

مفهوم واجب الطاعة

د. عامر محمد علي أبو نايلة
كلية مدينة العلم الجامعة/قسم القانون
البريد الإلكتروني: sadiqabonaila@yahoo.com
الهاتف: 07905834617

الخلاصة:

ينصب موضوع البحث عن سؤال مفاده هل يتوجب على الموظف المرؤوس أن ينفذ جميع الأوامر الصادرة إليه من رئيسه دون نقاش أو اعتراض أم له حق الاعتراض والنقاش وإلى أي مدى أو ما هي حدود هذا النقاش؟

لقد ظهرت عدة نظريات بهذا الصدد النظرية الأولى وهي القديمة والتي توجب على الموظف تنفيذ الأوامر الصادرة إليه من رئيسه دونما اعتراض وأعطت مسوغات لهذا الرأي وظهرت نظرية بديلة تعطي المجال رحباً للنقاش والتداول وعزز أصحاب هذه النظرية رأيهم بأساليب ودلائل غير واقعية. ومن ثم ظهرت نظرية ثالثة كوسط بين النظريتين السابقتين مفادها أن يخبر المرؤوس رئيسه بأن الأمر الصادر عنه يشوبه خطأ قانوني مما لا يمكن العمل به فإن أصر الرئيس على رأيه تحريراً فعلى المرؤوس تنفيذ الأمر ويتحمل الرئيس المسؤولية القانونية الناجمة عن ذلك.

وقد أخذ المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة بهذا الاتجاه موضحين كل ذلك تفصيلاً في هذا البحث.

الكلمات المفتاحية: [واجب الطاعة]، [قانون انضباط موظفي الدولة]، [الأوامر الصادرة]، [الرئيس]، [المرؤوس].

The Concept of the Duty Obedience

Dr. Amer A. Abu-nayla
Madenat Alelem University College\ Law Department
Email: sadiqabonaila@yahoo.com
Mobile: 07905834617

Abstract:

The research topic focuses for a question that if the employee should implement all orders issued from his boss without discussion or objection, veto or debate and to what extent or what are the limits of this debate ?

Several theories have appeared in this regard. The first theory which is the oldest one requires the employee to carry out orders issued to him by his boss without any objection. The theory gave the rationale for this view. After that, an alternative theory emerged and gave an enough room for discussion and deliberation. The holders of these theoretical opinion strengthened unrealistic methods and evidence. And then a third theory emerged as an intermediate between the two previous theories, states that the employee should inform his boss that the issued order has been merged with a legal error and could not be implemented. If the boss insisted on his opinion editorially, the employee has to implement the command and the boss holds out the legal responsibility arising from it .

Iraqi legislator has taken the law in the discipline of state employees in this direction. This research would attempt to clarify this in detail.

Key words: [concept of the duty obedience], [discipline of state employees], [employee], [boss]. [issued orders].

المقدمة:

يتخذ الجهاز الإداري شكل الهرم من ناحية تسلسله الوظيفي، حيث يكون على رأس الهرم رئيس الجمهورية ويليه في المسؤولية رئيس الوزراء ومن ثم الوزراء وهكذا تتسع شكلية الهرم لتصل إلى قاعدته المتمثلة بصغار موظفي الدولة.

وبناء عليه فكل موظف في الجهاز الإداري يكون رئيساً ومروئوساً في آن واحد. فالوزير مثلاً يكون رئيساً على موظفي وزارته ومروئوساً من قبل رئيس الوزراء باعتباره رئيس السلطة التنفيذية وهكذا تتدرج المسؤولية حسب ما يسمى بالتدرج أو التسلسل الوظيفي.

وما دامت السلطة التنفيذية هي اليد التي تترجم القوانين التي تضعها السلطة التشريعية إلى الواقع العملي الملموس، فإن كل موظف يكون مسؤولاً عن تنفيذ المهام الموكولة له ضمن الحدود المرسومة له قانوناً وبكل أمانة واخلاص وصولاً لحسن سير عمل الجهاز الإداري.

