

مقالة علمية عن

أثر التزام الموظف العام بأوامر رئيسه في النهوض بمؤسسات الدولة

م.م. صون كول جهاد صديق

جامعة كركوك / كلية القانون والعلوم السياسية

Scientific article about

The impact of the public employee's commitment to his boss's orders on the advancement of state institutions

M. M. Sun Cole Jihad Siddiq

Kirkuk University/College of Law and Political Science

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على رسول الله وعلى اله وصحبه اجمعين اما بعد:-
ان اهمية هذه المقالة تتمحور في بيان أثر الأوامر والقرارات الصادرة من الرئيس الاداري لموظفيه في تطور النشاط الاداري وعلى اختلاف مرافق الدولة، والأصل في الأوامر الرئاسية هي مشروعيتها، وتكون الأوامر مشروعة قانونياً إذا استوفت الشروط الشكلية والموضوعية. والشروط الشكلية تتمثل في إصدار الأمر من الموظف المختص، وان توجه إلى المختص بتنفيذها وان يفرغ الأمر في الشكل الذي يتطلبه القانون، اما الشروط الموضوعية فإنها تتمثل في مطابقة الأمر للقانون. وإذا ما تحققت الشروط الشكلية والشروط الموضوعية في الأمر وجب على الموظف اطاعته والعمل على تنفيذه، وواجب الطاعة هو التزام قانوني يقع على عاتق الموظف ويتقل كاهله من اجل ديمومة العمل الإداري داخل النظام الوظيفي، ومن ثم فإن من اساسيات السلطة الرئاسية هو حاجة الرؤساء المستمرة في إصدار الأوامر الرئاسية المشروعة والمتنقة مع نصوص القانون حتى يستطيعوا ممارسة اختصاصهم بسهولة ويسر.

وعليه فالأمر الرئاسي المشروع، هو ذلك الأمر الإداري الخاضع لمبدأ المشروعية، والذي اتفق غالبية الفقه الإداري على تعريفه على أنه هو «ذلك الأمر الذي يقوم بإصداره رئيس مختص في الكادر الإداري إلى مرؤوس مختص بنفس الكادر ويكون هذا الأمر مستهدفاً لصالح العام، وصالح المرفق الذي يعمل له». ولا يشترط لمشروعية الأمر أن يكون مطابقاً للقوانين والقرارات التنظيمية، بل يكفي عدم مخالفته أو تعارضه مع القواعد القانونية في النظام القانوني للدولة.

وعليه فإن احترام مبدأ المشروعية والخضوع له في العمل الوظيفي، يرجع إلى كونه يضع خطوطاً فاصلة بين حقوق الرؤساء والموظفين على حد سواء، وعليه فإن احترام كافة القرارات الصادرة من الرئيس الإداري لا بد أن توزن بميزان مبدأ المشروعية، بحيث لا تكون هذه الأوامر مشروعة ومنتجة لأثارها إذا لم تتطابق مع هذا المبدأ، وبهذا نجد أن مبدأ المشروعية يملئ على الموظفين بواجبين:-

الأول: واجب إطاعة القوانين بمعناها العام سواء كانت قواعد مدونة ام غير مدونة.

الثاني: فهو يتعلق بإطاعتهم للأوامر الرئاسية الصادرة عن رجال السلطة الإدارية المخولة لهم بموجب القانون. لذا فمتى كان الأمر الرئاسي مشروعاً صادراً من رئيس مختص إلى مرؤوس مختص مستهدفاً به الصالح العام وصالح المرفق الذي يعمل له، واستوفى كل شروط الأمر الرئاسي وعناصر مشروعيته، أصبحت طاعة الأمر من قبل الموظف طاعة واجبة مقضية، والا عد الأخير مخرلاً بواجباته الرئاسية، الأمر الذي يقضي به مسؤوليته انضباطياً ومن ثم استحق الجزاء المترتب عليه وهنا يبرز تساؤل مهم لنا ألا وهو: متى يكون الموظف قد أخلَّ بواجب الطاعة الرئاسية للأمر المشروع، الأمر الذي يستدعي مسؤوليته القانونية عنها؟

وللإجابة على هذا التساؤل، نذهب إلى ما أجمع عليه الفقه والقضاء في حصر مظاهر الاخلال بواجب الطاعة للأمر المشروع المستوجبة للمسؤولية إلى ثلاث حالات ألا وهي:

أولاً: الامتناع عن تنفيذ الأوامر المشروعة: اجمع الفقه القانوني على أن الامتناع عن تنفيذ الأوامر الرئاسية من قبل الموظف تمثل الصورة الغالبة للخروج على طاعة الرؤساء، وهذا الامتناع يتحقق من جانب الموظف سواء كان عن عمد منه أو نشأ عن اهمال.

