



Tikrit University Journal for Rights

Journal Homepage : <http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t>



The boundaries between the presidential duty of respect and the employee's right to express his opinion - a comparative study -

Dr. Ekram Jabber Hassen

College of Law, Sumer University, Thi-Qar, Iraq

tujr@tu.edu.iq

Article info.

Article history:

- Received 12 Jan 2023
- Accepted 20 Feb 2023
- Available online 1 June 2023

Keywords:

- The employee's right.
- presidential respect.
- freedom of expression.

Abstract: One of the most prominent right enshrined in international treaties and national legislation at the constitutional level is the right to express opinion, given its importance in promoting various human rights, developing thought and evaluating performance. However, in practice, the use of this right often collides with duties and prohibitions that restrict the behavior of individuals and employees (within the scope of public office legislation), so that the use of this rights in public office has become a restriction that may affect the origin of the right. The administration can interpret the employee's behavior as a breach of the duty of respect . On the other hand, the employee can claim that he is exercising his right to express his opinion. This scramble is the result of the overlap between the boundaries separating the duty of the employee to respect the administrative head and the right to express an opinion. This is why many disputes are raised before the administrative and ordinary courts, and although it adjudicates them with rulings that end the dispute, it did not set clear criteria that can be relied upon. In distinguishing between what is rights and what is duty. That is why we found that it is beneficial to delve into this topic and make it a material for our financial research.

الحدود الفاصلة بين واجب الاحترام الرئاسي وحق الموظف في التعبير عن رأيه - دراسة مقارنة -

م.د. إكرام جبر حسن
كلية القانون، جامعة سومر، ذي قار، العراق
tujr@tu.edu.iq

الخلاصة: من أبرز الحقوق التي كرستها المعاهدات الدولية والتشريعات الوطنية على المستوى الدستوري، هو حق التعبير عن الرأي؛ وذلك نظراً لأهميته في تعزيز الحقوق الانسانية المختلفة وتطوير الفكر وتقويم الأداء. ولكنها في الممارسة العملية كثيراً ما يصطدم استخدام هذا الحق مع واجبات ومحظورات قيدت سلوك الأفراد والموظفين (في نطاق تشريعات الوظيفة)، بحيث اضحى استخدام هذا الحق في الوظيفة العامة مقيداً تقييداً قد يمس بأصل الحق: فتستطيع الإدارة أن تفسر سلوك ما من الموظف على إنه إخلالاً بواجب الاحترام بالمقابل يستطيع الموظف الادعاء إنه في ذلك يمارس حقه في التعبير عن الرأي. وهذا التدافع هو نتيجة للتداخل في الحدود الفاصلة بين واجب الموظف في احترام الرئيس الإداري وبين الحق في التعبير عن الرأي. لهذا تثار أمام القضاء الإداري والعادي العديد من هذه المنازعات وعلى الرغم من أنه يفصل فيها بأحكام منهيّة للنزاع إلا أنه لم يضع إلا أنه لم يضع معايير واضحة يمكن الاستناد إليها في التمييز بين ما هو حق وما هو واجب. لهذا وجدنا أن فائدة ترتجى من الخوض في هذا الموضوع وجعله مادة لبحثنا المائل.	معلومات البحث:
	تواريخ البحث:
	- الاستلام : ١٢ / كانون الثاني / ٢٠٢٣
	- القبول : ٢٠ / شباط / ٢٠٢٣
	- النشر المباشر : ١ / حزيران / ٢٠٢٣
	الكلمات المفتاحية:
	- حق الموظف.
	- الاحترام الرئاسي.
	- حرية التعبير عن الرأي.

© ٢٠٢٣، كلية الحقوق، جامعة تكريت

المقدمة :

أن انتماء الفرد في المجال الوظيفي يكسبه صفة الموظف العام، مما يجعله تابع للدولة التي ينتمي إليها، وأن هذه الصفة تفرض على الموظف عدة واجبات وظيفية ومنها واجب احترام الرؤساء من أجل تحقيق المصلحة العامة المتمثلة بالمحافظة على سير المرفق العام بانتظام واطراد وتقديم خدماته بآتم صورة، ولكون الموظف العام هو أحد افراد المجتمع، فيحق له ممارسة الحقوق والحريات وفي مقدمتها حرية التعبير عن الرأي، لكونها حقاً أساسياً واصيلاً من حقوق الإنسان، والتي كفلتها المواثيق الدولية ودستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وفق المادة (٣٨) منه، لذلك يستطيع الموظف التعبير عن رأيه شأنه في ذلك شأن أي مواطن عادي، إلا انه في ذات الوقت يتوجب على الموظف ان يوازن بين ممارسة حريته الدستورية المتمثلة بحرية الرأي وصفته كموظف عام، فالأخيرة تلزمه بمراعاة واجب احترام

الرؤساء عند ابداء رأيه فيما يخص المسائل المهنية، بحيث يستلزم ان تكون ممارسة حرية الرأي متوافقة مع واجبات الوظيفة العامة.

اهمية البحث: تكمن أهمية البحث في وضع معايير تسترشد بها السلطة المختصة لتطبيق القانون سواء أكانت الإدارة أم القضاء للتمييز بين حرية التعبير عن الرأي وبين ما يدخل من تصرفات وأفعال في ميدان المخالفة الانضباطية، وفي هذه الحالة يمكن التوفيق بين النصوص الدستورية الضامنة وبين النصوص التشريعية المتعلقة بواجب احترام الموظف (المرؤوس) للرئيس الاداري وبين الواجب الملقي على عاتقه باحترام كرامة الوظيفة العامة.

مشكلة البحث: تتبع مشكلة البحث بمعرفة مدى حرية التعبير المكفولة للمواطن العادي بموجب الدساتير المقارنة التي من خلالها يتمكن المرؤوس بكونه أحد افراد المجتمع من ممارسة حقه في التعبير عن الرأي في الجانب الوظيفي أو الاداري للمؤسسة التابع لها حصراً، ومدى أثرها على الواجبات الوظيفية الملتمزم بها كواجب الاحترام الرئاسي واحترام كرامة الوظيفة العامة، ومن هذا المنطلق نطرح عدة تساؤلات يمكن صياغتها كالآتي:

أولاً: ماذا يعني واجب الاحترام الرئاسي، وماهي الخصائص التي يتسم بها؟

ثانياً: ما هو الاساس الدستوري والقانوني لحرية التعبير عن الرأي وواجب الاحترام الرئاسي.

ثالثاً: كيف تتداخل الحياة الوظيفية بالحياة الخاصة للموظف العام.

اهداف البحث: تبرز اهداف البحث من خلال التوفيق ما بين النصوص الدستورية الضامنة لحرية التعبير عن الرأي والنصوص التشريعية المتعلقة بواجب احترام الموظف (المرؤوس) للرئيس الاداري داخل نطاق العمل وخارجه.

منهجية البحث: استندت الباحثة في هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي في تحليل النصوص القانونية، والاحكام القضائية الإدارية المتعلقة بالموضوع اعلاه، كما استخدمت المنهج المقارن من خلال ايضاح موقف القوانين الفرنسية والأردنية المتعلقة بالموضوع.

هيكلية البحث: أن الهيكلية المعتمدة في موضوعنا محل البحث هي التقسيمة الثنائية إذ سنتناول الموضوع عبر تقسيمه الى مبحثين ولكل مبحث مطلبان فسوف نخصص المبحث الأول لمعرفة مفهوم واجب الاحترام الرئاسي، أما في المبحث الثاني سنتناول اسباب التداخل بين واجب الاحترام الرئاسي والحق في التعبير عن الرأي.

المبحث الاول

مفهوم واجب الاحترام الرئاسي

الاحترام هو إحدى القيم الأساسية التي يتمتع بها كل إنسان، الذي يمتلك الأخلاق الفاضلة والسلوك القويم، فالاحترام أمر ضروري في الحياة اليومية، لذا يعد واجب الاحترام الرئاسي من الواجبات الوظيفية الرئيسية الملقاة على عاتق الموظفين (رؤساء ومرؤوسين) تطبيقاً لمبدأ التدرج الهرمي داخل مؤسسات الدولة، مما ينعكس أثره على حرية الموظف العام عند ممارسة حرية التعبير عن الرأي، وعلى ضوء ذلك، سنقسم هذا المبحث الى مطلبين، نتناول في الاول تعريف واجب الاحترام الرئاسي، اما المطلب الثاني، نوضح فيه الاساس الدستوري والقانوني لواجب الاحترام الرئاسي، وفق السياق الآتي:

المطلب الأول / تعريف واجب الاحترام الرئاسي

يعد واجب احترام الرؤساء المباشرين في الوحدات الادارية من أبرز الواجبات الوظيفية لكون السلم الاداري يستند على تعدد الدرجات الوظيفية، الأمر الذي يستوجب ايضاح تعريف واجب الاحترام الرئاسي، من خلال بيان معناه واهميته في الفرع الأول، وتحديد خصائصه في الفرع الثاني، وفقاً لما يلي:

الفرع الأول/ معنى واجب الاحترام الرئاسي واهميته

لغرض الاحاطة بمعنى واجب الاحترام الرئاسي، لابد من تحديد معناه، وبيان اهميته في كلا الفقرتين الآتيتين:

أولاً: معنى واجب الاحترام الرئاسي

الاحترام في اللغة، يقصد به احترم يحترم، احتراماً، فهو محترم^(١)، احترام الذات، احترام النفس والشعور بالكرامة احتراماً له، احترام العهد والقوانين، التزم به^(٢). أما معنى رئاسي في اللغة، يقصد به رأس يُرئس، ترئيساً، مُرئس، مرأس، رأسه، منسوب الى الرئاسة^(٣).

^١ احمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، الطبعة الأولى، عالم الكتب، القاهرة، ٢٠٠٨، منشور على الموقع

الالكتروني www.arabdict.com تمت زيارة الموقع بتاريخ ١٧/١١/٢٠٢٢.

^٢ معجم المعاني الجامع، منشور على الموقع الالكتروني [www: ebook.univeyes.com](http://www.ebook.univeyes.com) تمت زيارة الموقع بتاريخ

١٧/١١/٢٠٢٢.

^٣ معجم المعاني الجامع، منشور على الموقع الالكتروني www.almaany.com تمت زيارة الموقع بتاريخ

٢٥/١/٢٠٢٢.

أما واجب الاحترام الرئاسي اصطلاحاً، فيمكن تحديد مفهومه على إنه من واجبات الموظف العام التي نصت عليها التشريعات الإدارية دون ان تضع لها تعريف، وهو أمر طبيعي كون المشرع يبتعد عن صياغة التعريفات ويحيل ذلك الى الفقهاء لكي يعطي مرونة ولا يقيد القائمين على تطبيق القانون ويحد من حرية التعامل مع النصوص ومع ذلك لا نجد بقدر ما أتيج لنا من البحث في المصادر الفقهية والبحوث القانونية تعريفاً لهذا الواجب، ولعل ذلك يعود إلى الوضوح الظاهر لهذا المصطلح، إلا أن له في الواقع مدلولين أثنتين: الأول واسع والأخر ضيق، فالاحترام حسب المفهوم الواسع، احترام الافراد كافة القوانين التي تصدرها الدولة سواء أكانت مدونة أم غير مدونة^(١)، كما ينطوي تحت هذا المعنى احترام الأبناء لأبائهم، وتوقيرهم للأشخاص الاكبر منهم سناً، أما المدلول الضيق للاحترام الرئاسي، فيقصد به احترام وتوقير الموظف الأدنى درجة (المروؤوس) لرؤسائه المباشرين في العمل (الاعلى منه درجة)، والتزام الأدب واللياقة اثناء التماور معهم فيما يتعلق بسير وانتظام العمل داخل المرفق العام من اجل تحقيق المصلحة العامة^(٢). بناءً على ذلك، نستطيع وضع معنى لواجب الاحترام الرئاسي، اذ يقصد به هو أهم الواجبات الوظيفية التي تفرض على الموظفين (المروؤوسين) احترام أوامر رؤسائهم والالتزام بالتشريعات النافذة، ومن جانب آخر يتطلب من الرؤساء الإداريين احترام مروؤوسيهوم ومعاملتهم بأسلوب لائق، مما ينعكس ايجاباً على نشاط المؤسسة الإدارية مستقبلاً.

ثانياً: أهمية واجب الاحترام الرئاسي

أن الاحترام من أهم الخصال التي يجب أن يتحلى بها الإنسان فلا بد أن يكون القاعدة الأساسية في تعامله مع الاخرين في الحياة الخاصة أو المهنية^(٣)، وهو بذات الوقت من اهم الواجبات الوظيفية، فإذا كان التعامل قائم على اساس الاحترام المتبادل ما بين الرئيس ومروؤوسيه، فإن ذلك يساعد في انشاء

^١ - من الجدير بالذكر: تتحصر المصادر المدونة للقواعد القانونية هي الدستور واحكام المعاهدات والاتفاقات الدولية والقوانين الصادرة من السلطة التشريعية والانظمة (اللوائح) والقرارات التنظيمية التي تصدرها الإدارة ذاتها والاحكام القضائية، في حين تتمثل المصادر غير المدونة لتلك القواعد في العرف والمبادئ القانونية العامة. أشار اليه: د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، الطبعة الاولى، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣، ص ١٣.