وبعد تعدد وتنوع الخدمات التي أصبحت تقدمها الدولة حسب المفهوم التوضيحي لمواطنيها فقد أصبحت المهام التي يقدمها أي موظف محددة بالصلاحيات المناطة به، ولا يحق له تخطيها، وإلا أصبح القرار الصادر عنه معيباً من جهة الاختصاص.

والسؤال الذي يطرح نفسه إلى أي مدى يلتزم الموظف المرؤوس بتنفيذ الأوامر الصادرة إليه من رئيسه، فهل يتوجب عليه تنفيذ جميع الأوامر ودونما اعتراض، أم له حق الامتناع عن تنفيذ بعض من تلك الأوامر، وما هي الحدود القانونية التي يحق لموظف أن ينفذ أو يمتنع عن تلك الأوامر بعيداً عن المسؤولية.

هذا ما وددنا طرحه في بحثنا هذا للإجابة عن التساؤلات التي يمكن تبينها في ضوء المفهوم الإداري لـ " حدود وواجب طاعة المرؤوس لرئيسه في تنفيذ الأوامر الصادرة إليه " وما هي الضوابط والنظريات التي طرحت بهذا الشأن وما أصطلح على تسميته بـ " مفهوم واجب الطاعة "

خطة البحث ((حدود واجب الطاعة))

لتغطية الموضوع والإحاطة به بصورة تامة قسمنا البحث وفق الخطة الآتية:

المبحث الأول: مفهوم الوظيفة العامة

الفرع الأول: الوظيفة العامة خدمة وتكليف.

الفرع الثاني: التعريف بالموظف العام.

المبحث الثاني: مدى التزام الموظف بالأوامر الصادرة إليه من رئيسه.

الفرع الأول: الأوامر التي تقع خارج نطاق القانون.

الفرع الثاني: الأوامر التي تقع ضمن نطاق القانون.

الفرع الثالث: موقف القانون العراقي من مبدأ حدود واجب الطاعة.

المبحث الأول

الفرع الأول

مفهوم الوظيفة العامة

إنتهى عهد الدولة الحارسة منذ أمد بعيد وحل محله المفهوم التدخل للبلد، ومن مقتضى هذا المفهوم الذي تبين من حيث سعته في ظل النظام الرأسمالي والأشراكي، أن تتدخل الدولة في كثير من مظاهر الحياة وشؤونها. وأنعكس ذلك على التركيز على الجهاز الإداري للدولة باعتباره اليد التي تترجم التشريعات إلى الواقع العملي الملموس وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات. ويمكن وصف السلطة التشريعية بأنها العقل المدبر في وضع الأسس والمبادئ العامة ورسم السياسات والاستراتيجيات التي تراها في منهجها المستقبلي تجاه شعوبها. إلا أن هذه التشريعات تبقى حبراً على ورق ولا جدوى من وراءها ما لم تقترن بالتطبيق عن طريق السلطة التنفيذية المتمثلة بالجهاز الإداري.

وكما يكون التطبيق سليماً ومتطابقاً مع المفاهيم التشريعية وما صاغته من مبادئ كانت الدولة قانونية وأصيلية. فنجاح الدولة الحديثة وتقدمها لا يقتصر على صياغة المثل والعبارات الجاذبة في دساتيرها وقوانينها بل إن الأمر يتجسد في كيفية ترجمة مثل الأهداف والمبادئ ليكون مواكباً ومسائراً ومتطابقاً مع تلك المفاهيم. وكما ابتعد التطبيق وتقاطع مع شكل النصوص ابتعدت الدولة عن المفهوم القانوني والاصالة المطلوبة لتحقيق الغايات التي يحتاجها الشعب.[1]

ولعل من نافلة القول إن أغلب الدساتير والقوانين تنحى إلى وضع صيغ ومبادئ مثلى وتتماشى مع المفاهيم الديمقراطية. الغايات النبيلة، إلا أن التطبيق قد يكون شعاراً متضاداً مع نصوص الدستور، لذا أصبح التطبيق اهم من التشريع. من جهة أخرى فإن اليد المترجمة للنصوص التشريعية يجب أن تكون أمينة ومخلصة على حسن تنفيذ. إلا أن السؤال الذي يبقى قائماً هو ما هو المبدأ الذي يقاس به حسن أداء الجهاز الإداري وقيامه بالأداء على الوجه الأمثل بعيداً عن كل المعوقات والسلبيات المالية والإدارية، ومن هي الجهة التي تتولى الوصول إلى تلك الحقيقة ودقائق العمل الوظيفي والعمل على سلامة الأداء.

