

## الواجبات التي يجب على الموظف العام القيام بها

"The duties that a public employee must perform"

المشرف أ.د. مازن ليلوراضي

الباحث م.م. يوسف كاظم عليوي العنبي

الجامعة الإسلامية كلية الحقوق والعلوم السياسية - لبنان

[yousif.kadum77@gmail.com](mailto:yousif.kadum77@gmail.com)

### الملخص

يُعد الموظف العام من أهم وسائل إرساء واستمرار الخدمة العامة، إذ لا يجوز للأشخاص الاعتبارية العامة إدارة العمل الإداري إلا من خلال أشخاص طبيعيين يتمتعون بصفة الموظف، وقد هدف البحث إلى تسليط الضوء على الواجبات التي يجب على الموظف العام القيام بها، مستخدماً المنهج الوصفي التحليلي المقارن. وخلصت الدراسة إلى أن الموظف العام يخضع، أثناء قيامه بالعمل المنوط به، لمجموعة من الواجبات التي يجب عليه القيام بها على أكمل وجه، سواء أكانت واجبات مرتبطة بالوظيفة العامة، أي واجبات وظيفية، أم واجبات خارج نطاق الوظيفة، وهذه الواجبات كثيرة يصعب حصرها وتحديدها بدقة، ولذلك اكتفت التشريعات بحصرها. كما توصي الدراسة بالعمل على تقنين الواجبات الوظيفية وما قد يقابلها من عقوبات، كما هو الحال في المجال الجنائي.

### Abstract

The public employee is considered one of the most important means of establishing and maintaining public services. Public legal entities cannot conduct administrative work except through natural persons who have the status of employees. The study aimed to shed light on the duties that public employees must perform, using a descriptive, analytical, and comparative approach. The study concluded that public employees are subject to a set of duties that they must perform to the best of their ability while performing their assigned work. These duties include duties related to public office, i.e., functional duties, or duties outside of the job. These duties are so numerous that they are difficult to accurately list and define. Therefore, legislation has limited itself to enumerating them. The study also recommends working to codify functional duties and the penalties that may be imposed on them, as is the case in the criminal field.

### المقدمة

الوظيفة العامة واجب على القائمين بها، غايتها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة. ووفقاً لهذا المبدأ العام، يجب على الموظف العام أن يضع نفسه في خدمة المصلحة العامة، ويقضي - باعتبار ذلك واجباً عليه لا مئةً منه أو فضلاً - في تلبية احتياجات الجمهور، وتلبية طلباتهم المشروعة، وتحقيق رغباتهم - بما لا يخالف القوانين والأنظمة - دون ابتزاز المتعاملين مع الإدارة، وفي ظروف لا تحط من كرامتهم، ولا تُسيء إليهم. في مقابل ما يتمتع به الموظف العام من حقوق ومزايا، يخضع لواجبات يلتزم بها. فالعلاقة التنظيمية بين الموظف والدولة تقتضي خضوعه للنظام القانوني للوظيفة العامة، الذي يحدد التزاماته في أداء الوظيفة العامة، ويحدد سلوكه الوظيفي. يجب على الموظف أداء واجباته الوظيفية، وهي الواجبات المرتبطة ارتباطاً عضوياً ومباشراً بالوظيفة العامة، أي الواجبات التي يلتزم بها الموظف أثناء أداء واجباته الوظيفية وفقاً للقوانين. هذه الواجبات متعددة ومتنوعة، وقد وردت في التشريعات بشكل عام غير حصري، لصعوبة حصرها من قبل المشرع<sup>(١)</sup>. فيما يتعلق بالعقوبات التأديبية، يلاحظ أن سبب القرار التأديبي عموماً هو إخلال الموظف بواجباته الوظيفية أو ارتكابه فعلاً محظوراً وكل موظف يُخالف الواجبات المنصوص عليها في القوانين أو اللوائح العامة أو الأوامر العليا

في حدود القانون، أو يخرج عن مقتضيات الواجب في أداء واجباته الوظيفية، يرتكب مخالفة إدارية تُبرر تأديبه وتوقيع الجزاء عليه وفقاً للأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين واللوائح، ويُعد افتراض علم الموظف العام بواجبات وظيفته من المبادئ الأساسية المقررة في القانون عموماً، بما في ذلك قانون التأديب، وهو مبدأ "افتراض العلم بالقانون". هذا المبدأ افتراض قانوني يعني - في مجال العمل - افتراض علم جميع الموظفين بواجبات الوظيفة، بحيث لا يُقبل تذرّع الموظف بجهله بالقانون، لأن السماح له باستخدام هذه الذريعة سيجعل تطبيق القانون في غاية الصعوبة. ويستثنى من هذا المبدأ بالطبع وجود عذر مشروع يمنع الموظف من معرفة القانون.

### أهمية البحث

تتزايد أهمية هذه الدراسة حول دور الشكليات والإجراءات في حماية الموظفين في نطاق التأديب، إذ إذا نصّ القانون أو اللائحة على شكليات وإجراءات محددة، وجب اتباعها؛ وإلا، شاب القرار عيب شكلي أو إجرائي، مما يجعله عرضة للإلغاء من قِبَل القضاء الإداري، فالإجراءات الشكلية ليست مجرد روتين أو عقبات أو قواعد إجرائية لا قيمة لها، بل هي في الواقع ضمانات للإدارة، تمنعها من التسرع في اتخاذ إجراءات تأديبية غير مدروسة، وتحثها على التروي وموازنة الظروف المحيطة بالقرار تحقّقاً للمصلحة العامة. وهذا يوفر أيضاً ضمانات للموظفين ضد التعسف الإداري المحتمل، وكما يقول الفقيه الألماني الكبير إيرينغ، فإن الشكليات والإجراءات هما توأم الحرية والعدو للدود للسيطرة والاستبداد، وهذا يخالف التصور السائد لدى العامة بأن القواعد الإجرائية والشكلية غير مهمة، وأنها تُعتبر مجموعة من التعقيدات عديمة الفائدة. علاوة على ذلك، فإن الدراسة مهمة من حيث مقارنة أنظمة العراق وفرنسا ولبنان ومصر فيما يتعلق بالحماية الإجرائية في نطاق الانضباط.

### مشكلة البحث:

لا شك أن تقديم الخدمات من أهم وظائف الدولة. ولتحقيق هذه الغاية، تُنشأ المرافق العامة، ويُوظف عدد من الموظفين لتشغيلها ولضمان الأداء الفعال، لا بد من تحديد الواجبات والمسؤوليات، وكذلك المسؤولية التي قد تترتب على الانحراف عنها، والتي تستلزم عقوبات تأديبية، وفي ظل النظام التأديبي المعتمد في كل دولة، تُحدّد حدود واجبات الوظيفة، وقد يؤدي عدم الوفاء بها إلى محاسبة الموظفين العموميين وخضوعهم لعقوبات تأديبية. وتمثل العقوبات التأديبية العقوبات المفروضة على الموظف بغرض تأديبه لارتكابه مخالفة تأديبية. تكمن مشكلة هذا البحث في أن التطوير المستمر للنظام التشريعي قد يؤثر بشكل كبير على واجبات الموظفين العموميين، مما قد يخلق بعض الغموض والالتباس. من خلال هذه الدراسة، نقوم بتحليل الواجبات وفقاً لأحدث المفاهيم التي اعتمدها التشريعات المصرية والفرنسية واللبنانية والعراقية.

