمل لكل من الجهتين الفنية والادارية، ووضع رئاسة عليا موحدة للجهتين يلجا اليها عند التعارض.

الحالة الثانية: وهي أكثر تطبيقا في العمل، خاصة الادارة المحلية، اذ يخضع العاملون لرئاساتهم المحلية في المحافظات والمدن والقرى، وكما يتلقون توجيهات من وزارات الخدمات في العاصمة، مما يسبب كثيرا من الحرج في العمل =

والسؤال هنا هل يعتبر تلك الأوامر من قبيل القرارات الادارية؟

ان من شروط اكتساب صفة القرار الاداري هو ان يصدر من جهة ذات الاختصاص وبالشكل الذي يحدده القانون وأن يستند الى أسباب صحيحة بحيث ينشئ حالة قانونية جديدة او تعديل مركز قانوني، بقصد تحقيق المصلحة العامة او مصلحة تحدد القانون، اما بالنسبة للأوامر الرئاسية التي يوجهها الرؤساء الى المرؤوسين فأنها لا ترتب نفس الاثر القانون للقرار الإداري، وأن اثر الامر لا يتعدى ان يكون الزما من الرئيس الى المرؤوس يحمل طابع الجبر، وكما ان هذه الاوامر هي مجرد توجيهات توجه فقط الى الموظفين لا الافراد اي لا اثر لها قبل الافراد، ولهذه السبب لا تقبل دعوى الالغاء ضد هذه الاوامر، وعلى هذه الاساس ان تلك الاوامر لا يمكن اعتباره من قبيل القرارات الادارية^(١).

فالدولة عن طريق اداراتها المختلفة تستخدم الامر الرئاسي ويعتبرها وسيلة لتمكنها من اداء مهامها والقيام بالأنشطة الموكلة لها، وعليه فان الامر الرئاسي لا يخرج عن كونه قرار اداري، وتطبيقا لذلك تقول المحكمة الادارية في وصفها للقرار الاداري انه "افصح عن ارادة الادارة المنفردة الملزمة للأفراد بمالها من سلطة عامة، والذي يصدر في الشكل الذي تتطلبه القوانين واللوائح، وذلك بقصد احداث اثر قانوني متى كان ممكنا وجائزا قانونا، وكان الباعث عليه مصلحة عامة"^(٢).

انواع الاوامر الرئاسية: الاوامر الرئاسية له صور عديدة ولكل صورة خصائصه واثارها لدى المرؤوس ومن الصور الشائعة للأوامر الرئاسية هي:

١-القرارات الوزارية:

الوزير يمارس نوعين من السلطات في وزارة، السلطة الاولى يتعلق بإصدار القرارات السياسية لأنه عضوا في الحكومة حيث يشارك في رسم السياسة العامة للدولة، اما السلطة الثانية التي يمارسها الوزير يتعلق باختصاصه في اصدار القرارات الادارية المتعلقة بتسيير المرفق العام الذي يديره ويراسه، ويعتبر قرار الوزير في هذا المجال من اهم الاوامر الرئاسية التي توجه الى المرؤوس، للوزير استخدام ايه وسيلة مناسبة تراه ضرورية حين يمارس حقه في اصدار قراراته بشأن وزارته فقد تكون قراراته في صورة توجيهات او في صورة تعليمات او أنظمة، وقراراته قد تكون قرارا تنظيميا يتعلق بالوزارة التي يتراسها، او قد تكون قرارا فرديا متعلق بممارسة فعلية للوظيفة التنفيذية التي تتضمن تطبيق القانون على الحالات الفردية او الخاصة، وبناء على ما يتمتع به الوزير من السلطة الرئاسية المخولة له ومن خلال هذه السلطة له حق اصدار التعليمات الملزمة والتي تستوجب الطاعة من قبل المسؤولين في وزارته، والتي تعلو على الاوامر والتعليمات الرئاسية الاخرى.

٢-التعليمات:

الفقهاء لم يتفقوا على إعطاء تعريفا محددا لها أي للتعليمات، فمنهم من أنكر عليها صفتها القانونية واعتبر التعليمات من قبيل الأعمال المادية، وتعليهم لهذه القول هو أن واجب الطاعة المفروضة على المرؤوسين تجاه التعليمات لم يتم العقاب عليه بجزاء يكفل احترامه، وإنما جاء العقاب عليه بصورة غير مباشرة من خلال العقوبات الانضباطية، ولكن لا يجوز الاحتجاج بهذه القول لان مخالفة التعليمات ينتج عنها التهديد والمساس بالمركز الشخصي للمرؤوس ويرون هذا كاف لإعطاء طابع العمل القانوني للتعليمات، كما أن الأخير تخاطب وتلزم الموظفين فقط بناء على واجب الطاعة المفروضة على الموظف ولا اثر لها قبل الأفراد أي لا يخاطبهم، وذلك لعدم وجود سلطة رئاسية بين الأفراد ومن يوجه هذه التعليمات^(٣)، كمبدأ عام أن التعليمات لا تخاطب الأفراد وذلك لانعدام التبعية الرئاسية بين الإدارة والأفراد، هذا من الناحية الرسمية، إلا أنها من الناحية الواقعية تؤثر على الأفراد وتخاطبهم، وعلى سبيل المثال إصدار تعليمات رئاسية بتفتيش حقائب الداخلين من الجمهور، وعلى الرغم أن هذه التعليمات

ويرى ان علاج تلك الحالات يكمن في توضيح الاختصاصات والتنسيق المستمر بين الادارات المحلية وجهات دراسة سلطات التأديب.

(١) الدكتور مازن ليلو راضي، المصدر السابق، ص ٧٠.

(٢) الدكتور عاشور سليمان شوايل، المصدر السابق، ص ٤٨-٤٩، المحكمة الادارية العليا، في الطعن رقم ٦٧٤، السنة ١٢ قضائية، جلسة ١٩٦٧/٩/٢م، السنة ١٢٢، ص ١٢٣.

(٣) الدكتور مازن ليلو راضي، المصدر السابق، ص ٧٠-٧١.

موجهه إلى الموظفين لتنفيذها ولكنها تخاطب الأفراد في المقام الأول لأنها تتعلق بهم وتؤثر على حقوقهم^(١).

وبصورة عامة يمكن تعريف التعليمات على أنها " الأوامر التي يوجهها الرئيس إلى مرؤوسيه في مجال الوظيفة العامة والتي تهدف إلى حسن أداء المرؤوسين لأعمالهم".

والفهاء قسموا التعليمات على أربعة أنواع منها:

١- تعليمات شارحة ٢- تعليمات أمرة ٣- تعليمات ناصحة ٤- تعليمات مقررّة ومؤكدة.

وتختلف الصفة الأمرة للتعليمات في كل نوع من هذه الأنواع من التعليمات، وتكتسب قو الإلزام فيها وذلك بتوافر شرطان الشرط الأول: هو وجود علاقة الرئاسية بين الرئيس والمرؤوس والشرط الثاني: هو ثبوت قصد الرئيس في إصدار أمر ملزم، ويمكن معرفة قصد الرئيس الإداري في توجيه هذا الأمر الملزم من طبيعة الأمر نفسه، وما عدا ذلك فإن التعليمات تكون فقط دعوة إلى سلوك سبيل معين في العمل، فلتعليمات تكون أم شارحة أو ناصحة أو مقررّة ومؤكدة.

٣- المنشورات:

تتفق المنشورات مع التعليمات على أن كليهما تعتبران أوامر صادرة من الرؤساء إلى المرؤوسين، وهذا يعني أن المنشورات مثل التعليمات تتمتع بصفة إلزامية اتجاه المرؤوسين بناء على واجب طاعة المرؤوس لرئيسه الإداري وكما لا إثر لها قبل الأفراد، ومع ذلك تختلف المنشورات عن التعليمات كون المنشورات أكثر عمومية عنها، ذلك لأن المنشورات توجه بصورة عامة إلى فئة من الموظفين في حين أن التعليمات توجه بصفة فردية إلى موظف معين، والمنشورات فقط تكون أوامر خطية، بينما التعليمات قد تكون خطية أو شفوية.

وهناك نوعين من المنشورات: ١- منشورات تفسيرية ٢- منشورات لائحة أو تنظيمية.

المنشورات التفسيرية عملها فقط تفسير النصوص التشريعية دون الإضافة إليها أو نسخها، وبالإمكان إلغاء المنشورات التفسيرية بقرار إداري دون أن يكون وجها من أوجه عدم المشروعية، أما بالنسبة لعمل المنشورات اللائحية أو التنظيمية فأنها تقوم بما تضيف إلى النصوص التشريعية ما يكملها ويعدل فيها أو يلغيها، والمنشورات اللائحية أو التنظيمية تعد بمثابة قرارات إدارية يقبل الطعن فيها بإلغاء، ويترك تقدير أمر المنشور أن كان المنشور تفسيريا أو لائحية لسلطة القضاء.

٤- مذكرات الخدمة أو ملاحظات الرؤساء:

وتعرف بأنها "الملاحظات المكتوبة التي يوجهها الرؤساء إلى مرؤوسيه وتتلّص بحسن أدائهم لا عمالهم وتقويم سلوكهم في غير ما يتعلّق بالتأديب"، الملاحظات المكتوبة تستخدمها الرؤساء في العمل لتنبيه الموظفين على ما يقع منهم من أخطاء دون اللجوء إلى توقيع العقوبات الانضباطية عليهم، الملاحظات أيضا لا إثر لها قبل الأفراد، والملاحظات تعتبر تقديرية يترك أمر توجيهها للرؤساء وأنهم يعتقدون استخدام هذه الوسيلة بالنسبة لبعض الموظفين يكون انفع من اللجوء لفرض العقوبات الانضباطية عليهم، وخاصة على الموظفين الجدد في العمل أو على الموظفين اللذين يكون أخطاءهم عن استهتار، وهذه الملاحظات يعتبره مجلس الدولة الفرنسي من قبيل الإجراءات الداخلية الغير قابل للطعن، ولكن في العراق لا تعتبر هذه الملاحظات من قبيل الإجراءات الداخلية، لأن المادة الثامنة: أولا من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم "١٤" لسنة ١٩٩١ المعدل رقم "٥" لسنة ٢٠٠٨

اعتبرت لفت النظر^(٢)، من قبيل العقوبات الانضباطية، وكان الأحسن على المشرع العراقي لو اعتبرت لفت النظر من قبيل الإجراءات الداخلية التي تكفل سير المرافق العام بانتظام وذلك من خلال توجيه الرؤساء للمرؤوس يهم وحثهم في العمل بعيدا عن توقيع العقاب عليهم، ولا سيما أن بعض المخالفات المرتكبة من قبل الموظفين وخاصة الجدد منهم من البساطة فيها لا تستلزم توقيع العقاب عليه وإنما تكفيهم توجيههم لحمل السلوك الصحيح في العمل الوظيفي^(٣).

(١) الدكتور عاصم احمد عجيلة، المصدر السابق، ص ١٤٣.

(٢) لفت النظر "ويكون بأشعار الموظف تحريريا بالمخالفة التي ارتكبها وتوجيه لتحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع او الزيادة مدة ثلاثة أشهر".

(٣) الدكتور مازن ليلو راضي، المصدر السابق، ص ٧٢-٧٤.

٥- الأعمال الداخلية ذات النماذج:

تقوم السلطة الرئاسية في سبيل قيامها بواجباتها بشكل أفضل، ولقيام الموظفين بحسن أداء الأعمال المنوطة بهم، بأعداد نماذج لقراراته أو تصرفات إدارية ليتبعها الموظفون في بعض التصرفات والأعمال التي يباشرونها، مثل تنظيم لوائح نموذجية على شكل استمارات أو عقود، وبعض الأنظمة الأخرى قد تحتاجها الإدارة في العمل، وقد يكون إتباع هذه الأعمال النموذجية إلزاميا أو اختياريا تبعا للقوة التي تضفيها الإدارة عليها، وكما قد تستخدم هذه الأعمال النموذجية بالنسبة لعلاقات السلطة الرئاسية وعلاقات الوصاية الإدارية، وقد انتشر الأخذ بهذه النماذج في العصر الحديث في علاقة السلطات الرئاسية بمرؤوسيه، و يعتبر هذه النوع من الأعمال الرئاسية من الملامح الرئيسية لتطور العلاقات الرئاسية في الإدارة المعاصرة^(١).

"وفي العراق تنهض الأعمال النموذجية بجانب كبير من العمل في الإدارات خاصة فيما يتعلق بنماذج العلاوات وطلبات الأجازات والترقيات الوظيفية"^(٢).

شروط الأمر الرئاسي محل الطاعة "التنفيذ"

الأمر الرئاسي لكي تكون صالحا لتنفيذه من قبل المرؤوسين، يستوجب توافر شروط معينة فيه، وعلى المرؤوس التحقق من وجود هذه الشروط ليكون تنفيذه للأمر قانونيا وهذه الشروط هي كالآتي:

١- وضوح الأمر:

من أجل قيام الموظف بتنفيذ أمر الرئيس الإداري يجب أن يكون الأمر واضحا لا لبس فيه، أي أن لا يكون في الأمر غموضا ويكون محلا للشك والتأويل بحيث يكون صعب على المرؤوس فهمه وإدراكه، لأنها وضعت أساسا للتعبير النصوص الغامضة، مما يسمح للمرؤوس يتخذ من الأمر ذريعة لعدم إطاعة الرؤساء، بل لا بد أن يكون الأمر سهلا على المرؤوس ومتناسبا مع درجة ثقافته وخبرته، ووضوح الأمر لا يقتصر فهمه على المرؤوس فقط، بل يجب على الرئيس الإداري أيضا أن يكون على معرفة تامة بالأمر، وذلك لتجنبه الوقوع في الحرج أمام مرؤوسيه، والقصد من وضوح الأمر أن يكون محددا من حيث الطبيعة والهدف ووقت الإنجاز، مما يقع على عاتق الرئيس الأخذ بنظر الاعتبار الاعتبارات الشخصية التي يتمتع بها مرؤوسه والتي قد تؤثر على تنفيذ الأمر.

٢- اختصاص طرفي الأمر: "اختصاص الرئيس والمرؤوس بالأمر"

أ- اختصاص الرئيس بإصدار الأوامر: أن يكون الرئيس الإداري مختصا بإصدار الأمر، بمعنى أن يكون مخولا قانونا بإصداره وذلك وفقا للقوانين والأنظمة والتعليمات والأوامر الرئاسية العليا، وكما يجب أن يكون الأمر صادرا من قبل رئيس مباشر للمرؤوس في نفس الوزارة أو الإدارة، وفي هذا المجال فإن مبادئ الإدارة العامة تفرض على المرؤوس بتلقي الأوامر من جهة واحدة، فإذا تعدد الجهات بإصدار الأوامر للمرؤوس يكون الأخير في حيرة وتردد من أمره ويؤدي إلى احتمال التعارض بين الأوامر، إلا أن هذه القاعدة لا تجد الاحترام دائما^(٣)، وليس شرطاً أن يكون من قام بإصدار الأمر أو بتوجيه الأمر أعلى وظيفة أو درجة ممن صدر إليه الأمر أو في نفس الدرجة ولكنه أقدم منه بل من الجائز أن يكون موجه الأمر أقل درجة ممن صدر إليه الأمر، إذا كان القانون يسمح له بإصدار هذه الأوامر وفقا للقواعد القانونية، مثل حالة قيام الرئيس الأعلى في الدائرة بتفويض أحد مرؤوسيه وإعطاء صلاحية إصدار الأوامر، ويمتلك المرؤوس بموجب هذه السلطة توجيه الأوامر في مواجهة من يعلوه أو يقل عنه مرتبة في السلم الإداري، فمناط الأمر، هو التبعية الرئاسية.

ب- اختصاص المرؤوس بتنفيذ الأمر: لكي يقوم المرؤوس بتنفيذ أمر رئيسه الواجب عليه وفق واجب الطاعة لا بد أن يدخل الأمر في اختصاصه، وإذا لم يكون كذلك فإن للمرؤوس له أن يتجاهل الأمر الصادر إليه، كما لو كان الأمر غير متعلق بوظيفة المرؤوس أو أنه لا يتلاءم مع نشاط المرفق وأهدافه، وللمرؤوس أيضا تجاهل الأمر وعدم تنفيذه إذا كان يتعلق بحياته الخاصة، وتقدير ما إذا كان المرؤوس مختصا بالأمر يقع ضمن سلطة القاضي المختص في المقام الأول ويجب عدم التوسع فيه لأن فيها إهدار

(١) الدكتور عاصم احمد عجيلة، المصدر السابق، ص ١٤٨.

(٢) الدكتور مازن ليلو راضي، المصدر السابق، ص ٧٥.

(٣) الدكتور محمد مختار محمد عثمان، المصدر السابق، ص ٩٨.

لواجب الطاعة، وأيضاً لمعرفة مدى اختصاص المرؤوس بالأمر الموجهة إليه لتنفيذه يستعان بمطابقة الأمر بالأوامر والتعليمات الرئاسية التي سبق أن أصدرت إلى المرؤوسين في نفس المجال.

٣- أن لا يكون الأمر تعسفياً: من أجل حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد للرئيس الإداري أن توجه مرؤوسيه بالطريقة التي يراه مناسبة وفق القوانين والأنظمة والتعليمات، وأي خروج من قبل الرئيس عن هذه الأهداف كإقحام المرؤوسين في أعمال تتجاوز طاقاتهم الوظيفية يعتبر مشوباً بعيب التعسف، وكما أن الغرض من إعطاء الرئيس السلطة الرئاسية الكاملة هو من أجل تحقيق الهدف المنشود منه وهو تحقيق المصلحة العامة، فإذا ما قام الرئيس واستعمل سلطة وتعسف بها متخطياً الغاية والهدف منه فإنه يستوجب محاسبته قانونياً ومادياً.

ويعتبر من قبيل التعسف مثلاً أن يأمر الرئيس مرؤوسيه بأعمال تفوق قدراتهم البدنية والعقلية وذلك ما يعجزهم عن تنفيذها، وتقدير أمر التعسف يكون ضمن صلاحية محكمة الموضوع.

٤- أن يكون الأمر في استطاعة المرؤوس: لكي تكون الأمر الموجه إلى المرؤوس قابلاً لتنفيذ، يشترط في الأمر أن تكون في استطاعة المرؤوس في ظل ظروفه الشخصية والعلمية، وإلا فقدت الأوامر الرئاسية فاعليتها^(١)، وكما يقول المثل "إذا أردت أن تطاع فأمر بما هو مستطاع"، فإذا تم تكليف المرؤوس بأمر خارج عن طاقة وقدرته فإنه يعتبر من قبيل العبث وإضاعة الوقت والجهد، والنتيجة تؤدي إلى رفض الأمر وعدم الامتثال للإطاعة من قبل المرؤوس وما في هذا من اهانة للرئيس وإحباط للمرؤوس، ومثال على هذه الأوامر كما لو أمر رئيس أحد مرؤوسيه بحضور اجتماع انتهى موعده قبل ساعات، أو أن يكلف الرئيس موظف حسابات بوضع رسم هندسي لمصنع ما^(٢)، أو الأمر الموجه من الرئيس المختص في مرفق التليفونات إلى أحد الموظفين باتخاذ الإجراءات اللازمة لتركيب جهاز تليفوني لأحدى الأفراد، الشرط أن تكون في استطاعة ذلك الموظف القيام بتنفيذ تلك الأمر أي أن تتوافر لدى تلك الموظف إمكانية القيام بهذا العمل من الناحية الفنية والمادية وذلك بتوافر السعة في الخطوط التليفونية ووجود الأجهزة التي يتم بها الاتصال^(٣)، ويجوز للمرؤوس تجاهل وعدم إطاعة هذه النوع من الأوامر، ولكن لا يجوز للمرؤوس الامتناع عن تنفيذ أمر صادر إليه بسبب عدم ملائمة مكان المخصص للعمل، ولتقدير الأمر ما إذا كان مستطاعاً يتبع القضاء معيار الموظف الجدي في ظل ظروفه الشخصية البدنية والعلمية للمرؤوس الذي توجه إليه الأمر، فيعفى المرؤوس من المسؤولية إذا تعذر على هذا التنفيذ، أما إذا حدث العكس فإنه سيعاقب انضباطياً نتيجة الإخلال بواجب بالطاعة.

٥- أن لا يكون الأمر يتضمن ارتكاب جريمة: أي لا يجوز للرئيس الإداري توجيه أحد مرؤوسيه بارتكاب جريمة، ولا يجوز أيضاً للمرؤوس تنفيذ أمر يعلم أن تنفيذه ينطوي على جريمة، وليس للمرؤوس الدفع بجهلة بالقانون في هذا الموضوع، وهذا ما نص عليه المادة ٣٧ من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ وتعديلاته على أن "ليس لأحد أن يحتج بجهلة بأحكام هذا القانون أو أي قانون عقابي آخر ما لم يكن قد تعذر علمه بالقانون الذي يعاقب على الجريمة بسبب قوة قاهرة" ومن الواجب على المرؤوس عدم تنفيذ الأمر الذي ينطوي على ارتكاب الجريمة معاقباً عليها قانوناً وإلا تعرض للمسؤولية التأديبية أو الجنائية، ولا يعصمه الدفع بأنه كان حسن النية في تنفيذ الأمر، إلا أن المشرع العراقي استثناء يعفي المرؤوس من المسؤولية في حالة توافر شروط معينة كما جاء في المادة ٤٠ من قانون العقوبات العراقي سوف نتطرق إليه في المبحث الثالث من هذا الفصل.

من الالتزامات الإيجابية الهامة التي يقع على عاتق المرؤوس الالتزام بها هو تنفيذ ما يوجه إليه من أوامر بدقة وأمانة، وذلك حسبما تقرره القوانين والأنظمة والتعليمات، وهو ما نص عليه المادة "٤" ثالثاً من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في العراق كما أشرنا إليه سابقاً.

ومعنى هذه الواجب هو يجب على المرؤوس إطاعة القواعد والأحكام المنصوص عليها في ظل التشريعات النافذة في الدولة، وعلى المرؤوس أن يتجنب مخالفة التعليمات أو التوجيهات الموجهة إليه من

(١) الدكتور عاصم احمد عجيلة، المصدر السابق، ص ٦٥.

(٢) الدكتور مازن ليلو راضي، المصدر السابق، ص ٧٨.

(٣) الدكتور عاصم احمد عجيلة، المصدر السابق، ص ٦٥.

الرؤساء في شكل منشورات أو كتب دورية لبيان واجبات الموظفين وكيفية أدائها، أو أن يمتنع عن وضعها موضع التنفيذ^(١).

وأن الالتزام المرؤوس لأوامر الرؤساء يجب أن ينصب على الخضوع للأوامر والتعليمات الصادرة إليه وتنفيذها، كما سبق القول إلا أنه لا يجوز له أن يتجاوز مضمونها، أو يحيدوا عن الغرض الذي من أجله شرعت، أو دون الخروج على نصه أو مخالفة فحواه، فالامتثال بالطاعة يجب أن يكون في المقام الأول عند المرؤوس وعليه أن يتصدر على كل اعتبار آخر كمبدأ عام، وبالنسبة لصور الامتثال نلاحظ أنها عديدة ومتنوعة، ومن ذلك ما يتعلق القيام بعمل، والعمل المفروض على المرؤوس فهو طاعة قد يكون تكليفه بعمل قانوني أو بعمل ذات طبيعة إدارية أو مادية أو عمل فني، أو ربما تكون صورة الامتثال للأمر خليطاً من ذلك، أو ربما تكون الامتثال التقيد بسلوك معين يجبر الموظف احترامه سواء كان سلوكاً إيجابياً أو موقفاً سلبياً، وبشكل عام أن الامتثال والطاعة تختلف من بلد إلى بلد آخر وليس لها حصر ومتنوعة حسب نشاط كل إدارة والغرض العام لكل مرفق والسياسات الخاصة لكل وزارة، ومن جهة أخرى فإن للعرف الإداري ربما يكون له دور في تحديد عملية الامتثال للطاعة، كما تجري عليه العمل في الإدارة بشكل معهود ومشهود كما سبق القول، ومن صور الامتثال الذي يحتوي على القيام بعمل فني عمل الموظفين اللذين يعهد إليهم بأعمال ذات طبيعة تعتمد على الفكر وتطبيق المعارف والعلوم كالمهندس والمحاسب على سبيل المثال، ومن صور الالتزام بعمل قانوني مثل الموظف الذي ينوب عن الإدارة في تحرير عقد أو إجراء صفقة ما، ومثال الأعمال الإدارية إجراء القيد في السجلات المتنوعة للبيانات والمعلومات، ومن صور الأعمال المادية مثل نقل الأوراق والمستندات بين فروع الإدارة، وهناك أيضاً الامتثال للسلوكيات محددة مثل التزام العسكري بارتداء الزي الرسمي مظهر السلطة العامة^(٢).

أن الهدف من الأوامر التي يصدرها الرؤساء الإداريين في العمل هو بغية تحقيق الصالح العام، ويجب تجردها من الباعث الشخصي، فعلى الرئيس الإداري عندما يقوم بإصدار الأوامر في العمل إلى مرؤوسيه يجب عليه أن يتجرد من البواعث الشخصية، فليس له أن يقوم بتوجيه أمر أو عمل الهدف منه هو لإشباع أهوائه الذاتية، أو أن يكون القصد من الأمر لتحقيق منفعة شخصية له أو لغيره، على حساب الوظيفة العامة، وعليه أيضاً عند إصدار الأوامر على مرؤوسيه أن يعدل في معاملتهم، فلا يفضل بعضهم على بعض^(٣)، وهو ما نص عليه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام بالنص عليه في فقرة "تاسعا" من المادة "٤" منه على الموظف "الامتناع عن استغلال الوظيفة لتحقيق منفعة أو ربح شخصي له أو لغيره".

فالامتثال لأوامر الرؤساء يتطلب من المرؤوسين التقاضي في أداء العمل وعدم التسويف، ذلك لأن انجاز العمل المطلوب من الموظف هو المقصد الأول من توظيفه، فضلاً عن ذلك يكون من أسباب وفرة رزقه والحصول على لقمة عيشه، فينبغي على الموظف أن يرتب أعماله وأوقاته على مدار السنة في جدول أو جداول، لما في المماثلة من ضرر يقع على الجميع ويتنافى مع الإخلاص في العمل^(٤)، بل على المرؤوس أن ينفذ الأمر الموجهة إليه من رئيسه، فور الأخبار به ولا يجوز له الطعن بقرار متعلق بتنظيم الإدارة التي يعمل فيها، فمن صلاحية الرئيس الإداري وحده توزيع العمل على مرؤوسيه في الإدارة، وعليه على المرؤوس أن يقوم بتنفيذ ما يعهد به إليه رئيسه، وينفذ ذلك العمل دون تعقيب منه على مدى ملائمة العمل المذكور أو مناسبة وإذا جاز للمرؤوس أن يعترض على نوع العمل المكلف به، فبلا شك أن هذا الاعتراض يكون خاضع لمحض تقدير الإدارة، وطالما لم تستجيب الإدارة على الاعتراض المقدم من جانب المرؤوس، فعلى الأخير تنفيذ ما تم تكليفه به والذي أصرت الجهة الإدارية بتنفيذها، كما لا يجوز للعامل الامتناع عن تنفيذ الأمر بسبب عدم ملائمة المكان المخصص لعمله، أو عجزه عن تنفيذ

(١) الدكتور سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الجزء الأول-طبعة ١٩٩٦، ص ٣٥٩.

(٢) الدكتور عاصم أحمد عجيله، المصدر السابق، ص ٦١-٦٣.

(٣) الدكتور عبد الوهاب البنداري، الجرائم التأديبية والجنائية، ١٩٧٠-١٩٧١، الطبعة العالية ١٦-١٧ شارع ضريح سعد- القاهرة، ص ١٧٩.

(٤) سلسلة المعايير الأخلاقية للمهن والأعمال، التزام الموظف، مؤسسة التزام للمعايير الأخلاقية-دبي-الامارات العربية المتحدة، الطبعة الأولى ٢٠٠٩م، ص ٥٦.

الأمر الموكل إليه، لأنه إذا ترك الأمر للمروءوس لكي يختار ما يشاء من العمل الذي يرغبه أو يختار ما تروق له من المناطق، ويمتنع ما يستصعب عليه القيام به أو ما لا تهواه نفسه، فالنتيجة تكون الإخلال بالجهاز الإداري وتعرض المصلحة العامة للخطر.

ولا يمكن القبول من المروءوس أن يمتنع عن تنفيذ الأمر أو يتراخى فيها حتى يرد في تظلمه، ولا ينفع للمروءوس بشيء إذا قام بإرسال كتابا إلى رئيسه الإداري ويؤكد استعدادة بتنفيذه قرار النقل ولكن بشرط أن يتم نقله إلى جهة أخرى غير الجهة التي حددته الإدارة، أو معلقا تنفيذ النقل على إعادة النظر في طلبه، فلا بد على المروءوس أن يقوم بعمل إيجابي من جانبه لتنفيذ النقل، وإذا اتخذ موقفا سلبيا من قرار النقل فإنه يعرض نفسه لارتكاب مخالفة إدارية^(١).