وتعد هذه الحالة هي الصفة الغالبة لمظهر اخلال الموظف بواجبه الوظيفي وذلك عن طريق امتناع الموظف وعصيانه لأمر الرئيس الإداري الواجب عليه اطاعته. وقد أكد المشرع العراقي على ضرورة الالتزام الموظف بتنفيذ الأوامر الرئاسية الصادرة إليه من مرؤوسيه والتي جعلها في صلب الواجبات الوظيفية، والتي تقع على عاتق الموظف منها ما جاء في نص المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم(٦٩) لسنة ١٩٣٦ والتي نصت «على الموظف اتباع الواجبات الآتية: أ. القيام بالواجبات الموزعة إليه وفق القوانين والأنظمة والتعليمات وامتثال الأوامر الصادرة من رؤسائه ضمن واجبات وظيفته» ، كما جاء في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ بنص مشابه في المادة(٤) منه والتي نصت على أن « يلزم الموظف بالواجبات الآتية: ... ثالثاً: احترام رؤسائه والتزام الادب واللياقة في مخاطبتهم وإطاعة أوامره المتعلقة بإداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات» ،

وبذلك نجد أن الامتناع عن تنفيذ الأمر الصادر عن الرئيس المباشر للمرؤوس يمثل الصورة الغالبة للإخلال بمسؤولية الموظف الانضباطية.

ثانياً: الانقطاع عن العمل (ترك العمل أو التغيب عنه): قد يتم ترك العمل بصورة فردية كما يتم على نحو جماعي، والحالة الأخيرة هي المعروفة بالأضراب عن العمل، أما الانقطاع عن العمل بصورة فردية فهو يشكل إخلالاً بواجب الطاعة، وذلك حينما يترك الموظف العمل المعهود إليه من قبل الرؤساء، ويحدث هذا من الناحية العملية لاسيما عند توزيع عمل جديد أو اجراء حركة للتنقلات. وقد أكدت جميع التشريعات الوظيفية والاحكام القضائية على أن ترك الموظف للعمل الوظيفي أو التغيب عنه يشكل إخلالاً يوجب مسائلته قانوناً.

ويعد التغيب عن العمل الوظيفي بلا عذر مشروع من أخطر ما يهدد فاعلية انجاز العمل الرسمي، ويتعين على الموظف أن يحترم مواعيد العمل المقرر، فلا يتأخر عن بدء الدوام الرسمي، ولا يترك العمل قبل انتهاء الوقت المحدد له ولا ينقطع عن الوظيفة بعد انتهاء اجازته المرضية أو الدراسية أو الإعارة بغرض تحقيق استمرار سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

ونص المشرع العراقي على ضرورة عدم التغيب وذلك في المادة (٤) والتي نصت على «يلزم الموظف بالواجبات الآتية: ثانياً: التقيد بمواعيد العمل وعدم التغيب عنه الا بإذن وتخصيص جميع وقت الدوام الرسمي للعمل». وهنا نجد أن البند (ثانياً) من المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة قد اشتمل على واجبين: الأول وهو التقيد بالحضور في اوقات الدوام الرسمي وهو واجب ايجابي يفرض على الموظف الحضور إلى الدوام الرسمي في الاوقات المحددة على وفق الانظمة والتعليمات أو الاوقات المحددة عرفاً بالكيفية التي تحددها الإدارة، ومن ثم فإن الموظف غير ملزم بالحضور، خارج هذه المدة القانونية ولا يعتبر غائباً عن الدوام في حالة امتناعه عن الحضور في خارج اوقات الدوام الرسمي حتى وان طلب الرئيس الإداري الحضور منه، وهذا يُعد حداً فاصلاً لسلطة الرئيس الإداري في توجيهه أوامره المشروعة خارج اوقات الدوام الرسمي لأنها غير محصنة بالطاعة الرئاسية وهذه القاعدة فيها استثناءات إذ يلزم الموظف احياناً بالحضور في غير اوقات الدوام الرسمي مثل تكليفه بأداء أعمال اضافية أو ادائه أعمالاً في العطل الا أن هذا لا يبد أن يكون بمقابل. كما وأشار المشرع العراقي إلى حالات تغيب الموظف عن العمل في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل وذلك ما نصت عليه المادة (٣٧) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل على «١- على الموظف المبلغ بالنقل ان يلتحق بوظيفته خلال مدة لا تتجاوز خمسة ايام عدا ايام السفر المعتادة الا اذا نص في امر النقل على مدة تزيد على ذلك، واذا تأخر عن الالتحاق ولم يبد

