

المسؤولية الجزائية للموظف العام عن الجرائم المرتكبة تنفيذاً لأوامر رئيسه

" دراسة مقارنة بين التشريع الأردني والعراقي "

**The Criminal Responsibility of the Employee for the public
Crimes Committed Pursuant to the Orders of his Boss
"A Comparative Study in the Jordanian and Iraqi
legislation"**

إعداد

زه وه ند نوزاد هادي

إشراف

الدكتور أحمد اللوزي

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على شهادة الماجستير

في القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

آب/2017

تفويض

أنا الطالب زه وه ند نوزاد هادي أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقياً وإلكترونياً المعنونة بـ "المسؤولية الجزائية للموظف العام عن الجرائم المرتكبة تنفيذاً لأوامر رئيسه" دراسة مقارنة بين التشريع الأردني والعراقي" للمكتبات الجامعية أو المؤسسات أو الهيئات أو الاشخاص المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: زه وه ند نوزاد هادي

التاريخ: 2017/ 9/ 10

 التوقيع

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها " المسؤولية الجزائية للموظف العام عن الجرائم المرتكبة تنفيذاً

لأوامر رئيسه " دراسة مقارنة بين التشريع الأردني والعراقي "

وأجيزت بتاريخ: 2017/8/22

أعضاء لجنة المناقشة

التوقيع	الصفة	الاسم
	مشرفاً و رئيساً	د. أحمد محمد اللوزي
	عضواً داخلياً	د. أيمن يوسف الرفوع
	عضواً خارجياً	د. أكرم طراد الفايز

شكر وتقدير

الحمد والشكر كله لله الواحد الأحد الذي تتم به النعم، المتفرد في عيائه سبحانه وتعالى الذي هيا لنا قامات وهامات شامخة تمثل منارات علم تضيء الدرب، فالفضل كل الفضل لله جلّ جلاله الذي هيا لي كافة السبل وشدّ من أزرني ووهبني الصبر والجلد والإصرار على مواصلة المشوار حتى النهاية .

يطيب لي وبعد شكر الله عزّ وجلّ وبكل الفخر والاعتزاز أن أتوجه بأسمى آيات الشكر والعرفان إلى أستاذنا الكبير الدكتور أحمد اللوزي الذي تواضع بتفضله بقبول الإشراف على هذه الرسالة والذي بدوره ما توانى ولا تثنى عن تقديم التوجيه السديد، فقد أغدق عليّ من علمه الغزير الشيء الكثير الذي كان له أعظم الأثر في إخراج هذا الجهد العلمي إلى حيز الوجود فله مني خالص الشكر والتقدير والاحترام .

والشكر موصول ما انقطع للأساتذة الكرام أعضاء لجنة المناقشة إذ يطيب لي أن أتقدم بخالص شكري وامتناني لهم لتفضلهم وتكرمهم بقبول مناقشة هذه الرسالة لما في ذلك إضافة نوعية للرسالة وتشريف كبير لي . .

والله ولي التوفيق

الاهداء

(أهدي جهدي وعملي هذا الى والدي العزيز ووالدتي وإلى رئيس

أقليم كردستان السيد (مسعود البرزاني) وإلى عمي الغالي السيد

(بارزان هادي قصاب) وإلى شعب كردستان الجريح الذي ضحى من

اجل العيش والسلام وإلى جميع شهداء البيشمركة الأبطال)

قائمة المحتويات

الصفحة	الموضوع
أ	العنوان
ب	التفويض
ج	قرار لجنة المناقشة
د	شكر وتقدير
هـ	الإهداء
و	قائمة المحتويات
ط	الملخص باللغة العربية
ك	الملخص باللغة الإنجليزية
	الفصل الأول: مقدمة عامة: خلفية الدراسة وأهميتها
1	أولاً: تمهيد
2	ثانياً: مشكلة الدراسة وأسئلتها
3	ثالثاً: أهداف الدراسة
3	رابعاً: أهمية الدراسة
4	خامساً: حدود الدراسة
4	سادساً: محددات الدراسة
4	سابعاً: مصطلحات الدراسة
6	ثامناً: الدراسات السابقة
7	تاسعاً: منهجية الدراسة
	الفصل الثاني: الوظيفة العامة
9	المبحث الأول: مفهوم الوظيفة العامة
13	المبحث الثاني: ماهية الموظف العام
13	المطلب الأول: تعريف الموظف العام
16	المطلب الثاني: الموظف العام وعلاقته في الإدارة

الصفحة	الموضوع
21	المبحث الثالث: واجبات الموظف العام
21	المطلب الأول: الواجبات الإيجابية والسلبية للموظف العام
28	المطلب الثاني: المخالفة التأديبية للموظف العام
	الفصل الثالث: إطار الطاعة الرئاسية في العمل في الوظيفة العامة
34	المبحث الأول: نطاق الطاعة وحدودها
34	المطلب الأول: نطاق واجب الطاعة
35	الفرع الأول: أشخاص الطاعة
46	الفرع الثاني: محتوى واجب الطاعة
52	المطلب الثاني: حدود واجب الطاعة
52	الفرع الأول: الحدود المستمدة من طبيعة النظام الإداري
55	الفرع الثاني: الحدود المستمدة من طبيعة اختصاص المرؤوس
60	الفرع الثالث: الحدود المستمدة من طبيعة الوظيفة العامة
65	المبحث الثاني: الأمر الرئاسي
67	المطلب الأول: الأمر: أنواعه وشروطه
67	الفرع الأول: أنواع الأوامر الرئاسية
72	الفرع الثاني: شروط الأمر محل الطاعة
77	المطلب الثاني: مشروعية الأمر الرئاسي
78	الفرع الأول: مفهوم المشروعية
79	الفرع الثاني: الأمر غير المشروع
83	الفرع الثالث: واجب المرؤوس حيال الأمر الغير مشروع
	الفصل الرابع: جريمة الإخلال بالطاعة والمسؤولية الجزائية
88	المبحث الأول: أسباب التبرير
88	المطلب الأول: ماهية أسباب التبرير
90	الفرع الأول: تقسيم وأثار أسباب التبرير
91	الفرع الثاني: تمييز أسباب التبرير (الاباحة)
93	المطلب الثاني: الجريمة التأديبية

الصفحة	الموضوع
93	الفرع الأول: ماهية الجريمة التأديبية
95	الفرع الثاني: أركان الجريمة التأديبية
100	المبحث الثاني: إعفاء الموظف المطيع من المسؤولية
100	المطلب الأول: الإخلال بواجب الطاعة للموظف
100	الفرع الأول: تعريف الطاعة
102	الفرع الثاني: شروط الطاعة
104	المطلب الثاني: ماهية المسؤولية
106	المطلب الثالث: اعفاء الموظف من المسؤولية
106	الفرع الأول: الاعفاء من المسؤولية التأديبية
109	الفرع الثاني: الإعفاء من المسؤولية الجزائية
112	الفرع الثالث: الاعفاء من المسؤولية المدنية
	الفصل الخامس: الخاتمة
114	الخاتمة
114	النتائج
117	التوصيات
118	قائمة المراجع

المسؤولية الجزائية للموظف العام عن الجرائم المرتكبة تنفيذاً لأوامر رئيسه " دراسة مقارنة بين التشريع الأردني والعراقي "

إعداد:

زه وه ند نوزاد هادي

إشراف:

الدكتور أحمد اللوزي

الملخص

سعت هذه الدراسة إلى بيان حدود مسؤولية الموظف العام الجزائية عن أعماله الصادرة تنفيذاً لأوامر رئيسه الإداري، إضافة إلى بيان المصادر والعوامل التي تشكل الأساس القانوني لإلزام الموظف بطاعة أوامر رئيسه الإداري، وبيان طبيعة الأوامر التي يجب على الموظف تنفيذها كي لا يتحمل مسؤولية جزائية عليها، وذلك وفقاً للتشريعات الدولية والعربية في هذا المجال. حيث اتبعت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي من خلال بيان وشرح النصوص المتعلقة بالموضوع وأحكام القضاء وتحليل وبيان وجهات النظر المختلفة، والمنهج المقارن من خلال المقارنة بين القانون العراقي والأردني مع الإشارة إلى القوانين الأخرى حيثما تطلبت ضرورات البحث ذلك.

وقد توصلت الدراسة إلى عدة نتائج من أبرزها، أن طاعة القانون والرؤساء وتنفيذ أوامره يعتبر من أبرز واجبات الوظيفة العامة، وهو يقضي بموجب امتثال الموظف المرؤوس بأي الأوامر التي تصدر عن السلطة الرئاسية في شكل تعليمات أو توجيهات أو كتب دورية أو قرارات إدارية، والتي حددها نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2017. كما أن الأوامر التي يوجهها الرؤساء إلى مرؤوسيه، لا ترتب نفس الأثر القانوني للقرار الإداري، ولا يتعدى أثرها أن يكون إلزاماً، من رئيس إلى مرؤوس، ويجب أن يخضع جميع الموظفين في كافة المستويات الإدارية لمبدأ المشروعية،

وعلى هذا الأساس، يجب أن تكون الأوامر الصادرة عن الرئيس إلى موظفيه مشروعة وموافقة للقانون.

وقد أوصت الدراسة بضرورة تحفيز الموظفين المتميزين، وفقاً لمعياري إطاعة الأوامر، وتنفيذ المهام بكفاءة، بحيث يشعر الموظف بأنه محل إهتمام لدى الإدارة العليا، وليس وضعه في موضع المراقبة الدائمة، لايقاع عقوبة تأديبية بحقه، في حال ارتكابه للأخطاء، إضافة إلى متابعة الأنظمة والتعليمات الخاصة بالموظف والوظيفة العامة، ومراجعتها باستمرار، وتوفير البرامج التدريبية للموظفين بما يضمن التحسين المستمر والتطوير لمخرجات ونتائج الوظيفة العامة.

الكلمات المفتاحية: المسؤولية، المسؤولية الجزائية، الموظف العام، واجب الطاعة.

**The Criminal Responsibility of the Employee for the public Crimes
Committed Pursuant to the Orders of his Boss
"A Comparative Study in the Jordanian and Iraqi legislation"**

By:

Zawand Nawzad Hady

Supervisor:

Dr. Ahmad Allouzi

Abstract

This study aims at identifying limits of the public officer's criminal liability for his/her actions that were taken in fulfillment for his/her director's orders , as well as indicating sources and factors which forms the legal basis to compel the officer to obey to his/her director's orders. It also aims at identifying the nature of orders the officer must fulfillment, in order not to take criminal liability, in accordance with the Arab and International legislation in this respect. The study followed the descriptive analytical approach, through indicating and explaining the related subjects and jurisprudence, analyzing different views and comparative approach, by comparing Iraqi and Jordanian law, with reference to other laws when required.

The study concluded that obeying the law and directors and fulfilling their orders is considered one of the main duties of the public service. This indicates the compliance of the subordinate officer with any orders issued by the presidential authority, in the form of the instructions, directions, periodic books or administrative decisions identified by the Jordanian civil service system for 2013. In addition, the orders issued from directors to their subordinates do not have the same legal effect as the administrative decision, and its effect is limited to be an obligation from director to an oppressed subordinate. All officers at all administrative levels should be subject to the principle of legality. On this basis, orders issued from the directors to his/her officer must be legitimate and in accordance with law.

The study recommended that the stimulation of outstanding officers is necessary, based on the standards of obeying orders and efficiently fulfilling tasks, so that the senior management give the officers a great sense of their own importance, and don not put

them always under the microscope to impose disciplinary sanction, in case they make mistakes. The study also recommended the follow-up of instructions and regulations related to officer and public service, continuously revise them and provide the officers with training programs, in order to insure the continuous improvement and development of public service outputs and results.

Key words: liability, criminal liability, public officer, due obedience

الفصل الأول

خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: تمهيد:

يقوم التنظيم الإداري للوظيفة العامة على تدرج سلم هرمي. والسلم الإداري يبدأ بقاعدة عريضة من الموظفين ثم يبدأ بالصعود والتدرج وصولاً إلى قمة الهرم رئيس السلطة التنفيذية. فكل موظف له رئيس إداري يوجهه ويراقب أداءه ويصدر له الأوامر فيما يتعلق بأداء العمل الوظيفي وهكذا تسير المرافق العامة وبشدة بنيان الإدارة قوة ورصانة. وعلى الموظف واجب إطاعة أوامر رئيسه الإداري وتنفيذها. وهذا الواجب أقرته جميع التشريعات المتعلقة بشؤون الوظيفة العامة.

وبما أن الموظف مكلف وملزم قانوناً بتنفيذ أوامر رئيسه الإداري فيجب حمايته من الناحية القانونية وإلا سوف يتعطل سير المرافق العامة. لأن الموظف لا يستطيع التأكد من أن كل فعل يقوم به تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيس إداري عليه واجب طاعته هو موافق للقانون بشكل كامل وأن تنفيذه سوف لن يرتب عليه أي مسؤولية، وإن لم يوفر له القانون هذه الحماية والقناعة والاطمئنان فإنه قد يتردد في تنفيذ أوامر رئيسه ويدرسها ويتأكد من أن تنفيذه سوف لن يرتب عليه أية مسؤولية جنائية أو مدنية أو إدارية وبهذا فإن العمل الإداري سيتأثر سلباً وتتعطل مصالح الناس والمصلحة العامة بشكل عام ويختل سير المرافق العامة التي تقدم الخدمة لجمهور المواطنين.

ولهذه الاعتبارات فإن المشرع يضيف على الموظف حماية قانونية من المسؤولية الجنائية

إذا ارتكب فعل مجرم تنفيذاً لأمر من رئيس إداري تجب عليه طاعته.

ولكن هذه الحماية تختلف في حدودها ونطاقها من قانون إلى آخر ومن دولة إلى أخرى.

لذا سيتناول الباحث في هذه الدراسة نطاق المسؤولية الجزائية للموظف العام إذ ارتكب فعلاً

تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيس إداري تجب عليه طاعته وشكل هذا الفعل جريمة.

وما شروط الإعفاء من المسؤولية الجزائية في هذه الحالة؟ وماذا يترتب على الموظف أثناء

تنفيذه لأمر رئيسه الإداري الواجب طاعته في حيطة وانتباه؟ وماذا لو كان الأمر الصادر إليه من

رئيس يجب عليه طاعته مخالفاً للقانون؟ وما الحكم لو أن الموظف فهم الأمر فهماً خاطئاً وارتكب

جريمة اعتقاداً بأنه ينفذ أمراً صادراً إليه من رئيس تجب عليه طاعته؟.

ثانياً: مشكلة الدراسة وأسئلتها:

على الرغم من الحماية القانونية للموظف واعتبار تنفيذ الأوامر الرئاسية من أسباب الإباحة

فإن الموظف بشر قد يخطئ في فهم الأمر أو الواجب وقد يتجاوز ما هو مطلوب لتنفيذه فهل يسأل

جزائياً على الرغم من حمايته القانونية؟ لقد اختلفت التشريعات في هذا المجال وكذلك الفقه. لذا فإن

دراسة هذا الموضوع تتطلب بيان مواقف التشريعات المقارنة والفقه المقارن. وعليه تأتي هذه الدراسة

للإجابة عن التساؤلات التالية:

1- ما هو الأساس القانوني والعملي لإلزام الموظف بإطاعة أوامر رئيسه الإداري؟

2- ما طبيعة الأمر الذي يُلزم الموظف بإطاعته وتنفيذه؟

3- ما حدود واجب طاعة الموظف وأمر رئيسه؟

4- ما مدى المسؤولية الجنائية للموظف إذا شكل تنفيذه للأمر جريمة؟

5- بماذا يلتزم الموظف أثناء تنفيذ الأمر لإضفاء الحماية القانونية من المسؤولية الجنائية

عليه؟

ثالثاً: أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى:

1- بيان مدى مسؤولية الموظف العام الجزائرية في حالة تنفيذه لأمر صادر إليه من رئيس

إداري تجب عليه طاعته.

2- بيان المصادر والعوامل التي تشكل الأساس القانوني لإلزام الموظف بطاعة أوامر رئيسه

الإداري.

3- بيان مدى مسؤولية الموظف الجزائرية إذا شكل تنفيذه لأمر رئيسه الإداري جريمة.

4- بيان الحدود التي يجب على الموظف العام طاعة أوامر رئيسه الإداري فيها.

5- بيان العوامل التي توجد الحماية القانونية للموظف من المسؤولية الجنائية في حال التزامه

بها.

6- بيان طبيعة الأوامر التي يجب على الموظف تنفيذها كي لا يتحمل مسؤولية جزائية عليها.

رابعاً: أهمية الدراسة:

لما كان العمل الإداري يتطلب فرض واجب الطاعة على الموظف وتنفيذ أوامر رؤسائه

الذين يجب عليه طاعتهم فإن المصلحة العامة وسير المرافق العامة والعمل الإداري تتطلب توفير

غطاء وحماية قانونية له. وهذه الدراسة ستتناول أهمية هذه الحماية وحدودها.

خامساً: حدود الدراسة:

ستتناول الدراسة بيان واجب الطاعة ومدى ومسؤولية الموظف جزائياً إذا نفذ أمر من رئيس واجب عليه طاعته، وسوف تكون المحددات المكانية لهذه الدراسة في القانون الأردني والعراقي مع الاستئناس بالقانون المصري والفرنسي حيثما تطلبت ضرورات البحث ذلك.

سادساً: محددات الدراسة:

تتحدد هذه الدراسة بمدى المسؤولية الجزائية التي تقع على الموظف العام في حالة نفذ أمر صدر إليه من رئيس تجب عليه طاعته وشكل هذا الفعل جريمة.

سابعاً: مصطلحات الدراسة:

المسؤولية: هي تحمل الإنسان نتيجة عمله، فالإنسان يسأل عما يقع منه من مخالفة في أفعاله وتصرفاته سواء أكانت سلبية أم إيجابية⁽¹⁾.

المسؤولية الجزائية: هي الالتزام بتحمل الآثار القانونية المرتبة على توافر أركان الجريمة، وموضع هذا الالتزام فرض عقوبة، أو تدبير احترازي حددها المشرع الجزائي في حالة قيام مسؤولية أي شخص عن الجريمة⁽²⁾.

الموظف العام: الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة او بموازنة إحدى الدوائر والموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً⁽³⁾.

⁽¹⁾ سرور، أحمد فتحي (2001). الوسيط في شرح قانون العقوبات، القسم العام. دار النهضة العربية، القاهرة، ص 493.

⁽²⁾ سرور، أحمد فتحي (2001). مرجع سابق، ص 493.

⁽³⁾ كنعان، نواف (2002). القانون الإداري الكتاب الاول. دار الثقافة للنشر والتوزيع والدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، عمان، ط1.

الرئيس الإداري: وهو كل عضو يشغل وظيفة رئاسية في الإدارة مهما كان مستوى هذه الوظيفة أو مركزها في الهرم الإداري وتتكون الوظيفة الرئاسية من كل تجمع وظيفي مهما كان عدد أعضائها كل ما وجد شخصان أحدهما رئيس والآخر مرؤوس⁽¹⁾.

واجب الطاعة: تنفيذ الموظف لأمر رئيسه مادام متعلقاً بأعمال وظيفته حال إبلاغه به⁽²⁾.

(¹) عواضة، حسن محمد (1975). السلطة الرئاسية، بيروت، ص 30.

(²) سويلم، السيد مرسي (1989). أداء الواجب كسبب للإباحة، دراسة مقارنة. (بدون ناشر)، ص 77.

ثامناً: الدراسات السابقة:

ستتناول الدراسة حدود واجب الطاعة وعدم مسؤولية الموظف الجزائيّة إذا نفذ الأمر الصادر إليه من رئيس تجب عليه طاعته في الحدود اللازمة للتنفيذ.

وقد تناول الموضوع بعض الباحثين إلا أن هذه الدراسة تختلف عن تلك الدراسات وكما يأتي:

1- السيد مرسي سويلم، أداء الواجب كسبب للإباحة، دراسة مقارنة، 1989 دون دار نشر.

تناولت الدراسة انتفاء الركن الشرعي في فعل الموظف إذا كان الفعل يكون جريمة فيأتي سبب الإباحة ويخرج فعل الموظف من نطاق نص التجريم ويزيل الصفة غير المشروعة عن فعل الموظف الصادر تنفيذاً لأمر رئيسه ويرده إلى أصله من المشروعية.

وهذه الدراسة تختلف عن الدراسة السابقة بأنها ستركز على الحالات التي يمكن أن يسأل عنها الموظف جزائياً على الرغم من التزامه بأداء الواجب المكلف به، كما أن هذه الدراسة ستركز على العراق والأردن وموقف المشرع والقضاء والفقهاء في هذين البلدين إضافة إلى المقارنة مع مصدر قوتها.

2- عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، عالم الكتب، 1992،

ط.1.

تناول الباحث واجب طاعة الموظف سواء أكان مدنياً أم عسكرياً لأوامر رؤسائه ولكن دراسته ركزت أكثر شيء على القانون الإداري.

وتختلف هذه الدراسة عن دراسة الباحث المذكور في أعلاه في أنها تركز على الجانب الجزائي وشروط إعفاء الموظف منه وبخاصة في القانون العراقي بعد أن تمت محاكمة عدد كبير

من موظفي وقادة الجيش في النظام السياسي السابق وإدانتها عن أفعال ادعوا أنهم قاموا بها تنفيذاً لأوامر صدرت إليهم من رئيس تجب طاعته.

3- مازن ليلو راضي، طاعة الرؤساء وحدودها، دراسة مقارنة، دار قنديل، 2007.