### مناهج البحث:

تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي المقارن للوصول إلى جوهر ومحتوى موضوع الدراسة، من خلال وصف وتحليل بعض القوانين الواردة في تشريعات الوظيفة العامة والموظفين العموميين فيما يتعلق بالتأديب، بالتركيز على الحماية الإجرائية للموظف العام. خطة البحث:

المبحث الأول: الواجبات المفروضة على الموظف ضمن نطاق العمل الوظيفي

المبحث الثاني: الواجبات المفروضة على الموظف خارج نطاق عمله الوظيفي

المبحث الأول: الواجبات المفروضة على الموظف ضمن نطاق العمل الوظيفي

مقابل الحقوق التي يتمتع بها الموظف العام، عليه القيام بمهام محددة لضمان حسن سير العمل العام. وقد حرصت القوانين المنظمة للوظائف العامة في مختلف الأنظمة القانونية على بيان الواجبات الملقاة على عاتق الموظف، والتي نتجت عن العلاقة الوظيفية بينه وبين الدولة. وكما أن حق الموظف واجب على الإدارة، فإن حق الإدارة واجب عليه. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الواجبات ليست حصراً على سبيل الحصر، بل هي واجبات عامة ناتجة عن طبيعة الوظيفة العامة<sup>(٢)</sup>، ولذلك، وبالرجوع إلى النصوص الإيجابية في لبنان وفرنسا والعراق ومصر وغيرها من البلدان، نجد أنه من الممكن، بشكل عام وشامل لكل محتويات هذه النصوص، أن نعتبر الواجبات الوظيفية.

### المطلب الأول: الواجبات المتعلقة بأداء العمل والطاعة واحترام القوانين

لقد صنف الكتاب والقانونيين واجبات الموظفين تصنيفات مختلفة فيما يتعلق بالواجبات الوظيفية والتي تسمى الواجبات الإيجابية التي تلتقي حول جوهر هذه الواجبات ألا وهو أداء واجبات ومسؤوليات وظيفية لتحقيق المصلحة العامة وقد بينا أن هذه الواجبات متعددة فقد أورد المشرعون قائمة من الواجبات الإيجابية ولمقتضيات الدراسة سندرس في هذا المطلب الواجبات المتعلقة بأداء العمل والطاعة واحترام القوانين<sup>(٣)</sup>

الفرع الأول: واجب أداء العمل الوظيفي وواجب إطاعة الرؤساء على الموظف أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة وأن يتقيد بأوامر وتعليمات رؤسائه وحق التدرج الهرمي في الوظيفة العامة التي يعمل لديها.

**أولاً: واجب أداء العمل الوظيفي:** إن أول وأهم واجب على الموظف هو أداء العمل بنفسه. ينبع هذا الواجب من أداء الموظف عمله بدقة وأمانة وبذل أقصى جهده<sup>(٤)</sup>، وعليه يتوجب عليه ما يلي:

١- يتوجب على الموظف أن يقوم بمهام وظيفية شخصياً بمعنى أن يتعين عليه تأدية العمل الموكل إليه بنفسه. ويتأتى عن هذا الواجب، أنه لا يجوز للموظف أن يفوض شخصاً آخر غيره للقيام بهذا العمل، إلا إذا سمح له القانون صراحة بذلك. فعملاً بالمبادئ العامة للقانون، "الصلاحيات تمارس ولا تقوض إلا بنص صريح"، علماً بأن التقويض، في حال إجازته، لا يمكن إلا أن يكون جزئياً، يتناول فقط بعض الصلاحيات الإدارية، لا كلها، وهو يمنح للمرؤوس فقط.

٢- وإذا كان على الموظف أن يقوم بعمله بنفسه، فإنه يجب أن يقوم به بدقة وأمانة وإخلاص، مستوحياً في ذلك المصلحة العامة دون سواها، وأن يسهر على تطبيق القوانين والأنظمة النافذة، دون أي تجاوز أو مخالفة أو إهمال (المادة ١٤ - فقرة ١ - من نظام الموظفين في لبنان - والمادة ٧٦ من قانون العاملين المدنيين بالدولة في مصر، رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والمادة ٢٥ من القانون الفرنسي رقم ٨٣/٦٣٤ المتضمن حقوق وموجبات الموظفين). ومن هذا المنطلق، يجب عليه:

أ- أن يقوم بعمله وفقاً للدوام الرسمي المحدد له: يجب على الموظف الالتزام بساعات العمل الرسمية لأداء واجباته الوظيفية. ويعني ذلك أن للعمل أوقاتاً محددة يجب على الموظف تخصيصها لأداء واجباته الوظيفية، ولا يكفي حضور الموظف إلى مقر عمله خلال ساعات العمل الرسمية دون أداء أي عمل، ولا يكفي أداء جزء بسيط من العمل المطلوب إنجازته؛ وإلا اعتُبر مخطئاً ومقصراً، وعرضاً للمساءلة التأديبية وفقاً لأحكام القانون واللوائح. وهذا ما أكدته مجلس شوري الدولة اللبناني<sup>(٥)</sup>، ومجلس شوري الدولة الفرنسي<sup>(٦)</sup>، وأكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر (مجلس الدولة) كما اعتبر مجلس شوري الدولة اللبناني، أنه لمعرفة الوقت الذي يكون فيه الموظف قائماً بأعمال وظيفته، فلا بد من التوسع في تفسير النص.

ب- ويجوز تكليف الموظف بالعمل في غير الوقت الرسمي، إذا اقتضت مصلحة العمل بذلك. وهو ما اجازته نظام الموظفين في لبنان (المرسوم الاشتراعي ٥٩/١١٢) في المادة ٢٣ منه التي نصت على أنه "يمكن منح الموظفين تعويضاً عن ساعات العمل الإضافية التي تجاوزت ساعات دوامهم الرسمي، إذا كانت الأنظمة المطبقة في دائرتهم تقضي عليهم العمل باستمرار في أوقات الدوام وخارجها. ويمكن منحهم أيضاً التعويض إذا كلفهم الوزير أو المدير العام خطأً بعمل إضافي". (الفقرتان "١" و"٢" منها) وأجازته مجلس شوري الدولة أيضاً، استناداً إلى النص المشار إليه، كما اجازته القانون والاجتهاد في فرنسا. فلقد قرر مجلس شوري الدولة الفرنسي أنه يمكن لنظام الموظفين أن ينص على إمكانية تكليف الموظف بأن يمارس مهمته الوظيفية خارج ساعات الدوام الرسمي العادي عند الاقتضاء، وذلك من أجل تأمين استمرارية المرفق العام. كما أنه يترتب على الموظف أن يؤدي مهام وظيفته بنشاط وبالسرعة المطلوبة<sup>(٧)</sup> وفي مصر، سار الاجتهاد الإداري على الخطى ذاتها. فلقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية "بأنه لا يشفع للموظف في عدم تحريه الدقة في العمل التعلل بكثرة العمل، وكونه يزيد عن طاقة الموظف، فكثرة العمل لها سبل لعلاجها غير التردّي في الخطأ، إذ على المرؤوس إعلام رؤسائه باتساع حجم العمل وطلب المزيد من الموظفين"<sup>(٨)</sup>

**ثانياً: واجب طاعة الرؤساء:** على الموظف الخضوع لرئيسه المباشر وتنفيذ تعليماته وأوامره، خاصة إذا لم تُخالف القوانين واللوائح. وفي حال مخالفتها، عليه لفت انتباه رئيسه كتابياً إلى المخالفة التي وقعت. ولا يُلزم بتنفيذ هذه الأوامر والتعليمات إلا بعد تأكيدها كتابياً من رئيسه، كما شدد القانون من ناحية أخرى على المسؤولية الشخصية للموظف الذي يعطي الأوامر والتعليمات إلى مرؤوسيه، وهذا يعني أنه في حال كانت أوامر وتعليمات الرئيس لمرؤوسيه مخالفة للقانون، وإذا أصر على تنفيذها خطأً رغم تنبيهات المرؤوس الخطية له، فإن الرئيس الإداري هنا يعتبر مسؤولاً عن هذه المخالفة القانونية، في حين ترفع المسؤولية عن الموظف المرؤوس<sup>(٩)</sup>. تجدر الإشارة أن المشرع العراقي قد نفى أي مسؤولية جزائية عن الموظف الذي ينفذ أمر رئيس تجب طاعته أو اعتقد أنها واجبه فقد عد المشرع في المادة (٤٠) من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل من أسباب الإباحة أداء الواجب الذي يكلف به الموظف بموجب القانون أو بأمر رئيسه، حيث نصت على ما يأتي "لا جريمة إذا وقع الفعل من موظف أو شخص مكلف بخدمة عامة في الحالات الآتية:

١- إذا قام بسلامة نية بفعل تنفيذ لما انرت به القوانين أو اعتقد أن اجراءه من اختصاصه.