من هنا برزت فكرة الرقابة على كيفية العمل الوظيفي وعدم انحراف الموظف إلى مزالق الفساد الإداري والمالي.

بعد انتشار الانظار الداعية إلى الديمقراطية، تعددت اساليب الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية، وتتنوعت شكل

وتعتبر الرقابة بكافة اشكالها وبخاصة الرقابة القضائية الركيزة الاساسية والمهمة في ابعاد العاملين في الجهاز الاداري عن الخروقات والانحرافات غير السليمة.

ولقد عرفت المادة 30 من الدستور الصادر عام 1970 الوظيفة العامة بأنها: ((أمانة مقدسة وخدمة اجتماعية))، إلا ان المادة الثالثة من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 قد نصت على ((الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة. وهذا المفهوم يتماشى مع النظريات الحديثة في الوظيفة العامة.

ويمكن اعتبار إن المفهوم الحديث للوظيفة العامة هو مجموع اختصاصات شرعية يستغلها الموظف لتحقيق مصلحة عامة ولا يمكن اعتبارها بأي حال من الأحوال حقاً خاصاً يتمكن الموظف التصرف به. ولا نريد الخوض بتفاصيل هذا الموضوع لأنه موضوع فيه كثير من التفاصيل والمفاهيم مما قد يبعدها عن موضوع بحثنا هذا.

الفرع الثاني التعريف في الموظف العام

اعتاد المشرع العراقي ان يعرف الموظف في قوانين الخدمة المدنية ففي قانون الخدمة المدنية الصادر في عام 1931 عرف الموظف في المادة الثانية منه بأنه ((كل شخص عهدت إليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة أو ميزانية خاصة تابعة لأحكام التقاعد))، كما ورد تعريف الموظف في قانون انضباط موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936 المعدل بأنه ((كل شخص عهدت إليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب تقاضاه من الميزانية العامة أو بميزانية خاصة وتابع الاحكام قانون التقاعد)). وعدل هذا التعريف في قانون الخدمة الصادر في عام 1939 بموجب المادة الثانية على أنه ((كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة في ملاك الدولة الخاص بالموظفين)). وورد هذا التعريف في قانون الخدمة رقم 15 لسنة 1956 وتكرر في قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960.

أما في قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 فقد عرفت المادة الاولى منه الموظف العام بأنه ((كل شخص عهدت إليه وظيفته داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة)).

ومما لا شك فيه أن التعريف الوارد في قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 أهم وأشمل وأدق من التعريف السابقة ويساير التعريف الحديثة الواردة في قوانين الخدمة الحديثة في الدول الاخرى.

الأساليب، ولا مجال لشرحها إلا أننا نخص منها بالذكر الرقابة التشريعية حيث لم يعد مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ جامداً وإنما أصبح مرناً ومتداخلاً، فأصبحت السلطة التشريعية تمارس وظيفتها الاولى وهي التشريع ومن ثم الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ومحاسبة أي مسؤول اداري فلم يكتفي الدستور العراقي الصادر عام 2005 المنشور في جريدة الوقائع العراقية برقم 4012 في 28/12/2005 وبموجب المادة 61 منه على أن يختص مجلس النواب بالرقابة على اعمال السلطة التنفيذية، بل ذهب الدستور إلى ابعاد من ذلك حيث جعل من صلاحية المجلس الموافقة على تعيين شاغلي الوظائف المهمة من صلاحية بموجب الفقرة خامساً من تلك المادة.

وكذلك الرقابة السياسية المتمثلة بالأحزاب والمنظمات المدنية فقد نصت المادة 39 من الدستور على حرية تأسيس الجمعيات والاحزاب السياسية أو الانضمام إليها مكفولة وينظم ذلك بقانون.