طالما كان المروءوس ملزما بتنفيذ الأوامر الصادر إليه من رئيسه التي تستوجب الطاعة، السؤال هو هل على المروءوس إطاعة تلك الأوامر بشكل مطلق؟

إذا كانت القوانين تلزم الموظفين بإطاعة أوامر الرؤساء الإداريين، فإن الطاعة الواجبة على المروءوس لرئيسه لا يقصد بها الطاعة المطلقة العمياء التي يكون فيها المروءوس ظلا لرئيسه الأعلى أو التي تمنع المروءوس من ممارسة حقوقه، وإنما تكون طاعة نسبية القصد منها الطاعة اللازمة لانضباط المرفق وحسن سيره وانتظامه وكذلك الاحترام المتبادل بين الرئيس والمروءوس، فالقانون اوجب على المروءوس بطاعة الرئيس طالما كانت الأوامر الموجهة إليه وفق القوانين والتشريعات النافذة أو المعمول بها، ولكن يثور الخلاف هنا إلى أي مدى يتقيد المروءوس بتنفيذ الأوامر الصادرة إليه من رؤسائه إذا كانت غير مشروعة، إذا كان المبدأ العام هو طاعة المروءوس لتنفيذ أوامر رئيسه الإداري هل يلتزم المروءوس هنا بالطاعة المطلقة حتى أن كانت الأوامر غير مشروعة؟ أم يمتنع عنها وذلك لمخالفتها لمبدأ المشروعية؟ أم يقوم بتنفيذ الأمر المخالف وذلك بعد تنبيه الرئيس كتابيا بعدم مشروعية الأمر الصادر إليه حتى تنتفي عنه المسؤولية؟ سوف نتطرق عليه بشيء من التفصيل في المبحث الثاني من هذا الفصل.

نلاحظ أن الامتثال للطاعة الرؤساء تختلف من الوظائف المدنية إلى الوظائف العسكرية، وذلك لاختلاف طبيعة العمل العسكري عن العمل المدني، ففي الأخير تكون فرصة المروءوس فيها اكبر لبحث وتمحيص الأمر الموجه إليه ومدى مطابقة مع القوانين والتشريعات النافذة بعكس الموظف العسكري الذي يتطلب عمله تنفيذ ما توجه إليه من الأوامر فوراً وبدون مناقشة، فللنظام العسكري طبيعة خاصة تخرج عن دائرة الأنظمة الأخرى لأن الضبط والربط يعتبر أساس العمل في مجال الوظيفة العسكرية، لذلك يتطلب هذا النظام من المروءوس التشدد في الطاعة اتجاه الرؤساء، حتى أن الالتزام للأمر في الوظيفة العسكرية قد يعرض حياة الموظف العسكري للخطر، وذلك بعكس الوظيفة المدنية التي يستطيع فيها المروءوس العمل فيها بروية وتآني وممارسة اختصاصات محددة، ففي نطاق الوظيفة العامة وخاصة في المجال المدني إذا كان الالتزام المروءوس بتنفيذ أوامر رئيسه الإداري يعتبر من العوامل المهمة في استمرارية حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، فإن في المجال العسكري أيضا يعتبر التزام الجندي لأوامر رؤسائه غاية في ذاته، فالمروءوس في المجال الوظيفة المدنية بعد إنهاء الدوام الرسمي يستعيد حريته كمواطن عادي، بينما في المجال العسكري يكون الأمر عكسا تماما فالموظف العسكري يستمر في الخدمة في الليل والنهار، وحتى في الأوقات التي يكون في البيت لا يتمتع بالحرية التامة كما هو عليها الموظف المدني، وكذلك داخل الوظيفة المدنية يختلف الالتزام بالأمر حسب لموقع الموظف ومكانته في السلم الوظيفي، فبالنسبة للوظائف العليا فإن الاستشارة مثلا تأخذ شكل التمهيد قبل اتخاذ القرار، أما في درجات الوظيفة الدنيا كلما قلت حجم الموظف ودنت درجته الوظيفة أدى ذلك إلى زيادة انقياد المروءوس والتصدع لأوامر رؤسائه في العمل، إلا أن هذا الامتثال للطاعة يجب لا ينال من حرية المروءوس الشخصية ولا يجعله فريسة في يد رئيسه الإداري يستغله كما يشاء، بل يجب أن تكون العلاقة بين الرئيس والمروءوس في حدود معقولة لا تتجاوزها^(٢).

(١) الدكتور عبد الوهاب البنداري المصدر السابق، ص ١٧٥-١٧٦.

(٢) الدكتور محمد عبد الحميد ابو زيد، المصدر السابق، ص ٦٧-٦٨.

والالتزام لأمر الرئيس الإداري يتطلب من المرؤوس بأن يكون مخلصا في عمله، ومتحملا بمكارم الأخلاق وعظيم الشمائل والصفات النبيلة، وأن يبذل الوفاء الكامل وإخلاص النية في الأداء في طاعته لأوامر رؤسائه^(١)، والإخلاص لا يعني الطاعة العمياء في الأداء أن يكون تنفيذ تعليمات الرؤساء بغير تفكير من جانبه أو تقدير^(٢)، وإنما الإخلاص: هو الباعث الأساسي الذي يدفع المرء للعمل وإتقانه^(٣). وكذلك الامتثال لأوامر الرئيس الإداري يتطلب من المرؤوس إجلاء نفسه من وسوسه الشيطان وآفات النفاق والتظاهر وفي ذلك يقول الرسول صلى الله عليه وسلم بقوله الشريف "إنما الأعمال بالنيات وإنما لكل امرئ ما نوى، فمن كانت هجرته إلى الله والرسول فهجرته إلى الله ورسوله، ومن كانت هجرته إلى دنيا يصيبها أو امرأة ينكحها فهجرته إلى ما هاجر إليه".

وعندما يقوم المرؤوس بتنفيذ العمل المكلف به أو تنفيذ الأوامر الموجه إليه من رؤسائه عليه أن يعرف أن الله يراقبه في أداء عمله ومدى إخلاصه فيه، وأن لا يتراخى عن تحقيق أهداف المرجوة من العمل المسند إليه، وعلى الدوام يشعر بأهمية العمل الذي يؤديه، وأن يكون حريصا على عدم إضاعة الوقت والجهد.

فلا يتذمر من كثرة العمل ويبيدي استعدادا للعمل لوقت إضافي إذا طلب منه ذلك، وأن يداوم على الإخلاص والتعاون مع زملائه والتفاهم مع رؤسائه وينبغي أن لا يبيدي انزعاجه أن عبر المديرون عن عدم رضاهم عن أدائه بل عليه أن يغير أسلوبه ويحاول أن ينسق بين جهوده وجهود رئيسه الأمر الذي يؤدي إلى نتائج أفضل من حيث السلامة في اتخاذ القرار وكذلك الزيادة في الإنتاج وتعتبر هذا من شذائد الصبر على الطاعة والالتزام لأوامر الرؤساء^(٤).

ويعتبر مباشرة أعمال الوظيفة العامة كمبدأ عام، هو التزام شخصي يباشره الموظف بنفسه، حيث نص الفقرة "١" من المادة "٤" من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام على قيام الموظف "أداء أعمال وظيفته بنفسه بأمانه وشعور بالمسؤولية"، وبمعنى أنه لا يجوز له أن يعهد بالعمل الذي يكلفه به الرؤساء إلى غيره من زملائه في العمل، ما لم يأذن بذلك الرئيس المختص، وإنما عليه القيام بالعمل المنوط به من قبل رؤسائه في العمل دون تعقيب منه على مدى ملائمة هذا العمل لإمكانياته وقدراته وذلك لان اختياره لشغل الوظيفة العامة تم على أساس لياقة وقدرة على انجاز الأعمال التي تنوط به، أي بمعنى أن جهة الإدارة عند اختيارها له راعت أن تكون قدرته ومؤهلاته تسمح له أن ينجز مهام الوظيفة المسندة إليه.

وسبق أن قلنا بأن توزيع العمل وتقسيمه على الموظفين هو من صميم اختصاص الرئيس الإداري، وإذا ما أراد الموظف تغيير العمل المنوط به، وأن ينتقل إلى عمل آخر فله أن يتقدم بذلك بطلب إلى الإدارة الذي ينتمي إليه، فلإدارة في هذه الحالة صلاحية النظر في طلبه وفقا لسلطة التقديرية، وعلى المرؤوس أن يستمر في التزام بتنفيذ الأعمال التي يعهد إليه لحين البت في طلبه من قبل الإدارة، ويترتب على ذلك ضرورة قيام المرؤوس بتنفيذ الأمر بنفسه، ولا يوكله إلى غيره، أو يحل محله أحد آخر بدل عنه، أو يقوم بتفويض اختصاصاته إلى موظف آخر، ما لوجود نص قانوني يسمح له بذلك^(٥).

فلكل موظف اختصاص محدد ويتم تحديد الاختصاص له بموجب القوانين واللوائح والقرارات الداخلية، وهذا ما يعرف بالاختصاص الشخصي أي بمعنى أن الموظف يجب أن يقوم به بنفسه، ولا يجوز له أن يوكله لغيره أو أن يتنازل عنه إلى الغير، إلا في الحدود المسموح به قانونا^(٦).

في حالة وجود النص القانوني التي يسمح بالتفويض يجوز للموظف أن يفوض غيره في ممارسة جزء من اختصاصاته الغير مفوضة من قبل، ولكن يجب أن يستند التفويض إلى نص يكون في نفس مرتبة النص المحدد للاختصاص وهذا ما تعرف بتوازي الاختصاص^(٧).

(١) سلسلة المعايير الاخلاقية للمهن والاعمال، المصدر السابق، ص ٣٤.

(٢) الدكتور عاصم احمد عجيلة، المصدر السابق، ص ٦٩.

(٣) سلسلة المعايير الاخلاقية للمهن والاعمال، المصدر السابق، ص ٣٤.

(٤) الدكتور محمد عبد الحميد ابو زيد، المصدر السابق، ص ٦٩-٧٠.

(٥) الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق، ص ١٧٨-١٧٩.

(٦) الدكتور انس جعفر، الوظيفة العامة، ٢٠٠٧، دار النهضة العربية-القاهرة، ص ٢٠٩.

(٧) الدكتور محمد عبد الحميد ابو زيد، المصدر السابق، ص ٧٤-٧٥.

"تتدرج الهيئات الرئاسية فيما بينها تدرجا هرميا، وهذا التدرج يقابله تدرج في القرارات التي تصدر عن الرؤساء"^(١).

فالقرارات الإدارية الصادرة ليست كلها في نفس الدرجة، فهناك قرارات تصدر من سلطات عليا ويليهها قرارات تصدر من سلطات أقل مرتبة منها، الأمر الذي يترتب عليه تفاوت القوة الإلزامية لقراراتهم، فتأخذ تلك القرارات درجة السلطة التي أصدرتها، فمثلا القرار الوزاري أعلى درجة من قرار وكيل الوزارة، وقرار وكيل الوزارة أعلى درجة من قرار المحافظ، وهذا يعني بأن على المرؤوسين الالتزام بالأوامر الرئاسية ذات القيمة القانونية الأعلى والتي تصدرها الرئيس الإداري الأعلى. وتفضيلها على الأوامر الموجه من الرئيس الأدنى، مثلا الأوامر التي تصدرها الوزير أولى بالالتزام بها من المرؤوسين من تلك الأوامر التي يصدرها وكيل الوزارة.

إلا أنه من الأفضل على الرؤساء الأعلى في الإدارات العامة عدم تخطي المرؤوسين المباشرين، وكذلك ومن المستحسن أيضا على الرؤساء أن يسيروا على مبدأ التسلسل القيادية، وذلك منعا من تجنب الأخطاء والارتباك في العمل في حالة تعارض أوامر الرئيس والمرؤوس مع التنظيمات التي تكون قد سنها الرئيس المباشر لتنظيم شؤون العمل.

ويعتبر هذه الإجراءات استثنائي فإذا ما أقدم الرئيس الأعلى على هذه العمل وتخطى مرؤوسيه المباشرين، فعلى الرئيس الأعلى أن يخبر المرؤوسين المباشرين في أسرع وقت ممكن بما صدر منه من قرارات، حتى يمكنهم من تدارك الموقف وتلافى الإحراج، ومبدأ التدرج يقتضي أيضا أن يتم تقديم طلبات المرؤوس من خلال رئيسه المباشر، فليس للمرؤوس تجاوز الرؤساء المباشرين والالتجاء إلى الرؤساء الأعلى فإن أقدم المرؤوس على هذه الخطوة فإنه يعتبر قد ارتكب مخالفة انضباطية يستوجب العقاب عليه. إلا أن هناك استثناء على هذه المبدأ أي مبدأ تسلسل القيادة، حيث أنه يجوز للمرؤوس في حالة علمه بالجرائم أو اكتشافها أثناء العمل إخبار السلطات المختصة، دون أن يسلك طريق السلطات الرئاسية^(٢).

المطلب الثاني

الجانب السلبي في تنفيذ أوامر الرئيس

من أجل قيام المرؤوس بالالتزام لأمر الرئيس الإداري بالشكل المطلوب منه على الوجه الأكمل، فإنه عليه أن يبتعد عن كل ما يكون عثرة في سبيل تنفيذ أوامر الرؤساء، فليس للمرؤوسين اتخاذ مواقف متعارضة لأوامر رؤسائهم، بحيث يكشف عن قصدهم في عرقلة تنفيذ تلك الأوامر أو التسويف في تنفيذها، وما في هذه العراقيل والمماطلة من آثار سلبية على حسن سير الجهاز الحكومي بل وتعطيله، فمن جهة يؤدي هذه التعطيل إلى إلحاق إضرار بالغة بأعمال ومصالح الجمهور الأساسية، ومن جهة أخرى يؤدي إلى إضراب بالنظام العام.

فعلى الإدارة أن تقوم باختيار الموظفين الأكفاء من العناصر المشهود لها بالكفاءة وحسن الخلق، وتسخيرهم في خدمة الجهاز الحكومي من أجل العمل على تحقيق الأهداف التي انشأت المرافق العامة من أجلها^(٣).

حيث أن دقة العمل الموظف العمومي تجعله يصل إلى نتائج أكثر فعالية، وأكثر وصفا في تقييمه، من غير تجاوزه للقانون الذي يجعله عرضة لتوقيع العقاب عليه، حيث أبيض له أداء المهام الوظيفية في حدود الصلاحيات التي يسمح بها القانون له^(٤).

وعلى هؤلاء الموظفين العمل بجهد وأن يبذلوا ما في وسعهم عن إيمان كامل وحرية تامة، وعليهم القبول بالتضحيات التي يتطلبها مبدأ حسن سير تلك المرافق العامة بانتظام واطراد، وعليه أن يمتنعوا عن كل عمل من شأنه عرقلة أو تعطيل تنفيذ أوامر رؤسائهم^(٥).

(١) الدكتور عاصم احمد عجيلة، المصدر السابق، ص ٧٠.

(٢) الدكتور محمد عبد الحميد ابو زيد، المصدر السابق، ص ٧٤-٧٧.

(٣) المصدر السابق، ص ٧٨.

(٤) الأستاذ عبيد الله محبوب صالح، المصدر السابق، ص ٢٤.

(٥) الدكتور محمد عبد الحميد او زيد، المصدر السابق، ص ٧٩.

فالموظفون لديهم الكثير من "الكرايب" الإدارية التي قد يلجئون إلى استخدامها عندما يقصدون بها تلك العراقيل التي تشل فاعلية أوامر الرؤساء والتي تنتهي بمجهوداتهم التي بذلت في إصدارها، وأن من أخطر "الكرايب" التي يحملها المرؤوسون هي التي يحملونها في الرأس، حيث تعتبر "كرايب" الأفكار الإدارية أخطر من كرايب الأشياء، وتشير التجارب على أن كثيرا من المرؤوسين يكون فيهم الرغبة في التجاوز على رؤسائهم بشكل أو بآخر، كما لو كان الرئيس دخيلا عليهم، ويتوقف حل هذه الظاهرة كثيرا على ذكاء ولباقة الرئيس وحكمته.

وأي عمل يقوم به المرؤوس يكون من شأنه الابتعاد عن أعين الرقابة الرئاسية، يعتبر تجاوزا خطيرا على الالتزام بواجب الطاعة، ويجعل هذا الإجراء خاضعا لصنوف الرقابة الرئاسية المقرر قانونا، كما وأن القضاء لا يتردد من جانبه بإدانة كل إخلال أو تصرف يقع من قبل المرؤوس يعرقل تنفيذ الأوامر ويشل فاعليتها^(١).

وأن الخروج على واجب الالتزام بإطاعة الرؤساء له صور عديدة والصورة الغالبة لها هي الامتناع عن تنفيذ الأوامر الرئاسية.

يشكل الامتناع الصريح عن تنفيذ الأمر الصادر عن الرئيس المباشر للمرؤوس الصورة الغالبة للخروج على طاعة الرؤساء، وتتمثل باتخاذ المرؤوس موقف الامتناع عن تنفيذ الأمر واتخاذ سلوكا سلبيا ومعيبا تجاهه، والقضاء العراقي أكد أهمية التزام المرؤوسين بأوامر رؤسائهم واعتبر المرؤوس عاصيا في حالة امتناعه عن تنفيذ الأمر الموجه إليه من رئيسه المباشر.

وفي ذلك ذهب مجلس الانضباط العام في العراق إلى أنه "حيث تبين من المحاكمة الجارية أمام المجلس وتدقيق الاضبارة الخاصة بالقضية ظهر للمجلس أن المعارض قد امتنع عن تنفيذ أمر صادر إليه من رئيس واجب الطاعة مخالفا بذلك أحكام الفقرة ٤ من المادة ٤ من قانون انضباط موظفي الدولة وكذلك تجاوزه على هذا المسئول بعبارة نابية مخالفا بذلك الفقرة ج من المادة ٤ من القانون المذكور. فعليه يكون قرار اللجنة المذكور بإدانته انضباطيا صحيحا لثبوت الذنب الانضباطي عليه..."^(٢).

ومن صور عدم تنفيذ أوامر الرئيس الإداري أيضا قيام المرؤوس بترك العمل وعدم تنفيذه، وترك العمل من قبل المرؤوسين قد يتم بشكل فردي أو بشكل جماعي، فترك العمل بالشكل الفردي يعتبر إخلالا بواجب الطاعة، وذلك في حالة قيام المرؤوس بتركه للعمل المعهود إليه من قبل رؤسائه، وهذه الحالة تحدث عندما يتم توزيع الأعمال وإجراء التنقلات في الإدارة، وكما لا يجوز للموظف ترك العمل الذي يعهد إليه من قبل رؤسائه أو الانقطاع عنه حتى لو كان المرؤوس مقدم استقالته طالما الجهة الإدارية لم تقبل استقالته^(٣)، لأن المشرع العراقي جعل قبول استقالة الموظف مرهون بتحقيق شرط المدة وهي ثلاثين يوما من يوم تقديم الاستقالة وهو ما نص علي المادة ٣٥ من قانون الخدمة المدنية بنصه ١- للموظف أن يستقيل من وظيفته بطلب تحريري يقدمه إلى مرجعه المختص. ٢- على المرجع أن يبيت في الاستقالة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوما ويعتبر الموظف منفكا بانتهائها إلا إذا صدر أمر القبول قبل ذلك. ٣- إذا قدم الموظف استقالته وعين فيها موعدا للقبول فيجوز قبولها من تاريخ ذلك الموعد أو قبله^(٤)، أما ترك العمل بصورة جماعية يعتبر إضرابا عن العمل أو المعروفة بالإضراب^(٥).

والإضراب تعرف بأنها "التوقف الجماعي والمؤقت عن العمل يستهدف المضربين منه تلبية مطالبهم المتعلقة بشروط العمل، أو نتيجة منازعات تحدث بينهم وبين أصحاب العمل بنية الرجوع إلى العمل بعد حسمها"، وقد يظهر الإضراب في رفض الموظفين للذهاب إلى العمل أو ثني الموظفين عن العمل، أو محاولة إقناع الآخرين بعدم التعامل مع الرئيس الإداري، وللإضراب صور عديدة منها ما يسمى بإضراب جلوس: كقيام الموظفين باحتلال موقع العمل ورفضهم أداء العمل وتنفيذ الواجب وكما يرفضون الخروج

(١) الدكتور عاصم احمد عجيلة، المصدر السابق، ص ٧١-٧٢.

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

(٣) الدكتور عاصم احمد عجيلة، المصدر السابق، ص ٣٧٣-٣٧٤.

(٤) المادة ٣٥ من قانون الخدمة المدنية العراقي ٢٤ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.

(٥) الدكتور عاصم احمد عجيلة، المصدر السابق، ص ٣٧٣.

من المكان، ومن صورته أيضا ما يسمى بإضراب جزئي أو تباطؤ: وهو أسلوب آخر من الإضراب أي العمل حسب ما يتطلبه القانون فقط، وهي تعني قيام الموظفين بأداء مهامهم الوظيفية بالضبط مثلما يطلب منهم عملهم، وثمة صورة أخرى تعرف بإضراب التعاطف: وهو صورة من الإضراب العام ويتم فيه تعاطف مجموعة من الموظفين مع نظرائهم في جهات أخرى والتعبير عن ذلك بصورة فعلية، ويتصف الإضراب بصفاتها الجماعية والامتناع المؤقت عن العمل، لذلك فإن امتناع أحد المرؤوسين عن العمل لا يعتبر إضرابا وأيضا ترك العمل بشكل نهائي لا يعتبر إضرابا، وتكون الإضراب على أنواع حسب " نوعيته وكيفية ومداه ونتائجه وبواعثه" وأيا كان هذه الأنواع وبواعثها فإن الإضراب الموظفين عن العمل الوظيفي له آثار اقتصادية خطيرة على العمل الوظيفي والجوانب الاقتصادية والاجتماعية، والإضراب قد تكون علنيا كترك محل العمل في وقت الدوام وعدم العودة إلى العمل إلا بعد تنفيذ مطالب معينة، والإضراب قد تكون مع الاعتصام كقيام الموظفين بالبقاء في أماكن عملهم ولكنهم متوقفون عن العمل تماما ولا يقبلون لغيرهم من الدخول، والإضراب قد يكون عاما ليشمل جميع الموظفين في الدوائر الحكومية والقطاع الخاص والتي تقوم به النقابات والاتحادات، وأيضا الإضراب قد تكون مؤقتا يمتد لوقت قصير أو طويل، وقد يكون غير مؤقت يدوم لحين البت في مطالب المضربين.

موقف المشرع العراقي من الإضراب، لا يوجد في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي السالفة الذكر سابقا نصا يجيز الإضراب أو يمنعه لذا فلا سبيل من اللجوء إلى القواعد العامة في قانون العقوبات العراقي والتي تجرم الإضراب وذلك بنص المادة "٣٦٤" والتي تقضي انه "١- يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة لا تزيد على مائتي دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين كل موظف أو مكلف بخدمة عامة ترك عمله ولو بصورة الاستقالة أو امتنع عمدا عن واجب من واجبات وظيفته أو عمله متى كان من شأن الترك أو الامتناع أن يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم في خطر أو كان من شأن ذلك أن يحدث اضطرابا أو فتنة بين الناس أو إذا عطل مرفقا عاما. ٢- ويعتبر ظرفا مشددا إذا وقع الفعل من ثلاثة أشخاص أو أكثر وكانوا متفقين على ذلك أو مبتغيين منه تحقيق غرض مشترك".

لذلك يعد قيام الموظفين بالإضراب عن العمل مخالفة انضباطية يستوجب العقاب عليها لأنه لا يوجد أساس قانوني يجيزه، وإضافة إلى ذلك يجب على الإدارة أيضا إحالة الموظف على القضاء عن جريمة جزائية وفقا لأحكام قانون العقوبات العراقي السالفة ذكر سابقا، ومن ثم لا يجوز للموظف ترك مكان العمل الوظيفي من نفسه، أو التوقف عنه، أو الذهاب من مكان عمل دون إذن من رئيسه الإداري، والعمل الوظيفي يتطلب على الموظف الالتزام بإتباع إجراءات والشكليات المقررة في العمل، وذلك حسب مجرى العمل في الوظيفة وإلا يعتبر الموظف مرتكبا لمخالفة انضباطية^(١).

ومما لا شك فيه قيام الموظف بالعمل المعهود إليه هو من أهم الواجبات الوظيفية للموظف العام، وأن عدم قيامه بأداء عمله بدقة أو عدم الاستغلال الصحيح لساعات العمل، أو إهمال أو تهاون في العمل من جانبه في أدائه عمله يعتبر من المحظورات عليه ويعرضه للمساءلة الانضباطية، وفي حكم لها ذهب مجلس الانضباط العام بأنه "الإهمال في أداء الوظيفة يعد جريمة انضباطية"^(٢)، وهذا ما نص عليه أيضا قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في الفقرة "سابعاً" من المادة "٥" منه يحظر على الموظف ما يأتي: "عدم الاستغلال الصحيح لساعات العمل ووسائل الإنتاج بغية انجاز الأعمال المناطة به أو الإهمال أو التهاون في العمل بما يؤدي إلى إلحاق ضرر بالإنتاج أو الخدمات أو الممتلكات". ويترتب على استغلال الموظف لأوقات العمل بالشكل الصحيح فوائد عديدة ومنها حصولها على الراتب التي يتقاضاه بدون استقطاع منه، وعدم توقيع عقوبات عليه بسبب التأخير أو التغيب عن الدائم، إضافة إلى رضا الرؤساء الإداريين عنه في الإدارة وتعتبر التزام الموظف بالوقت والعمل من أهم المميزات التي يتميز بها الموظف الحريص، وكذلك المواظبة على العمل يجعله يكتسب الخبرة والمعرفة الإدارية، فهناك من الموظفين ما يقضون حياتهم في الوظيفة العامة من دون أن يكتسبوا من مهاراتها سوى تسلمهم

(١) الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق، ص ٢٥٣-٢٦٠.

(٢) قرار مجلس الانضباط العام أ.ع. رقم ٦٣/٨٢ في ١٩٦٣/٧/٢٣، مجلة ديوان التدوين القانوني، ع ٣، س ٢، ١٩٦٣، ص ١٢٩ نقلا عن الدكتور تغري محمد قدوري النعيمي، مبدا المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية - لبنان، الطبعة الأولى ٢٠١٣، ص ١٦٤.

لرواتبهم في مواقيت معينة، كما أن الموظف الحريص لوظيفته قد يستفيد منه الإدارة بالاعتماد عليه في أمور أخرى يتطلبها طبيعة عملها، كتنشيله أوقات إضافية خارج وقت الدوام الرسمي بموجب القوانين النافذة، وبعبارة أخرى لم يقوم الموظف باستغلال وقت العمل بالشكل المطلوب أو الصحيح منه، يؤدي إلى العديد من النتائج السلبية ومنها: حدوث مشاكل إدارية كثيرة بين الرؤساء والمرؤوسين نتيجة الاختناقات التي تحدث بسبب تأخر المرؤوس في تنفيذ ما وجه إليه من عمل في الوقت المحدد له، "وانخفاض مستوى الأداء وضعفه وارتفاع تكاليف الإنتاج وحدث تكدس في العمل الوظيفي"، فضلا عن ما يعانيه الموظف من الاضطرابات النفسية بسبب الإحباط أو الإجهاد الناجم لعدم وجود الوقت الكافي لتنفيذ العمل المكلف به ^(١)، وسبق أن قلنا بأن توزيع العمل على المرؤوسين في الإدارة هو من صميم واجبات الرؤساء الإداريين حسب تنظيم العمل لكل دائرة، وكما أن القوانين واللوائح والتعليمات تحدد هذا العمل أيضا وعليه يجب على المرؤوس قيام بالعمل وفق ما يقتضيه القوانين واللوائح والتعليمات وأن يقوم بتنفيذ ما يكلف به رؤسائه في العمل دون اعتراض منه على نوع العمل ومدى مناسبه لأن ذلك يخضع لتقدير جهة الإدارة، كما يجوز للرئيس الإداري تكليف المرؤوس بالعمل بعد انتهاء الدوام الرسمي وذلك إذا دعت مصلحة العمل ذلك، وليس للمرؤوس في هذه الحالة الامتناع عن تنفيذ ذلك الأمر واتخاذ موقفا سلبيا من الأمر الصادر إليه بالاشتغال ساعات عمل إضافية خارج أوقات الدوام الرسمي ^(٢)، وهو ما أشار إليه المشرع العراقي في قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ بنص المادة "١٧" منه "لوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو من يخوله أي منهما الطلب من الموظفين الاشتغال ساعات عمل إضافية خارج أوقات الدوام الرسمي "على أن لا تزيد عن "٣" ثلاث ساعات يوميا" ومنحهم أجور ساعات الاشتغال بموجب تعليمات يصدرها وزير المالية ولا تحتسب هذه الأجور ضمن السقف المحدد في المادة "١٦" من هذا القانون ^(٣).

وعلى الموظف قيام بالعمل المكلف به في الوقت المحدد له حسب التعليمات، وعليه فانه يسأل عن انجاز العمل بعد الأجل المحدد له، مثل الموظف الذي يتقاعس عن تقديم الحساب الختامي في الأجل المضروب له، وعلى الموظف أيضا القيام بالعمل وتنفيذ الأمر بالشكل المطلوب منه ويسأل عن كل تقصير في أداء العمل على النحو المطلوب منه، مثل المحضر الذي لا يدون في محضر الحجز مفردات الأشياء المحجوز عليه ونوعها وأوصافها ووزنها ومقدارها، ويدخل في سياق عدم أداء الموظف العمل بدقة وأمانة أن لا يتفرغ الموظف لأعمال وظيفته، أي أن يقوم بعمل آخر خارج الوظيفة أو أن يؤدي عملا للغير بحيث يؤثر هذا العمل سلبا على أدائه لعمله الوظيفي، وبالتالي يؤدي إلى تعارض بين عمله الوظيفي وعمله الخارجي وما يخشى منه تفضيل الأخير على عمله الوظيفي ^(٤).