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

بينما نجد أن المشرع الفرنسي، في قانون العمل الفرنسي رقم ٦٣٤ الصادر في ١٣ يوليو ١٩٨٣، قد أكد على ضرورة الامتثال لجميع التعليمات التي يصدرها الرئيس الإداري لموظفيه، حتى لو كانت هذه الأوامر غير قانونية، إلا إذا كانت من شأنها تهديد المصلحة العامة بشكل خطير، وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي ذلك في العديد من أحكامه. وفي جميع الأحوال، لا يجوز للرئيس أن يأمر أحد مرؤوسيه بارتكاب جريمة، ولا يجوز للمرؤوس أن يطيع أمراً موجهاً إليه إذا كان يعلم أنه يستلزم ارتكاب جريمة، ولا يجوز له أن يدفع بجعله بالقانون في هذا الشأن، وللمرؤوس الحق، بل والواجب، في الامتناع عن

تنفيذ الأوامر التي تشكل جريمة يعاقب عليها القانون، وإلا فإنه يتعرض للمسؤولية الجنائية بالإضافة إلى مسؤوليته التأديبية<sup>(١٠)</sup> وقانون العقوبات المصري، قد تضمن نصاً قريباً من النص اللبناني، وذلك في المادة ٦٣ منه، التي جاء فيها: "لا جريمة إذا وقع الفعل من موظف أميري في الأحوال الآتية:

- ١- إذا ارتكب الفعل تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيس وجبت عليه إطاعته أو اعتقد أنها واجبة عليه.
- ٢- إذا حسنت نيته وارتكب فعلاً تنفيذاً لما أمرت به القوانين أو ما اعتقد أن إجراءه من اختصاصه. وعلى كل حال، يجب على الموظف أن يثبت أنه لم يرتكب الفعل إلا بعد التثبت والتحري، وأنه كان يعتقد مشروعيته وأن اعتقاده كان مبنياً على أسباب معقولة."

#### الفرع الثاني: واجب احترام القوانين والأنظمة

يلتزم الموظف بواجب احترام القانون بمعناه الواسع، والذي يشمل احترام الدستور واللوائح والتعليمات والأوامر الرئاسية. ويشمل هذا الإطار:

أولاً: وجوب تأمين العمل الوظيفي:

- ١- يتعين على الموظف أن يقوم بأعباء ومهام وظيفته بصورة دائمة ومستمرة، وأن يتمتع بالتالي عن كل ما من شأنه أن يؤخر أو يعطل أو يشل سير المرفق العام الوظيفي، تحت طائلة مساءلته عن ذلك. فمن أهم وأسمى واجبات الموظف، هو ضرورة تأمين سير المرفق العام الوظيفي بانتظام واضطراد، والحؤول دون الإضطراب والفوضى فيه، عملاً بمبدأ استمرارية المرافق العامة الذي أنزله الاجتهاد الدستوري منزلة الدستور.
- ٢- لذا، يسأل الموظف تأديبياً إذا انقطع عن عمله، مثلاً، بمجرد تقديم استقالته وقبل قبولها صراحة أو ضمناً من قبل السلطة الإدارية المختصة، باعتبار أنه من المتفق عليه، علماً واجتهاداً، أن مفعول الاستقالة يسري من تاريخ قبولها وليس من تاريخ تقديمها<sup>(١١)</sup>، وبالنسبة إلى الموظف، لا يسري قبول قرار الاستقالة (أي المرسوم) إلا من تاريخ تبليغه إياه شخصياً وفقاً للأصول، لكونه قراراً إدارياً فردياً<sup>(١٢)</sup>. ولقد قضى مجلس شورى الدولة الفرنسي أنه على الموظف أن يلتحق بالمركز الذي عين فيه أو نقل إليه، وحتى ولو كان هذا التعيين أو هذا النقل غير شرعي<sup>(١٣)</sup>، وذلك من أجل تأمين الأعمال الوظيفية المرتبطة بهذا المركز. وإذا تغيب الموظف عن مركز عمله دون إجازة إدارية، أو إذا لم يلتحق بعمله فور انتهاء إجازته الإدارية، فإنه يكون بذلك قد ارتكب خطأ مسلكياً يسأل عنه<sup>(١٤)</sup>.

ثانياً: وجوب عدم تعطيل أو شل المرفق العام بالإضراب: يترتب على الموظف أن يؤمن، فيما خصه، استمرارية سير المرفق العام الوظيفي بانتظام واضطراد. وهذا يعني أنه لا يجوز له تعطيل أو شل هذا المرفق العام، بالتوقف عن العمل، باللجوء إلى الإضطراب شخصياً، أو بتحريض غيره من الموظفين على ذلك. ولقد اختلفت أنظمة الموظفين المعمول بها في لبنان ومصر وفرنسا، في نظرتها المبدئية إلى الإضراب ونتائجه وانعكاساته على وضع الموظف العام المضرب:

- ١- إضراب الموظفين في لبنان ومصر: إن الإضراب في التشريع اللبناني والمصري يعتبر من المحظورات المطلقة التي يتعين على الموظف عدم سلوكها أو اللجوء إليها تحت طائلة المسؤولية المسلكية وما يترتب عليها منت نتائج قانونية سلبية.
- أ- إضراب الموظفين في لبنان: كفل الدستور اللبناني في مقدمته، وفي المواد ٧ إلى ١٥ منه، الحريات العامة على أنواعها، ومنها "حرية إبداء الرأي قولاً وكتابة وحرية الطباعة والاجتماع وحرية تأليف الجمعيات" ضمن دائرة القانون (المادة ١٣ منه). ولكنه لم يتضمن، لا في مقدمته ولا في أي نص وضعي آخر منه، ما يبيح صراحة إضراب الموظفين عن العمل، كما هي الحال في فرنسا حيث أشارت مقدمة دستور العام ١٩٤٦ - الفقرة السابعة منها - إلى حق الموظفين في الإضراب ضمن أحكام القانون، كما سنرى لاحقاً. لا بل، اعتبر المشرع اللبناني، في المادة ٣٤٠ من قانون العقوبات أنه "يستحق التجريد المدني الموظفون الذين يربطهم بالدولة عقد عام إذا أقدموا متفقين على وقف أعمالهم أو اتفقوا على وقفها أو على تقديم استقالتهم في أحوال يتعرقل معها سير إحدى المصالح العامة".

