

## واجب الطاعة بوصفه قيماً على ممارسة الموظف العام لحقه في

### الانتماء إلى الأحزاب السياسية -دراسة مقارنة-<sup>(\*)</sup>

د. حسن محمد علي حسن البنان الباحث حسن طلال يونس الجليلي

أستاذ القانون الإداري المساعد

كلية الحقوق / جامعة الموصل

#### المستخلص

يعد واجب الطاعة الوظيفي احد اهم الالتزامات التي يتعهد بها الموظف من لحظة انضمامه الى الجهة الادارية فهو الضمانة الحقيقية لسير المرافق العامة بانتظام واطراد، ويفرض على الموظف العام في واجب الطاعة اتباع الاوامر والنواهي التي تصدر عن الرئيس الاداري حتى وان كانت تخالف آرائه السياسية، وان حق الموظف العام بالانتماء للأحزاب السياسية من الحقوق قد كفتلها غالبية الدساتير للأفراد جميعاً ولاسيما للموظفين واتجهت اغلب الدول - ولاسيما المقارنة منها - الى تنظيم هذه الحقوق في قواعد قانونية معينة لكفالة تعبير الموظف عن آرائه السياسية وممارسته لحقه في الانضمام الى الاحزاب السياسية، لذا تتعارض الآراء السياسية للموظف وممارسة حقوقه السياسية مع التزامه بواجب الطاعة الوظيفي، فاتجه بعض الفقهاء الى انه يعد واجب الطاعة احدى القيود على ممارسة الموظف العام لحقوقه السياسية ولاسيما حقه بالانتماء الى الاحزاب السياسية، ولذا فعلى الموظف العام التنسيق بين ممارسته لحقوقه السياسية من جهة والالتزام بواجب الطاعة الوظيفي من جهة اخرى بالتعرف على اساس واجب الطاعة الوظيفي.

#### Abstract

The duty of obedience is one of the most important obligations undertaken by the employee from the moment of joining the administrative body. It is the real guarantee of the functioning of public facilities regularly and steadily, and also imposes on the public employee through the duty of obedience to follow orders and prohibitions issued by the administrative president even if it is contrary to his political

(\*) أستلم البحث في ٢٠١٣/٩/٨ \*\*\* قبل للنشر في ٢٠١٣/١٠/٢٨.

views , The right of the public employee to join the political parties is one the rights that has been provided by the majority of constitutions for all individuals in general and for employees in particular. Most countries, especially the comparators, have tended to regulate these rights in certain legal rules in order to ensure that the employee expresses his political opinion And the exercise of his right to join the political parties. Therefore, the political views of the employee and the exercise of his political rights may interfuse with commitment to the duty of obedience. Some jurists refer to the duty of obedience as one of the restrictions on the exercise of political rights by the public employee , especially his right to belong to political parties. Coordination between the exercise of political rights on the one hand and commitment to the duty of obedience on the other hand might be made to public employee identifying on the basis of the duty of obedience, as well as to stand on the limits of duty of obedience.

## أهمية

تنبع الرؤية التي سينطلق هذا البحث من فلسفة العلاقة بين الرئيس الإداري والموظف العام، لما لهذه الصلة من أثر مباشر في ممارسة حق الأخير بالانتماء إلى الأحزاب السياسية، فيعد واجب الطاعة من أهم القيود الواردة على حريات الموظف وحقوقه السياسية، التي باتت مهدورة في التزام الموظف بواجب الطاعة، فأصبح لهذا الواجب الدور الرئيسي في ممارسة حق الانتماء إلى الأحزاب السياسية فالغلو والتعسف في استعمال الإدارة لهذا الواجب بات منتهكاً لحقوقه السياسية بحجة ضرورة طاعة أوامر الرؤساء التي غالباً ما تعبر عن توجهات وسياسة الحكومة القائمة أو الحزب الحاكم.

تتطلب تنفيذ سياسة الحكومة طاعة الموظفين لفلسفة نظام الحكم وتوجهاته في بادئ الأمر، لذا يعد واجب الطاعة الذي يقع على عاتق الموظف العام من أهم المظاهر أو النتائج المترتبة على المبدأ الرئاسي فضلاً عن أنه الوسيلة الفعالة لأعماله وتحقيق نتائجه.

**أولاً: أهمية البحث :-**

يبرز حق الموظف العام في الانتماء الى الأحزاب السياسية في ممارسته لذلك الحق وحضوره الفعال في الوسط الاداري والسياسي الذي يحيا فيه، إذ تتمثل أهمية البحث النظرية في تقييد هذا الحق بمقتضى واجب الطاعة الوظيفي، وتتمثل الأهمية العملية بضرورة التزام الموظف بواجب الطاعة لتنفيذ سياسة الحكومة القائمة ومن ثم حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد في المجتمع، مما يجعل من التزام الموظف بحدود واجب الطاعة قيلاً حقيقياً على ممارسة الديمقراطية التي تتسع قاعدتها بعدد المشاركين في الحياة السياسية من الموظفين، فضلاً عن اتجاه النظم الحديثة نحو التعددية الحزبية التي بدأت معها تثور أهمية ممارسة الموظف العام لحقوقه السياسية ولاسيما حقه بالانتماء الى الأحزاب السياسية.

**ثانياً: فرضية البحث :-**

تدور فرضية البحث حول امكانية التوفيق بين ممارسة الموظف العام لحقه في الانتماء الى الأحزاب السياسية وبين واجب الطاعة الذي يحتم عليه الانصياع لأوامر رؤسائه مما قد تقيدُه في ممارسة هذا الحق.

**ثالثاً: إشكالية البحث :-**

وجود صراع دائم بين واجب الطاعة الوظيفي وممارسة الموظف العام لحقوقه السياسية وحرياته، ومن ضمنها حق الانتماء الى الأحزاب السياسية.

**خامساً: منهجية البحث :-**

المنهج المتبع في هذه الدراسة هو المنهج المقارن الذي يقوم على الاستقراء والتحليل والتأصيل للنصوص القانونية والآراء الفقهية والاحكام القضائية في الأنظمة المقارنة وفي النظام العراقي، لاستخلاص أفضل الحلول للمشكلات التي تقدمها الدراسة.

**رابعاً: نطاق البحث :-**

نتناول في هذا البحث مفهوم واجب الطاعة فضلاً عن حدود ذلك الواجب وموقف التشريعات المقارنة في الولايات المتحدة الامريكية وفرنسا ومصر والعراق.

**خامساً: هيكلية البحث :-**

اذا كان الصراع بين واجب الطاعة وحق انتماء الموظف العام للأحزاب السياسية هو في حقيقته صراع بين الحقوق والالتزامات فإن الوصول إلى نقطة التلاقي يتطلب في الاساس

ان يعد واجب الطاعة قيماً يرد على حق الموظف في الانتماء إلى الأحزاب السياسية والتعرف على نطاقه ومدى إدراجه ضمن قوانين الانظمة المقارنة، لذا سنقسم هذا البحث إلى ثلاثة مباحث وهي :-

### المبحث الأول :- مفهوم واجب الطاعة وأساسه

#### المبحث الثاني :- حدود واجب الطاعة

#### المبحث الثالث :- واجب الطاعة في تشريعات الأنظمة المقارنة والعراق

### المبحث الأول

#### مفهوم واجب الطاعة وأساسه

تعرف الطاعة لغة بأنها الانقياد فيقال: هو طوع يديه أي منقاد له، وهو طوع يديك: أي منقاد لك وسلس الانقياد<sup>(١)</sup>. وذكر الدكتور سليمان الطماوي واجب طاعة الرؤساء بأنه يعد العمود الفقري في كل نظام اداري، واذا تسرب الى هذا المبدأ اي خلل، فلن يجدي في اصلاح الادارة اي علاج لذا يبرز علماء الادارة العامة هذا المبدأ ويشيرون الى النتائج الايجابية والسلبية التي تنتج عنه، لذا يعد من ابرز واجبات الموظف العام طاعة رؤسائه، وتنفيذ واجباته بحسب توجيهاتهم<sup>(٢)</sup>، ولكن ما هو مفهوم واجب الطاعة ؟ وماهي الأسس التي يبنى عليها هذا الواجب ؟ وللإجابة على ذلك سيكون هذا المبحث في مطلبين على وفق الآتي:-

### المطلب الأول

#### مفهوم واجب الطاعة

تقسم الوظائف العامة في المؤسسات الإدارية إلى مراتب ودرجات تعلق بعضها البعض الآخر بما يتناسب مع سير العمل في تلك المؤسسات التي تبدأ من أدنى موظف إلى أن تصل

---

(١) مجد الدين بن يعقوب الفيروز آبادي، القاموس المحيط، رتبته ووثقته: خليل مأمون شيحا، الطبعة الأولى، دار المعارف، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٨١٨.