معذرة مشروعة يعد مستقبلاً . ٢ - على الموظف ان يلتحق بوظيفته حالما تنتهي اجازته، فان لم يلتحق دون عذر مشروع خلال مدة اقصاها عشرة ايام من تاريخ انتهاء اجازته يعد مستقبلاً . ٣ - يعد الموظف المنقطع عن وظيفته مستقبلاً اذا زادت مدة انقطاعه على عشرة ايام ولم يبد معذرة مشروعة تبرر هذا الانقطاع». وتأسيساً على ذلك فالمقصود بالانقطاع هنا هو الغياب سواء كان كلياً ام جزئياً، فالغياب الكلي عندما لا يلتحق الموظف العام بالدوام الرسمي من بدايته إلى نهايته، اما الغياب الجزئي فيظهر في صورتي التأخر في الحضور إلى الدوام الرسمي، أو الانصراف منه قبل نهايته. ومن الجدير بالملاحظة أنه يستثنى من حالات الغياب وما يترتب عليه من اخلال بالواجب الوظيفي، هي حالة التغيب عن الدوام المرخص به قانوناً والتي تشمل الاجازات بأنواعها والتي نص عليها قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل في فصله الثامن والخاص بالاجازات. كما يدخل في ثنايا الإذن المسموح به الإفادات الرسمية، أو الانصراف من الوظيفة بإذن من الرئيس الإداري قبل نفاذ وقت الدوام وهو ما يعرف بالاجازة الزمنية.، وجرى العرف (ولكونه احد مصادر القانون الإداري) على تدرج الاجازة الزمنية من ضمن الاجازات التي يحق للرئيس الإداري منحها للمرؤوس، على الرغم من ان الاجازات قد وردت على سبيل الحصر في قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل في الفصل الثامن، ولم تكن الاجازة الزمنية من ضمنها الا انها درج على الاخذ بها. وبهذا نجد أن ترك العمل والانقطاع عنه بدون عذر مشروع يُعد اخلالاً بواجب الطاعة الرئاسية، لا بل أن الموظف لا يستطيع الانقطاع عن العمل الذي يكلف به حتى في حالة تقديمه لاستقالته طالما أنها لم تقبل بعد.

ثالثاً: التنفيذ المعيب للطاعة: يقصد بالطاعة المعيبة هو أن الموظف يقوم بالطاعة ولكنه من الناحية الفعلية يرتكب اخطاء في ذلك الامتثال مما يشوه صورة تلك الطاعة فيعد اخلالاً بها، وهذا لا يكون إلا في إحدى الصور الآتية:

١ - التراخي في تنفيذ امر الرئيس الاداري

من اهم واجبات الموظف أن يطيع الأمر الصادر إليه من رئيسته وان ينفذه دون عقبات أو تسويق ومماطلة، لأنه بغير ذلك يعرض نفسه للمساءلة التأديبية، فتأخير التنفيذ أو التراخي فيه يؤدي غالباً إلى النتائج نفسها التي يسببها الامتناع الصريح عن التنفيذ، لا سيما عندما يتطلب الأمر السرعة في أنجاز العمل. ويبدو هذا جلياً في تنفيذ الأوامر في المجال العسكري إذ قد يؤدي التأخير في التنفيذ إلى نتائج بالغة الخطورة.

٢- تجاوز مضمون أمر الرئيس الاداري:

هذه الحالة تتحقق عندما يصدر الرئيس الإداري أمراً مشروعاً مشروعاً للمرؤوس، ويقوم الأخير بتنفيذ الأمر، ولكنه يتعدى حدود هذا الأمر ويتجاوز مضمون المهمة الموكّل بأدائها من قبل الرئيس، ومن ثم تكون النتائج المتحصلة غير النتائج المرجوة لو أن الأمر نفذ كما يجب. كما هو الحال لو اصدر امر إلى رجال الشرطة بتفريق تظاهرة فقام هؤلاء بإطلاق النار على المتظاهرين.