^٢ - من الجدير بالذكر: أكد مجلس الدولة الفرنسي في قراره، أن مخاطبة الموظف لرئيسه بصورة عنيفة كرد فعل على توجيه اللوم له من جانب الرئيس يشكل خطأ تأديبي يستوجب العقاب. أشار اليه: د. عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٧٧، ص ١٦٣ نقلاً عن: جازييه، الوظيفة العامة في العالم، ص ٨٨.

^٣ - حسين بسام لافي، الاحترام والتقدير في العمل، ٢٠١٩، منشور على الموقع الالكتروني www.mawdoo3.com تمت زيارة الموقع بتاريخ ٢٧/١١/٢٠٢٢.

علاقات سليمة وقوية مستقبلاً، لا تشوبها أية منغصات والتي قد تحدث في نطاق العمل، وهذا ما اشرنا إليه مسبقاً؛ لأن اهتمام الطرفين يكون منصباً على شؤون العمل دون الولوج في أية مسببات أخرى، مما ينعكس أثره على الارتقاء بتحسين مستوى الخدمات المقدمة من قبل مؤسسات الدولة^(١). وأن شعور الموظفين بالتقدير والاحترام من قبل رؤسائهم الإداريين على جهودهم التي يبذلونها في نطاق العمل، سيكون دافع مؤثر لهم مما يشجعهم على تحويل افكارهم الابداعية الشخصية الى انجازات تخدم مصلحة المرفق الذي ينتمون إليه، كما أن توافر الاحترام في مكان العمل يجعل من الاخير، بيئة مناسبة للتعلم والاستفادة من خبرات الموظفين الاقدم والاكفأ إدارياً ومهنياً، وهذا ما يؤدي الى تعاون الموظفين مع بعضهم البعض من خلال المشاركة في الافكار الابداعية لديهم، ومع ذلك فإنه ينعكس على الموظفين ذاتهم مما يجعلهم سعداء بوظائفهم، واخيراً، أن هذا التعاون يقلل من عبء المسؤوليات المترتبة على الموظفين ويخفف من حدة التوتر والاثار النفسية لدى البعض منهم^(٢).

نستنتج من ذلك، أن احترام الرؤساء الإداريين لجهود الموظفين وقدرتهم على استيعاب افكارهم الجديدة من اجل تحسين العمل داخل مؤسسات الدولة، سينعكس على رضا وقناعة الموظفين بشخصية الرئيس الإداري، مما يؤدي الى رفع الروح المعنوية للموظفين، ومن ثم يبرز لديهم واعز متمثل باحترام العمل ذاته، وبالتالي يحسن من مستوى الخدمات المقدمة للأفراد من قبل مؤسسات الدولة.

الفرع الثاني / الخصائص المميزة لواجب الاحترام الرئاسي

يتصف واجب الاحترام الرئاسي بعدة خصائص وهي كالآتي:

أولاً: واجب الاحترام ذي صبغة معنوية

تعد خصيصة الاحترام إحدى القيم السامية التي تتكون منها منظومة الأخلاق الرفيعة، فصفة الاحترام ليست شيء ظاهر ملموس وإنما تتضح بتصرفات الفرد في حياته الخاصة أو المهنية، فنجد أن الموظف العام رئيس أو مرؤوس داخل مؤسسات الدولة، يجب أن يتحلى بصفة الاحترام والتوقير عند التحاور أو النقاش مع رؤسائه الإداريين أو مع الزملاء أو المراجعين، مما يخلق شعوراً بالاطمئنان والثقة

^١ - د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧، ص ١٩٧؛ د. محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٣، ص ٢٣٦-٢٣٧.

^٢ - د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٩٩، ص ١١١؛ كريس إدموندز، أهمية الاحترام في مكان العمل وكيفية تعزيزه، مصدر منشور على الموقع الالكتروني www.annajah.net. تمت زيارة الموقع بتاريخ ٢٠٢٢/١٢/٤

وحفظ الكرامة الإنسانية لدى الأطراف كافة^(١). يتضح أن خصيصة الاحترام ذا قيمة معنوية واخلاقية واسلوب حضاري وشعور سامي، يتصف به كل انسان صاحب مبدأ أو قيم يعتمد عليها في حياته عند التعامل مع الافراد الاخرين، فواجب احترام الرؤساء ذات صبغة معنوية على العكس من الواجبات الوظيفية الأخرى فجميعها تتسم بطابع مادي كواجب الحضور بالموعد المحدد لمقر العمل أو واجب الالتزام بالواجبات الوظيفية المناطة له... الخ.

ثانياً: واجب الاحترام ذي صفة متقابلة

أن الاحترام من العادات السامية التي يجب على الافراد الالتزام بها في شؤون حياتهم كافة، لكون الانسان هو نواة الاحترام ونقطة الانطلاق في منظومة القيم، اذ تطورت هذه العادة واصبحت ثقافة وواجب قانوني بحد ذاتها، فنجد ان الموظف (المروّوس) في مؤسسات الدولة أيا كان مستوى تدرجه الوظيفي ملزم باحترام رؤسائه المباشرين، مما يقابلها احترام الاخير لموظفيه، وهذا يدل بوجود احترام متقابل في اطار المساواة العامة^(٢)، فاحترام الفرد للأخرين سواء أكانوا رؤساء مباشرين أو زملاء، أما ان يكون كرد فعل نتيجة احترام الاخرين وتقديرهم له، أو لحث الأفراد الاخرين للتعامل معه بنفس درجة الاحترام والتقدير المتبادل وخاصة اذا كان في منصب قيادي، ومع ذلك يتوجب على المرؤوس ان يراعي آداب الحديث واللياقة في تصرفاته مع زملائه أو المراجعين من خلال التعاون عند التعامل معهم اثناء مراجعتهم لدوائر الدولة وانجاز معاملاتهم بأسلوب لائق تعكس صورة الموظف الحكومي المثالي^(٣)، وأن الرئيس والموظف أياً كان مستوى تدرجه الوظيفي، فإنه يفرض احترامه على مرؤوسيه وزملائه ورؤسائه، عندما يكون محترماً ومعتدلاً بذاته، فإذا ما أستند الرئيس الإداري في علاقاته مع مرؤوسيه على واجب الاحترام طيلة فترة عمله، فإنه سوف يكسب منهم الوفاء والتعاون تقديراً لحسن العلاقة والمودة بينهم خلال فترة عمله، لذا يتطلب من الموظفين اثناء فترة العمل، ان يكون أساس علاقاتهم مبني على واجب

^١- د. ايمان عبد المؤمن سعد الدين، اساليب التربية على الاخلاق الفاضلة، منشور على الموقع الالكتروني www.gobsethics.blogspot.com تمت زيارة الموقع بتاريخ ٢٠ / ١١ / ٢٠٢٢.

^٢- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٤٨؛ إيوود إن تشايمان، النجاح في العلاقات الانسانية واساليب عملية التنمية الذاتية، منشور على الموقع الالكتروني www.tootshamy.com أشار إليه: أسعد بن عبد الله العباد.

^٣- د. عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، مصدر سابق، ص ١٦٥؛ درويش عبد القادر، واجب الطاعة في الوظيفة العمومية، رسالة ماجستير قدمت الى كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، ٢٠٠٨، ص ٥٦.

الاحترام والابتعاد عن الكراهية والبغضاء والشحناء، والالتزام باحترام الذات واحترام الآخرين^(١)، على العكس من ذلك، فالرئيس الذي لا يقدر ولا يحترم موظفيه يحصد نتائج عكسية مما يتعرض للتصادم والاحتكاك ما بينه وبين الموظفين الأدنى منه درجة مما يسبب ضرراً حقيقياً في المؤسسة التي يعمل بها^(٢).

نستنتج من ذلك، أن المشرع العراقي فرض واجب الاحترام الرئاسي على الموظف (المرووس) والزمه باحترام رؤسائه الاداريين، إلا أنه لم يلزم الاخير باحترام موظفيه وبالأخص ممن يكونون في المستويات الدنيا بالسلم الوظيفي، لذا ندعو المشرع العراقي بتعديل نص المادة (٤/ الفقرة رابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

ثالثاً: واجب الاحترام ذي صفة طبيعية

يعد الاحترام أحد السلوكيات التي يتمتع بها الشخص الذي يمتلك الخصال الحميدة كالأخلاق والسلوك المثالي، فالاحترام يتعلق بالذوق العام والطبيعة البشرية، مما يتطلب أن يكون مستند على اساس وجود مبدأ سامي في الحياة مع شموليته في الاحترام لكافة الافراد ولكل الاشياء التي تحيط به، فتبقى منظومة الاخلاق تعترتها الكثير من النواقص، ولا تكتمل إلا بامتلاك الأنسان القيم الاخلاقية الرفيعة من خلال احترام ذاته وانسانيته أولاً، ومن ثم احترام الافراد الاخرين الذين يتعامل معهم سواء في حياته الخاصة او الوظيفية^(٣). خلاصة ذلك، إذا منح الانسان نفسه درجة من الاحترام والتقدير لكونه انساناً متميزاً عن سائر الكائنات الاخرى، سينعكس هذا على تعامله مع الافراد الاخرين ومن ثم تقديرهم له، مما يؤثر على علاقتهم معه ويزيد من تماسكها بحيث يكسب تقدير الاخرين واحترامهم له، ومن ثم يمنع أي اختلاف او تناقض في وجهات النظر مستقبلاً، على العكس من ذلك، الافتقار الى الاحترام وتقدير الذات من قبل صاحبها سيؤثر على كافة جوانب الحياة لدى الفرد مما يؤدي الى انهيار منظومة القيم الاخلاقية.

^١ - د. عبد المحسن الجار الله الخرافي، مقال منشور على الموقع الالكتروني www.alqabas.com تمت زيارة الموقع بتاريخ ٢٢/١١/٢٠٢٢؛ د. حسن محمد عواضة، السلطة الرئاسية، المطبعة العالمية، بيروت، ١٩٧٥، ص ١١٨.

^٢ - محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، اطروحة دكتوراه، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٦٧، ص ١٢٥؛ د. اكرام جبر حسن، أثر الظروف المخففة على العقوبة الانضباطية، بحث منشور في مجلة علم النفس والتعليم، العدد الثامن والخمسون، الاصدار الثاني، ٢٠٢١، ص ٢٢.

^٣ - احمدي حسن زويلف، علم النفس الإداري ومحددات السلوك الإداري، بحث منشور في عمان، الاردن، المنظمة العربية للعلوم الادارية، ١٩٨٢، ص ٨٩؛ د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، الطبعة الاولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠٠٤، ص ١٠٢.

المطلب الثاني / أساس واجب الاحترام الرئاسي

من الضروري أن نبين الأساس الدستوري والقانوني لواجب الاحترام الرئاسي وحرية التعبير عن الرأي للإحاطة بهما ومعرفة موقف التشريعات المقارنة منهما، لذا سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين وفق التقسيم الآتي:

الفرع الأول / الأساس الدستوري

يشكل الدستور قمة البناء القانوني للدولة وأساس كل عمل ومن ثم تعتبر قواعده اسمى القواعد، فهو يفرض على السلطات العامة قيود من اجل حماية الحقوق والحريات العامة على اختلاف انواعها^(١)، فيوفر الحماية لحرية التعبير عن الرأي بكافة صورها؛ لأنها تعد مطلباً أساسياً من أجل تقويم العملية السياسية في المقام الاول من قبل افراد الشعب^(٢)، كما أن هذا الحق يمنح للموظفين في كل مؤسسات الدولة باعتبارهم افراد منتمين لتلك البلدان، فيكون لهم الحق بإدلاء آرائهم فيما يتعلق بإداء مؤسسات الدولة من قبل موظفيها وبكل الوسائل القانونية المتاحة.

ففي فرنسا، نجد أن دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ المعدل لم يتضمن نصاً خاصاً لحرية التعبير عن الرأي، وإنما تمت الإشارة لها في مقدمة الدستور وهي كالآتي: (أن يعلن الشعب الفرنسي بصفة رسمية تمسكه بحقوق الانسان ومبادئ السيادة الوطنية بالصورة التي حددت بها في اعلان ١٧٨٩ التي أكدتها وأكملتها مقدمة الدستور ١٩٤٦)^(٣)، كما أشار اعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي لعام ١٧٨٩ لحرية الرأي إذ نصت (أن حرية التعبير عن الافكار والآراء هي واحدة من أثنى حقوق الأنسان، وبالتالي يجوز لأي مواطن أن يتكلم، يكتب وينشر بحرية باستثناء ما هو بمثابة إساءة استخدام لهذه الحرية في الحالات التي

^١ - محمد جودت الملط، الموظف العام وممارسة الحرية، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، المعهد الدولي للعلوم الادارية، المجلد ١١، العدد ٣، ٢٠١٦، ص ١٤٣.

^٢ - د. علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، الجامعة الاردنية، عمان، ١٩٩٨، ص ١٧٩؛ د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧، ص ٧٥.