(٢) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥، ص ١٧٣.

إلى الرئيس الإداري الأعلى، فيتعين على صغار الموظفين أو المرؤوسين الاحترام والخضوع لأوامر الرؤساء والتقييد بها طبقاً للصلاحيات الممنوحة لهم<sup>(١)</sup>.

يحمل واجب الطاعة بين طياته مدلولين أولهما: - المدلول الواسع الذي يُعنى باحترام الشرعية والدستور والقانون والثاني هو المدلول الضيق للطاعة الذي يتمثل بالخضوع لأوامر الرؤساء الإداريين فحسب<sup>(٢)</sup>.

ولقد اختلف الفقهاء في حقيقة المراد بالطاعة بين المدلولين السابقين، ويعد المدلول الواسع نتيجة منطقية تقع على عاتق كل مواطن سواء أكان رئيساً أو مرؤوساً، موظفاً أو غير موظف، فالكل ملزم باحترام القانون وتنفيذ أحكامه<sup>(٣)</sup>. إذ لا يلتزم الموظف العام على وفق المدلول الواسع بطاعة ما للرؤساء فهو لا يدين بالطاعة إلا للقانون وحده من دون سواه، ولا يتعدى دور الرئيس الإداري سوى اصدار تعليمات لحسن تنفيذ القانون، والتزام المرؤوسين بالخضوع له لاتخاذ القرار الملائم لتطبيق القانون وخضوعهم جميعاً لأحكام القانون، ومن الفقهاء الذين اتخذوا المدلول الواسع للطاعة معنىً واضحاً وصريحاً لها هم الفقيهان (كاريه و دي مالبرج) و (ديجي) الذي يرى أنه لا يوجد في واجب طاعة السلطة الرئاسية أي تمييز عن واجب طاعة القانون<sup>(٤)</sup>.

(١) د. انور رسلان، القانون الإداري - الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص ٣٠٥.

(٢) د. مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٢، ص ١٥.

(٣) د. محمد عبد الحميد ابو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٤٠.

(٤) اشار اليهما محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧، ص ١٠٤ وما بعدها. ولقد تبني الفقهاء العرب هذا المفهوم ومنهم محمد احمد الطيب هيكل، السلطة الرئاسية بيت الفاعلية الضمان - دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٧٣، ص ٢٩٧؛ بالمعنى نفسه د. مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص ١٥؛ د. عاصم احمد عجيلة، طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة، عالم الكتب، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٣٣-٣٤.

وعلى الرغم من قبول هذا الرأي منطقياً إلا أنه تعرض للانتقاد لاتساع نطاق تدخل الدولة واقتحامها الميادين جميعها التي كانت حكراً على الأفراد، ومع ازدياد وظائف الإدارة الذي صاحب ازدياد مطالب الافراد، مما يترتب عدم قدرة القانون على تزويد الموظفين بتفصيلات ممارسة الوظيفة الإدارية ومن ثم اضطر الرؤساء الإداريين إلى سد الفراغ التشريعي في بعض الامور وتنظيم الموضوعات التي سكت عنها القانون، مما أوجد فجوة بين واجب احترام القانون وواجب طاعة الرؤساء<sup>(١)</sup>.

لقد عرّف الفقهاء أغلبهم الطاعة بحسب مدلولها الضيق ومن هؤلاء في الفقه الفرنسي الفقيه (سالون) الذي عرفها بأنها ( التنفيذ الدقيق لقواعد المرفق العام والتطابق مع أوامر الرؤساء شفهية كانت أم كتابية) وهذا ما ذهب إليه الفقيهين (دوين) و (ديبير)<sup>(٢)</sup>. لذا يقتضي واجب الطاعة احترام الرؤساء وتوقيعهم من موظفيهم والتزام آداب اللياقة معهم<sup>(٣)</sup>. وايضاً ذهب الفقه العربي أغلبه<sup>(٤)</sup>، - وبحق - الى ان لواجب الطاعة مدلولاً ضيقاً يكمن في الامتثال لأوامر الرؤساء سواء كانت مكتوبة او شفوية وسواء تمثلت في المنشورات او التعليمات او الاوامر او القرارات التي تصدر عن الرؤساء واحترام قراراتهم بالتعقيب على اعمال مرؤوسيههم وقراراتهم بالإلغاء او الموافقة او التعديل، فضلاً عن احترام قرارات الرؤساء من مرؤوسيههم والتزام آداب اللياقة معهم.

(١) د. محمد عبدالحميد ابو زيد، المصدر السابق، ص ٣٨ ؛ بالمعنى نفسه محمد جودت الملط، المصدر السابق، ص ١٠٥.

(٢) اشارة اليهما د. عاصم احمد عجيلة، المصدر السابق، ص ١٦.

(٣) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري. قضاء التأديب، مصدر سابق، ص ١٤٧.

(٤) المصدر نفسه، ص ١٤٨ ؛ د. عاصم احمد عجيلة، المصدر السابق، ص ٣٤ ؛ محمد

جودت الملط، المصدر السابق، ص ١٠٦ ؛ ولقد اكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر

هذا المعنى (حيث قضت بان طاعة الرؤساء من قبل العامل الى جانب تنفيذ ما

يصدره اليه من اوامر وقرارات، توجب على العامل احترامه لهم بالقدر الذي يجب ان

يسود بين الرئيس والمرؤوس، لذا يستحق العامل الجزاء اذا وجه الى رئيسه عبارات

قاسية، وذلك حتى لو ثبت صحة ما تضمنته هذه العبارات ) الموسوعة الإدارية الحديثة،

الدار العربية للموسوعات، ج ١، القاهرة، حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن

١٢٤٧ في ١٩٦٥/٦/٥، ص ٢٥١.

ويتلاءم المدلول الضيق مع المعنى الواقعي لواجب الطاعة الوظيفية الذي يعبر عنها بالانقياد لأوامر الرؤساء الإداريين تنفيذاً لسياسة نظام الحكم.

ويجد بعض الفقه - وبحق - أن واجب الطاعة وبمفهومه الضيق هو أحد أعمدة الواجبات الوظيفية الملقاة على عاتق الموظف العام التي تتبلور في النهاية بشكل التزامات وظيفية. فإذا كان الحق في الانضمام إلى الأحزاب السياسية يمثل حقاً أصلاً للموظف العام من ناحية، فإنّه يمثل تحدياً خطيراً لواجب الطاعة من ناحية أخرى، مما أدى إلى تدهور في مبدأ التدرج الوظيفي<sup>(١)</sup>. الذي ناله الضعف بسبب الصراع بين واجب الطاعة الوظيفية وحق الموظف في الانضمام إلى الأحزاب السياسية الذي يمثل في حقيقته صراع بين الحقوق والالتزامات.

## الطلب الثاني

### أساس واجب الطاعة<sup>(٢)</sup>

يؤدي الموظف العام عمله الإداري على وفق التوجيهات الصادرة من الرئيس الإداري الاعلى، إذ يتبعها من دون السؤال عن سبب انقياده لها، حتى وإن كان غير مقتنع بتلك التعليمات واللوائح، إلا أن السؤال المقدم لماذا يطيع هذا الموظف تلك التعليمات؟ أو ماهي الأسس والأسباب الداعية إلى التزام الموظف بإطاعة أمر رئيسه؟

(١) طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٧، ص ٢٤٥.

(٢) أدرك الانسان في العراق القديم وأجب الطاعة من خلال طاعته للسلطة السياسية ألتى كانت قائمة في عصره، وقد كان الشعب العراقي قديماً يستشعر الحاجة إلي الطاعة بقدر استشعاره للحاجة إلى السلطة، فالطاعة كانت طبيعية بالنسبة للعراقيين لأنها كانت تمثل في الأساس خضوعاً للحاكم، للمزيد ينظر الى د. مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص ٢٨-٢٩.