ولذلك جاء النص عليه في المادة "٥" أولا من قانون انضباط موظفي القطاع العام رقم "١٤" لسنة ١٩٩١ المعدل بالقانون رقم "٥" لسنة ٢٠٠٨ يحظر على الموظف ما يأتي: أولا: الجمع بين وظيفتين بصفة أصلية أو الجمع بين الوظيفة وبين أي عمل آخر إلا بموجب القانون.

ويتبين من هذه المادة السابقة أن الأصل هو منع على الموظف القيام بعمل آخر خارج أوقات الوظيفة. إلا أن المشرع العراقي قد استثنى بعض الموظفين حيث أجاز لهم بالعمل خارج أوقات الدوام الرسمي ولكن اشترط أن يكون الموظف في الدرجة السابعة فما فوق من درجات الملاك المنصوص عليه في قانون الخدمة المدنية، وأن يقوم الموظف بإخبار إدارته عن العمل ومحل وطبيعة، وكذلك أن لا يؤثر العمل الذي يشتغله الموظف خارج أوقات الدوام الرسمي بعمله الوظيفي، وذلك بنص عليه في المادة "٦" من القانون الخدمة المدنية المذكور سابقا حيث نص "أولا: للموظف الذي يشغل إحدى الوظائف التي تقع في حدود الدرجة السابعة من درجات قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ أو ما يعادلها فما دون أن يشتغل خارج أوقات الدوام الرسمي لحسابه أو لدى الغير بشرط أن يشعر دائرته بمحل وطبيعة عمله

(١) الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق، ص ١٨٦-١٨٧.

(٢) الدكتور فؤاد محمود معوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة- الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٣٦.

(٣) المادة (١٧) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨.

(٤) الدكتور فؤاد محمود معوض، المصدر السابق، ص ١٣٦-١٣٧.

سنويا وأن لا يؤثر عمله خارج أوقات الدوام على واجبات وظيفته. ثانيا: للوزير المختص أو من يخوله أن يأذن للموظف من غير المشمولين بأحكام الفقرة أولا من هذه المادة، بالاستئغال خارج أوقات الدوام الرسمي لمدة سنة قابلة للتجديد. ثالثا: يستثنى من أحكام هذه المادة الموظفون: أ-المعينون بمرسوم جمهوري. ب-منتسبو وزارة الخارجية. ج-العاملون في الخدمة الخارجية".

ومن صور الإخلال بتنفيذ أوامر الرئيس الإداري أيضا الطاعة المعيبة، أي التنفيذ المعيب لأمر الرئيس أو عدم تنفيذ الأمر الموجه إلى المرؤوس بالشكل المطلوب منه، أي بمعنى أن المرؤوس يقوم بتنفيذ الأمر الموجه إليه ولكن من الناحية الفعلية يرتكب أخطاء في ذلك، والتنفيذ المعيب للأمر له صور عديدة ومنها: ١- التراخي في الامتثال لأمر الرئيس: يجب على الموظف الالتزام بتنفيذ ما يصدر من رؤسائه في العمل وأن يقوم بتنفيذه دون عقبات منه، وذلك لان تأخير تنفيذ الأمر من جانب المرؤوس وتنفيذها بعد فترة من صدورها قد ينتج عنه إبطال مفعول الأمر، أو الابتعاد عن الهدف من إصدار الأمر، وما قد يترتب عليه بتأخر في انجاز العمل والتي تعتبر من المحظورات على الموظف ويعرضه للمساءلة الانضباطية وذلك بنص الفقرة "العاشرة" من المادة "٥" من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام والتي تنص "التأخر في انجاز العمل الذي يتسبب عنه تعطيل عمل الآخرين"، فالتراخي في تنفيذ الأمر كثيرا ما يؤدي إلى نفس النتائج التي يسببها الامتناع الصريح عن تنفيذ الأمر، وخصوصا في الأمور المستعجلة التي يتطلب السرعة في انجاز العمل، وهذه الأمور يظهر واضحا في تنفيذ الأوامر في المجال العسكري وما قد ينتج من التأخير في العمل العسكري من نتائج خطيرة^(١).

٢- تغيير الأمر محل التنفيذ أو التنفيذ الخاطئ: مما لا شك فيه تغيير الأمر المطلوب تنفيذه من قبل المرؤوس يعني عدم قيامه بتنفيذ الأمر الصادر إليه، وذلك لان التنفيذ لم ينصب على الأمر الصادر وإنما انصب على أمر آخر، وعلى سبيل المثال أن يتم تنفيذ أمر الضبط والإحضار على غير من صدر ضده أمر القبض عليه، ومن أشكاله أيضا الخبط في تنفيذ الأوامر، فغالبا ما يقوم به المرؤوس هو تطبيق ظاهر النصوص الأوامر الموجهة إليه إلا انه من الناحية الفعلية يتجاهل مضمون الأمر فيبتعد عن الهدف المقصود منها، وذلك من اجل تحقيق منفعة أخرى له، ويكون بذلك مخلا بواجب التزام للأوامر الرؤساء وطاعتها، مما يعرضه للمساءلة الانضباطية^(٢)، وفي حكم له ذهب مجلس الانضباط أن "تجاوز الموظف حدود واجباته يعد جريمة انضباطية"^(٣).

٣- تجاوز حدود أمر الرئيس الإداري: ويقصد به قيام المرؤوس بتنفيذ الأمر الصادر إليه ولكنه يتجاوز حدود تلك الأمر، مما تكون النتائج المتحصلة غير النتائج المرجوة لو تم تنفيذ الأمر كما يجب^(٤). فالالتزام لأمر الرئيس الإداري واجب على المرؤوس ينبع من طبيعة الوظيفة العامة وضرورتها التي تفرض الخضوع لأحكام القانون ولأوامر الرؤساء، حيث أن الموظف لا يؤدي واجبه بموجب الامتثال لطاعة القانون فقط، وإنما كذلك وفقا لأوامر الرؤساء الإداريين، حيث القانون لا يمكنه تنظيم كافة المجالات الحياة الإدارية ودائما يوجد مجال للسلطة التقديرية يتدخل فيه الرئيس الإداري بتوجيه أوامر بما يتعلق بتنظيم العمل وتوزيعه، لذلك فان الموظف مطالب منه دائما الامتثال لأوامر رؤسائه، والقصد من ذلك كله انه على المرؤوس التزام للأوامر والتعليمات التي يصدر له وتنفيذها كما يجب أو كما تريده السلطة التي أصدرها، وذلك من غير أن يتجاوزا مضمونها أو يحيدوا عن الغرض الذي شرعت من اجله^(٥)، فمثال على ذلك كما لو كلف أحد مأموري الضبط القضائي بإلقاء القبض على شخص ما وإحضاره فيقوم بتنفيذ ذلك الأمر وتفتيشه أيضا، أو يقوم معه بإلقاء القبض وإحضار أحد أقاربه معه^(٦).

(١) الدكتور مازن ليلو راضي، المصدر السابق، ص ١٠٠، وكذلك الدكتور عاصم احمد عجيلة، المصدر السابق، ص ٣٧٤.

(٢) الدكتور عاصم احمد عجيلة، المصدر السابق، ص ٣٧٥.

(٣) قرار مجلس الانضباط العام أ.ع. رقم ٦٣/٨٦ في ١٩٦٣/٩/٢٢، مجلة ديوان التدوين القانوني، ع ١، س ٢، ١٩٦٦، ص ١٦١، نقلا عن الدكتور تغريز محمد قدوري النعيمي، المصدر السابق، ص ١٦٤.

(٤) الدكتور مازن ليلو راضي، المصدر السابق، ص ١٠٠.

(٥) الدكتور على عبد الفتاح محمد، المصدر السابق، ص ٣٥٠.

(٦) الدكتور عاصم احمد عجيلة، المصدر السابق، ص ٣٧٧.

المبحث الثاني الأمر الذي ينطوي مخالفة تأديبية

أن بحثنا لموضوع الأمر الذي ينطوي مخالفة تأديبية لا شك يدعونا إلى دراسة ما هي المخالفة التأديبية بصورة عامة، وكذلك موقف القضاء والفقه لبحث المخالفة التأديبية في تحديد مفهومها وأركانها. ماهية المخالفات التأديبية

تقوم المخالفة التأديبية على أركان رئيسة قوامها مخالفة الموظف للواجبات الوظيفية، أو مقتضياتها، أو كرامتها، وليس المقصود بالواجبات تلك الواجبات الوظيفية التي تم النص عليها في القوانين، والأنظمة التي تحكم الوظيفة العامة وحسب، وإنما تشمل الواجبات التي يتطلبها حسن سير انتظام واطراد العمل في المرافق العامة، بما يعني "أن الأفعال المكونة للمخالفة التأديبية مردها بوجه عام إلى الإخلال بواجبات الوظيفة، والخروج على مقتضى الواجب الوظيفي".

لم يتفق الفقه والقضاء والتشريع على إعطاء تسمية واحدة تطلق على الخطأ الذي يرتكبه الموظف، والذي يؤدي إلى وقوعه تحت طائلة العقوبات التأديبية، وإنما درج الفقه والقضاء على إطلاق تسميات ونعوت عدة للمخالفة التأديبية، "كالخطأ التأديبي" أو "الجريمة التأديبية" أو "الذنب الإداري" أو "المخالفة المسلكية" وأن هذه المصطلحات كلها تعبر عن معنى واحد، هو قيام الموظف بإخلال بواجباته الوظيفية، أو الخروج عن مقتضياتها، أو قيام الموظف بعمل من الأعمال المحظورة عليه بموجب القوانين، والأنظمة، أو أوامر الإدارة وتوجيهاتها^(١).

وقد إشارة المشرع العراقي في أكثر من مكان لمصطلح المخالفة التأديبية أو الذنب الإداري أو التهمة مثلاً في المواد "٨، ٢٤" من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ هذا وفي إحدى قراراتها أكد مجلس الانضباط العام في قرار المرقم ١٠٨/١٩٧٣ في ١٩٧٣/٦/٢ على أن المخالفة التأديبية قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ومقتضياتها^(٢).

ومن دراسة اغلب التشريعات المقارنة التي تعنى بالوظيفة العامة، نلاحظ أن المشرع لا يضع تعريفاً محدداً للمخالفة التأديبية كما هو الشأن في الجريمة الجنائية، وأنها قد أغفلت تناولها بالبحث في تعريفها للمخالفات التأديبية، واحتمال رجوع السبب يرجع إلى طبيعة المخالفة التي ليس بالإمكان حصرها وذلك لاعتبارات تكمن في طبيعة الوظيفة العامة ذاتها، والتي تتعلق بمتطلبات المصلحة العامة، وكذلك مقتضيات حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ومن الجدير بالذكر هنا أن القانون الجنائي يضم مبدأ مهما يقضي بأنه "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، وهذا يعد من أهم الضمانات المقررة للأفراد، إلا أن

(١) الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي، المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري، المصدر السابق، ص ١٩٣-١٩٤، نص المادة "٢٩" من القانون الفرنسي رقم "٨٣٤/٨٣" الصادر في ١٩٨٣/٧/١٣ على أن "كل خطأ يرتكبه الموظف في أداء أو بمناسبة ممارسة مهام وظيفته يعرضه لعقوبة تأديبية دون أي مساس بالعقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات" وهو نفس النص الوارد في المادة "١١" من النظام القانوني العام للموظفين الصادر في فرنسا في ٤ فبراير ١٩٥٤، وخلاصة هذين النصين أن المخالفة التأديبية يجب أن تربط بممارسة أداء مهام الوظيفة العامة، وكما أن المشرع الفرنسي لم يضع تعريفاً للمخالفة التأديبية، وأيضاً المشرع المصري، وهذا ما اخذ به المشرع العراقي فقد حرص على ألا يضع تعريفاً للمخالفة التأديبية، وأيضاً لم يضع اطاراً مغلقاً لمفهومها، حتى لا يسري المبدأ المعروف في المجال الجنائي "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، وفي هذا المجال فقد اكتفى المشرع العراقي بورد بعض الواجبات التي يجب على الموظف الالتزام بها، وأيضاً نص على بعض المحظورات التي على الموظف أن يتجنبها أو يمتنع عن اتيانها، فإذا قام الموظف بامتناع عن واجب منها أو قام بعمل من الاعمال المحظورة، فإنه يقع عليه المسؤولية التأديبية، وقد نص المشرع العراقي في المادة "٤" من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل على جملة من الواجبات التي على الموظف التزام بها، وأيضاً نص في المادة "٥" من نفس القانون على مجموعة من الأفعال المحظورة التي على الموظف الابتعاد عنها، حيث قررت على أن كل موظف يخالف المحظورات الواردة في هذه المادة يكون عرضة لتوقيع العقاب التأديبي عليه، ويترتب على ذلك كله أن المشرع العراقي لم يقوم بحصر الواجبات والمحظورات الوظيفية للموظف العام، وإنما ما جاء منها في المادة "٤" و"٥" سابقاً جاء على سبيل المثال وليس الحصر، والسبب في ذلك لأن بعض من هذه الواجبات والمحظورات جاءت ضمن عبارات عامة لا يمكن ضبط الأفعال التي تقع تحت نطاقها، وعلى ذلك فإن النصوص القانونية المرتبطة بالتأديب الوظيفي للموظف العام قد ورد بعض الأمثلة للسلوك المخالف التي قد يحاسب عليه الموظف، وأن هذه النصوص تعذر وضع إحصاء شامل للأفعال التي يعاقب عليها الموظف تأديبياً.

(٢) الدكتور مازن ليلو راضي، المصدر السابق ص ٩٢-٩٣.

هذا المبدأ المعروف في النظام الجزائي لا يعرفه النظام التأديبي في القانون العراقي^(١) والمقارن، إذ لا يوجد حصراً، للمخالفات التأديبية التي يرتكبها الموظف العام، لذا دعا القضاء والفقه بحث المخالفة التأديبية لتحديد مفهومها، وأركانها^(٢).

أولاً: موقف القضاء: تباينت مواقف القضاء الإداري في النظم المقارنة بشأن إيراد تعريف للمخالفة التأديبية أو الاكتفاء بإيراد صور لما يمكن أن تعتبر من قبيل المخالفات التأديبية، ففي مصر ومن خلال أحكام المحاكم الإدارية العليا يتبين بأن قضاء هذه المحكمة قد استقر على تعريف المخالفة التأديبية على النحو الآتي "أن المخالفات التأديبية لم ترد في أي من التشريعات الخاصة بالعاملين على سبيل الحصر، وقد جرى قضاء هذه المحكمة على أن أي خروج على مقتضيات الوظيفة العامة أو ما تفرضه على شاغليها من الواجبات يعد ذنباً إدارياً، وهذا هو سبب القرار التأديبي، فكل فعل أو مسلك من جانب العامل "الموظف" يرجع إلى إرادته إيجاباً أو سلباً تتحقق به المخالفة لواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضى الواجب في أعمالها أو الإخلال بالنهي عن الأعمال المحرمة إنما يعد ذنباً إدارياً يسوغ مؤاخذته تأديباً"^(٣)، أما القضاء العراقي فقد عني هو الآخر في إيراد تعريف للمخالفة التأديبية حيناً، وإيراد صور لما يعتبر مخالفات تأديبية حيناً آخر، ونتطرق في هذه المجال إلى قول مجلس الانضباط العام في أحد أحكامه، وقد إشارة في قرارها المرقم ٦٣/٨٢ الصادر في ١٩٦٣/٧/٢٣ "إلى أن الإهمال في أداء الوظيفة يعد جريمة انضباطية"^(٤)، ثم في قرار آخر لها ذهب مجلس الانضباط العام في قرارها المرقم ٧٣/١٦١ الصادر في ١٩٧٣/٧/٢١ إلى "أن إخلال الموظف بواجبات وظيفته وخروجه على مقتضياتها وعدم مراعاته التعليمات الحسابية وتقصيره في أداء واجباته يكون سبباً لمعاقبته تأديبياً"^(٥)، وكما اعتبر مجلس الانضباط العام في حكم آخر "الطعن في الموظفين المسؤولين والنيل منهم جريمة انضباطية"^(٦).

ثانياً: الموقف الفقهي: "إزاء عزوف المشرعين في أغلب الدول عن وضع تعريف للمخالفة التأديبية، واكتفائهم بإيراد أمثلة عليها، مما دعا الفقه الإداري إلى التصدي لتعريف المخالفة التأديبية"^(٧)، ومن هذه التعريفات منها بأنها "إخلال بواجبات الوظيفة إيجاباً أو سلباً"^(٨)، أو أنها "كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه"^(٩)، أو بأنها "كل فعل أو امتناع يصدر عن الموظف أثناء الوظيفة أو خارجها يخل بواجبات الوظيفة ويؤثر على حسن سير المرافق العام"^(١٠)، أو يقصد بها "كل إخلال بالواجبات الوظيفية سواء ظهر ذلك في القيام بعمل من الأعمال المحظورة على الموظف، أو الامتناع عن القيام بعمل يجب أن يقوم به مخالفاً بذلك القانون ومقتضيات الوظيفة"^(١١)، أو أنها "عدم قيام الموظف

(١) إلا أنه هناك استثناء حيث أورده المشرع العراقي في المادة "٧٣" من قانون الخدمة المدنية البحرية ذي الرقم "٢١٠" لسنة ١٩٧٥ النافذ، حيث قام المشرع بتدوين الأفعال التي تعتبر من المخالفات الانضباطية وتحديد العقوبات المستحقة لكل فعل من هذه الأفعال وتلاحظ أن نص هذه المادة قد مائل الاتجاه السائد في قانون العقوبات والتي تنص "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" نقلاً عن الدكتور تغريب محمد قدوري النعيمي، المصدر السابق، ص ٢٠٢.

(٢) الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق، ص ١٩٤-١٩٥.

(٣) المحكمة الإدارية العليا حكم م.ع.م. في ١٩٨٦/٣/٤، قضية رقم ٦٢، مجموعة س ٢٨، ص ٨٨٦، نقلاً عن الدكتور تغريب محمد قدوري النعيمي، المصدر السابق، ص ١٦٣.

(٤) قرار مجلس الانضباط العام المرقم ٦٣/٨٢ في ١٩٦٣/٧/٢٣، نقلاً عن عبد القادر محمد القيسي، إثر الفعل الجنائي للموظف في إنهاء علاقته الوظيفية، مكتبة السنيهوري-بغداد، الطبعة الأولى ٢٠١١، ص ٣٠.

وأن إثر لفظ "الجريمة الانضباطية" يعتبر أكثر انسجاماً مع تسمية "العقوبة الانضباطية" المقررة لها والتي نصت عليها جميع القوانين الانضباطية العراقية منذ عام ١٩٢٩ ولحد الآن.

(٥) قرار مجلس الانضباط العام المرقم ٧٣/١٦١ في ١٩٧٣/٧/٢١، نقلاً عن المصدر السابق، ص ٣٠.

(٦) قرار مجلس أ.ع. رقم ٦٣/٦٩ في ١٩٦٣/١/٢٦، مجلة ديوان التدوين القانوني، ع ٢، س ٢، ١٩٦٣، ص ١٢٦، نقلاً عن الدكتور تغريب محمد قدوري النعيمي، المصدر السابق، ص ١٦٤.

(٧) الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق، ص ١٩٦.

(٨) الدكتور غازي فيصل مهدي، المصدر السابق، ص ٩.

(٩) الدكتور سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري قضاء التأديب، المصدر السابق، ص ٣٩.

(١٠) الدكتور مازن ليلو راضي، المصدر السابق، ص ٩٢.

(١١) الدكتور انس جعفر، المصدر السابق، ص ٢٢٧-٢٢٨.

بالبواجبات التي نص عليها القانون^(١)، أو أنها "كل تصرف يصدر عن الموظف أثناء أداء الوظيفة، أو خارجها يؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل؛ وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة" أو أنها "أعمال إيجابية، أو سلبية تشكل مخالفة للواجبات التي تفرضها الوظيفة التي يمارسها الموظف" أو أنها "تصرف أو إهمال ينسب لمرتكبه، ويعاقب عليه القانون بعقوبة تأديبية"، أو أنها "الخطأ المرتبط بالوظيفة"، أو أنها "إخلال بواجبات الوظيفة إيجاباً أو سلباً، ولا يقصد بواجبات الوظيفة الواجبات المنصوص عليها، بل يقصد بها أيضاً الواجبات التي يقتضيها حسن النظام واطراد العمل في المرافق العامة ولو لم ينص عليها" أو أنها "فعل إيجابي، أو سلبى يرتكبه الموظف مخالفة للواجبات الخاصة التي تفرضها عليه صفته الوظيفية"، أو أنها "فعل أو امتناع إرادي يخالف واجبات الوظيفة، أو مقتضياتها ويصدر ممن تتوفر فيه صفة الموظف العام"، أو أنها "إخلال شخص بواجباته الوظيفية، أو المهنة التي ينتمي إليها سواء كان هذا الإخلال إيجابياً أم سلبياً"، أو أن "المخالفة التأديبية: ليست فقط الإخلال بواجبات الوظيفة أو المهنة، بل توجد كلما سلك الموظف خارج نطاق وظيفته، أو مهنته سلوكاً معيباً يمس كرامته، أو كرامة المرفق الذي يعمل فيه"، أو "أن الجريمة التأديبية تعني: عدم التزام الموظف بالأسس التنظيمية، والأخلاقية في أثناء تأدية الوظيفة".

ويترتب على ما تقدم من التعريفات السابقة بأن هذه التعريفات لها طابع العموم، وعدم التحديد الدقيق لفحوى المخالفة التأديبية، وذلك لكثرة الأفكار التي تحتوي عليها حيث تشمل كل عمل يؤدي بالإخلال بمقتضيات الوظيفة، أو المهنة ويستوي أن كان مرتبط بواجباتها أو محظوراتها، أو أخلاقياتها، وسواء وقع هذه الإخلال داخل مجال العمل الوظيفي أو خارجه، ومما يتبين بصورة عامة هو من الصعب وضع تعريف جامعاً مانعاً للمخالفة التأديبية وخاصة أن تقدير وجود المخالفة وإذا ما كانت تشكل مساساً بالعمل الوظيفي أم لا هو من حق القضاء الإداري، ومما لا شك فيه تعتبر هذه المعيار معيار نسبي في حد ذاته يختلف من وظيفة إلى أخرى^(٢).

ثالثاً: عدم تحديد وحصر المخالفات التأديبية: "صعوبات تحديد المخالفات التأديبية وحصرها" في المجال التأديبي يواجه المشرع عقبات عديدة، منها ما يتعلق بتنوع أشكال المخالفات التأديبية، حيث تكون على درجة كبيرة من الاتساع لا يمكن الإحاطة بجوانبها وتفصيلاتها كافة، ومنها أيضاً ما يتعلق بالصياغة القانونية أي التعبيرات، والمصطلحات اللغوية التي تستعمل لوصف الواجبات والمحظورات في المجال الوظيفي والمهني، بحيث لا يمكن تحديدها بشكل دقيق بعبارات واضحة وألفاظ دقيقة لا تحتمل التأويل، أو الاختلاف في تفسيرها، أو بيان معانيها، ولذلك بالإمكان أن يتم تلخيص الأسباب والمبررات التي تضيف للمخالفة التأديبية وضعاً خاصاً، بحيث لا يستطيع المشرع حصرها وتعدادها على النحو الآتي:

أ: تنوع صور المخالفات التأديبية: أصبح مهمة المشرع صعباً في تحديد وحصر المخالفات التأديبية، وذلك بسبب كثرة الواجبات والمحظورات الوظيفية وتنوعها وتشعبها، لذلك فإن أمر تحديد المخالفات الوظيفية ليس بالأمر السهل، وذلك لأنها تتعلق بمقتضيات الوظائف المختلفة والمتنوعة، ويصعب الإحاطة بكافة جوانبها وتفصيلاتها، وإنما تتعلق بشكل دقيق بطبيعة العمل ذاته، والتي تختلف متطلباته باختلاف المراكز الوظيفية، وأجريت الكثير من المحاولات لتصنيف المخالفات التأديبية من قبل الدول فمثلاً من الدول التي لجأت إلى تصنيف المخالفات التأديبية كمصر على سبيل المثال حيث قام بوضع لوائح تتضمن تصنيفاً لأنواع المخالفات التأديبية، وبموجب تلك اللوائح قسمها إلى المجموعات الآتية:

١- مخالفات تتعلق بمواعيد العمل. ٢- مخالفات تتعلق بأداء الواجبات الوظيفية ٣- مخالفات تتعلق بنظام العمل، مخالفات تتعلق بالسلوك. ٤- مخالفات تتعلق بالوحدة الوطنية والسلام العام^(٣).

ومن الفقهاء ما قاموا بتقسيم المخالفات التأديبية بناء على طبيعة الخطأ المرتكب إلى:

١- مخالفات إدارية: وهي المخالفات التي يرتكبها الموظف والتي تترتب عليها الخروج على مقتضيات الواجبات الوظيفية، والمنصوص عليها في القوانين والتعليمات المختلفة وأوامر الرؤساء الإداريين.

(١) عبد القادر محمد القيسي، المصدر السابق، ص ٣١.

(٢) الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق، ص ١٩٦-١٩٧.

(٣) المصدر السابق، ص ١٩٧-١٩٨.

٢- مخالفات مالية: وهي المخالفات التي يرتكبها الموظف ويؤدي إلى الإخلال بالقواعد والأحكام المالية النافذة، وكذلك الإهمال والتقصير من جانب الموظف التي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية، أو من شأنه أن يؤدي إلى ذلك، وتتنوع مصادر المخالفات المالية فقد تكون مخالفات دستورية أو قانونية.

وكذلك تنقسم المخالفات التأديبية من حيث وصفها العام إلى ثلاثة أنواع رئيسية هي:

١ - مخالفة القوانين والتعليمات والقرارات وأوامر الرؤساء: كل عمل أو امتناع يقوم به الموظف مخالفاً بذلك قاعدة قانونية، يستوي في ذلك أن كانت تمثل في نص قانوني أو قرار إداري، أو تعليمات مصلحيه.

٢- خروج الموظف على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته: كل فعل أو امتناع يقوم به الموظف وتتنافى مع ما تقتضيه الواجبات في أعمال وظيفته.

٣- السلوك المعيب الذي يأتيه الموظف والتي من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة العامة: أي تصرف أو فعل يصدر من الموظف ويترتب عليه سوء السلوك الشديد أو يحط من كرامة الوظيفة (١).

ب: صعوبة تحديد المعنى اللغوي للأفعال المكونة للمخالفة التأديبية: إذا تم الصياغة اللغوية للقواعد القانونية بكلمات مفهومة وواضحة، ودقيقة في مضمونها، وفهم فحواها من قبل أشخاص المخاطبين بأحكامها، مما يساعدهم على القيام بالواجبات المفروضة عليهم وكذلك تساعدهم في تجنب المحظورات، وأن التحديد القانوني للمعنى اللغوي للأفعال المكونة للمخالفات التأديبية باستعمال ألفاظ محددة المعاني تساعد الأشخاص الذين يشتغلون في الوظائف والمهن المختلفة بأمس الحاجة إليها، وذلك بما يحققه هذه التحديد القانوني من ضمانات جوهرية تحمي الأشخاص الذين يتعرضون للمسائلة التأديبية من تعسف الجهة الإدارية في الحكم على سلوكهم تصرفاتهم، ومن ثم فإن من ناحية التنفيذ العملي يتعذر أو يكون مستحيلاً وصف الأعمال الخاضعة للمخالفات التأديبية على نحو دقيق، خصوصاً من حيث صياغتها التشريعية سواء كانت قانوناً أو نظاماً لأن كثير من المصطلحات والألفاظ والتعابير المستخدمة في المجال التأديبي يشوبها الغموض أو غير محددة وغير واضحة المعنى، فمثلاً من واجبات الموظف واجب القيام بالعمل بدقة وأمانه وإخلاص، أو واجب المحافظة على شرف المهنة، وكرامة الوظيفة، حيث لا يمكن وضعه في نص تشريعي جامد وإنما يجب أن يكون حاضراً في خواطر الموظفين ومحفوراً في قلوبهم، حيث أن الموظفون ملزمون قبل الدولة والمجتمع في أن يكون مخلصين في أداء العمل المنوط بهم، ويجب أن يخصصوا أوقاتهم كلها في الخدمة الوظيفية، وأن يضعوا تحت تصرف الدولة والمجتمع، ملكاتهم ومعارفهم، وأن يتركوا كل غرض شخصي، أي بمعنى أن يفضلوا المصلحة العامة على المصلحة الشخصية، لذلك فإن صياغة الواجبات والمحظورات الوظيفية قد جاءت بأسلوب مرن، وصياغة لغوية فضفاضة، لعدم وقوعها عقبة أمام شمول مخالفات لم يتم ذكرها تحديداً أو أنها تستعصي على الحصر والتحديد، "ويظهر ذلك من الغموض الذي يشوب النصوص التشريعية التي تتعرض لبيان هذه الأفعال أو تعدادها، وبالتالي يصعب إعطاؤها مفهوماً واضحاً ومعنى محدداً".