ب- إضراب الموظفين في مصر: على غرار التشريع اللبناني، يعتبر التشريع المصري أن إضراب الموظف عن العمل يُشكل مخالفة جسيمة ذات طابع مسلكي، بالتأكيد، وإنما ذات طابع جزائي أيضاً، تستوجب إحالته على المجلس التأديبي من جهة، وعلى القضاء الجزائي من جهة أخرى، لاتخاذ الإجراءات المناسبة بحقه وفرض العقوبات المنصوص عليها في القانون عليه. حيث يعتبر غياب الموظف أو توقفه عن عمله أخطر ما يهدد فاعلية انجاز العمل واستمرارية المرفق العام. ولذا، حرص المشرع المصري في قوانين العاملين المدنيين المتعاقبة على التتويه بخطورة هذه المخالفة واعتبارها من الجرائم التأديبية الخطيرة التي تستوجب فرض العقاب الرادع على الموظف المخالف. والقضاء الإداري المصري مستقر في اجتهاده على القول بأن "الغياب بلا استئذان سابق، ما دام هذا ممكناً، يعتبر سبباً للمساءلة التأديبية على ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة"<sup>(١٥)</sup>.

ج- إضراب الموظفين في فرنسا: خلافاً لما هي عليه الحالة في لبنان ومصر حيث اللجوء إلى الإضراب محظر على الموظف بصورة مطلقة، كما رأينا، يعتبر التشريع والاجتهاد الفرنسيان أن الإضراب هو حق دستوري للموظف، إلا أنه ليس حقاً مطلقاً، بل هو محكوم بقواعد قانونية وضعها الاجتهاد الإداري

من جهة، وكرستها إلى حد بعيد نصوص وضعية دستورية، تشريعية وتنظيمية من جهة أخرى. غير أن هذا الوضع لم يكن في الماضي كما هو عليه اليوم، وإنما هو جاء نتيجة لتطور هام في نظرة المجتمع الفرنسي إلى الإضراب كحق أساسي من حقوق الموظف الإنسان والمواطن في ممارسة حرية التعبير عن رأيه وهواجسه والدفاع عن حقوقه المشروعة بأي وسيلة مشروعة أيضاً، ومنها الإضراب. ذلك أنه، قبل العام ١٩٤٦، كان الإضراب محظوراً على الموظف بصورة مطلقة، ويعتبر اللجوء إليه عملاً غير مشروع. ومن ثم، واعتباراً من العام ١٩٤٦ المذكور، تحول إلى حق دستوري بعد أن صدر بتاريخ ١٩٦٣/٧/٣١ قانون نظم أصول ممارسة الإضراب في بعض المرافق العامة، فقد أصبح اللجوء إلى الإضراب هو مبدئياً حق مشروع لموظفي القطاع العام والعاملين فيه. ولكن مشروعية هذا الحق محصورة في حالة الدفاع عن المصالح المهنية أو الخاصة بالوظيفة.

### **المطلب الثاني: الوجبات المفروضة بخصوص الحياد واللباقة واسرار الوظيفة العامة**

لقد ذكرنا فيما سبق إن الواجبات المفروضة على الموظف العام ليست محددة على سبيل الحصر وإنما هي واجبات عامة ناتجة عن طبيعة الوظيفة العامة ولم تأت أنظمة الموظفين في لبنان وفرنسا ومصر والعراق على ذكر أو فرض واجب الحياد بنصوص صريحة وواضحة كذلك لم تأت على ذكر واجب آداب اللباقة في العمل الوظيفي وإنما كرسه الإجتهد في قراراته بينما أجمعت التشريعات وأنظمة الموظفين كلها على فرض موجب عدم إفشاء أسرار الوظيفة العامة على الموظفين العموميين.

**الفرع الأول: واجب الحياد واللباقة في العمل تقتضي طبيعة الوظيفة العامة عدم التمييز بين المستفيدين من المرافق العامة كما يجب التعامل معهم بآداب اللباقة.**

**أولاً: واجب الحياد:** يعتبر مبدأ الحياد ملازماً لمبدأ المساواة ومنبتقاً عنه، وهو بالتالي، تماماً مثل مبدأ المساواة، يرفع نشاط المرافق العامة ويشكل قاعدة أساسية وهامة من قواعد حسن سيرها بانتظام واطراد. ذلك أن المرفق العام يجب أن يكون في جميع الأحوال محايداً ويقف على مسافة واحدة من الجميع، سواء كانوا مستخدمين لديه أو متعاملين معه أو مستفيدين منه. وهذا يعني، فقهاً واجتهاداً، أنه يجب عليه أن يساوي بينهم متى توفرت شروط وعناصر هذه المساواة، وأن لا يميز أحدهم عن الآخر بفعل ميول أو قناعات سياسية أو دينية أو عرقية معينة. وتأسيساً على ذلك، ينبغي أن يكون تصرف الموظف العام (أو العامل في القطاع العام) منزهاً ومجرداً عما يمكن أن تكون عليه آرائه السياسية أو العقائدية أو الدينية... وأن لا يميز بين من يتعاملون مع المرفق العام الوظيفي على أساس تعاطفهم أو عدم تعاطفهم مع هذه الآراء والعقائد. لأن أداء الموظف - كل موظف - لعمله الوظيفي في خدمة الدولة وغيرها من الأشخاص المعنوية العامة، يفرض عليه واجب الحياد أو الحيادة سواء كان الحياد بمعناه السياسي أو الديني والمذهبي أو الحياد في حماية مصالح المرفق.

**ثانياً: واجب مراعاة آداب اللباقة في مجال أداء الوظيفة العامة:** من مستلزم القيام بالخدمة الوظيفية على الوجه الصحيح والأكمل أن يحافظ الموظف على الوظيفة وشرفها بالسلوك الأخلاقي الحسن وعدم استغلالها لأغراض خاصة وبالتالي يقع عليه أن يمتنع عن القيام بأعمال تسيء أو تعتدي على كرامة وظيفته. ويهدف هذا الواجب إلى حماية "صورة" الإدارة: فهو يحميها أولاً من بعض تصرفات المتعاملين معها، وهو ثانياً واجب يفرض نفسه على جميع العاملين العموميين لكي لا يشوهها صورة الإدارة التي تستخدمهم فواجب آداب اللباقة في العمل يرتدي أهمية عملية كرسها الاجتهاد الفرنسي في العديد من قراراته. ولعل أول قرار بهذا المعنى، هو ذلك الذي صدر عن مجلس شورى الدولة الفرنسي بتاريخ ١١/١/١٩٣٥. ومن مقتضى هذا الموجب بحسب الاجتهاد، أن يتحاشى الموظفون العموميون، أثناء الخدمة أو خارجها، القيام بما يخرج عن اللباقة والإحترام في التعامل: مع رؤوسائهم، ومع مرؤوسيتهم، ومع زملائهم في العمل، ومع الجمهور.