ووجد فقهاء الغرب ان أساس الطاعة العمياء او المطلقة هي تعاليم الكنيسة التي نادى بطاعة الرؤساء وتنفيذ اوامرهم من مرؤوسيهم الذين يخلصون في طاعتهم لافتراض وجود عامل الثقة والرغبة في شخص الرئيس، لكن يبرز رأي آخر في أساس هذه الطاعة وهو قواعد القانون الطبيعي بما تمثله في مبادئ سامية، للمزيد ينظر الى د. محمد عبد الحميد ابو زيد، مصدر سابق، ص ٣٤.

لذا سنبحث في هذا الفرع الأسس التي أوردها الفقه لإطاعة أمر الرئيس الإداري على وفق ما يأتي:-

أولاً : الأساس القانوني لواجب الطاعة :-

تساعد الحكومة على دفع عجلة النشاط الإداري وتسهم في تحقيق أهداف الإدارة على أكمل وجه، وتفرض طبيعة الوظيفة العامة وضرورتها على الموظف العام احترام القانون وطاعة رؤسائه في العمل، وإصدار أمراً من جانب الرئيس الإداري يقابله طاعة من المرؤوس<sup>(١)</sup>. إذ يفرض قبول الموظف بالانخراط في سلك الوظيفة العامة عليه مسبقاً قبول وتنفيذ الأوامر الرئاسية ويجد هذا القبول أساسه الأول في الالتزام بتنفيذ قوانين وتعليمات الوظيفة العامة<sup>(٢)</sup>. ويضعه أي خروج على هذا الواجب في مركز المتمرد على القواعد التي ارتضتها الجماعة وتسوُّغ مسائلته تأديبياً<sup>(٣)</sup>. ونجد على ذلك الأساس نصوصاً قانونية تلزم الموظف العام بالطاعة سواء في التشريعات المقارنة او في التشريع العراقي.

ففي فرنسا: نصت المادة (٢٨) من قانون التوظيف العام الفرنسي الصادر في ٣ يوليو ١٩٨٣ على "يعتبر الموظف العام أياً كان موقعه في الهرم الإداري مسؤولاً عن تنفيذ المهمات المنوطة به ويتعين عليه احترام التعليمات الصادرة من رئيسه الإداري الأعلى". وفي مصر: فقد نصت المادة (٧٦/ف٨) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ "ينفذ ما يصدر اليه من اوامر بدقة وامانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها ويتحمل كل رئيس مسؤولية الاوامر التي تصدر منه كما يكون مسؤولاً عن حسن سير العمل في حدود اختصاصه".

أما في العراق : فقد نص البند ثالثاً من المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل على قيام الموظف "باحترام رؤسائه والالتزام الادب واللياقة في مخاطبتهم واطاعة اوامره المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات، فاذا كان في هذه الاوامر مخالفة فعلى الموظف ان يبين

(١) د. مازن ليلو راضي، المصدر السابق، ص ٢٤.

(٢) د. صبري جليبي احمد عبدالعال، ضوابط ممارسة الموظف للحقوق والحريات السياسية، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٦٠٤.

(٣) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٠، ص ٤٨.



لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الاوامر الا اذا اكدتها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها".

لذا يحكم حق الموظف في الانضمام إلى الأحزاب السياسية القوانين المنظمة لتلك الحقوق السياسية التي تساير نظام الحكم، وهو يلتزم بعدم الخروج عنها في ممارسة حقوقه السياسية ومنها حق الانتماء للأحزاب السياسية فضلاً عن طاعته الكاملة للقوانين التي قد تهدد حقه في الانتماء الى هذه الأحزاب، ويلتزم الموظف بعدم الخروج على أحكام القوانين في ممارسة حقوقه السياسية.

ويؤيد الباحث ما ذهب اليه بعض الفقهاء في أنه حتى لو لم يكن هناك نصوصاً قانونية تلزم الموظف العام بواجب الطاعة فإنه ملتزم به بوصفه احدي النتائج المقررة لمبدأ التدرج الرئاسي<sup>(١)</sup>.

#### ثانياً : تمتع الرؤساء بالثقة والخبرة :-

يتقبل الموظف أوامر رؤسائه لما يتمتعون به من ثقافة وخبرة تحمله على الثقة بهم، ويتيح كثير من الرؤساء الإداريين من ماضيهم أو خبرتهم أو سمعتهم أن يكون لهم تأثيراً على الآخرين مما يدفعهم إلى طاعة أوامرهم فتقبل مقترحاتهم من دون تحليل أو مناقشة<sup>(٢)</sup>.

تدفع ثقة الموظف بذكاء رئيسه وقدراته العقلية والمهنية على حسن إدارة الأمور وقبول أوامره وتعليماته بثقة ويضعها موضع التنفيذ فوراً، حتى إن لم يكن الموظف مقتنعاً بصلاحيات تلك التعليمات المطلوب بتنفيذها<sup>(٣)</sup>. ومما لاشك فيه أن مثل هذه الحالة تخلق جواً مفعماً بالروح المعنوية في الوظيفة العامة، الذي يدفع الموظف إلى الخضوع لتنفيذ رغبة اوامر الرئيس الاداري من دون إبطاء، وتساعد هذه الثقة على رفع الحواجز بين

(١) طارق حسنين الزياد، مصدر سابق، ص ٢٤٦ ؛ بالمعنى نفسه د. علي عبدالفتاح محمد خليل، حرية الممارسة السياسية للموظف العام (قيود وضمانات)، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٣٤٥.

(٢) محمد احمد الطيب هيكل، مصدر سابق، ص ٢٨١.

(٣) د. مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص ٢١.

الموظف ورئيسه فضلاً عن اقتناع الموظف بأن التوجيهات العليا هي الأصوب في تنفيذ القانون وتؤهله لأداء مهامه الإدارية<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً: الطبيعة الاجتماعية للفرد :-

يمثل الفرد بطبيعته كائناً اجتماعياً محباً للانتماء إلى كنف الجماعة فترتبط مشاعره بمشاعر الجماعة المحيطة به، لذا تضطره الحياة الاجتماعية إلى قبول الآراء الصادرة عن المجتمع، وتحمل هذه الظاهرة الافراد إلى الانضمام إلى الاتحادات وتكوين الأحزاب أو الكيانات السياسية والانتماء إليها، فيلتزمون بما يصدر من قرارات وأوامر تلك الأحزاب أو التجمعات الاجتماعية أكثر من التزامهم بالتوجيهات الصادرة على السلطة الرئاسية ولاسيما قطاع الموظفين العموميين إذ تكون طاعتهم للجهة التي ينتمون إليها سياسياً وفكرياً بغض النظر عن العمل الإداري الذي يربطهم<sup>(٢)</sup>.

فالإدارة أشبه ما تكون بالمجتمع الذي يسوده علاقات من الانتماء تجعل منه فريق عمل متكامل يهدف إلى تحقيق الغاية المرجوة من إنشاء المرافق العامة، مما يوجب على الرئيس الإداري أن ينمي تلك المشاعر الاجتماعية بينه وبين الموظفين عن طريق أيمانهم جميعاً (الرئيس والمؤوسين) بالفكر السياسي والاجتماعي الواحد، فيجعل قبولهم لقرارات الرئيس أكثر فعالية وبعكسه تعجز المؤسسة عن العمل المثمر وسينظر الموظفين إلى رئيسهم وكأنه شخص خارج الجماعة مما يصعب مع ذلك القبول بطاعة الرئيس الإداري من الموظفين وتصبح مقترحاته موضع شك دائماً<sup>(٣)</sup>.

### رابعاً: عامل الخضوع بدافع الثواب والعقاب :-

يعد مبدأ الثواب والعقاب إحدى الأسلحة التي يستخدمها الرؤساء للتأثير على فرض طاعة الموظفين للتعليمات وتوجيهات الرئيس التي تكون افتراضاً في حدود القانون. ينظر الموظف عندما يمارس عمله الى الثواب عن هذا العمل، وهذا ما فرضته الطبيعة البشرية في حب الذات وايتار المنفعة الشخصية، لذا فإن وسيلة الموظف في اشباع رغباته هي تفانيه في عمله ويتحقق ذلك بقيامه بواجباته الوظيفية وما تفرضه عليه من

(١) د. محسن عبودي، الاتجاهات الحديثة في القيادة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة،

١٩٨٤، ص ١٤.