ج: أساليب صياغة المخالفة التأديبية دور الإدارة في التفسير: سبق وتطرقنا بالقول أن للمخالفات التأديبية طبيعة خاصة هو عدم حصرها وتحديدتها بصورة دقيقة ومحدودة وهو ما تميزه عن غيرها من المخالفات الأخرى، وهذا يعني بأنه من الصعب على المشرع تعدادها وتحديدتها بصورة دقيقة، فبرغم من تعداد واجبات الموظف قانوناً، ومع هذا فإن صياغة بعض النصوص والفقرات قد صيغت بصورة عامة ينقصها الوضوح، ومرات تخلو من التحديد الدقيق لما تتطلبه من التزامات، فعلى سبيل المثال الفقرة "٨" من المادة "٤" من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام التي تنص "المحافظة على كرامة الوظيفة العامة، والابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بالاحترام اللازم لها سواء كان ذلك أثناء أدائه وظيفته أم خارج أوقات الدوام الرسمي" إذن ما هي حدود السلوك الذي يتطلب الحفاظ على كرامة الوظيفة والابتعاد عن ما يؤدي إلى المساس بالاحترام اللازم لها، وعلى ذلك يكون من الصعب مطالبة الموظف بالالتزام

(١) محمد ماجد ياقوت، المصدر السابق، ص ٥٠-٥١.

بذلك داخل وخارج العمل الوظيفي، ومما لا شك فيه يبقى تقدير تلك التصرفات والأفعال للرؤساء والجهات المختصة^(١).

رابعاً: أركان المخالفات التأديبية: المسؤولية التأديبية للموظف العام تقوم على أساس عنصرين، ١- يجب أن يكون الشخص المراد تأديبه موظفاً، ٢- المخالفة التأديبية

أ - الشخص المطلوب تأديبه: أن يكون موظف أو مكلفاً بخدمة عامة، ويجب أن يخضع للعلاقة التنظيمية التي تحكم الموظف بالدولة.

ب - المخالفة التأديبية: لها ذاتيتها الخاصة، حيث تقوم على أركان ومقومات تختلف عن التي تقوم عليها الجرائم الجزائية^(٢).

أما بالنسبة لأركان المخالفة التأديبية:

فقد اختلف الفقهاء بشأنه وذهبوا مذاهب شتى في تحديدها، فبعض من الفقهاء الفرنسيين يرون أن المخالفة التأديبية له ثلاثة أركان المتمثلة: بالركن المادي: هو فعل إيجابي أو سلبي يوجه إلى الموظف الذي تم اتهامه بالمخالفة. وركن معنوي: فيتحقق بالإرادة الآثمة للموظف. وركن قانوني: المتمثلة بوجود قانون الفعل أو الامتناع ويستوي أن كان نصاً دستورياً أو تشريعياً أو لائحياً. بينما بعض الآخر منهم يرون أن للمخالفة التأديبية ركنين: ١- يعتبر عمل غير مشروع بما يعني بأنه عمل يخالف الواجبات التي تفرضه النظام الوظيفي. ٢- الموظف الذي نسب إليه الخطأ التأديبي.

وأما بالنسبة لبعض الفقهاء المصريين يرون بأن المخالفات التأديبية تقوم على ثلاثة عناصر:

- ١- أحد الموظفين ينسب إليه الخطأ التأديبي.
- ٢- قيام بعمل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها بشكل يؤثر في نشاط المرفق.
- ٣- الإرادة الآثمة.

في حين يرى البعض الآخر من الفقهاء المصريين أن للمخالفة التأديبية ثلاثة أركان، الركن الأدبي: يجب أن يصدر المخالفة التأديبية عن إرادة آثمة، والركن الشرعي: ذلك لأن الخطأ التأديبي تخضع لمبدأ المشروعية بمفهوم خاص، والركن المادي: هي العمل المنحرف محل المؤاخظة.

وأخيراً يرى فريق ثالثاً من المصريين بأن المخالفة التأديبية لها ركنين: ١- ركن مادي: هو الفعل الإيجابي أو السلبي للموظف، ٢- ركن معنوي أو أدبي: أن يصدر الفعل المادي الإيجابي والسلبي عن إرادة آثمة^(٣).

إذن فإن للمخالفة التأديبية لها ركنين، ركن مادي وركن معنوي فالركن المادي: هو المخالفة التأديبية، أي إخلال الموظف بواجباته، كخروجه على التعليمات الواجب عليه حتى وأن كان بغير قصد، كان يمتنع أو يماطل في الواجب الموكل به، وهذه الامتناع له مظهر خارجي وأن يكون له وجود ظاهر وملمس، فيشترط لقيام الركن المادي أن يصدر من الموظف فعل أو امتناع له وجود ظاهر وملمس وأن يكون محدداً، ومما ينتج عنه أن المخالفة التأديبية لا تقوم على مجرد الشائعات، ولا بمجرد التفكير بارتكابها، وأيضاً عدم الكفاية الوظيفية لا تعتبر مخالفة تأديبية، وإنما يعني عدم القدرة على أعباء الوظيفة، وهذه الإخلال قد يكون عملاً إيجابياً، كأن يقوم الموظف بالتعدي قولاً أو فعلاً على رئيسه، أو قد يكون عمل سلبياً مثل الامتناع عن أداء عمل معين كما سبقنا بالقول.

والركن المعنوي: معناه صدور العمل الخاطئ عن إرادة آثمة، أو غير المشروعة للموظف في ارتكاب الفعل، سواء كان هذه الإرادة غير المشروعة عمدية أو غير عمدية، ولكن الإرادة المشروعة الغير العمدية تندرج تحت وصف الإهمال والتقصير^(٤).

حسن ما قام به المشرع العراقي في عدم إيراد تعريفاً محدداً للمخالفة التأديبية، أو تحديداً للأفعال المكونة لها، وأنه انتهج في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، نهج

(١) الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق، ص ٢٠٠-٢٠٢.

(٢) المصدر السابق، ص ٢٠٢-٢٠٣.

(٣) محمد ماجد ياقوت، المصدر السابق، ص ٤٧-٤٨.

(٤) الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق، ص ٢٠٣، وكذلك محمد ماجد ياقوت، المصدر السابق، ص ٤٨-٤٩.

قوانين الخدمة والانضباط المقارنة، حيث اكتفى بالإشارة إلى أهم الواجبات والمحظورات التي يجب أن يلتزم بها الموظف ذلك لان التعريف الذي يتم وضعه حالياً قد يعد قاصراً مستقبلاً مما يؤثر على حسن سير المرفق العام وهو الغاية الأساسية التي يهدف إليها تأديب الموظفين العموميين^(١).

ولذلك نص المشرع العراقي في المواد "٤" و "٥" من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، بالنص على بعض الواجبات الوظيفية ذات الطابع الإيجابي التي يجب على الموظف القيام بها، وكذلك الواجبات ذات الطابع السلبي، والتي على الموظف الامتناع عنها والتي تعتبر من المحظورات، والتي يمكن تصنيفها إلى مجموعتين:

المجموعة الأولى: الواجبات الإيجابية: وهي الواجبات التي تم نص عليها في المادة "٤" من القانون المذكور والتي يجب على الموظف القيام بها، وهي على النحو الآتي:
أولاً: أداء أعمال وظيفته بنفسه بأمانه وشعور بالمسؤولية.

ثانياً: التقيد بمواعيد العمل وعدم التغيب عنه إلا بأذن، وتخصيص جميع وقت الدوام الرسمي للعمل.
ثالثاً: احترام رؤسائه والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم وإطاعة أوامره المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات، فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف أن يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر إلا إذا أكدها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسئول عنها.

رابعاً: معاملة الرؤوسين بالحسنى وبما يحفظ كرامتهم.

خامساً: احترام المواطنين وتسهيل انجاز معاملاتهم.

سادساً: المحافظة على أموال الدولة التي ف حوزته أو تحت تصرفه واستخدامها بصورة رشيدة.
سابعاً: كتمان المعلومات والوثائق التي يطلع عليها بحكم وظيفته أو أثناءها إذا كانت سرية بطبيعتها أو يخشى من إفشائها إلحاق الضرر بالدولة أو بالأشخاص أو صدرت إليه أوامر من رؤسائه بكتمتها ويبقى هذا الواجب قائماً حتى بعد انتهاء خدمته، ولا يجوز له أن يحتفظ بوثائق رسمية سرية بعد إحالته على التقاعد أو انتهاء خدمته بأي وجه كان.

ثامناً: المحافظة على كرامة الوظيفة العامة والابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بالاحترام اللازم لها سواء كان ذلك أثناء أدائه وظيفته أم خارج أوقات الدوام الرسمي.

تاسعاً: الامتناع عن استغلال الوظيفة لتحقيق منفعة أو ربح شخصي له أو لغيره.

عاشراً: إعادة ما يكون تحت تصرفه من أدوات أو آلات إلى المحل المخصص لها عند انتهاء العمل اليومي إلا إذا اقتضت طبيعة العمل غير ذلك.

حادي عشر: مراعاة القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بحماية الصحة العامة والسلامة في العمل والوقاية من الحريق.

ثاني عشر: القيام بواجبات الوظيفة حسبما تقرره القوانين والأنظمة والتعليمات.

المجموعة الثانية: الواجبات السلبية: وهي الواجبات المنصوص عليها في المادة "٥" من القانون المذكور سابقاً، المتمثلة بالمحظورات التي يجب على الموظف الامتناع عن القيام بها وهي كالآتي:

أولاً: الجمع بين وظيفتين بصفة أصلية أو الجمع بين الوظيفة وبين أي عمل آخر إلا بموجب القانون.

ثانياً: مزاوله الأعمال التجارية وتأسيس الشركات والعضوية في مجالس إدارتها عدا:

أ - شراء أسهم الشركات المساهمة.

ب - الأعمال التي تخص أمواله التي آلت إليه إرثاً أو إدارة أموال زوجه أو أقاربه حتى الدرجة الثالثة التي آلت إليهم إرثاً وعلى الموظف أن يخبر دائرته بذلك خلال ثلاثين يوماً وعلى الوزير إذا رأى أن ذلك يؤثر على أداء واجبات الموظف أو يضر بالمصلحة العامة أن يخبره بين البقاء في الوظيفة وتصفية تلك الأموال أو التخلي عن الإدارة خلال سنة من تاريخ تبليغه بذلك وبين طلب الاستقالة أو الإحالة على التقاعد.

(١) الدكتور هشام محمد توفيق، المسؤوليات الثلاث للموظف العام التأديبية-الجنائية-المدنية، القاهرة: دار الكتب الحديث، ٢١٠٤، ص ١٤٨-١٤٩، وكذلك الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق، ص ٢٠٨.

ثالثاً: الاشتراك في المناقصات.

رابعاً: الاشتراك في المزايدات التي تجريها دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي لبيع الأموال المنقولة وغير المنقولة إذا كان مخولاً قانوناً بالتصديق على البيع لاعتبار الإحالة قطعية أو كان عضواً في لجان التقدير أو البيع أو اتخذ قراراً ببيع أو إيجار تلك الأموال، أو كان موظفاً في المديرية العامة أو ما يعادلها التي تعود إليها تلك الأموال.

خامساً: استعمال المواد والآلات ووسائل النقل وغيرها العائدة إلى دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي لأغراض خاصة.

سادساً: استعمال أي ماكينة أو جهاز أو أي آلة من آلات الإنتاج لم يكلفه رئيسه المباشر باستعمالها.

سابعاً: عدم الاستغلال الصحيح لساعات العمل ووسائل الإنتاج بغية إنجاز الأعمال المناطة به أو الإهمال أو التهاون في العمل بما يؤدي إلى إلحاق ضرر بالإنتاج أو الخدمات أو الممتلكات.

ثامناً: العبث بالمشروع أو إتلاف آلاته أو المواد الأولية أو الأدوات أو اللوازم.

تاسعاً: التعمد في إنقاص الإنتاج أو الإضرار به.

عاشراً: التأخر في إنجاز العمل الذي يتسبب عنه تعطيل عمل الآخرين.

حادي عشر: الاقتراض أو قبول مكافأة أو هدية أو منفعة من المراجعين أو المقاولين أو المتعهدين المتعاقدين مع دائرته أو من كل لعمله علاقة بالموظف بسبب الوظيفة.

ثاني عشر: الحضور إلى مقر وظيفته بحالة سكر أو الظهور بحالة سكر بين في محل عام.

ثالث عشر: الاحتفاظ لنفسه بأصل أي ورقة أو وثيقة رسمية أو نزع هذا الأصل من الملفات المخصصة لحفظه للتصرف به لغير الأغراض الرسمية.

رابع عشر: الإفشاء بأي تصريح أو بيان عن أعمال دائرته لوسائل الإعلام والنشر فيما له مساس مباشر بأعمال وظيفته، إلا إذا كان مصرحاً له بذلك من الرئيس المختص.

ونلاحظ أن المشرع العراقي اتبع في القوانين الانضباط الوظيفية الثلاث، طريقة تدوين الواجبات والمحظورات الوظيفية، السالفة أنفاً من قيامه بتخصيص المادتان الرابعة والخامسة لتحديد هذه الواجبات والمحظورات وكذلك قرر في المادة السابعة من نفس القانون أي قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل بأنه "إذا خالف الموظف واجبات وظيفته أو قام بعمل من الأعمال المحظورة عليه يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون ولا يمس بذلك بما قد يتخذ ضده من إجراءات أخرى وفقاً للقوانين"، وهذا ما يعني بأنه أية مخالفة بهذه الخصوص تعتبر قبيل المخالفة التأديبية^(١).

وقد يكون المخالفة التأديبية الصادر من الموظف العام الذي ترتب عليه المسؤولية التأديبية بناء على أمر رئاسي صادر له من رئيسه الإداري والتي يجب عليه إطاعته، فهنا يثور التساؤل على مدى تأثير ذلك الأمر الرئاسي على الإعفاء من المسؤولية؟

يتفق المشرع العراقي مع المشرع المصري على إثر الأمر الرئاسي الخاطئ على مسؤولية الموظف وإعفائه من المسؤولية ولكن بشرطين^(٢)، حيث نصت المادة "٤" فقرة "٣" كما سبق الإشارة به من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١١٤ لسنة ١٩٩١ على أنه "احترام رؤسائه والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم وإطاعة أوامرهم المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات، فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف أن يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر إلا إذا أكدها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسئول عنها"، وإذا راجعنا إلى نص المادة "٤" السالفة الذكر، نجدها تتطلب شرطين لأعمال حكمها، الشرط الأول: هو تنبيه الرئيس كتابة بالمخالفة، والشرط الثاني: إصرار الرئيس على تنفيذ الأمر كتابة.

(١) الدكتورة تغريب محمد قدوري النعيمي، المصدر السابق، ص ١٨٦.

(٢) الدكتور هشام محمد توفيق، المصدر السابق، ص ١٥٨.

ولكن شروط امتناع المسؤولية الموظف العام تأديبيا بسبب أمر الرئيس الإداري تنحصر في ثلاثة شروط وهي: الشرط الأول: أمر الرئيس الإداري، والشرط الثاني: هو تنبيه الرئيس كتابة بالمخالفة الشرط الثالث: إصرار الرئيس على تنفيذ الأمر كتابة، وهو ما نتناوله في المطالب الآتية:

المطلب الأول

أمر الرئيس الإداري

لامتناع المسؤولية عن المروؤوس استنادا إلى أمر رئيسه الإداري لا بد للوجود المادي لهذه الأمر^(١). ومفاد ذلك انه تعتبر مسألة أولية يلزم توافرها ابتداء، لأنه تمثل حجر الزاوية في تلك المسؤولية، هي صدور الأمر من الرئيس الإداري إلى مروؤوسيه بالقيام بعمل إيجابي أو امتناع عنه وهو أمر سلبي، وأن يتضمن في الأمر الإداري الصادر من الرئيس مخالفة تأديبية، لكي تمتنع المسؤولية التأديبية بحق المروؤوس، لأنه مجرد صدور الأمر من الرئيس بدون أن يكون فيها مخالفة تأديبية لا نكون بصدد أية مسؤولية إذا لم يتضمن ذلك الأمر مخالفة ما للقانون، والمخالفة التأديبية المشار إليها يستوي أن تكون مالية أو إدارية^(٢)، ولا يجوز للمروؤوس أن يدعي بوجود أمر من رئيسه الإداري لكي يتجنب المساءلة التأديبية، إذا لم يكن له وجود أو أساس في الأوراق، ويشترط في أمر الرئيس الإداري مجموعة من الضوابط القانونية، التي يمكن تحديدها كما يأتي:

١ - أن يكون أمر الرئيس الإداري مكتوبا

وهذا الضابط لا اجتهاد فيه، لأنه ثابت بنص المادة "٤" فقرة "٣" من قانون انضباط موظفي الدولة القطاع العام العراقي^(٣) السالفة الذكر، أما في حالة وجود الأمر الشفهي من الرئيس الإداري فأنها لا تنفي المسؤولية التأديبية عن المروؤوس في حالة انطوائها على مخالفة تأديبية، إلا إذا اقر الرئيس الإداري على إصدارها للأمر الشفهي للمروؤوس وأنه ترتب على تنفيذ هذه الأمر ارتكاب المروؤوس مخالفة تأديبية، وأن هذه الاعتراف من قبل الرئيس يقوم مقام الكتابة، وذلك لأن حجية الاعتراف تفوق الكتابة، لا سيما وأن هذه الاعتراف صدر من الرئيس وليس المروؤوس.

٢ - أن يكون أمر الرئيس مخالفا لقاعدة تنظيمية أمر

ويتحقق هذه الشرط عندما يكون تنفيذ الأمر الكتابي مخالفا لقاعدة تنظيمية أمره، بما يعني إذا قام المروؤوس بتنفيذ أمر رئيسه الكتابي من دون أن يقوم بتنبيه رئيسه بالمخالفة وكان هذه الأمر يخالف قاعدة تنظيمية مكملة، فلا يكون المروؤوس مسئولا عن تلك المخالفة بالرغم من عدم وجود ضابط الكتابة في أمر الرئيس الإداري.

٣ - أن يكون الأمر الصادر من الرئيس فرديا

لكي يستطيع المروؤوس أن يستفيد من المانع من المسؤولية لا بد أن يكون أمر رئيسه الإداري فرديا، وذلك لأن الأمر الفردي يخاطب فردا محددا بذاته، حيث أن قيام المروؤوس بعمله بإسناده على النصوص القانونية أو اللائحية فلا وجه هنا بمسؤوليته التأديبية استنادا إلى ارتكابه مخالفة تأديبية بناء على أمر رئيسه، وكذلك لا تمتنع مسؤوليته بناء على هذه الحالة، والأصل هو عدم مساءلة الموظف طالما قام بتنفيذ القوانين بحسن النية، وفي حالة ثبوت سوء نيته فيسأل عما اقترفه من مخالفات تأديبية.

(١) الدكتور عبد الحفيظ على الشيمي، المصدر السابق، ص ١٢٢.

(٢) اسلام احسان، الدفوع التأديبية، منشأة المعارف-الاسكندرية، ٢٠١٣، ص ٢٣٧.

(٣) يقابل تلك المادة السالفة الذكر نص المادة "٢/٧٨" من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم "٤٧" لسنة ١٩٧٨ والتي تنص على ما يأتي: "ولا يعفي العامل من الجزاء استنادا الى امر صادر اليه من رئيسه الا اذا اثبت ان ارتكاب المخالفة كان تنفيذا لأمر مكتوب بذلك صادر اليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة الى المخالفة. وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الامر وحده" وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر حكما في الطعن رقم ١٤٦٢ لسنة ٧.ق في ١٩٦٥/٥/٨ "بأن اشتراك المروؤوس مع الرئيس في ارتكاب المخالفة لأحكام القوانين يترتب عليها مسئوليتهما التأديبية مما عن هذه المخالفة" وتعتبر هذا الحكم تطبيقا حرفي لمفهوم نص المادة "٢/٧٨" المشار اليه. نقلا عن المستشار سمير صادق، قرارات واحكام التأديب في ميزان الإدارية العليا، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٥، ص ٧٤.

٤ - أن يكون الأمر صادرا بالإرادة المنفردة للرئيس لإعفاء المروءوس من المساءلة التأديبية يشترط أن تكون أمر الرئيس الإداري صادرا بالإرادة المنفردة منه، وذلك لأنه يعبر عن إصرار الرئيس للأمر، وأن لا يكون للمروءوس دورا في إصدار الأمر، كأن تكون بناء على مبادرة من المروءوس أو معبرا عن إرادته، فإن كانت كذلك فإن المروءوس لا يعفى من المسؤولية ويكون شريكا للرئيس في المسؤولية التأديبية.

٥ - موافقة الرئيس الإداري على تنفيذ العمل لا تبرر المخالفة التأديبية أن موافقة الرئيس الإداري على تنفيذ العمل أو الأمر لا تبرر مخالفة القانون إذا لم يوجد أمر صريح وكتابي من الرئيس إلى المروءوس يوجه للتنفيذ الأمر^(١).

المطلب الثاني

تنبيه الرئيس كتابة بالمخالفة

القصد به هو قيام المروءوس بتنبيه رئيسه الإداري كتابة بوجه تلك المخالفة في الأمر الإداري الصادر إليه، وأن يقدم المروءوس اعتراضه على ذلك القرار الرئاسي الذي صدر له وأن يبدي ملاحظاته بشأنه، ويشرح له أي للرئيس الإداري الذي أصدر الأمر الرئاسي كتابة الأسباب والملاحظات التي جعلته يمتنع عن تنفيذ القرار، وهذه الاعتراض يجب أن يوجه إلى الرئيس الذي أصدر الأمر فلا يوجه إلى رئيس أعلى^(٢)، حيث يعد تنبيه المروءوس للرئيس الإداري بمثابة إبلاغ الرئيس بعدم مشروعية الأمر الصادر منه وإذا ما أقدم المروءوس بالإبلاغ عن عدم المشروعية الأمر الصادر إليه إلى جهات أخرى أو إلى الجهات الموكول إليها التحقيق فأنها قد يؤدي إلى الإساءة بالوظيفة العامة، وكذلك قد يؤدي إلى جلب الفضائح للجهاز الإداري بالدولة بما يؤدي إلى عدم استقرار هذه المرافق وتعريض الصالح العام للخطر إلا أنه استثناء من ذلك في حالة الإبلاغ عن الجرائم الجنائية أو التأديبية يكون جائزا إذا كان بيد المبلغ أدلة حقيقية ويقينية أما إذا كان الإبلاغ غير ذلك أي خاليا من أي أدلة يقينية وإنما يقوم على الشبهات فإن النتيجة يؤدي إلى الإخلال بسير المرفق العام لسلبات كثيرة وجسيمة، لعل من أهمها فقد الثقة بين القائمين على المرفق^(٣)، والحكمة من هذا التنبيه هي إعطاء الرئيس الإداري فرصة أخرى لدراسة قراره، وذلك لبيان صحته من عدمه، قد يتراجع عن قراره إذا تبين له صحة ملاحظات المروءوس وبذلك يعصم الإدارة من الزلل، ولكن يجب أن يكون الاعتراض المقدم من المروءوس مبنيا على أسباب ومبررات مقبولة وصحيحة، أما مجرد الاعتراض على قرارات الرئيس الإداري من قبل المروءوس بغية عرقلة تنفيذ الأوامر والمماطلة والتسويق بالرؤساء فيعرض المروءوس هنا للمسؤولية مرتين، أولا: لمخالفته أحكام واجب الطاعة وثانيا: النكول عن تنفيذ أوامر الرؤساء^(٤)، وتجدر الإشارة هنا بأنه يجب التفرقة بين التنبيه الكتابي الصادر من المروءوس لرئيسه الإداري إلى مخالفة القانون، وبين الاعتراض على الأوامر بغرض المماطلة في تنفيذها، في الحالة الأولى يجوز للمروءوس أو يحق له تنبيه رئيسه إلى مخالفة القانون، أما في الحالة الثانية فإن المروءوس يعرض نفسه للمساءلة التأديبية ويكون مسئولا لمخالفة بالالتزام بأحكام واجب الطاعة المفروض عليها وعدم تنفيذه لأوامر رئيسه^(٥).

فبرغم من قيام المروءوس بتنبيه الرئيس الإداري كتابة على أمره الغير المشروع فإذا ما أصر الرئيس الإداري على موقفه بتنفيذ أمره وعدم الرجوع فيه في هذه الحالة يجب على الرئيس الإداري أن يصدر أمره كتابة لضمان عدم تهريبه من المسؤولية لكي يتحمل في النهاية وحده عواقب أمر الخاطئ ويعفى المروءوس المسألة التأديبية^(٦)، إلا أنه هذه الإعفاء كما أفصح عنه القانون هو إعفاء من العقوبة بما يعني إعفاء من المساءلة التأديبية فقط، فلا يرفع عن المخالفة التي يأتيها المروءوس وصفها المخالف لأن مجرد

(١) الدكتور عبد الحفيظ على الشيمي، المصدر السابق، ص ١٢٢-١٢٧.

(٢) الدكتور هشام محمد توفيق، المصدر السابق، ص ١٥٩.

(٣) الدكتور عبد الحفيظ على الشيمي، المصدر السابق، ص ١٢٨-١٢٩.

(٤) الدكتور هشام محمد توفيق، المصدر السابق، ص ١٥٩-١٦٠.

(٥) الدكتور محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إداريا، ٢٠٠٦، دار النهضة العربية-القاهرة، ص ٣٨١.

(٦) الدكتور هشام محمد توفيق، المصدر السابق، ص ١٦٠.

الإعفاء من العقوبة ليس معناه إباحة الفعل الذي ارتكبه المرؤوس تنفيذا للأمر الصادر من رئيسه الإداري^(١).

ويترتب على ذلك أن قيام المرؤوس بطاعة أمر رئاسي مخالف للقانون، فإنه يكون معرضا للمعاقبة التأديبية، مهما قدم من أذار أو علل بموانع أدبية كانت تجعله في خجل من رئيسه^(٢)، فعلى المرؤوس أن يعترض على الأمر الصادر له إذا كانت مخالفة للقانون لما يشكل إخلال بواجبه الوظيفي المتمثل بعدم إطاعة الأوامر الصادرة إليه من رئيسه إذا كانت مخالفة للقانون، وفي ذلك ذهب مجلس الشورى الدولة بصفتها التمييزية في قرارها المرقم "٢/رجب/١٤٣٠هـ في ٢٤/٦/٢٠٠٩م، "ذلك أن فصل الموظف من وظيفته يعد عقوبة وفقا لما ورد في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام "١٤" لسنة ١٩٩١ وأن تلك العقوبة لها شروط كي يتسنى فرضها على الموظف وحيث أن الشروط المنصوص عليها في البند "سابعاً" من المادة "٨" من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المذكور آنفاً غير متوفرة وحيث أن المميز عليه قد نفذ الأوامر الصادرة إليه من رئيس هيئة النزاهة السابق بدون معارضة بنقل الأوراق والمستندات والوثائق في منزل رئيس هيئة إلى الدائرة وهي مقر عمله وقيام الرئيس بتسليمها إلى جهة أجنبية، لما يشكل إخلال بواجبات وظيفته المتمثلة من عدم إطاعة الأوامر الصادرة من الرئيس إذا كانت مخالفة للقانون وحيث القرار المميز عدل الأمر الإداري المرقم "ق/ل/١٩/٦٤/٢٥٠٦" في ٨/٩/٢٠٠٨ والمتضمن عقوبة الفصل وتخفيف العقوبة إلى عقوبة التنزيل لدرجة واحدة المنصوص عليها في البند "سابعاً" من المادة "٨" من قانون انضباط موظفي الدولة المذكور آنفاً وبذلك يكون قد التزم وجهة النظر القانونية، قرر تصديقه ورد العريضة التمييزية وتحميل المميز رسم التمييز وصدر القرار بالاتفاق في ٢/رجب/١٤٣٠هـ الموافق ٢٤/٦/٢٠٠٩م^(٣).

مدى الاعتماد على التنبيه الشفوي الذي يصدر من المرؤوس لحث رئيسه الإداري لكي يتراجع عن الأمر الذي أصدرته لمنع المسؤولية بحق المرؤوس، مما لا شك فيه أنه مع وجود النص صراحة في التشريعات وخاصة في التشريع العراقي الذي سبق وأن أشرنا إليه في المادة (٤) فقرة (٣) من قانون انضباط موظفي الدولة القطاع العام المذكور، أنه لا يمكن الارتكاز أو الاعتماد على التنبيه الشفهي لمنع المسؤولية التأديبية، هنا يثور التساؤل التالي هل يعتبر التنبيه الكتابي أداة إثبات لنفي المسؤولية التأديبية؟ وهذا أمر لا شك فيه هو الإجابة بالنعم تعتبر التنبيه الكتابي أداة إثبات لنفي المسؤولية التأديبية بحق المرؤوس، لأن المشرع ينفي المسؤولية عن المرؤوس عند وجود التنبيه الكتابي وينقلها على الرئيس، وبالتالي كان من الضروري أن يترك إثبات الأمر الكتابي للقواعد العامة في الإثبات مع العلم بأوجه العلاقة بين الرئيس والمرؤوس التي لا تقبل للمرؤوس بأن يوجه تنبيه كتابي لرئيسه على الرغم من ضرورة هذه الدفع لنفي المسؤولية عن المرؤوس، لذا تعتبر هذا الشرط الكتابي من قبيل التشدد التشريعي، مما يتطلب من المشرع التدخل تشريعياً لرد هذه الأمر إلى القواعد العامة في الإثبات أو أن يقدم المرؤوس التنبيه الكتابي إلى رئيس مصدر الأمر كما فعل المشرع الألماني.