^٣ - من الجدير بالذكر: ان الدستور الفرنسي الصادر في ٢٧/ تشرين الاول/ ١٩٤٦ أشار بالنص على أنه (حفاظاً منها على مهمتها التقليدية تهدف فرنسا إلى ان تقود الشعوب التي حملت مسؤوليتها نحو الحرية في أن تدير نفسها ذاتياً وفي أن تدير شؤونها الخاصة بطريقة ديمقراطية، وذلك باستبعاد كل نظام استعماري قائم على التعسف فإن فرنسا تكفل للجميع المساواة في الوصول الى المناصب العامة والممارسة الفردية أو الجماعية للحقوق والحريات التي تم اعلانها أو تأكيدها اعلاه). اشار إليه: د. سعاد الشرفاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٨٢، ص ٣٦١.

يحددها القانون^(١)، وجاء في الاعلان ذاته (لا يجوز ازعاج أحد بسبب أرائه حتى وإن كانت دينية شريطة إلا يخل الاعلان عنها بالنظام العام المحدد وفي القانون)^(٢).

يتضح أن المشرع الدستوري الفرنسي لم يكن على نسق واحد ف سابقاً تمت الاشارة لحرية الرأي بنصوص صريحة، وحاليا أشار لها في مقدمة الدستور حيث استند في تنظيم هيكلية الحريات بشكل عام ومن ضمنها حرية التعبير عن الرأي بكل انواعها الى اعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي ومقدمة دستور ١٩٤٦^(٣)، من هذا نستنتج، أن الدستور الفرنسي منح المواطن الحق في التعبير عن رأيه بكافة الصور وفي حدود القانون، وهذا لا يقتصر على الفرد العادي وإنما يحق للموظفين العموميين الادلاء بأرائهم فيما يتعلق بسير المرفق العام الذي ينتمي اليه، لكن إذا اساء استعمال هذه الحرية سوف تترتب المسؤولية القانونية اتجاهه سواء أكانت مسؤولية جنائية ام تأديبية.

أما في الاردن، فنلاحظ أن المشرع الدستوري لم يساير نظيره الفرنسي فيما يخص حرية التعبير عن الرأي؛ لأنه ذكرها بشكل صريح وواضح ضمن بنود الدستور، إذ نص على أن (تكفل الدولة حرية الرأي، ولكل أردني أن يعرب بحرية عن رأيه بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير بشرط أن لا يتجاوز حدود القانون)^(٤)، يتبين أن الدستور الأردني الحالي اتخذ منهجاً واضحاً بحيث حدد كل حق بشكل منفرد عن الآخر، ولم ينص على الحقوق والحريات بشكل مجمل، وقد وردت نصوص الدستور لتعبر بشفافية عن حرية الرأي والفكر والتعبير، والزم الحكومة بكفالة حرية التعبير في مجالاته المختلفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمهنية وكافة وسائل التعبير، كما ضمن المشرع حرية التعبير لكل مواطن أردني، بحيث يستطيع أن يعبر عن رأيه بأية وسيلة سواء أكان على الصعيد السياسي أو المهني، فموجب هذا الحق يتيح للموظف ابداء رأيه بخصوص أداء المؤسسة الحكومية التي يكون تابع لها^(٥)، من ذلك يتضح أن هذه المادة عدت هي الحرية الأصل التي لا تنفصل عن الديمقراطية بحيث لا يتاح الحق للتعبير عن حرية الرأي إلا في افقها، وعلى ذلك فان الغاية من توفير الضمانة لحرية الرأي هو أن

^١ - المادة (١١) من اعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي الصادر في ٢٦ / ٨ / ١٧٨٩.

^٢ - المادة (١٠) من اعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي الصادر في ٢٦ / ٨ / ١٧٨٩.

^٣ - د. عبد العزيز محمد سالم، الحماية الدستورية لحرية الرأي في الفقه والقضاء الدستوري، الطبعة الاولى، دار الفكر الجامعي، مصر، ٢٠١٤، ص ٣٥.

^٤ - المادة (١٥/أولاً) الفصل الثاني من الدستور الاردني الصادر عام ١٩٥٢ المعدل عام ٢٠١١.

^٥ - د. أحمد عودة الغويري، سلطة التأديب في نظام الخدمة المدنية الأردني، بحث منشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السابع، العدد الثاني، ١٩٩٢، ص ٤٦.

يكون هنالك تبادل للآراء والافكار مع الغير ونقلها إليه، وهذا لا يتحدد بحدود المملكة الأردنية ولا يتقيد في مصادر معينة من اجل أن تتنوع مكانها واساليبها.

والمشرع الدستوري العراقي سار على نهج نظيره المشرع الاردني، إذ أشار لحرية التعبير عن الرأي بشكل صريح وواضح، إذ نص على أن (تكفل الدولة وبما لا يخل بالنظام العام والآداب: أولاً، حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل...) ^(١)، و (لا يكون تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون أو بناءً عليه على إلا يمس ذلك التحديد والتقييد جوهر الحق أو الحرية) ^(٢)، يتضح أن المشرع الدستوري ضمن ممارسة حرية التعبير عن الرأي لكل المواطنين وبكافة الوسائل، لكنه وضع قيود محددة عند ممارستها والتي تتمثل بقيد النظام العام والآداب؛ لمنع الانتهاك أو التجاوز من البعض على الحقوق العامة والخاصة، كما أنه وضع ضمانات مهمة لحماية حقوق وحريات الانسان جميعاً، بحيث لا يجوز تقييد تلك الحريات إلا بقانون يصدر عن السلطة التشريعية أو بناءً عليه شرط ان لا يمس جوهر الحق أو مضمونه ^(٣). ومن ذلك نستنتج، أن المشرع الدستوري كفل ممارسة الحريات بأنواعها المختلفة ابتداءً بحرية الرأي والتي تعد عصب الحريات الاخرى كحرية الصحافة والطباعة والاعلان والاعلام والنشر وكذلك حرية الاجتماع والتظاهر السلمي، إلا أنه وضع قيدين عند ممارسة تلك الحريات وهما: مشروعية الوسيلة وطبيعة الرأي، بحيث لا يجوز ممارسة تلك الحريات إلا بترخيص من الحكومة أولاً، كما يجب أن تكون طريقة التعبير عن الرأي بأسلوب لا يخل بالنظام العام والآداب ولا يتعارض مع القوانين النافذة.

خلاصة ذلك، أن المشرع الفرنسي اختلف عن نظيره المشرع الاردني والعراقي من حيث الاسلوب الذي أشار فيه لحرية التعبير عن الرأي، إلا أن مضمون النصوص المقارنة يشير إلى معنى واحد، والذي تمثل بكفالة الدساتير المقارنة الحق في ممارسة حرية التعبير عن الرأي للمواطنين كافة سواء أكانوا افراد عاديين أم موظفين في مؤسسات الدولة، لكنه بذات الوقت ذيل تلك النصوص بعبارات مختلفة تمثلت (بألا يخل بالنظام العام المحدد والقانون، أن لا يتجاوز حدود القانون، أن لا يخل بالنظام العام والآداب)، بعبارة أخرى، أن المشرع منح كافة الافراد ومن ضمنهم الموظفين في مؤسسات الدولة بممارسة حرية التعبير عن الرأي، بحيث يحق للأخير في نطاق الدائرة التي يتبع لها، أن يشخص مواطن الخل

١- المادة (٣٨/ أولاً) الفصل الثاني من دستور جمهورية العراق عام ٢٠٠٥ النافذ.

٢- المادة (٤٦) من دستور جمهورية العراق عام ٢٠٠٥ النافذ.

٣- د. مازن نيلو راضي ود. حيدر أدهم عبد الهادي، حقوق الانسان وحرياته الأساسية، دار قنديل، عمان، ٢٠٠٨،

والانتهاكات للقوانين والانظمة أو التعليمات إذا صدرت من الرؤساء الإداريين، بشرط أن لا يخل بواجب احترام الرؤساء، ويستلزم أن تكون تلك الآراء وفقاً للسياسات القانونية المتبعة في مؤسسات الدولة، وفقاً للمادة (٤٦) من الدستور والتي وضحت أنه (لا يكون تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور، أو تحديدها إلا بقانون، أو بناءً عليه، على أن لا يمس ذلك التحديد أو التقييد جوهر الحق أو الحرية)^(١).

الفرع الثاني / الأساس القانوني

يعتمد تدرج الموظفين في دوائر الدولة على مبدأ السلم الإداري، أي يتدرج الموظفين فيما بينهم على أساس هرمي متسلسل في سلم الدرجات الوظيفية، إذ يشغل بعضهم وظائف تعلو على البعض الآخر في السلم الوظيفي المتدرج، بحيث يتوجب على الموظف الأدنى درجة تنفيذ أوامر رئيسه المباشر، كما يمثل لرقابته وإشرافه وتوجيهه^(٢)، وأن الموظف العام يلتزم بعدد من الواجبات الوظيفية ومن تلك الواجبات واجب احترام الرؤساء، ويتفرع هذا الواجب من واجب الطاعة^(٣)، مما ينبغي على المرؤوس تنفيذ الأوامر والتوجيهات الإدارية التي تصدر إليه من رؤسائه في حال إذا كانت تلك الأوامر لا تخالف القوانين والتعليمات الإدارية، كما يتطلب منه استخدام عبارات تدل على تمسكه بأدب اللياقة عند التحوار أو النقاش معهم^(٤)، وهذا الالتزام بدوره ينعكس أثره على حرية التعبير المكفولة للموظف دستورياً عند التعبير عن وجهه نظره فيما يخص المسائل المهنية أو السياسية. الخ؛ لكون الموظف جزءاً لا يتجزأ من المجتمع فالواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي يؤثر فيهم بشكل أو بآخر^(٥).

^١ - دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

^٢ - د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر، الطبعة الاولى، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٧٨.

^٣ - خالد محمد مصطفى المولى، السلطة المختصة في فرض العقوبات الانضباطية على الموظف العام في العراق، اطروحة دكتوراه قدمت الى كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠١، ص ٨٤.

^٤ - من الجدير بالذكر، أن القضاء الفرنسي متمثلاً بمجلس الدولة أكد في الكثير من احكامه على واجب احترام الرؤساء إذ أقر في أحد احكامه بشرعية العقوبات التي وقعت على الموظف الذي رفض تحية رئيسه بالرغم من أن هذه التحية لم تكن مطلوبة قانوناً، كما وضع المجلس أن هذه العقوبة لا تؤسس على انتهاك الموظف لنص قانوني وإنما تجد أساسها في خروج الموظف على قواعد الأدب واللياقة. أشار إليه: د. عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، مصدر سابق، ص ١٧٨ نقلاً عن: جازيبه، الوظيفة العامة في العالم، مصدر سابق، ص ١٠٣؛ محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية، مصدر سابق، ص ١٢٥.

^٥ - من الجدير بالذكر: أن الموظف (يجمع بين صفتين لا تحجب أحدهما الاخرى، وهم صفته كمواطن، وصفته كموظف، فهو كمواطن، له ما لغيره من المواطنين من حقوق وعليه ما عليهم من واجبات، ولكنه وهو يمارس هذه الحقوق،

ففي فرنسا نجد أن المشرع أشار لواجب احترام الرؤساء في قانون التوظيف الفرنسي إذ نص على أن (كل موظف مسؤول عن تنفيذ المهام المسندة إليه، وأن يحترم أوامر رؤسائه، إلا إذا كان الأمر الصادر إليه غير مشروع بصورة واضحة، ومن شأنه أن يضر بالصالح العام بشكل خطير)^(١)، وأكدت تلك التشريعات على حرية الرأي أيضاً بالقول (أن حرية الرأي مصونة لجميع الموظفين ولا يجوز بأي حال من الأحوال التمييز بين الموظفين بسبب معتقداتهم السياسية أو النقابية أو الفلسفية أو الانتماء العرقي أو الجنس)^(٢)، و(يمنع الإشارة في ملف الموظف أو في أي وثيقة إدارية أخرى إلى آرائه السياسية أو النقابية أو المهنية أو الدينية أو الفلسفية)^(٣). يتضح أن المشرع الفرنسي أولى واجب احترام الرؤساء أهمية كبيرة داخل نطاق المرفق وخارجه وفقاً لمبدأ السلم الوظيفي^(٤)، إلا أنه خول المرؤوس بالامتناع عن تنفيذ الأوامر التي تصدر إليه من الرئيس الإداري في حال توافر شرطين: الأول، أن يكون الأمر مخالف للقانون بصورة واضحة جداً، أما الثاني، أن يكون الأمر مضر بالصالح العام بشكل خطير، كما أنه منح للموظفين العموميين الحق في ممارسة حرية التعبير، وأخيراً، وضع المشرع ضمانات مهمة تتمثل بخلو الملف الوظيفي من أية آراء يعبر عنها الموظف أثناء مسيرته الوظيفية على كافة الأصعدة. نستنتج من ذلك، أن تشريعات الوظيفة العامة أشارت بشكل صريح لواجب احترام الرؤساء من قبل المرؤوسين، وضمنت للموظفين العموميين جميعاً ممارسة الحق الدستوري بالتعبير عن آرائهم وبدون تمييز فيما بينهم للأسباب المذكورة اعلاه، كما أنه أعطى حماية للموظف تمثلت بعدم ادراج الآراء التي يطرحها الموظف في اضبارته الشخصية وفي كافة الشؤون.