(٢) د. صبري جليبي احمد عبدالعال، مصدر سابق، ص ٦٠٦.

(٣) د. مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص ٢٢.

طاعة الرؤساء واحترامهم، وتكون ممارسة اختصاصات الرئيس بوسيلتين لا غنى عنهما هما (الثواب والعقاب) فيقبل الموظف الثواب ويرفض العقاب، وعلى الرئيس أن يستغل هذه الحالة فيتمكن من حصوله على ما ينشده من طاعة أوامره والخضوع لتوجيهاته وتقبل مقترحاته بأفضل صورة ممكنة<sup>(١)</sup>.

ويختلف أثر استعمال الرئيس الإداري للثواب على الطاعة، عن أثر استخدامه للعقاب عند عصيان طاعته، وتكون الطاعة التي تترتب على الثواب طاعة خالصة عن رضا الموظفين لرغبتهم في الحصول على الحوافز المادية أو المكافأة، سواء كانت مادية أو معنوية، أما بالنسبة للطاعة المترتبة على عقاب، وتكون ليست عن رضا واقتناع من الموظفين وإنما الخوف من عواقب عدم الانقياد، لذا يعد العقاب سبباً ذو حدين سلطاً على رقاب العاملين في الوحدات الإدارية مما يدفع الموظف إلى الالتزام بالطاعة حتي ان كانت منتهكة لحقوقه السياسية التي من أبرزها حق الموظف في الانتماء إلى الأحزاب السياسية على أساس أن الطاعة فرضت قيد العقوبة على من لا ينقاد لأوامر الرئيس الإداري<sup>(٢)</sup>. مما يشكل أثراً سلبياً على دقة أداء العمل والروح المعنوية للموظفين في حال انتهاك حقوقهم السياسية فضلاً عن حرمانهم من ممارسة حقهم في الانتماء إلى الأحزاب السياسية بحجة طاعتهم لأوامر الرئيس الأعلى في المؤسسة الإدارية.

مما لا يعني أن توقع العقوبات الجزائية بصورة مستمرة، فمجرد التلويح بها يحفز العاملين إلى الطاعة واتباع السلوك الذي يختاره الرئيس في تنفيذ العمل المناط بهم، بل أن سلطة أيقاع الجزاءات هي الطريقة الأمثل لتأمين الرئيس وحمايته<sup>(٣)</sup>. فضلاً عن حمل الموظفين على احترام الرئيس والخضوع للوائح التنفيذية التي تصدر من الحكومة لتنفيذ القانون بشكل أمثل، لذا يعد التهيب والترغيب من أمثل الطرائق في سبيل فرض الطاعة والخضوع لأوامر الرئيس أياً كانت توجيهاته حتى ان مست الحقوق السياسية المثلى للموظف العام ومنها حقهُ في الانتماء الى الأحزاب السياسية وسبيل ممارسته في القطاع الوظيفي.

(١) د. محمد عبدالحميد ابو زيد، مصدر سابق، ص ٣٣-٣٤.

(٢) د. صبري جليبي احمد عبدالعال، مصدر سابق، ص ٦٠٧.

(٣) د. مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص ٢٣.

### خامساً: ديمقراطية الإدارة :-

لا تنفذ الأوامر والتعليمات بالضغط والارهاب المستمد من السلطة الرئاسية حتى لو نقذت فلن تتم بالروح والفاعلية التي تنفذ بها فيما لو توفر للعاملين الحماس والرغبة والتعاون الاختياري لتنفيذها، ولن يتحقق ذلك إلا بعد أخذ رأي الموظفين أو المرؤوسين بوصفهم مواطنين عاديين مع أمكانية وضع وجهات نظرهم في المسائل المقدمة عليهم موضع الاعتبار وإصدار القرار النهائي ولهذا يعبر عن العامل النفسي بديمقراطية المؤسسة الإدارية<sup>(١)</sup>. وتضمن الديمقراطية ارتباط المواطنين وتنفيذ الأوامر الرئاسية بفاعلية وحماس لشعورهم بمشاركتهم في إصدار تلك التعليمات، فضلاً عن إرضاء رغباتهم السايكولوجية أو النفسية وتأكيداً لذاتهم وأهميتهم في المرفق الذي يعملون فيه<sup>(٢)</sup>.

مما تقدم فإن الأساس الذي يبني عليه طاعة الرؤساء من الموظفين هو تضافر عوامل عديدة وهي (الأساس القانوني، وتمتع الرؤساء بالثقة والخبرة، والطبيعة الاجتماعية للفرد، وعامل الخضوع بدافع الثواب والعقاب، وديمقراطية الإدارة)، وعلى الرغم من تفوق بعضها على البعض الآخر منها إلا أن الباحث يجد أن من أهم أسباب طاعة الرؤساء هو اقتناعهم التام بأن ما يصدر عن الرؤساء هو بناءً على قانون مستهدفاً مصلحة العمل حتى وإن كان هذا القانون يمس الحقوق السياسية ولاسيما حق الموظف في الانتماء إلى الأحزاب السياسية، لأنه سيكون تحت طائلة القانون اذا ما خالف نصاً من نصوصه، فضلاً عن ان عامل الامتثال لأمر القانون هو الاقرب لتسبب حالة الطاعة لأوامر الرؤساء واقتران هذا العامل المهم بالعوامل الأخرى التي ساعدت على اعطاء الحافز المباشر لخضوع وانقياد الموظف نحو أوامر رئيسه الإداري. فالقانون واسلوب العقاب والثواب هما أساس الالتزام بواجب الطاعة، لذا يعد واجب الطاعة إحدى القيود القانونية على ممارسة حق الموظف في الانضمام للأحزاب السياسية بالاعتماد على الأساس القانوني لذلك الواجب.

(١) محمد احمد الطيب هيكل، مصدر سابق، ص ٢٨٦.

(٢) د. صبري جلبي احمد عبدالعال، مصدر سابق، ص ٦٠٨.

## البحث الثاني

### حدود واجب الطاعة

إذا كانت القوانين تفرض على المرؤوسين طاعة رؤسائهم، فإن هذه الطاعة نسبية وليست مطلقة، إذ يلتزم المرؤوس بها طالما كانت الأوامر الصادرة اليه تطابق القانون واللوائح او التعليمات او المنشورات الداخلية، هذا من ناحية. وبطبيعة الحال اذا كان الامر يشكل جريمة فإن الموظف لا يلزم بواجب الطاعة من ناحية أخرى<sup>(١)</sup>.

والامر الذي يثير تساؤلاً هو حالة ما اذا كان امر الرئيس غير مشروع ولكن عدم مشروعيته لاتصل الى وصف الامر بأنه جريمة الا انه يمكن وصفه بأنه مخالفة قانونية<sup>(٢)</sup>، فإلى اي مدى ينصاع الموظف العام لهذا الامر؟ ونجد بالبحث في الآراء الفقهية نجد انها تشعبت الى ثلاثة اراء يمكن عرضها في ثلاثة مطالب على وفق الآتي :-

### المطلب الأول

#### نظرية المشروعية

أول من نادى بهذه النظرية الفقيهين (ديجي و فالين) وتقرر هذه النظرية مبدأ المشروعية أساساً لها الذي يفرض خضوع افراد الدولة كافة واعمالهم للقانون، لذا تؤدي هذه النظرية الى اخضاع اعمال الرئيس الإداري وموظفيه لمبدأ المشروعية، فإذا صدر قرارا اداريا مخالفا للقانون، يجب للموظف الامتناع عن الالتزام بواجب الطاعة في هذه الحالة المخالفة للقانون<sup>(٣)</sup>.

ويستند انصار هذه النظرية الى المدلول الواسع في اعطاء مفهوم لواجب الطاعة، فواجب الطاعة لديهم هو الالتزام بالقانون وهذا جوهر مبدأ المشروعية، فضلا عن ان قوة الأوامر الرئاسية مستمدة من القانون، فإذا ما صدر امراً يخالف القانون وجب اهداره وطرحه جانبا<sup>(٤)</sup>.