ويجب بطبيعة الحال أن يكون تنبيه المرؤوس للرئيسة الإداري سابقاً لتنفيذ الأمر وليس لاحقاً عليه، أي ليس كافياً أن يقوم المرؤوس بتنبيه رئيسه كتابياً لكي تمتنع مسؤوليته عن المخالفة التأديبية الناتجة عن تنفيذ أمر الرئيس، وإنما على المرؤوس أن يقوم بتنبيه رئيسه في تاريخ سابق على تنفيذ الأمر، حيث لا يوجد نص يحدد الفارق الزمني بين التنبيه وبين تنفيذ الأمر، وهذا الصمت يشير إلى حق المرؤوس بتنبيه الرئيس الإداري في أي وقت طالما أن هذا التنبيه قبل تنفيذ الأمر الصادر منه، ولكن يثور سؤال في حالة قيام المرؤوس بتنبيه الرئيس في نفس الوقت الذي قام فيه بتنفيذ الأمر؟ الجواب هو أنه في هذه الحالة لا يمكن للمرؤوس أن يستفيد من المانع من المسؤولية ذلك لأن النص القانوني يتطلب من المرؤوس في نفس الوقت إصراراً من الرئيس على تنفيذ الأمر أي يجب على المرؤوس أن ينتظر رد الرئيس على التنبيه وإجابته أما أن يوقف تنفيذ الأمر أو الإصرار على تنفيذه، وفي حالة إذا ما أقدم المرؤوس بتنفيذ الأمر

(١) الدكتور سعد نواف العنزي، حقوق الموظف العام وواجباته، دار المطبوعات الجامعية-الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ١٧٠.

(٢) الدكتور هشام محمد توفيق، المصدر السابق، ص ١٦٠.

(٣) قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٩ ص ٣٨٠-٣٨١.

الموجه إليه بمجرد التنبيه وبدون انتظار الإجابة من الرئيس فإن المرؤوس نفسه يتحمل المسؤولية ولا يلومن إلا نفسه.

وفي السياق نفسه، فإن في قيام المرؤوس بمناقشة رئيسه الإداري في مشروعية الأمر الصادر إليه لا تقوم مقام التنبيه الكتابي، حيث أن من مسلمات واجب الطاعة المفروضة على المرؤوس تجاه رئيسه الإداري ليس معناه أن يكون المرؤوس مجرد ظل للرئيس الإداري، وإنما يجوز للمرؤوس مناقشة رئيسه وأن يبدي النصيحة والملاحظات في كل الأحوال، أما إذا كان الأمر الصادر إلى المرؤوس ينطوي إلى ارتكاب مخالفة تأديبية، في هذه الحالة يملك المرؤوس مناقشة رئيسه الإداري بشرط عدم تجاوز هذه النقاش ويخل بالعلاقة الوظيفية التي تكون بين الرئيس والمرؤوس فإذا تجاوز هذا النقاش وخرج إلى نطاق التنفيذ فلا يكون على المرؤوس إلا واجب الطاعة^(١).

ومع هذا أن ما تطرقنا عليه بشأن التنبيه الكتابي ومع وجود النص عليه كتابيا في التشريعات المقارنة ومنها التشريع العراقي كما تطرقنا عليه سابقا إلا أن هذه الشرط ليس مطلقة وإنما هناك حالات استثنائية يستثنى منها شرط الكتابة وهذه الحالات هي من اجتهاد وإنشاء المحاكم، وذلك على النحو التالي:

١ - حالة إقرار الرئيس الإداري بتنبيه شفهي من قبل المرؤوس
وسبق أن قلنا بأن تنبيه المرؤوس لرئيسه الإداري يجب أن يكون مكتوبا وهذا ما نص عليه قانون الانضباط موظفي الدولة في المادة "٤" فقرة "٣" كما أشرنا إليه سابقا، وذلك حتى يتمكن المرؤوس من تجنب المسائلة الانضباطية، ومع ذلك في حالة إذا ما قام المرؤوس بتنبيه رئيسه الإداري بصورة شفوية فإنه يمكن أن يقوم اعتراف الرئيس الإداري الذي أصدر الأمر مقام الكتابة في تنبيه المرؤوس لرئيسه، أي بما يعني أن الجهة المكلفة بالتحقيق تكفي بالتنبيه الشفهي الصادر من المرؤوس إذا ما اقره الرئيس صراحة، حيث أن إقرار الرئيس لتنبيه المرؤوس برغم عدم كتابته لا يجعل من التنبيه الشفهي للمرؤوس وحيدا وإنما معززا بإقرار صاحب الأمر المخالف للقانون والموجه إليه التنبيه^(٢)، وأن اعتراف الرئيس بصدور الأمر منه، تعتبر من أقوى الأدلة القانونية المعتبرة^(٣).

٢ - حالة الضرورة العاجلة
للمرؤوس في ظل الظروف والأوضاع العادية أي في غير حالات الضرورة العاجلة، أن يطلب لتنفيذ أمر رئيسه الإداري أن يكون مكتوبا لأن تلك الظروف يسمح للمرؤوس ويكون له مجالا للمجادلة والمناقشة بخصوص الأمر الصادر إليه من رؤساء وضرورة صدورها مكتوبة إذا كانت الأمر تشكل مخالفة تأديبية، أما في ظل الظروف العاجلة أو حالة الضرورة العاجلة إذا كانت الأمر الذي صدر في ظروف صعبة، والقصد به مواجهة خطر داهم، لا تحتل التأخير ويستوجب الأمر تنفيذه فورا، ولا تحتل المطالبة بصورها كتابيا، فإن في هذه الحالة يكون المرؤوس معذورا، ويجوز له تنفيذ الأمر الصادر له من رئيسه وأن كانت شفويا، ولا يجوز التمسك في مواجهته بشرط كون أمر الرئيس الإداري مكتوبا، ولا يكون التنبيه الصادر منه هو الآخر مكتوبا، إلا أنه تلاحظ بأن كل حالة تقدر على حدة، على شرط توافر حالة الضرورة أو الخطر الداهم مستخلصا استخلاصا سائغا، له ما يبرره من الأوراق وفقا للأصول القانونية المقررة^(٤)، جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر على أنه إعفاء المرؤوس من التنبيه الكتابي لأمر رئيسه الإداري لا يكون مقبولا إلا إذا كانت هناك ضرورة عاجلة حالت دون تحقيقه، كحالة حرب أو فيضان أو حريق خطير، فمن أحكام المحكمة الإدارية العليا في هذه الشأن ما قضت به من أنه "ومن حيث أنه في مجال الواقعة محل المخالفة التي نسبتها النيابة الإدارية إلى الطاعن في تقرير الاتهام فإنه وأن لم يثبت أن الطاعن قد صدر أمرا مكتوبا إلى رؤوسيه بالمخالفة للقانون، ولم يثبت بالتالي أن هذا المرؤوس قد نبه رئيسه الطاعن كتابة إلى المخالفة فأصر على أن ينفذ أمره المخالف للقانون إذ أن

(١) الدكتور عبد الحفيظ على الشيمي، المصدر السابق، ص ١٣٢-١٣٣.

(٢) الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، ٢٠٠٥، دار الجامعة الجديدة-الإسكندرية، ص ١١٩.

(٣) المادة "٦٧" "الإقرار حجة قاصرة على المقر" والمادة "٦٨" "أولا-يلتزم المقر بإقراره إلا إذا كذب بحكم ثانيا-لا يصح الرجوع عن الإقرار" من قانون الإثبات العراقي رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩-المعدل.

(٤) اسلام احسان، المصدر السابق، ص ٢٤٢.

الثابت في الأوراق أن الطبيب... قد ادعى في أقواله أن مدير المستشفى "الطاعن" قد طلب إليه "هاتفياً" عدم قيد بيانات المريض في سجلات الاستقبال والأصل أن الدليل الكامل الذي يعتد به قانوننا في هذه الحالة طبقاً لصريح نص المادة "٧٨" من نظام العاملين المدنيين أن يكون الأمر المخالف للقانون الصادر من الرئيس مكتوباً وأن يعترف هذا الرئيس بإصداره ما لم يثبت وجود ظروف قاهرة، تحول دون ذلك كظروف مواجهة خطر داهم كفيضان أو كحرب أو حريق خطير^(١).

٣ - حالة الإكراه الأدبي أو المعنوي

فمن الواضح أن العلاقة الوظيفية بين الرئيس والمرؤوس في العمل تكون متنوعة ومختلفة، وقد يشوبها ظروف قهرية تؤثر سلباً في حرية وإرادة المرؤوس، وعلى ذلك إذا ثبت بأن إرادة الموظف المرؤوس قد شابها إكراه أدبي أو معنوي مما أدى بالمرؤوس أن يفقد حريته في الاختيار، على نحو يمنعه من طلب الأمر الكتابي من الرئيس، أو في شأن تنبيه رئيسه إلى المخالفة كتابة، فحينئذ لا يطلب من المرؤوس بتقديمه الدليل الكتابي، وعليه يتمتع مسائلة المرؤوس ويعفي من العقاب التأديبي. ومع هذا فلا يعد كل ما قد يمارس اتجاه المرؤوس يعتبر إكراهاً أدبياً، وإلا لانتقل الأمر إلى تحايل من المرؤوس على أحكام القانون بحجة توافر هذه الإكراه، وأن تقدير ذلك يرجع إلى ظروف كل حالة على حدة حسب ظروفها وملابساتها، وعلى ذلك فإن مجرد تذرع المرؤوس بالخوف من الرئيس الإداري، أو بدافع إرضاء الرئيس تجنباً لانتقامه، أو الخوف من أن يحرم من مزايا معينة، هذه الأسباب كلها لا يصلح أن تكون إكراهاً أدبياً، وبالتالي لا تنفي مسؤولية المرؤوس، ولا يتم إعفائه من تقديم الشرط الكتابي^(٢).

فإن ما جاء من إقرار المحكمة الإدارية العليا بشأن الإكراه الأدبي أو المعنوي جاءت كاستثناء على توافر الشكل الكتابي لتنفيذ أمر الرئيس الإداري تعتبر بمثابة ملطف من هذا الشرط، حيث أن تواجد شرط الكتابة للإعفاء من المسؤولية التأديبية قد يكون من الصعب تحقيقه لبعض الوظائف وكما يصعب تحقيقه لبعض الموظفين، حيث أن كان ممكناً تحقيقه في الوظائف المدنية فإن من الصعب تحقيقه في الوظائف العسكرية والتي يتطلب العمل فيها شبه إطاعة مطلقة، وكذلك أن كان ممكناً لبعض الموظفين اللذين لهم الخدمة والخبرة في العمل الوظيفي والتي تساعدهم في كيفية التعامل مع رؤسائهم، إلا أنه من الصعب تحقيقه لصغار الموظفين أي المحدثين منهم اللذين يفتقدون إلى تلك الخبرة^(٣).

٤ - حالة عدم وضوح المخالفة

في حالة إذا ما كان الأمر الصادر إلى المرؤوس بتنفيذه يشوبه الغموض وغير واضحة بأوجه المخالفة، أو عندما تجعل ظروف الحال وجه تعيب أمر الرئيس بمخالفة القانون متعذراً تبينه بالنسبة للمرؤوس، فهنا يجوز الاستغناء عن التنبيه الكتابي من قبل المرؤوس إلى رئيسه الإداري، والاكتفاء بأمر الرئيس الكتابي أي بدون حاجة إلى وجود تنبيه المرؤوس للإعفاء من المسؤولية، لاسيما إذا لم يكن وجه المخالفة واضحاً، وذلك لأن التنبيه إلى المخالفة التأديبية يفترض بداهة وبداية القدرة على استظهارها وتبين ملامحها، وأن تقدير ذلك يرجع إلى ظروف كل حالة على حدة حسب ظروفها وملابساتها لتقدير القاضي^(٤).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٣٥٣٣ لسنة ٣٢ق، جلسة ١٩٨٩/٤/٢٢، نقلاً عن الدكتور عبد الحفيظ على الشيمي، المصدر السابق، ص ١٤٢-١٤٣.

(٢) اسلام احسان، المصدر السابق، ص ٢٤٣.

(٣) الدكتور عبد الحفيظ على الشيمي، المصدر السابق، ص ١٤٣.

(٤) الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، المصدر السابق، ص ١٢٨.

"من حيث أنه ولئن كان الطاعن قد وقع على المذكرة... والمستخلص... إلا أن ذلك كان بناءً على أمر كتابي من رئيسه المهندس... ولما كانت المادة ٨٠ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ "المقابلة للمادة ٧٨ قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨" تنص على أنه "... ويعفى العامل من الجزاء إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من رئيسه بالرغم من تنبيه كتابة إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده". ومن ثم يعفى الطاعن من المخالفة المنسوبة إليه والتي ادانته عنها الحكم المطعون فيه حيث أنها وقعت بناءً على أمر كتابي صادر إليه من رئيسه... ومن حيث أنه لا يغير مما تقدم أن الطاعن لم ينبه رئيسه كتابة إلى وجه المخالفة حسبما تنص على ذلك المادة "٨٠" قانون نظام العاملين بالقطاع العام المشار إليها، وذلك أن الثابت من الأوراق والتحقيقات أنه كانت هناك اتصالات بين المسؤولين بالشركتين على رد المبلغ السابق خصمه من مستحقات شركة... في المستخلص رقم... ولم يكن وجه المخالفة واضحاً على النحو الذي انتهى إليه الحكم المطعون فيه، بل سارت =

المطلب الثالث

إصرار الرئيس على تنفيذ الأمر كتابة

أن ما ذكرناه في المطلبين السابقين من شروط انتفاء مسؤولية المروءوس أمر رئيس الإداري، وقيام المروءوس بتنبيه الرئيس كتابة، لكي تمتنع مسؤوليتها عن المخالفة المرتكبة، ومع وجود هذين الشرطين إلا أنه لا بد من وجود شرط ثالث لإعفاء المروءوس عن المسائلة الانضباطية، إلا هو إصرار الرئيس الإداري على تنفيذ الأمر كتابة، أي بمعنى إصرار الرئيس كتابة على تنفيذ أمره المخالف من قبل المروءوس، يعتبر واجب الطاعة الرؤساء في مقدمة الواجبات التي يجب على المروءوس الالتزام بها ومراعاتها وذلك لأن طبيعة العمل في المرافق العامة تتطلب توزيع العمل أو الوظائف على أساس التدرج الهرمي يشغلها رؤساء ومروءوسين، ولكل منهم اختصاصات معينة ونجاح العمل الإداري يتوقف على كيفية تلقي الأوامر وتنفيذها، لذا فإن لواجب الطاعة أثرا في إنجاح عملية التنظيم الإداري، وعلى ذلك فإن واجب الطاعة يتطلب من المروءوس أن ينفذ أوامر وتعليمات وتوجيهات الرئيس الإداري وأن يحترم تعقيباته على أعماله سواء كانت بالوقف أو الإلغاء أو التعديل وأن يحترم شخص الرئيس نفسه، ولكن واجب إطاعة رئيس مقيد بأمرين، أولا أن يكون في حدود الواجبات الوظيفية، لا طاعة فيما يخرج عنها، والثاني أن لا ينطوي أمر الرئيس على مخالفة القانون، فإذا نتج عنها مخالفة القانون في هذه الحالة على المروءوس أن يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة فإن وكد الرئيس كتابة على وجوب قيامه بتنفيذ هذا الأمر، فلا تقع المسؤولية على عاتق المروءوس في هذه الحالة، بل يكون الرئيس وحده المسؤول^(١)، إلا أن هذه الإعفاء كما جاء في القانون، هو إعفاء من العقوبة أو المسائلة التأديبية فقط، فلا يرفع المخالفة ويصبح مباحا ذلك لأنه مجرد الإعفاء من العقاب ليس معناه إباحة الفعل الذي ارتكبه المروءوس تنفيذا لأمر رئيسه^(٢)، ويشترط في هذه الإصرار أن يكون كتابيا فلا يقوم الإصرار الشفهي مقام الكتابة ما لم يعترف الرئيس الإداري صراحة بإصراره على تنفيذ الأمر المخالف للقانون، فيقع المسؤولية في هذه الحالة على عاتق الرئيس الإداري وليس المروءوس برغم عدم كتابة الإصرار على تنفيذ الأمر، مما لا شك فيه أن تطلب شرط الكتابة في إصرار الرئيس لتنفيذ الأمر كشرط للإعفاء من المسؤولية التأديبية، يعد من الناحية الواقعية وخاصة في البلدان التي تقدر الحياة الوظيفية حماية كبيرة للرئيس الإداري باعتباره الطرف القوي في مواجهة مروءوسيه، وبحكم السلطة الرئاسية التي تملكه أو تخول للرئيس الإداري لا يمكن إنكار النفوذ الذي يتمتع به في مواجهة مروءوسيه على النحو الذي يحول كثيرا دون الحصول على الشكل الكتابي لإصرار الرئيس لتنفيذ أوامره، وعلى ذلك ذهب البعض لإيجاد حلا متمثلا في عدم تنفيذ المروءوس للأمر إلا بعد ثلاثة أيام من تنبيهه حيث يكون للرئيس خلال هذه المدة سحب الأمر الذي أصدره، فإذا لم يقوم الرئيس الإداري خلال ذلك المدة بسحب أمره تكون هناك قرينة على إصرار الرئيس على تنفيذ الأمر، فبرغم من أن هذا الاقتراح يحفظ العلاقة بين الرئيس والمروءوس وذلك لأن الأمر كله يكون بيد الرئيس، فله أن يسحبه أمره أو لا ففي حالة عدم قيامه بسحب الأمر خلال المدة المحددة فإنه يكون مصرا على تنفيذ هذا الأمر، إلا أن الخشية من هذا الاقتراح هي في حالة قيام الرئيس الإداري بإيجاد أعذار كادعائه بعدم تنبيه المروءوس له وذلك لظروف خارجية كحالة المرض أو السفر.

سبق وأن أشرنا إلى أنه يجب أن يكون الأمر المخالف الصادر إلى المروءوس كتابيا وأن يقوم المروءوس بتنبيه رئيسه كتابيا على وجه المخالفة الموجودة في الأمر كما نص عليه المشرع العراقي في

الإجراءات والاتصالات بين المسؤولين في الشركتين على أساس ان الشركة... لم تتسلم كمية الطوب المخصص منها مبلغ... مقابلا لها وهو امر كان يدق ويصعب تحديده على انه يتضمن مخالفة بالنسبة للطاعن. وبالتالي فلا يمكن القول بإلزامه بتنبيه رئيسه كتابة الى ان هناك في امر هذا الرئيس مخالفة، ويتعين والحال كذلك اعفاء الطاعن من المسؤولية عن المخالفة التي ادانها عنها الحكم المطعون فيه والقضاء بالتالي ببراءته مما نسب اليه" المحكمة الإدارية العليا - طعن ٦٦٨ لسنة ٣٥ - ١٩٩٤/٥/١٠: الموسوعة الإدارية الحديثة - ١٩٩٣/١٩٩٧ - ج ٥٠ - قاعدة ٢٤ - ص ٨٨-٨٩ نقلا عن الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، المصدر السابق، ص ١٢٩.

(١) الدكتور غازي فيصل مهدي، المصدر السابق، ص ١٦.

(٢) الدكتور سعيد الشنوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة-الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٣٣.

المادة "٤" فقرة "٣" من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، فالسؤال هو ما هو الهدف أو الحكمة من تأكيد الرئيس أو إصراره على تنفيذ الأمر كتابة؟

الحكمة من هذه الإصرار الكتابي من قبل الرئيس الإداري هو إتاحة الفرصة له أي للرئيس بالتفكير في الأمر المخالف الذي أصدره للمرة الأخيرة وذلك بناء على المعلومات والملاحظات التي أبداهها المروؤوس له، فإذا ما أصر على تنفيذ الأمر المخالف له فلا يلومن إلا نفسه^(١)، وكذلك توفير ضمانات هامة للموظف المروؤوس وذلك ضمانا لعدم تهرب الرئيس الإداري عن المسائلة الانضباطية، وتحمله في النهاية تبعية قراره المخالف للقانون^(٢)، وفي حكم لها قضت المحكمة الإدارية العليا في المصر بأنه (على الرئيس الإداري أن يصدر لمروؤوسيه أوامر مكتوبة تنطوي على إصراره على تنفيذ أوامر المخالفة للقانون التي اعترضوا على تنفيذها كتابة حتى يعفوا من الجزاءات التأديبية عن تنفيذ تلك الأوامر المخالفة للقانون^(٣) وعلى ذلك فإن من حق المروؤوس في حالة صدور أمر له من رئيسه الذي ينطوي على مخالفة تأديبية، بأن يطالب رئيسه أن يكون أمره مكتوبا، وذلك لكي يتمكن من الاعتراض على الأمر الصادر له كتابيا، وكما يحق للمروؤوس أيضا أن يعترض كتابة على الأمر المكتوب الصادر له إذا رأى أنه ينطوي على مخالفة لقاعدة تنظيمية أمره، وأن في امتثال المروؤوس لأمر شفهي من رئيسه رغم اعتقاده أنه مخالف للقانون يعتبر مخالفة تأديبية يجب معاقبة مرتكبها، ولا يجوز للمروؤوس أن يدفع عن نفسه تلك المسؤولية إلى أمر شفهي من رئيسه غير مستند إلى صحيح حكم القانون، فإذا قصر في ذلك يكون المروؤوس هو المسؤول عن ارتكاب المخالفة التأديبية ويستوجب العقاب المناسب عليه وفق القوانين النافذة^(٤).

والواقع أن مسلك المشرع محل نظر فمبدأ السلطة الرئاسية الذي يوجب على المروؤوس إطاعة رؤسائه الإداريين يجب أن لا ينطوي على مخالفة القانون، فالرئيس الذي يتجرأ ويخالف القوانين ليس له أن يعتصم بسلطته الرئاسية ولا يمكن القول والحال كذلك بأن للمروؤوس إطاعته بعد أن يثبت كتابة أنه لم يرتكب المخالفة إلا بعد تنبيه رئيسه إلى هذه المخالفة، وأن يثبت أن أمر رئيسه مكتوبا لأن الكتابة هنا ليس دليلا على رفع التأييم عن المخالفة التي أتاها، وكذلك ليست بدليل ليرفع المخالفة ويصبح عملا مباحا، وعلى ذلك فما قيمة الإثبات الكتابي لأمر الرئيس وتنبيهه بأن في الأمر ما يؤدي إلى مخالفة القانون ومن ثم يرتكب المخالفة، إذن هذه المسألة غاية في الشذوذ يفضي إليها موقف القانون كما يرى بعض الفقهاء، إذن فكان الأولى بالمشرع أن يجعل حق الطاعة مرتبها بمشروعية أوامر الرؤساء، فإذا خرجت تلك الأوامر عن جادة المشروعية رفض المروؤوس طاعتها اهتداءً بالأصل الإسلامي في هذا الشأن، وجريا على القاعدة المقررة في قانون العقوبات عدم تنفيذ أوامر الرؤساء إذا احتوت على جريمة إلا إذا اعتقد المروؤوس اعتقادا معقولا بأن تلك الأوامر لا ينطوي على تنفيذ جريمة يعاقب عليها^(٥)، وعلى ذلك فإن من حق المروؤوس في الامتناع عن تنفيذ أمر رئيسه إذا كان أمر رئيس الدائرة مخالفا للقانون أو سيؤدي به إلى ارتكاب جريمة^(٦)، وفي ذلك اعتبر مجلس الانضباط العام في العراق بأنه "طاعة القانون أولى من طاعة الرئيس التي هي غير ملزمة في الأمور غير القانونية"^(٧).

المبحث الثالث

الأمر الذي ينطوي إلى ارتكاب جريمة جنائية

النظام القانوني للوظيفة العامة تقوم على مبدأ التدرج في السلم الإداري، وهذا يعني لكل مروؤوس رئيس إداري أعلى منه في درجات هذا السلم، وعلى ذلك فإن واجب إطاعة الأوامر والامتناع لها وواجب طاعة

(١) الدكتور عبد الحفيظ على الشيمي، المصدر السابق، ص ١٣٦.

(٢) الدكتور محمد إبراهيم الدسوقي علي، الجزء التأديبي وطرق الطعن فيه، ٢٠٠٧، دار النهضة العربية-القاهرة، ص ٤٦-٤٧.

(٣) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١١٨٧ لسنة ٣٢ ق، جلسة ١٩٨٩/٤/٢٢، الموسوعة، الجزء ٢٩، قاعدة ٦٨، ص ١٥٨، نقلا عن الدكتور عبد الحفيظ على الشيمي، المصدر السابق، ص ١٣٦.

(٤) اسلام احسان، المصدر السابق، ص ٢٤١.

(٥) الدكتور محمد باهي أبو يونس، المصدر السابق، ص ٢٩٧-٢٩٨.

(٦) عبد الأمير محمد، المصدر السابق، ص ١٠.

(٧) قرار مجلس الانضباط العام، المرقم ٧١/٢٢ في ١٩٧١/٢/١٧ نقلا عن المصدر السابق، ص ١٠.

المروءوس لرؤسائه قد نصت عليه جميع قوانين الوظيفة العامة، وبما أن المروءوس ملزم قانونيا بالامتثال وتنفيذ أوامر رؤسائه، فإن المشرع قد نفى عنه المسؤولية في حالة عندما تترتب على فعله ضرر من جراء تنفيذ أوامر رؤسائه^(١)، وعليه نص المشرع العراقي في المادة "٢١٥" من القانون المدني العراقي على ما يلي:

١ - يضاف الفعل إلى الفاعل لا إلى الأمر ما لم يكن مجبرا. على أن الإجبار المعتبر في التصرفات الفعلية هو الإكراه الملجئ وحده.

٢ - ومع ذلك لا يكون الموظف العام مسئولا عن عمله الذي أضر بالغير. إذا قام به تنفيذا لأمر صدر إليه من رئيسه. متى كانت طاعة هذا الأمر واجبة عليه، أو يعتقد أنها واجبة، وعلى من أحدث الضرر أن يثبت أنه يعتقد مشروعية العمل الذي أتاه بأن يقيم الدليل على أنه راعى في ذلك واجب الحيطة، وأن اعتقاده كان مبنيا على أسباب معقولة^(٢).

هذا بالنسبة للمسؤولية في المجال المدني، وأما بالنسبة للمسؤولية في المجال الجنائي فإن المشرع العراقي قد نفاها هي الأخرى عن المروءوس الذي ينفذ أوامر رؤسائه الإداريين اللذين تجب عليه إطاعتهم، أو يعتقد أنها واجبة، وذلك بالنص عليه في المادة "٤٠" من قانون العقوبات العراقية رقم "١١١" لسنة "١٩٦٩" المعدل.

أقسام الجريمة:

١ - الجرائم من حيث طبيعتها.

الجرائم من حيث طبيعتها تنقسم إلى جرائم عادية وجرائم سياسية. والجريمة السياسية^(٣): هي الجريمة التي ترتكب بباعث سياسي أو تقع على الحقوق السياسية العامة أو الفردية. وفيما عدا ذلك تعتبر الجريمة عادية، إلا أنه هناك من الجرائم التي لا تعتبر جرائم سياسية حتى ولو ارتكبت بباعث سياسي، كالجرائم التي ترتكب بباعث دنيء والجرائم الماسة بأمن الدولة الخارجي والجرائم الإرهابية وجرائم القتل العمد والشروع فيها وجريمة الاعتداء على حياة رئيس الدولة والجرائم المخلة بالشرف.

٢ - والجرائم من حيث جسامتها:

والجرائم من حيث جسامتها تنقسم إلى ثلاثة أنواع: الجنايات والجنح والمخالفات. أ - والجناية هي الجريمة المعاقب عليها بالإعدام أو بالسجن المؤبد أو بالسجن أكثر من خمس سنوات إلى خمس عشرة سنة.

ب - والجنحة: هي الجريمة المعاقب عليها بالحبس الشديد أو البسيط أكثر من ثلاثة أشهر إلى خمس سنوات أو بالغرامة.

ج - والمخالفة: هي الجريمة المعاقب عليها بالحبس البسيط لمدة من أربع وعشرين ساعة إلى ثلاثة أشهر أو بالغرامة التي لا يزيد مقدارها على ثلاثين دينارا^(٤).

وسوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين؛ نخصص المطلب الأول منها لموقف المشرع من الأمر الذي ينطوي جريمة جنائية، أما المطلب الثاني فسوف يتناول موقف القضاء من الأمر الذي ينطوي ارتكاب جريمة جنائية.

المطلب الأول

موقف المشرع من الأمر الذي ينطوي جريمة جنائية

لم تتضمن معظم القوانين من تعريف الجريمة الجنائية وأن البعض يرون أنه لا فائدة من وضع هذا التعريف طالما إن الجريمة الجنائية تحكمها مبدأ "الشرعية" الذي يكون بمقتضاه إن لكل جريمة نص في

(١) الدكتور ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، ص ٢٣٧.

(٢) المادة "٢١٥" من القانون المدني العراقي رقم "٤٠" لسنة ١٩٥١ وتعديلاته.

(٣) الجريمة السياسية: هي "كل فعل معاقب عليه قانونا يوجه ضد النظام السياسي للدولة سواء من جهة الداخل أو من جهة الخارج بهدف القضاء عليه أو عرقلة سير المؤسسات الدستورية القائمة بالفعل" نقلا عن الدكتور منتصر سعيد حموده، الجريمة السياسية، دار الفكر الجامعي-الإسكندرية، ٢٠١٣، ص ١٢٢.

(٤) إبراهيم المشاهدي، السلطات القضائية المخولة للإداريين، بغداد-مطبعة الجاحظ، ١٩٩٤، ص ١٠-١١.