تناولت الدراسة واجب الموظف بإطاعة أوامر رؤساء وحدود هذا الواجب وما يترتب على مخالفته وكل هذا في نطاق القانون الإداري حصراً. فلم يتناول الباحث مسؤولية الموظف الجزائية عن الأفعال التي يقوم بها تنفيذاً لأمر رئيسه، بل اقتصرت الدراسة على المسؤولية التأديبية وبهذا فإنها تختلف كثيراً عن هذه الدراسة.

تاسعاً: منهجية الدراسة

سوف يتبع الباحث المنهج الوصفي التحليلي من خلال بيان وشرح النصوص المتعلقة بالموضوع وأحكام القضاء وتحليل وبيان وجهات النظر حيثما يقتضي الأمر بالنسبة للنصوص القانونية والأحكام القضائية، والمنهج المقارن من خلال المقارنة بين القانون العراقي والأردني مع الإشارة إلى القوانين الأخرى حيثما تطلبت ضرورات البحث ذلك.

الفصل الثاني

الوظيفة العامة وماهية الموظف العام في التشريعين الأردني والعراقي

تلقى على عاتق الإدارة العامة في الدولة الحديثة مسؤوليات كبيرة من بينها توفير الخدمات الأساسية ووسائل الرفاهية للمواطنين، ولا يمكن أن تقوم الإدارة العامة بهذه المسؤوليات دون وجود جهاز وظيفي فعال مبني على أسس إدارية وقانونية سليمة، ذلك أن غياب أنظمة إدارية وقانونية منظمة للجهاز الوظيفي يخلق أوضاعاً وظيفية تتسم بالفوضى الأمر الذي يؤثر بالضرورة على قدرة السلطة العامة في تحقيق أهدافها وتنفيذ خططها.⁽¹⁾

ومن خلال هذا الفصل سوف نتطرق إلى التعريف بالوظيفة العامة والموظف العام في

التشريعين الأردني والعراقي من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: الوظيفة العامة.

المبحث الثاني: ماهية الموظف العام.

المبحث الثالث: واجبات الموظف العام.

⁽¹⁾ بشناق، باسم (2002)، الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة، سلسلة تقارير قانونية (31)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، ص7.

المبحث الأول

مفهوم الوظيفة العامة

تحتل الوظيفة العامة جانباً مهماً من الدراسات الخاصة بالقانون الإداري نظراً لما يشكله قطاع الموظفين من أهمية خاصة في الدولة الحديثة، تعد الوظيفة العامة من المواضيع الهامة في القانون الإداري كونها وسيلة من وسائل الإدارة العامة، والتي تباشر مهامها وأنشطتها بواسطة أشخاص طبيعيين يمثلونها ويعملون لحسابها. وقد نظمت مراكز هؤلاء الأشخاص القوانين والأنظمة المتعلقة بالوظيفة العامة، هذا وقد أعطت القوانين التي تنظم الوظيفة العامة أهمية كبيرة للموظف العام، والسبب في ذلك هو إن نجاح الإدارة في القيام بواجباتها إتجاه الجمهور يعتمد على كفاءة موظفيها وإحساسهم بالمسؤولية وضرورة تحقيق المصلحة العامة. فالموظف العام وكما هو معروف مسؤول عن أعماله من النواحي الجزائية والمدنية والإدارية كافة، فإذا أردنا معرفة مدى مشروعية الأعمال الصادرة منه لرجعنا إلى قانون العقوبات الذي يعمل بقاعدة (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)، أما ما يصدر عنه من أخطاء وظيفية فلا يحصرها النص القانوني المنظم للوظيفة العامة، وإنما يرجع أمرها إلى الهيئات المعنية التي تحدد الأعمال المخلة بواجبات الوظيفة العامة أو المخالفة للنظام العام تحت رقابة القضاء الإداري⁽¹⁾.

وعند البحث في المعنى اللغوي للشق الأول من هذا المصطلح، نجد إن الوظيفة ما يقدم من رزق أو طعام أو شراب، والوظيفُ لكل ذي أربع فوق الرسغ إلى الساق، والجمع: وظيفٌ ووظائفٌ، وقد وظيفت لها توظيفاً، ووظفت على الصبي كل يوم حفظ آيات من كتاب الله توظيفاً.

(1) عبود، ضياء، (2015)، أثر الحكم الجزائي في الوظيفة العامة في التشريع العراقي، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، السنة السابعة، ص357.

أما الشق الثاني من (العامة) فأصله عام أي خلاف الخاص. والعمم: العامة اسم للجميع؛ قال رؤبة: أنت ربيع الأقربين والعمم، ويقال: رجلٌ عُميٌّ ورجلٌ قصريٌّ فالعمي تعني العام، والقصري تعني الخاص، وقيل: رجلٌ مُعمٌ أي يعم الناس بخيره، وقال كراع: رجلٌ مُعمٌ يعم الناس بمعرفه أي يجمعهم، وعند جمع المعنى اللغوي لمصطلح (الوظيفة) ومصطلح (العامة) نجدها تعني ((ما يقدم في كل يوم للعامة من الناس من خير أو معروف))⁽¹⁾.

وفي الاصطلاح يختلف مفهوم الوظيفة العامة من دولة إلى أخرى ومن نظام سياسي إلى آخر، باختلاف الظروف السياسية والإدارية والتاريخية الخاصة بكل بلد، فهذا المصطلح وفق المفهوم الأوروبي كما أطلق عليه بعض الباحثين اسم "نظام الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة" فالوظيفة العامة وفق هذا النظام عمل مستقر وتخضع لنظام قانوني خاص متميز ومستقل عن القانون المنظم للوظيفة في القطاع الخاص، ومركز الموظف حسب هذا المفهوم هو مركز تنظيمي يخضع لمجموعة من القواعد القانونية، يكون للموظف بموجبه مجموعة من الحقوق وعليه مجموعة من الواجبات، وهذا يجعله في مركز قانوني مختلف عن المركز القانوني للمواطن بصفة عامة وهذا المفهوم يطبق في معظم الدول الأوروبية الغربية وبخاصة (فرنسا، إنجلترا، بلجيكا، ألمانيا، إيطاليا، إسبانيا، السويد، النرويج، اليابان) وكافة الدول العربية⁽²⁾.

ويطلق بعض الباحثين على المفهوم الأمريكي للوظيفة العامة اسم "نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة" ويطبق هذا النظام في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وسويسرا وفنلندا والدول الإشتراكية سابقاً، ولا يوجد للوظيفة العامة وفق هذا المفهوم نظام خاص يختلف عن الذي يحكم موظفي القطاع الخاص بل هي مهنة لا تكاد تختلف عن العمل في المشروعات الخاصة

(1) عبود، ضياء، (2015)، المرجع السابق، ص366.

(2) بشناق، باسم (2002)، المرجع السابق، ص10.

وليس للموظفين من الحقوق إلا ما يستمدونه من الدستور مباشرة وقوانين العمل، فالوظيفة عمل يشغل به الموظف مدة معينة، ولا تتمتع بصفة الدوام والاستقرار، ويرتبط عمل الموظف بالوظيفة نفسها فلا ينقل من وظيفة إلى أخرى ولا يرقى إلى غيرها ويؤدي إلغاء الوظيفة إلى خروج الموظف من الخدمة لهذا فإن الموظف في النظام الأمريكي أقل ثباتاً واستقراراً منه في النظام الأوروبي⁽¹⁾.

فهناك من عرفها بأنها (مجموعة الصلاحيات القانونية التي يمارسها الموظف لتحقيق المصلحة العامة لا الخاصة)، وهناك من قال بأنها (الوظائف التي تمارس تبعاً للتفويض الذي تمنحه السلطة العامة)، في حين عرفها البعض بأنها (الوظائف التي تخول صاحبها سلطة الأمر والنهي)، وعرفت أيضاً بأنها (كل وظيفة تخول صاحبها إشتراكاً أياً كان في إدارة السلطة العامة، وعرفت بأنها) (مركز قانوني يشغله الموظف وجد قبل ان يشغله هذا الأخير لذلك فإنها تستقل في وجودها بحقوقها وواجباتها عن يشغلها فتبقى قائمة ولو كانت شاغرة).

كما عرفت بأنها (مجموعة الأوضاع والأنظمة القانونية والفنية الخاصة بالموظفين العموميين، سواء تلك التي تتعلق بمستقبلهم الوظيفي وعلاقتهم بالإدارة، أو تلك التي تتصل بإدائهم لمهام الإدارة العامة بإحسان وفاعلية)، فالوظيفة العامة بالمعنى الأخير لن تنفصل عما يحيط بها من بيئة سياسية أو إقتصادية أو إجتماعية، الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى التأثير على الإداء الوظيفي للموظف العام، في حين لم نجد للقضاء العراقي حكماً تناول فيه تعريف الوظيفة العامة، إلا إن محاولات القضاء لم تستطع وضع تعريف جامع وشامل من شأنه إستيعاب كافة الوظائف العامة.⁽²⁾

(1) المرجع نفسه، ص 11.

(2) عبود، ضياء، (2015)، المرجع السابق، ص 367.

وقد بين نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 المقصود بالوظيفة العامة بموجب المادة الثانية من هذا النظام بأنها: مجموعة من المهام والواجبات التي تحددها جهة مختصة وتوكلها إلى الموظف للقيام بها بمقتضى أحكام هذا النظام، وأي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية وما يتعلق بتلك المهام من صلاحيات وما يترتب عليها من مسؤوليات".

المبحث الثاني

ماهية الموظف العام

ترتكز الوظيفة العامة على ضرورة تحقيق التوازن بين واجبات الموظف العام ومسؤوليته عن النهوض بها على أكمل وجه، ومن خلال هذا المبحث سوف نتعرف على مفهوم الموظف العام من خلال المطلب الأول وعلاقته في الإدارة في المطلب الثاني.

المطلب الأول

تعريف الموظف العام

الموظف لغةً من الفعل الثلاثي (وظف) يظف وظفاً، وهي كلمة تدل على تقدير شيء، والوظيفة من كل شيء: ما يقدر له في كل يوم من رزق أو طعام أو علف، وجمعها وظائف، ووُظف، ووظف الشيء على نفسه توظيفاً: ألزمها إياه، وجاء يظفه: أي يتبعه.

أما المشرع الأردني فقد عرف الموظف العام في نظام الخدمة المدنية بأنه: "الموظف هو الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر والموظف المعين بموجب عقد، ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً"، من خلال التعريف السابق نستخلص أن المشرع الأردني أزال صفة الموظف العام عن العمال الذين يتقاضون أجوراً يومية، كما عد الموظف العام هو من يتم تعيينه بقرار من المرجع المختص وهذا يعني أنه بقرار التعيين يصبح الشخص شاغلاً لوظيفة الموظف العام⁽¹⁾.

(1) العنزي، خالد، (2012)، النظام القانوني لترقية الموظف العام - دراسة مقارنة بين الأردن والكويت، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الاردن، ص15.

ولكي يعد الشخص المعين من المرجع المختص موظفاً عاماً فإنه يتطلب منه أيضاً أن يشغل وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموزانة العامة أو موازنة إحدى الدوائر، ويرى بعضهم أن هذا يعني أنه يشغل وظيفة دائمة، ذلك لأن ورود الوظيفة في جدول تشكيلات الوظائف هو مناط دائمة الوظيفة، فالوظيفة الدائمة تعني القيام بعمل غير محدد ينتهي بمجرد تمامه. كما أن محكمة العدل العليا الأردنية أكدت في عدة قرارات لها على أن الموظف العام هو من يشغل وظيفة دائمة، فقد نصت أحد قراراتها على أن: الموظف العام هو كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديرها الدولة أو أشخاص القانون العام".

وفي حكم آخر عدت محكمة العدل العليا الأردنية الموظف العام بأنه الموظف المصنف، حيث جاء فيه "إن الموظف العام في نظام الخدمة المدنية هو الموظف المصنف".

وجاء في قرار آخر لها: "إن سلطة وادي الأردن هي دائرة حكومية، والموظف فيها سواء كان مصنفاً أو غير مصنف أو بعقد، هو موظف عام، وقرار فصله يخضع للطعن أمام محكمة العدل العليا".⁽¹⁾

وحتى يعد الموظف موظفاً عاماً فلا بد أن يشغل خدمة مرفق عام، وبالتالي لا يعد موظفو الشركات موظفين عامين، في حين يعد موظفو الحكومة، وموظفو البلديات والمؤسسات العامة موظفين عامين، كما لا يعد العاملون في المرافق العامة المدارة بطريق الامتياز أو الاستغلال غير المباشر، وشركات الاقتصاد المختلط موظفين عامين، لأن المرفق العام إما أن يدار من قبل الدولة مباشرة أو من قبل أحد أشخاص القانون العام. ومن هنا من الممكن تعريف الموظف العام بأنه "كل

(1) العنزي، خالد، (2012)، المرجع السابق، ص 15-16.

فرد يلحق بإدارة قانونية بعمل دائم في خدمة مرفق عام يديره شخص وطني من أشخاص القانون العام بالطريق المباشر⁽¹⁾.

كما عرف المشرع الأردني الموظف العام في المادة (169) من قانون العقوبات بالقول: "يعد موظفاً بالمعنى المقصود في هذا الباب (باب الجرائم التي تقع على الإدارة العامة) كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة". ونلاحظ أن المشرع في قانون العقوبات أعطى مفهوماً واسعاً للموظف العام حيث أسبغ هذه الصفة على كل شخص يعمل في أي مصلحة من مصالح الدولة وهدف المشرع في ذلك هو حماية المرافق العامة وضمان سيرها بانتظام واطراد بما يحقق الصالح العام⁽²⁾.

وقد عرف قانون الخدمة المدنية العراقي النافذ ذي العدد ٢٤ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته في الفقرة الثانية من المادة الثانية الموظف العام بأنه: (كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك الدائم)، ويتبين لنا من التعريف السابق أن قانون الخدمة المدنية النافذ قد استلزم ثلاثة عناصر لتعريف الموظف وهي أن يكون شخصاً ولا يخفى على أي إنسان، مثقف كان أو متوسط الثقافة رجل قانون أو غيره أن المقصود بالشخص هو الآدمي الذي يكرس نفسه في خدمة وظيفته والمواطنين وليس الشخص المعنوي، وأن تكون الوظيفة دائمة ويقصد بذلك دوام الخدمة التي تعهد إلى الموظف بغض النظر عن الأشخاص الذين يقومون بها وعددهم ويخرج بذلك الأعمال التي تعين مدة لإنجازها أو يعين لها شخص بذاته حيث لا يصح أن يؤديها غيره كالمتمولي على الوقف

(1) العنزي، خالد، (2012)، المرجع السابق، ص16.

(2) العجمي، مشعل، (2011)، الضمانات التأديبية للموظف العام - دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي والأردني، جامعة الشرق الأوسط، ص12.

والوصي والوكيل، وأن يكون عمل الموظف في خدمة مرفق عام تديره الدولة فعمل الموظف في المرافق العامة شرط لازم لاعتباره موظف عام وتعد مساهمة الموظف العام في خدمة شخص من أشخاص القانون العام معيار مهم في تحديد صفة الموظف ولهذا نلاحظ بأن الفقه والقضاء يعتمد إلى درجة أبيرة على ذلك في الدول التي لم تعرف نظم الخدمة فيها الموظف العام بدقة ويقتضي أن تكون المساهمة في خدمة شخص من أشخاص القانون العام لكي يكتسب العاملين صفة الموظف، وبالرغم من أهمية هذا الشرط من حيث ضرورة توافره في تعريف الموظف العام إلا إنه لم يرد له ذكر في التشريع العراقي ولكنه اقتصر على الفقه. والواقع أن شرط (العمل في مرفق عام) أصبح ضرورة لازمة وإن لم يرد له ذكر في التشريع العراقي وينبغي تداركه عند أية مراجعة لتشريعات الخدمة المدنية.⁽¹⁾

المطلب الثاني

الموظف العام وعلاقته في الإدارة

إن العلاقة بين الإدارة والموظف العام ذات أهمية كبيرة كونها علاقة تنظيمية، بحيث أصبح من المبادئ العامة التي تتفق عليها الأنظمة القانونية المختلفة في جميع البلدان، مما يترك مجالاً للدولة لتملك حريتها بتعديل الأوضاع القانونية للموظف دون أن تلحق به أي ضرر وإذا حصل ذلك من جراء أي تصرف يصيب الموظف ضرر في حقوقه ومراكزه التي وفرها له في القانون في ظل العلاقة القانونية التي تربطه بالإدارة، يستطيع أن يلجأ إلى القضاء المختص لتصحيح وضعه ومركزه وإرجاع حقوقه من خلال الطعن أمام القضاء الإداري بتصرف الإدارة بعدما يكون قد استنفذ جميع الوسائل المتوفرة أمامه لتصحيح الخلل الذي مس وضعه القانوني.

⁽¹⁾ الخزعلي، علي (2010)، مفهوم الموظف العام في التشريع العراقي وقوانين مكافحة الفساد (دراسة مقارنة)، هيئة النزاهة، الدائرة القانونية، قسم البحوث والدراسات، شباط، ص 9-12.

أولاً: الرابطة التعاقدية:

استند التكييف التعاقدى على القانون الخاص، وذهب إلى اعتبار أن علاقة الموظف بالدولة علاقة تعاقدية يحكمها القانون المدني، ومن ثم تحول هذا الاتجاه إلى إخضاع هذه العلاقة لقواعد التعاقد في القانون العام.

فقد كان الرأي القديم يتجه إلى تكييف العلاقة بين الموظف والإدارة على أنها علاقة تعاقدية تحكمها قواعد القانون المدني المنظمة للتعاقد، وبهذا التكييف لا يختلف هذا العقد عن أي عقد مدني آخر يقوم به الأفراد أو أشخاص القانون الخاص، غير أن هذا التكييف تعرض للانتقاد شديد أدى إلى انهياره حيث أن تعيين الموظف يتم بناءً على قرار إداري تصدره السلطة المختصة بإرادتها المنفردة، وإذا كان قبول الموظف أمر لازم لتنفيذ هذا القرار، فإن أساس التعيين ودخول الموظف للوظيفة العامة هو قرار التعيين بمفرده وليس قبول الموظف له، ويعني ذلك أن القرار صدر من طرف واحد وإرادته المنفردة، ولم يسبق صدوره أي مناقشات بين طرفي العقد، كما يحدث من الناحية الشكلية عند إبرام العقود المدنية، ومن الناحية الموضوعية فإن مبدأ العقد شريعة المتعاقدين المسلم به في القانون الخاص لا يصلح لتنظيم علاقة الموظف بالدولة، لأن السلطة الإدارية تملك صلاحية تعديل مركز الموظف القانوني دون توقف ذلك على رضاه، ولا يستطيع الموظف فسخ العقد إذا ما خالفت الإدارة شروطه.⁽¹⁾

ونتيجة لانحياز الاتجاه السابق برز اتجاه ثان يقول أن العقد الذي يربط بين الموظف والدولة عقد إداري على أساس أن العقد الإداري يمنح الإدارة سلطات وامتيازات معينة في مواجهة

(1) السليمات، فايز، (2013)، ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، ص30

المتعاقد لا مثل لها في العقود المدنية، وذلك لتمكين الإدارة من إدارة المرافق العامة بما يحقق النفع العام دون أن يكون من حق الموظف الاعتراض أو طلب فسخ العقد.

ولما لهذا الاتجاه من مزايا عن سابقه فإن التكييف التعاقدى حتى على أساس أنه عقد إداري أي إبقاء وصف العقد على هذه الرابطة ولكن إنتماء العقد إلى القانون العام لا القانون الخاص لا يتفق مع طبيعة العلاقة التي تنشأ بين الموظف والدولة بناء على القرار الصادر بتعيينه، وليس طبقاً لعقد تم إبرامه بعد إيجاب وقبول من الطرفين هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن السلطة الإدارية لا تملك الحق في تعديل العقد الإداري في أي وقت تشاء، لأن ذلك الحق مقيد بنشأة ظروف جديدة تقتضي إجراء هذا التعديل، وأن يعوض المتعاقد عن ذلك، وتنفيذ ذلك بحدود معينة في قيامها بهذا التعديل حتى لا يحدث خلل في التوازن المالي للعقد بما يعطي المتعاقد الحق في طلب فسخ العقد أمام القضاء.

وهكذا يتضح أن التكييف التعاقدى لعلاقة الموظف بالإدارة سواء كان خضوع هذا التعاقد لقواعد القانون الخاص أو لأحكام القانون العام لا يتفق مع طبيعة هذه العلاقة ومع متطلبات حسن سير المرافق العامة من أجل تحقيق المصلحة العامة.⁽¹⁾

ثانياً: العلاقة التنظيمية:

نتيجة للانتقادات التي وجهت إلى النظرية التعاقدية في تكييف العلاقة بين الموظف العام والدولة بدأ الفقه في فرنسا منذ منتصف القرن الماضي في السير بالاتجاه إلى تكييف العلاقة بأنها علاقة تنظيمية، تحكمها القواعد القانونية المتصلة بتنظيم الوظائف العامة، كما عدل مجلس الدولة الفرنسي نهائياً عن تكييف العلاقة بين الموظف والدولة على أساس الفكرة التعاقدية واستقرت أحكامه على أساس فكرة المركز النظامي أو اللائحي للموظفين أي العلاقة التنظيمية، وقد أكد هذا

(¹) السليمات، فايز، (2013)، المرجع السابق، ص 30-31.

المعنى المشرع الفرنسي صراحة في قانون التوظيف الصادر سنة 1946، وهو ما استقر عليه

القضاء الإداري في مصر، وما أخذت به محكمة العدل العليا في الأردن في العديد من قراراتها.