(١) د. عاصم احمد عجيلية، مصدر سابق، ص ٢١١ وما بعدها.

(٢) د. منصور احمد العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، الطبعة الأولى، مطبعة الشرق، عمان، ١٩٨٤، ص ٤٦.

(٣) د. محمد عبدالحميد ابوزيد، مصدر سابق، ص ٥٥.

(٤) محمد احمد الطيب هيكل، مصدر سابق، ص ٣١٦.

وعلى الرغم مما سبق فإن انصار هذه النظرية اعطوا الحق للموظف في مراقبة مدى مشروعية القرارات والامور التنظيمية الصادرة من الرئيس الاعلى، فضلاً عن فرض العقوبة التأديبية على الموظف الذي يخضع او يبدي الالتزام بواجب الطاعة لأمر غير مشروع صدر عن السلطة الرئاسية، ويجب على الموظف عدم تنفيذ اي امر الا بعد فحصه والتوصل الى مدى قانونية هذا الامر ومطابقته لأحكام القانون بدراسته من الناحية القانونية والاقتناع بسلامته أولاً قبل الشروع بتنفيذه<sup>(١)</sup>.

#### تقييم هذه النظرية:-

وجدت هذه النظرية من يتبناها ووجدت ايضاً من يعارضها، وهذا ما تعرضت له على وفق الآتي :-

#### أولاً: مزايا نظرية المشروعية

تتلخص مزايا نظرية المشروعية في تأكيد مبدأ المشروعية في الاعمال الإدارية الذي يعد من ضمن الضمانات اللازمة لحقوق المواطنين والحد من تعسف الادارة. هذا من ناحية، وتعطي هذه النظرية الحق للموظف في مناقشة اللوائح الرئاسية والوقوف على مدى مشروعيتها لتصحيح مسار الادارة عندما يشوب عملها الاخطاء في الاوامر الرئاسية<sup>(٢)</sup> من ناحية ثانية. وتمنح هذه النظرية الموظف القدر الكافي من الديمقراطية في السماح له بمناقشة الاوامر الرئاسية المخالفة للقانون من ناحية ثالثة، وتعتبر الإدارة عندما تتسم بهذه الميزة عن الاشباع الحقيقي لحاجات الافراد فضلاً عن موظفي المؤسسات الإدارية مما يمكنهم من ممارسة حقهم في التعبير عن افكارهم ووضعها موضع الاعتبار، مما يساعدها على تفهم حاجات الافراد بشكل أمثل<sup>(٣)</sup>.

#### ثانياً: عيوب نظرية المشروعية

على الرغم من المزايا المذكورة سابقاً، الا انها لم تسلم من العيوب التي اضعفت هذه النظرية والتي تؤدي الى عدم الاعتراف بمبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد وإعاقه العمل في المؤسسة الإدارية، لأنها تمنح الحق للموظف في تحديد مدى مشروعية القرار

(١) محمد جودت الملط، مصدر سابق، ص ١٠٦ وما بعدها .

(٢) د. صبري جليبي احمد عبدالعال، مصدر سابق، ص ٦١٦.

(٣) د. مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص ٨٠.

الصادر من الرئيس الاعلى. وهو غالباً ما يكون أقل خبرة من الرئيس الاعلى او قد تسيطر عليه بعض الاهواء والغايات السياسية التي يعتنقها الموظف<sup>(١)</sup>، هذا من ناحية. ومن ناحية اخرى ان هذه النظرية تستند الى القانون أساساً لها لمعرفة مدى مشروعية العمل الإداري او الاوامر الصادرة من الرئيس، في حين القانون يصبح غير قادر على تزويد المواطنين بتفصيلات ممارسة الوظيفة العامة والسلوك الإداري الامثل، مما يستلزم اعطاء الرؤساء سلطة تقديرية لسد الفراغ الذي تركه المشرع في بعض الامور الإدارية وتنظيم الموضوعات التي سكت عنها القانون، فضلاً عن ان الاخذ بهذه النظرية يتعارض مع ما اخذت به التشريعات الحديثة معظمهم، إذ نصت هذه التشريعات على واجب الطاعة الرئاسية بوصفه واجباً مستقلاً عن واجب طاعة القانون<sup>(٢)</sup>. ومن هذه العيوب التي شابته نظرية المشروعية تبين عدم امكانية الاخذ بها أساساً لحل اشكالية طاعة الرؤساء في الاوامر المخالفة للقانون.

## المطلب الثاني

### نظرية النظام والطاعة المطلقة

يتزعم هذه النظرية الفقيه (هوريو) وقد وافقه الرأي الفقيهان (بارتلمي) و (بولس)، إذ يرى هؤلاء الفقهاء ان من الضروري ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد لذا يفرض على الموظف طاعة امر رئيسه الاعلى حتى وان كان غير مشروعاً او مخالفاً للقانون الا اذا بلغت هذه المخالفة القانونية مبلغ ارتكاب الجرائم الجنائية، فالمطلوب من الموظف طاعة رئيسه حين اصدار الامر له ولا يستل بعد ذلك عن نتائجها، بل يسأل الرئيس المسؤول عن ما اصدره من اوامر لموظفيه<sup>(٣)</sup>. ويذهب جانباً من الفقه العربي - وبحق - الى انه ليس من اختصاص الموظف المرؤوس رقابة مشروعية الاوامر الصادرة اليه من رئيسه حتى لا يثار

(١) محمد جودت الملط، المصدر السابق، ص ١٠٧.

(٢) د. صبري جليبي احمد عبد العال، مصدر سابق، ص ٦١٨.

(٣) اشار اليهم د. مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص ٨٣.

جدل بين الرئيس والمرؤوس حول مشروعية الامر الصادر اليه مما يتسبب في تعطيل العمل وارتبأكهُ في داخل المرفق العام<sup>(١)</sup>.

لقد استند انصار هذه النظرية الى حجج عديدة في اخذهم بها، اذ تحمل أوامر الرئيس شهادة بالمشروعية بحكم مسؤولية الادارة الرئاسية التي تبتغي تحقيق الصالح العام<sup>(٢)</sup>. فضلا عن الضرورات العملية التي تستهدف حسن سير المرافق العامة بصفة منتظمة باطراد ومما قد يعرقل عملها في حالة احتجاج الموظف بمخالفة الاوامر الرئاسية للقانون مما يخلق نوع من الصدام بين الرئيس والمرؤوسين<sup>(٣)</sup>. على الرغم من هذه الاسباب والحجج الا ان هذه النظرية قد واجهت بعض الانتقادات أهمها أنها لا تخلو من العيوب التي فضلَ معها البعض الى الاتجاه نحو الاقرار بمسؤولية الرئيس الإداري عند اصداره لتوجيهات مخالفة للقانون.

#### نقد هذه النظرية:

وجهت انتقادات عديدة لهذه النظرية من اهمها اهدار مبدأ المشروعية ومن ثم انتهاك الضمانات الفردية بمخالفة القانون، هذا من ناحية، ومن ناحية اخرى تعمل على ابراز روح الاستبداد والتزمت من الرؤساء بقراراتهم حتى ان كانت مخالفة للقانون، ومن ناحية ثالثة

---

(١) لم يكتفي بعض انصار هذه النظرية بهذا العرض العام وأخذ يتعمق في تحليل فحواها، فذهب الى تقسيم العمل غير القانوني الذي يأتيه المرؤوس الى جزئين هما، (نشاط الرئيس) اي عملية اتخاذ القرار ، و(فعل المرؤوس) اي تنفيذ الامر الرئاسي، فتعد عملية اصدار الامر الرئاسي عملاً غير قانونياً، اما فعل المرؤوس فتعد عملاً مطابقاً للقانون، لأن ذلك يعد اداءً للالتزام قانوني مفروضاً عليه، مما يلزم معه حمايته من المسؤولية التي قد تترتب عليه ؛ ينظر د. اسحق ابراهيم منصور، ممارسة السلطة واثارها في قانون العقوبات، دار الرائد للطباعة، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٢٦٤-٢٦٥.

(٢) د. محمد حامد الجمل، الموظف العام فقها وقضاء، ج ١، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٩، ص ١٥١.

(٣) د. محمد احمد الطيب هيكل، مصدر سابق، ص ٣١٧.