القانون يبين أركانها وعقابها، كما لا يمكن وضع تعريف يجمع كل المعاني المطلوبة للجريمة الجنائية مهما بذل في صياغته من جهد، ومن هذه القوانين القانون العراقي، وكذلك من القوانين التي لم تتضمن تعريفا لها مثلا، القانون المصري، والفرنسي، السوري، اللبناني، الليبي، الكويتي، السوداني، الأردني، ولكن هناك قوانين أخرى تتضمن تعريفا للجريمة الجنائية، منها القانون الاسباني الصادر عام ١٩٢٨، والسويسري الصادر عام ١٩٣٧^(١)، والقاعدة في القانون الجنائي بأنها "لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون أو بناء على قانون" تعتبر هذه القاعدة من القواعد الأساسية المقررة في التشريع الحديث، ويترتب على هذه القاعدة ما يأتي:

- ١-المشرع وحده يملك تحديد الجرائم والعقوبات.
- ٢-عدم جواز القياس في مجال الجرائم والعقوبات.
- ٣-لا يجوز للقاضي أن يعاقب على فعل لم يرد بشأنه نص بالعقاب عليه، وليس له أن يوقع عقوبة غير ما نص عليه، وفي الحدود المبينة بالقانون^(٢).

أما في الفقه فقد عملوا على وضع تعريف للجريمة الجنائية وذلك لتمييز الجريمة الجنائية مما يشبهها أو يختلط معها من معان كالجريمة الانضباطية والجريمة المدنية، فاختلف في هذا إلى من يغلب العنصر الشكلي الذي يكفي بموجبه لأعتبار السلوك جريمة جنائية تحديد نص جنائي له، فعرّفها بأنها "كل فعل يفرض له القانون عقابا" فيما غلب جماعة أخرى الجانب المادي حين عرّفها بأنه "الفعل أو الامتناع عن الفعل الذي يعتدي على النظام والسلام والطمأنينة الاجتماعية والذي من أجل ذلك يستوجب العقوبة"، ومنهم أيضا من غلبوا الجانب الشكلي مع اختلاف في الصياغة حيث عرّفها بأنه "سلوك خارجي إيجابي أو سلبي جرّمه القانون وقرر له عقابا صدر عن إنسان مسؤول"، وعلى ذلك فإن الجريمة الجنائية بإمكانه أن يرتكب من أي شخص بغض النظر عن صفته، ألا إنه هناك من جرائم لا يمكن تصور ارتكابها بالنسبة للأشخاص وإنما الذي يرتكبه يجب أن يتوفر فيه صفة الموظف العام أو من في حكمه كجريمة اختلاس^(٣)، الأموال العامة التي تقع في مقدمة أركانها أن يكون من ارتكبها موظفا عاما وذلك لأن هذه الجريمة هي من فئة الجرائم الوظيفية وكما أن المشرع أحيانا يستلزم لهذه الجريمة أن يكون الموظف مختصا بشان من شؤون الوظيفة كما نص عليه حكم المادة "٣١٥" من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ وتعديلاته والتي تنص "يعاقب بالسجن كل موظف أو مكلف بخدمة عامة اختلس أو أخفى مالا أو متاعا أو ورقة مثبتة لحق أو غير ذلك مما وجد في حيازته. وتكون العقوبة السجن المؤبد أو المؤقت إذا كان الموظف أو المكلف بخدمة عامة من مأموري التحصيل أو المندوبين له أو الأمناء على الودائع أو الصيارفة واختلس شيئا مما سلم له بهذه الصفة". والمادة "٣١٦" "يعاقب بالسجن كل موظف أو مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته فاستولى بغير حق على مال أو متاع أو ورقة مثبتة لحق أو غير ذلك مملوك للدولة أو لأحدى المؤسسات أو الهيئات التي تسهم الدولة في مالها بنصيب ما أو سهل ذلك لغيره". من نفس القانون السابق، وبهذا الخصوص قضى مجلس شورى الدولة العراقي في قراره المرقم ٢٠٠٥/٥١ في تاريخ ٢٠٠٥/٩/١٩ "حيث أن المستوضح عنه كان مستشارا سابقا في السفارة العراقية في باريس وأن اشتغاله للشقة موضوع النزاع كان بسبب وظيفته. وحيث أن وزارة الخارجية بينت بكتابها.... أن المستوضح عنه قد أنهى تنسيبه منها بتاريخ ٢٠٠٣/٤/٣٠.... وحيث أن استمرار المستوضح عنه بأشغال الشقة بعد انقطاع علاقته بالوظيفية بتاريخ ٢٠٠٣/٤/٣٠ دفع مالكها إلى استقطاع مستحقات الإيجار من الضمان المصرفي المودع لدى البنك الذي انتهى بتاريخ ٢٠٠٤/٦/٣٠ وحيث أن المادة والمادة "٣١٦" من قانون العقوبات العراقي رقم "١١١" لسنة ١٩٦٩ نصت على أن "يعاقب بالسجن كل موظف أو مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته فاستولى بغير حق على مال أو متاع أو ورقة

(١) الدكتور عبد القادر محمد القيسي، المصدر السابق، ص ٢٥.

(٢) الدكتور محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة-القاهرة، ١٩٦٧، ص ٦٢.

(٣) والتي يمكن تعريفها بأنها "اختلاس أو إخفاء موظف أو مكلف بخدمة عامة مال أو متاع أو ورقة مثبتة لحق أو غير ذلك مما وجد في حيازته". الدكتور جمال إبراهيم الحيدري، شرح احكام القسم الخاص من قانون العقوبات، مكتبة السنهوري-بغداد-شارع المتنبي، ٢٠١٢، ص ١٢٤.

مثبتة لحق أو غير ذلك مملوك للدولة أو لإحدى المؤسسات أو الهيئات التي تسهم الدولة في مالها بنصيب ما أو سهل ذلك لغيره" وحيث أن فعل المستوضح عنه يعد استغلالاً للوظيفة العامة لأنه سهل لمالك العقار الاستيلاء على مبلغ الإيجار من الضمان المصرفي المودع لدى البنك رغم انتهاء تنسيبه من الوظيفة في ٢٠٠٣/٤/٣٠^(١).

وهناك جرائم أخرى التي لا يمكن ارتكابها إلا إذا كان الشخص المرتكب لها موظفاً عاماً كجريمة الرشوة^(٢)، وهذا ما يضيف لأركان الجريمة الجنائية المعروفة إلا هو ركن الصفة بمعنى أن تكون مرتكب الجريمة الجنائية موظفاً عاماً لا تقوم الجريمة بدون توافره، وأيضاً هناك من الجرائم خاص بفئة معينة من الموظفين ولا يمكن ارتكابها من غير هذه الفئة، كجريمة امتناع القاضي وذلك بإصداره حكماً دون وجه الحق.

وعلى ما سبق بالإمكان تحديد أركان جريمة الموظف العام الجنائية كالآتي:

- ١ - الركن المادي: للجريمة الجنائية المتمثلة بالفعل أو الامتناع الذي جرمه القانون.
- ٢ - الركن المعنوي: للجريمة الجنائية المتمثلة بالقصد الجنائي بأي صورة من صورته.
- ٣ - ركن الصفة: أن يكون الشخص الذي ارتكب الفعل أو امتنع عنه موظفاً عاماً وذلك بالوصف المحدد في القانون.

٤ - الركن الشرعي: وذلك بوجود نص قانوني يعتبر مرتكب الفعل أو الامتناع عن الفعل جريمة يعرض مرتكبها للعقاب قانوناً.

وعليه فإن تحديد أركان الجريمة الجنائية التي يرتكبها الموظف العام كما أسلفناه سابقاً يجب أن لا يقود إلى الاعتقاد بأن الموظف في حالة ارتكابه لجرائم أخرى إذا لم يشترط القانون فيها أن ترتكب من موظف يكون غير مسئول عنها أو لا تقوم عليه المسؤولية الجنائية، بل بالعكس فإن الجريمة التي اشترط القانون لوقوعها أن يكون مرتكبها موظفاً عاماً لا يمكن تصورهما لو ارتكب الفعل المكون لركنها المادي شخص لا يحصل صفة الموظف لتخلف ركن من أركانها وهو ركن الصفة، وبالنسبة لمدى تأثير الجريمة أو الفعل الجرمي الذي يأتيها الموظف العام أياً كان نوعها في إنهاء العلاقة الوظيفية فإنها يركز على عدة عوامل منها ما يتعلق بجسامة الجريمة ومنها ما له صلة بمدى ارتباطها بالوظيفة من عدمه، وكذلك توجد عوامل أخرى تتصل فيما إذا كانت الجريمة التي يأتيها الموظف من الجرائم المخلة بالشرف أم لا.

أن واجب الالتزام بطاعة الرئيس الإداري مقيد بمبدأ جوهري وهذا المبدأ هو أنه لا طاعة فيما هو غير مشروع ومخالف للقانون^(٣)، وبناء على ذلك فإن من حق المرؤوس الامتناع عن تنفيذ أمر رئيسه الإداري إذا كانت في هذه الأمور مخالفة القانون ويؤدي بالمرؤوس إلى ارتكاب جريمة وفي ذلك ذهب مجلس الانضباط العام في العراق بقراره المرقم ٧١/٢٢ في ١٩٧١/٢/١٧ إلى أن "طاعة القانون أولى من طاعة الرئيس التي هي غير ملزمة في الأمور غير القانونية"^(٤).

(١) قرار رقم ٢٠٠٥/٥١ في تاريخ ٢٠٠٥/٩/١٩ مجلس شوري الدولة ٢٠٠٥، ص ١٥٦-١٥٧.

(٢) تعرف الرشوة بأنها "اتفاق بين شخص "صاحب مصلحة" وموظف أو مكلف بخدمة عامة على فائدة أو منفعة مقابل عمل أو امتناع عن عمل يدخل في اختصاص الموظف أو مأموريته" ومن هذه التعريف يتضح بأن الرشوة جريمة خاصة بالموظف العام أو المكلف بخدمة عامة تقوم بعرض من طرف وقبول من طرف آخر، أي لا بد من التقاء إرادة الطرفين، إلا أن العبرة هنا هو سلوك الموظف أو المكلف بخدمة عامة، لأنه بمجرد طلب أو قبول الموظف للفائدة تتحقق الجريمة بغض النظر عن سلوك صاحب المصلحة الأخرى وتعد جريمة مستقلة يعاقب عليها القانون. الدكتور جمال إبراهيم الحيدري، المصدر السابق، ص ٨٦-٨٧.

وجريمة الرشوة معاقبا عليها بموجب نص المادة "٣٠٧" من القانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل، والتي تنص "كل موظف أو مكلف بخدمة عامة طلب أو قبل لنفسه أو لغيره عطية أو منفعة أو ميزة أو وعداً بشيء من ذلك لأداء عمل من أعمال وظيفته أو الامتناع عنه أو الإخلال بواجبات الوظيفة يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنين أو الحبس والغرامة على أن لا تقل عما طلب أو أعطي أو وعد به ولا تزيد بأي حال من الأحوال على خمسمائة دينار. ٢- وتكون العقوبة السجن مدة لا تزيد على سبع سنوات أو الحبس إذا حصل الطلب أو القبول أو الأخذ بعد أداء العمل أو الامتناع عنه أو بعد الإخلال بواجبات الوظيفة بقصد المكافأة على ما وقع من ذلك".

(٣) الدكتور عبد القادر محمد القيسي، المصدر السابق، ص ٢٥-٢٨.

(٤) عبد الأمير محمد، المصدر السابق، ص ١٠.

سبق وإن تطرقنا بأن أمر الرئيس الإداري لا يعفى من المسؤولية الجنائية إذا ما ترتبت على هذا الأمر جريمة جنائية وأن توافرت جميع شروط امتناع المسؤولية التأديبية، ومع ذلك فإن قانون العقوبات ينظم استثناء من هذا المبدأ، وهذا الاستثناء لا يعتبر مانعاً من المسؤولية فقط وإنما يبيح عمل المروءوس، وأن ترتبت على تنفيذ الأمر جريمة جنائية وتعد سبباً من أسباب الإباحة العامة، أي الذي يشمل جميع الجرائم، حيث إن المشرع بموجب قانون العقوبات يخاطب الجميع، كما إنه لا يوجد فرق بين الرئيس والمروءوس، وليس من شأن أمر الرئيس إضفاء الشرعية على فعل أئمه المشرع في قانون العقوبات، وكما إن صدور الأمر من الرئيس الإداري لا يعتبر سبباً من أسباب الإباحة^(١)، ذلك أن نص المادة "٣٩" من قانون العقوبات العراقي والتي تنص "لا جريمة إذا وقع الفعل تنفيذاً لأمر القانون"^(٢)، تضمنت مبدأ عاماً وهو غير مقيد بجريمة أو جرائم معينة ويسري على جميع المواطنين ويستوي في ذلك إن كانوا موظفين أو غير موظفين، يحكم أداء الواجب بسبب إباحة، ذلك إن كل فعل يتم ارتكابه إذا كان الأمر أو الفعل المرتكب يأمر به القانون ويفرضه تنفيذاً للواجب يعتبر مشروعاً وأن كان في الأصل تدرج تحت طائلة التجريم بنصوص صريحة في قانون العقوبات، فمثلاً الطبيب ملزم قانوناً بالمحافظة على أسرار المريض ولا يجوز له إفشاء سره لأن إفشاء السر معاقباً عليه جنائياً^(٣)، بنص المادة "٤٣٨" ^(٤)، ولكن مع هذا فإن القانون يفرض على الطبيب في حالات أن يقوم بكشف هذا السر، حالة ما إذا كان المريض مبتلياً بمرض وبيل معدٍ، أو حالة إذا ما كانت المريضة مصابة بنزيف شديد نتيجة إجهاض أو إذا كان القصد من ذلك الإخبار عن وقوع جريمة أو منع وقوعها، وعليه فإن إفشاء هذه السر في الحالات السابقة لا يعتبر جريمة حيث تصبح مباحاً لتنفيذ لحكم القانون، ويتحول فعل إجرامي إلى فعل مباح، حيث إن المشرع العراقي لم يكتف بالمبدأ العام لتحديد أداء الواجب سبباً للإباحة بنص المادة "٣٩" التي سبق وأن ذكرناها وإنما المشرع نظم المادة "٤٠" من قانون العقوبات السابق والتي تضمنت أيضاً تطبيقات عملية للمبدأ المذكور وذلك بالنسبة لأعمال الموظفين والمكلفين بخدمة عامة^(٥)، حيث نصت في المادة "٤٠" على أنه "بأنه لا جريمة إذا وقع الفعل من موظف أو شخص مكلف بخدمة عامة في الحالات التالية:

أولاً: إذا قام بسلامة نية بفعل تنفيذاً لما أمرت به القوانين أو اعتقد أن إجراءاته من اختصاصه.

ثانياً: إذا وقع الفعل منه تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيس تجب عليه طاعته أو اعتقد أن طاعته واجبة عليه.

ويجب في الحالتين أن يثبت أن اعتقاد الفاعل بمشروعية الفعل كان مبنياً على أسباب معقولة وأنه لم يرتكبه إلا بعد اتخاذ حيلة مناسبة ومع ذلك فلا عقاب في الحالة الثانية إذا كان القانون لا يسمح للموظف بمناقشة الأمر الصادر إليه^(٦).

ويتبين من دراسة نص تلك المادة السابقة أنها جاءت لتحديد الحالات التي يعتبر فيها عمل الموظف أو المكلف بخدمة عامة، والتي تعتبر العمل أو الأمر في الأصل جريمة، من الأعمال المباحة، وأن ذكر تعبير الموظف هنا في هذه المادة جاء بمعناه الواسع لا بمعناه الإداري الفني الدقيق، أي بمعنى موظف، لتطبيق هذه المادة من كان على ملاك الموظفين أو على ملاك العمال من العاملين في الدولة والمؤسسات التابعة لها ويستوي أن كان الوظيفة دائمة أو مؤقتة، وبالنسبة لذكر المكلف بخدمة عامة في المادة السابقة بمعنى كل من تنوط به مهمة عامة في خدمة الدولة باجر أو بدون اجر مثلاً الخبراء في المحاكم أو غيرها

(١) الدكتور عبد الحفيظ علي الشيمي، المصدر السابق، ص ١٣٨، والدكتور ثروت البدوي، القانون الإداري، المصدر السابق، ص ٣١٩-٣٢٠.

(٢) المادة "٣٩" من قانون العقوبات العراقي رقم "١١١" لسنة ١٩٦٩ وتعديلاته.

(٣) الدكتور علي حسين الخلف، والدكتور سلطان عبد القادر الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، المكتبة القانونية- بغداد- شارع المتنبي، ٢٠٠٦، ص ٢٥٢.

(٤) نص المادة ٤٣٨ من قانون العقوبات العراقي والتي تنص "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تزيد على مائة دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين. من نشر بإحدى طرق العلانية إخباراً أو صوراً أو تعليقات تتصل بأسرار الحياة الخاصة أو العائلية للأفراد ولو كانت صحيحة إذا كان من شأن نشرها الإساءة إليهم".

(٥) الدكتور علي حسين الخلف، والدكتور سلطان عبد القادر الشاوي، المصدر السابق، ص ٢٥٢-٢٥٣.

(٦) المادة "٤٠" من قانون العقوبات العراقي رقم "١١١" لسنة ١٩٦٩ وتعديلاته.

والأشخاص الذين يتطوعون لتعداد النفوس وغيرهم، وعلى ذلك يتبين من نص المادة سالفة الذكر إذا لم تتوافر في مرتكب الفعل صفة الموظف أو المكلف بخدمة فانه لا يستفيد من أسباب الإباحة في هذه الحالة، حتى وإن كانت تربطه علاقة طاعة بمن أصدر إليه الأمر، فمثلاً إذا قام الابن بتنفيذ أوامر والده أو الخادم نفذ أمر مخدمه ليس له التمسك والاحتجاج بنص وحكم المادة "٤٠" السابقة ذكره.

تضمنت تلك المادة حالات يمكن ردها إلى صورتين:

أولاً: صورة العمل القانوني الذي يقوم به الموظف أو المكلف بخدمة عامة، يكون العمل الذي يقوم به الموظف أو القائم بخدمة عامة قانونياً، بمعنى أن يكون العمل مطابقاً للقانون، حسب المادة "٤٠" السابقة الذكر في حالتين ١- حالة إذا ما ارتكب المروؤوس الفعل لتنفيذ للقانون "فقرة أولاً ٢" - إذا ما ارتكب المروؤوس الفعل تنفيذاً لأمر رئيس تجب طاعته "فقرة ثانياً".

وتلك الحالتان تتفق أن الموظف أو المكلف بخدمة عامة فيهما يقوم بواجب، ويختلفان في أن الموظف أو المكلف بخدمة عامة في الحالة الأولى يقع عليهما المسؤولية شخصياً وبالنسبة للحالة الثانية فإن المسؤولية تقع على غيره، وعليه يجب أن يكون العمل في الحالتين قانونياً: ففي الحالة الأولى، أي حالة ارتكاب الفعل تنفيذاً للقانون مباشرة، أي أن يقوم الموظف بواجب مفروض عليه قانوناً، وإنه لم يخرج عن حدود واجبه، مثلاً كحاكم التحقيق الذي يفتش منزل متهم بجناية فإذا أخطأ في فهم واجبه أو معرفة حدوده خرج الفعل عن هذه الصورة.

أما بالنسبة للحالة الثانية: أي حالة ارتكاب الفعل تنفيذاً لأمر الرئيس، ولكي يكون الأمر الصادر إلى المروؤوس واجباً للطاعة، يجب أن يكون قانونياً، مثلاً مدير السجن الذي يحبس شخصاً بموجب أمر كتابي فإن هذا الأمر يجب أن يكون صادراً من محكمة مختصة وبحسب الأصول المنصوص عليها في القوانين، والذي يقوم بتنفيذ عقوبة الإعدام بناء على الأمر الصادر إليه يجب أن يكون هذا الأمر صادراً وفق القانون، أما إذا لم يكن الأمر صادراً وفق القانون، سواء من حيث موضوعه أو من حيث الاختصاص بإصداره فانه لا يدخل في هذه الصورة وبالتالي لا يخضع لحكمها.

ونلاحظ أن عبارة "تنفيذاً لما أمرت به القوانين" الواردة في الفقرة الأولى من المادة ٤٠ سالفة الذكر ليست دقيقة، إذ ليس من الشرط لإباحة الفعل أن يأمر القانون بالقيام به وإنما يكفي أن يقره القانون ويجيزه، فالقانون لا يوجب على حاكم التحقيق توقيف المتهم دائماً وإنما يجيز له ذلك في حالات معينة. ومما تقدم في الحالتين السابقتين لا يعتبر العمل القانوني المرتكب جريمة، ذلك لأن أمر القانون يجعله مباحاً، وعليه فانه لا يترتب أية مسؤولية جنائية أم مدنية كانت.

ثانياً: صورة العمل غير القانوني الذي يقوم به الموظف أو المكلف بخدمة عامة، وحسب المادة "٤٠" سالفة الذكر يكون العمل الغير القانوني في حالتين أيضاً هما:

١ - في حالة ما إذا ارتكب المروؤوس خطأ نتيجة عدم معرفة واجبه وبالرغم من ذلك فانه ارتكبه بحسن النية وذلك اعتقاداً منه بأن العمل الذي قام به هو من اختصاصه مثلاً حالة الموظف الذي يقبض بحسن النية على شخص غير الشخص الذي صدر أمر القبض ضده.

٢ - وحالة إذا كان المروؤوس قد قام بالعمل تنفيذاً لإمر ليس من الأوامر الواجب عليه العمل بها، أما لأن الأمر الذي نفذه غير جائز قانوناً، أو لأن ذلك الأمر صدر ممن لا يملك إصداره أو لأن الموظف الذي صدر الأمر ليس رئيساً له في الحقيقة ويكون المروؤوس قد نفذ الأمر رغم ذلك معتقداً بصحة الأمر الصادر إليه وانه مكلف بتنفيذه، مثلاً حالة قيام المروؤوس بحسن النية بالقبض على شخص بموجب أمر قبض باطلاً من حيث الشكل. ففي الحالتين السابقتين العمل الصادر من الموظف غير قانوني، فمن المفروض أن يسأل القائم به، موظفاً كان أو مكلفاً بخدمة عامة عنه جنائياً.

إلا أن المشرع العراقي رأى ضماناً لما يجب للموظفين من الطمأنينة في القيام بأعمالهم، إعفاءهم من المسؤولية الجنائية إلا أن المشرع قيد ذلك الإعفاء بشرطين:

الشرط الأول: أن يكون الموظف حسن النية.

الشرط الثاني: أن يعتقد مرتكب الفعل بمشروعيته وأن اعتقاده كان مبنياً على أسباب معقولة وإنه لم يقم بالعمل إلا بعد اتخاذ الحذر والحيلة المناسبة، فمثلاً قيام عمال البلدية بهدم جدار منزل وذلك بناء على أمر صدر إليهم بهدمه.

١ - حسن نية الموظف أو المكلف بخدمة عامة: اشترط المشرع في الفقرة الأولى من المادة "٤٠" من قانون العقوبات سאלفة الذكر توافر حسن النية للموظف أو المكلف بخدمة عامة عندما يقوم بتنفيذ القانون مباشرة في صورتها الموافقة للقانون والمخالفة له، والقصد من حسن النية هنا أن لا يكون الموظف الذي يقوم بتنفيذ الأمر يخفي قصدا سيئا تحت ستار تنفيذ القانون في الظاهر، ذلك أن النص يلزم الموظف الاعتقاد بمشروعية العمل القائم به في جميع الأحوال^(١)، واعتقاد الموظف بمشروعية العمل الذي يقوم به أو اعتقاده بأن إطاعة رئيسه واجب عليه أو اعتقاده أن من وجه إليه الأمر شخص ملزم بإطاعته وتنفيذ أوامره هو حسن النية المطلوب للموظف المخطئ، وفي ذلك ذهب مجلس الانضباط العام في قراره المرقم ٧٧/٣٢٨ في ٥/١٠/١٩٧٧، "أن ما قام به المتهم المعاون الوقائي في مستشفى المحاويل لا يعدو في جوهره عن تنفيذ أمر صدر إليه من رئيسه مدير المستشفى المحاويل بالعمل في صيدلية المستشفى المذكور وذلك بغياب المعاون الصيدلي. وكان الغرض من الأمر هو خدمة لمصلحة عامة ومستعجلة تتطلبها كثرة المراجعين للمستشفى في ذلك اليوم. أما تنفيذه للأمر فقد ثبت بأن الدواء الذي أعطاه للمريضة كان مطابقا للوصفة الطبية وأن وفاة المريضة كان نتيجة لحساسيتها للدواء المعطى لها وهو أمر يحدث في بعض الحالات.. وقد دلت جميع الشهادات والقرائن أن المتهم عند قيامه بالعمل في الصيدلية أثناء غياب معاون الصيدلي كان تنفيذا لأمر صدر إليه من رئيسه تجب طاعته وأن تنفيذه لهذا الأمر كان بحسن نية حيث نصت المادة (٤-أ) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ بأن إحدى واجبات الموظف "امتثال الأوامر الصادرة من رؤسائه ضمن واجبات وظيفته"^(٢).

دون اعتقاده بأن طاعة رئيسه فيما أمر به واجبة، لأن طاعة المرؤوس لا تشفع له إذا كان سيء النية مدركا بأن تصرفه ينتهك أحكام القانون^(٣)، وبما يعني أن يكون الموظف جاهلا بمضمون الأمر الذي ينفذه من مخالفة للقانون حيث أن القانون لا يطلب من الموظف إطاعة رؤسائه إذا كانت أوامره ينطوي على جريمة، وينطوي على ذلك إذا كان الموظف يعلم بما يتضمن عليه الأمر الصادر إليه من مخالفة للقانون ورغم ذلك نفذه فإنه يعاقب على تنفيذه للأمر، ويكون الأمر كذلك إذا كان في الأمر مما لا يفهمه الرجل العادي وأن يفترض فيها أنها مما يجوز لرئيس أن يأمر مرؤوسيه بارتكابها لخروجها عن الحدود كما لو كان تزويرا في أوراق انتخاب فإن وجه الإجراء فيه بديهيا، وأيضا يكون الحكم كذلك في حالة العمل الذي يرتكبه المرؤوس بنفسه تنفيذا للقانون.

٢ - يجب أن يكون اعتقاد المشروعية مبنيا على أسباب معقولة: بالإضافة إلى شرط توافر حسن نية الموظف استلزم نص المادة "٤٠" سألفة الذكر أيضا أن يثبت أن اعتقاد الفاعل بمشروعية الفعل كان مبنيا على أسباب معقولة، وأن يثبت إنه لم يرتكب الفعل إلا بعد اتخاذ الحيطة المناسبة، فإذا ما قام الموظف بارتكاب بالفعل من إهمال^(٤)، منه ولم يتخذ الحيطة أو لم يستند على أسباب معقولة فليس له التمسك بنص المادة سألفة الذكر، وعبد إثبات الفعل يقع على عاتق الموظف نفسه على أن يثبت أنه كان حسن النية واتخذ الحيطة المناسبة عند قيامه بالفعل أو تنفيذه للأمر، ومع ذلك فلا يقع العقاب على الموظف إذا قام بالفعل تنفيذا لأمر صادر إليه من رئيسه تجب طاعته أو اعتقد أن طاعته واجبة عليه حتى إذا لم يقم بإثباته، وذلك في حالة إذا ما كان القانون لا يسمح للمرؤوس بمناقشة الأمر الصادر إليه، مثلا حالة الأوامر العسكرية^(٥)، وهذه الشرط الذي أورده المشرع يعتبر من قبيل الاحتياط، وذلك لكي لا يحتج به المرؤوس ويتجاوز حدود القانون بمجرد حسن النية وسلامة الاعتقاد مع الإهمال والجهل بالقانون، فإثبات أنه لم يرتكب الفعل إلا بعد التثبت والتحري يرفع الإهمال، ويكون المرؤوس قد قام بكل ما في استطاعته للتأكد

(١) الدكتور علي حسين الخلف، والدكتور سلطان عبد القادر الشاوي، المصدر السابق، ص ٢٥٣.

(٢) قرار مجلس الانضباط العام رقم ٧٧/٣٢٨ في ٥/١٠/١٩٧٧ "قرار غير منشور".

نقلا عن الدكتور مازن ليلو راضي، المصدر السابق، ص ١١٦.

(٣) الدكتور محمد عبد الحميد أبو زيد، المصدر السابق، ص ٢٩٢.

(٤) "يعني الإهمال ببساطة انحرافا عن إتباع معايير المجتمع، أي انحرافا عن العناية الواجب اتخاذها بواسطة الرجل العادي" نقلا عن الدكتور مصعب الهادي بابر، الركنا المادي والمعنوي للجريمة في قانون العقوبات السوداني، دار الجيل-بيروت-لبنان، الطبعة الأولى، ١٩٩٠، ص ١٤٠.

(٥) الدكتور علي حسين الخلف، والدكتور سلطان عبد القادر الشاوي، المصدر السابق، ص ٢٥٣-٢٥٧.

من شرعية الفعل الذي قام به، وأن الفعل خال من أي عيب يؤثر على صحته ومشروعيته، فإذا ظهر أن المروءوس ارتكب الفعل وليس لديه إلا اعتقاد مجرد بمشروعيته دون أن يبذل أي جهد للتحقق من سلامة اعتقاده، فإن هذه الشرط يكون منتقيا وبالتالي يكون المروءوس مسؤولاً عنه، ولا يستفيد من التمسك بالحكم المادة "٤٠" سالف الذكر وذلك لأن مسلكه يكون متسماً بالرعونة والتقصير^(١).