ويترتب على تكييف علاقة الموظف بالإدارة بأنها علاقة تنظيمية، وأن الموظف يكون تبعاً

لذلك في مركز تنظيمي لا تعاقدية نتائج قوية عدة كالتالي: (1)

- يتم التعيين في الوظيفة ويترتب عليه آثاره القانونية بمجرد صدور القرار المتضمن التعيين لا برضاء الموظف أو قبوله للتعين في الوظيفة.
- إن صلة الموظف بالإدارة لا تنقطع بمجرد تقديم الاستقالة وإنما يتم انقطاعها، وبالتالي تزول عنه صفة الموظف العام بالقرار الصادر من جهة الإدارة بقبولها كما أنه لا يجوز للموظف الامتناع عن أداء مهام وظيفته في صورة إضراب أو غيره ما دامت علاقته بجهة الإدارة قائمة لم يتم إنقطاعها بسبب قبول استقالته أو أي سبب من الأسباب التي تقرها القوانين والأنظمة.
- نظراً لأن الموظف يستمد حقوق وظيفته وواجباتها من نصوص القوانين والأنظمة مباشرة، فإن أي تعديل في أحكام هذه القوانين والأنظمة يسري عليه ولو ترتب على مثل هذا التعديل إلغاء لوظيفته أو زيادة في العمل المعهود به إليه أو نقله في سبيل المصلحة العامة دون أن يكون للموظف الاحتجاج بأن له حقوق مكتسبة استمدها من القوانين والأنظمة التي كان معمول بها وقت تعيينه على أنه عند تعديل القواعد المنظمة للمركز القانوني للموظف يجب مراعاة مبدأ المشروعية الشكلية الذي يقضي بأن تكون الإداة التشريعية المعدلة للمركز القانوني على الأقل في نفس مستوى الأداة المنشئة له، حيث لا يجوز تعديل قاعدة صدرت بقانون إلا بمقتضى قانون آخر.

(1) السليمان، فايز، (2013)، المرجع السابق، ص32-33

- ينبغي التمييز بين حق الإدارة في تعديل المركز القانوني للموظف وبين المزايا الأدبية والمادية التي يكون الموظف قد اكتسبها في ظل ذلك النظام القديم، إذ لا يجوز المساس بهذه الحقوق لأن الموظف بالنسبة لها يكون في مركز ذاتي خاص لا في مركز تنظيمي عام.
- ما دام المركز التنظيمي قائماً ولم يتخذ ما يلزم من الإجراءات القانونية لتعديله فإن أحكامه تكون مفروضة على الإدارة كما هي مفروضة على الموظف. ولا يجوز لهما الاتفاق على استبعاد حكم من هذه الأحكام فمثل هذا الاتفاق ليس له أي قيمة قانونية، ويتعارض مع مبدأ المشروعية الموضوعية الذي يقضي بأن الاتفاق التعاقدية لا يمكن أن يؤثر على المركز التنظيمي.
- يكون القضاء الإداري هو المختص بنظر المنازعات الناشئة عن رابطة التوظيف باعتبار هذه الرابطة من روابط القانون العام، ويكون للموظف حق اللجوء إلى دعوى الإلغاء لإبطال القرارات الإدارية المخالفة للقوانين والأنظمة المنظمة لمركزه التنظيمي أو اللائحي.

المبحث الثالث

واجبات الموظف العام

الوظيفة العامة أمانة وشرف يتعين على شاغلها أن يحافظ على كرامتها ويحترم قدسيتها ومن أهم واجبات الموظف أن يقوم بأداء العمل بدقة وأمانة، وأن يحترم رؤسائه وواجبات وظيفته والمهمات المقاة على عاتقه فلا يتراخى في العمل، بل عليه القيام بمهمات وظيفته على أكمل وجه. ويحرص المشرع بصفة عامة على النص في القوانين والأنظمة المتعلقة بالوظيفة العامة على تبيان الواجبات التي تقع على عاتق القائمين بالوظيفة العامة، وهذه الواجبات تكون عادة نوعين واجبات إيجابية تشمل ما يجب عمله أو القيام به، وواجبات سلبية تشمل الأعمال الواجب الامتناع عن القيام بها، وتحديد المشرع للواجبات الوظيفية لا يكون عادة من قبيل التحديد على سبيل الحصر وإنما يكون على سبيل التمثيل، ودليل ذلك أن الموظف لا يسأل فقط عن مخالفة الواجبات المحددة في النصوص إيجابية كانت هذه الواجبات أم سلبية وإنما يسأل عن أي عمل من شأنه الإخلال بما توجبه الوظيفة بصفة عامة ولو لم تكن هذه الواجبات محددة في النصوص التشريعية، ومن خلال هذا المبحث سوف نتناول واجبات الموظف العام من خلال مطلبين كالتالي:

المطلب الأول

الواجبات الإيجابية والسلبية للموظف العام

الواجبات الإيجابية:

يقصد بالواجبات الإيجابية تلك التي تفرض على الموظف القيام بعمل معين فقد فرض نظام الخدمة المدنية الأردني على الموظف العام أن يقوم بأعمال وظيفته بنفسه وأن يكرس لها جميع أوقات الدوام الرسمي، وأن يؤدي عمله بدقة ونشاط وسرعة وأمانة، وهذا يتطلب أن تكون

تأدية العمل الوظيفي تأدية شخصية أي قيام الموظف بأداء العمل الملكلف به بنفسه فليس للموظف أن ينيب أو يفوض غيره في أداء عمله إلا إذا كان النظام يسمح له بأن يعهد لبعض الاختصاصات المخولة له إلى حد مرؤوسيه عن طريق التفويض.

كما يجب على الموظف مراعاة أوقات الدوام الرسمي للقيام بواجبات وظيفته وهذا يتطلب أن يكون للعمل أوقات محددة وعلى الموظف تخصيص هذه الأوقات لأداء واجبه الوظيفي، ويترتب على عدم التزام الموظف بالدوام الرسمي كالتأخر أو ترك العمل أو التغيب عنه دون موافقة من رئيسه مخالفة لهذا الواجب الوظيفي تستدعي الجزاء التأديبي وقد أكدت محكمة العدل العليا على ضرورة التزام الموظف بهذا الواجب فقضت في أحد أحكامها: "إن قرار العزل الذي أصدره الوزير قد استند إلى سبب هو تكرار تأخر المستدعي عن الدوام الرسمي وعدم توقيعه على دفتر الدوام لتأخره عن الساعة المحددة لموعد هذا الدوام المقرر". (1)

فإن احترام اوقات الدوام الرسمي من اهم الواجبات التي يجب على الموظف الالتزام به كذلك فإن الموظف العام محدد بساعات عمل معينة في الوظيفة ، وتقرر هذه الساعات بنص قانوني يلتزم خلالها الموظفون في الدولة أن يستثمروا تلك الساعات في العمل النشط والمثمر وتقديم الخدمات والمساعدات من اجل إنجاز واجباتهم في الخدمة العامة. ولا يكفي وجود الموظف في مقر عمله في أوقات الدوام الرسمي بل يجب عليه أن يؤدي عمله خلال هذه الأوقات ، وعلى ذلك يعد إخلالاً بهذا الالتزام التباطؤ المتعمد في أداء العمل . وان يحسن تنظيم وقته أثناء العمل لاستغلاله أفضل استغلال في أداء واجبات الوظيفة وان يؤدي عملاً ايجابياً في خدمة الوظيفة التي يشغلها طوال ساعات العمل المقررة بتمامها ، وان قيامه بقدر يسير من العمل في هذه الأوقات لا يغني عن ذلك لأنه مكلف بإنجاز القدر المطلوب منه أدائه في الوقت المخصص لذلك . ويجب

(1) السليمان، فايز، (2013)، المرجع السابق، ص36.

على الموظف التقيد بالدوام الرسمي واحترام مواعيد العمل وتخصيصها لأداء واجبات وظيفته ،
فيتعين عليه الحضور والانصراف بالمواعيد المقررة للدوام الرسمي للوظيفة ، فلا يجوز له التغيب
عن الدوام الرسمي إلا بعذر مشروع - موافقة الإدارة - والا تعرض للمسألة القانونية.
وإذا اقتضت الحاجة والمصلحة العامة ذلك فإنه يجوز تكليفه بذلك ، ويجب أن لا يكلف
بالعمل خارج أوقات الدوام الرسمية إلا في حالات الضرورة وبصورة مؤقتة ومقابل اجر إضافي
عادل، وبشرط إلا يكون من الممكن أداء هذا العمل في أوقات العمل الرسمية. أن قانون انضباط
موظفي الدولة العراقي رقم (14) لسنة 1991 نص في الفقرة (ثانياً) من المادة (الرابعة) منه بان
على الموظف:(التقيد بمواعيد العمل وعدم التغيب عنه إلا بأذن وتخصيص جميع وقت الدوام
الرسمي للعمل) .

ونجد نص مشابه في قانون العاملين المدنيين المصري رقم (47) لسنة 1978 في الفقرة
(رابعاً) من المادة (السادسة والسبعون) والخاص باحترام مواعيد العمل اذ نصت على المحافظة
على مواعيد العمل وأتباع الإجراءات التي تحددها اللائحة الداخلية للوحدة في حالة التغيب عن
العمل أو التأخير عن المواعيد، بعد ما نصت على أن الوظائف العامة تكليف للقائمين بها، هدفها
خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها.

ونجد أن مجلس الدولة الفرنسي قد أكد في حكم له في 2 / 12 / 1959 على التزام
الموظف بالدوام وعدم التغيب عنه وأوجب عليه الالتحاق والاشتغال بالوظيفة مهما حصل ، ما عدا
القوة القاهرة فإذا لم يفعل فإنه يضع نفسه في موقف غير شرعي لا يستحق عليه في المقابل
الاستفادة من المنافع التي يوفرها النظام للموظفين العاملين⁽¹⁾.

(¹) العجيلي، أسماء، (2017)، واجبات الموظف العام في ضمان انتظام العمل الإداري واستقراره، مقال إلكتروني،
المرجع الإلكتروني للمعلوماتية، 2017/4/3 متوفر على الموقع الإلكتروني: <http://almerja.net>

كما يفرض على الموظف أن يتعامل بأدب ولباقة في صلاته برؤسائه فيلزم هذا الواجب الموظف باحترام قواعد الأخلاق في مخاطبة رؤسائه سواء في المخاطبات الكتابية أو الشفوية، وقد أكدت محكمة العدل العليا على احترام هذا الواجب وأقرت مشروعية العقوبات التأديبية التي تترتب على مخالفته، فقضت "بأن العقوبات التأديبية التي وقعت بحق الموظف كانت مشروعة لأنه يتبين من واقع الدعوى التي اسندت إلى المستدعي هي تهمة نعت رئيسه بكلمات نابية أثناء الوظيفة...".

ويترتب هذا الواجب إلزام الموظف بالتصرف بأدب وكياسة مع مرؤوسيه، وذلك من خلال احترام الرئيس الإداري لمبادئ الحياد والمساواة والعدل في تعامله مع مرؤوسيه، ومراعاة الاعتبارات الإنسانية والقيم الأخلاقية والاجتماعية من جانب الرؤساء، كما يترتب هذا الواجب التزام على الموظف بمراعاة آداب اللياقة في تصرفاته مع زملائه، وقد أكدت محكمة العدل العليا في بعض أحكامها على ضرورة تعاون الموظف مع زملائه في العمل، فقضت بأن المحكمة اقتنعت بما ورد في تقارير المستدعية من عدم لياقتها للعمل لكثرة غيابها، وسوء سلوكها وكثرة مشاكلها مع زملائها ورؤسائها، كما يجب من باب اللياقة في مراعاة آداب اللياقة في معاملة الجمهور الذي يتعامل معه وحسن معاملتهم سواء كانوا منتفعين من الخدمات التي توفرها الجهة التي يعمل بها الموظف أو متضررين⁽¹⁾.

وقد أكد ذلك المشرع العراقي عندما عد الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية الغاية منها خدمة المواطنين وتحقيق المصلحة العامة وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.

ولكي ينظم العمل في المرفق العام فيجب على الموظف عدم عرقلته، وذلك بالالتزام بالقوانين والأنظمة لان هذه الأخيرة تنظم واجبات الموظف وكيفية أدائه لها، فيجب عليه احترامها وتنفيذ ما ورد بها بدقة وإخلاص ويلتزم الموظف أيضاً بضرورة احترام الرؤساء وإطاعة أوامره لأنه

(¹) السليمات، فايز، (2013)، المرجع السابق، ص36-37.

بغير هذه الطاعة لا يمكن للمرفق العام أن يسير بالقدر اللازم من الكفاءة والدقة، فلو أن كل موظف يعمل ما يحلو له وكيفما يشاء دون تنسيق أو سياسة موحدة فإنه سيؤدي إلى اضطراب بالعمل في المرفق العام وعرقلته، بالأخذ في الحسبان أن الرئيس الإداري يمثل قائد المجموعة (الموظفين) وموجههم وهو القائم على تسيير دفة الأمور نحو الصواب، ومن الطبيعي أن السلطة الرئاسية في مظاهرها المختلفة يمارسها رؤساء لهم أقدميتهم في الخدمة، مما يجعلهم أكثر دراية للعمل وحاجاته، وبالتالي أكثر قدرة ودراية على مواجهة وحل المشاكل، ومن هنا كانت طاعة المرؤوس لرئيسه امراً ضرورياً وهاماً من أجل ضمان استمرار سير المرفق العام وتحقيقه لأهداف الأساسية، ولكي تجب على المرؤوس إطاعة أوامر رئيسه وتنفيذها أن تتحقق بها عدة شروط هي:⁽¹⁾

- أن تكون هذه الأوامر الصادرة من الرئيس مشروعة ، بمعنى آخر غير مخالفة للقانون.
- أن تكون هذه الأوامر ممكنة التنفيذ عملياً على الموظف وليست مستحيلة.
- أن تكون هذه الأوامر داخلة في اختصاص كل من الرئيس المرؤوس معاً.

وقد نص نظام الخدمة المدنية الأردني على واجب طاعة الرؤساء بالقول على الموظف الالتزام بما يلي: "تنفيذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم وفق التسلسل الإداري والتعامل مع رؤسائه ومرؤوسيه باحترام وتطبيق مبدأ المشاركة وبناء روح الفريق في العمل"، ويعتبر هذا الواجب من أبرز واجبات الوظيفة العامة وهو يقضي بوجود امتثال الموظف للأوامر التي تصدر عن السلطة الرئاسية سواء بشكل تعليمات أو توجيهات أو منشورات أو كتب دورية أو قرارات إدارية ويقتضي واجب طاعة الرؤساء عدم مخالفة المرؤوس للأوامر الصادرة إليه من رئيسه في مجال العمل إلا إذا كان تنفيذ هذا الأمر ينطوي على ارتكاب جريمة جنائية، كما ويستلزم واجب الطاعة تنفيذ

(¹) العجيلي، أسماء، (2017)، المرجع السابق، متوفر على الموقع الإلكتروني: <http://almerja.net>

الموظف أوامر رئيسه بإيجابية ونشاط لا بتهاون واستخفاف، وكذلك مراعاة التسلسل الإداري في الاتصالات الوظيفية.⁽¹⁾

الواجبات السلبية

تفرض الوظيفة العامة على شاغليها الامتناع عن الإتيان بالأعمال المحظورة بوجه عام، وذلك لتعارض هذه المحظورات مع مقتضيات الوظيفة العامة وكرامتها.

وقد حظرت المادة (23) من قانون الخدمة المدنية على الموظف أن ينقطع عن عمله إلا في حدود الإجازات التي يصرح له بها.

ورتبّت المادة (81) من نظام الخدمة المدنية الجزاء على مخالفة هذا الواجب بنصها على أنه: " إذا انقطع الموظف عن عمله بغير إذن ولو كان ذلك عقب إجازة مرخص له بها يحرم من مرتبه عن مدة انقطاعه مع عدم الإخلال بالمساءلة التأديبية، فإذا بلغ الانقطاع خمسة عشر يوماً متصلة أو ثلاثين يوماً غير متصلة في خلال اثني عشر شهراً اعتبر الموظف مستقياً بحكم القانون".⁽²⁾

ونصت المادة (25) من قانون الخدمة المدنية على أن يحظر على الموظف الآتي:⁽³⁾

- أن يشتري أو يستأجر بالذات أو بالواسطة عقارات أو منقولات من الجهة الحكومية التي يؤدي فيها أعمال وظيفته، كما يحظر عليه أن يبيع أو يؤجر لها شيئاً من ذلك.
- أن تكون له مصلحة بالذات أو بالواسطة في أعمال أو مقاولات أو مناقصات أو عقود تتصل بأعمال أية جهة حكومية.

⁽¹⁾ السليمات، فايز، (2013)، المرجع السابق، ص39

⁽²⁾ موقع ديوان الخدمة المدنية الأردني، الفصل الرابع (تأديب الموظفين)،

<http://www.csc.net.kw/forthdoc.htm>

⁽³⁾ موقع ديوان الخدمة المدنية الأردني، <http://www.csc.net.kw/forthdoc.htm>

- أن يؤدي أعمال للغير بمرتب أو بمكافأة أو بدونها ولو في غير أوقات العمل الرسمية إلا بإذن كتابي من الوزير ويعتبر عدم الحصول على هذا الإذن بمثابة مخالفة تأديبية تستوجب المساءلة، ومع ذلك يجوز للموظف أن يتولى القوامة أو الوصاية أو الوكالة عن الغائبين ممن تربطه من تربطهم بهم صلة قرى أو نسب لغاية الدرجة الرابعة على أن يخطر الموظف الجهة التابع لها بذلك.

- أن يستغل وظيفته لأي غرض كان أو أن يتوسط أو أن يوسط أحداً في شأن من شئون وظيفته.
- أن يدلي بأية معلومات عن الأعمال التي ينبغي أن تظل سرية بطبيعتها أو وفقاً لتعليمات خاصة أو ينشر ذلك بأية وسيلة إلا بإذن كتابي من الوزير، ويستمر هذا الحظر حتى بعد انتهاء خدمة الموظف.

- أن يحتفظ لنفسه بأصول أية وثائق رسمية أو صور منها سواء كانت أوراقاً أو شرائط أو أفلاماً أو غيرها مما يتعلق بالجهة التي يعمل بها ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً.

أما المادة (26) من قانون الخدمة المدنية فقد حظرت على الموظف الآتي:

أ . أن يزاول الأعمال التجارية أو الصناعية أو المهنية وذلك فيما عدا الحالات التي يحددها مجلس الخدمة المدنية.

ب. أن يكون عضواً في مجلس إدارة شركة مساهمة تجارية أو صناعية إلا إذا كان ممثلاً للحكومة فيها.

المطلب الثاني

المخالفة التأديبية للموظف العام

عرفت المادة (27) من قانون الخدمة المدنية في فقرتها الأولى ضمناً المخالفة التأديبية بأنها "الإخلال بالواجبات أو مخالفة المحظورات المنصوص عليها في القوانين أو اللوائح ورتبت على ذلك التعريف نتيجة بالنسبة لمرتكبها إلا هي "معاقبته تأديبياً".

وحماية للموظف الذي يلتزم بواجب طاعة رؤسائه وفي ذات الوقت يراعي في أعماله مبدأ المشروعية وتوفيقاً بين هذين الالتزامين في حالة ارتكابه مخالفة تنفيذاً لأمر رئيسه فقد نصت الفقرة الثانية من المادة (27) أنفة الذكر على أنه "يعفى الموظف من العقوبة التأديبية إذا ثبت ان ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر كتابي صدر إليه من رئيسه بالرغم من تنبيهه إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر".

كما تنص المادة (28) من قانون الخدمة المدنية على أن العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين هي: ⁽¹⁾

1. الإنذار.
2. الخصم من المرتب لمدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة ولا تجاوز تسعين يوماً خلال اثني عشر شهراً.
3. تخفيض المرتب الشهري بمقدار الربع لمدة لا تقل عن ثلاثة اشهر ولا تجاوز اثني عشر شهراً عن المخالفة الواحدة.

(¹) موقع ديوان الخدمة المدنية الأردني، <http://www.csc.net.kw/forthdoc.htm>

4. خفض الدرجة إلى الدرجة الأدنى مباشرة ويحدد القرار الصادر توقيع العقوبة الأقدمية في هذه

الدرجة ومرتب الموظف فيها.

5. الفصل من الخدمة.

ولا توقع على شاغلي مجموعة الوظائف القيادية إلا إحدى العقوبات التالية:

أ . التنبيه كتابة من الوزير.

ب. اللوم.

ج. الفصل من الخدمة.

ولقد كرر نظام الخدمة المدنية في المادة (60) منه نص المادة (28) من قانون الخدمة

المدنية.

وهذا يعني أن هناك ضرورة التزام سلطة إصدار القرار التأديبي بتناسب - العقوبة مع

المخالفة (وإلا شاب قرارها عيب الغلو في التقدير)، وإن تحديد العقوبات على هذا النحو يعني أنه لا

يجوز توقيع غيرها مما لا يرد بها نص.

الإجراءات التأديبية:

لكي توقع الجهة الحكومية عقوبة ما على الموظف لارتكابه مخالفة تأديبية رسم القانون

الطريق التي تتبعه في هذا المجال، بأن حدد سلطة الإحالة إلى التحقيق ، وكذلك بين إجراءات

التحقيق، كما حدد سلطة توقيع العقوبة التأديبية وبين طرق التظلم من القرار التأديبي وسنتولى بيان

تلك الأمور كالاتي: (1)

(1) موقع ديوان الخدمة المدنية الأردني، <http://www.csc.net.kw/forthdoc.htm>

1- سلطة الإحالة للتحقيق:

إذا ما نسب لموظف ما ارتكابه مخالفة تأديبية يعرض الأمر على سلطة الإحالة لتقرر ما إذا كان من المناسب إحالة الموظف للتحقيق أم عدم إحالته ، وقد حدد نظام الخدمة المدنية هذه السلطات والتي تختلف باختلاف المجموعة الوظيفية ذلك أن إجراء التحقيق أمر استلزمه القانون حيث نصت المادة (55) على عدم توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بقرار مسبب بعد التحقيق معه كتابة أو شفاهة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، وبذلك يعتبر التحقيق من الضمانات التي كفلها النظام للموظف، وتتم الإحالة وفقاً لما يلي.