فإن هذه النظرية تنتهك فكرة الديمقراطية في عمل الإدارة، فهي تقدم روح المبادرة عند الموظفين وتضيق من أفق تفكيره مما ينعكس سلباً على اتقانه في واجباته الوظيفية<sup>(١)</sup>. فضلاً عن أن هذه النظرية تفرض الطاعة العمياء او المطلقة على الموظفين دون تحفظ على الرغم من مخالفة القانون للأوامر الرئاسية، مما يساعد على انتهاك القانون<sup>(٢)</sup>. فضلاً عن انها تسهم في ضياع وقت الإدارة لأن الاوامر والتعليمات المخالفة للقانون تمس مركزاً قانونياً لأحد الموظفين مما يدفعه الى التظلم من ذلك القرار اداريا او الطعن به قضائياً، فيؤدي الى ارهاق الطرفين ( الموظف والإدارة ) في الدفاع عن وجهة نظره<sup>(٣)</sup>، ولاسيما الطعن في قرارات لجنة المسألة والعدالة الخاصة باجتثاث البعث لإصدار القرارات المخالفة للقانون.

بالنظر لكثرة الانتقادات الموجهة لهذه النظرية هجرة الفقهاء هذه النظرية وسعت الى ايجاد حل مناسب ووسط بين نظرية المشروعية والنظام والطاعة المطلقة.

### أطلب الثالث

#### نظرية الحل الوسط

ظهرت هذه النظرية للانتقادات الموجهة للنظريتين السابقتين فقد حاول انصارها ايجاد حل وسط بين ما سبق من اراء فقهية في هذا الخصوص، معللين ذلك في الحفاظ على سير المرافق العامة بانتظام واطراد مع الأخذ بمبدأ المشروعية لتلافي حالة مخالفة القانون في ضرورة احترام القوانين واللوائح التي تساعد على القيام بالنشاط الإداري على وجه أكمل<sup>(٤)</sup>.

(١) د. محمد الشافعي ابو راس، القانون الإداري، ص ١٣٠ من موقع الانترنت

تاريخ زيارة الموقع [www.pdfactory.com/admanstrativelow](http://www.pdfactory.com/admanstrativelow) ٦/٣/٢٠١٣.

(٢) د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، مبادئ واحكام القضاء الإداري اللبني، الدار الجامعية، القاهرة، ١٩٨٣، ص ١٧٣.

(٣) د. مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص ١٨٤.

(٤) د. محمد الشافعي ابو راس، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ب ت، ص ٣٣٢.

الا ان انصار هذه النظرية اختلفوا حول ايجاد الحل الوسط، فظهر رأيان فقهيان

هما:-

أولاً: نظرية تكرار الامر او حق الفحص :-

يمثل هذا المبدأ أولى محاولات صد الطاعة العمياء، وفحوى هذا الرأي هو وجوب فحص الأوامر الرئاسية من الموظفين قبل الشروع بتنفيذها، وفي حال مخالقتها يتم اعتراض الموظف وتسجيل اعتراضه هذا بخصوص المخالفة القانونية، فإذا أصر الرئيس الإداري على تنفيذ تعليماته فما على الموظف إلا الالتزام بالطاعة، ويعفى الموظف في هذا الجانب من المسؤولية عن الأضرار اللاحقة من جراء تلك التوجيهات، أما في حالة ما إذا كان الأمر موجهاً إلى المرؤوس الذي يتضمن مخالفة جسيمة ينتج عنها ضرراً جسيماً للمصلحة العامة وضياع الحقوق والحريات، فلا مجال لتنصل المرؤوس عن التنفيذ، إذ يجب عليه عدم التنفيذ حتى لو أصر الرئيس على التنفيذ<sup>(١)</sup>.

ويؤخذ على هذه النظرية - وبحق - انها تعالج فحسب عدم مسؤولية المرؤوس عن تنفيذه لأمر رئيسه بعد تسجيل اعتراضه، ولا تزال مشكلة الأمر غير المشروع موجودة ومنتجة لأثارها، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى صعوبة التمييز بين المخالفة الجسيمة والمخالفة البسيطة كي يتم التعامل معهما كلاً على حده<sup>(٢)</sup>. لذا أصبحت نظرية تكرار الأمر الرئاسي او نظرية الاعتراضات عديمة الجدوى.

ثانياً: نظرية فحص شكلية القرار الإداري :-

يتلخص مضمون هذه النظرية في منح الموظف حق مراقبة الأوامر الإدارية وفحصها من الناحية الشكلية من دون التطرق لموضوع تلك القرارات والتأكد من خلوها من العيوب الشكلية التي تشوبها، سواء من حيث صدوره من الشخص المختص او بقية الاجراءات التي يتطلبها القانون<sup>(٣)</sup>. لذا فإن ليس للمرؤوس حق فحص ومراقبة القرار الإداري الرئاسي من الناحية الموضوعية، او البحث في مدى ملائمة الظروف المعاصرة لصدوره، او البحث في سببه حتى لا يتأثر سير المرافق العامة بالاعتراض على تنفيذ القرار الإداري الرئاسي، فإذا أسفرت نتيجة الفحص عن وجود عيب شكلي في الأمر الرئاسي اعترض الموظف عليه

(١) محمد جودت الملط، مصدر سابق، ص ١٠٨.

(٢) د. صبري جليبي احمد عبدالعال، مصدر سابق، ص ٦٢٦.

(٣) د. منصور ابراهيم العتوم، مصدر سابق، ص ٤٧.

واجاز له الامتناع عن تنفيذه واذا اصر الرئيس الإداري على تنفيذ التوجيهات المخلة شكلاً بالقانون فتنقل مسؤولية التنفيذ على مصدر تلك التوجيهات او الأوامر<sup>(١)</sup>.

وعلى الرغم من ان نظرية الحل الوسط بوجهيها هي الأقرب الى الصواب في حل مشكلة الأوامر غير المشروعة فهي توفق بين واجب احترام اوامر الرئيس الإداري وطاعته ومبدأ المشروعية واحترام نصوص القانون، وقد اخذت بها عديد من التشريعات العربية ولاسيما المصرية منها<sup>(٢)</sup>. ونلاحظ ان المشرع العراقي كان موفقاً - الى حد ما - عندما اخذ بها في المادة الرابعة من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ حيث نصت "..... فإذا كان هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف ان يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر الا اذا اكدها رئيسه كتابة عندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها".

وللباحث رأي ينسجم مع رأي بعض الفقهاء<sup>(٣)</sup>، في أن هذه النظرية لم تحل مشكلة عدم مشروعية القرارات الإدارية التي يلتزم بها المرؤوس حتى بعد تسجيل اعتراضه سواء على الناحية الموضوعية او الشكلية واصرار الرئيس على التنفيذ، ولمحاولة الحؤول من دون تنفيذ هذا القرار المعيب - بعد اصرار الرئيس على التنفيذ - ان يقوم المرؤوس ببيان المخالفة مرة اخرى لدى الجهة الرئاسية المباشرة لرئيسه، حينها يمكن للرئيس مصدر القرار العدول عن اصراره على التنفيذ، او ان يتدارس الامر مع الجهات الرئاسية له عسى ان يجد حلاً لهذا القرار سواء بسحبهِ او بتعديله او الغائهِ.

(١) د. صبري جليبي احمد عبدالعال، المصدر السابق، ص ٦٢٧.

(٢) ينظر نص المادة (٢/٧٨) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ " لا يعفى العامل من الجزاء استناداً الى الامر الصادر من رئيسه إلا اذا ثبت ان ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر اليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة الى المخالفة وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الامر وحده".

(٣) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، مصدر سابق، ص ١٧٧؛ د. صبري جليبي احمد عبدالعال، المصدر السابق، ص ٦٢٨-٦٢٩.

## البحث الثالث

### واجب الطاعة في تشريعات الأنظمة المقارنة والعراق

بلغت أهمية واجب الطاعة بوصفه من ضمن الواجبات الوظيفية مبلغها الذي حتم على غالبية التشريعات اقرار هذا الواجب الهام لضمان سير المؤسسات الإدارية ومن ثم ضمان تنفيذ القوانين المنظمة للحقوق والحريات السياسية ومن ضمنها حق الموظف العام في الانتماء للأحزاب السياسية.