وهناك من يضيفون شرطاً آخر لإعفاء الموظف من المسؤولية الجنائية نتيجة تنفيذه لأوامر رئيسه الغير المشروعة والمتمثل بأن يرتكب المروءوس الفعل بعد التثبت والتحري:

٣- أن يرتكب المروءوس الفعل بعد التثبت والتحري: اشترط المادة "٤٠" عقوبات العراقي السالفة الذكر لإعفاء المروءوس من المسؤولية أن يقوم بكل ما في وسعه للتأكد من شرعية العمل الذي يقوم به وأنه بذل الجهد الكافي للتأكد من جانبه بأن الأمر صحيحاً من الناحية القانونية وخال تماماً من أي عيب من العيوب التي تؤثر على صحته وإنتاج أثره، وأن ما قام به أو نفذ هو من ضمن اختصاصه، وأن يمتنع عن التنفيذ إذا تبين له عدم اختصاصه أو كان الأمر يشكل مخالفة ظاهرة للقانون أو يضر بالمصلحة العامة ضرراً جسيماً، وعلى ذلك كله إذا توافرت الشروط الثلاثة السابقة بأن الموظف كان حسن النية، وأنه كان يعتقد بمشروعية العمل، وأنه اتخذ الحيطة المناسبة لذلك الفعل فإن في هذه الحالة يكون القصد الجنائي مختفياً في حق المروءوس، وعليه فإن الخطأ الذي ينتج من الفعل أو الذي يترتب عليه لا ينتج أثره في حق المروءوس، وتنتفي المسؤولية الجنائية عن الفعل أو الأمر غير المشروع، ولكن هذه الإعفاء في المسؤولية لا تمتد إلى رئيس مصدر الأمر، ما لم يتوافر أيضاً في حق الرئيس الذي صدر الأمر شروط الإعفاء الخاصة بإصدار أمر يعتقد خطأ أنه داخل في اختصاصه الوظيفي^(٢).

وهناك من يضيفون شرطاً آخر لإعفاء المروءوس من المسؤولية الجنائية نتيجة تنفيذه لأوامر رئيسه الغير المشروعة وهو أن يثبت المروءوس ما يدعيه.

٤ - إثبات المروءوس ما يدعيه: يقع عبء الإثبات على المروءوس فعليه أن يثبت بأن الأمر كان صادراً عن رئيس مختص أو أنه كان يعتقد مشروعياً الأمر وأن اعتقاده كان مبنياً على أسباب معقولة، ولكن في الحالات التي يمتنع فيها القانون الأمر الصادر إلى المروءوس وخاصة في المجال العسكري يكون المروءوس في حل من استلزام البحث في وجود أو توافر شرطي سلامة النية واتخاذ الحيطة المناسبة، ويكون كافياً في هذه الحالة أن يثبت اعتقاد الموظف أنه مروءوس لمن أصدر الأمر، وفي حالة توافر الشروط المتقدمة يعفي المروءوس من المسؤولية وذلك لتخلف ركن من أركان الجريمة وهو الركن المعنوي، ويتعلق هذه الإعفاء بالنسبة لشخص المروءوس ولا يشمل غيره من المساهمين وتتصرف المسؤولية إلى الرئيس الذي أصدر الأمر وفي ذلك قرر المحكمة الكبرى في بابل في قراره رقم ١٩٧/ج / بابل على أنه " لا يعتبر فعل المتهم جريمة إذا قام بتنفيذ أمراً صادراً إليه من رئيس مختص طاعته واجبة حتى وأن تجاهل بأن فعله مباح أو لا يحاسب عليه أن قام بتنفيذه"^(٣).

المطلب الثاني

موقف القضاء من الأمر الذي ينطوي ارتكاب جريمة جنائية

على الرغم من أن أهم الوجبات على الموظف العام في حياته الوظيفية هو تنفيذ أوامر الذي يصدر إليها من الرئيس الإداري الأعلى وذلك لغرض تنظيم سير المرافق العامة وعدم توقفها، هذا بالإضافة إلى أن احترام أوامر الرئيس الإداري الأعلى فيها احترام لمبدأ هام في القانون الإداري هو مبدأ التدرج السلطة الإداري والتي تعني به احترام وتنفيذ أوامر الرئيس الإداري الأعلى، إلا أن هذا كلها لا تعني بضرورة تنفيذ كل أوامر الرئيس، وأن الموظف ليس أداة بيد الرئيس الإداري أو آلة يستخدمها كيفما يشاء، وإنما ينظم المشرع العلاقة القانونية بين الرئيس الإداري الأعلى والموظف، وبذلك لا يجوز لموظف مخالفة القانون وخاصة إذا كانت هذه المخالفة لنصوص والتشريعات الجنائية حتى وأن صدر الأمر إليها من رئيسها الأعلى.

(١) الدكتور محمد عبد الحميد أبو زيد، المصدر السابق، ص ٢٩٤-٢٩٥.

(٢) الدكتور مازن ليلو راضي، المصدر السابق، ص ١١٦، وكذلك الدكتور السيد العزاوي ابراهيم احمد، المصدر السابق.

(٣) قرار المحكمة الكبرى في بابل برقم ١٩٧/ج / بابل. نقلاً عن الدكتور مازن ليلو راضي، المصدر السابق، ص ١١٧.

ويشترط القضاء أن يكون الدلائل قوية بشكل يثبت الجريمة الجنائية دون وجود إكراه على الموظف أو على من يريد تلقين التهمة إلى الموظف (كجريمة الرشوة)، وألا يكون فيها ضغط أي كانت مصدرها السلطة الإدارية الأعلى أو حتى جهة حزبية، وبذلك أصدرت محكمة تحقيق آسایش "الأمن" السليمانية قرارها المرقم "٩/إحالة/٢٠١٢" بإحالة المتهم الموقوف.... على هذه المحكمة لأجراء محاكمته بدعوى غير موجزة عن الجريمة المسندة إليه وفق المادة "٣١٠" ^(١)، عقوبات وذلك في القضية المرقمة (٢٠١٢/٢٣) الآسایش "الأمن" العامة.

تتلخص هذه القضية في أن "المتهم" اعترف أمام قاضي التحقيق بأنه قام بدفع الرشوة لأشخاص.... لدى التدقيق والمداولة تبين من سير التحقيق البدائي والقضائي والمحاكمة العلنية الحضورية الجارية أمام هذه المحكمة ومن الأدلة المتحصلة في القضية والتمثلة بإفادات الشهود وأقوال المتهم والتقارير المربوطة بالإضبارة بأنه تم اتهام المتهم بأنه قام بدفع الرشوة للمسؤولين في الزراعة والبلدية والمحافظات في السليمانية وذلك لتسهيل أموره وتم الإخبار عن هذه الواقعة في الشهر الواحد لعام "٢٠١٢" رغم وقوعها في عام "٢٠١١" وقبله حسبما جاء في إفادة المتهم.

وبذلك قررت محكمة جنايات السليمانية على أنه ".... ومن خلال استماع المحكمة إلى شهادات الشهود وأقوال المتهم وللمناقشات الجارية التي جرت أمام هذه المحكمة في مرحلة التحقيق القضائي والمحاكمة ومن خلال التقارير المقدمة توصلت المحكمة إلى النتائج التالية:

١ - أن المتهم عند تدوين أقواله في البداية أنكر الجريمة المسندة إليه إلا أنه تم إعادة استجوابه في "٢٠١٣/٤/١" واعترف فيها بإعطائه الرشوة لمجموعة أشخاص ذوي المناصب الإدارية في السليمانية وتم إعادة استجوابه دون أن يحصل مستجدات يستوجب إعادة استجواب المتهم وهذا يخالف أصول التحقيق الجنائي.

٢ - أن المتهم أفاد بأن التوقيع الموجود إزاء اسمه في الإفادة المدونة "٢٠١٢/٤/١" لا يعود له وأكد التقرير المقدم من قبل مكتب الأدلة الجنائية "٢٠١٣/٤/١١" بأنه تعدد المتهم عند التوقيع على الإفادة المذكورة وهذا يثير الشك في صحة المعلومات المدونة في الإفادة وصحة إجراء التحقيق عند تدوين هذه الإفادة حيث إذا كان المتهم قد أدى بهذه الإفادة بإرادته واختيار دون الضغط والإكراه، لماذا يتعمد في تغيير الإمضاء؟

٣ - أفاد المتهم في مرحلة المحاكمة السابقة وكذلك من خلال اللوائح المقدمة في مرحلة التحقيق البدائي بأنه تعدد تغيير التوقيع والتوقيع بهذا الشكل لأنه اجبر على التوقيع على الإفادة المتضمنة الاعتراف ما كان ليعترف بها لو لم يقع تحت الضغط والإكراه.

٤ - الإفادة المأخوذة من المتهم في "٢٠١٢/٤/١" تم تدوينه حضور وكلاء المتهم بعكس الإفادات المدونة قبلها حيث سمح لوكلائه بالحضور أثناء الاستجواب.

٥ - ما ورد في أقوال الشاهد.... مدير الآسایش سابقاً بأنه زار هذا المتهم في التوقيف في الآسایش اشتكى هذا المتهم بأنه تعرض للضرب وأطلقه على رجله وعليها آثار الضرب وهذا إقرار واضح بوقوع الضغط والإكراه على المتهم ونص المشرع صراحة في المادة "١٢٧" ^(٢)، من قانون أصول المحاكمات الجزائية المعدل بعدم جواز استعمال أي وسيلة غير مشروعة للتأثير على المتهم للحصول على إقراره.

(١) "٣١٠" كل من أعطى أو قدم أو عرض أو عد بأن يعطي لموظف أو لمكلف بخدمة عامة شيئاً مما نص عليه في المادة "٣٠٨" عد راشياً. وكل من تدخل بالواسطة لدى الراشي أو المرتشي لعرض رشوة أو لطلبها أو لقبولها أو لأخذها أو الوعد بها عد وسيطاً. ويعاقب الراشي والوسيط بالعقوبة المقررة قانوناً للمرتشي. "٣٠٨" كل موظف أو مكلف بخدمة عامة طاب أو قبل لنفسه أو لغيره عطية أو منفعة أو ميزة أو وعداً بشيء من ذلك لأداء عمل أو الامتناع عن عمل لا يدخل في أعمال وظيفته ولكنه زعم ذلك أو اعتقده خطأ يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على سبع سنوات أو الحبس والغرامة على أن لا تقل عما طلب أو أعطي أو وعد به ولا تزيد بأي حال من الأحوال على خمسمائة دينار". المادتان "٣١٠"، "٣٠٨" من القانون العقوبات العراقي رقم "١١١" لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٢) "١٢٧" لا يجوز استعمال أية وسيلة غير مشروعة للتأثير على المتهم للحصول على إقراره ويعتبر من الوسائل غير المشروعة إساءة المعاملة والتهديد بالإيذاء أو الإغراء والوعد والوعيد والتأثير النفسي واستعمال المخدرات والمسكرات والعقاقير". المادة "١٢٧" من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل.

٦ - ما ورد في التقرير المقدم من قبل لجنة حقوق الإنسان للمجلس الوطني لإقليم كردستان العراق في "٢٠١٢/٤/١٥" عند زيارة أعضاء اللجنة للمتهم في التوقيف والمتضمن تعرض المتهم للتعذيب.

٧ - ما ورد في التقارير الطبية الأجنبية والمترجمة إلى اللغة الكردية والمتضمن وجود آثار الضغط والإكراه على مناطق عديدة من جسم المتهم.

٨ - أن الاتهام بأنه أعطى الرشوة لأشخاص ذوي المناصب الإدارية في السليمانية لم يتم تعزيزه بأدلة أو قرائن حيث لم يتم التوصل إلى أرقام قطع الأراضي الذي قام المتهم بإعطائها إلى كل.... مدير الزراعة في السليمانية.... مدير الجانب الغربي لبلدية السليمانية وكذلك إلى قائممقام السليمانية.... عن طريق أفراد مفرزته حيث لم يتم التوصل إلى أرقام هذه القطع ومواقعها وكيفية التصرف بها، وأن المتهمين الأول والثاني تم تفريق قضية مستقلة بحقهم كمرتشيين إلا أنه تم الإفراج عنهما في مرحلة التحقيق الابتدائي لعدم كفاية الأدلة، وأن قضية المتهم الثالث انقضت بسبب وفاته.

٩ - أن أفراد مفرزة حماية قائممقام السابق للسليمانية.... المدونة أقوالهم بصفة شهود في هذه القضية تطبيقاً لقرار محكمة تمييز إقليم كردستان "٢٨/الهيئة الجزائية-الانية/٢٠١٣" في "٢٠١٣/٤/١٥" أنكروا استلامهم لرشاوى أو قطع الأراضي لقائمقام السليمانية من هذا المتهم وأنكروا حتى معرفتهم لهذا المتهم.

١٠ - إن المتهم أفاد بأنه وقبل إحضاره أمام قاضي التحقيق تم استدعاه إلى جهة حزبية وتم تهديده بأنه إذا لم يعترف بإعطائه الرشوة لأشخاص ذوي المناصب الحزبية والإدارية وذكر أسماءهم في إفادته أمام هذه المحكمة وكذلك في المقابلة الذي أجرته معه صحيفة "ئاوينه" وإلا أنه سوف يتعرض لمصير سيء وتطابق ادعائه هذا مع ادعاء المتهمين.... تم استدعائهم لنفس الجهة الحزبية ولنفس السبب وطلب منهم توريط أشخاص إداريين بقضية الرشوة والفساد الإداري، وأن ذكر معزلاً عن الآخر أثناء التوقيف ولذلك لا يمكن القول بأنهم اتفقوا على ذلك.

١١ - ما ورد في إفادة مدير بلدية السليمانية بصفة شاهد بأن هذا المتهم راجع مجلس البلدية واشتكى على المدعو.... مسئول قسم التجاوزات في بلدية السليمانية بأنه يطلب منه الرشوة ورد فيها بأن المتهم.... لم يطلعهم كمرجع إداري ولم يخبرهم بأن هذا المتهم يعرض عليه الرشوة.

ولما تقدم توصلت المحكمة إلى قناعة بأن الدليل الوحيد في هذه القضية عبارة عن اعتراف المتهم في "٢٠١٢/٤/١٥" أمام قاضي التحقيق وهذا الاعتراف وحسب قناعة المحكمة لا يمكن الركون إليه والاعتماد عليه لتجريم المتهم عن التهم الثلاثة الموجهة إليه وفق المادة "٣١٠" عقوبات وذلك لأنه جاء في إعادة الاستجواب دون أن يكون هناك دواعي لإعادة استجواب المتهم ولم يوفر فيه ضمانات المتهم في الدفاع لعدم حضور وكلاء، وأن المتهم تعمد في تغيير توقيعه على التقارير المربوطة بالإضبارة وإفادات الأشخاص المدونين أقوالهم وكذلك عدم تطابق الاعتراف هذا مع أدلة أو قرائن أخرى ورجوع المتهم عنه في مرحلة التحقيق القضائي والمحاكمة وعليه وبما أنه تشرط في الاعتراف أن يكون صريحاً واضحاً ولا يكذبه واقع الحال وأن لا يكون نتيجة ضغط أو إكراه وأن يكون معزلاً بدلائل أو قرائن أخرى وبما أن اعتراف المتهم في هذه القضية يفتقر إلى هذه الشروط لذلك توصلت المحكمة إلى القناعة بأنه غير صالح لبناء الحكم عليها لتجريم المتهم لذلك قررت المحكمة ولعدم كفاية الأدلة لتجريم المتهم عن التهم الثلاث الموجهة إليه وفق المادة "٣١٠" عقوبات قررت المحكمة إلغائها والإفراج عنه وإخلاء سبيله حالاً من التوقيف عند عدم وجود مانع قانوني عملاً بأحكام المادة "١٨٢/ج" من قانون أصول المحاكمات الجزائية^(١).

وفي حكم آخر لمحكمة جنايات السليمانية أعتبر الموظف مسؤولاً عن المخالفات التي يقوم بها المرؤوسين إذا لم يراقبهم بشكل صحيح بحيث حتى وأنه لم يثبت ارتكابه لجريمة بصفته الشخصية فإن هذا يبعده عن الجريمة، ففي قضية "محافظ السليمانية"، أحال قاضي التحقيق السليمانية/١ بقراره المرقم "٥٤/إحالة/٢٠١٢" في "٢٠١٢/٥/٩" الصادر في القضية التحقيقية المرقمة "٢٠١١/١٩٦١" العائدة لمركز شرطة السراي المتهم "....."، تليت جميع التقارير الخاصة ببرنامج موسم الجفاف "وشكه

(١) محكمة جنايات السليمانية العدد /٥٧٦/ج/٢٠١٢ في "٢٠١٣/١٢/٩"، "قرار غير منشور".

سالي" لمحافظة السليمانية ونتائج التحقيق واللجان التحقيقية والتقارير الخاصة بتدقيق الأعمال الحسابية لديوان محافظة السليمانية ثم تليت أقوال المتهم الغائب والمدونة في مرحلة التحقيق وشهود دفاعه كل من وبعدها وجهت المحكمة التهمة إلى المتهم الغائب وفق المادة "٣٤١" (١)، عقوبات قرأت ووضحت وبناء على طلب المدعية العام أجلت المحاكمة

القرار:

"لدى التدقيق والمداولة وجد انه من سير التحقيق البدائي والقضائي والمحاكمة الغيابية العلنية وأقوال الممثل القانوني لرئاسة مجلس الوزراء والممثل القانوني لمحافظة السليمانية وأقوال الشهود والتقارير الخاصة ببرنامج موسم الجفاف في السليمانية ونتائج اللجان التحقيقية وأقوال المتهم في مرحلة التحقيق وشهود دفاعه بأن ملخص القضية ما يلي: انه في عام "٢٠٠٨" عندما كان المتهم "....." محافظا في السليمانية تم تخصيص مبلغ قدرها "٢٥" مليار دينار من قبل الحكومة لغرض معالجة موسم الجفاف، لذا تم تشكيل لجنتين الأولى برئاسة المحافظ "المتهم" وعضويه اثنين من منتسبي محافظة السليمانية والثانية برئاسة مسئولة الحسابات "....." وعضويه اثنين من نفس المحافظة وبوشر بالعمل من قبل اللجنتين المذكورتين وبالنتيجة ظهر وجود نواقص في المبالغ المصروفة وبناء على طلب "المحافظ" نفسه تم تشكيل لجان تحقيقية كما حضرت منتسبي رقابة المالية في السليمانية وبعد تدقيقها تبين وجود نقص مبلغ قدرها "١،٢٥٢،٧٦٣،٠٠٠" مليار دينار من مجموعة المبلغ المخصص لمعالجة موسم الجفاف وبعد إجراء التحقيقات من قبل الجهات المعنية تم إحالة المتهمين كل من وتم حسم قضيتهم من قبل هذه المحكمة وأوراق قضيتهم لا تزال لدى محكمة التمييز الموقرة كما أحيل المتهم "....." وفق المادة "٣٤٠" (٢)، من قانون العقوبات وأثناء النظر في قضية المتهمين المفرق قضيتهم والمذكورين أعلاه تم التدخل في قرار إحالة المتهم المذكور من قبل هذه المحكمة واعدت القضية إلى محكمة التحقيق لتدوين أقوال المتهمين المفرق قضيتهم بصفة الشهود ضد المذكور وتدوين أقوال الشاهد وبعد إجراء ذلك من قبل قاضي التحقيق تم إحالة من جديد غيابيا على هذه المحكمة لأجراء محاكمته وفق المادة "٣١٥" عقوبات ونتيجة التحقيق والمحاكمة لقد أنكر المتهم التهمة المسندة إليه في مرحلة التحقيق وشهود دفاعه أيدوا صحة أقواله ولما ورد في كافة الأضابير والتقارير ومحاضر اللجان التحقيقية من قبل الجهة الإدارية والرقابة المالية وأقوال الشاهد والذي كان نائبا للمحافظ المذكور وفق معالجة موسم الجفاف وأقوال الممثل القانوني لرئاسة مجلس الوزراء ثبت بأن المتهم لم تنقيد بأمور الإدارية والحسابية بشكل "متعمد" مما أدى إلى خلط بين ميزانية برامج معالجة موسم الجفاف وميزانية المحافظة في المشاريع الأخرى وكان يجبر رئيس اللجنة الثانية وأعضاء اللجنتين في صرف مبالغ دون التقيد بأمور الحسابية والتعليمات الخاصة بذلك وقد تم سحب مبلغ "٥٠٠" مليون دينار بأمره ومليار ومائتان مليون دينار من قبل اللجنة الثانية بأمره وموافقة أيضا ووضع تلك المبالغ في قاصة المتهمه المفرق قضيتها كونها مسئولة الحسابات في حينه وذلك بحجة توفر المبالغ تحت أيدهم لغرض صرفها دون الرجوع إلى المصرف إلى الجهات الإدارية والاقضية والنواحي التابعة للمحافظة السليمانية وكان يأخذ مبالغ على حساب ميزانية المحافظة يوميا ويقوم بصرفها دون إتباع طرق الإدارية والحسابية ولم يعط مجال لرئيس وأعضاء اللجنتين للمناقشة وحيث لم تحقق أركان جريمة الاختلاس بأدلة قانونية معتبرة كما لم يثبت قيام المتهم بالاستيلاء على الأموال لنفسه وكان يعرض المبالغ على الجهات الأخرى ولكن لم يتبع الأوامر الإدارية والحسابية كل ذلك يعتبر تجاوز حدود صلاحيته القانونية كمحافظ وحيث كان متعمدا في ذلك، لذا ثبت من خلال الأدلة المتحصلة في القضية بأنه قد ارتكب فعلا جرميا ينطبق عليه وأحكام المادة "٣٤٠"

(١) "٣٤١" يعاقب بالحبس كل موظف أو مكلف بخدمة عامة تسبب بخطئه الجسيم في إلحاق ضرر جسيم بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل بها أو يتصل بها بحكم وظيفته أو بأموال أو مصالح الأشخاص المعهود بها إليه أن كان ذلك ناشئا عن إهمال جسيم باداء وظيفته أو عن إساءة استعمال السلطة أو عن إخلال جسيم بواجبات وظيفته. المادة "٣٤١" من القانون العقوبات العراقي رقم "١١١" لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٢) "٣٤٠" يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على سبع سنوات أو الحبس كل موظف أو مكلف بخدمة عامة أحدث عمدا ضررا بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل فيها أو يتصل بها بحكم وظيفته أو بأموال الأشخاص المعهود بها إليه. المادة "٣٤١" من القانون العقوبات العراقي رقم "١١١" لسنة ١٩٦٩ المعدل.

من قانون العقوبات، ولكون الأدلة كافية ومقنعة لإدانة المتهم "....." عن التهمة الموجهة إليه وفق المادة "٣٤٠" من قانون العقوبات، لذا قرر إدانته بموجبها وتحديد عقوبته بمقتضاها عملاً بأحكام المادة ١٨٢/أ من قانون أصول المحاكمات الجزائية^(١).

بخصوص عمل اللجان التحقيقية في دوائر الدولة تنص المادة "١٠" فقرة "٣" من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم "١٤" لسنة ١٩٩١ المعدل على أنه "إذا رأت اللجنة أن فعل الموظف المحال عليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية فيجب عليها أن توصي بإحالتها إلى المحاكم المختصة".

بالرغم أن توصيات اللجنة التحقيقية لا تعد قرارات إدارية لأنه ليس لها من أثر قانوني في حد ذاتها، وكما أن الوزير أو رئيس الدائرة ليس ملزماً بالأخذ بها بل هو مخير في هذا الأمر فله أن يأخذ بها تماماً أو أن يقوم بتعديلها أو حتى إهمالها، فإذا رأت اللجنة التحقيقية بأن الفعل الموظف المحال عليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية، فعلى اللجنة أن توصي بإحالة الموظف المتهم إلى المحاكم المختصة، كان يثبت أن الموظف المحال على اللجنة قد ارتكب جريمة الاختلاس، فعليها أن توصي بإحالتها إلى محكمة التحقيق المختصة للتحقيق معه تمهيداً لأحالاته لمحكمة الجنايات لمعاقبته قانونياً، وعليه فإن التوصية المذكورة هي الأخرى غير ملزمة للوزير أو رئيس الدائرة فلهما الأخذ بها أو إهمالها^(٢).

إلا أن للقضاء في العراق موقف مغاير بأنه لا يوجد حصانة للموظف في حالة ارتكابه للجريمة ويجب إحالة الموظف إلى القضاء وليس للوزير الامتناع عن إحالاته وفي حكم له ذهب المحكمة الاتحادية العليا في قرارها رقم ١/ اتحادية/ ٢٠٠٥ في ٢٩/ ٥/ ٢٠٠٦ بأنه:

" وجد أن المدعي يطلب إلغاء الأمر "١٤" لسنة ٢٠٠٥ الخاص بإلغاء تعليق العمل بنص المادة "١٣٦/ب" من قانون أصول المحاكمات الجزائية بحجة تعارضه مع أحكام الفقرة "ج" من المادة "٢٤" من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية والتي تضمنت أن لا يتمتع أي مسئول أو موظف حكومي في الدولة العراقية الانتقالية بالحصانة عن أفعال جنائية يرتكبها خلال قيامه بوظيفته. وإذ أن المادة "١٣٦/ب" من قانون أصول المحاكمات الجزائية أوجبت عند إحالة المتهم على المحكمة في جريمة ارتكبت أثناء تأدية وظيفته الرسمية أو بسببها حصول الإذن بالإحالة من الوزير التابع له، فهذا لا يعني أنه تمتع بالحصانة عن ارتكابه الجريمة إذ أن الإذن ورد على الإحالة دون الإجراءات الأخرى وهو المباشرة معه بالتحقيق، حيث أن التحقيق يجري بمجرد الإخبار بوقوع الجريمة وتتخذ جميع الإجراءات القانونية وعند انتهاء التحقيق أن وجدت الأدلة كافية يتم اتخاذ الإذن بالإحالة فقط. فان امتنع الوزير أو من له الصلاحية بإعطاء الإذن فان بإمكان المتضرر إقامة الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري وفقاً لأحكام الفقر "د/ثانياً" من المادة ٧ من قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ وأن الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري قابل للطعن فيه تمييزاً أمام هذه المحكمة لذا والحال هذه لا يكون قرار الوزير بعدم إعطاء الإذن باتاً وقطعياً وإنما له طريق طعن قانوني وبالنتيجة فان الموظف لا يتمتع بأي حصانة تعفيه من الجريمة هذا بالإضافة إلى أن النص المطلوب إلغاؤه يعطي للوزير المختص ورئيس الجهة الغير المرتبطة بوزارة قدراً معيناً من تقدير الموقف بالموافقة على الإحالة أو عدم الموافقة إذا وجد أن التهمة المسندة إلى الموظف لا تستأهل الإحالة على محكمة جزائية أو أنها كيدية يراد بها الإساءة إلى سمعه أو هيبته الوظيفية العامة. عليه ولما تقدم ولما ورد من أسباب أعلاه قرر الحكم برد دعوى المدعي وتحمله الرسوم. وصدر الحكم بالاتفاق حكماً باتاً لا يقبل الطعن استناداً إلى أحكام الفقرة "ثانياً" من المادة "٥" من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم "٣" لسنة ٢٠٠٥ وافهم علناً في ٢/ جمادي الأولى/ ١٤٢٤ هـ المصادف ٢٩/ ٥/ ٢٠٠٦^(٣).

(١) محكمة جنايات السليمانية العدد "٤٣٠/ج/٢٠١٢" في ١٣/ ٣/ ٢٠١٤، "قرار غير منشور".

(٢) الدكتور غازي فيصل المهدي، المصدر السابق، ص ٦٧.

(٣) قرار رقم ١/ اتحادية/ ٢٠٠٥ في ٢٩/ ٥/ ٢٠٠٦ قرارات المحكمة الاتحادية العليا في العراق، ص ٧-٨.

الخاتمة

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات والصلاة والسلام على من بعثه الله رحمة للعالمين سيدنا محمد "صلى الله عليه وسلم" وبعد:

مما لا شك فيه أن أحوال الوظيفة العامة تمتزج بأحوال المجتمع، ففي دولنا النامية لا يزال القطاع العام أو القطاع الحكومي يشكل القطاع الأكبر والأهم في استيعاب الأعداد المتزايدة من العاملين، ولذلك نجد أن أهمية الوظيفة العامة باستمرار في تزايد مستمر ولا يستطيع القطاع الخاص أو سواه من اللحاق بها، ومن هذه المكانة تبرز أهمية دراسة أحوال الوظيفة العامة والموظفين العموميين وواجباتهم، وبالأخص واجب الطاعة الذي يحتل مركز الثقل من تلك الواجبات، فهو عصب كل جهاز إداري وأساس سيره بانتظام واطراد، فالدولة بحاجة إلى أن تحكم وتدار، وهذا لا يكون ممكنا من دون وجود سلطة من جهة وطاعة من جهة أخرى، فكلتاها من الضرورات التي لا بد منها، فالموظف عليه أن يلتزم بأمر رئيسه الإداري ويعمل على تنفيذه، وإذا لم يمتثل لأوامر رئيسه فسوف يتعرض للعقوبات التأديبية لمخالفته تنفيذ تلك الأوامر، لأنه لا جدوى من السلطة التي يتمتع بها الرئيس ما لم يوجد ضمان لإطاعة أوامره وتنفيذ تعليماته.