- مجموعة الوظائف القيادية والعامّة:

نصت المادة (1/56) من نظام الخدمة المدنية على أن "تكون إحالة الموظفين من شاغلي مجموعتي الوظائف القيادية والعامّة إلى التحقيق بقرار من الوزير".

- مجموعة الوظائف الفنية المساعدة والمعاونة:

نصت المادة (2/56) من نظام الخدمة المدنية على ما يلي: "وتكون الإحالة بقرار من وكيل الوزارة بالنسبة لشاغلي الوظائف الأخرى".

2) إجراءات التحقيق :

أ. شكل التحقيق:

لم يشترط النظام في التحقيق أن يكون كتابياً ، بل أجاز أن يكون شفاهة (م 55 من نظام الخدمة المدنية) فقد تكون المخالفة بسيطة لا تستاهل التحقيق الكتابي، ولا تستوعب محضراً أو محاضر متعددة.

ب. تدوينه:

نصت المادة (3/56) على ما يلي " ويثبت التحقيق إذا كان كتابة في محضر أو محاضر بأرقام مسلسلة ونذيل كل ورقة من أوراقه بتوقيع المحقق والكاتب إن وجد".

ج. كاتب التحقيق:

ويتضح من النص أنه يجوز للمحقق أن يستعين بكاتب ليتفرغ المحقق للتحقيق دون الانشغال بعبء كتابته.

د. الحضور:

نصت المادة (1/57) من نظام الخدمة المدنية على ما يلي " لا يكون التحقيق إلا بحضور الموظف ، ومع ذلك يجوز إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجري في غيبته".

هـ. الاطلاع والشهادة:

ونصت المادة (2/57) على ما يلي: "وللمحقق الاطلاع على الأوراق المتصلة بالتحقيق وسماع الشهود من الموظفين وغيرهم ويكون أداء الشهادة بعد حلف اليمين".

و . الامتناع عن الشهادة:

ونصت المادة (58) من النظام على الآتي "كل موظف يُستدعى لسماع شهادته في تحقيق ويمتنع عن الحضور أو عن الإدلاء بما لديه من معلومات دون عذر مقبول يسأل تأديبياً، ومن ثم يعتبر الامتناع عن الشهادة إحدى المخالفات التأديبية.

ز - المخالفة التأديبية والجريمة الجنائية:

من المبادئ المسلم بها أن المخالفة التأديبية مستقلة عن الجريمة الجنائية من حيث طبيعة وأهداف كل منهما ، ومن حيث الجهات المختصة بالنظر في كل منهما وإجراءات البحث والبت والمساءلة والعقوبات التي توقع في كل حالة، ولهذا فإن وجود الجريمة الجنائية لا يترتب عليه

بالضرورة أن توجد المخالفة التأديبية وإن كان من الجائز أن يشتمل الفعل الواحد على جريمة جنائية وجريمة تأديبية في نفس الوقت، كما إن ثبوت براءة المتهم من الجريمة الجنائية لا يترتب عليه حتماً تبرئته من التهمة الموجه له في الجانب التأديبي، فقد تنعدم الجريمة وتثبت المخالفة التأديبية .

وقد نصت المادة (59) من النظام على أنه "إذا بدت للمحقق أثناء التحقيق شبهة جريمة من جرائم القانون العام وجب عليه عرض الأمر على وكيل الوزارة ليتولى عرضه على الوزير للنظر في إبلاغ السلطات القضائية وفي استمرار التحقيق أو وقفه".

ومن النص يبين أن هناك صلة بين بعض المخالفات التأديبية والجرائم العامة فقد تشكل الأفعال نفسها جريمة من جرائم القانون العام، فإذا ما بدت مثل هذه الشبهة للمحقق تولى عرض الأمر على النحو الوارد بالنص وللوزير في هذه الحالة إبلاغ السلطات القضائية لتتولى التحقيق ومحاكمة الموظف عما نسب إليه ، وله أيضاً الأمر باستمرار التحقيق الإداري، أو وقفه حتى تبت السلطات القضائية في الأمر وفي النهاية تتخذ جهة الإدارة ما تراه في ضوء ما يسفر عنه التحقيق أو المحاكمة من نتائج. (1)

(1) موقع ديوان الخدمة المدنية الأردني، <http://www.csc.net.kw/forthdoc.htm>

الفصل الثالث

إطار الطاعة الرئاسية في العمل في الوظيفة العامة

سيتناول الباحث واجبات الطاعة من خلال البحث في نطاق هذا الواجب ذلك من خلال

دراسة أشخاص الطاعة وعناصرها والحدود الواجب التزامها في طاعة الرؤساء، ثم البحث في الأمر

الرئاسي والشروط الواجب توافرها فيه حتى يكون هذا الأمر صحيحاً ومستوجباً للطاعة.

وفيما يلي سيتناول الباحث دراسة إطار الطاعة الرئاسية في مبحثين متتالين:

المبحث الأول: نطاق الطاعة وحدودها

المبحث الثاني: الأمر الرئاسي

المبحث الأول

نطاق الطاعة وحدودها

سيتناول الباحث في هذا المبحث نطاق واجب الطاعة ومدى الطاعة، أو الحدود التي يلتزم الموظف باتباعها عند طاعته للأوامر الرئاسية، وعلى هذا الأساس سيقسم هذا المبحث إلى مطلبين كالآتي:

- المطلب الأول: نطاق واجب الطاعة

- المطلب الثاني: حدود واجب الطاعة

المطلب الأول

نطاق واجب الطاعة

تستلزم هذه الدراسة لواجب طاعة المرؤوس لرؤسائه، البحث في اشخاص هذا الواجب رئيس ومرؤوس من جهة، والبحث في محتوى واجب الطاعة أو الالتزامات التي يشتمل عليها هذا الواجب من جهة أخرى، وهذا ما سيتم تناوله في فرعين:

- الفرع الأول: اشخاص الطاعة

- الفرع الثاني: محتوى واجب الطاعة

الفرع الأول: أشخاص الطاعة

أن الطاعة الرئاسية مناطها السليم الإداري أو التدرج الرئاسي الذي يقوم على أساس خضوع كل طبقه لما يعلوها من طبقات⁽¹⁾، وهذه الرابطة الرئاسية لا تقوم الا بوجود طرفين الأول يصدر الأمر، والآخر يتمثل له وينفذه، وهما:

أولاً: الرئيس

ثانياً: المرؤوس

أولاً: الرئيس

لم يجد الباحث في القوانين ولا في أحكام القضاء ما يبين المراد بمفهوم الرئيس الإداري، وترك تحديد هذا المفهوم للفقهاء الذي حفل بوضع الكثير من التعاريف، التي تباينت فيما بينها تبعاً للزاوية التي ينظر إليها من يحاول وضع تعريف محدد أو شامل.

فقد عرفه أحد الفقهاء: " بأنه الشخص الذي يقوم بإتمام الأعمال بوساطة الآخرين فكل من يمارس نشاطاً إدارياً يتعلق بالتخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة هو إداري أو مدير أو رئيس إداري"⁽²⁾.

ومن هذا التعريف يلاحظ سعته وعدم دقته، فهو لا يفرق بهذا الخصوص بين الرئيس الإداري في مجال الوظيفة العامة، وبين الرئيس في مجال القطاع الخاص، " فالفقيه هنا" يؤكد ممارسة الأنشطة المتعلقة بالتخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة، ولا يخفي أن هذه الأنشطة هي نفسها في كلا القطاعين العام والخاص.

(1) الطماوي، سليمان 1979. القضاء الإداري، قضاء التأديب. الكتاب الثالث، الطبعة الثانية، القاهرة: دار الفكر العربي، ص 175

(2) الهواري، محمد، (1964). الإدارة العامة، المبادئ والنظريات. ط1، بيروت: مطبعة الأنصاف، ص 168

أما فقيه آخر فقد ذكر في مؤلف له " أن تسمية الرئيس الإداري تطلق على كل عضو يشغل وظيفه رئاسية في الإدارة، مهما كان مستوى هذه الوظيفة أو مركزها في الهرم الإداري، وتتكون الوظيفة الرئاسية، من كل تجمع وظيفي، مهما كان عدد أعضائه، كلما وجد شخصان أحدهما رئيس والآخر مرؤوس⁽¹⁾ .

ويؤخذ على هذا التعريف أنه يعطي تحليلاً لطبيعة العلاقة الرئاسية أكثر من كونه تعريفاً لمفهوم الرئيس الإداري.

أما فقيه آخر فقد عرف الرئيس الإداري، بأنه " الشخص الذي يختص بالإشراف على أداء العمل وفقاً للتعليمات الموضوعة، وفي حدود المستويات المقررة، مع التدخل لحل المشكلات التي تظهر في حدود اختصاصه أولاً بأول⁽²⁾ .

والمفروض أن السلطة الرئاسية في مظاهرها المختلفة إنما يمارسها، رؤساء لهم أقدمتهم في الخدمة، وذلك مما يجعلهم أكثر أدراكاً للعمل وحاجاته، وعندئذ فهم أكثر قدرة ودراسة على مواجهة وحل مشكلاته هذا فضلاً عن كون الرئيس هو المسؤول أولاً وأخيراً عن سير العمل في الوحدة التي يرأسها⁽³⁾ .

لذلك فإن الرئيس يملك من السلطة التأديبية ما يتمكن به من قمع أي تقصير من الموظفين تجاه واجباتهم الوظيفية⁽⁴⁾، وهذه السلطة، تقصير من الموظفين تجاه واجباتهم الوظيفية، وهذه السلطة، واسعة، وكبيرة، فهي واسعة تمثل أعمال المرؤوس الوظيفية كافة، وهي كبيرة لا تتوقف

(1) عواضه، حسن محمد (1975). السلطة الرئاسية. بيروت، ص 30

(2) درويش، عبد الكريم، وليلى ت كلا (1974). أصول الإدارة العامة، القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، ص 403

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا في 11/5/1963، رقم القرار 265، مجموعة المبادئ القانونية س 10، ص 1150.

(4) راضي، مازن ليلو (2007). طاعة الرؤساء وحدودها، دراسة مقارنة، ص 55

عند حد اصدار الأوامر والتعليمات إلى المرؤوس، وإنما تصل إلى الغاء اعماله، أو تعديلها، أو الحلول محله في القيام بها⁽¹⁾.

هذا وتطلق تسميات كثيرة على وظيفة الرئيس، فهو يسمى تارة رئيس مجلس إدارة، واخرى مديراً عاماً، أو رئيس قسم أو شعبه، وقد يكون الرئيس فرداً او مجموعة أفراد يشكلون مجلساً أو هيئة والرئيس قد يعتبر مرؤوساً لن يعلو عليه في السلم الإداري، ويعتبر الوزير الرئيس الإداري الأعلى الذي يباشر السلطة على جميع الموظفين التابعين لوزرائه.

أ - التفرقة بين القائد والرئيس الإداري:

حفلت كتب الفقهاء بين الرئيس والقائد الإداري⁽²⁾، فالمدير على ما يرى البعض قد يكون قائداً أو قد لا يكون، والرئيس الإداري إنما يعتمد أساساً على السلطة المفوض اليه من أعلى والناجحة من مباشرته لوظيفته، وهو يكون بوضعه الرئاسي مفروضاً على الجماعة التي تتبعه⁽³⁾، أما القائد فإنه يستمد سلطته الفعلية من قدرته على التأثير في سلوك الآخرين بالطريقة التي تمكنه من الحصول على طاعتهم له واستجابتهم لأوامره⁽⁴⁾، ويرى أحد الفقهاء، " ضرورة التفرقة بين الرئاسة والقيادة، لما بينهما من فروق جوهرية، أهمها أن الرئاسة أساسها النظام، ووسيلتها في تنفيذ الأوكار والتعليمات، هي السلطة المخوله لها، أما القيادة فأساسها الجماعة، ووسيلتها في اداء العمل هي القدرة على الاقناع والافتناع، وتأثيرها الفعال في تحقيق الأهداف، وهذا يتطلب من القيادة معرفة عميقة بنفسية " سيكلوجية: الجماعات وأساليب القيادة⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ الحلو، ماجد راغب (1985). القضاء الإداري. الاسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ص448

⁽²⁾ ابو الخير، كمال حمدي (1976). الإدارة بين النظرية والتطبيق. القاهرة: مكتبة عين شمس، ص347

⁽³⁾ شيحا، ابراهيم عبد العزيز (1983). الإدارة العامة. القاهرة: الدار الجامعية، ص199

⁽⁴⁾ درويش، وليل تكلا، عبد الكريم، المصدر السابق، ص403

⁽⁵⁾ العبودي، محسن (1986). الاتجاهات الحديثة في القيادة الإدارية. دار النهضة العربية، ص39

ومن الملاحظ أنه مع وجاهة الرأي القائل بالتفرقة بين الرئيس والقائد الإداري فإنه ليس هناك مانع من أن يكون كل رئيس إداري قائداً، فالرئيس الإداري الناجح هو من يشارك مرؤوسيه في انجازه لأعماله، ويكون ذا شخصية وقدره على اقناع زملائه في العمل، فالقيادة هي مزيج من القوة والشخصية والرئاسة قد تلتقي مع القيادة، إلا أن كل رئيس ليس بالضرورة قائداً، فالعبرة تكون بما يملكه من الرئيس من صفات تميزه عن غيره وتشعر مرؤوسيه بالرضا عنه، واعتبارهم جزء منهم.

ب- وحدة الرئاسة والأمر:

يراد بوحدة الرئاسة أن تتحصر سلطة اصدار الأوامر في منظمة معينة في مصدر واحد بحيث لا يتلقى المرؤوس أوامره إلا من رئيس واحد⁽¹⁾، لا أن تتحصر كل السلطات في المنظمة في فرد واحد، أي اتباع أسلوب التركيز الإداري في السلطة⁽²⁾، ومن مقتضيات العمل بهذا المبدأ أن يتلقى المرؤوس أوامره من رئيس واحد هو الرئيس المباشر، وبغير ذلك يتعذر على الموظف القيام بواجبه كما لو تلقى عدة أوامر من أكثر من رئيس.

ومن جانب آخر يبدو أن تجاوز الرئيس الأعلى في الوحدة الإدارية مرؤوسيه المباشرين وتوجيهه أوامر إلى أن يعمل تحت امره هؤلاء، يؤدي إلى ارباك العمل واضطرابه في المرفق، وقد أكد الفقهاء خطورة هذا التجاوز⁽³⁾.

(1) الطماوي، سليمان محمد (1970). الوجيز في الإدارة العامة. دار الفكر العربي، ص 72

(2) شيحا، ابراهيم عبد العزيز، الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 175

(3) راضي، مازن ليلو، طاعة الرؤساء وحدودها، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 57

ويرى فقيهه " أنه إذا اضطر الموقف بعض الرؤساء إلى الالتجاء إلى عملية التخطي، فيجب عليهم أن يحيطوا الرؤساء المباشرين علماً بما اصدروه من اوامر بأسرع وقت ممكن، حتى يمكن لأولئك الرؤساء أن يعملوا على تلافي الاحراج بقدر الأمكان⁽¹⁾.

لكن من الملاحظ على أن هذه القاعدة استثناء فيما يخص العمل في الوظائف الإدارية ذات الطابع الفني، ففي هذه الوظائف يتلقى المرؤوس اوامره من رئيس فني مختص، وذلك فيما يتعلق بكيفية اداء عمله من الناحية الفنية، ويتلقى من جهة أخرى أوامر من رئيس إداري في الجهة الإدارية التابع لها، وعلى المرؤوس في هذه الحالة تنفيذ أوامر الرئيس الفني والرئيس الإداري معاً، والأمر كذلك عندما يخضع العاملون في المجالس المحلية لرؤسائهم المحليين في المحافظات ويتلقون كذلك أوامر أخرى واجبة الطاعة من الوزراء في العاصمة ويرى علماء الإدارة العامة أن علاج هذه المسألة يكون بتحديد مصدر يكون له سلطة حسم الخلاف بحيث لا يؤخذ المرؤوس على مخالفته لأحد الأمرين⁽²⁾.

ثانياً: المرؤوس

لم نجد في القوانين ولا في أحكام القضاء ما يشير إلى كلمة المرؤوس، ولكن حلت محلها كلمة الموظف أينما دعت الحاجة إلى ذلك، حيث جاء في حكم لمجلس الانضباط العام " أن على الموظف أن يقوم بأعمال وظيفته بانتظام وبلا انقطاع، وأن يواظب على القيام بواجبه الوظيفي على الوجه الأكمل، وفيما يتعلق مع حسن الخلق والطاعة⁽³⁾.

(1) الطماوي، سليمان محمد (1970). مبادئ الإدارة العامة. القاهرة: دار الفكر العربي، ص 99

(2) شيحا، إبراهيم عبد العزيز، الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 177

(3) مجلس الانضباط العام، رقم القرار 72/46 في 19/4/1972 (القرار غير منشور).

وفي حكم للمحكمة الإدارية العليا في مصر جاء أن من اهم واجبات الوظيفة أن يصدر الموظف بالأمر الصادر اليه من رئيسه⁽¹⁾.

أما على صعيد الفقه فقد عرف (Cherigny) المرؤوسين " بأنهم الأشخاص الخاضعين للإلتزام الرئاسي⁽²⁾.

وعرفه أحد الفقهاء فقال " أن المرؤوس هو كل موظف عام يخضع إدارياً أو فنياً لسلطة رئاسية أعلى⁽³⁾.

وعلى هذا الأساس سيتناول الباحث مفهوم الموظف العام بإيجاز حيث سبق ذكره في الفصل الثاني وسوف يكتفي بتعريفه حسب القوانين المقارنة ومن ثم كيفية الخضوع والتبعية الرئاسية.

أ - مفهوم الموظف العام:

لم يرد في معظم التشريعات تعريف محدد للموظف العام، ويرجع ذلك إلى اختلاف الوضع القانوني للموظف بين دولة وأخرى، وإلى صفة التجدد المضطرد للقانون الإداري.

واكتفت اغلب التشريعات الصادرة في ميدان الوظيفة العامة، بتحديد معنى الموظف العام في مجال تطبيقها⁽⁴⁾، فنصت المادة الأولى من نظام الموظفين الفرنسي على أن " هذا النظام يطبق على الموظفين الذين يعينون في وظيفه دائمة ويشغلون درجة من درجات الملاك في سلم الإدارات

(1) المحكمة الإدارية العليا قرار رقم 1029 في 1963/1/30، مبادئ المحكمة ج2، ص264، س7

(2) راضي، مازن ليلو، المرجع السابق، ص59

(3) عجيلة، عاصم أحمد (1984). طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة. اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عيد شمس، عالم الكتب، ص87

(4) حشيش، عبد الحميد كمال (1977). دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي. القاهرة: دار النهضة،

المركزية للدولة والمصالح التابعة لها والمؤسسات العامة للدولة، ولا يطبق على القضاة والعسكريين والعاملين في الإدارات والمصالح والمؤسسات العامة، ذات الطابع الصناعي والتجاري⁽¹⁾.

كما نصت المادة الأولى من قانون العاملين المدنيين في الدولة المصري رقم 47 لسنة 1978 على أنه "يعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل واحد" وفي مكان آخر من المادة نفسها نص على سريان هذا القانون على العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها، ووحدات الحكم المحلي والعاملين بالهيئات العامة فيما لا تنص عليه اللوائح الخاصة بها⁽²⁾.

أما التشريع العراقي فعلى عكس أغلب التشريعات قد عمد إلى وضع تعريف للموظف العام في صلب قوانين الخدمة المدنية، وقوانين انضباط موظفي الدولة، ففي أول قانون للخدمة المدنية الصادر عام 1931، عرف الموظف العام في المادة الثانية منه بأنه "كل شخص عهدت إليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة أو ميزانية خاصة تابعة لأحكام التقاعد"، وقد عدل المشرع في القانون رقم 103 لسنة 1939، عن هذا التعريف ففي المادة الثانية منه عرف الموظف بأنه "كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في املاك الدولة الخاص بالموظفين"⁽³⁾.

أما قانون انضباط موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936، الملغي، قد عرف الموظف تعريفاً آخر في المادة الأولى /أ فقال "الموظف هو كل شخص عهدت إليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة أو ميزانية خاصة وتابع لأحكام قانون التقاعد.

(1) راضي، مازن ليلو، طاعة الرؤساء وحدودها، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 60

(2) راجع المادتين (4، 10) من قانون العاملين المدنيين المصريين رقم 47، لسنة 1978.

(3) هذا التعريف بقي في قانوني الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1956، (الملغي) وقانون الخدمة المدنية رقم (24)

كما عرفه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (14) لسنة 1991 في المادة الأولى " كل شخص عهدت اليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة"⁽¹⁾.

بينما عرف المشرع الأردني الموظف العام في نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013، في المادة الثانية من حيث ورد "الموظف هو الشخص المعين بقرار من المرجع المختص بذلك في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة للدولة أو موازنة إحدى الدوائر، بما في ذلك الموظف المعين براتب شهري مقطوع أو بعقد على حساب المشاريع أو الأمانات أو التأمين الصحي، ولا يشمل العامل الذي يتقاضى أجرا يوميا".

أما على صعيد الفقه والقضاء فقد عرف الفقيه الفرنسي (Hauriou) الموظفين العاميين بأنهم: " كل اللذين يعينون من قبل السلطة العامة، تحت اسم موظفين أو مستخدمين او عاملين أو مساعدي موظفين، يشغلون وظيفة في الكوادر الدائمة لمرفق عام، تديره الدولة أو الإدارات العامة الأخرى"⁽²⁾.