أ- ففيما خص الرؤساء، ينبغي على الموظف احترامهم والتزام قواعد الأخلاق واللباقة والتهديب في مخاطبتهم كتابة أو شفاهة، وذلك وفقاً للمتطلبات والمقتضيات التي تفرضها القيم الخلقية والأدبية والتقاليد الاجتماعية السائدة. ومن هذا المنطلق اعتبر مجلس شورى الدولة الفرنسي أن هناك إنتهاكاً لواجب اللباقة واحترام الرؤساء من قبل موظف تصرفاً عدائياً ضد رؤسائه. وكذلك من قبل موظف كتم معلومات عن رئيسه المباشر أو رفض تكراراً ومرات عديدة، إطلاع رئيسه المباشر على كيفية عمله واستخدامه لوقته أثناء الدوام. كما أقرت المحكمة الإدارية العليا في مصر أيضاً، العقوبة المسلكية المتخذة بحق أحد الموظفين الذي دأب على الشكوى من رؤسائه وزملائه واسناد الإتهامات غير الصحيحة إليهم، حيث قالت:

الفرع الثاني: واجب عدم إفشاء اسرار الوظيفة يتعرض الموظفون بحكم عملهم لأمر وأسرار، منها ما يتعلق بأمر تمس المصلحة العامة للدولة، كالأسرار العسكرية والاقتصادية والسياسية، ومنها ما يتعلق بمصالح الأفراد وحياتهم الخاصة. ومن المعلوم أن الناس يفصحون لهؤلاء، ولو تحت الإكراه أحياناً، عن أدق أسرارهم وخصوصياتهم، مما لا يجيز الشرع ولا الأخلاق والقيم إفشاؤه أو كشفه. كما يطلعون بحكم عملهم على كثير من الأسرار الإدارية، التي هي بلا شك أهم من "أسرار الدولة"، والتي يُضّر إفشاؤها بحسن سير المرافق العامة، وبالتالي أداء واجباتهم وخدماتهم على الوجه الأمثل<sup>(١٦)</sup>. في كلتا الحالتين، يُلزم الموظف بعدم إفشاء هذه الأسرار، ويبقى هذا الالتزام قائماً حتى بعد انتهاء خدمته. ويسقط هذا الالتزام إذا فقدت المسألة سرّيتها أو عُرفت بطبيعتها، أو أُلغي الأمر الذي فرض هذه السرية، أو سمحت السلطات المختصة بإفشاء السر، أو أذن صاحب السر بإفشائه، أو كان من شأن إفشاؤه منع جريمة أو ارتكابها<sup>(١٧)</sup>.

أولاً: واجب عدم إفشاء أسرار الوظيفة في فرنسا: أوجب المادة ٢٦ من النظام العام للموظفين الصادر في العام ١٩٨٣ على كل موظف أن يلتزم بعدم إفشاء السر المهني (أي أسرار الوظيفة) ضمن الأطر المحددة في قانون العقوبات. وقضت بالتالي على كل الموظفين أن يتمسكوا بالحفاظ على هذه الأسرار فيما يتعلق بكل الوقائع والمعلومات والمستندات التي اطلعوا عليها بحكم عملهم الوظيفي أو بمناسبة غير أنه يجوز تحريرهم من هذا الموجب، إما بنص صريح أو بقرار خطي صريح أيضاً من قبل الإدارة أو السلطة الإدارية التي يخضعون لها.

ثانياً: واجب عدم إفشاء أسرار الوظيفة في لبنان: نظرت المادة ١٥ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ (نظام الموظفين الحالي)، على الموظف "أن يبوب بالمعلومات الرسمية التي اطلع عليها أثناء قيامه بوظيفته، حتى بعد انتهاء مدة خدمته، إلا إذا رخصت له وزارته خطياً بذلك". وقضت المادة ٥٧٩ من قانون العقوبات اللبناني بما يلي: "من كان بحكم وضعه أو وظيفته أو مهنته أو فنه، على علم بسر وأفشاءه دون سبب شرعي أو استعمله لمنفعته الخاصة أو لمنفعة آخر، عوقب بالحبس سنة على الأكثر، وبغرامة لا تتجاوز الأربعمائة ألف ليرة، إذا كان الفعل من شأنه أن يسبب ضرراً ولو معنوياً". وكذلك، قضت المادة ٥٨٠ من القانون ذاته بإنزال عقوبة الحبس من شهرين إلى سنتين، في كل شخص "ملحق بمصلحة البريد والبرق يسيء استعمال صفته هذه بأن يطلع على رسالة مختومة أو يتلف أو يختلس إحدى الرسائل أو يفضي بمضمونها إلى غير المرسل إليه. وتتزل العقوبة نفسها بمن كان ملحقاً بمصلحة الهاتف وأفشى مخابرة هاتفية اطلع عليها بحكم وظيفته وعمله". وترتفع العقوبة إلى الأشغال الشاقة المؤبدة إذا تم الإفشاء لمنفعة دولة أجنبية (المادة ٢٨٣ من القانون ذاته). ولا يقتصر العقاب، بحسب التشريع اللبناني، على الموظف وحده، بل هو يطال أيضاً كل شخص آخر "يتلف أو يفيض قصداً" رسالة أو برقية غير مرسلة إليه، أو يطلع بالخدعة على مخابرة هاتفية أو برقية "في إذاعتها إلحاق ضرر بأخر، فأعلم بها غير من أرسلت إليه" (المادة ٥٨١ من ذات القانون: غرامة لا تتجاوز المئة ألف ليرة!!!). وهكذا، يكون التشريع اللبناني وفاقاً هذا المجال، إذ هو حظر على الموظف أن لا يطلع الغير على المعلومات والوثائق الرسمية التي حصل عليها، أو التي هي في حوزته بحكم وظيفته أو عمله. فهو مرتبط بواجب كتمان السر المهني<sup>(١٨)</sup>، خدمة للمصلحة العامة والجمهور المتعاملين مع المرفق العام على حد سواء. ولكن، يخطئ من يظن بأن هذا الحظر مطلق.

ثالثاً: المحافظة على أسرار العمل الوظيفي في مصر: وقد نصّت المادة ٧٧ (الفقرة ٨) من قانون الخدمة المدنية للدولة صراحةً على هذا الالتزام، إذ حظرت على الموظف العام "الإفصاح عن الأمور التي اطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بمقتضى تعليمات تقتضي ذلك، مع العلم أن هذا الالتزام يبقى سارياً حتى بعد ترك الموظف الخدمة"، كما حرصت القوانين الخاصة ببعض فئات الموظفين على النص صراحةً على هذا الالتزام مثل قانون تنظيم القضاء الذي يقضي بأنه لا يجوز للقضاة إفشاء سر المداورات (أي المداكرة). (المادة ٧٦ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٥). وقانون القوات المسلحة، الذي يحظر على الضابط أن يفضي بمعلومات أو إيضاحات عن المسائل التي ينبغي أن تظل سرية بطبيعتها، أو بمقتضى تعليمات خاصة، ويظل الالتزام بالكتمان قائماً ولو بعد انتهاء خدمة الضابط (المادة ١٠٤ من القانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٥٩).

## المبحث الثاني: الواجبات المفروضة على الموظف خارج نطاق عمله الوظيفي

بعد أن قمنا في المبحث الأول بدراسة أهم واجبات الموظف الداخلة في لب نطاق عمله الوظيفي الإيجابي، ونظراً لأهمية الوظيفة العامة ومكانتها في تسيير المرافق العامة في الدولة وللدور المميز للموظفين العموميين في تسيير أعمال الوظيفة العامة فقد فرضت التشريعات المختلفة موجبات على الموظف العام خارج إطار عمله الوظيفي ولذا اقتضت الدراسة أن ندرس النوع الآخر من الواجبات المفروضة على الموظف العام أيضاً والتي فرض عليه التشريع أو الاجتهاد الإلتزام بها حتى خارج نطاق عمله الوظيفي.

**المطلب الأول: واجب المحافظة على شرف وكرامة الوظيفة وواجب التفرغ لها**

إذا كان الموظف يتمتع مبدئياً بحرية تامة في حياته الخاصة كمواطن عادي، إلا أنه لا يجوز أن تصل هذه الحرية في أي حال إلى حد ارتكاب ما من شأنه أن يمس كرامته وشرفه ويمس بالتالي كرامة الوظيفة وشرفها. وكبلا لا يقوم الموظف بما يمس كرامة الوظيفة وكرامته يترتب عليه قيامه بمهام وظيفته، وعلى أكمل وجه وأن يتفرغ لها بشكل كامل فيحجم عن القيام بأي عمل مأجور آخر إلا ضمن شروط وحدود معينة يفرضها القانون والنظام<sup>(١٩)</sup>.