لقد احتلت طاعة الرؤساء مكان الصدارة بين بقية الواجبات الوظيفية، وهي من الأمور المهمة لاستمرار سير وانتظام المرافق العامة، إذ تعد طاعة الرؤساء إحدى الركائز التي تنبع من الوظيفة العامة سواء المدنية أو العسكرية بوصفها العمود الفقري في أي مؤسسة حكومية، فعبورها تفرض الخضوع والاحترام لما يصدر عن الرئيس الأعلى في المؤسسة والذي يتجسد في قمة الهرم الوظيفي في الدولة، لهذه الأسباب أصبح من الضروري جدا درج واجب الطاعة في من معظم التشريعات العالمية والعربية، وسندرس هذه التشريعات على وفق الآتي :-

### أطلب الأول

#### واجب الطاعة في التشريعات المقارنة

سنستعرض واجب الطاعة في الأنظمة المقارنة ومن ثم العراق على وفق الآتي:-

أولاً: التشريعات المقارنة:- منها تشريعات الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا ومصر:-

ففي الولايات المتحدة الأمريكية : يعد الالتزام بمبدأ الشرعية هو الواجب الأول للموظفين. والتزامهم بالطاعة نحو السلطة الرئاسية هو نتيجة طبيعية لخضوعهم للقوانين العادية والدستورية للدولة. والنص الدستوري الذي هو المرجع الأول والآخر، الذي بيّن ماهية وحدود هذه الطاعة، ويقوم القانون الأمريكي على مبدئين هما: الرقابة على الدستورية ومسؤولية الموظف. ويضمن تدخل القضاء ورقابته على سيادة القانون<sup>(١)</sup>، ويعد هذا نتيجة للأخذ بنظرية المشروعية بوصفه أساساً لواجب الطاعة الوظيفية في أمريكا.

أما بالنسبة لفرنسا : فقد أكد المشرع الفرنسي على واجب الطاعة في نص المادة (٢٨) من قانون رقم (٦٣٤) لسنة ١٩٨٣ إذ نص "يعتبر الموظف العام أيّاً كان موقعه في

(١) محمد جودت الملط، مصدر سابق، ص ١١٠-١١١.

الهرم الإداري مسؤولاً عن تنفيذ المهمات المناطة به ويتعين عليه احترام التعليمات الصادرة من رئيسه الإداري الأعلى، إلا إذا كانت هذه التعليمات ولأوامر غير مشروعة ومن شأنها أن تلحق ضرراً فادحاً بالمصلحة العامة". وعلى هذا الأساس فإن الموظف يلتزم بإطاعة امر رئيسه حتى إذا كان مخالفاً للقانون لضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، إلا أنه يجب عدم المبالغة في ذلك إذا ان على الموظف الامتناع عن طاعة رئيسه إذا كان تنفيذ الأمر يهدد المصلحة العامة تهديداً جسيماً، وهذا ما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسية في كثير من قراراته<sup>(١)</sup>.

وفي مصر : فقد نصت المادة (٧٦/٨) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ على ما يأتي "الوظائف العامة تكليف للقائمين بها، هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة، طبقاً للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها، ويجب على العامل مراعاة احكام هذا القانون وتنفيذها وعليه:- ٨. ان ينفذ ما يصدر اليه من اوامر بدقة وامانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها. ويتحمل كل رئيس مسؤولية الاوامر التي تصدر منه كما يكون مسؤولاً عن حسن سير العمل في حدود اختصاصاته".

ونؤيد ما ذهب اليه بعض الفقهاء في ان المشرع المصري قد اتخذ موقفا معتدلاً بين انصار الطاعة المطلقة وانصار مبدأ المشروعية فهو يلزم الموظف بصفة عامة بواجب الطاعة عملاً على حسن سير المرافق العامة وانتظام العمل بها، ومن ناحية اخرى يعفى الموظف من هذا الالتزام اذا كان الامر يتسم بعدم المشروعية<sup>(٢)</sup>. لذا فهو يهدف الى التوازن بين حماية مبدأ المشروعية من ناحية وحماية الموظف العام من المسؤولية من ناحية اخرى<sup>(٣)</sup>. اما في مجال المسؤولية الجنائية فقد عالج نص المادة (٦٣) من قانون العقوبات المصري رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧ إذ نصت "يجب على الموظف ان يثبت انه لم يرتكب الفعل الا بعد التثبت والتحري انه كان يعتقد مشروعيته وان اعتقاده كان مبنيًا على اسباب معقولة".

(١) د. مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص ٨٥.

(٢) ينظر المادة ٧٨ من قانون العاملين المدنيين في الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ (المذكورة آنفاً).

(٣) د. علي عبدالفتاح محمد خليل، مصدر سابق، ص ٣٥٨.

وفي مجال المسؤولية المدنية فقد نصت المادة (١٦٧) من القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ على "أن الموظف العام لا يكون مسؤولاً عن عمله الذي اضر بالغير اذا قام معه تنفيذاً لأمر صادر اليه من رئيس متى كانت طاعة هذا الامر واجبة عليه او كان يعتقد انها واجبة، واثبت انه كان يعتقد مشروعية العمل الذي وقع منه، وكان اعتقاده مبنياً على أسباب معقولة، وانه راعى في عمله جانب الحيطة"، إذ يستطيع المرؤوس على وفق المادتين السابقتين ان ينفي المسؤولية الجنائية والمدنية ان استطاع ان يثبت بطرائق الاثبات كافة انه كان حسن النية عند تنفيذ امر رئيسه الذي ينطوي على هذه المخالفة وانه قد اثبت بمشروعية هذا العمل وتحرره واعتقد به.

## المطلب الثاني

### واجب الطاعة في التشريع العراقي

تعد السلطة الرئاسية من اهم الادوات التي يتمحور حولها النشاط الإداري الأمر الذي يجعل من العمل بها احد الاهتمامات التي ينبغي مراعاتها على المستويات المختلفة للهرم السياسي والإداري الحاكم في العراق.

لذا نجد ان قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ قد عاقب كل من حرص على الخروج عن طاعة الرئيس وهذا ما اكدته نص المادة (١٩٩) حيث جاء فيها "يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على سبع سنوات وبغرامة لا تزيد عن خمسمائة دينار كل من حرص احد افراد القوات المسلحة على الخروج عن الطاعة او التحول عن اداء واجباته ولو لم تقع الجريمة".

أما فيما يخص المسؤولية المدنية فقد نصت المادة (٢١٥) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ على "ومع ذلك لا يكون الموظف مسؤولاً عن عمله الذي اضر بالغير اذا قام به تنفيذاً لأمر صدر اليه من رئيسه متى كانت إطاعة الامر واجبة عليه او يعتقد انها واجبة عليه وعلى من احدث الضرر ان يثبت انه كان يعتقد مشروعية العمل الذي اتاه بأن يقيم الدليل على انه راعى في ذلك جانب الحيطة وان اعتقاده كان مبنياً على اسباب معقولة". لذا تكون المسؤولية المدنية قد انتفت عن الموظف الذي احدث ضرراً من جراء تنفيذ اوامر رئيسه استناداً الى واجب الطاعة المفروض على الموظف العام بموجب قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

وقد احسن المشرع العراقي - الى حد ما - في نصه في المادة (٤/ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي إذ جاء فيها على ضرورة قيام الموظف "باحترام رؤسائه والتزام آداب اللياقة في مخاطبتهم واطاعة اوامرهم المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقتضي به القوانين والأنظمة والتعليمات، فإذا كانت هذه الاوامر مخالفة فعلى الموظف ان يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة، ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر، الا اذا اكدها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها"، وانسجماً مع الرأي الذي وضحناه سابقاً بوجوب بيان المخالفة الى الجهة الرئاسية للرئيس اذا اصر على تنفيذ القرار الإداري المخالف، نتمنى على المشرع العراقي تعديل نص المادة (٤) المذكورة سابقاً التي تتضمن هذا الرأي وأن تكون على الوجه الآتي :- "يلتزم الموظف بالواجبات الآتية :- ثالثاً: باحترام رؤسائه والتزام آداب اللياقة في مخاطبتهم واطاعة اوامرهم المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقتضي به القوانين والأنظمة والتعليمات، فإذا كانت هذه الاوامر مخالفة فعلى الموظف ان يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة، ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر، الا اذا اكدها رئيسه كتابة وبعدها يكون قد اعلم الجهة الرئاسية المباشرة لرئيسه بهذا الخصوص وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها".