وذهبت غالبية الفقهاء المصريين إلى تعريف الموظف بأنه" من يعين في عمل منتظم لدى شخص معنوي عام" واشترطوا توافر الإدارة القانونية في التعيين سواء كانت الخدمة في وظيفة دائمة أو غير دائمة⁽³⁾.

⁽¹⁾ اعترف المشرع العراقي بوجود الوظائف المؤقتة بقرار مجلس قيادة الثورة في 12/8/1987 حيث اجاز للوزير المختص، ورئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة أو من يخولانه تعيين الذين اكملوا الثامنة عشرة من العمر، بصفة موظفين مؤقتين في الأعمال ذات الطبيعة المؤقتة، وقد بين المشرع العراقي أن تسري قوانين الخدمة والتقاعد، وقرارات مجلس قيادة الثورة المطبقة على الموظفين في الدوائر التي يعملون بها في غير ما ورد في القرار

⁽²⁾ راضي، مازن ليلو، طاعة الرؤساء وحدودها، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص61

⁽³⁾ الطماوي سليمان محمد (1975). الوجيز في القانون الإداري. القاهرة: دار الفكر العربي، ص446 بينما اشترط البعض أن يكون العمل في خدمة شخص من أشخاص القانون العام في وظيفة دائمة، (ينظر حافظ، محمود

أما في العراق فقد عرف أحد فقهاءهم الموظف العام بأنه " كل شخص عهدت اليه وظيفة داخله في لملاك الدائم للمرفق العام⁽¹⁾، كما عرفه آخر بأنه " كل شخص يساهم بعمل في خدمة شخص من أشخاص القانون العام المكلف بإدارة مرفق عام ويشغل وظيفه داخله في ملاك المرفق⁽²⁾."

ومن الملاحظ أنه بالتعريف هذا توجه المشرع العراقي في اضافة صفة الموظف العام على أغلب العاملين في الدولة، سواء كان عملهم دائماً أو مؤقتاً وقد تأيد هذا التوجه بما قضى به مجلس الانضباط العام، حيث جاء في حكم له " أن الموظف هو كل شخص يشغل وظيفة في الإدارة أو في مؤسسة بغض النظر عن كل اعتبار آخر يتعلق بصفة أو بتعيينه".

كما قرر بأن كل مستخدم يكون خاضعاً لأحكام قانون انضباط موظفي الدولة ويشمله تعريف الموظف⁽³⁾.

أما في الأردن، فقد أوضحت محكمة العدل العليا (سابقاً) المحكمة الإدارية (حالياً) معنى الموظف العام ولم تميز بينه وبين المستخدم، ما دامت تتوافر فيهما الشروط التي يتطلبها القانون، فقضت أن: " الموظف العام هو الشخص المعين بقرار من المرجع المختص بذلك في وظيفه مدرجة في جدول التشكيلات أو براتب مقطوع أو مستخدماً فيها وذلك وفقاً للمادة الثانية من نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1988، وبذلك تكون التفرقة قد زالت بين الموظف والمستخدم فتم

ابراهيم (1973). القضاء الإداري، ط6، القاهرة، ص302 وهذا الاتجاه أكدته محكمة القضاء الإداري في بعض أحكامها" غني عن البيان أن ليس كل من تمنحه الدولة مرتباً يعتبر موظفاً عاماً، فإن صفة الموظف العام لا تقوم بالشخص ولا تجري عليه أحكام الوظيفة العامة، الا إذا كان معيناً في عمل دائم، أو خدمة مرق عام تديره الدولة أو السلطات الإدارية بطريق مباشر، حكم المحكمة الإدارية العليا في 13/9/1970، مجموعة السنة 16، ص55

(1) منصور، شهاب توما (1980). القانون الإداري. الكتاب الثاني، جامعة بغداد، ط1، ص277

(2) بدير، علي محمد (1993). مبادئ وأحكام القانون الإداري. مديرية دار الكتاب، ص294.

(3) بدير، محمد، مؤلف مشترك (عاهد البرزنجي، عاصم عبد الوهاب، السلامي، مهدي ياسين)، نفس المرجع السابق، القانون الإداري، ص292.

إخضاعها لنظام واحد دون تمييز فامتد مدلول الموظف العام إلى كافة العاملين في خدمة المرفق العام باستثناء من يعمل بأجر يومي⁽¹⁾.

ب- الخضوع أو التبعية الرئاسية:

أن كل تنظيم يجب أن يفرغ في قالب تدريجي أو هرمي توزيع فيه السلطة والمسؤولية على درجات متعددة وترتبط ما بين قاعدة التنظيم وقمته⁽²⁾، وهذه الدرجات تكون ما يسمى بنظام التسلسل الإداري، الذي يقسم الموظفين حسب وظائفهم على مراتب ودرجات متدرجة هرمياً في قمة الهرم الرؤساء، وهم الذين يمارسون سلطات قيادية في وجوه مرؤوسيهم يتمكنون من خلالها تحقيق أهداف الإدارة على اكمل وجه، وتنتهي في القاعدة بالموظفين الذين يشغلون أدنى الدرجات ويدينون بالطاعة لرؤسائهم⁽³⁾.

وتقتضي ظاهرة التسلسل الإداري أن تأخذ تصرفات الوحدة الإدارية، أو الموظف الذي يشغل وظيفة دنيا في السلم الإداري الالتزام بقرارات الرؤساء الذين يشغلون الدرجات العليا أوامرهم، وإلا أصبحت قراراتهم غير مشروعة⁽⁴⁾.

ولفكرة التدرج أهمية كبيرة إذا أنها تخلق التمايز بين طبقتي الرؤساء والمرؤوسين وتبرز العلاقة التبعية والسلطة الرئاسية، وهي ضمانة معترف بها للرؤساء الإداريين ينظمها القانون، فيوفر وحدة العمل وفعاليته واستمراريته⁽⁵⁾، وتعتبر السلطة الرئاسية الوجه المقابل للتبعية الإدارية، وهي تتقرر بدون نص وبشكل طبيعي غير أنها من جانب آخر ترتب مسؤولية الرئيس عن أعمال

(1) عليا علي (1998). رقم 97/91، مجلة نقابة المحامين، العدد (1، 2)، ص 380

(2) الطماوي، سليمان محمد، الوجيز في الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 49.

(3) طلبه، عبد الله (1987). مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، منشورات جامعة حلب، ص 112.

(4) راضي، مازن ليلو، طاعة الرؤساء وحدودها، المرجع السابق، ص 64

(5) راضي، مازن ليلو، مرجع سابق، ص 64

مرؤوسية وبالتالي عدم إمكانية تهريبه من هذه المسؤولية⁽¹⁾، إلا أن هذه السلطة لا يمكن أن تكون مطلقة، وليست على درجة واحدة من القوة، فهي يتأثر بصاحب السلطة ومركزة في السلم الإداري، وبنوع الوظيفة التي يمارسها. والسلطة الرئاسية تتحلل إلى مجموعة من الاختصاصات وبعضها يتعلق بشخص المرؤوس والآخر منها يتعلق بأعماله:

1. سلطة الرئيس على أشخاص مرؤوسيه:

تتضمن سلطة الرئيس على اشخاص مرؤوسيه الكثير من الاختصاصات منها ما يتعلق بالحق في التعيين والاختيار، وهو الرئيس في تخصيص مرؤوسيه لأعمال معينة، كما تتضمن سلطة نقل الموظف وترقيته وإيقاع العقوبات التأديبية عليه، والتي قد تصل إلى حد عزله أو حرمانه من حقوقه الوظيفية في حدود ما يسمح به القانون.

2. سلطة الرئيس على اعمال مرؤوسيه:

تشمل هذه السلطة حق الرئيس في توجيه مرؤوسيه عن طريق إصدار الأوامر والتوجيهات اليهم قبل ممارسة أعمالهم وسلطة مراقبة تنفيذهم لهذه الاعمال والتعقيب عليها وتشمل هذه السلطات:

• سلطة الأمر:

يملك الرئيس إصدار الأوامر والتعليمات، ويعتبر اختصاصه هذا من أهم مميزات السلطة الرئاسية، ذلك إن إصدار الأوامر عمل قيادي له أهمية كبرى في سير الأعمال الإدارية، وعلى وجه العموم فإن السلطة الرئاسية تتصف أساساً بأنها سلطة أمره، لكونها تقوم على اصدار أوامر ملزمة للمرؤوسين⁽²⁾.

(1) حبيش، فوزي (1986). الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، لبنان، ص104

(2) راضي، مازن ليلو، المرجع السابق، ص65

• سلطة الرقابة والتأديب:

سلطة الرئيس في الرقابة على أعمال مرؤوسيه تتمثل بحقه في اجازة أعمالهم او تعديل قراراتهم أو إلغائها وسحبها، كما يملك أيضاً الحلول محلهم إذا اقتضى العمل ذلك. وتمتد رقابة الرئيس على أعمال مرؤوسيه لتشمل ملائمة هذا العمل أو التصرف ومقتضيات حسن سير المرفق العام⁽¹⁾.

ووسيلة الرئيس في رقابته على مرؤوسيه تمثل بالتقارير التي يقدمها الموظفين على أعمالهم بصورة دورية أو بوساطة التقارير التي يضعها المفتشون ويطلعون السلطة الرئاسية عليها، وقد يمارسها الرئيس عن طريق الشكاوي التي يقدمها اليه الأفراد الذين أصابهم الضرر نتيجة تصرفات مرؤوسيه⁽²⁾.

الفرع الثاني: محتوى واجب الطاعة

لاشك أن واجب الطاعة يحتل مكان الصدارة في واجبات الموظف العام، فهو الحجر الأساسي في اداء المرفق لأعماله، وطاعة الرؤساء واجب يرتب على الموظف التزامين هما:
أولاً: الامتثال للأوامر الرئاسية.

ثانياً: احترام الموظف لرؤسائه.

أولاً: الامتثال للأوامر الرئاسية:

يتوقف مدى نجاح التنظيم الإداري على الصورة التي يتلقى منها المرؤوس أوامر رؤسائه، فالموظف الناجح هو الذي يعرف كيف يستمع للأوامر والتعليمات، وينفذها بذكاء⁽³⁾.

(1) طلبه، عبد الله، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص114

(2) بسيوني، عبد الغني (1986). التفويض في السلطة الإدارية. الدار الجامعية، ص15.

(3) راضي، مازن ليلو، طاعة الرؤساء وحدودها، المرجع السابق، ص67

والطاعة أمر مفروض تمليه طبيعة الوظيفة العامة، وضرورة القيام بأعبائها، الا ان هذه الطاعة يجب أن تكون مقصورة على ما يتعلق بالعمل، ولا تمتد إلى خارجه، كالحياة الخاصة للموظف، الا إذا كانت الحياة الخاصة تؤثر على اداء الموظف لعمله، ويجب أن يكون الأمر صادراً للموظف عن رؤسائه المباشرين في نفس الوزارة أو المصلحة أو الإدارة⁽¹⁾، وللموظف أن يتجاهل الأمر الصادر اليه من موظف آخر أعلى منه درجة لا تربطه به أي صلة رئاسية مباشرة أو غير مباشرة⁽²⁾، إلى تضارب الأوامر وتعارضها والشعور بعدم القين، والبلبلة والقلق وهذا يؤثر على كفاءة الموظف ونتاجه⁽³⁾.

ولابد من الإشارة إلى أن تنفيذ الموظف للأوامر الموجهة اليه من رؤسائه لا يعني بأي حال القضاء على شخصية الموظف أو سلبه آراؤه، فالموظف يستطيع مناقشة رئيسه فيما يراه يخدم المرفق ويحقق اداءه مهامه.

ففي حكم لمحكمة القضاء الإداري المصرية جاء " لها تريب على الموظف أن كان معتاداً بنفسه واثقاً من ملائمة نظره، شجاعاً في ابداء رأيه صريحاً في ذلك أمام رئيسه لا يداور ولا يرائي، ما دام لم يجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار وما يستوجب علاقته برئيسه من التزام حدود الآداب واللباقة وحسن السلوك، إذا الصراحة في ابداء الرأي بما فيه وجه المصلحة العامة مطلوبة حتى لا تضيق تلك المصلحة في تلافي المصانعة والرياء وتتلاشى بعوامل الجبن والاستحياء، كما لا يضير الموظف أن تكون له وجهة نظر معينة في المسألة التي يدافع عنها، ويجتهد في اقناع رئيسه بالأخذ بها دام يفعل ذلك بحسن نية في سبيل المصلحة العامة، ولا جناح عليه، أن يختلف

(1) راضي، مازن ليلو، طاعة الرؤساء وحدودها، المرجع السابق، ص 68

(2) هيكل، محمد أحمد الطيب، بدون سنة طبع. السلطة الرئاسية بين الفعالية والضمان. اطروحة دكتوراه غير

منشورة، جامعة عين شمس، ص 253

(3) حسن، عبد الفتاح (1964). التأديب في الوظيفة العامة. اطروحة دكتوراه غير منشورة، القاهرة، ص 105

مع رئيسه في وجهات النظر إذا الحقيقة دائماً وليدة اختلاف الرأي، ولا يجليها الا قرع الحجة بالحجة ومناقشة البرهان بالبرهان، وأما ليس له أن يخالف ما استقر رأي الرئيس عليه نهائياً أو يقيم العراقيل في سبيل تنفيذه إذا أصبحت الطاعة واجبة بعد أن خرجت المسألة من دور البحث إلى دور التنفيذ⁽¹⁾.

وقد أكدت المادة (9) من الأمر الصادر في 4 شباط لسنة 1951، في فرنسا أن الموظف أياً كانت درجته في السلم الإداري مسؤول عن ضمان سير العمل، ومسؤول تجاه رؤسائه عن السلطة التي تمنح له وعن تنفيذه الأوامر التي تصدر اليه⁽²⁾.

وفي قانون التوظيف الفرنسي رقم 634 الصادر في 13 تموز 1983، أكد المشرع أيضاً ضرورة الأمتثال لجميع التعليمات الصادرة من الرئيس الإداري إلى موظفيه، حتى لو كانت هذه الأوامر غير قانونية إلا إذا كان من شأنها أن تهدد المصلحة العامة تهديداً جسيماً⁽³⁾، وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في الكثير من قراراته⁽⁴⁾.

وفي القانون المصري نصت المادة 76 من قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم 47 لسنة 1978، على أنه يجب على العامل مراعاة أحكام هذا القانون وتنفيذها وعليه أن ينفذ ما يصدر اليه من أوامر بدقة وأمانة في حدود القوانين والنظم المعمول بها، أما المشرع العراقي فقد أشار إلى طاعة الأوامر الرئاسية بمناسبة حديثه عن الواجبات الوظيفية في قانون انضباط موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936، في المادة الرابعة حيث جاء فيها "على الموظف اتباع الواجبات الآتية:

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصري في 1950/6/21، مجلة مجلس الدولة، السنة الثانية، ص464

(2) راضي، مازن ليلو، طاعة الرؤساء وحدودها، المرجع السابق، ص68

(3) نفس المرجع السابق، ص69

(4) نفس المرجع السابق، ص69

أ. القيام بالواجبات المودعة اليه وفق القوانين والانظمة والتعليمات، وامتنثال الأوامر الصادرة من رؤسائه ضمن واجبات وظيفته⁽¹⁾.

وجاء في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم 14 لسنة 1991 بنص مشابه في المادة الرابعة منه فقال " يلتزم الموظف بالواجبات الآتية
ثالثاً: احترام رؤسائه والتزام الآداب واللياقة في مخاطبتهم واطاعة أوامره المتعلقة في أداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات.

ثانياً: احترام المرؤوس لرؤسائه

الجانب الآخر من واجبات الطاعة هو التزام الموظف باحترام رؤسائه وتمسكه بآداب اللياقة في مخاطبتهم.

وأساس هذا الالتزام يبتعد كل البعد عن فكرة الاحترام المرتبطة بأشخاص الرؤساء، وانما هو من صميم الرعاية الواجبة على كل موظف لحسن سير العمل، ما دامت الغاية من هذا الاحترام المفروض هو حسن سير العمل⁽²⁾،

⁽¹⁾ عدلت هذه المادة بصدر القانون رقم 73 لسنة 1988، حيث صنفتم الفقرة (1) من المادة (4) من القانون رقم (69) لسنة 1936، وحل محلها ما يأتي: 1. على كل موظف اتباع الواجبات الآتية:

أ. القيام بالواجبات المودعة اليه وفقد القوانين والانظمة والتعليمات، وامتنثال الأوامر الصادرة من رؤسائه ضمن واجبات الوظيفة

ب. يعاقب الموظف الذي يخل بواجبات وظيفته الواردة في الفقرة (أ) من المادة بالحبس مدة لا تقل سنة ولا تزيد عن خمس سنوات، مع عدم الاخلال بالعقوبات الأشد المقررة قانوناً، الوقائع العراقية 32064 في

1988/6/12

⁽²⁾ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 1137، في 1972/1/22، مجلة العلوم الإدارية السنة 14 العدد 1972/3

كما أن الصالح العام يقتضي تأثيم كل محاولات التشهير بالرؤساء، واسقاط هيبتهم، والحط من اقدارهم، واعتبارهم أمام مرؤوسيه⁽¹⁾، والمرؤوس يكون ملزماً باحترام رؤسائه المباشرين كانوا أم غير المباشرين، وغالباً ما تثار مسألة احترام الموظف لرؤسائه بمناسبة ممارسة الموظفين لحقهم في الشكوى، وقد استقر القضاء والفقهاء على أن الموظف له الحق في تقديم الشكوى لمنع تعسف رؤسائه، مع التزامه بأن لا يتعدى في ممارسة لهذا الحق إلى المساس برؤسائه بما يخل بواجب احترامه لهم ويسيء إلى سمعتهم، ويؤثر على العلاقة التي يجب أن تسود في المرفق⁽²⁾.

وقد أكد مجلس الانضباط العام هذا الواجب في قرار حديث له، جاء فيه " وإذا كان من حق المواطن أو أي موظف كان أن يرفع ويقدم معلومات حول سلبيات الأعمال الإدارية أو بعض التصرفات التي يراها صادرة من المسؤول الوظيفي، وحسب اجتهاده يجدها غير سليمة، إلا أنه مقابل ذلك الحق يلتزم بواجب أدبي وسلوكي هو أن يعرض السلبيات بشكل علمي وواضح وأن يبتعد عن توجيه الاساءة إلى ذلك المسؤول، وعليه ان يترفع عن توجيه ما يمس السمعة أو الاستهزاء به⁽³⁾.

(1) شاهين مغاوري (1974). المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، عالم الكتب، ص 163
(2) حيث أن على الموظف أن يقوم بأعمال وظيفته بانتظام، وبلا انقطاع وأن يواظب على القيام بواجبه الوظيفي على الوجه الأكمل، وبما يتفق مع حسن الخلق، والطاعة، وحيث أن المذكور انقطع عن عمله وتغيب خلال الدوام بدون إذن مسبق كما خرج على مقتضى الواجب في اعمال وظيفية في مخاطبة رئيس شعبيته، والدوائر التابعة لها، وذلك باستعمال الألفاظ النابية، وعبارات التحدي، فضلاً عن اتهامه موظفي الدائرة بتهم لم تبت صحتها، ولما لم يحسب مقصده وتصرفه تصرفاً معيماً، ولم يلتزم بالحدود القانونية التي يقتضيها دون أن يجاوزها إلى ما فيه تطاول وتشهير برؤسائه، وبذلك يكون قد اخل بواجبات وظيفته، وقيامه بأعمال لا تأتلف وشرف الوظيفة".

قرار مجلس الانضباط العام رقم 72/46 في 1972/4/19 رقم الادبارة 72/52، 72/53) القرار غير منشور

(3) قرار مجلس الانضباط العام رقم 1991/7 في 1991/8/19) القرار غير منشور)

وقد أحسن المشرع العراقي عندما نص على واجب احترام الرؤساء في قانون انضباط

موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي في المادة الرابعة منه فقال " يلتزم الموظف بالواجبات التالية:

ثالثاً: احترام رؤسائه والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم.....⁽¹⁾،

(¹) اسلف ذكر القانون والمادة

المطلب الثاني

حدود واجب الطاعة

أن مدى واجب الطاعة يختلف بين وظيفة وأخرى تبعاً لعوامل منها ما يتعلق بطبيعة النظام الإداري، أو بطبيعة الوظائف العامة، وبعضها يتعلق بطبيعة الاختصاص الذي يمارسه المرؤوس. ولا بد من دراسة هذه الحدود في هذا البحث واجب الطاعة، ولذلك سيقوم الباحث بتقسيم هذا المطلب على ثلاثة فروع:

الفرع الأول: الحدود المستمدة من طبيعة النظام الإداري

الفرع الثاني: الحدود المستمدة من طبيعة اختصاص المرؤوس

والثالث: الحدود المستمدة من طبيعة الوظيفة العامة

الفرع الأول: الحدود المستمدة من طبيعة النظام الإداري

يختلف مدى الطاعة تبعاً للنظام الإداري المتبع، فإذا كان النظام الإداري مركزياً كانت الرابطة بين الرئيس والمرؤوسين رابطة خضوع رئاسي، أما إذا كان النظام لا مركزياً، فإن الرابطة بين السلطة اللامركزية والادارات المحلية تخضع لنظام الوصايا الإدارية. ولكل من هذين النظامين أحكامه الخاصة فيما يتعلق بواجب الطاعة

أولاً: النظام المركزي

المركزية هي أول النظام التي اتبعتها الدول في الحكم والإدارة، وتقوم المركزية على أساس التوحيد وعدم التجزئة، وفي المجال الإداري يقصد بها توحيد النشاط الإداري، وتجميعه في يد السلطة التنفيذية في العاصمة⁽¹⁾، وتقوم السلطة التنفيذية بالسيطرة على جميع الوظائف الإدارية

(1) الجرف، طعيمه (1973). القانون الإداري. القاهرة: دار النهضة العربية، ص 178

من توجيهه، وتخطيط ورقابة وتنسيق، وفي النظام المركزي، تلتزم السلطة الدنيا بالقرارات التي تصدرها السلطة العليا، ويساعد على هذه الخاصية الترتيب الذي يسود السلطة التنفيذية وتقسيم الموظفين رؤساء ومرؤوسين إلى درجات يعلو بعضها بعضاً في سلك إداري منتظم، يخضع كل مرؤوس فيه لرئيسه خضوعاً تاماً، وينفذ أوامره ويعمل تحت اشرافه وتوجيهاته⁽¹⁾.