أما المشرع الاردني فإنه أدرج واجب احترام الرؤساء في نظام الخدمة المدنية إذ أوجب على الموظف (تنفيذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم وفق التسلسل الإداري والتعامل مع رؤسائه ومرؤوسيه باحترام وتطبيق مبدأ المشاركة وبناء روح الفريق في العمل)^(٥)، ومنح القانون ذاته حرية ابداء الرأي للموظف إذ

ويؤدي تلك الواجبات، مقيد بمراعاة مركزه الوظيفي)، اشار اليه: د. سليمان الطماوي، القضاء الاداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، مصدر سابق، ص ٢١٠.

^١ - المادة (٨٢) من قانون التوظيف الفرنسي رقم ٦٣٤ الصادر في ١٣ / ٧ / ١٩٨٣.

^٢ - المادة (٦) من قانون التوظيف الفرنسي رقم ٦٣٤ الصادر في ١٣ / ٧ / ١٩٨٣.

^٣ - المادة (١٨) من قانون التوظيف الفرنسي رقم ٦٣٤ الصادر في ١٣ / ٧ / ١٩٨٣.

^٤ - **عاصم احمد عجيلة**، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٠، ص ٣٨-٣٩؛ د. **مازن ليلو راضي**، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٢٧.

^٥ - المادة (٦٧/د) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣ المعدل.

جاء فيه (على الموظف التحلي بالصدق والشجاعة والشفافية في أبداء الرأي والافصاح عن جوانب الخلل والابلاغ عنه مع الحرص على التأكد من المعلومات وعدم اغتيال الشخصية)^(١)، والزم الإدارة أيضاً (أن تضمن للموظف حرية الرأي والتعبير فيما يتعلق بمهام عمله في الدائرة وفقاً للتشريعات النافذة)^(٢)، كما منع الموظف من (الكتابة أو التصريح لوسائل الاعلام أو لوسائل التواصل الاجتماعي بما يسيء للدولة أو العاملين فيها أو افشاء اسرار العمل)^(٣). يتبين أن المشرع الأردني ساير نظيره الفرنسي، إذ نص على واجب الاحترام الرئاسي والذي عدّه من أهم الواجبات الوظيفية؛ لتحقيق المصلحة العامة المتمثلة في سلامة حسن سير المرفق العام بانتظام وباضطراد وتقديم الخدمات بالصورة الامثل^(٤)، كما أنه منح الموظف الحرية الكافية لإبداء رأيه بصورة شفافة عن أية اخفاقات في نطاق العمل أو الابلاغ عن أية خروقات تقع أثناء العمل للقوانين الوظيفية، وهذا لا يتحقق إلا بتوفير ضمانات قانونية فعالة، تتحقق من خلال الزام الإدارة بمنح حرية التعبير للموظف وفقاً للقوانين النافذة، بشرط ان يتجنب الاساءة للدولة أو العاملين التابعين لها عند التعبير عن رأيه، واخيراً، لم يشر لمحتويات الملف الوظيفي كما فعل المشرع الفرنسي. نستنتج من ذلك، أن المشرع الاردني تفوق على نظيره الفرنسي حيث أنه كان أكثر وضوحاً بالإشارة لواجب احترام الرؤساء استناداً لمبدأ السلم الإداري، وبذات الوقت لم يغفل المشرع الإداري من توفير الحرية الكافية للموظف من اجل تشخيص مواطن الخلل في العمل الاداري بشرط عدم الاساءة للحكومة.

أما في العراق، فنلاحظ أن المشرع العراقي أشار لواجب الاحترام ضمن الواجبات الوظيفية الملقاة على عاتق الموظفين في مؤسسات الدولة ضمن نصوص قانون انضباط موظفي الدولة، إذ جاء فيه أن يلتزم الموظف: (باحترام رؤسائه والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم في حدود اطاعة أوامرهم المتعلقة بإداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والانظمة والتعليمات، فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف أن يبين لرئيسه كتابه وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر إلا إذا أكد رئيسه

^١ - المادة (٦٧/ز) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣ المعدل.

^٢ - المادة (٦٩/ب) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣ المعدل.

^٣ - المادة (٦٨/١/ج) من نظام الخدمة المدنية رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣ المعدل.

^٤ - د. خميس السيد اسماعيل، المحاكمات التأديبية، موسوعة القضاء الإداري، دار محمود للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٦٩؛ د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، مصر،

كتابه وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها^(١)، يتضح أن المشرع العراقي سار على نفس نهج نظيره المشرع الفرنسي والاردني حيث أنه أشار لواجب احترام وتوقير المرؤوس لرؤسائه الإداريين، ولا يحول هذا الالتزام مهما بلغت أهميته في الحياة الإدارية، من أن يناقش المرؤوس رؤسائه المباشرين بخصوص الأوامر والتعليمات الصادرة إليه، لذا يتقيد بالتزامين: الأول، مراعاة قواعد الاخلاق والتحفظ والوقار في مخاطبة الرؤساء الإداريين سواء أكان كتابةً أو شفاهةً، أما الثاني، عدم تنفيذ أوامر الرئيس الإداري إذا ما كانت مخالفة للقانون.. الخ، ومن جانب آخر نجد أن المشرع لمح لحرية التعبير عن الرأي بصورة ضمنية تمثلت بعبارة (على الموظف أن يبين لرئيسه كتابةً وجه تلك المخالفة...). يبدو لنا، أن المشرع العراقي اتفق مع نظيره بإعطاء أهمية بالغة لواجب احترام الرؤساء المباشرين، من أجل تحقيق الصالح العام، إلا أنه ناقضهم لعدم النص بشكل صريح على حرية الرأي الممنوحة للموظف العام.

خلاصة ذلك، أغلب تشريعات الوظيفة العامة في العراق لم تمنح المرؤوس حرية التعبير في مكان العمل أو خارجه المكفولة له دستورياً، حتى وأن وفرتها بشكل يسير جداً في نطاق العمل، إلا أنها قد قيدت تلك الحرية بواجب احترام الرؤساء؛ لأن تلك القوانين سابقة في تشريعها وضع دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ والذي كفل حرية الرأي بموجب المادة (٣٨) منه^(٢)، لذا ندعو المشرع العراقي بتعديل نص المادة (٤/ الفقرة ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل حتى تكون منسجمة مع مواد الدستور الاول.

المبحث الثاني

اسباب التداخل بين واجب الاحترام والحق في التعبير عن الرأي

أدركت المجتمعات الحديثة المتطورة، أن حسن الصياغة التشريعية هو جزء أساسي من مكونات الإدارة الرشيدة، لهذا نجد المشرع قد تباين في صياغته لتلك النصوص؛ من أجل مراعاة الظروف والتطورات التي تحدث في الوظيفة العامة، كما يلتزم الموظف عند التعبير عن رأيه بتلك القواعد القانونية، لكون الحياة الخاصة للموظف متداخلة بحياته الوظيفية، بناءً على ذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين وفق الآتي:

^١ - المادة (٤/ الفقرة ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

^٢ - نصت المادة (٣٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ أن (تكفل الدولة بما لا يخل بالنظام العام والآداب: أولاً، حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل؛ ثانياً، حرية الصحافة والطباعة والاعلان والاعلام والنشر؛ ثالثاً، حرية الاجتماع والتظاهر السلمي وتنظم بقانون).

المطلب الأول / الصياغة التشريعية المرنة لواجب الاحترام

ينقسم هذا المطلب الى فرعيين: يتناول الفرع الأول، مبررات الصياغة المرنة لواجب الاحترام الرئاسي، أما الفرع الثاني، فيخصص لتطبيقات الصياغة المرنة في نطاق التشريعات المقارنة وكما يلي:

الفرع الأول / مبررات الصياغة المرنة لواجب الاحترام الرئاسي

تعد الصياغة التشريعية ركن جوهرى لا غناء عنه للارتقاء بالدولة والنهوض بها بوصفها واحدة من مكونات الدولة الحديثة، فقد أدركت المجتمعات الحديثة المتطورة أن حسن الصياغة التشريعية هو جزء أساسي من مكونات الإدارة الرشيدة، لما لها من آثار بالغة الأهمية على المجتمع في كل ظروفه أو مستوياته السياسية والاقتصادية والاجتماعية^(١)؛ لكونها وسيلة المشرع للتعبير عن افكاره وفقاً لقواعد منضبطة تلبي حاجات الأفراد والمجتمع^(٢). وتتكون الصياغة التشريعية من انواع مختلفة: كالصياغة الجامدة والمرنة، والصياغة المادية والمعنوية^(٣)، وما يهمننا في هذا المقام هو معيار الصياغة المرنة، لكونها الأكثر تطبيقاً في نطاق الوظيفة العامة والتي ينظمها قواعد القانون الإداري، فالأخير يتسم بأنه قانون يتطور بسرعة يفوق التطور الاعتيادي في القوانين الأخرى، لأنه يعالج مواضيع ذات طبيعة خاصة لتعلقه بالمصلحة العامة وحرصه على حسن تسيير وإدارة المرافق العامة على العكس من قواعد القانون الخاص التي تتميز بالثبات والاستقرار^(٤)، كما لا يقتصر القانون الذي تخضع له الإدارة على القواعد التي تضعها السلطة التشريعية، وإنما يشمل كل قواعد القانون الوضعي^(٥). وتعرف الصياغة المرنة (أنها تلك الصياغة التي تقتصر على وضع الفكرة أو المعيار تاركة تحديد ما يدخل فيها من

^١ - د. رافد خلف هاشم البهادلي د. عثمان سلمان غيلان العبودي، التشريع بين الصناعة والصياغة، الطبعة الأولى، بغداد، ٢٠٠٩، ٣٤-٣٥.

^٢ - د. أنور سلطان، المبادئ القانونية العامة، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٨٣، ص ٩٤.

^٣ - من الجدير بالذكر: تتنوع صور الصياغة التشريعية بالنظر الى تأثيرها على مضمون أو جوهر القيم التي تعبر عنها بإضفاء طابع الجمود أو المرونة عليها، الى صياغة جامدة وصياغة مرنة، كما تتنوع هذه الصور بالنظر الى طبيعة الوسيلة المستعملة في الكشف عن جوهر هذه القيم الى صياغة مادية ومعنوية، واخيراً تتنوع بحسب مدى حظر أو جواز اتفاق الافراد على مخالفتها إلى صيغ أمرية وصيغ مكملة. أشار إليه: د. خالد جمال احمد محسن، ماهية الصياغة التشريعية ومقومات جودتها، بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد الثاني، السنة الخامسة، ٢٠١٧، ص ١٢٠.

^٤ - د. عصمت عبد المجيد، أصول التشريع (دراسة في اعداد التشريع وصياغته)، بغداد، ١٩٩٩، ص ٥٤.

^٥ - د. علي أحمد عباس، الصياغة التشريعية وأثرها في تطبيق القانون، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية، بيت الحكمة العراقي، العدد الحادي والعشرين، السنة السادسة، ٢٠٠٧، ص ٥٨.

مفردات لتقدير من يقوم بتطبيق القاعدة ذاتها)^(١)، أو هي الصياغة (التي لا تتضمن حكماً ثابتاً لا يتغير بتغير الظروف والملابسات، إنما تضع حكماً مرناً يسمح بمراعاة ما بين هذه الظروف والملابسات من فروق واختلافات)^(٢). يتبين لنا من المفاهيم اعلاه، أن صياغة النص القانوني بصورة مرنة حين لا يتضمن حكماً ثابتاً لا يتغير بتغير الظروف، وإنما يضع معياراً مرناً يفسح المجال سواء لسلطة الادارة أم لسلطة القاضي التقديرية عند تطبيق النص القانوني بمراعاة ظروف وملابسات كل حالة بشكل مستقل عن الحالات المناظرة لها.

الفرع الثاني / تطبيقات الصياغة المرنة لواجب الاحترام الرئاسي

ترد للصياغة المرنة للقاعدة القانونية عدة تطبيقات، إذ نص قانون التوظيف الفرنسي أن (كل موظف مسؤول عن تنفيذ المهام المسندة إليه، وأن يحترم أوامر رؤسائه...)^(٣)، يتضح أن المشرع الفرنسي، أصاغ النص القانوني صياغة مرنة بحيث عدّ كل موظف أياً كان موقعه في الهرم الإداري مسؤولاً عن تنفيذ المهمات المنوطة به ويتعين عليه احترام التعليمات الصادرة إليه من رئيسه الإداري، أي أنه لم يشر لواجب الاحترام الرئاسي بشكل حصري، وإنما ذكره على سبيل المثال، وهذا ما يجعل الموظف العمومي يخضع لأوامر من هو أعلى منه درجة وظيفية، ويمثل لرقابته وإشرافه وتوجيهه للأوامر والقرارات- التحريية والشفوية، من اجل إنجاز المهام والواجبات الوظيفية، ومن جانب آخر تبين براءة الصائغ القانوني للنص اعلاه، إذ منح الجهة الإدارية سلطة تقديرية واسعة في العمل، لمواكبة كل ما يحدث من متغيرات في الاحداث والوقائع، لذا فإن نشاط الإدارة لا يتلاءم مع معيار الصياغة الجامدة، لأن الاخيرة تحصر مضمون النص القانوني في معنى ثابت لا يتغير بتغير الظروف أو الاشخاص على نحو مانع من التقدير، فالإدارة قد تختلف عند تفسيرها لواجب الاحترام الرئاسي حسب ظروف كل قضية ووقائعها، ولربما تنحرف في سلطتها عند تشخيص المخالفة التأديبية المنبثقة عنه، مما يحيل عبء الاثبات على كاهل القضاء والذي يتمتع بسلطة تقديرية واسعة عند الفصل في المنازعات الإدارية .