وأما الرقابة الشعبية المتمثلة بالصحافة والأعلام والنشر والتظاهر السلمي ووسائل الإعلام الصوتية والمرئية فقد نصت المادة 38 من الدستور على تكفل الدولة بما لا يخل بالنظام العام والإداري بالحرية الاتية:
أولاً: حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل.
ثانياً: حرية الصحافة والطباعة والاعلان والاعلام والنشر.
ثالثاً: حرية الاجتماع والتظاهر السلمي.

ولعل أهم رقابة اعتمدها الدستور العراقي الجديد هي الرقابة القضائية والتي تمثلت بإنشاء المحكمة الاتحادية العليا، واعتبارها هيئة قضائية مستقلة بموجب المادة 93 من الدستور، وقد صدر قانون بإنشاء هذه المحكمة برقم 946/30/2005 المنشور في الوقائع العراقية برقم 946 في 17/3/2005 كما حدد النظام الداخلي بها رقم 2005 المنشور في الوقائع العراقية رقم 3997 في 12/5/2005. ومن اهم اختصاصاتها:
أ- الرقابة على دستورية القوانين والانظمة السائدة.

ب- تفسير نصوص الدستور.
ج- الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الافراد وغيرهم مثل الطعن المباشر لدى المحكمة.

ويتضح من ذلك أن الدستور اعطى صلاحية مطلقة لهذه المحكمة بإلغاء أي تشريع يتعارض مع احكام الدستور والحكم بعدم دستوريته مما يلزم السلطة التشريعية بإلغائه. ويكون حكم المحكمة باتاً غير قابل للطعن (المادة 94 من الدستور).

كما أنشأت هيئة النزاهة العامة ومكاتب المفتشين العموميين الذي استحدثت بأمر سلطة الائتلاف رقم 57 الصادر في 5/12/2004.

ويقصد بالديمومة أن يكون العمل به دائماً في مباشرة المرفق العام لنشاطه باعتبار أن المرفق بحاجة إلى انتظام وإطراد لاشباع الحاجات المخصص لها ويذهب د. شاب توما منصور الى أن دوام الوظيفة لا ينصرف الى كيفية اداء الموظف لعمله، بل إن ذلك مسألة تنظمها القوانين والانظمة [4]. فقد يكون العمل يومياً أو بضعة ايام. بحسب طبيعة العمل. وقد قضى مجلس الانضباط العام في احدى قراراته بأن المعترض السيد... لم يكن موظفاً بالمعنى القانوني بل إنه كان قد عين بمخصصات متطوعة لضرف من مخصصات الدعاية [5]. ولا يمكن أن تكون الوظيفة دائمة بل يجب أن يكون اشغال الموظف لها بصفة دائمة، بمعنى أنه يتفرغ الموظف لخدمة.

وقد نصت المادة الرابعة من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 بأن يلتزم الموظف بأداء اعمال وظيفته بنفسه وبأمانة وشعور بالمسؤولية والتقيّد بقواعد العمل وعدم التغيب عنه إلا بإذن وتخصيص جميع وقته للوظيفة كما أن المادة الخامسة من القانون حظرت على الموظف أو الجمع بين الوظيفة وبين أي عمل آخر إلا بموجب احكام القانون أو مزاوله الأعمال التجارية وتأسيس الشركات، كما نصت المادة السادسة من القانون كيفية عمل الموظف بعد الدوام الرسمي ووفق شروط معينة.

لقد حددت المادة الرابعة من القانون الواجبات التي يجب على الموظف الالتزام بها وحظرت المادة الخامسة من القانون الامور التي يجب على الموظف عدم القيام بها وإلا تعرض إلى العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة الثامنة من نفس القانون.

يتجلى من النصوص اعلاه أن علاقة الموظف مع الدولة علاقة ادارية تنفرد بها الدولة بما تملك من سلطات عامة في فرض شروطها لرسم علاقة الموظف بالدولة.