الا ان هناك اوامر وظيفية قد تصدر من الرئيس الاداري الا انها غير مشروعة (غير قانونية) فمدى التزام الموظف بهذه الاوامر الصادرة اليه من رئيسه، أثارت صعوبات قانونية كبيرة، وذلك بسبب غياب النصوص القانونية التي تحدد ماهية هذه الأوامر، كما أن مفهوم الأمر الرئاسي غير المشروع يختلف باختلاف الظروف التي تمر بها الدولة فيما لو كانت ظروف عادية أو استثنائية، الأمر الذي أدى إلى اجتهاد فقهاء القانون الإداري وبمحاولات مستمرة في تحديد مفهوم الأوامر الرئاسية غير المشروعة التي يصدرها الرئيس الإداري، ومنها حالات ثلاث متى ما وجدت في الأمر الرئاسي عدّ الأمر غير مشروع وهي:-

- أ- إذا كان الأمر خارجاً عن اختصاص الرئيس.
- ب- إذا تجاوز الأمر الرئاسي واجبات الموظف.
- ج- إذا شاب الأمر عيب شكلي أو خالف القانون مخالفة ظاهرة لا تدع مجالاً للشك في مضمونه.

وعيوب الأمر الرئاسي التي تؤدي إلى عدم مشروعيته تكون مرتبطة بأركانه التي تتمثل في (الاختصاص و الشكل والمحل والسبب والغاية) فإذا ما علقّت بأي ركن من الأركان السابقة عيوب فإنه يصبح غير مشروع، ويكون للمرؤوس الحق في أن يتحلل من الالتزام بطاعته متى كانت مخالفة للقانون واضحة. ويرى البعض الآخر من الفقه أن مدلول الأمر غير المشروع يتسع ليشمل تلك الأوامر التي تتطوي على انتهاك لمبادئ الاخلاق السائدة والتي تلتزم بها الإدارة، وهناك من زاد عليها وعدها من الأوامر غير المشروعة هي تلك الأوامر التي تصدر بصفة مسبقة من السلطات المركزية إلى الهيئات الخاضعة للوصاية والتي تتمتع بالاستقلال المعنوي، فمثل هذه الأوامر تعد بالضرورة غير مشروعة لخروجها على مبادئ التنظيم الإداري التي تقرها قواعد القانون الإداري. ولوحظ على بعض الفقه الإداري وهو في اطار تحديد مدلول الأمر الرئاسي غير المشروع قد ذهبوا إلى التفرقة بين عدم مشروعية الأمر الرئاسي البسيط وعدم المشروعية الخطيرة في الأمر الرئاسي، واساس هذه التفرقة أن عدم المشروعية الخطيرة هي التي يترتب عليها نتائج ضارة بالمرفق العام أو النظام العام ضرراً بليغاً، وهنا يتحلل

الموظف لا بل ويتوجب عليه عدم الطاعة الرئاسية، اما الحالة الثانية هي عدم المشروعية البسيطة، فلا ينجم عنها الاضرار سالفة الذكر، وإنما يلحق الضرر فيها بشخص الموظف، ومثال ذلك الأوامر الرئاسية الخاطئة التي تصدر بأجراء التنقلات بين الموظفين.

ولما كان ذلك هو الأمر الرئاسي غير المشروع فأنا أمام اشكالية كبيرة الا وهي إلى أي مدى يستطيع الموظف أن يطيع قرار رئيسه الإداري غير المشروع؟ وما هو الواجب الذي يقع على عاتقه هل هو واجب احترام القانون والخضوع لمبدأ المشروعية والجمهور بعصيانها، أم واجب طاعة الرئيس دون تعقيب أو نقاش؟. وحاول المشرع العراقي حسم أمر إصدار الأوامر الرئاسية غير المشروعة من الرئيس إلى الموظف وذلك في الفصل الثاني (واجبات الموظف) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في المادة (٤/ثالثاً) والتي نصت على «احترام رؤساءه والتزام الادب واللياقة في مخاطبتهم واطاعة أوامره المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات، فإذا كان في الأوامر مخالفة فعلى الموظف أن يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلتزم تنفيذ تلك الأوامر إلا إذا اكدها رئيسه كتابةً، وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها». ويتبين لنا في هذا النص أن المشرع العراقي يشترط شروط معينة لإعفاء الموظف من المسؤولية الانضباطية المترتبة عليه نتيجة تنفيذه لأوامر غير مشروعة إلا وهي:

١. أن يكون ارتكاب الموظف للمخالفة الانضباطية قد تم تنفيذاً لأمر كتابي صادر إليه من رئيسه.