يتسع مجال الطاعة في داخل النظام المركزي إلى درجة كبيرة، فالرئيس عبارة عن رقابة سابقة ولاحقة على أعمال المرؤوس، كما أن للرئيس صلاحية تعديل القرارات الصادرة عن مرؤوسيه والغائها بالشكل الذي يراه مناسباً⁽²⁾.

ثانياً: اللامركزية الإدارية

يقوم هذا النظام على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين اشخاص الإدارة المحلية في المحافظات والمرافق اللامركزية لا تخضع لسلطة رئاسية اعلى⁽³⁾، إلا أن ذلك لا يعني اقتصار السلطة الرئاسية على السلطات المركزية فالأمر لا يعدو أن يكون الاختلاف حول مدى الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات المحلية في النظم اللامركزية ورقابة السلطة الرئاسية على المرؤوسين في النظام المركزي.

وقد أطلق الفقهاء على الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية

الوصايا الإدارية⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ بدوي، ثروت (1982). تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، موسوعة القضاء والفقهاء ع110، ص103

⁽²⁾ طلبه، عبد الله، المصدر السابق، ص106

⁽³⁾ مغير، عبد الأمير محسن (1980). سلطة الإدارة في اصدار القرارات التنظيمية، رسالة ماجستير، جامعة

بغداد، ص105

⁽⁴⁾ راضي، مازن ليلو، طاعة الرؤساء وحدودها، المرجع السابق، ص75

وهذه السلطة تختلف عن السلطة الرئاسية التي تعتبر أحد عناصر المركزية الإدارية، فالسلطة الرئاسية تمثل كما سبق الإشارة إليه، علاقة التبعية والتدرج الرئاسي بين الموظف ورئيسه، أما في السلطة الرئاسية التي تعتبر هي الهيئات المحلية لا يدينون بالطاعة لأوامر السلطة المركزية على خلاف الأمر في السلطة الرئاسية، لأن هذه الهيئات تتمتع بشخصية معنوية تجعلها بمنأى عن الخضوع التام لتوجيهات السلطة المركزية، ولكنها لا تتخلى عن الرقابة اللاحقة التي تمارسها على أعمال الهيئات المحلية.

ولا يمكن اعتبار هذا الاستقلال منحه من الهيئات المركزية بل هو استقلال مصدره القانون أو الدستور⁽¹⁾، يقود إلى اعفاء الرئيس الذي يملك الوصايا من المسؤولية المترتبة من جراء تنفيذ المرؤوس لتوجيهاته إلا في الأحوال التي يحددها القانون⁽²⁾.

كما تختلف الوصايا الإدارية عن السلطة الرئاسية في أنه لا يجوز للسلطة المركزية تعديل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية، وكل ما يملكه هو ان توافق عليها بحالتها أو ترفضها. فأن حاولت السلطة المركزية فرض رئاستها على المرافق اللامركزية بالتعرض لقراراتها بالتعديل أو الإلغاء في غير الحدود القانونية كان لهذه الأخيرة الاعتراض على ذلك⁽³⁾.

فقد جاء في حكم لمحكمة القضاء الإداري المصري " أن من المسلم به فقهاً وقضاء أن علاقة الحكومة المركزية بالمجالس البلدية والقروية، أن هي الا وصاية إدارية، وليست سلطة رئاسية.

(1) عواضه، حسن محمد، مشار إليه في السلطة الرئاسية، ص 53

(2) بدير، علي محمد، عصام البرزنجي، السلاحي، مهدي ياسين، مصدر سابق، ص 127

(3) حسن، عبد الفتاح (1964). التأديب في الوظيفة العامة، اطروحة دكتوراه غير منشورة، القاهرة، ص 108

وبناءً على ذلك فإن الأصل أن وزير الشؤون البلدية والقروية لا يملك بالنسبة لقرارات هذا المجلس، سوى التصديق عليها كما هي، أو عدم التصديق عليها كما هي دون أن يكون له حق تعديل هذه القرارات⁽¹⁾.

ويجب أن يشار أخيراً إلى أن واجب طاعة الرئيس واحترامه لا يختلف في النظام المركزي عنه في النظام اللامركزي، فالأساس القانوني لواجب الطاعة هو التدرج الرئاسي بين الموظفين، وهذا واحد في كلا النظامين.

الفرع الثاني: الحدود المستمدة من طبيعة اختصاص المرؤوس

أولاً: اختصاص المرؤوس اختصاصاً نهائياً

عندما يحصر القانون صلاحية إصدار قرار معين بسلطة معينة لا يجوز لأي سلطة أخرى رئاسية أو سلطة وصاية أن تحل محل السلطة الأصلية بإصدار ذلك القرار⁽²⁾.

وتبرز مشكلة طاعة المرؤوس الذي يملك مثل هذه الصلاحية لأوامر رئيسه الذي يقحم نفسه فيما يختص به اختصاصاً نهائياً مانعاً، فهل يلتزم المرؤوس بطاعة رئيسه في هذه الحالة.

انقسم الفقهاء في سبيل الاجابة عن هذا السؤال إلى فريقين:

ذهب الفريق الأول منهم إلى الاعتراف للمرؤوسين بسلطة القرار النهائي دون تعقيب من

رؤسائهم احتراماً لإرادة المشرع التي منحتهم هذا الاختصاص⁽³⁾.

(1) حكم محكمة القضاء الإداري، في 15/6/1953 السنة 7، ص 1536

(2) مغير، عبد الأمير محسن (1980). سلطة الإدارة في اصدار القرارات التنظيمية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بغداد، ص 257

(3) هيكل، محمد أحمد الطيب، المرجع السابق، ص 71

أما الفريق الثاني، فيذهب إلى جواز تدخل الرئيس وتوجيهه لمروؤسه حتى لو خصهم القانون باختصاص نهائي مانع عن طريق توجيه تعليمات ملزمة لهم⁽¹⁾.

وقد تردد مجلس الدولة الفرنسي في اتباع الرأيين فهو تارة يجعل المرؤوس في حل من طاعة رؤسائه في الأوامر التي منحه فيها المشرع اختصاصاً نهائياً، وتارة أخرى يجيز توجيه الرئيس تعليمات تتعلق باختصاصاتهم أما محكمة القضاء الإداري المصرية فقد استقر رأيها على أنه " ليس للرئيس أن يحل نفسه محل المرؤوس في اتخاذ مثل هذه القرارات ولا أن يعدل فيها أو يعقب عليها، ما دام القانون يمنعه من ذلك، أما إذا قرر القانون خضوع المرؤوس في مزاولته هذا الاختصاص لرقابة الرئيس، فإنه حتى مع هذا الفرض يتعين على الرئيس أن ينتظر ريثما يستعمل المرؤوس اختصاصه أولاً، وعندئذ يستطيع مباشرة حق الرقابة والاشراف⁽²⁾، وترجع آراء الفقهاء أن منح القانون المرؤوس اختصاصاً نهائياً مانعاً، يمنع اصدار الرئيس أوامر تتعلق بهذا الاختصاص، ويعفي المرؤوس من واجب الطاعة لمثل هذه الأوامر لإرادة المشرع الذي ارتأى قصد هذا العمل على المرؤوس ولو اراد خلاف هذا لنص عليه في صلب القانون.

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في 21 ابريل 1953، مجموعة السنة السابقة ص955

(2) عكاشه، حمدي ياسين، القرار الإداري

يرى الدكتور حلمي محمود العكس فيقول: على المرؤوس أن ينفذ تعليمات الرئيس، وبمقتضى هذه التعليمات يجوز للرئيس أن يمنع المرؤوس من اتباع أسلوب معين أو يفرض عليه اتباع أسلوب آخر، وللرئيس هذا الحق في حدود سلطته وعلى المرؤوس اتباع تعليمات الرئيس ولو كان العمل من اختصاص المرؤوس بدون مشاركة.

د، حلمي، محمود (1970). القرار الإداري، ط1، دار الفكر العربي، ص60

ثانياً: اختصاص المرؤوس اختصاصاً تقديرياً

يمنح القانون في بعض الأحيان الموظفين اختصاصاً تقديرياً يتيح لهم اتخاذ قراراتهم بحرية تملئها طبيعة الأعمال التي يمارسونها وبغير هذا القدر من الحرية لا يتسنى أداءهم للأعمال المناطة بهم بالكفاية المطلوبة وغالباً ما يتمتع مدير الدوائر وكبار الموظفين، وكلاء الوزراء بمثل هذا الاختصاص التقديري بالنظر للطبيعة التي تستلزمها وظائفهم التي تملئ عليهم اتخاذ قرارات ذات طابع فني وتقديري،

وقد ذهب الفقهاء إلى أن المرؤوس لا ينفرد عقد مسؤوليته إذا هو اعتمص بتعليمات رئيسه ما دام التقدير متروكاً له وحده⁽¹⁾.

ولذلك فإن المرؤوس يعفي من واجب طاعة الأمر الذي وجهه إليه رئيسه والذي يتعلق باختصاصه التقديري على سبيل الحصر⁽²⁾، ولكن المسألة ليست بهذه السهولة فالتقدير الذي يمنحه المشرع يختلف من حيث مداه ليست بهذه السهولة، فالتقدير الذي يمنحه المشرع يختلف من حيث مداه قوة وضعفاً بين وظيفة وأخرى، وبين عمل وآخر في الوظيفة نفسها، فللمهندس السلطة التقديرية في إقامة عدد معين من الشبائيك والزخارف، إلا أنه لا يتمتع بهذه السلطة في تحديد مقادير المواد الأولية الواجب إقامة المنشآت بها.

وللقاضي السلطة التقديرية في تقرير حقوق المتخاصمين أمامه إلا أنه لا يمتلك نفس السلطة فيما يتعلق بالمدة التي يحسم فيها النزاع.

(1) راضي، مازن ليلو، طاعة الرؤساء وحدودها، مرجع سابق

(2) ذهبت المحكمة الإدارية المصرية إلى أن الرأي الذي يبديه أحد المهندسين في مسألة فنية، لا يمكن أن يشكل عادة ذنباً يستوجب المساوئة

حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في 1995/5/8 السنة العاشرة، ص 1222

وعلى هذا الأساس لا يمكننا أن نحدد ما إذا كان للمرؤوس أن يتجاهل ما يصدره الرئيس من توجيهات وأوامر عندما يمنحه القانون سلطة ابداء رأيه واتخاذ قرار يتعلق بنفس الموضوع الذي عالجه تلك التعليمات، لأن الأمر يختلف من حالة إلى أخرى تبعاً لمكانة الموظف، ووظيفته والعمل الذي يمارسه ونرجح أن يترك تقدير هذا الأمر إلى القضاء فهو اقدر على تلمس المدى الذي يمكن للمرؤوس أن يمارس سلطته التقديرية فيه وهذا اتجاه غالبية الفقهاء.

ثالثاً: ممارسة المرؤوس اختصاصه مفوضاً

تستلزم ضرورات العمل الإداري، وحسن سير المرافق العامة، أن يفوض بعض الموظفين المختصين بعض أعمالهم إلى موظفين آخرين غالباً من يكونون مرؤوسين بالنسبة لهم، ويقصد بالتفويض أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة بعضها من اختصاصاته إلى عضو إداري آخر⁽¹⁾.

والتفويض على نوعين، تفويض اختصاص، وتفويض توقيع، وتفويض الاختصاص ينقل السلطة بأكملها إلى المفوض اليه⁽²⁾.

أما تفويض التوقيع فإنه تفويض شخصي يأخذ بعين الاعتبار شخصية المفوض اليه، ويسمح للمفوض اليه بممارسة الاختصاصات المفوضة باسم السلطة المفوضة.

(1) حلمي، محمود، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 60

(2) يرى الاستاذ الدكتور ماهر صالح علاوي، أن مصطلح التحويل أكثر ملاءمة من مصطلح التفويض، ويعرف تحويل الاختصاص كالتالي: "أن من يعهد صاحب الاختصاص الأصيل بممارسة جزء من اختصاصه إلى موظف آخر

- علاوي، ماهر صالح (1991). القرار الإداري. بغداد: دار الحكمة للطباعة والنشر، ص 78.

والمرؤوس المفوض اليه لا يسأل عن تصرفاته بشأن السلطات المفوضة إليه إلا أمام رئيسه المباشر الذي قام بالتفويض⁽¹⁾.

ولا تتصرف المسؤولية إلى رئيس أعلى منه وفقاً لمبدأ حرية الرئاسة والأمر الذي تناوله الباحث سابقاً.

وتثار بشأن التفويض مشكلة سلطة الجهد المفوضة، على اختصاصات المفوض اليه "المرؤوس"، فهل للسلطة صاحبة الاختصاص الأصلي أن تلغي قرارات السلطة المفوض إليها.

ذهب جانب من الفقهاء إلى عدم السماح بتوجيه تعليمات إلى المرؤوسين تتعلق بالاختصاص المفوض اليهم على أساس أن الموظف الذي اقام بالتفويض لا يعتبر رئيساً إدارياً بالنسبة للقرارات الصادرة طبقاً للتفويض على أساس أن المرؤوس يعتبر كأنه الرئيس نفسه، وعندئذ فأن قراراته واجبة الاحترام⁽²⁾.

بينما ذهب جانب آخر من الفقهاء إلى أن الأصل أن يبقى له الحق في التعقيب على القرارات الصادرة عن المفوض إليه، إذا كان الأخير مرؤوساً له، لأن التفويض لا يقطع العلاقة الرئاسية بين الرئيس والمرؤوس، ولا يحول دون ممارسة الرئيس لاختصاصه في التوجيه والرقابة السابقة واللاحقة على أعمال مرؤوسيه⁽³⁾.

(1) عبد الله بسيوني، عبد الغني، التفويض في السلطة الإدارية، مصدر سابق، ص 46

(2) فهمي، مصطفى ابو زيد (1966). القضاء الإداري ومجلس الدولة. الطبعة الثالثة، الإسكندرية: منشأة المعارف، 409

(3) الطماوي، سليمان محمد (1980). مبادئ الإدارة العامة. الطبعة السادسة، القاهرة: دار الفكر العربي، ص 131

فيذهب فقيه آخر للقول، أن حرمان السلطة الرئاسية المفوضة في ممارسة اختصاصها بعد تفويضه بالنسبة لتفويض الاختصاصات لا يجرمها من إجراء رقابتها على تصرفات وأعمال السلطة المفوضة لها⁽¹⁾.

وهذا ما أكده القسم الاستشاري في مجلس الدولة المصري حيث أقر بمباشرة الرئيس رقابة على اختصاصات المرؤوس المفوض اليه⁽²⁾.

ومن الملاحظ أن تفويض الاختصاص لا يعدو أن يكون تخفيفاً عن كاهل الرؤساء ومساعدتهم في تسيير أعمالهم، وهذا الغرض لا يجعل المرؤوس ممارساً لاختصاص مانع للتعقيب والرقابة، والأرجح أنه لا مانع مع قيام الرئيس المفوض بمراجعة قرارات مرؤوسيه وتوجيهه من اصداره للأوامر والتعليمات التي تتعلق بالاختصاص المفوض ليطمئن إلى سلامة العمل من الناحية القانونية، خاصة وأن مسؤولية الرئيس المفوض تبقى قائمة كما قام بتفويضه من اختصاصات لأنه لا تفويض في المسؤولية.

الفرع الثالث: الحدود المستمدة من طبيعة الوظيفة العامة

من الوظائف العامة ما يتعذر فيها القول بأن لها سلطة رئاسية، وهي تلك التي تقتضي قدراً من الاستقلال في ممارستها، ومن هذه الوظائف وظيفة القاضي والستاذ الجامعي وهناك أيضاً وظائف تبلغ السلطة الرئاسية فيها حد كبيراً بحيث لا يترك للمرؤوس فيها من السلطة التقديرية إلا

(1) عواضة، حسن محمد، المصدر السابق، ص 186

(2) من آثار التفويض أن المفوض بالاختصاص إنما يباشر عمله تحت مسؤولية من فوضه ولما كانت سلطة الرئيس على المرؤوس هي سلطة تفرضها طبيعة التنظيم الإداري، فهي توجد وتقرر دون نص، وفقاً للمبادئ العامة، وتمثل حقه في توجيه المرؤوس، باصدار اوامر أو تعليمات يلتزم باحترامها، كما أن للرئيس سلطة الغاء أو وقف وتعديل قرارات المرؤوس، فتوى الجمعية العمومية في 1/8/1965 مجلة الفتاوى، ص 242 مشاركة اليه في عجيبة، عاصم (1984). طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، اطروحة دكتوراه، عين شمس، عالم الكتب،

اليسير، فيكاد يكون الموظف آلة تنفذ توجيهات الرؤساء لا أكثر ومنها وظائف العسكريين ومنتسبي قوى الأمن الداخلي، وعلى سبيل المثال سيتم البحث في وظيفتي القاضي والعسكري لاختلافهما في مدى الطاعة الواجبة للرؤساء.

أولاً: وظيفة القاضي

الأصل في التشريعات الحديثة ومنها التشريع العراقي، أن رجال القضاء لا يسألون عن الأخطاء التي يقعون فيها وهم يقومون بأداء واجباتهم الوظيفية. وليس للمتضرر إلا أن يطعن بالعمل القضائي الصادر بالطرق المقرر قانوناً⁽¹⁾، فالقاضي حر في تكوين قناعته وفي فهمه للقانون على نحو معين، حتى لو خالف في قناعته إجماع شراح القانون، أو رأي رؤسائه، وهو يخضع للقانون فقط، ولا سلطان عليه لغيره لأنه رائدة ودليله، وهذا ما نصت عليه المادة (63) فقرة (أ) من الدستور العراقي المؤقت "القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون"⁽²⁾.

وهو ما أكدته المادة (97) من الدستور الأردني بقولها "القضاة مستقلون لا سلطان عليهم لغير القانون"

والمراد بهذا المبدأ أن يحكم القاضي بحرية واردة تامة مستقلة خالية من الضغوط والتأثيرات من أي جهة، وتأكيد لهذا الاستقلال منع قانون التنظيم القضائي نقل القاضي إلى وظيفة غير قضائية الا بموافقة التحريرية⁽³⁾، كما أن الاجراءات التأديبية المتعلقة بالقاضي تتخذها نخبة

(1) مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثاني، السنة الثانية والعشرون، ابريل 1978، ص 197

(2) نص المادة الثانية من قانون التنظيم القضائي رقم 160 لسنة 1979.

(3) المادة 41 من قانون التنظيم القضائي.

أو محكمة مختصة بشؤون القضاة، ويخضع قرارها للطعن فيه أمام هيئة قضائية مختصة ضمن تشكيلات محكمة التمييز⁽¹⁾.

وتقتضي دراسة الباحث في التمحيص عن علاقة الخضوع الواجبة على القاضي تجاه القانون وتجاه رئيسه الأعلى، "وزير العدل" فهل هناك نوع من السلطة الرئاسية يخضع لها القاضي؟

كيف يمكن التوفيق بين هذه السلطة ومبدأ استقلال القضاء الذي ذكر في هذا البحث؟ من الملاحظ أن وظيفة القاضي تتمثل بأدائه لواجبين الأول واجب تطبيق القانون وحسم النزاع وهو في هذا الشق من وظيفته يتمتع باستقلال تام خال من التأثير والضغط، ويعفي القاضي من واجب الطاعة في كل ما يتعلق بأدائه لهذا الجانب من وظيفته، إلا التزامه بما تعتمده المحاكم الأعلى درجة بخصوص النزاع المطروح أمامه، وهذا يدخل ضمن نطاق طاعة القانون. وقد اصدر مجلس العدل العراقي قراراً يؤكد أنه لا يجوز للقاضي أن يطيع أي أمر مخالف للقانون أو يتعلق بالجانب الفني من عمله فقال "حيث أنه لا يجوز نقل الدعوى من اختصاص قاضي تحقيق إلى اختصاص قاضي تحقيق آخر إلا بأمر من وزير العدل أو قرار من محكمة التمييز، أو من محكمة الجنايات أو محكمة استئناف ضمن منطقتها إذا أفضت ذلك ظروف الأمن، أو كان النقل يساعد على ظهور الحقيقة، وبذلك ليس لوزارة الداخلية طلب نقل التحقيق، ثم أن استجابة القاضي للنقل قبل التحقيق من توافر شروط النقل الأصولية فيها مخالفة قانونية صريحة، وينترب عليها مساءلة انضباطاً⁽²⁾.

(1) المادة 63 من قانون التنظيم القضائي.

(2) قرار مجلس العدل رقم 14 ق 1993 في 18/9/1993 (قرار غير منشور)

أما فيما يتعلق بالجانب الآخر من وظيفه القاضي، وهو الجانب الإداري فإنه يخضع فيه للسلطة الرئاسية شأنه شأن أي موظف آخر من الجهاز الإداري ومثال الأعمال الإدارية ما يتعلق بارتداء القاضي للكسوة الخاصة اثناء المرافعة، والتزامه بمواعيد المرافعات، وحسم الدعاوي خلال الفترة المحددة قانوناً.