**الفرع الأول: واجب المحافظة على شرف وكرامة الوظيفة** حرصت التشريعات على عدم حصر مسؤولية الموظف في التقصير في أداء واجباته الوظيفية، بل امتدت لتشمل سلوكه وأفعاله في الحياة الخاصة والعامة، مانعةً أي شيء قد يُمسّ بشرف وكرامة الوظيفة العامة، ويهدف المشرع من هذه المحظورات إلى حماية الموظفين من مواطن الشبهة والشك وهذه المحظورات مجرد أمثلة وليست شاملة، فقد تؤثر التصرفات الخاصة التي يقوم بها الموظف على كرامة الوظيفة ورفعتها، فعليه أن يتجنب كل ما من شأنه المس بكرامة الوظيفة واعتبار الناس لها.

**أولاً: واجب المحافظة على شرف وقدسية الوظيفة العامة:** ينبغي على الموظف المحافظة على شرف الوظيفة وكرامتها في حياته اليومية وفي سلوكه الاجتماعي في أي وقت، وعدم استغلال نفوذها، للحصول على منافع أو مكاسب شخصية غير مشروعة. فمسؤولية الموظف الحكومي لا تقتصر على الأخطاء والمخالفات التي تقع منه أثناء تأدية أعمال وظيفته، بل أنه قد يسأل كذلك تأديباً عما يصدر منه خارج نطاق عمله الوظيفي إذا كان من شأنها الخروج على واجبات الوظيفة والمساس بها.

١- **في العراق:** يُلزم قانون تأديب موظفي القطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، وتعديلاته، الموظفين بالحفاظ على هيبة الوظيفة العامة، وتجنب كل ما من شأنه المساس بالاحترام الواجب لها، سواءً أثناء تأدية واجباتهم أو خارج أوقات العمل الرسمي، كما يُلزمهم بالامتناع عن استغلال وظائفهم لتحقيق منفعة أو مصلحة شخصية لأنفسهم أو لغيرهم<sup>(٢٠)</sup>، كما أقر مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين) مسؤولية الموظف لتجاوزه على المراجعين واسماعهم كلمات نابية، إذ أن التصرف يعتبر إخلالاً بواجبه في الحفاظ على كرامة الوظيفة وشرف المهنة<sup>(٢١)</sup>.

٢- **في لبنان:** يوجب نظام الموظفين اللبناني (المادة ١٥ - ١٥ - ١١٢/٥٩) على الموظف الامتناع عن التماس أو قبول توصية ما، أو التماس أو قبول هدايا أو إكراميات أو منحاً من أي نوع كانت، بسبب الوظيفة التي يشغلها، سواء كان ذلك بطريقة مباشرة أو بالواسطة أي بطريقة غير مباشرة كما حظرت عليه الفقرة ٦ من المادة ذاتها "أن يقوم بأي عمل مأجور يحط من كرامة الوظيفة أو يكون له علاقة بها".

٣- **في فرنسا ومصر:** كما تتضمن التشريعات الأخرى في فرنسا ومصر نصوصاً مماثلة هدفها تأمين الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة وحيادها في أي وقت، وفي سلوك الموظف العام أثناء العمل وخارجه. فكما أنه على الموظف أن يلتزم بواجباته داخل الوظيفة، وكذلك يتوجب عليه أن يحافظ خارجها وفي جميع الأوقات على شرف انتمائه إليها بسلوكه الحسن وتجنب كل مسلك شائن من شأنه الإخلال بكرامتها وحسن سمعتها. ولئن كان الموظف يتمتع، من حيث المبدأ، بحريته التامة في حياته الخاصة، إلا أنه لا يجوز أن تذهب به هذه الحرية في أي حال، إلى حد الفضيحة وارتكاب ما من شأنه أن يمس كرامته وشرفه ويمس بالتالي كرامة الوظيفة وشرفها. هذا ما ذهب إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية.

**ثانياً: عدم استغلال الموظف العام نفوذ وظيفته:**

يترتب على الموظف عدم استغلال سلطته لأنه يؤدي إلى زعزعة ثقة المجتمع الذين من شأنه أن يحط من كرامة وسمعة الوظيفة وقد أجمعت التشريعات الوظيفية المختلفة، وفي طليعتها التشريع اللبناني على تحريم مثل هذا التصرف وإن اختلفت في الصيغة أو الشكل أحياناً، إلا أن المضمون والمعنى المقصود واحد، وهو يصب في كل الحالات، في خانة حماية شرف وكرامة الوظيفة العامة ومن يتولونها<sup>(٢٢)</sup>.

ومن الأمثلة على استغلال نفوذ الوظيفة:

- ١- استغلال الموظف لسلطته الوظيفية بقصد تحقيق مصالح مادية أو مالية أو معنوية له أو لأحد أقاربه وذويه.
  - ٢- توكي وقبول الرشوة في حقل الصفقات العمومية المتعلقة بالأشغال واللوازم والخدمات.
  - ٣- قيام المحاسب العام بحجز رواتب أو أجور الموظفين أو تأخير دفعها لهم بقصد الحصول على مكاسب مالية شخصية منها... الخ.
- وأجمعت قوانين العقوبات أيضاً على إدانة وتحريم فعل الموظف العام في المس بشرف أو كرامة الوظيفة أو في استغلال نفوذها بقصد الرشوة أو الحصول على مكاسب مادية أو مالية - من ذلك مثلاً.

**الفرع الثاني: التفرغ لأداء العمل الوظيفي** إن التفرغ للوظيفة العامة تعني أن يخصص الموظف كل جهده ووقته للوظيفة التي عين فيها باعتبارها مهنته الدائمة<sup>(٢٣)</sup>. والهدف الأساسي من الزامه بهذا التفرغ وعدم الجمع بين الوظيفة العامة وغيرها من الوظائف في القطاعين العام والخاص، هو تأمين مصلحة المرفق العام من خلال تأمين حسن أداء الموظف لعمله، من جهة، وتوفير جو وقدرة من الاستقلالية له في الوظيفة، فلا يرتبط بأي صلة أو علاقة مع

تجار أو صناعيين أو أصحاب مشاريع خاصة في القطاع الخاص. مما قد يسيء إلى هذه الحيدة والاستقلالية، من جهة أخرى. وقد أجمعت التشريعات على تحريم الجمع بين الوظيفة العامة وغيرها من الوظائف من حيث المبدأ واستثنت بعض الحالات التي سندرسها تباعاً:

**أولاً: تحريم الجمع في مصر:** لقد تنبه القضاء الإداري المصري - إلى أهمية هذا المبدأ، حيث كرسته المحكمة الإدارية العليا، بوضوح، في العديد من الأحكام الصادرة عقب إنشائها مباشرة. وعلى سبيل المثال، ذهبت هذه المحكمة - في حكمها الصادر في ١٩٥٩/١/٣١ - إلى أن "الأصل أن يكرس الموظف كامل وقته لأداء واجبات وظيفته، أي أن ينقطع لها، سواء في وقت العمل الرسمي أو في غير الوقت المعين له، فلا يقوم في وقت فراغه بأي عمل بأجر".