٢. أن ينبه الموظف رئيسه كتابةً عن المخالفة وهذا التنبيه منح فرصة للرئيس ليراجع نفسه قبل تنفيذ الأمر المخالف للقانون.

٣. أن يؤكد الرئيس الإداري الأمر المخالف للقانون كتابةً.

٤. أن لا يشكل الأمر محل التنفيذ جريمة جنائية فليس للمرؤوس إطاعة مثل هذا الأمر ما لم تتوفر شروط الاعفاء حسب ما ورد في قانون العقوبات العراقي.

ثالثاً: إصرار الرئيس على تنفيذ الأمر كتابةً:

يعدُّ هذا الشرط الأخير من الشروط التي تتعلق بالرئيس الإداري، والتي تعد مانعاً من موانع مسائلة الموظف انضباطياً والتي تتمحور في اصرار الرئيس بما اصدره من أوامر رئاسية يلزم الموظف بتنفيذه، وعلاوة على ما سبق من صدور امر كتابي منه يلزم الموظف بتنفيذ أمر معين وان تقابل هذا الأمر تنبيهاً كتابياً من الموظف للرئيس، بل يجب أن يرد الرئيس على الموظف بإصراره في تنفيذ الأمر الصادر منه مرفقاً للنص القانوني «... إلا اذا اكدها رئيسه

كتابة.. «. ويشترط في هذا الأمر أن يكون كتابياً، فلا يقوم الاصرار الشفهي مقام الكتابة مالم يعترف الرئيس صراحةً بإصراره على تنفيذ الأمر، فيتحمل هو المسؤولية وليس الموظف. إن الهدف من هذا الشرط هو توفير ضمانات مهمة للموظف وذلك ضماناً لعدم تهرب الرئيس عن المسألة الانضباطية، وتحمله تبعية قراره المخالف للقانون، كما أن في الكتابة يمنح الرئيس فرصة أخرى للتروي في اصراره على مخالفة القانون، وإعادة التفكير بروية للمرة الأخيرة، وذلك بناءً على المعلومات والملاحظات التي أبدها الموظف له، ومن ثم إذا أصر الرئيس على تنفيذ الأمر عد هذا مانعاً من موانع مساءلة الموظف انضباطياً، وتحمل الرئيس مسؤولية الأمر. وعليه نوصي المشرع العراقي أن يضيف شرطاً آخر يضاف إلى الفصل الثالث (شروط التوظيف والاستخدام) في قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، وضمن المادة (١٤) بأدراج النص الآتي: «ضرورة أن يستوفي الموظف الحديث الدورات العلمية الخاصة بقوانين الخدمة المدنية وقانون انضباط موظفي الدولة، وما يترتب عليها من أنظمة وتعليمات»، ليكون على دراية بكل ما يتعلق بحسن أداء العمل الوظيفي. وبهذا نطمح أن تكون العلاقة بين الرئيس الإداري والمرؤوس في أي عمل اداري علاقة يسودها النقاش والتحاور والتشاور لا علاقة أوامر ونواهي وطاعة وخضوع، من أجل تحقيق الغاية المبتغاة من تحسين الأداء الوظيفي وضمان سير المرفق العام بانتظام وبكل يسر والسعي الجاد نحو تحقيق المصلحة العامة لبلدنا العزيز.

المصادر

١. د. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن، مكتبة الفلاح، الكويت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨م.
٢. د. أحمد خورشيد حميدي المفرجي ود. صدام حسين ياسين العبيدي، الوجيز في القضاء الإداري العراقي، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠١٧.
٣. د. أحمد رزق رياض، السلطة الرئاسية بين الامتياز والمسؤولية، مؤسسة إبراهيم الناحل القانونية، الإسكندرية، ط١، ٢٠٠٧.
٤. د. نجيب خلف أحمد الجبوري، القانون الإداري، ط١، مكتبة الكار لبيع ونشر الكتب القانونية، السليمانية، ٢٠١٥.
٥. د. رائدة ياسين الدليمي، السلطة الرئاسية وعلاقتها بالمسؤولية في النظام الوظيفي العراقي، دراسة مقارنة، دار هاتريك للنشر والتوزيع، العراق، ٢٠٢٣.