1- أن يعين الموظف من السلطة التي تمتلك حق تعيينه قانوناً:

القرار الإداري يجب أن يكون مستوفياً للشروط العامة في صحة صدره وفق شكلية معينة وصادر من جهة ذات اختصاص وصحياً في جهة المحل والسبب وإلا اعتبر القرار معيباً أو معدوماً [6].

2- أن يكون الموظف ممن تتوفر فيه الشروط القانونية للتعيين:

ترك قانون انضباط موظفي الدولة السابق ذكر الشروط القانونية الواجب توافرها في الموظف إلى قانون الخدمة المدنية ولا نريد الإطالة بهذا الموضوع إلا أنه من أهم الشروط القانونية أن يكون الشخص المراد تعيينه بالغاً لسن الرشد هو سن الثامنة عشر من العمر وكامل الأهلية وعراقي الجنسية وحاملاً لشهادة دراسية معترف بها وقد كانت التعيينات سابقاً تجري من قبل مجلس الخدمة العامة الذي ألغي واصبحت التعيينات تجري من قبل دوائر الدولة مباشرة وهذا مبدأ غير صحيح ويتعارض مع مبدأ تكافؤ الفرص المنصوص عليه دستورياً في المادة 16 من الدستور الصادر

ومن البديهي أن الموظف مكلف بأداء خدمة عامة تحقياً للمصلحة العامة العليا في المجتمع لقاء راتب يتقاضاه من ميزانية الدولة، وتتميز علاقة الموظف بالدولة بأنها علاقة تخضع للقانون الإداري وليس للقانون المدني، فالموظف يعين بموجب قرار إداري يخضع لقواعد الاختصاص والشكل والمحل والسبب. فالموظف لا يستطيع أن يناقش القواعد والضوابط التي تضعها الدولة في سواء من ناحية الراتب أو العنوان الوظيفي أو الدرجة الوظيفية أو مكان العمل، وإنما يتوجب عليه القبول بكل الشروط أو الظروف الخاصة بالتعيين، فهو لا يخضع لقاعدة العقد سريعة المتعاقدين المعمول بها في القانون المدني حيث يكون التعاقد مبنياً على الشروط والقيود التي يتفق عليها العامل ورب العمل. ويخضع الموظف في علاقته بالدولة لقانون خاص بالخدمة المدنية وقانون انضباط موظفي الدولة وعليه الالتزام بالواجبات المنصوص عليها في تلك القوانين وإلا تعرض إلى المسألة في حالة الاخلال بأي مخالفة منصوص عليها في القانون.

من جانب آخر فإن العناصر التي تقدم عليها فكرة الموظف العام يمكن حصرها بالآتي:

أولاً- الخدمة في مرفق عام [2]: ان الفقه والقضاء يستعملان مصطلح

المرفق العام للدلالة على معنيين:

- المعنى الوظيفي، ويراد به القيام بعمل معين أو نشاط معين، كمرفق الدفاع أو مرفق التعليم.
- المعنى العضوي، ويراد به قيام الدولة بتهيئة وسائل معينة واشخاص واموال وتنشئ مشروعا لأداء الخدمات العامة. وهو بهذا المعنى يعنى المشروع ذاته.

وقد تحاشت التعاريف الواردة في قوانين الخدمة المدنية أو قوانين الانضباط في العراق عن ذكر هذه العبارة وذلك لتعدد النظريات الخاصة بمفهوم المرفق العام واستعاضت عنه بالعمل في الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بالوزارة والتي تؤدي خدماتها للصالح العام وليس لمنفعة خاصة.

ومهما يكن من الامر فإنه يجب توفر عنصرين لإمكان اعتبار

المشروع مرفق عام:

1. الانتاج العام.
 2. وجود شخص من اشخاص القانون العام يتولى إدارة المشروع.
- [3].

ثانياً- أن يكون العمل الوظيفي عمل دائم:

رغم التعريف الوارد في قانون انضباط موظفي الدولة الحالي تجاوز هذا التعبير خلافاً للتعريف السابقة في قوانين الخدمة المدنية والانضباط السابقة، إلا أن هذا العنصر يعتبر عنصراً حيوياً ومهماً في مفهوم الوظيفة العامة.