**ثانياً: تحريم الجمع في فرنسا:** لقد قضى قانون ١٩٨٣/٧/١٣ (حقوق وواجبات الموظفين) في المادة ٢٥ منه، بالزام الموظفين بتكريس كل نشاطهم المهني للمهام الوظيفية الموكلة إليهم. وفي ضوء هذه الأحكام وبنيتها، يكون التشريع الفرنسي قد فرض عدم التفريط بنشاطات وأوقات الموظف في أي عمل آخر غير الوظيفة، الأمر الذي يعني بالتأكيد تحريم أي جمع بينها وبين أي عمل مأجور آخر. وهذا ما كرسه أصلاً، ومن ناحية ثانية، المشتري الفرنسي بمقتضى مرسوم اشتراعي صادر بتاريخ ١٩٣٦/١٠/٢٩ بل إنه يعتبر النظام الأساسي لعدم الجمع، وما قانون ١٩٨٣/٧/١٣ السالف ذكره سوى مكمل ومنم له.

### **المطلب الثاني: واجب الولاء السياسي**

في ضوء الموجبات المتعددة الجوانب التي مرت معناه الملقاة على عاتق الموظف العام والمطلوبة منه دون تردد، تبرز علامة استهتام كبيرة حول مدى الحرية التي يمكن أن يتحرك الموظف من خلالها ليعبر عن آرائه الشخصية ويعتقد المذهب الفكري أو الإيديولوجي الذي يختاره لنفسه، ومدى تمتعه بحرية التفكير من الناحية السياسية. باعتبار الموظف أداة التنفيذ لدى السلطة العامة التي، بعد أن ترسم سياستها وتصدر قراراتها، يقوم هو، في مجال اختصاصه، بوضعها موضع التنفيذ.

**الفرع الأول: واجب الولاء للوطن** إن واجب الولاء للأمة أو للوطن هو رابط الوفاء والطاعة المطلقة الذي يمكن أن يوجد بين العامل العمومي والدولة، أنه شكل من أرقى أشكال الولاء السياسي باعتباره تعبير عن الوفاء للمثل التي تقوم عليها الدولة ومؤسساتها. ونظامها الدستوري وهو ما تتطلبه الوظيفة العامة وتضمن الدولة بذلك تسييراً منتظماً ومضطرباً لمرافقها العامة لملاحقة التطورات الاقتصادية والعلمية والاجتماعية والسياسية التي يشهدها عالم اليوم. وفي الواقع، إذا كان الموظف في الأنظمة الدكتاتورية - وحتى أيضاً في الأنظمة السلطوية - لا يتمتع بحرية وحياد وهو محكوم بالخضوع والطاعة للدولة وحزبها وعقيدتها السياسية، فإن القاعدة في الأنظمة الديمقراطية هي حرية الرأي والتعبير التي يتمتع بها المواطنون جميعاً موظفون كانوا أم غير موظفين<sup>(٢٤)</sup>. إلا أن مستلزمات العمل الوظيفي تفرض على الموظفون - بموجب النصوص القانونية والتنظيمية التي ترعى أوضاعهم - قيوداً وضوابط تتعلق بحقوقهم وحررياتهم، ومنها تحديداً الحقوق والحرريات ذات الطابع السياسي، فهم يرتبطون بواجب الخدمة في الوظيفة العامة تحت إشراف ورقابة الدولة والسلطة السياسية الحاكمة، وبالتالي يقع عليهم التزام الولاء للوطن والأمة والدولة كمجتمع شامل تحت طائلة الملاحقة المسلكية أو المساءلة الجزائية عند الاقتضاء، وفي الحالات التي ينص عليها القانون. ولا شك أن الولاء للوطن أو للأمة ترتبط بقيم الحياة المرتبطة بالمجتمع ولا تخضع إلى المشيئات الفردية، بل إلى الأحوال القائمة في المجتمع من دين وسياسة واقتصاد وما سوى ذلك من العوامل<sup>(٢٥)</sup> فمن قيم هذه العوامل تنبثق قيم الولاء للوطن ويسير المجتمع على هديها وتتجذر مفعول القيم في قواعد سلوكية وترسخ في قواعد دستورية وقانونية لها صفة الإلزام بحيث لا تستطيع أية سلطة الانقلاب عليها أو انتهاكها، والأمر ينسحب على الموظف الذي يجب أن يعلم أن قيم الولاء للوطن هي خشية الخلاص لإستمرارية حياة المجتمع الذي نعيش فيه.

**أولاً: قيد الولاء للوطن المفروض على حرية الرأي:** في الولايات المتحدة الأميركية يفرض على الموظفين أن يقسموا يمين الولاء للدستور مع التركيز على أنهم لا يجوز لهم بالمطلق أن يعتقدوا المبادئ الشيوعية. باعتبار أن هذه المبادئ تخالف واجب الولاء للأمة وللوطن. وكذلك في ألمانيا الاتحادية قبل توحيد الإلمانييتين، وهولندا وسويسرا، حيث جرى في وقت ما تطهير الوظيفة العامة من العناصر التي كانت تعتبرها هذه الدول مصدر خطر على نظامها الدستوري، نظراً لتطرف هذه العناصر سواء باعتناق الشيوعية أو الفاشية لا فرق.

**ثانياً: قيد الولاء للوطن المفروض على حرية التعبير:** يكون الموظفون والعاملون في القطاع العام في فرنسا، أحراراً في المشاركة كلياً في النشاط السياسي في البلاد، سواء كانوا موالين أو معارضين للحكومة القائمة أو للنظام الدستوري المعتمد. غير أنه، ودائماً بحسب القانون والإجتهد الفرنسيين، لهذه الحرية قيد هو واجب الموظف في الولاء للأمة بمقتضى هذا القيد، لا يجوز للموظف الفرنسي أن يستغل مساحة الحرية الممنوحة له في الدستور والقانون، لكي يتخذ موقفاً سياسياً عدائياً تجاه وطنه.

**الفرع الثاني: واجب الولاء للأنظمة الحاكمة** إن الولاء لنظام الحكم يعني أنه لا يجوز للموظف العام (أو لأي عامل في القطاع العام) أن يقوم بأي عمل أو نشاط من شأنه النيل من سمعة الدولة وهيبته. ومثل هذا الحظر لا قيمة له إلا في الدول ذات النظام الديمقراطي الحر التي يتمتع مواطنوها بحرية التعبير عن الرأي ويملكون بالتالي الحق بانتقاد نظام الحكم القائم وبالتحرك لتغييره بالطرق المشروعة قولاً وكتابة وبكافة الوسائل المتوفرة قانوناً. أما في الدول التوتاليتارية أو الدكتاتورية، فإن هذا الحظر يفقد قيمته ويصبح دون موضوع، لأن حرية الرأي تكون مفقودة كلياً، بالنسبة إلى المواطنين عامة، وإلى الموظفين بصورة خاصة، ومن باب أولى. ذلك أنه في الدول ذات الأنظمة الدكتاتورية أو ذات الحزب الواحد "الحاكم"، لا حرية ولا حياد للموظف، وهو بالتالي محكوم بواجب "الطاعة العمياء" للدولة أو لحزبها، وبواجب الإلتزام بفلسفتها وعقيدتها السياسية والإيديولوجية، فقط لا غير، تحت طائلة فقدان وظيفته ومورد رزقه وعيشه على أقل تقدير. أما في الدول الديمقراطية، فإن القاعدة هي حرية التعبير عن الرأي للمواطنين، موظفين كانوا أن عادييين، ولكن مع بعض القيود الإستثنائية للموظفين يفعل ارتباطهم بواجب الخدمة العامة في المرفق الوظيفي العام تحت اشراف ورقابة الدولة والسلطة القابضة على الحكم فيها. ولذا، واستثناء من القاعدة المشار إليها، يمكن للدولة، على حد تعبير مجلس شورى الدولة الفرنسي، أن تلزم الموظف بالامتثال عن أي عمل قد يقود إلى الشك، ليس فقط في حياده أو عدم انحيازه، بل وأيضاً في ولائه للمؤسسات الرسمية بما في ذلك مدى التزامه بأوامر وتوجيهات وتعليمات السلطة القابضة على الحكم في البلاد ولكن نوعية هذه القيود والإلتزامات وحدودها، تختلف بين دولة وأخرى، ومن وظيفة إلى أخرى، وحتى من زمن إلى آخر.