١- د. مصطفى محمد الجمال ود. عبد الحميد محمد الجمال، النظرية العامة للقانون، الدار الجامعية بيروت، لبنان، ١٩٨٧، ص٧٣.

٢- د. أنور سلطان، المبادئ القانونية العامة، مصدر سابق، ص٩٦؛ د. عبد القادر الشبخلي، فن الصياغة القانونية (تشريعاً وفقهاً وقضاءً)، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٥، ص٢٥.

٣- المادة (٨٢) من قانون التوظيف الفرنسي رقم ٦٣٤ الصادر في ١٣ / ٧ / ١٩٨٣.

أما المشرع الاردني في نظام الخدمة المدنية هذا حذو نظيره المشرع الفرنسي حيث أصاغ النص القانوني صياغة مرنة ايضاً إذ ألزم (الموظف تنفيذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم وفق التسلسل الإداري والتعامل مع رؤسائه ومرؤوسيه باحترام....)^(١)، نلاحظ هنا أن واضع النص في صياغته له أستند على معيار مرن عند ذكر واجب الاحترام الرئاسي، فهذا الواجب يفسر بصور مختلفة من قبل السلطة الإدارية، وهذا التفسير يختلف من شخص لأخر، كما يختلف تبعاً لمكان وزمان وقوعها، ولكون الإدارة هي المسؤولة عن نجاح العمل أو اخفاقه وعن تنظيمه وتطويره، لهذا فالموظف المرؤوس ملزم بتنفيذ الأوامر والتوجيهات الإدارية التي تصدر له من الرئيس الإداري المباشر، بحيث يتدرج الموظفون فيما بينهم على أساس هرمي متسلسل في سلم الدرجات الوظيفية، حيث يشغل بعضهم وظائف تعلو على البعض الآخر في السلم الوظيفي المتدرج، ومن ثم يخضع موظف لأوامر من هو أعلى منه درجة وظيفية.

أما المشرع العراقي لم يختلف عن نظيره المشرع الفرنسي والأردني عند صياغته للنص القانوني الوارد في قانون انضباط موظفي الدولة إذ ألزم الموظف (باحترام رؤسائه والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم واطاعة أوامرهم المتعلقة بإداء واجباته....)^(٢)، يتضح أن مسلك واضع القانون في صياغته فكرة واجب الاحترام الرئاسي لم يلجأ الى الصياغة الجامدة، وإنما عمد الى ولوج سبيل الصياغة المرنة، إذ اكتفى واضع القانون بتحديد واجب الاحترام من خلال التزام الأدب والأسلوب اللائق في النقاش الواقع ما بين المرؤوس ورئيسه، وإطاعة الأوامر أو التعليمات الصادرة إليه من رئيسه المباشر، إلا أنه لم يضع معنى محدد لمدلول فكرة واجب الاحترام الرئاسي، مما يترك لجهة الإدارة سلطة تقديرية واسعة لتفسير مدلول هذه الفكرة، وتحديد ما يعد مغايراً لها من ردود أو اجابات وفقاً لظروف العمل المختلفة عند التطبيق، وعلى الرغم من أن واجب الاحترام من أهم الواجبات التي تكفل فاعلية العمل الإداري وضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطرد، لهذا لا يجوز للمرؤوس التعقيب على تصرفات الرئيس الإداري بالتعديل أو الوقف أو الإلغاء مما يفسر من قبل الإدارة بأنه تجاوزاً لصلاحياته ومهامه بل واعتداء على اختصاصات الرئيس الإداري ومهامه؛ لكون المشرع اعتمد معيار مرن يعطي حكماً واسعاً عند تطبيق مضمون النص القانوني.

١- المادة (٦٧/د) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣ المعدل.

٢- المادة (٣/ الفقرة ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

ومن الجدير بالذكر، لم ينحصر تطبيق معيار الصياغة المرنة في النص القانوني اعلاه، فهناك العديد من نصوص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، صيغت بصورة مرنة؛ لمسايرة التطور ومواجهة ما تكشف عنه الحياة الإدارية من فروض لم يكن الصائغ يتوقعها عند صياغته النصوص القانونية، مثال ذلك، ما ورد في المادة (١٤/ أولاً) والتي تنص (لرئيس الجمهورية أو من يخوله فرض أيّاً من العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون على الموظفين التابعين له)^(١)، وكذلك الفقرات (ثانياً/ثالثاً) من ذات المادة احتوت على عبارات مرنة وواسعة^(٢)، وعلى الرغم من أن الصياغة المرنة تنسجم مع المتغيرات التي تقع في الاحداث وتساير التطورات الواقعة، إلا أن المشرع قد لا يأخذ بالصياغة المرنة في كافة القواعد القانونية؛ لأن هنالك حالات لا يمكن أن تصاغ صياغة مرنة، وإنما تتطلب صياغة جامدة، مثال ذلك (واجب التزام الموظف بإداء الاعمال الوظيفية بنفسه...)^(٣) أي أن المشرع الزم الموظف بإداء مهام وظيفته بنفسه فلا يوكلها إلى الغير، ومواعيد الطعن بالقرارات الإدارية أو العقوبات الانضباطية أمام القضاء الإداري، لذا يتوجب الالتزام بتلك المواعيد بصورة جازمة دون أن يمنح القاضي أي مجالاً للتقدير وفقاً لظروف كل قضية على حده.

وأن الصياغة الجامدة للنصوص التشريعية على خلاف الصياغة المرنة، لأن الصياغة الجامدة، (هي التي تمنح حلاً ثابتاً لا يتغير بتغير الظروف والملابسات الخاصة بكل حالة فردية تدرج تحت الفرض، فهي تحقق ثبات القاعدة القانونية سواء بالنسبة إلى الوقائع الخاضعة لها أو الحل المطبق عليه، أو هي الصياغة التي تحقق التحديد الكامل للحكم القانوني أو ما يخضع له من أشخاص ووقائع على نحو لا يترك مجالاً للتفسير سواء بالنسبة للمخاطب بالقانون عندما يريد معرفة انطباق الحكم عليه، أو بالنسبة للقاضي عندما يريد تطبيق الحكم القانوني على ما يعرض إمامه من وقائع وأشخاص، إذ يكون التعبير

^١ - قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

^٢ - المادة (١٤/ ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل نصت على أنه (لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير أو رئيس الدائرة الغير مرتبطة بوزارة فرض إحدى العقوبات التالية على الموظف التابع لوزارته أو دائرته والمشمول بأحكام هذا القانون: أ. انقاص الراتب، ب. تنزيل الدرجة، ج. الفصل، د. العزل)؛ المادة (١٤/ثالثاً) من ذات المادة نصت أنه (للموظف بموجب الفقرات أولاً وثانياً من هذه المادة الطعن في قرار فرض العقوبة وفقاً لأحكام المادة (١٥) من هذا القانون).

^٣ - المادة (٤/ أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

عن الحكم القانوني بألفاظ وعبارات لا تحتتمل التفسير ولا تختلف من حالة إلى أخرى^(١). والسؤال الذي يثار هنا: هل يجوز للصائغ القانوني الأخذ بالصياغة التشريعية الجامدة والمرنة معاً عند صياغة النص القانوني الواحد؟ للإجابة عن التساؤل اعلاه، من الجائز اعتماد واضح القانون الصياغتين معاً في موضوع واحد، ويحدث ذلك حينما ينص الصائغ القانوني على عقوبة تأديبية محددة لها حد أدنى وحد أقصى تلتزم الجهة المختصة بألا تتجاوزهما، مع السماح لتلك الجهة سواء أكانت الادارة أم القضاء الإداري في أن تتحرك فيما بين هذين الحدين فتصدر العقوبة أو الحكم بالقدر الذي تراه مناسباً وفقاً لظروف كل واقعة على حده في حدود ما بين هذين الحدين الصارمين، كما يعد هذان الحدان قيدين صارمين لا يجوز للجهة المختصة تجاوزهما، مما يدل على أن مضمون هذا النص يحتوي على معيار الصياغة الجامدة، كما أن منح الإدارة أو القضاء الحرية الواسعة في اختيار العقوبة المناسبة مما بين الحدين الأدنى والاقصى للمنازعة المعروضة أمامهم مثلاً واضحاً للصياغة المرنة، مثال ذلك ما جاء في المادة (٨/ خامساً) أن (يعاقب الموظف بعقوبة إنقاص الراتب والتي تتمثل بقطع مبلغ من راتب الموظف بنسبة لا تتجاوز (١٠%) من راتبه الشهري لفترة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على سنتين، ويتم ذلك بأمر تحريري يشعر الموظف بالفعل الذي ارتكبه؛ ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو العلاوة فترة سنتين)^(٢)، كما ألزم الصائغ في القانون ذاته الجهة المختصة (الإدارة) بفرض إحدى العقوبات الانضباطية الواردة على سبيل الحصر، اذا ما أخل الموظف بواجباته الوظيفية، وهذا خير مثال على اعتماد المشرع معيار الصياغة الجامدة، كما أنه استخدم معيار الصياغة المرنة عندما منح الجهة المختصة حرية واسعة عند تقدير العقوبة، إذ ألزمها أن تكون العقوبة متناسبة مع جسامة الخطأ الإداري المرتكب من قبل الموظف المدان، وقد يخضع تقديرها لرقابة القضاء لاعتبارات المشروعية والملائمة.

نستدرك من ذلك، أن الصياغة المرنة تمتلك عدة مميزات تمثلت بأنها تمنح الجهة المختصة سلطة تقديرية واسعة عند تطبيق القاعدة القانونية مما يسمح لها بجعل العقوبة أو الحكم ملائماً للظروف والملابسات المعاصرة والمتزامنة لكل واقعة معروضة أمامها، بالإضافة إلى أن هذه الصياغة ذات معيار مرن فضفاض بحيث يشمل حلول متعددة وجديدة، فيجعلها تساير التطور ومواكبة مستجداته، إذ أنها تستوعب وقائع جديدة تكشف عنها الحياة العملية لم يكن واضح النص القانوني يتوقعها حينذاك مما

^١ - د. أنور سلطان، المبادئ القانونية العامة، مصدر سابق، ص ٩٥؛ د. عبد القادر الشخيلي، فن الصياغة القانونية، مصدر سابق، ص ٢٢؛ د. عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات، الكتاب الثاني،

تفسير وصياغة التشريعات، دار شتان للنشر، مصر، ٢٠١٢، ص ٢٥.

^٢ - قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

تساهم في تحقيق العدالة، على عكس الصياغة الجامدة إذ تطبق الجهة المخاطبة سواء أكانت الإدارة أم القضاء مضمون القاعدة القانونية تطبيقاً حرفياً؛ لاحتوائه على احكام ثابتة لا تتغير بتغير الاشخاص أو الوقائع أو ظروف الواقعة وملابساتها.

صفوة القول، أن الصياغة تحتاج الى صائغ ماهر يحسن التعامل مع النصوص القانونية بما يملكه من مؤهلات علمية وما يحوزه من خبرات عملية واسعة تعينه على حسن صياغة القاعدة القانونية بما ينسجم مع التشريعات الدستورية بكل كفاءة واقتدار.

المطلب الثاني / تداخل الحياة الوظيفية بالحياة الخاصة للموظف العام

لإيضاح كيفية تداخل الحياة الوظيفية بالحياة الخاصة للموظف العام نقسم هذا المطلب الى فرعين، يتناول الفرع الأول العلة الغائية لشمولية القيود الوظيفية، أما الفرع الثاني نوضح الضوابط القضائية لحدود التعبير عن الرأي في الحياة الخاصة للموظف، وفقاً لما يلي:

الفرع الأول / العلة الغائية لشمولية القيود الوظيفية

أن القيود الوظيفية لا تقتصر على النشاط الوظيفي بل تمتد إلى التصرفات الشخصية للموظف، وذلك بالقدر الذي يمكن أن يؤثر في الوظيفة بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وعند انخراط الفرد في سلك الوظيفة العامة يتصف بصفة الموظف العام ويكون جزءاً من المنظومة الإدارية التابعة للحكومة؛ لكونه يقوم بالعمل في خدمة مرفق عام تتولى إدارته سلطة إدارية مركزية أو لا مركزية^(١)، وهو يستمد من هذه الصفة خصوصية تفرض عليه الالتزام بالواجبات الوظيفية مقابل الحقوق والمزايا الممنوحة له، وتلك الواجبات لا تفرض إلا على الموظف العام من اجل تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في حسن سير عمل المرفق العام بانتظام واطراد وإدائه لخدماته بأفضل صورة^(٢). وأن الموظف العام كغيره من أفراد

^١ - مجدي مدحت النهري، قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة، ص ٢١٠؛ من الجدير بالذكر: أن البعض من الفقهاء ميز بين النظم الشمولية وبين الديمقراطية الغربية فيما يتعلق بحرية التعبير الممنوحة للموظف مع الاخذ في الاعتبار تفاوت الاوضاع بين الديمقراطيات الغربية، ففي ظل النظم الشمولية، فإن المواطنين لا يتمتعون بحرية الرأي بوجه عام ولذا فإن الموظفين لن يتمتعوا بها أيضاً فتتطلب تبعية مطلقة للموظفين وتطابقاً بين فكرهم السياسي والفكر السياسي للدولة، أما النظم الديمقراطية، هي التي يكرس الموظف نفسه لخدمة الدولة وليس لخدمة الحكومة القائمة، أشار إليه: طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٨.