بعد الانتهاء من دراستنا لموضوع الإلتزام بطاعة أوامر الرئيس في القانون العراقي فقد توصلنا الى مجموعة من الاستنتاجات والاقتراحات، نوجزها فيما يأتي:

أولاً: الاستنتاجات

١- وجدنا أن أدلة وجوب الطاعة منصوص عليها في القرآن الكريم والسنة وكذلك ورودها في الأثر، وتبين لنا من خلالها إن طاعة الرعية لولاة الأمور فرض من الفروض، ولكن يجب أن تكون هذه الطاعة في حدود دائرة معينة لا تخرج عنها، وأن لا تكون هذه الطاعة طاعة عمياء، فطاعة الأمير واجبة على الرعية إذا كان هذا الأمير مؤمنا بالإسلام ومبادئ الشريعة الإسلامية، وعاملا بها وإلا فإن الناس في حل من طاعته، كما قال الرسول "صلى الله عليه وسلم" من أمركم من الولاة بغير طاعة الله فلا تطيعوه".

٢- ومن الأمور التي توصلنا اليه في مجال حرية نقد الموظف في نطاق الوظيفة العامة تبين لنا إذا كانت حرية التعبير عن الرأي تجد تطبيقاً محدوداً داخل المرفق لما يحوطها من ضوابط يستلزمها سير المرفق كواجب التحفظ، فحرية التعبير عن الرأي للموظف خارج المرفق الذي يعمل فيه تكون أوسع بكثير من حريته داخل المرفق، ففي خارج المرفق يسترد حريته، وترفع عنه القيود التي يفرضها عليه المرفق الذي يشتغل فيه.

٣- وفي مجال حرية النقد الموظف في مجال العمل السياسي وبعد دراستنا لواقع النظام الوظيفي العراقي لاحظنا أن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم "١٤" لسنة ١٩٩١ المعدل، لم يستند إلى فلسفة مهنية معينة وأنه سكت عن السماح للموظف العام الانخراط في العمل السياسي وهو بذلك يسمح للموظف بالدخول إلى العمل السياسي.

٤- ومن خلال دراستنا لحق الشكوى وجدنا بأنه لا يوجد تعريفاً محدداً للشكوى في قوانين التأديب العراقية وإنما عرفها بعض من الفقهاء بأنها "التعبير عن إرادة الشخص القانوني طبعياً كان أو معنوياً بأن الفعل الناجم عن مخالفة أو خرق للقانون أحدث نوعاً من الأضرار سواء بمقدم الشكوى نفسه، أو بغيره من الأشخاص".

٥- وفي الحديث عن السلطة الرئاسية تبين لنا بأن حدود الطاعة يختلف مداها باختلاف الوظائف تبعاً للنظام الإداري الذي يخضع له الموظف، والملاحظ أن واجب الطاعة داخل النظام المركزي يتسع بشكل كبير عن النظام اللامركزي، وذلك لأن ممارسة السلطة الرئاسية تكون أوسع منها في نطاق الصياغة الإدارية.

٦- في حالة الإبلاغ عن المخالفات إن كان من حق المروؤوس الإبلاغ عن المخالفات التي تصل إلى علمه، إلا أنه يجب عليه أن لا يخرج على مقتضيات واجباته الوظيفية، من احترام رؤسائه والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم وإطاعة أوامره.

٧- ومن خلال دراستنا لواجب الطاعة تبين لنا بأن هذه الطاعة ليست معناه أن لا يبدي المرؤوس رأيه بصراحة أمام رئيسه، ولو كان في هذا الرأي ما يخالف رأي الرئيس.

٨- ومن خلال بحثنا في الأمر الرئاسي الصادر إلى المرؤوس وجدنا بأن التشريعات العراقية جاءت خالية من تعريف الأمر، وهذا هو شأن معظم التشريعات، وأوضحنا أن الأوامر الرئاسية هي التي تحمل خلاصة تفكير الرئيس إلى مرؤوسيه ووفقاً لها تتحدد مسؤولية كل منهما، الرئيس عن الأمر والمرؤوس عن تنفيذه، والأمر هو موضوع الطاعة الذي يلزم به المرؤوس. وهذه الأوامر الرئاسية لها صور عديدة ولكل صورة خصائصها وآثارها لدى المرؤوس ومن الصور الشائعة للأوامر الرئاسية هي: "القرارات الوزارية، التعليمات، المنشورات، مذكرات الخدمة أو ملاحظات الرؤساء، الأعمال الداخلية ذات النماذج".

٩- عند تعرضنا للأمر الرئاسي تبين لنا لكي يكون الأمر الصادر صالحاً للتنفيذ يشترط أن يكون كل من الرئيس والمرؤوس مختصاً به، أي اختصاص الرئيس والمرؤوس بالأمر، وأن لا يكون الأمر تعسفياً، وأن لا يتضمن في الأمر ارتكاب جريمة، ومن ثم أن يكون الأمر في استطاعة المرؤوس.

١٠- ومن خلال دراستنا للأمر الرئاسي أيضاً وجدنا بأن الإمتثال لطاعة الرؤساء تختلف من الوظائف المدنية إلى الوظائف العسكرية، وذلك لاختلاف طبيعة العمل العسكري عن العمل المدني، ففي الأخير تكون فرصة المرؤوس فيها أكبر لبحث وتمحيص الأمر الموجه إليه ومدى مطابقة مع القوانين والتشريعات النافذة بعكس الموظف العسكري الذي يتطلب عمله تنفيذ ما توجه إليه من الأوامر فوراً وبدون مناقشة، ذلك لنظام العسكري طبيعة خاصة تخرج عن دائرة الأنظمة الأخرى لان الضبط والربط يعتبر أساس العمل في مجال الوظيفة العسكرية، فالمرؤوس في المجال الوظيفة المدنية بعد إنهاء الدوام الرسمي يستعيد حريته كمواطن عادي، بينما في المجال العسكري يكون الأمر عكساً تماماً فالموظف العسكري يستمر في الخدمة في الليل والنهار، وحتى في الأوقات التي يكون في البيت لا يتمتع بالحرية التامة كما هو عليها الموظف المدني.

١١- وعند البحث في الأمر الذي ينطوي على مخالفة تأديبية وجدنا بأن الفقه والقضاء والتشريع لم يتفقوا على إعطاء تسمية واحدة تطلق على الخطأ الذي يرتكبه الموظف، وإنما درج الفقه والقضاء على إطلاق تسميات عدة للمخالفة التأديبية، "كالخطأ التأديبي" أو "الجريمة التأديبية" أو "الذنب الإداري" أو "المخالفة المسلكية"، ومن دراسة أغلب التشريعات المقارنة، نلاحظ أن المشرع لا يضع تعريفاً محدداً للمخالفة التأديبية كما هو الشأن في الجريمة الجنائية، وهذا ما أخذ به المشرع العراقي، وأن كل ما قام به في هذا المجال اكتفى بالإشارة إلى أهم الواجبات والمحظورات التي يجب أن يلتزم بها الموظف ذلك لان التعريف الذي يتم وضعه حالياً قد يعد قاصراً مستقبلاً مما يؤثر على حسن سير المرفق العام وهو الغاية الأساسية التي يهدف إليها تأديب الموظفين العموميين، حيث نصت المادة "٤" من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام على أهم الواجبات التي يجب على الموظف الالتزام بها و المادة "٥" منه على المحظورات التي على الموظف تجنبها.

١٢- ومن خلال بحثنا للأمر الذي ينطوي على مخالفة تأديبية وجدنا بأن هناك إستثناء وحيد أورده المشرع العراقي في المادة "٧٣" من قانون الخدمة المدنية البحرية ذي الرقم "٢١٠" لسنة ١٩٧٥ النافذ، حيث قام المشرع بتدوين الأفعال التي تعتبر من المخالفات الانضباطية وتحديد العقوبات المستحقة لكل فعل من هذه الأفعال.

١٣- وأخيراً عند بحثنا عن الأمر الذي ينطوي إلى ارتكاب جريمة جنائية، وجدنا بأن أمر الرئيس الإداري لا يعفي من المسؤولية الجنائية إذا ما ترتبت على هذا الأمر جريمة جنائية وإن توافرت جميع شروط امتناع المسؤولية التأديبية، وبرغم ما أورده المشرع العراقي من الشروط في المادة "٤٠" من قانون العقوبات المعدل، للإعفاء من المسؤولية إلا أن هذه الإعفاء يختص بالمرؤوس ولا ينصرف إلى الرئيس الذي أصدر الأمر، وتبين لنا أن توافر شروط الإعفاء للمرؤوس من اتخاذ الحيطة المناسبة واعتقاده بمشروعية الأمر، الذي نص عليه قانون العقوبات

لا تجعل من الأمر مشروعاً ، وإنما كل ما في الأمر هو دفع المسؤولية عن المرؤوس إلى الرئيس الأمر.

ثانياً: التوصيات

في ضوء ما تقدم يمكن أن نقدم التوصيات الآتية:

- ١- النص على التزام الموظف بالحيادية السياسية وذلك من خلال تعديل نص المادة "٤" من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم "١٤" لسنة ١٩٩١ المعدل بإلزام الموظف العام بالمهنية والموضوعية والحيادية في القيام بواجبات وظيفته.
- ٢- نوصي للمشرع الدستوري في العراق بأن يسلك مسلك المشرعين الآخرين، وذلك بتدخل تشريعي عاجل بإضافة نص الى الدستور الحالي بأن يتكفل حق المواطنين في الشكاوي وتقديم طلباتهم الى كافة السلطات ومن بينها مجلس النواب.
- ٣- النص على جعل مذكرات الخدمة التي تعرف بأنها "الملاحظات المكتوبة التي يوجهها الرؤساء إلى مرؤوسيههم وتتعلق بحسن أدائهم لا عمالهم وتقويم سلوكهم في غير ما يتعلق بالتأديب"، من قبيل الإجراءات الداخلية وعدم جعلها من قبيل العقوبات التأديبية، وذلك من خلال تعديل نص المادة "٨" أولاً من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم "١٤" لسنة ١٩٩١ المعدل وجعل عقوبة لفت النظر من قبيل الإجراءات الداخلية التي تكفل سير المرافق العام بانتظام وذلك من خلال توجيه الرؤساء لمرؤوسيههم وحثهم على العمل بعيداً عن توقيع العقاب.
- ٤- اصدار قانون خاص من قبل المشرع العراقي تتضمن فيها جميع واجبات الموظف العام بشكل دقيق واهتمام خاص بواجب الإلتزام المرؤوس بطاعة اوامر رئيسه.

المصادر

- القرآن الكريم:
- الأحاديث النبوية:
- ١. أبو عبد الله البخاري، صحيح البخاري، كتاب الاحكام، باب السمع والطاعة للإمام ما لم تكن معصية، الحديث رقم "٧١٤٢"، الطبعة الثالثة، دار المعرفة - بيروت - لبنان، ٢٠١٠م، ص ١٧٣٣.
- ٢. صحيح المسلم، بشرح الإمام محي الدين النووي، الجزء الثاني عشر، دار المعرفة بيروت- لبنان، الطبعة السابعة عشر، ٢٠٠٩م.
- المعاجم:
- ١. معجم الصحاح، للأمام إسماعيل بن حماد الجوهري، دار المعرفة بيروت-لبنان، الطبعة الثانية، ٢٠٠٧.
- ٢. مفردات ألفاظ القرآن، العلامة الراغب الأصفهاني، تحقيق صفوان عدنان داوودي، الطبعة الأولى، دار القلم، دمشق-الدار الشامية.
- ٣. لسان العرب، لابن منظور الإفريقي المصري-طبعة بيروت.
- أولاً: المؤلفات العامة:
- ١- إبراهيم المشاهدي، السلطات القضائية المخولة للإداريين، بغداد-مطبعة الجاحظ، ١٩٩٤.
- ٢- الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيخا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية، ١٩٩٩.
- ٣- أحمد بن تيمية، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، بيروت، دار الكتب العلمية، طبعة ١٩٨٨.
- ٤- أحمد رزق رياض، الجريمة والعقوبة التأديبية، مكتبة الوفاء القانونية - الإسكندرية، الطبعة الأولى ٢٠١٠.
- ٥- إسلام إحسان، الدفوع التأديبية، منشأة المعارف-الإسكندرية، ٢٠١٣.
- ٦- الدكتور انس جعفر، الوظيفة العامة، ٢٠٠٧، دار النهضة العربية-القاهرة.
- ٧- الدكتور بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية، الإسكندرية ٢٠١٢، دار الفكر الجامعي.
- ٨- الدكتورة تغريب محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية -لبنان، الطبعة الأولى ٢٠١٣.
- ٩- الدكتور ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية-القاهرة، ٢٠٠٩.
- ١٠- الدكتور ثروت عبد العال أحمد، الحماية القانونية للحريات العامة بين النص والتطبيق، دار النهضة العربية - القاهرة، الطبعة الثانية، ٢٠٠٤.
- ١١- جمال إبراهيم الحيدري، شرح أحكام القسم الخاص من قانون العقوبات، مكتبة السنهوري-بغداد-شارع المتنبي، ٢٠١٢.
- ١٢- الدكتور جميل أحمد توفيق، مذكرات في إدارة الأعمال، دار الجامعات -الإسكندرية، ١٩٧٥.
- ١٣- الدكتور حامد مصطفى، مبادئ القانون الإداري العراقي، شركة الطبع والنشر الأهلية-بغداد، ١٩٦٨.
- ١٤- حسين جميل، التكيف القانوني لحق النقد، المكتبة القانونية - بغداد-شارع المتنبي.
- ١٥- الدكتور حمدي مصطفى المعاز، وظائف الإدارة، دار النهضة العربية-القاهرة، ١٩٨٤.
- ١٦- الدكتور رمزي محمد دراز، خصوصية النظام السياسي في الإسلام، دار المطبوعات الجامعية-الإسكندرية، ٢٠١٢.
- ١٧- ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، الجزء الثالث.

- ١٨- الدكتور سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الجزء الأول-طبعة ١٩٩٦.
- ١٩- الدكتور سامي جمال الدين، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة-الإسكندرية، ٢٠١٤.
- ٢٠- الدكتور سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة-الإسكندرية، ٢٠١٣.
- ٢١- الدكتور سعد نواف العنزي، حقوق الموظف العام وواجباته، دار المطبوعات الجامعية-الإسكندرية، ٢٠٠٨.
- ٢٢- الدكتور سعيد الشتوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة-الإسكندرية، ٢٠٠٨.
- ٢٣- سعيد حسب الله عبد الله، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، دار ابن الأثير للطباعة والنشر-الموصل، ٢٠٠٥.
- ٢٤- الدكتور سليمان محمد الطماوي في كتابة القضاء الإداري قضاء التأديب، الكتاب الثالث، ٢٠١٢م، دار الفكر العربي-القاهرة.
- ٢٥- الدكتور سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي-القاهرة.
- ٢٦- الدكتور سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، طبعة ١٩٧٩.
- ٢٧- الدكتور سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة العاشرة، دار الفكر العربي-القاهرة.
- ٢٨- الدكتور السيد عبد الحميد محمد العربي، ممارسة الموظف العام للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي دراسة مقارنة، ٢٠٠٣.
- ٢٩- الدكتور شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية-القاهرة، ٢٠٠٦-٢٠٠٧.
- ٣٠- الدكتور شعبان عبد الحكيم سلامة، الأمر الرئاسي في القانون الإداري والفقهاء الإسلامي، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، ٢٠١١.
- ٣١- الدكتور طارق حسين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، الطبعة الثانية، ١٩٩٨.
- ٣٢- الدكتور عاشور سليمان شوايل، طاعة الأوامر الرئاسية ومسؤولية الرئيس والمروؤوس جنائيا وتأديبيا، دار الكتب الوطنية-مجمع المؤتمرات-السرت، الطبعة الثانية، ٢٠٠٨.
- ٣٣- الدكتور عاصم احمد عجيلة، طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة، إداريا، تأديبيا، جنائيا، مدنيا، عالم الكتب، ٢٠٠٩، شارع عبد الخالق ثروت-القاهرة.
- ٣٤- الدكتور عبد الأمير العكلي، والدكتور سليم إبراهيم الحربة، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، المكتبة القانونية-بغداد شارع المتنبي، الجزء الأول.
- ٣٥- عبد الأمير محمد، الثواب والعقاب في العمل الإداري، الطبعة الأولى، ١٩٧٨.
- ٣٦- الدكتور عبد الحفيظ على الشيمي، موانع المسؤولية التأديبية للموظف العام، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية-القاهرة.
- ٣٧- الدكتور عبد الحليم فؤاد عبد الحليم، الشكوى والتنازل عنها، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، ٢٠١٤.
- ٣٨- الدكتور عبد السلام آل عبد الكريم، معاملة الحكام في ضوء الكتاب والسنة، السعودية، دار سبيل المؤمنين للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى.
- ٣٩- الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، طبعة ٢٠٠٨، ٤٩ شارع الشيخ عابدين.
- ٤٠- الدكتور عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، القاهرة، ١٩٦٤.
- ٤١- الدكتور عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، ١٩٧٠/١٩٧١، دار النهضة العربية-القاهرة.

- ٤٢- الدكتور عبد القادر محمد القيسي، إثر الفعل الجنائي للموظف في إنهاء علاقته الوظيفية، مكتبة السنهوري-بغداد، الطبعة الأولى ٢٠١١.
- ٤٣- الدكتور عبد القادر محمد القيسي، المخبر والمصدر السري بين الكشف عن الجريمة والإخبار الكاذب، دار الكتب والوثائق-بغداد، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩.
- ٤٤- الدكتور عبد الوهاب البنداري، الجرائم التأديبية والجنائية، ١٩٧٠-١٩٧١، الطبعة العالية ١٦-١٧ شارع ضريح سعد-القاهرة.
- ٤٥- الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي، أخلاقيات الوظيفة العامة، الطبعة الأولى - ٢٠١١.
- ٤٦- الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي، المرشد العملي في مهارات التحقيق الإداري، الطبعة الثالثة ٢٠١٢، دار الكتب والوثائق ببغداد.
- ٤٧- الدكتور عثمان سلمان غيلان العبودي، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، ٢٠١١.
- ٤٨- الدكتور علي حسين الخلف، والدكتور سلطان عبد القادر الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، المكتبة القانونية-بغداد-شارع المتنبي، ٢٠٠٦.
- ٤٩- الدكتور علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام قيود و ضماناته، دار الجامعة الجديدة، ٢٨ شارع سوتر الازرطة، ٢٠٠٧.
- ٥٠- الدكتور علي عبد القادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، الطبعة الأولى، ١٩٨٣م.
- ٥١- الدكتور عماد عبد الحميد النجار، النقد المباح في القانون المقارن، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية.
- ٥٢- الدكتور غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم "١٤" لسنة ١٩٩١، المعدل، موسوعة القوانين العراقية-بغداد.
- ٥٣- الدكتور غسان جميل الوسواسي، الادعاء العام في العراق، مركز البحوث القانونية-وزارة العدل العراقية، بغداد ١٩٨٨.
- ٥٤- الدكتورة فالأ فريد، حماية الحقوق والحريات الدستورية في ضوء المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩.
- ٥٥- الدكتور فتحي فكري، قيود تعبير الموظف عن آرائه في الصحف، ١٩٨٩، دار النهضة العربية-القاهرة.
- ٥٦- الدكتور فؤاد محمود معوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة-الإسكندرية، ٢٠٠٦.
- ٥٧- الدكتور فوزي جيش، القانون الإداري العام الإبطال لتجاوز حد السلطة والأعمال الإدارية، المؤسسة الحديثة للكتاب-لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠١١.
- ٥٨- القاضي لفته هامل العجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة "إجراءاته و ضماناته وحجته"، مطبعة الكتاب، بغداد، الطبعة الأولى، ٢١٠٣.
- ٥٩- الدكتور ماجد راغب الحلو، الدعاوي الإدارية، ٢٠٠٤، منشأة المعارف - الإسكندرية.
- ٦٠- الدكتور ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية-الإسكندرية، ٢٠٠٨.
- ٦١- الدكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة-الإسكندرية، ٢٠١٠.
- ٦٢- الدكتور ماجد راغب الحلو، حرية الإعلام والقانون، دار الجامعة الجديد.
- ٦٣- الدكتور مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية-الإسكندرية، ٢٠٠٢.
- ٦٤- الدكتور مازن ليلو راضي، القانون الإداري، الطبعة الثالثة-مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٠.
- ٦٥- الدكتور ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري.

- ٦٦- الدكتور محمد إبراهيم الدسوقي علي، الجزاء التأديبي وطرق الطعن فيه، ٢٠٠٧، دار النهضة العربية-القاهرة.
- ٦٧- الدكتور محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إدارياً، ٢٠٠٦، دار النهضة العربية-القاهرة.
- ٦٨- الدكتور محمد أبو ضيف باشا خليل، النظام التأديبي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٣.
- ٦٩- الدكتور محمد أحمد الطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، ١٩٨٢.
- ٧٠- الدكتور محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي، ٢٠١١، دار الجامعة الجديدة-الإسكندرية.
- ٧١- الدكتور محمد باهي أبو يونس، الوجيز في أصول الإدارة العامة.
- ٧٢- الدكتور محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة-القاهرة، ١٩٦٧.
- ٧٣- الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة-الإسكندرية، ٢٠١٢.
- ٧٤- الدكتور محمد سعيد أحمد، التنظيم وتطوير أساليب العمل، ١٩٧١.
- ٧٥- الدكتور محمد عبد الحميد أبو زيد، اتجاهات الحكم في مصر بعد ثورتها الشعبية، ٢٠١١.
- ٧٦- الدكتور محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية-القاهرة، ١٩٨٨.
- ٧٧- الدكتور محمد عمارة، الإسلام وحقوق الإنسان ضرورات لا حقوق، عالم المعرفة، ١٩٨٥.
- ٧٨- الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، ٢٠٠٥، دار الجامعة الجديدة-الإسكندرية.
- ٧٩- محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف-الإسكندرية، ٢٠٠٤.
- ٨٠- محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، طبعة ٢٠٠٩.
- ٨١- الدكتور محمد ماهر أبو العينين، الحقوق والحريات العامة وحقوق الإنسان في قضاء وإفتاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى ٢٠١٣، المركز القومي للإصدارات القانونية-القاهرة.
- ٨٢- الدكتور سمير صادق، قرارات وأحكام التأديب في ميزان الإدارية العليا، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٥.
- ٨٣- الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة-الإسكندرية، ٢٠٠٥.
- ٨٤- الدكتور مصعب الهادي بابكر، الركنان المادي والمعنوي للجريمة في قانون العقوبات السوداني، دار الجيل-بيروت-لبنان، الطبعة الأولى، ١٩٩٠.
- ٨٥- الدكتور منتصر سعيد حمودة، الجريمة السياسية، دار الفكر الجامعي-الإسكندرية، ٢٠١٣.
- ٨٦- الدكتور منير محمود الوتري، القانون، الطبعة الأولى، ١٩٨٩-مطبعة الجاحظ-بغداد.
- ٨٧- الدكتور هشام محمد توفيق، المسؤوليات الثلاث للموظف العام التأديبية-الجنائية-المدنية، القاهرة: دار الكتب الحديث، ٢٠١٤.
- ٨٨- الدكتور يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، ٢٠١١، دار النهضة العربية-القاهرة.

• ثانياً: الرسائل والبحوث:

- ١- الدكتور منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، رسالة للحصول على درجة دكتوراه في القانون، ١٩٨١.
- ٢- الدكتور أفكار عبد الرازق عبد السميع، حرية الاجتماع، رسالة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق، ٢٠٠٢م.
- ٣- الدكتور محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العام، رسالة دكتوراه، ١٩٧٣.
- ٤- الدكتور عبد المنعم فهمي مصطفى، عمال الإدارة وحرية الرأي، رسالة مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة عين الشمس للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق، ١٩٧٧.

• ثالثاً: التشريعات:

- ١- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الدائم.
- ٢- دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١.
- ٣- دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢.
- ٤- دستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢.
- ٥- دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.
- ٦- قانون انضباط موظفي الدولة في العراق رقم "٤١" لسنة ١٩٢٩ "الملغي".
- ٧- قانون انضباط موظفي الدولة في العراق رقم "٦٩" لسنة ١٩٣٦ "الملغي".
- ٨- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في العراق رقم "١٤" لسنة ١٩٩١، المعدل بالقانون رقم "٥" لسنة "٢٠٠٨".
- ٩- قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة في مصر.
- ١٠- قانون الجمعيات العراقي رقم "١" لسنة ١٩٦٠ المعدل.
- ١١- قانون الأحزاب السياسية في العراق رقم "٣٠" لسنة ١٩٩١.
- ١٢- قانون المدني العراقي رقم "٤٠" لسنة ١٩٥١ وتعديلاته.
- ١٣- قانون العقوبات العراقي رقم "١١١" لسنة ١٩٦٩ وتعديلاته.
- ١٤- قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ وتعديلاته.
- ١٥- قانون الخدمة المدنية العراقي ٢٤ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.
- ١٦- قانون الإثبات العراقي رقم ١٠٧- لسنة ١٩٧٩- المعدل.
- ١٧- قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨.
- ١٨- قانون الخدمة المدنية البحرية ذي الرقم (٢١٠) لسنة ١٩٧٥ النافذ.
- ١٩- قانون العمل رقم "٧١" لسنة ١٩٨٧ وتعديلاته.

• رابعاً: المواقع الكترونية:

- 1- http://thawra.sy/_archive.asp?FileName
- 2- <http://audio.islamweb.net/audio/Fulltxt.php?audioid=214515>
- 3- www.iraqlid.com
- 4- <http://www.startimes.com>
- 5- <http://www.eoman.almdares.net>

• خامساً: الاحكام القضائية:

- ١- المبادئ والتطبيقات القانونية في قرارات محكمة استئناف اربيل بصفقتها التمييزية لسنوات ١٩٩٢،-٢٠١٢
- ٢- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي لعام ٢٠٠٥،-٢٠٠٨
- ٣- المبادئ والقرارات الهامة لمحكمة جنايات السليمانية، بصفقتها التمييزية اعداد، كامران رسول سعيد، ٢٠١٣
- ٤- قرارات المحكمة الاتحادية العليا في العراق لعام ٢٠٠٥

٥- مجموعة المبادئ القانونية لعشر سنوات.

• **سادسا: المجالات والدوريات:**

- ١- النشرة القضائية، تصدر عن المجلس القضاء الأعلى، العدد الثاني العشر بغداد أيار ٢٠١٠.
- ٢- سلسلة المعايير الأخلاقية للمهن والأعمال، التزام الموظف، مؤسسة التزام للمعايير الأخلاقية- دبي-الإمارات العربية المتحدة، الطبعة الأولى ٢٠٠٩م.

oboi.kandl.com

ملخص

تناولت هذه الدراسة المعنونة "الالتزام بطاعة أوامر الرئيس في القانون العراقي" هادفاً إلى بيان مفهوم هذا الالتزام الذي يعد من أهم الواجبات الوظيفية وتمييزه عن واجبات أخرى والمسؤوليات الناجمة عن الإخلال به، وذلك لأن الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة تخدم المواطن والمجتمع، وهي أيضاً وسيلة الدولة في تنفيذ مهامها وأداء واجباتها وعلى قدر صلاح الموظف يتوقف صلاح الإدارة العامة، لذلك فقد قيل بحق إن الإدارة العامة تساوي ما يساوي رجالها، وإن الموظف العام مرآة الدولة، فإذا صلح صلحت الدولة، وإذا فسد فسدت الدولة، إذاً فهو رأسها المفكر وساعدها المنفذ، في تسير دفة شؤون المرفق العام بانتظام واضطراد وانضباط سلوك الأفراد شاغلي الوظيفة العامة.

وتناولت هذه الدراسة بتقسيم البحث إلى مبحث تمهيدي وفصلين، وعرضنا في المبحث التمهيدي مدلول الطاعة قانوناً ومدلوله شرعاً ومن ثم تناولنا في الفصل الأول مضمون واجب الطاعة وذلك من خلال تقسيم الفصل إلى ثلاثة مباحث المبحث الأول: واجب الطاعة وحُرِيَّةِ النِّقْدِ، والمبحث الثاني: واجب الطاعة وحق الشكوى، والمبحث الثالث: واجب الطاعة والإبلاغ عن المخالفات، ومن ثم تناولنا في الفصل الثاني: حدود واجب الطاعة وذلك من خلال تقسيمه إلى ثلاثة مباحث المبحث الأول: تنفيذ أوامر الرئيس، والمبحث الثاني: الأمر الذي يشتمل على مخالفة تأديبية، وأخيراً المبحث الثالث: الأمر الذي يؤدي إلى ارتكاب جريمة جنائية.

Abstract

In this entitled study we talked about (the obligation to obey the orders of the president in the Iraqi law) aiming at demonstrating the concept of this commitment which is considered one of the most important occupational duties and distinguishing it from other duties and the responsibilities resulted from discarding it as the public position is a responsibility and honesty that serves the citizen and society, They choose to go the helm of public utility regularly Adtarad and discipline the behavior of individuals occupants of public office.

the study also talked about obedience conception in law and according to the legitimacy thus we discussed this in the first chapter the duties of obedience that by dividing the chapter into three parts the first is about the importance of obedience, freedom of criticism, the second is about the importance of obedience and the right to complain, the third is about the importance of obedience and to inform about the blunders and in the second chapter the limits of obedience through dividing it into three parts, the first is about commitment with the president orders and the second is about the violations and the third is about the matter that leads to committing a criminal felony