فواجب طاعة الرئيس الإداري من اهم الواجبات التي تقع على عاتق الموظفين، فهو المسؤول عن نجاح العمل الإداري أياً كان، وهو المسؤول في حالة اذا كان الامر الرئاسي مخالفاً للقانون عند بيان الموظف وجه المخالفة صراحة وبدليل كتابي خدمة للمصالح العام، ما تقتضيه متطلبات المرفق العام<sup>(١)</sup>.

مما تقدم يمكن لواجب الطاعة ان يمثل قيوداً على ممارسة الموظف العام لحقه في الانتماء للأحزاب السياسية، إذ انه يكلف بتحقيق مصلحة الأفراد والحفاظ عليها، وفي سبيل ذلك يمكن ان يتنازل عن حقوقه السياسية اذا رأى رؤسائه انها تتعارض مع المصلحة العامة او قد تصل الحالة الى انتهاء خدماته عند اثبات ممارسته لحقه في الانتماء الى الأحزاب السياسية حتى ان كانت تلك الممارسة في وقت كان يسمح بها الا ان اختلاف نظام الحكم او

(١) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، مصدر سابق، الطبعة الأولى ، المكتبة الوطنية، بغداد، ٢٠١٠، ص٧٤.

فلسفة الدولة جعلت تلك الممارسات مخالفة قانونية توجب الجزاء التأديبي او حتى الفصل من الوظيفة بسبب الانتماء الحزبي.

## الخاتمة:-

مما تم بحثه فيما سبق ودراسة واجب الطاعة الوظيفي بوصفه قيِّداً يرد على حق الموظف العام في الانتماء الى الأحزاب السياسية ومدى التزام الموظف العام بوصفه فرداً في المجتمع بهذا الواجب توصلنا إلى العديد من النتائج والتوصيات ونجملها بالآتي:-

## أولاً : النتائج :-

١. يستند واجب الطاعة الى اسسٍ موضوعية تتمثل بالخضوع لأمر القانون، وثقة الموظفين برئيسهم الاداري، والعامل الاجتماعي للموظف، فضلاً عن الخضوع التام لمبدأ الثواب والعقاب عند الالتزام بالطاعة او عدمها، فضلاً عن الضغط النفسي الذي يمارسه الرؤساء على الموظف لحمله على الالتزام والخضوع لأوامرهم، وبالرغم من تفوق بعضها على البعض الآخر منها إلا أننا نجد أن من أهم أسباب طاعة الموظف هو اقتناعه التام بأن ما يصدر عن الرؤساء هو بناءً على قانون مستهدفاً مصلحة العمل حتى وإن كان هذا القانون يمس الحقوق السياسية ولاسيما حق الموظف في الانتماء إلى الأحزاب السياسية، لأنه سيكون تحت طائلة القانون اذا ما خالف نصاً من نصوصه، فضلاً عن ان عامل الامتثال لأمر القانون هو الاقرب لتسبب حالة الطاعة لأوامر الرؤساء واقتران هذا العامل المهم بالعوامل الاخرى التي ساعدت على اعطاء الحافز المباشر لخضوع وانقياد الموظف نحو أوامر رئيسه الإداري.

٢. حاولت عديد من النظريات تحديد نطاق واجب الطاعة، فكان للتطورات الحديثة التي طرقت المجالات السياسية والادارية أثرها البالغ على اوضاع الوظيفة العامة لاسيما في علاقة الرؤساء بالمرؤوسين، ويعد الالتزام بمبدأ المشروعية هو طابع الدولة القانونية الحديثة وله دور في تحديد اثار واجب الطاعة ومجالاته، فكانت نظرية المشروعية، ونظرية النظام والطاعة المطلقة، ونظرية الحل الوسط - التي اعتبرت فيما بعد محور حدود واجب الطاعة - الفضل في تحديد نطاق ذلك الواجب، إذ في امكانية الموظف الامتناع عن تنفيذ الأوامر الغير مشروعة بل وحتى الماسة بحقوقه السياسية اذا كانت غير مشروعة، وعلى الرغم من ذلك فإن نظرية الحل الوسط لإعفاء المرؤوس من المسؤولية عن تنفيذ القرارات المعيبة لم تحل مشكلة عدم مشروعية القرارات الإدارية



التي يلتزم بها المرؤوس حتى بعد تسجيل اعتراضه سواء على الناحية الموضوعية او الشكلية ولاسيما عند اصرار الرئيس على التنفيذ.

٣. يتمثل اثر واجب الطاعة بوصفه قيماً على ممارسة الموظف العام لحقه في الانتماء للأحزاب السياسية، اذ انه يكلف بتحقيق مصلحة الافراد والحفاظ عليها، وفي سبيل ذلك يمكن ان يتنازل عن حقوقه السياسية اذا رأى رؤسائه انها تتعارض مع المصلحة العامة او قد تصل الحالة الى انتهاء خدماته عند اثبات ممارسته لحقه في الانتماء الى الأحزاب السياسية حتى ان كانت تلك الممارسة في وقت كان يسمح بها الا ان اختلاف نظام الحكم او فلسفة الدولة جعلت تلك الممارسات مخالفة قانونية توجب الجزاء او حتى الفصل من الوظيفة بسبب الفكر السياسي.

#### ثانياً: التوصيات:-

انسجماً مع الرأي الذي وضحناه في نتائج البحث السابقة والخاص بوجود بيان المخالفة الى الجهة الرئاسية للرئيس اذا اصر الاخير على تنفيذ القرار الإداري المخالف للقانون، نجد من اللازم تعديل نص المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل لتتضمن هذا الرأي وأن تكون على الوجه الآتي : (يلتزم الموظف بالواجبات الآتية :- ثالثاً: احترام رؤسائه والتزام آداب اللياقة في مخاطبتهم واطاعة اوامرهم المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقتضي به القوانين والأنظمة والتعليمات، فإذا كانت هذه الاوامر مخالفة فعلى الموظف ان يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة، ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر، الا اذا اكدها رئيسه كتابة وبعدما يكون قد اعلم الجهة الرئاسية بهذا الخصوص وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها).

#### المصادر

##### أولاً : المصادر العربية :-

##### معاجم اللغة العربية :

١. مجد الدين بن يعقوب الفيروز آبادي، القاموس المحيط، الطبعة الأولى، دار المعرفة، بيروت، ٢٠٠٥ .

##### الكتب :

٢. د. انور رسلان، القانون الاداري - الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧.

٣. د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري - قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥.
  ٤. د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٠.
  ٥. د. صبري جلبي احمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية - دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١٠.
  ٦. د. عاصم احمد عجيلة، طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة، عالم الكتب، القاهرة، ٢٠٠٩.
  ٧. د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، الطبعة الأولى، المكتبة الوطنية، بغداد، ٢٠١٠.
  ٨. د. علي عبد الفتاح محمد خليل، حرية الممارسة السياسية للموظف العام - قيود وضمانات، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٧.
  ٩. د. مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٢.
  ١٠. د. محسن عبودي، الاتجاهات الحديثة في القيادة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤.
  ١١. د. محمد الشافعي ابو راس، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ب.ت.
  ١٢. د. محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضاءً، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩.
  ١٣. د. محمد عبدالحميد ابو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨.
  ١٤. د. منصور احمد العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، الطبعة الأولى، مطبعة الشرق، عمان، ١٩٨٤.
- ثانياً: الرسائل الجامعية :-**
١٥. طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٧.

١٦. محمد احمد الطيب هيكل، السلطة الرأسيّة بين الفاعلية والضمان، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٧٣.

١٧. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧.

#### ثالثاً: مواقع الانترنت:-

١٨. د. محمد الشافعي ابو راس، القانون الاداري، من موقع الانترنت:

www.pdfactory.com/admanstrativelow تاريخ الزيارة ٢٠١٣/٣/٦

#### رابعاً: القوانين:-

١٩. القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل.

٢٠. قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

٢١. قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

٢٢. قانون رقم ٦٣٤ لسنة ١٩٨٣ الفرنسي.

٢٣. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.