^٢ - قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية بلدية كلوحارس Carnoel - Clohars بتاريخ ٩ / ١١ / ١٩٦٦ أشار إليه: د. مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، اطروحة دكتوراه قدمت الى كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، ١٩٨٣، ص ١٥٦.

المجتمع يتمتع بحياته الخاصة، إلا أن هذه الصفة تفرض عليه التقيد بحسن السلوك والاخلاق وتجنب أية أفعال منحرفة سواء أكانت داخل نطاق العمل أم خارجه^(١)؛ لكونها جزء من متطلبات الوظيفة العامة^(٢)، أي أن الموظف لا يعد جهة مستقلة عن دائرته، وإنما يبقى مرتبطاً برابطة الوظيفة داخل نطاق العمل وخارجه وحتى بعد انتهاء تلك الرابطة، ويبقى ملتزماً بقوانين الوظيفة العامة والتي توجب عليه عدم القيام بأي سلوك يسيء الى دائرته^(٣).

أن الموظف العام يتمتع بكافة الحقوق المكفولة دستورياً له كالحق في ممارسة حرية التعبير عن الرأي، لكونه حق أساسي لكل أنسان، فهو يعاصر الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي والذي يؤثر فيه بشكل مباشر أو غير مباشر حاله حال باقي فئات المجتمع^(٤)، لهذا يحق للموظف (المرووس) أن يصوغ رأيه ويعبر عنه كما يشاء من حيث الشكل والمضمون أو بعبارة أخرى يحق له التعبير عن رأيه

١ - من الجدير بالذكر: أن البعض من الفقه انقسم الى اتجاهين حول مدى تداخل الحياة الوظيفية بالحياة الخاصة للموظف، الأول، يؤمن بالفصل التام بين حياة الموظف الوظيفية وحياته الخاصة، فيعتقد أن الدولة تعطي الموظف أجراً مقابل قيامه بأعباء الوظيفة، وهو إزاء ذلك مدين للدولة بإداء عمل الوظيفة فقط، أما حياته الخاصة فهي ملك له، فالموظف خارج نطاق عمله حر في تصرفاته وسلوكه، لا يسأل عما يفعل كمواطن عادي، أما الثاني، يؤمن بحق الموظف في حياته الخاصة، لكنه يذهب الى اقامة سداً منيعاً بين الحياة الوظيفية والخاصة؛ لأن حياة الموظف الخاصة تنعكس على حياته الوظيفية وتؤثر فيها وسلوك الموظف الشائن في حياته الخاصة يجرح كرامة الوظيفة، ويحطم مكانة الموظف العام والثقة فيه لدى الناس، لذلك يجوز للإدارة معاقبته نتيجة ما صدر عنه من افعال أو د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مصدر: اقوال في حياته الخاصة لمساسها بكرامة الوظيفة العامة، اشار اليه سابق، ص ١٧٢؛ ونحن بدورنا نؤيد الرأي الثاني، انه يتوجب على الموظف العام الالتزام بحسن السلوك والاخلاق وتجنب أية افعال منحرفة تثير الشك او الريبة، وأن تلك الخصال لا تكون حكراً على فئة معينة من الموظفين، وإنما لا بد أن يتحلى بها كل موظف يعمل في مؤسسات الدولة، لكونها جزءاً من متطلبات الوظيفة العامة فإذا ما ارتكب الموظف تصرفات مشينة تؤثر في سمعة وكرامة وظيفته، يحق لجهة الادارة مساءلته تأديبياً؛ لكونها المسؤولة المباشرة عن تقويم سلوك الموظف المنحرف التابع لها استناداً لسلم التدرج الوظيفي، ولامتلاكها سلطة تقدير واسعة باختيار العقوبة التي تتلاءم مع الفعل المنحرف؛ لأن التصرفات المكونة للخطأ التأديبي ليست محددة على سبيل الحصر على العكس من العقوبات الانضباطية.

٢ - احمد محمود أحمد الربيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٣، ص ٤٨.

٣ - الحكم الصادر من محكمة قضاء الموظفين في العراق رقم ٢٣٨٣ في ٢٠١٨ بتاريخ ٢٠٢١/١/١٤ قرار غير منشور.

٤ - نعيم عطيه، مساهمة في دراسة النظرية العامة للحريات الفردية، اطروحة دكتوراه قدمت الى كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٦٤، ص ٨٥.

متمثلاً بالتفكير والنقد والمعارضة والتقييم في المجالات اعلاه^(١)، والأمر لا يقتصر عند هذا الحد فللمرؤوس الحق في أبداء الرأي داخل نطاق المرفق العام متمثلاً بأبداء وجهه نظره بموضوع ما يتعلق بدائرته كانتقاده للأوامر الإدارية أو التوجيهات أو السياسة المستخدمة من قبل رؤسائه المباشرين من اجل تنظيم العمل داخل مؤسسات الدولة بأي وسيلة كانت بالقول أو الكتابة أو أية وسيلة أخرى كأن تكون كتابة تعليق على صفحته بالفيس بوك^(٢)، مما يتوجب عليه ان يكون حريصاً باختيار الالفاظ أو العبارات الرصينة عند انتقاده إداء الإدارة؛ لأن السلطة الرئاسية قد تفسر البعض من تلك التصرفات وتحديداً المتضمنة عبارات القذف أو السب أو التشهير بأنها اخلاقاً بواجب الاحترام الرئاسي أو الخروج عن مقتضيات الوظيفة العامة أو المساس بكرامة الوظيفة.. الخ؛ لكون المشرع الاداري في البلدان المقارنة أورد الواجبات الوظيفية والمحظورات على سبيل المثال لا الحصر^(٣)، ومن جانب آخر منح جهة الإدارة سلطة تقدير واسعة إذ تستطيع أن تكيف الواقعة بكونها خطأ تأديبي من بعد النظر الى كل تصرف في ضوء ظروفه وملابساته، مما يجعل الموظف معرض للمساءلة الجزائية والتأديبية^(٤).

إذ نجد أن مجلس الدولة الفرنسي في قضية السيد (Barel) منح حماية واسعة للموظف العام في حرية اعتناق وابداء الآراء، إذ تقدم السيد Barel الى مسابقة المدرسة الوطنية للإدارة، وقد رفضت الإدارة طلبه للالتحاق بالمدرسة، وطعن Barel في هذا القرار مؤسساً طعنه على أن هذا القرار بني على أسباب سياسية مستنداً إلى أن مدير المدرسة صرح لأحد زملائه وهو السيد Fourtune بالقول أن سبب استبعاد Barel هو ملف سياسي سري وأنه سكرتير الحزب الشيوعي بالمراتنيك Marin a la Martinque وكذلك أستاذ السيد Barel إلى إحدى الصحف التي نشرت في وقت معاصر للمسابقة

^١ - قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١١ / ٧ / ١٩٣٨ مدينة أرمانيا Ville Armentier ؛ وقراره مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ٣ / ٧ / ١٩٨١ في قضية السيدة جاك Dam- Jacquens ؛ القرار الصادر من محكمة التمييز الاردنية رقم ١١١٨ / ٢٠٤ هيئة خماسية صادر في ٢٤ / ١٠ / ٢٠٠٤ الذي أشارت فيه أنه (كفلت الدولة بمقتضى المادة (١٥) من الدستور الاردني حرية الرأي والإعراب عنه بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير ما دامت في حدود القانون)؛ قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم ٣٥٢ / ١٩٩٧ هيئة خماسية بتاريخ ٢٦ / ١ / ١٩٩٨ منشور في الصفحة ٦٠٠ من عدد المجلة القضائية رقم (١) بتاريخ ١ / ١ / ١٩٩٨ .

^٢ - صقر عيد فارس فالح، حرية الآراء المهنية الفردية للموظف العام (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة الجامعة الاردنية، المجلد الثالث والاربعين، العدد الثاني، ٢٠١٦، ص ٢٥.

^٣ - خالد محمد مصطفى المولى، السلطة المختصة في فرض العقوبات الانضباطية على الموظف العام في العراق، أطروحة دكتوراه قدمت الى كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠١، ص ٤٤.

^٤ - حنان محمد مطلق، الرقابة القضائية على الملاءمة بين المخالفة والعقوبة في القرارات التأديبية، رسالة ماجستير قدمت الى كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٤، ص ٩٦.

تصريحات لأحد المسؤولين الحكوميين تفيد بنية الحكومة عدم قبول المرشحين ذوي التوجه الشيوعي في مدرسة الإدارة، إذ بين في الحكم أنه (إذا كان من حق سكرتير الدولة المكلف بمقتضى النصوص المشار إليها أنفاً إقفال قائمة المرشحين للمنافسة، وتقدير الضمانات المطلوبة في المرشحين لمزاولة الوظائف التي يمكن أن يتولاها خريجو المدرسة الوطنية للإدارة، إذا كان يستطيع بهذا الخصوص أن يأخذ بعين الاعتبار الوقائع والمظاهر المخالفة لواجب التحفظ الذي يجب على المرشحين احترامه، فلا يمكنه دون مخالفة مبدأ مساواة جميع الفرنسيين أمام تولي المناصب العامة استبعاد مرشح من قائمة الترشيح بسبب آرائه فقط)^(١)، كما أكد القضاء الفرنسي على حرية الرأي للموظف العام بمختلف صورها، إذ أشار في حكمه لمبدأ المساواة بين الفرنسيين في تقلد الوظائف العامة دون النظر للآراء والمعتقدات، على اعتبار أن هذه الآراء في إطار حرية الرأي المكفولة دستورياً، فلا يجوز للإدارة استبعاد الشخص من الالتحاق بالوظائف العامة بناءً على آرائه المختلفة^(٢).

الفرع الثاني / الضوابط القضائية لحدود التعبير عن الرأي في الحياة الخاصة للموظف

لا يقتصر الأمر عند هذا الحد، فقد يمارس الموظف العام حقه الدستوري في التعبير عن الرأي خارج نطاق العمل، في حال عدم اقتناعه بمجريات الأحداث السياسية أو الاقتصادية أو الثقافية.. الخ، بعبارة أخرى عندما يبدي الموظف رأيه بخصوص أمر أو قضية تتعلق بالشأن العام فإنه يكون قد تصرف كأبي مواطن عادي، ويتمتع بالحماية القانونية عند ممارسة حقه الدستوري متمثلاً بحرية التعبير عن الرأي، مع ضرورة التوازن ما بين حقه الدستوري ومصصلحة المجتمع في تلقي تلك المعلومات والآراء، لتحقيق الغاية الأساسية المتمثلة بتحسين مستوى الخدمات المقدمة والقضاء على حالات الفساد الإداري في دوائر الدولة. مثال على ذلك، أن الموظف العام قد تدفعه روح المواطنة بكتابة تعليق على صفحته في الفيس بوك، كانتقاده للفساد المستشري في مؤسسات الدولة أو إبداء وجهة نظره بموضوع ما يتعلق بتلك الهيئات، لكن سرعان ما نجد ان ضرراً يلحق به من قبل سلطة الإدارة التابع لها من خلال إحالته الى التحقيق ومسائلته تأديبياً؛ لعدم التزامه بواجب الاحترام الرئاسي بحيث تفسره تجاوزاً على الوظيفة

^١ - قرار مجلس الدولة الفرنسي سنة ١٩٥٤ أشار إليه: د. مليكة الصروح، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، مصدر سابق، ص ١٥٧.

^٢ - الحكم الصادر من مجلس الدولة الفرنسي في قضية جندي سلاح الطيران CHARTAIN وقضية Rioux وقضية السيد Vicat-Blanc أشار إليه: صقر عيد فارس، حرية الآراء المهنية الفردية للموظف العام (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص ٨٧٣.

العامّة^(١)، وهذا ما أشار إليه مجلس الدولة الفرنسي، إذ قضى أن قيام السكرتير العام لأحدى النقابات بنشر تقرير في إحدى الجرائد يعلن فيه أن الرعاى الفاشست عادوا ثانية إلى إدارة شؤون البلاد لا يمكن أن يندرج تحت باب حرية الرأي، وإنما يعتبر خطأ مستوجب للمسؤولية التأديبية^(٢)، كما أيد مجلس الدولة الفرنسي في عام ١٩٥٢ عقوبات تأديبية لموظف فرنسي من العاملين في الجزائر لمعارضته سياسة الحكومة بشكل عنيف وكان هذا بالقدر الذي أدى إلى ظهور أقواله وآرائه في الصحف اليومية الجزائرية^(٣).