قد يكون الامر الصادر من الرئيس يتعلق بالعمل الوظيفي وهنا يجب التفرقة بين امرين: الأول إذا كان الأمر الصادر يتوافق مع القانون ويتمشى مع أهدافه فيجب على الموظف التقيد بتنفيذ الأمر الصادر عليه من المرؤوس ونقصد بالمرؤوس هنا هو المسؤول المختص في اصدار هذا الأمر أي من الرئيس الأعلى المباشر مثال ذلك إن الموظف في الدائرة القانونية ينفذ الأمر الصادر إليه من رئيسه في تلك الدائرة حسب قواعد الاختصاص ولا يمثل للأوامر الصادرة إليه من دارة أخرى كالدائرة الإدارية مثلاً إنما يقتصر الأمر على تنفيذ الامر المسؤول عنه الموظف حسب الاختصاص الوظيفي. أما إذا كان الأمر الصادر إليه يتعارض مع القانون فقد انقسمت الآراء بصدد هذه النقطة إلى ثلاثة نظريات:

- **النظرية الأولى:** ومفادها إن المرؤوس يجب أن يطيع قانوناً دونما اعتراض على الأوامر الصادرة إليه من رئيسه وبعبارة أخرى إن ذلك يولد تقاطعاً في أداء العمل الوظيفي وإرباك في تنفيذ العمل فلا يصح أن يعترض المرؤوس عن تنفيذ ذلك الأمر بحجة مخالفته للقانون. والذريعة الأخرى الذي يستند عليها أصحاب هذا الرأي أن الرئيس هو أدري وأعلم وأكثر خبرة من المرؤوس فمن باب آخرى أن يخضع المرؤوس لأوامر الرئيس لأن التدرج الوظيفي مبني على الخبرة والكفاءة والقدرة في العمل الإداري وأن عدم تنفيذ الأوامر يعني عرقلة أداء العمل الوظيفي وعدم أداءه بالشكل المطلوب.
- **النظرية الثانية [9]:** إن هذه النظرية تكاد تكون أكثر تقاطعاً مع النظرية الأولى حيث أن أصحابها يقولون بأن المرؤوس لا يكون مطيعاً للرئيس في تنفيذ لأوامر إذا كانت مخالفة للقانون بل يتوجب عليه أن يمتنع عن تنفيذ تلك الأوامر ويعزز أصحاب هذا الرأي بأن العمل الإداري يجب أن يبنى على التشاور وتبادل الرأي بهدف الوصول إلى الرأي الصحيح الذي يحقق الصالح العام ومصلحة الدائرة ويشيرون بهذا المقام إلى الرأي الإسلامي حيث يطلب سبحانه وتعالى من النبي الأكرم (ص) بأن يشاور أصحابه في بعض الامور حيث يقول سبحانه وتعالى في محكم كتابه الكريم (وأمرهم شورى بينهم) لذا ينبغي أن يبنى القرار الإداري على أسس سليمة وقانونية وأن لا ينفرد الرئيس باتخاذ القرار حتى وإن كان مخالف للقانون ولا يكون المرؤوس دمية لرئيسه وآلة صماء يحركه كما يشاء [10].
- **النظرية الثالثة [11]:** يمكن القول بأن هذه النظرية تخط طريقاً وسطاً بين النظريتين السابقتين وتعتبر أكثر قبولاً من تلك النظريتين. ويبني أصحاب هذه النظرية آراءهم بأن الموظف ليس امعه أو آلة صماء ينفذ ما يتلقاه من أوامر ويسكت عن أي مخالفة للقانون أو أن يكون معارضاً أو مخالفاً لأي أمر يصدر إليه من الرئيس ويحدد أصحاب هذه النظرية مساراً خاصاً لمعالجة هذا الأمر يمكن أن نلخصه بما يلي:
إذا ما وجد المرؤوس أن الأمر الصادر إليه من رئيسه المختص فيه مخالفة قانونية فيجب عليه إخبار الرئيس تحريراً بشأن تلك المخالفة في ذلك الأمر ويشير إلى

عام 2008. وقد اعد قانون جديد للخدمة المدنية ولكن لم ير النور لحد الآن.