وقد نصت المادة (24) من قانون الاشراف العدلي على أن يقوم المشرف العدلي عند اشرافه على الجانب الإداري من أعمال المحاكم بما يأتي:

أولاً: ملاحظة سير العمل، ومدى اشراف القاضي على اعمال منتسبي المحكمة، والتزامهم بأحكام القوانين والأوامر والدوام الرسمي، وما إذا كان العمل قد وزع عليهم بأوامر إدارية، وهل يتناسب عدد العاملين فيها مع حجم أعمالهم، ومدى انتظام سجلاتها وأضابيرها⁽¹⁾، والقاضي في كل ذلك يعتبر موظفاً عاماً، ويلتزم بإطاعة رؤسائه في كل ما يعتبر عملاً داخلياً ضمن هذا الجانب من وظيفته.

ثانياً: الوظيفة العسكرية

تعتبر طاعة الأوامر من أهم الأسس التي تقوم عليها الوظيفة العسكرية، وذلك بسبب اتصال واجب الطاعة بصلب عمل القوات المسلحة، وتعلق نجاح أو فشل أي عملية عسكرية على الكيفية التي يتلقى بها العسكري الأوامر، وتنفيذه لها.

وقد عالج المشرع العراقي جريمة عدم الطاعة في المواد 78 إلى 81 من قانون العقوبات العسكري رقم 13 لسنة 1940⁽²⁾، وبسبب الطبيعة الخاصة للوظيفة العسكرية نجد أن واجب الطاعة فيها اشد منه في الوظيفة المدنية⁽³⁾، حتى بلغ الأمر أن يعفي العسكري الذي يحدث بفعله

(1) المادة (24) من قانون الاشراف العالي رقم 124 لسنة 1979

(2) المادة (78) من قانون العقوبات العسكرية العراقي رقم 13 لسنة 1940

(3) المادة 43 من قانون العقوبات العسكري رقم 13 لسنة 1940

ضرراً للغير من اية مؤاخذة، ما دام اخذ بفعله أمر من اوامر رئيسه المباشر، وتتصرف المسؤولية عن الضرر إلى رئيسه، ولا يحق للمرؤوس أن يمتنع عن تنفيذ الأمر أو مناقشته الا إذا علم أن الأمر الذي تلقاه يقصد منه ارتكاب جريمة عسكرية أو مدنية⁽¹⁾.

وقد قضت محكمة القضاء الإداري المصري بأن " ليس من الجائز في النظم العسكرية الامتناع عن الأوامر قد كانت صادرة ممن يملكها، وانما يتظلم منها بالطريق الذي رسمه القانون، إذ لو ابيح لكل من يصدر إليه أمر أن يناقش مشروعيته وسببه، وأن يمتنع عن تنفيذه متى تراء له ذلك لاختل النظام، وشاعت الفوضى، وقد جعل قانون الاحكام العسكرية جريمة عدم طاعة الأوامر من الجنايات التي شددت العقوبة عليها⁽²⁾.

وازاء هذا المستوى المشدد من الطاعة، اختلفت الآراء من مدى الطاعة للسلطة الرئاسية في مجال الوظيفة العسكرية، فذهب البعض إلى أن الطاعة واجبة على المرؤوس هي الطاعة المطلقة (العمياء) حتى لو كانت الأوامر مخالفة للقانون، بينما ذهب البعض الآخر إلى أنه لا يجوز للموظف أن يطيع رؤسائه فيما يخرج عن القانون⁽³⁾.

ومن الجدير بالذكر في هذا المجال أن قانون العقوبات العسكري في الأردن رقم 43 لسنة 1952 لم يتطلب الطاعة المطلقة من العسكري لرؤسائه محلاً للطاعة، وفي ذلك تعاقب المادة (17) منه كل من يعصي أمراً مشروعاً أصدره اليه شخصياً ضابطة الأعلى، وعاقبت الفقرة الثانية من المادة ذاتها، من عصى وهو في الخدمة الحربية أي أمر مشروع اصدره اليه ضابطه.

(1) المادة 43 من قانون العقوبات العسكري رقم 13 لسنة 1940

(2) حكم محكمة القضاء الإداري المصري في 10 يناير 1955 مشار اليه في د. الحديثي، شفيق، (1975). النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق. رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بغداد، الطبعة الأولى، ص 58

(3) راضي، مازن ليلو، طاعة الرؤساء وحدودها، مرجع سابق، ص 87

المبحث الثاني

الأمر الرئاسي

أن موضوع الأمر الرئاسي يقود الباحث بالضرورة إلى تعريف الأمر والتعرف على أنواعه ثم التطرق إلى مفهوم مشروعية الأمر وفي هذا السياق ستكون هذه الدراسة لهذا الموضوع على النحو التالي:

- المطلب الأول: الأمر - أنواعه وشروطه

- المطلب الثاني: مشروعية الأمر

المطلب الأول

الأمر: أنواعه وشروطه

جاءت اغلب التشريعات خالية من تعريف الأمر، وهذا هو شأن التشريع العراقي والأردني، والأمر في اللغة بمعنى الطلب⁽¹⁾، أو اقتضاء الشيء، وفي الاصطلاح يراد بالأمر طلب الفعل على سبيل الاستعلاء فيخرج بالقيود الأخير الدعاء والالتماس⁽²⁾.

أما في نطاق الوظيفة العامة فقد عرفت محكمة القضاء الإداري المصري الأمر وجعلته مرادفاً للقرار الإداري فقالت: أن الأمر أو القرار الإداري هو كل إفصاح في اثناء قيامها بأداء وظائفها المقررة لها قانوناً، في حدود المجال الإداري، ويقصد منه إحداث أثر قانوني ويتخذ صفة تنفيذته، والقرار أو الأمر الإداري على خلاف القوانين أو اللوائح يتم أو يتحدث أثره القانوني بمجرد

(1) الفيومي، أحمد بن محمد بن علي، (بدون سنة طبع)، المصباح المنير في غريب الشرح الكبير، مطبعة مصطفى البابي، ص26

(2) شلبي، محمد مصطفى (1981). اصول الفقه الاسلامي. ط4، بيروت: الدار الجامعية، ص389

صدوره، وتتوافر له القوة التنفيذية بغير حاجة إلى اعلان ونشر الا إذا كان الاعلان أو النشر عنصراً أساسياً في كيانه ووجوده⁽¹⁾.

وعادت في احكامها اللاحقة لتحدد اركان القرار الإداري، وبخاصة محل القرار الإداري فقالت، " فمن اركان القرار الإداري أن يكون له محل وهو المركز القانوني الذي تتجه ارادة مصدر القرار لإحداثه والأثر القانوني الذي يترتب عليه مباشرة وفي الحال، والأثر هو انشاء حالة قانونية جديدة أو تعديل مركز قانوني قديم أو الغائه"⁽²⁾.

وفي الاتجاه ذاته عرفت محكمة العدل العليا (سابقاً) الإدارية (حالياً) الاردنية، القرار الإداري، بقولها " هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بمالها من سلطة بمقتضى القوانين والانظمة، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"⁽³⁾.

ومن ذلك يتضح أن من شروط اكتساب صفة القرار الإداري إنشاء حالة قانونية جديدة أو تعديل مركز قانوني، أما الأوامر التي بصدها الباحث في دراسته هذه، والتي يوجهها الرؤساء إلى مرؤوسيههم، فإنها لا ترتب نفس الأثر القانوني للقرار الإداري، ولا يتعدى أثرها أن يكون إلزاماً، من رئيس إلى مرؤوس يحمل طابع القهر.

كما أن هذه الأوامر لا أثر لها قبل الأفراد، فهي مجرد توجيهات يلتزم بها الموظفون لا الأفراد ولهذا السبب لا تقبل دعوى الإلغاء ضد هذه الأوامر، ويرى الباحث على هذا الأساس أنه لا

(1) حكم محكمة القضاء الإداري، الدعوى رقم 18 قضائية، جلسة 47/3/19، مجموعة السنة الأولى، ص 24

(2) محكمة القضاء الإداري رقم الدعوى 6/1146/ق - 1954/2/28، ص 8، ص 77

(3) محكمة العدل العليا، رقم 84/132، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العددان (1، 2) ص 50

يمكن اعتبار الأوامر من قبيل القرارات الإدارية، ولا تعدو أن تكون توجيهاً من الرئيس إلى مرؤوسيه يقتضى منه القيام بعمل أو الامتناع عنه سواء كان هذا التوجيه خطياً أو شفويًا.

الفرع الأول: أنواع الأوامر الرئاسية

تتخذ الأوامر الرئاسية عدة صور لكل منها خصائصه وآثار لدى المرؤوس، وسيتم بحث الصور الشائعة لها وهي القرارات الوزارية، والتعليمات، والمنشورات، ومذكرات الخدمة والأعمال الداخلية.

أولاً: الوزير

يمارس الوزير نوعين من السلطات، يتعلق الأول منهما بإصدار القرارات السياسية بصفته عضواً في الحكومة، يشارك في رسم السياسة العامة للدولة، أما الثاني فيتعلق باختصاصه بإصدار قرارات إدارية تتعلق بتسيير المرفق العام الذي يترأسه وقراره بهذا المجال يعتبر من أهم الأوامر الرئاسية التي يتلقاها الموظف.

وقرار الوزير هذا إما أن يكون قراراً فردياً، وفي ذلك ممارسة فعلية للتفذية التي تتضمن تطبيق القانون على الحالات الفردية والخاصة، إما أن يكون قراراً تنظيمياً يتعلق بالوزارة التي يترأسها، وتجد هذه السلطة التنظيمية أساسها في ضرورات الحياة الإدارية التي تملّي على الرؤساء الآخرين ضرورة اتخاذ اجراءات وقرارات تنظيمية عامة تهدف إلى حسن سير المرافق العام بانتظام واضطراد⁽¹⁾.

وله من خلال هذه السلطة أن يؤثر فعلياً على ممارسة المسؤولين لاختصاصاتهم بإصداره التعليمات الملزمة بناء على ما يتمتع به من سلطة رئاسية تستوجب الطاعة، وتقوم على الأوامر والتعليمات الرئاسية الأخرى.

(1) بدوي، ثروت (1982). تدرج القرارات الإدارية. موسوعة القضاء والفقه، ع110، ص57، ص2

ثانياً: التعليمات

لم يتفق الفقهاء على اعطاء تعريف محدد للتعليمات⁽¹⁾، فمن الفقهاء من أنكر على التعليمات صفتها القانونية، واعتبرها من قبيل الأعمال المادية، معللين هذا القول، بأن واجب الطاعة المفروض على المرؤوسين تجاه التعليمات غير معاقب عليه بجزاء يكفل احترامه، إلا بطريق غير مباشر عن طرق العقوبات التأديبية، بيد أن هذا القول لا يمكن الاعتداد به لأنه مخالفة التعليمات ينتج عنها بطبيعة الحالة التهديد الذي يمس بالمركز الشخصي للموظف، ويعتقد الباحث أن هذا كافٍ لإضفاء طابع العمل القانوني على التعليمات⁽²⁾.

والتعليمات تلزم الموظفين فقط بناءً على واجب الطاعة، فهي لا تخاطب لعدم وجود سلطة

رئاسية بين الأفراد ومن يوجه هذه التعليمات

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر، بأن مخالفة الموظف للتعليمات الإدارية تعد

مخالفة مسلكية ينبغي مساءلته عنها، ولا سبيل إلى دفع مسؤوليته بزعمه أنه لم يكن على بينه منها

متى كان بوسعه العلم بها إذا أن الأصل أنه يجب على الموظف أن يقوم بالعمل المنوط به بدقة

وأمانه. ومن مقتضيات هذه الدقة وجوب مراعاة التعليمات التي تصدرها الجهات الرئاسية لتنظيم

العمل⁽³⁾.

والتعليمات بصورة عامة يمكن تعريفها بأنها الأوامر التي يوجهها الرئيس إلى مرؤوسيه في

مجال الوظيفة العامة، والتي تهدف إلى حسن أداء المرؤوسين لأعمالهم، وهي كما قسمها الفقهاء

على أربعة أنواع⁽⁴⁾.

(1) راضي، مازن ليلو، طاعة الرؤساء وحدودها، المرجع السابق، ص 92

(2) المصدر نفسه

(3) القضية رقم 632 السنة 8، قضائية، مجموعة السنة الثامنة عشر، ص 122

(4) العطار، فؤاد (بدون سنة طبع). القانون الإداري. ط 3، دار النهضة العربية، ص 107

1. تعليمات شارحة.
2. تعليمات أمره.
3. تعليمات ناصحة.
4. تعليمات مقررة ومؤكده.

وتختلف الصفة الأمرة للتعليمات في كل من هذه الانواع فالتعليمات لا تكتسب قوة الإلزام إلا إذا توافر لها شرطان هما وجود العلاقة الرئاسية بين الرئيس والمرؤوس، وثبوت قصد الرئيس في اصدار أمر ملزم.

ويمكن الاستدلال على قصد الرئيس في توجيه هذا الأمر الملزم من الصيغة الدالة على الأمر أو من طبيعة الأمر نفسه، وفيما عدا ذلك تكون التعليمات مجرد دعوة إلى سلوك سبيل معين في العمل فتكون التعليمات إما شارحه أو ناصحة أو مقررة ومؤكدة.

ثالثاً: المنشورات

المنشورات إذا كانت تتفق مع التعليمات في أنها أوامر صادرة من الرؤساء إلى مرؤوسيه، فإنها تختلف عنها في كونه أكثر عمومية من التعليمات فهذه الأخيرة توجد فردية إلى موظف معين في حين أن المنشور يوجه بصور عامة إلى طائفة من الموظفين، والمنشورات لا تكون الا اوامر خطية، أما التعليمات فتكون خطية أو شفوية فتتمتع المنشورات بصفة الزامية حيال الموظفين بناء على واجب طاعة المرؤوس لرئيسه⁽¹⁾، حتى قيل أن الموظف في فرنسا لديه الاستعداد للامتثال للمنشورات حتى لو كانت مشروعيتها محل شك أكثر من استعداده للامتثال للقانون ذاته.

لكن هذه المنشورات لا أثر لها قبل الأفراد، ولا تتضمن بالنسبة اليهم أي تغيير في

الأوضاع القانونية.

(1) عكاشه، حمدي ياسين، المصدر السابق، ص104

والمنشورات على نوعين

أ. منشورات تفسيرية

ب. منشورات لائحية أو تنظيمية.

وتهدف المنشورات التفسيرية إلى تفسير النصوص التشريعية، ولا تصنف إليها أو تتسخها،

ويمكن الغاء هذه المنشورات بقرار إداري ولا يعد ذلك وجهاً من أوجه عدم المشروعية⁽¹⁾.

أما المنشورات اللائحية أو التنظيمية فأنها تصنف إلى النصوص التشريعية ما يكملها

ويعديلها أو يلغيها، وتعد فراغاً تشريعياً فيها وهذه المنشورات بمثابة قرارات إدارية يجوز سماع دعوة

الالغاء بشأنها⁽²⁾.

أما تقدير ما إذا كان المنشور تفسيرياً أو تنظيمياً متروك للقضاء.

رابعاً: مذكرات الخدمة المرفقية:

يمكن تعريف مذكرات الخدمة المرفقية، بأنها الملاحظات المكتوبة التي يوجهها الرؤساء

إلى مرؤوسيه، وتتعلق بحسن ادائهم لأعمالهم وتقويم سلوكهم في غير ما يتعلق بالتأديب وتتميز

هذه الملاحظات بأن لا أثر لها قبل الافراد، وأنها تقديرية يترك أمر توجيهها إلى الرؤساء تسعفهم

في تنبيه المرؤوسين، على أن ما يقع منهم من اخطاء دونما حاجة إلى استخدامهم سبل التأديب

فالرؤساء قد يرون أن اتباع هذه الوسيلة بالنسبة لبعض الموظفين أجدى من الالتجاء إلى تأديبهم،

خاصة إذا كان الموظف حديث عهد بالعمل، أو كان خطؤه ينم عن استهتار من جانبه⁽³⁾.

(1) سلامة، وهيب عياد، (بدون سنة طبع). التدابير الداخلية. منشأة المعارف، ص 35

(2) عكاشه، حمدي ياسين، المصدر السابق، ص 106

(3) الطماوي، سليمان محمد، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص 351

وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى اعتبار هذه الملاحظات من قبيل الاجراءات الداخلية التي لا تقبل الطعن، وهذا شأن المحكمة الإدارية العليا في مصر التي اعتبرت الملاحظات من قبيل الاجراءات التنظيمية الداخلية للمرافق العامة⁽¹⁾.

أما في العراق فلا يمكن اعتبار هذا لنوع من الملاحظات من قبيل الاجراءات الداخلية، ذلك لأن المادة الثالثة/ أولاً- من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (14) لسنة (1991) قد اعتبرت لفت النظر من قبيل العقوبات التأديبية التي تتم بأشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبتها، وتوجيهه لتحسين سلوكه الوظيفي.

وكان الأجدى بالمشرع العراقي اعتبار لفت النظر من قبيل الاجراءات الداخلية التي تكفل سير المرافق العام بانتظام عن طريق توجيه الرؤساء لمرؤوسيهم وتبصيرهم بأعمالهم دونما حاجة إلى ايقاع الجزاء عليهم، خاصة وأن عقوبة لفت النظر في التشريع العراقي من الجسامة بحيث يترتب عليها تأخير ترفيع الموظف أو الزيادة مدة ثلاثة أشهر.

كما أن من الموظفين من تكفي الإشارة إلى عملهم على سلوك السبيل الصحيح في العمل دونما حاجة إلى ايقاع الجزاء عليهم في مخالقات قد تكون من البساطة، بحيث لا يستلزم ايقاع مثل هذا الجزاء الجسيم عليهم، ولا يخفى أن ذلك قد يسبب الاحباط للموظفين.

خامساً: الاعمال الداخلية ذات النماذج

تلجأ الإدارات أحياناً في حسن قيامها بواجباتها وحسن أداء الموظفين للأعمال المناطة بهم إلى تنظيم لوائح نموذجية على شكل استمارات او عقود، قد تكون اتباعها الزامياً أو اختيارياً، تبعاً للقوة التي تصنفها الإدارة عليها.

(1) حكم المحكمة الإدارية المصرية في 23/ديسمبر/1967، القضية 514، س11، قضائية السنة الثانية عشر، ص332

وقد انتشر الأخذ بهذه النماذج في العصر الحديث في علاقة السلطات الرئاسية بمرؤوسيهها حتى ان لافقيه رفيدو (Rivero) يعتبر هذا النوع من الأعمال الرئاسية من الأعمال الرئاسية من الملامح الرئيسية لتطور العلاقات الرئاسية في الإدارة المعاصرة⁽¹⁾.
وفي العراق تنهض الأعمال الداخلية النموذجية بجانب كبير من العمل في الإدارات خاصة فيما يتعلق بنماذج العلاوات وطلبات الاجازات والترقيات الوظيفية.

الفرع الثاني: شروط الأمر محل الطاعة

لاشك أن الأمر الرئاسي لكي يكون صالحاً للتنفيذ يجب أن تتوافر فيه شروط معينة يقضي بها القانون، ويجب على المتلقي (المرؤوس) أن يتحقق من وجود هذه الشروط ليكون تنفيذ الامر قانوناً.

وسيتناول الباحث هذه الشروط في هذا الفرع بشيء من التفصيل

أولاً: أن يكون الأمر واضحاً

لكي يعتبر الأمر صالحاً للتنفيذ، لابد أن يكون واضحاً لا لبس فيه، سهلاً على المرؤوس فهمه متناسباً مع درجة ثقافته وخبرته، ومن الضروري أن تكون لغة الرئيس واضحة داله على الأمر وبغير ذلك يكون الأمر محلاً للشك، والتأول، ما يسمح للمرؤوس بأن يتصل من واجبه في اطاعة الأمر⁽²⁾.

كما أن المرؤوسين الذين لا يفهمون الأمر غالباً ما يتمسكون بحرفية الأمر، وهذا يقود إلى

اعاقه سير العمل⁽³⁾.

(1) عجيلة، عاصم أحمد، مرجع سابق، ص116

(2) راضي، مازن ليلو، طاعة الرؤساء وحدودها، المرجع السابق، ص97

(3) درويش، ابراهيم- تكلا، ليلي (1975). التنمية الإدارية، اصول الإدارة العامة. القاهرة: دار النهضة العربية، ص(370)

ولا يعني وضوح الأمر اقتصار فهمه والالمام به على المرؤوس فقط، فالرئيس هو أيضاً يجب أن يكون على معرفة تامة بالأمر، وما يترتب عليه ومراحل تنفيذه، لأن في ذلك ما يجنبه الوقوع في الحرج ويدعم الثقة به أمام مرؤوسيه.

ويراد من وضوح الأمر الرئاسي أن يكون محدداً من حيث الطبيعة والهدف، ووقت الانجاز، وهذا يتطلب من الرئيس ملاحظة الاعتبارات الشخصية التي يتمتع به مرؤوسيه والتي قد تؤثر على تنفيذ الأمر، وقد تؤدي إلى إعادة توجيهه، ولا يخفي ما لذلك من اضاءة الوقت والجهد، وعرقلة لسير العمل.

ثانياً: اختصاص طرفي الأمر

اشار الباحث سابقاً إلى أن واجب الطاعة يقوم على وجود طرفين: الرئيس الذي يصدر الأمر، والمرؤوس الذي يقع عليه واجب التنفيذ.

ولكي يكون الأمر صالحاً للتنفيذ يجب أن يكون الطرفان مختصان قانونياً بإصدار الأمر وتنفيذه وعلى التفصيل التالي:

أ. اختصاص الرئيس بإصدار الأوامر:

يجب أن يكون الأمر صادراً عن يملك الحق قانوناً بإصداره وفقاً للقانون والأنظمة والتعليمات والأوامر الرئاسية العليا، فالأمر يجب أن يكون صادراً عن رئيس مباشر للمرؤوس في نفس الوزارة أو الإدارة⁽¹⁾.