أما في العراق، فقد أيدت المحكمة الإدارية العليا في العراق عقوبة الانذار التي وجهت إلى الموظف بسبب قيامه بالتجاوز على معاون المدير العام للشركة العامة للإسمنت بالنشر بمواقع التواصل الاجتماعي (الفيسبوك)؛ لكون هذا التصرف يعد تجاوزاً على الوظيفة العامة ويمس بكرامتها ومن حق الإدارة أن تعاقب من يثبت قيامه بكذا افعال، إذ قام الموظف المعترض بالتجاوز بالمنشور في صفحته الشخصية وأجاب على تعليقات مسيئة على ذلك المنشور لزملاء في العمل^(٤).

بالإضافة لذلك، ان البعض من فئات موظفي الدولة يتطلب منهم أن يكونوا أكثر دقة و وقاراً عند التعبير عن آرائهم بخصوص أية قضية وعلى كافة الأصعدة سواء أكان سياسياً أم اقتصادياً أم ادارياً كالقضاة أو اعضاء هيئة النزاهة أو اعضاء هيئة التدريس... الخ، لكونهم يشغلون وظائف مرموقة في البلد، فتصريحاتهم تنعكس على مكانة الوظيفة التي يشغلونها. بعبارة اخرى، يتطلب من الموظف العام على حسب اختلاف طبيعة الوظيفة التي يشغلها ودرجة المسؤولية المترتبة عليها، أن يكون اكثر تحفظاً عند التعبير عن رأيه وعلى كافة الاصعدة.

^١ - استار فخرى عبد اللطيف، أثر الأخلاقيات الوظيفية في تقليل فرص الفساد الإداري في الوظائف الحكومية، بحث منشور في مجلة العلوم الانسانية، السنة الرابعة، العدد التاسع والعشرين، ٢٠٠٦، منشور على الموقع الالكتروني: [www:ulum.nl](http://www.ulm.nl)؛ د. احمد عوده الغويري، سلطة التأديب في نظام الخدمة المدنية الأردني، بحث منشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السابع، عدد ٢، ١٩٩٢.

^٢ - الحكم الصادر من المحكمة الادارية العليا بتاريخ ١٧/٥/١٩٥٦ طعن رقم ٢٥٥، أشار إليه: د. عبد الحميد الشواربي، الجرئم التعبيرية جرائم الصحافة والنشر، دار الكتب والدراسات العربية، الاسكندرية، ٢٠١٨، ص٤٣

^٣ - الحكم الصادر من المحكمة الادارية العليا بتاريخ ٢٧ / ١٢ / ١٩٩١ طعن رقم ٥٥٣ لسنة ٣٤، الموسوعة ص١٨٨، أشار إليه: د. عبد الحميد الشواربي، الجرئم التعبيرية جرائم الصحافة والنشر، مصدر سابق، ص ٤٣ - ٤٤.

^٤ - الحكم الصادر من محكمة الادارية العليا في العراق بتاريخ ١٤ / ١ / ٢٠٢١ لحكم محكمة قضاء الموظفين العدد ٢٣٨٣ / ٢٠١٨ منشور بمجلة القانون.

صفوة القول، أن انشاء صفحة في وسائل التواصل الاجتماعي من قبل الموظف وتدوين أسم الدائرة التي يعمل بها ووظيفته وادراجه أسماء الموظفين العاملين في دائرته كأصدقاء، يسمح للدائرة التي يتبع لها الموظف محاسبته في حال كتابة منشور يسيء الى سمعة دائرته كالتصريح عن حالات الفساد الاداري أو الانتهاكات للقوانين النافذة؛ لأن وسائل التواصل الاجتماعي لا تكون وسيلة قانونية للتبليغ عن وجه المخالفات القانونية أو الإدارية، وإنما هي بيئة افتراضية غير حقيقية لهذا يتوجب على الموظف التبليغ عن تلك الخروقات عن طريق الوسائل القانونية كتبليغ المسؤول المباشر أو هيئة النزاهة وغيرها وليس النشر عبر تلك الوسائل.

الخاتمة :

وبعد أن انتهينا من بحث موضوع ((الحدود الفاصلة بين واجب الاحترام الرئاسي وحق الموظف في التعبير عن رأيه)) خرجنا بجملة من النتائج، وعدد من المقترحات التي نراها لازمة لاستكمال الفائدة العلمية من البحث، وكما يلي:

أولاً: النتائج

١- ان حرية التعبير عن الرأي من أهم الحقوق التي كفلها الدستور لكونها الوسيلة الفعالة التي تمكن الافراد من تبادل الافكار والآراء والمعلومات مع الاخرين عن طريق القول أو الكتابة أو العمل الفني أو أية وسيلة من وسائل التعبير، ويتوجب على الدولة عدم التدخل فيها، وعدم تقييد الافراد في حقهم في التعبير عن آرائهم في أي نوع من القضايا، لأن هذا الحق مقدس، وبذات الوقت لا يجوز لأحد أن يتعسف في استخدام هذا الحق كان يقذف أو يسب أو يشهر أو يحقر الاخرين بحجة ممارسة حقه الدستوري في التعبير عن الرأي.

٢- حرية التعبير عن الرأي تعد حقاً اصيلاً للموظف العام، ويتفرع منها العديد من الحريات التي تعتبر الوسائل الرئيسية لإبداء الرأي، لكنها تعتبر تحدياً كبيراً لواجب الاحترام الرئاسي إذ تعد التزام مفروض على عاتق الموظف العام.

٣- أن تشريعات الوظيفة العامة تقيد حق الموظف العام (المرؤوس) في ممارسة حرية التعبير عن الرأي سواء أكان داخل المرفق العام أم خارجه، وهذا ما يتعارض مع نص المادة (٤٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، والتي نصت على أن (لا يكون تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور، أو تحديدها إلا بقانون، أو بناءً عليه، على أن لا يمس ذلك التحديد أو التقييد جوهر الحق أو الحرية).

- ٤- أغلب تشريعات الوظيفة العامة في العراق لم تمنح المرؤوس حرية التعبير في مكان العمل أو خارجه المكفولة له دستورياً، وحتى وأن وفرتها بشكل يسير جداً في نطاق العمل، إلا أنها قيدتها بواجب احترام الرؤساء؛ لأن تلك القوانين سابقة في تشريعها وضع دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ والذي كفل تلك الحرية بموجب المادة (٣٨) منه.
- ٥- اعتماد المشرع الإداري على معيار الصياغة المرنة والجامدة في صياغته للقوانين محل المقارنة؛ لكي تتلاءم تلك الصياغة مع مضمون النص القانوني ذاته، كما أن الصياغة الجيدة للتشريعات تمكن الدولة من تحسين نظامها القانوني وإزالة كل العيوب أو الثغرات التي تؤدي الى عدم الاستقرار السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي في البلد.
- ٦- لا تعد وسائل التواصل الاجتماعي نافذة قانونية للتبليغ عن المخالفات القانونية أو الإدارية التي تقع في مؤسسات الدولة، وإنما هي عالم افتراضي غير حقيقي، لهذا يتوجب على الموظف العام، إذا ما أراد التبليغ عن الخروقات، أن يسلك الطرق القانونية المتوفرة كتبليغ المسؤول المباشر أو هيئة النزاهة وغيرها وليس النشر عبر تلك الوسائل.

ثانياً: المقترحات

- ١- نأمل من المشرع طرح مشروع قانون يعزز حرية التعبير عن الرأي والصحافة والاعلام والاعلان والطباعة والاجتماع والتظاهر السلمي ضمن أسس النظام الديمقراطي؛ لأهميته في ايجاد تنظيم قانوني لممارسة هذه الحريات التي تعبر عن الآراء في مجمل نواحي الحياة والمساهمة الجادة للمواطن في صنع نطاقه الديمقراطي المؤسساتي.
- ٢- ندعو المشرع العراقي الى تعديل المادة (٤/ الفقرة رابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، وفق الصياغة الآتية: (يتوجب على الرئيس الإداري احترام مرؤوسيه ومعاملتهم بالحسنى وبما يحفظ كرامتهم)؛ إذا ما احترم الرئيس الاداري موظفيه الأدنى منه درجة، سيؤدي الى توطيد أواصر الاحترام المتبادل ما بين الرئيس ومرؤوسيه في التعامل اليومي سواء أكان داخل نطاق العمل وخارجه.
- ٣- نأمل من المشرع العراقي تعديل المادة (٤/ الفقرة ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، وفق الصياغة الآتية: (.....، فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة قانونية، يتوجب على الموظف ابداء رأيه للرئيس الإداري والافصاح عن وجه تلك المخالفة شفاهةً وكتابةً، ولا يلتزم بتنفيذ تلك الاوامر إلا إذا أكدها رئيسه المباشر كتابةً وعندئذ يكون الرئيس هو

المسؤول عن التنفيذ قانوناً)؛ لتحقيق الانسجام ما بين تشريعات الوظيفة العامة ونصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ، لأنه منح المواطنين كافة ممارسة الحق الدستوري المتمثل بحرية التعبير عن الرأي وفق السياقات القانونية استناداً للمادة (٣٨) منه.

٤- لابد من إقامة الدورات والورش العلمية لإيضاح دور هيئة النزاهة بكونها الجهة القانونية المسؤولة عن ضبط حالات الفساد الإداري في دوائر الدولة، وأن يكون التركيز ببيان الآلية التي يتم فيها ابلاغ تلك الجهة عندما تتوفر الأدلة الثبوتية؛ لتقليل حالات الخروقات والانتهاكات للقوانين النافذة .

قائمة المصادر :

أولاً: الكتب القانونية

- ١- أنور سلطان، المبادئ القانونية العامة، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٨٣.
- ٢- جازييه، الوظيفة العامة في العالم.
- ٣- حسن محمد عواضة، السلطة الرئاسية، المطبعة العالمية، بيروت، ١٩٧٥.
- ٤- حسن محمد هند، النظام القانوني لحرية التعبير، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٤.
- ٥- خميس السيد اسماعيل، المحاكمات التأديبية، موسوعة القضاء الإداري، دار محمود للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٣.
- ٦- رافد خلف هاشم البهادلي د. عثمان سلمان غيلان العبودي، التشريع بين الصناعة والصياغة، الطبعة الأولى، بغداد، ٢٠٠٩.
- ٧- سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٨٢.
- ٨- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧.
- ٩- طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
- ١٠- عاصم احمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٠.
- ١١- عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٧٧.

- ١٢- **عبد الحميد الشواربي**، الجرم التعبيرية جرائم الصحافة والنشر، دار الكتب والدراسات العربية، الاسكندرية، ٢٠١٨.
- ١٣- **عبد الفتاح حسن**، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٩٩.
- ١٤- **عبد القادر الشبخلي**، فن الصياغة القانونية (تشريعاً وفقهاً وقضاءً)، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٥.
- ١٥- **عبد العزيز عبد المنعم خليفه**، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، مصر، ٢٠١١.
- ١٦- **عبد العزيز محمد سالم**، الحماية الدستورية لحرية الرأي في الفقه والقضاء الدستوري، الطبعة الاولى، دار الفكر الجامعي، مصر، ٢٠١٤.
- ١٧- **عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد**، تأديب الموظف العام في مصر، الطبعة الاولى، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
- ١٨- **علي جمعة محارب**، التأديب الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، الطبعة الاولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠٠٤.
- ١٩- **علي خطار شطناوي**، دراسات في الوظيفة العامة، الجامعة الاردنية، عمان، ١٩٩٨.
- ٢٠- **عليوة مصطفى فتح الباب**، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات، الكتاب الثاني، تفسير وصياغة التشريعات، دار شتان للنشر، مصر، ٢٠١٢.
- ٢١- **مازن ليلو راضي ود. حيدر أدهم عبد الهادي**، حقوق الانسان وحرياته الأساسية، دار قنديل، عمان، ٢٠٠٨.
- ٢٢- **مازن ليلو راضي**، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٢.
- ٢٣- **محمد عبد الحميد أبو زيد**، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
- ٢٤- **د. محمد رفعت عبد الوهاب**، القانون الإداري، نظام الموظفين العموميين في مصر، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٧.
- ٢٥- **مجدي مدحت النهري**، قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة، ٢٠٠١.

٢٦- **محمد مختار محمد عثمان**، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٣.

٢٧- **مصطفى محمد الجمال**، د. **عبد الحميد محمد الجمال**، النظرية العامة للقانون، الدار الجامعية بيروت، لبنان، ١٩٨٧.

٢٨- **نوفان العقيل العجارمة**، سلطة تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧.

٢٩- **وسام صبار العاني**، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣

الإطارح والرسائل الجامعية

الإطارح

١- **خالد محمد مصطفى المولى**، السلطة المختصة في فرض العقوبات الانضباطية على الموظف العام في العراق، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠١.

٢- **علي جمعة محارب**، التأديب في الوظيفة العامة، اطروحة دكتوراه قدمت الى جامعة عين الشمس، ١٩٨٦.