3- أن تكون هناك وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة من المعلوم أن لكل دائرة من دوائر الدولة هيكل تنظيمي لها وملاك خاص لها يتضمن عدد معين لكل درجة من درجات الملاك.

ولا يجوز تعيين موظف إلا بوجود درجة شاغرة في الملاك. فالملاك معناه مجموع الدرجات المخصصة لكل وزارة، ولا يجوز التعيين خارج الملاك، إلا أنه يجوز في بعض الحالات باستحداث درجة أو عن طريق الحذف والاستحداث وبموافقة وزارة المالية.

ومن الناحية الفقهية قد ظهرت عدة نظريات لتبيين الطبيعة التي تربط الموظف بالدولة ويمكن إجمالها بما يلي:
نظرية العقد المدني، نظرية عقد الإذعان، نظرية التعاقد من نطاق القانون العام.

المبحث الثاني

مدى التزام الموظف بالأوامر الصادرة إليه من رئيسه

يخضع الموظف المرؤوس إلى توجيهات و أوامر تصدر إليه من الرئيس الأعلى وتتنوع هذه الأوامر إذا كانت في حدود القانون أو خارجة عنه مما يقتضي التفرقة بين ذلك على النحو الآتي:
الفرع الأول: الأوامر التي تقع خارج نطاق القانون.
الفرع الثاني: الأوامر الصادرة التي تقع ضمن نطاق الوظيفة.
الفرع الثالث: موقف القانون العراقي من مبدأ حدود واجب الطاعة [7].

الفرع الأول

الأوامر التي تقع خارج نطاق القانون

قد يستغل الرئيس مرؤوسه لأمر لا علاقة لها بالوظيفة وقد يشكل القسم الأول منها جرائم سواء تتعلق بالنفس أو المال العام كالطلب من المرؤوس أن يعتدي على شخص له عدا مع الرئيس سواء بالضرب أو القتل أو ما شابه ذلك أو قد يكلفه بسرقة بعض الاموال من احد الاشخاص مستغلاً ذلك منزلته الوظيفية ومما لا شك فيه إن كلا الأمرين يشكل جريمة عند اقترافها من قبل الشخص المرؤوس. ويتوجب على المرؤوس أن يمتنع عن تنفيذ تلك الأوامر والأخبار عن مصدر الأمر لكون تلك الحالة تشكل فعل مخالف للقانون كل هذا إذا كان الأمر صادر من الرئيس الأعلى المباشر ويصح الأمر إذا صدر من رئيس لإعلانه له مباشر بالمرؤوس، فمن باب أولى عدم إطاعته بالعمل.

الفرع الثاني

الأوامر الصادرة التي تقع ضمن نطاق الوظيفة [8]

المسؤولية عن المرؤوس وتقع المسؤولية على عاتق الرئيس الذي أصدر الأمر.

وفي هذا الاتجاه يمكنني القول الأخذ بهذا الإتجاه يؤدي إلى تطبيق القانون بصورة سليمة ومسائلة المخالف وتحميله المسؤولية والحفاظ على الحقوق ورفع المسؤولية عن المرؤوس وفي هذا إنسيابية وتفعيل عمل الجهاز الإداري بصورة سليمة وقانونية.

الخاتمة

يتجلى مما قدمنا من هذا البحث إن الوظيفة العامة أمانة مقدسة يتوجب إداؤها بأمانة وإخلاص وكفاءة.

وإن مسار العمل الوظيفي يتطلب تدرج في سلم الدرجات الوظيفية وينعكس ذلك على التسلسل العمل الوظيفي ليكون هرمياً يتدرج نزولاً من الرئيس الأعلى إلى الأدنى، ويتحصل من جراء ذلك وجود مرونة وسهولة في العمل الإداري ولهذا برزت عدة نظريات لتحديد مدى التزام الموظف المرؤوس لأوامر رئيسه ومن ثم بيان موقف القانون العراقي إزاء تلك النظريات.