## الذاتمة

الوظيفة العامة تكليفٌ للقائمين عليها، غايته خدمة المواطنين بما فيه المصلحة العامة. ووفق هذا المبدأ العام، يجب على الموظف العام أن يضع نفسه في خدمة المصلحة العامة، وعليه - معتبراً ذلك واجباً عليه لا منةً أو فضلاً منه - تلبية احتياجات الجمهور، وتلبية طلباتهم المشروعة، وتحقيق رغباتهم - دون مخالفة القوانين والأنظمة - ودون ابتزاز المتعاملين مع الإدارة، وفي ظروف لا تمس كرامتهم أو تمسها. وفي مقابل الحقوق والمزايا التي يتمتع بها الموظف العام، عليه واجباتٌ يلتزم بها.

## نتائج البحث:

- يخضع الموظف العام أثناء أداء العمل المنوط به إلى مجموعة من الواجبات التي يتحتم عليه القيام بها على أكمل وجه سواء الواجبات المرتبطة بالوظيفة العامة أي الواجبات الوظيفية أو الواجبات خارج الوظيفة وهذه الواجبات من الكثرة يصعب حصرها وتحديدها بدقة ولذا اكتفت التشريعات بتعدادها.

- إن الموجبات التي يخضع لها الموظفون تحكمها الأنظمة والقوانين لا يمكن للإدارة تجاهلها وأن النظام التأديبي المسلكي المقرر في قوانين وأنظمة الوظيفة العامة، يهدف، من جهة، إلى تأمين احترام الموظفين لمجمل واجباتهم، سواء كانت هذه الأخيرة نابعة من الحدود المفروضة على حقوقهم، أم كانت مفروضة بشكل أساسي ومباشر بمقتضى النصوص.

## توصيات البحث:

- العمل على توحيد واجبات العمل والعقوبات التي قد تُفرض عليها، كما هو الحال في المجال الجنائي، وأن تُسهم المراحل التدريجية لهذا التوحيد في تحقيق هدفه وتلافي السلبيات التي قد تُحيط به كمرحلة أولى، يُمكن العمل على توحيد أهم واجبات العمل وأكثرها ارتباطاً بالمنشأة، أو توحيد المخالفات بعقوبات - ولكي يكون التحقيق الإداري مثمراً يجب على الجهات الإدارية أن تستخدم موظفين ذوي كفاءة عالية في التحقيق، وألا تعتمد على السطحية والمباشرة سواء في الأسئلة المطروحة أو في الإجراءات المتبعة، لأن تحسين العمل الفعلي في الجهات الإدارية سيجعل التحقيق الإداري محل إدانة للقضاء ودليلاً يساعده في الوصول إلى الحقيقة.

## قائمة المراجع:

- سليمان محمد الطماوي، الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، دار الفكر الجامعي، مصر، ٢٠١٧.
- مازن ليلو راضي، الوسيط في القانون الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠١٣.
- يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، الجزء السادس.
- شوري لبنان، ٢٠ تشرين الثاني ١٩٦٩، أبو زيد، م | ١٩٧٠.
- شوري فرنسا، ٣١ آذار ١٩٨٩، "تيسو Mlle Nelly Tissot"، مراجعة رقم ٦١ ٦٥٠٦١.
- المحكمة الإدارية العليا في مصر، ٢٨ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٦٨، مجموعة أحكامها، السنة التاسعة.
- فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأول.
- شوري لبنان، ١١ كانون الأول ١٩٥٩، توما الخوري، م | ١٩٦٠.

- شوري لبنان، ١٧ آيار ١٩٧١، مرتضى، م إ ١٩٧١.
- شوري فرنسا، ٩ شباط ١٩٤٩، "مناش Dlle Manach"، مجموعة.
- شوري فرنسا، ٢٣ شباط ١٩٦٨، "لوگران Legrand" مجموعة.
- المحكمة الإدارية العليا في مصر، ٣ كانون الثاني (يناير) ١٩٦٥، السنة العاشرة.
- حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨.
- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
- قرار مجلس الانضباط العام رقم ١١٠ في ١٩/٦/١٩٧٦، مجلة العدالة، ع ٢، س ٢، ١٩٧٦.
- عمار عباس الحسيني، أصول التحقيق الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦.
- شوري فرنسا، ٢٥ كانون الثاني ١٩٣٥، "دوفرانس Defrance"، مجموعة.
- شوري فرنسا، ٣ آذار ١٩٥٠، "جاميه Dlle Jamet".

- (١) سليمان محمد الطماوي، الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، دار الفكر الجامعي، مصر، ٢٠١٧، ص ١٦٣. ص ١٦٣.
- (٢) مازن ليلو راضي، الوسيط في القانون الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠١٣، ص ١٨٥.
- (٣) يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، الجزء السادس، مرجع سابق، ص ٢٠.
- (٤) مازن ليلو راضي، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٦.
- (٥) شوري لبنان، ٢٠ تشرين الثاني ١٩٦٩، أبو زيد، م إ ١٩٧٠، ص ٥٧.
- (٦) شوري فرنسا، ٣١ آذار ١٩٨٩، "تيسو Mlle Nelly Tissot"، مراجعة رقم ٦٥٠٦١.
- (٧) يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، الجزء السادس، مرجع سابق، ص ١٢.
- (٨) المحكمة الإدارية العليا في مصر، ٢٨ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٦٨، مجموعة أحكامها، السنة التاسعة، ص ٣٠١.
- (٩) فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ٣٤٧.
- (١٠) مازن ليلو راضي، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٨.
- (١١) شوري لبنان، ١١ كانون الأول ١٩٥٩، توما الخوري، م إ ١٩٦٠، ص ٧٠.
- (١٢) شوري لبنان، ١٧ آيار ١٩٧١، مرتضى، م إ ١٩٧١، ص ١٥١.
- (١٣) شوري فرنسا، ٩ شباط ١٩٤٩، "مناش Dlle Manach"، مجموعة، ص ٤٦.
- (١٤) شوري فرنسا، ٢٣ شباط ١٩٦٨، "لوگران Legrand" مجموعة، ص ٩٩٠.
- (١٥) المحكمة الإدارية العليا في مصر، ٣ كانون الثاني (يناير) ١٩٦٥، السنة العاشرة، ص ٣٠٢.
- (١٦) يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، الجزء السادس، مرجع سابق، ص ٦٦.
- (١٧) مازن ليلو راضي، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٩.
- (١٨) حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٧٦٥.
- (١٩) حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥١٠.
- (٢٠) المادة (٨/٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (٢١) قرار مجلس الانضباط العام رقم ١١٠ في ١٩/٦/١٩٧٦، مجلة العدالة، ع ٢، س ٢، ١٩٧٦، ص ٥٢٥.
- (٢٢) عمار عباس الحسيني، أصول التحقيق الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦، ص ٩.
- (٢٣) فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ٣٤٦.
- (٢٤) عمار عباس الحسيني، أصول التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص ٩.
- (٢٥) شوري فرنسا، ٢٥ كانون الثاني ١٩٣٥، "دوفرانس Defrance"، مجموعة، ص ١٠٥.