٣- **نعيم عطيه**، مساهمة في دراسة النظرية العامة للحريات الفردية، اطروحة دكتوراه قدمت الى كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٦٤.

٤- **محمد جودت الملط**، المسؤولية التأديبية للموظف العام، اطروحة دكتوراه، دار النهضة العربية، ١٩٦٧.

٥- **مليكة الصروخ**، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، اطروحة دكتوراه قدمت الى كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، ١٩٨٣.

الرسائل

١- **احمد محمود أحمد الربيعي**، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٣.

٢- **حنان محمد مطلق**، الرقابة القضائية على الملاءمة بين المخالفة والعقوبة في القرارات التأديبية، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٤.

٣- **درويش عبد القادر**، واجب الطاعة في الوظيفة العمومية، رسالة ماجستير قدمت الى كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، ٢٠٠٨.

البحوث القانونية

- ١- إكرام جبر حسن، أثر الظروف المخففة في العقوبة الانضباطية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة علم النفس والتعليم، العدد الثامن والخمسون، الاصدار الثاني، ٢٠٢١.
- ٢- احمدي حسن زويلف، علم النفس الإداري ومحددات السلوك الإداري، بحث منشور في عمان ، الاردن، المنظمة العربية للعلوم الادارية، ١٩٨٢.
- ٣- أحمد عودة الغويري، سلطة التأديب في نظام الخدمة المدنية الأردني، بحث منشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السابع، عدد ٢، ١٩٩٢.
- ٤- خالد جمال احمد محسن، ماهية الصياغة التشريعية ومقومات جودتها، بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد الثاني، السنة الخامسة، ٢٠١٧.
- ٥- صقر عيد فارس فالح، حرية الآراء المهنية الفردية للموظف العام (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة الجامعة الاردنية، المجلد ٤٣، العدد ٢، ٢٠١٦.
- ٦- علي أحمد عباس، الصياغة التشريعية وأثرها في تطبيق القانون، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية، بيت الحكمة العراقي، العدد الحادي والعشرين، السنة السادسة، ٢٠٠٧.
- ٧- محمد جودت الملط، الموظف العام وممارسة الحرية، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، المعهد الدولي للعلوم الادارية المصرية، المجلد ١١، العدد ٣، ص ١٤٣.

المواقع الالكترونية

- ١- أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، الطبعة الأولى، عالم الكتب، القاهرة، ٢٠٠٨، منشور على الموقع الالكتروني www.arabdict.com
- ٢- استار فخري عبد اللطيف، أثر الأخلاقيات الوظيفية في تقليل فرص الفساد الإداري في الوظائف الحكومية، بحث منشور في مجلة العلوم الانسانية، السنة الرابعة، العدد ٢٩، ٢٠٠٦، منشور على الموقع الالكتروني: www:ulum.nl.
- ٣- ايمان عبد المؤمن سعد الدين، اساليب التربية على الاخلاق الفاضلة، منشور على الموقع الالكتروني www.gobsethics.blogspot.com.
- ٤- حسين بسام لافي، الاحترام والتقدير في العمل، ٢٠١٩، منشور على الموقع الالكتروني

٥- عبد المحسن الجار الله الخرافي، مقال منشور على الموقع الالكتروني

www.alqabas.com

٦- إيوود إن تشايمان، النجاح في العلاقات الانسانية واساليب عملية التنمية الذاتية، اشار إليه:

أسعد بن عبد الله العباد، منشور على الموقع الالكتروني www.tootshamy.com

٧- كريس إدموندز، اهمية الاحترام في مكان العمل وكيفية تعزيزه، منشور على الموقع الالكتروني

www.annajah.net.

٨- معجم المعاني الجامع، منشور على الموقع الالكتروني www.ebook.univeyes.com

٩- معجم المعاني الجامع، منشور على الموقع الالكتروني www.almaany.com

الديساتير والقوانين

١- اعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي الصادر في ٢٦ / ٨ / ١٧٨٩.

٢- قانون التوظيف الفرنسي رقم (٦٣٤) الصادر في ١٣ / ٧ / ١٩٨٣.

٣- الدستور الاردني الصادر عام ١٩٥٢ المعدل عام ٢٠١١.

٤- نظام الخدمة المدنية الاردني رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣ المعدل.

٥- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

٦- قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل بموجب القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨.

Source list:

- 1-Anwar Sultan, General Legal principles, fourth edition, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Egypt, 1983.
- 2-Jazzier, public function in the world.
- 3-Hassan Muhammad Awada, The presidential Authority, Al- Alamiya press, Beirut, 1975.
- 4-Hassan Mohamed Hind, The Legal System for freedom of Expression, House of legal Books, Egypt, 2004.
- 5-Khamis Al-Sayed Ismail, Disciplinary Trials, Encyclopedias of Administrative Judiciary, Dar Mahmoud for printing, Cairo, 2003.
- 6-Rafid Khalaf Hashim Al- Bahadli and Othman Salman Ghaylan Al-Aboudi, Legislation between Industry and Formulation, first edition, Baghdad, 2009.
- 7-Suad Al- Sharqawi, Political Systems in the Contemporary World, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Egypt.

- 8-Suleiman Muhammed al-Tamawy, Administrative Judiciary, Book Three, Disciplinary judiciary, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1987.
- 9-Tariq Hassanein Al-Zayyat, Freedom of Opinion for the public Servant, Second Edition, Dar Al-Nahda-Al-Arabiya, Cairo, 1998.
- 10-Asim Ahmed Aguila, Obedience to Superiors and its limits in the public office, Dar Al-Nahaa-Al- Arabiya, Egypt, 2000.
- 11-Abdul Hamid Kamal Hashish, Studies in the public Service in the French System, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Egypt, 1977.
- 12-Abdul Hamid Al-Shawarbi, Expressive Crimes, Press and publication Crimes, Dar Al-Kutub and Arab Studies, Alexandria, 2018.
- 13-Abdul-Fattah Hassan, Discipline in the public office, Dar Al-Nahda Al-Arabiya-Egypt, 1999.
- 14-Abdul Qadir Al-Sheikhly, The Art of legal Drafting (Legislation, Jurisprudence and Judiciary), Dar Al-Thaqafa Library for publishing and Distribution, Amman, 1995.
- 15-Abdel Aziz Abdel Moneim Khalifa, Disciplinary Responsibility in the public Service, university Thought House, Egypt, 2011.
- 16-Abdul Aziz Muhammad Salman, constitutional protection for Freedom of opinion in Jurisprudence and constitutional Judiciary, First edition, Dar Al-Fikr Al- Jami,i, Egypt, 2014.
- 17-Abdel-Azim Abdel- Salam Abdel- Hamid, Disciplining the public servant in Egypt, First Edition, Part Two, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2000.
- 18-Ali Juma Muhareb, Administrative Discipline in the public office (a comparative study), first edition, Dar Al-Thaqafa for publishing and Distribution, Jordan, 2004.
- 19-Ali Khattar Shatnawi, Studies in the public Service, University of Jordan, Amman, 1998.
- 20-Aliwa Mustafa Fath al-Bab, The Mediator in Enacting, Drafting and Interpreting Legislations, Book Two, Interpretation and Drafting of legislations, Shatan publishing House, Egypt, 2012.
- 21-Mazen Lilo Radi and Haider Adham Abd al-Hadi, Human Rights and fundamental Freedoms, Dar Qandil, Amman, 2008.
- 22-Mazen Lilo Radi, Obedience and its Limits in the public office, University press, Alexandria, 2002.
- 23.Mhomaed Refaat Abdel Wahhab, Administrative law, public officials System in Egypt, New University House, 2017.
- 24-Muhammed Abdel Hamid Abu Zaid, obedience to presidents and the principle of legitimacy, Dar Al- Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2005.

- 25-Magdy Medhat Al-Nahri, Restrictions on the public Employee,s Exercise of fundamental Rights and freedoms, El-Galaa Modern Library, Mansoura, 2001.
- 26-Muhammad Mukhtar Muhammad Othman, Disciplinary Crime between Administrative Law and Management Science, first edition, Dar Al- Fikr Al-Arabi, Cairo, 1973.
- 27- Mustafa Mohamed El-Gamal and Abdel- Hamid Mohamed El-Gamal, The General Theory of Law, University House, Beirut, Lebanon, 1987.
- 28-Noufan Al-Ajarmah, Authority to Discipline public Employees (a comparative study), first edition, Dar Al-Thaqafa for publishing and Distribution, Amman, 2007.
- 29-Wissam Sabar Al-Ani, Administrative Judiciary, first edition, Al-Sanhouri Library, Baghdad, 2013.

Secondly: Theses and University theses

Theses

- 1-Khaled Muhmmad Mustafa al-Mawla, The Competent Authority in Imposing Disciplinary penalties on public Employees in Iraq, PhD thesis Submitted to the college of Law, university of Mosul, 2001.
- 2-Ali Gomaa Muhareb, Discipline in the public Service, a PhD thesis submitted to Ain Al-Shams university.
- 3-Naim Attia, Contribution to the Study of the General Theory of Individual Freedoms, PhD thesis Submitted to the Faculty of Law, Cairo university.
- 4-Muhammad Jawdat Al- Malt, The Disciplinary ReDsponsibility of the public Employee, PhD thesis, Dar Al- Nahda Al- Arabiya, 1968.
- 5-Malike Al- Saroukh, Disciplinary authority in the public office between the administration and the Judiciary, PhD thesis Submitted to the Faculty of Law, Ain Shams university.

Theses

- 1-Ahmed Mahmoud Ahmed Al- Rubaie, Administrative Investigation in the public Service, a master,s thesis Submitted to the College of Law, university of Mosul, 2003.
- 2-Hanan Muhammed Mutlaq, Judicial Control over the Appropriateness between Violation and Punishment in Disciplinary Decisions, MA Thesis Submitted to the College of Law, university of Baghdad, 1994.
- 3-Darwish Abdel- Qader, The Duty of obedience in the public office, a master,s thesis Submitted to the faculty of Law, Ben Aknoun university, Algeria, 2008.

Legal Research

- 1-Ekram jabber Hasssen, The effect of mitigating circumstances is disciplinary punishment (a comparative study), Research published in Journal of Psychology and Education, volume 58, issue 2, 2021.
- 2-Ahmadi Hassan Zuwelf, Administrative Psycholo and Determinants of Administrative Behavior, research Publised in Amman, Jordan, Arab Organization for Administrative Sciences, 1982.
- 3-Ahmed Odeh Al-Ghuwairi, The Disciplinary Authority in the Jordanian Civil Service System, a research published in the Mutah Journal for Research and Studies, Volume VII, Issue Two, 1992.
- 4-Khaled Jamal Ahmed Mohsen, the nature of the legislative drafting and the elements of its quality, a research published in the Kuwaiti International Law College Journal, the Second Issue, the fifth year.
- 5-Saqr Eid Fares Faleh, Freedom of Individual professional opinions of the public Employee (Comparative Study), Research Published in the Journal of the university of Jordan, Volume Forty- Three, Issue Two, 2016.
- 6-Ali Ahmed Abbas, Legislative Drafting and its Impact on the Application of Law, a research published in the Journal of Legal Studies, the Iraqi House of Wisdom, Issue 21, year 6, 2007.
- 7-Muhammad Jawdat Al-Malt, Public Servant and the Exercise of freedom, research published in the Journal of Administrative Sciences, International Institute for Egyption Administrative Sciences, Volume Eleven, Issue Three, 2016.

Websites

- 1-Ahmed Mukhtar Omar, first edition, world of Book, Cairo, 2008, published on the website: [www: arabdict.com](http://www.arabdict.com).
- 2-Estar Fakhri Abdel Latif, The Impact of Functional Ethics in Reducing Opportuntites for Administrative Corruption in Governmental Jobs, research published in the Journal of Human Sciences, Fourth year, Isse Twenty-Ninth, 2006, published on the website:[www:ulum.nl](http://www.ulum.nl).
- 3-Eman Abdel- Moamen Saad El-Din, Methods of Education on Virtuous Ethics, published on the website:[www: gobsethics.blogspot.com](http://www:gobsethics.blogspot.com).
- 4-Hussein Bassam Lafi, Respect and Appreciation at work, 2019, published on the website: www:mawdoo3.com.
- 5-Ebdul Mohsen Al-Jarallah Al-Kharafi, article published on the website: www:alqabas.com.
- 6-Elwood N.Chaiman, Succeding in Human Relations: Practical Methods for Self-Developments, published on the website: www:tootshamy.com.

- 7-Chris Edmunds, The Importance of Respect in the workplace and How to promote it, published on the website: www:annajah.net.
- 8-The Comprehensive dictionary of meanings, published on the website: www:ebook.univeyes.com.

Constitutions and Laws

- 1-The French Declaration of the Rights of Man and the citizen issued on August 26, 1789.
- 2-French Employment Law No.(634) issued on 13/ 7/ 1983.
- 3-The Jordanian Constitution promulgated in 1952, amended in 2011.
- 4-Jordanian Civil Service Regulation No.82 of 2013 as amended.
- 5-The Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005 in force.
- 6-State Employees Discipline Law No.(14) of 1991 amended by law No.(5) of 2008.