وبالوقت الذي يشير إلى أن هذا الموقف يتماشى مع النظريات الحديثة ويتوجب العمل به بكل حافية وشجاعة، لكي لا يبقى المرؤوس في خوف وعدم اطمئنان مما قد يصيبه من هيمنة رئيسه سواء المباشر أو الأعلى. وفي حالة تجاوز الرئيس الأعلى لتلك الحدود فبإمكان المرؤوس الالتجاء إلى مجلس الانضباط الأعلى للتشكي من منصب الرئيس الأعلى.

أرجو قد أكون قد وفقت لما ذهبت إليه وأسأل الله أن يوفق الجميع لما يرضيه بما يحقق المصلحة العامة إنه سميع مجيب.

النصوص القانونية التي تخالف ذلك الأمر وفي حالة إصرار الرئيس على رأيه تحريراً فعلى المرؤوس أن ينفذ الأمر وهنا تقع المسؤولية على من أصدر الأمر. ويبدو واضحاً أن هذه النظرية هي أكثر واقعية لحسن سير العمل الوظيفي وأكثر ضماناً للمرؤوس بالإضافة إلى وجوب احترام القانون وتطبيقه بصورة سليمة.

الفرع الثالث:

موقف القانون العراقي من مبدأ حدود واجب الطاعة

لدى الرجوع إلى قانون انضباط الدولة رقم 14 لسنة 1991 المعدل نجد إن الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من القانون تنص على ما يلي (يلتزم الموظف بالواجبات الآتية... ثالثاً: إحترام رؤسائه و إلتزام الأدب و اللياقة في مخاطبتهم في حدود وإطاعة أوامره المتعلقة بإداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات، فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف أن يبين لرئيسه كتابةً وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر إلا إذا أكدته رئيسه كتابةً وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها) يبدو من هذا النص إن المشرع العراقي قد أخذ بالنظرية الثالثة (الحديثة) في مجال مدى إلتزام الموظف في تنفيذ الأوامر الصادرة إليه من رئيسه وتحليل هذا النص يمكن أن يستخلص ما يلي:

إن على الموظف المرؤوس عدم تنفيذ الأمر الصادر إليه رئيسه وفقاً للشروط الآتية:

1. أن يكون الرئيس مصدر الأمر هو الرئيس المختص بالنسبة للمرؤوس وله الصلاحية في إصدار ذلك الأمر.
2. أن يكون الأمر الصادر من الرئيس إلى المرؤوس فيه مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات وهنا يحق للموظف عدم تنفيذ الأمر.
3. إذا كان ذلك الأمر فيه مخالفة قانونية فعلى الموظف أن يبين لرئيسه كتابةً (تحريراً) وجه تلك المخالفة يبين فيها السند القانوني الذي يستند عليه لتلك المخالفة.
4. في حالة بيان الأمر المخالف من قبل المرؤوس وإصرار الرئيس على رأيه ففي هذه الحالة تنتفي

المصادر

1. حسين حمودي المهدي، شرح احكام الوظيفة العامة، طرابلس، ليبيا، 1986.
2. د. طلعت الشيباني، محاضرات في القانون الدستوري، جامعة بغداد/كلية القانون، 1980.
3. M. waiam. Druitt administrative, 1963, Parise.
4. د. سعد علوش، نظرية المؤسسة العامة في التشريع العراقي، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، 1968.
5. د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الاداري دراسة مقارنة، القاهرة، 1992.
6. د. شاب توما منصور، القانون الاداري، الجزء الاول، الطبعة الثانية، بغداد، 1975.
7. القرار رقم 2 / 1960 منشور في مجلة ديوان التدوين القانوني عدد 1 سنة 1961
8. د. فاروق ليلو راضي، القضاء الإداري، دهوك، 2010.
9. د. مازن ليلو راضي، الطاعة، حدودها في الوظيفة العامة، الاسكندرية، 2002.
10. د. عبد القادر الشخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، عمان، 1983.
11. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التنفيذية للإدارة والرقابة القضائية، بغداد، 1971.
12. د. محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضاءً ونصاً، النظرية العامة للموظف العام، القاهرة، 1969.
13. محمد فؤاد مهنا، أسباب الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء علم التنظيم، القاهرة، 1976.