ولا يشترط أن يكون موجه الأمر في وظيفة أو درجة أعلى ممن صدر إليه في درجة أدناه ممن وجه إليه الأمر، مادام الأول متمتعاً بسلطة اصدار هذا الأمر، وفقاً للقواعد القانونية، ويظهر هذا

(1) عثمان، محمد مختار (1973). الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة. ط1، القاهرة: دار

جلياً في حالة تفويض الرئيس الأعلى في الدائرة صلاحية اصدار الاوامر إلى أحد مرؤوسيه، ويمتلك الأخير هذه السلطة في مواجهة من يعلوه أو يقل عنه مرتبة في السلم الإداري، فمناطق الأمر التبعية الرئاسية بغض النظر عن التسلسل أو الدرجة في السلم الإداري.

ب. اختصاص المرؤوس بتنفيذ الأمر:

لكي يكون الأمر مقتضياً للطاعة يجب أن يدخل الأمر في اختصاص من وجه اليه، وبغير ذلك للمرؤوس أن يتجاهل الأمر الصادر اليه، كما لو كان غير متعلق بوظيفه، أو أن العمل لا يتلائم مع نشاط المرفق وأهدافه، كذلك يكون المرؤوس في حل من الطاعة، إذا كان الأمر يتعلق بالحياة الخاصة للموظف⁽¹⁾.

أما تقدير ما إذا كان الأمر من اختصاص المرؤوس أم لا، فهو أمر يتعلق بالسلطة التقديرية للقاضي المختص، ويرى أن في ذلك اهداراً لواجب الطاعة خاصة إذا كان ما اتخذ هذا الأمر ذريعة للمرؤوس للتخلل من التزامهم بطاعة الأوامر، ويستعان في معرفة مدى اختصاص المرؤوس بتنفيذ عمل معين بالأوامر والتعليمات الرئاسية التي سبق أن اصدرت إلى المرؤوسين في نفس المجال.

ثالثاً: لا يكون الامر تعسفياً

للرئيس أن يوجه إلى مرؤوسيه ما يراه ملائماً من الأوامر التي يعتقد أنها تساهم في تحقيق أهداف المرفق، وأي خروج عن هذه الاهداف يتسم بالكيد للمرؤوسين واقحامهم في اعمال تتجاوز طاقاتهم الوظيفية يكون مشوباً بعيب التعسف، كما أن تزويد الرئيس بالسلطة الرئاسية الكاملة يجب

(1) راضي، مازن ليلو، المرجع السابق، ص98

محاسبته محاسبة قانونية ومادية، إذا ما استعمل سلطته وتعسف بها متخطياً الغاية أو الهدف الموضوع له والمتمثل بالمصلحة العامة⁽¹⁾.

ومن قبيل التعسف أن يعهد الرئيس إلى مرؤوسيه بأعمال تفوق قدرتهم البدنية أو العقلية، وذلك ما يدعو لإعجازهم عن تنفيذها، أو أن يكلفهم بالعمل في غير أوقاته، أو في العطل الرسمية، خلافاً للقانون، وتقدير وجوب التعسف أو عدمه منوط بمحكمة الموضوع، والسؤال الذي يمكن أن يوجه في هذا المجال هو ما مدى التزام المرؤوس بتنفيذ الأمر المشوب بالتعسف.

ويكون المرؤوس في هذه المشكلة بين امرين، اولهما ملزم باطاعة رئيسه واحتراماً للقانون لكي لا يعطل سير العمل والآخر أنه إذا اطاع مثل هذا الأمر التعسفي سيكبد الكثير من المشقة التي تؤثر على حياته الوظيفية وتفقد الثقة بنزاهة رؤسائه، ولا بد من الإشارة إلى ترك المرؤوس يقدر مدى تعسف رؤسائه في اصدار الأوامر، ثم امتناعه عن التنفيذ، يفتح الباب أمام الموظفين للتعسف من طاعة الأوامر التي يهربون بعدم اطاعتها، وبهذا أثر سلبي على حسن سير العمل في المرافق العامة، لذلك فإن الحكم بمدى كون الأوامر تعسفية أم لا امرأ لا يقدر الموظف (المرؤوس) أمام جهة مختصة بحال تقدم المرؤوس بشكوى وتظلم أمام الإدارة والقضاء المختص.

رابعاً: أن يكون الأمر مستطاعاً

لكي يكون الأمر صالحاً للتنفيذ مستوجباً للطاعة، يجب أن يكون مستطاعاً في ظل الظروف الشخصية والعملية للمرؤوس والمثل القائل، إذا اردت أن تطاع فأمر بما هو مستطاع" فلا يعدو تكليف المرؤوس بأمر خارج عن قدرته من قبيل العبث واضاعة الوقت والجهد، ومجال عصى المرؤوس الاوامر التعسفية الغير مستطاعه فإنه حقاً له وفيه اهانة للرئيس.

(1) د. عواضة، حسن محمد (1975). السلطة الرئاسية. بيروت، ص274

ويعود للقضاء تقدير ما إذا كان الأمر مستطاعاً أم لا، وقد أكد القضاء المصري أنه لا يعفي العامل من المسؤولية كثرة العمل، وتقول المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن " كثرة العمل ليست من الاعذار التي تعدم المسؤولية الإدارية، إذ هي ذريعة لكل من يخل بواجبات وظيفته، ولو أخذ بها لأضفى الأمر فوضى لا ضابط لها، ولكنها قد تكون عذراً مخففاً إذا اثبت أن الاعباء التي يقوم بها العامل فوق قدرته واحاطت به ظروف لم يستطيع أن يسيطر عليها⁽¹⁾.

كما لا يستطيع العامل أن يمتنع عن تنفيذ الأمر الصادر اليه عن رئيسه المختص بحجة عدم ملائمة المكان المحدد للعمل⁽²⁾.

والمعيار الذي يتبعه القضاء في تقدير ما إذا كان الأمر مستطاعاً أم لا، هو معيار الموظف الحريص في ظل الظروف الشخصية والبدنية والعملية للمرؤوس الموجه اليه الأمر، فإذا تعذر على هذا تنفيذ الأمر، أعفي المرؤوس من المسؤولية.

أما إذا حصل العكس فإنه سيؤخذ تأديبياً عن جريمة الاخلال بالطاعة.

خامساً: أن لا يكون الأمر جريمة

ليس للرئيس أن يكلف أحد مرؤوسيه بارتكاب جريمة وليس للمرؤوس أن يطيع إذا كان يعلم

أن تنفيذه ينطوي على ارتكاب جريمة، وليس له أن يدفع بجهله للقانون في هذا الشأن⁽³⁾.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا، 136/فبراير/1965

(2) حلمي، محمود (1969). تأديب العاملين بالجهاز الإداري والقطاع العام. مجلة إدارة قضايا الحكومة، ع2، ص63، ص271

(3) المادة (137) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969

أن من حق المرؤوس بل من واجبه الامتناع عن تنفيذ الأوامر التي تشكل جريمة يعاقب عليها قانوناً، والا تعرض للمسؤولية الجزائية فضلاً عن مسؤوليته التأديبية⁽¹⁾، ولا يعصمه من ذلك دفعه بحسن نيته في تنفيذه الأوامر⁽²⁾.

ومع ذلك فإن المشرع العراقي يعفي المرؤوس من المسؤولية إذا توافرت شروط معينة أوردتها المادة (40) من قانون العقوبات العراقي، رقم (11) لسنة 1969.

المطلب الثاني

مشروعية الأمر الرئاسي

يعتبر مبدأ سيادة القانون من أهم عناصر الدولة القانونية، ويراد بهذا المبدأ أن تخضع الدولة بأعضائها كافة، للقانون أي كان مصدره، دستورياً أو تشريعاً عادياً، أو أنظمة أو تعليمات، أفراد، وجماعات، وهيئات".

ولكي يتحقق هذا المبدأ بالنسبة للهيئات الإدارية يجب أن تخضع كالأفراد للقانون وقد يثور بهذا الشأن صراع بين مبدأ سيادة القانون وبين واجب الطاعة، عندما يتلقى المرؤوس أوامر رئاسية غير مشروعة، أيغلب المرؤوس واجب طاعته الرئاسية، ويهدر مبدأ المشروعية أم يهمل واجب الطاعة، ويتمسك بطاعة القانون.

وللإجابة على هذا التساؤل سيقوم الباحث بتقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع

- الفرع الأول: مفهوم المشروعية
- الفرع الثاني: الامر غير المشروع
- الفرع الثالث: واجب المرؤوس حيال الأمر الغير مشروع

(1) حسن، عبد الفتاح (1964). التأديب في الوظيفة العامة. اطروحة دكتوراه، القاهرة، ص109

(2) الطماوي، سليمان محمد، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص178

الفرع الأول: مفهوم المشروعية

يراد بالمشروعية خضوع الدولة (حكامها ومحكوميها) للقانون، وتقييدهم بأحكامه، أما

بالنسبة إلى الموظفين فإن مبدأ المشروعية يتضمن التزامهم بواجبين:

الأول: واجب إطاعة القوانين بمعناها العام، سواء كانت قواعد مدونة أم غير مدونة⁽¹⁾.

الثاني: يتعلق بإطاعة الأوامر الرئاسية الصادرة من رجال السلطة الإدارية المخولة لهم بموجب القانون.

ومن مقتضيات مبدأ المشروعية أنه تتقيد الإدارة منذ قيامها بنشاط معين بأداء أعمالها في

دائرة القانون، إذ أن ذلك يؤثر في حياة الأفراد خاصة وأن الإدارة بتشغيلها للمرافق العامة في الدولة

تتغلغل في حياة الأفراد وحياتهم، ويدرج احترام الإدارة للقواعد الدستورية والمعاهدات والمبادئ

العامة للقانون والمبادئ القضائية وأحكام القضاء، ويقوم القضاء الإداري بمراقبة احترام الإدارة

للقانون فيما يصدر عنها من أعمال قانونية أو مادية⁽²⁾.

وتبرز أهمية هذا المبدأ بالنسبة للإدارة في أنها تملك سلطة تنفيذ أوامرها مباشرة، وباستخدام

القوة الجبرية، مما يعرض حقوق الأفراد للخطر الجسيم، ويرتكز مبدأ المشروعية في الوظيفة العامة

على أساس ضمان حريات الموظفين وحقوقهم ضد تحكم الإدارة من جهة، وتقييد هؤلاء بالقانون في

تعاملهم مع الأفراد من جهة أخرى تحقيقاً للتوازن بين المصلحة العامة التي تمثلها الإدارة،

والمصلحة الخاصة المتمثلة في حقوق الأفراد وحياتهم، وتلك سمة الدولة القانونية الحديثة وأي

خروج عليها يضع الدولة في مصاف الدولة الاستبدادية⁽³⁾.

(1) سلمان، حكمت موسى (1987). طاعة الأوامر، وأثرها في المسؤولية الجزائية. اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة بغداد، ص36

(2) الحلو، ماجد راغب. القضاء الإداري. المصدر السابق، ص10

(3) عثمان، محمد مختار، المصدر السابق، ص98

الفرع الثاني: الأمر غير المشروع

أن جميع الموظفين على المستويات كافة يجب أن يخضعوا لمبدأ المشروعية، وعلى هذا الأساس، يجب أن تكون الأوامر الصادرة عن الرئيس إلى موظفيه مشروعة وموافقة للقانون، وإذا حصل أن كانت أوامر الرئيس مخالفة للقانون فإن المرؤوس يجد نفسه بين أمرين أما احترام القانون وعصيات الأمر غير المشروع، وفي هذا أهدار للسلطة الرئاسية واجبة الاحترام، أو اطاعة الامر وتجاهل القانون واهدار للمشروعية، وازاء هذه المشكلة برز خلاف فقهي شديد⁽¹⁾، تمخض عن ظهور ثلاث نظريات حاولت كل منها وضع حل لهذا الخلاف:

1. هل من سلطة الرئيس اصدار مثل هذا الأمر؟

2. هل يدخل المأمور به في واجبات وظيفه المرؤوس؟

3. هل صدر الأمر بالشكل الذي يطلبه القانون؟

فإذا تحققت هذه الشروط الثلاث فلا يجوز للموظف أن يتعرض للأمر في موضوعه وعليه

الطاعة، ولا مسؤولية عالية، أما إذا افتقد الأمر هذه الشروط فللمرؤوس أن يمتنع عن التنفيذ.

أولاً: نظرية المشروعية

نادى بهذه النظرية العميد (Duguit) الذي يرى أن المرؤوس يلتزم بطاعة رئيسه ما دام

أمره مشروعاً، فأخرج عن المشروعية كان على المرؤوس عدم طاعته⁽²⁾.

واستثنى من الخضوع لهذه القاعدة، العسكريين، لأن طبيعة عملهم تتطلب تشديد إطاعة

الأوامر حتى لو كانت مخالفة للقانون.

(1) قرار مجلس الانضباط العام رقم 77/228 في 1977/10/5 (القرار غير منشور)

(2) شياح، ابراهيم عبد العزيز (1983). مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني. الدار الجامعية، بيروت،

وهذه النظرية وأن كانت تؤكد مبدأ المشروعية وسيادة القانون ولا يخفي ما لذلك من ضمانه للحريات والحقوق فإنها تعرضت للكثير من النقد، ولا سيما أن الأخذ بإطلاقها يؤدي إلى إعاقة سير العمل في المرفق، ويدفع المرؤوسين إلى أن يكونوا "قضاة مشروعية" يبحثون في مشروعية الأمر الصادر لهم من رؤسائهم، ويمتنعون عن تنفيذ الأوامر التي يعتقدون عدم مشروعيتها، وهم غالباً أقل دراية بمثل هذه الأمور، ولا شك أن ذلك يصيب الإدارة بالاضطراب.

ثانياً: نظرية النظام:

تزعم هذه النظرية الفقيهان هوريو (Hauriou) وبارتلي (Berthelneyu) اللذان يريان أن ضرورة ضمان سير المرفق العام تستلزم من المرؤوس أن يطيع أوامر رئاسية، حتى لو كانت مخالفة للقانون، ويرى "بارتلي" أن أمر الرئيس بغير من طبيعة الخطأ، فالموظف مطالب بالطاعة حين يصدر إليه امر، ولا يملك الا أن ينفذ، وبعد ذلك لا يسأل عن نتائجه⁽¹⁾.

وقد عززت النظريات هذه آراءها بتسويغات، منها قرينة الرشد أو المشروعية، ومفادها أن أوامر الرؤساء تحمل شهادة بالمشروعية بحكم مسؤولية الإدارة الرئاسية التي تستهدف الصالح العام، وخبرتها الوافية التي تجعلها أكثر ادراكاً للعمل وحاجاته وتمكنها من اصدار الأوامر السديدة⁽²⁾، كما أن ضرورة العمل تستلزم طاعة المرؤوسين لمرؤوسيههم، حتى لو كانت أوامرهم مخالفة لأحكام القانون⁽³⁾.

غير ان هذه النظريات لم تسلم من النقد أيضاً، لأنها تضحي مبدأ المشروعية من جهة، ومن الجهة الأخرى تجعل من الموظف آله بدون اراده، تنفذ ولا تناقش، ولا يخفي ما لذلك من تأثير

(1) ابو راس، محمد الشافعي (1981). القضاء الإداري. عالم الكتب، ص334

(2) الحجل، محمود حامد (1969). الموظف العام فقهاً وقضاءً. ص151

(3) شيحا، ابراهيم عبد العزيز، المصدر السابق، ص173

سلبى على روح العمل والانتاج، كما أن الزام المرؤوس بالطاعة المطلقة دون تحفظ، على الرغم من وضوح مخالفة الأوامر للمشروعية، يشجعه على انتهاك القانون والاعتداء على المصالح العامة.

ثالثاً: النظرية الوسط

في محاولة للتوفيق بين النظريتين السابقتين ظهرت هذه النظرية، لتكون حلاً وسطاً يحافظ على داوم عمل المرافق العامة بانتظام واطراد في ظل ما يمليه مبدأ المشروعية من احترام للقوانين والأنظمة والتعليمات.

وتقوم هذه النظرية على أساس أن يطيع المرؤوس ما يتلقاه من اوامر مشروعة، أما إذا خرجت هذه الأوامر عن المشروعية فعلى المرؤوس أن ينبه رئيسه على ما فيها من مخالفة، وفي ذلك تجنب نفسه ما يترتب عليه من مسؤولية نتيجة تنفيذه لها.

أما إذا كانت الأوامر ظاهرة عدم المشروعية أو أن تنفيذها يلحق بالمصلحة العامة ضرراً جسيماً لا مجال لتتنصل المرؤوس من مسؤوليته عند التنفيذ، إذ أنه في هذا الصدد بين الطاعة في الوظيفة العسكرية والطاعة في الخدمة المدنية، فطاعة العسكري تكون أشد منها في الوظيفة المدنية، إذ أنه يلتزم بإطاعة الأوامر حتى لو كانت غير مشروعة، إلا إذا كانت مدعاة لجريمة خطيرة يعاقب عليها القانون، أو كانت تتضمن مخالفة للدستور، أما في الوظيفة المدنية، فإن الموظف يجب عليه الامتناع عن تنفيذ الامر (كما ذكر سابقاً) إذ تضمن الأمر خرقاً للقانون، أو كانت عدم مشروعيته ظاهرة أو جسيمة.

فهي توفق بين واجبي احترام القانون، واحترام الأوامر الرئاسية وطاعتها⁽¹⁾، وقد أخذت بهذه النظرية الكثير من التشريعات العربية والعالمية، وقد أحسن المشرع العراقي صنعاً عندما أخذ بها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (14) لسنة 1991 في المادة الرابعة، حيث نص " فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف أن يبين لرئيسه وجه تلك المخالفة، ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر الا إذا أكدها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها⁽²⁾.

هذا ولم يأخذ المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة رقم (69) لسنة 1936 الملغي بهذه النظرية واكتفى بالقول في المادة 1/4 " على الموظف القيام بالواجبات المودعة اليه وفق القوانين والانظمة والتعليمات، وامتنال الأوامر الصادرة من رؤسائه ضمن واجبات وظيفته.

وكان المشرع العراقي قد ترك بهذا النص حل مشكلة الأوامر غير المشروعة للقضاء وذلك أدى إلى اثاره الخلاف حول المقصود بعدم المشروعية الظاهرة مما تعذر معه معرفة الحد الفاصل بين وجود اطاعة امر الرئيس أو وجوب الامتناع عن التنفيذ، فقد يتعرض الموظف للمسؤولية عن تنفيذ أمر رئيسه عندما يعتقد انه حال من عدم المشروعية الظاهرة ثم يظهر عكس ذلك.

هذا وأن قضاء مجلس الانضباط العام قد استقر على أنه إذا كانت المخالفة ظاهرة وجسيمه، فيجب على الموظف المرؤوس أن يمتنع عن التنفيذ، لأنه اطاعة القانون في هذه الحالة أولى من إطاعة الرئيس⁽³⁾.

أما في فرنسا فقد أكد المشرع في الماد (28) من القانون رقم 634 لسنة 1983 أن الموظف يلتزم بالامتنال لجميع التعليمات الصادرة اليه من رئيسه الإداري، الا إذا كانت هذه

(1) الملط، محمد جودت، المصدر السابق، ص104

ابو راس، محمد الشافعي، المصدر السابق، ص332

(2) المادة 2/78 قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 1978/147

(3) قرار مجلس الانضباط العام رقم 71/22 في 1971/2/17

التعليمات والأوامر غير مشروعة، ومن شأنها أن تلحق بإطاعة أمر رئيسه حتى إذا كان الأمر مخالفاً للقانون، لضمان سير المرفق العام، بانتظام واضطراد، إلا أنه يجب عدم المبالغة في ذلك، إذ أن على الموظف الامتناع عن الطاعة، إذا كان تنفيذ الأمر يهدد المصلحة العامة تهديداً جسيماً، هذا ما أستقر عليه مجلس الدولة الفرنسي في الكثير من قراراته.

ومن الجدير بالذكر أن المشرع الأردني لم يعالج موضوع اطاعة الأوامر التي تشكل جريمة جنائية في نصوص صريحة وترحك للقضاء ليحكم به وفق المبادئ العامة في المسؤولية الجزائية. غير أن الفقرة الثانية من المادة (263) من القانون المدني الأردني عالجت موضوع مساءلة الموظف مدنياً في حالة توافر شرطاً حسن النية، والتثبيت والتحري فنصت " لا يكون الموظف العام مسؤولاً عن عمله الذي أضر بالغير، إذا قام به تنفيذاً لأمر صدر اليه من رئيسه، متى كانت إطاعة هذا الأمر واجبة عليه أو اعتقد انها واجبة وأقام الدليل على اعتقاده بمشروعية العمل الذي وقع منه وكان اعتقاده مبنياً على أسباب معقولة، وأنه راعى في عمله جانب الحيطة والحذر.

الفرع الثالث: واجب المرؤوس حيال الأمر غير المشروع

تقود الباحثة دراسة الأمر الرئاسي إلى البحث في واجب المرؤوس حيال الأمر غير المشروع أن المرؤوس يكون في هذه الحالة أمام واجبين الأول واجب فحص مشروعية الأمر المطلوب وتنفيذه.

الثاني: فيتمثل فر رفض اطاعة الأمر عند التثبيت من عدم مشروعيته

الواجب الأول: فحص المشروعية:

من المسائل التي تنأ بشأن الأمر غير المشروع، مسألة فحص المرؤوس لمشروعية الأمر الرئاسي، فالطاعة الواجبة من جانب المرؤوس نحو الامر الصادرة اليه لا تسلبه حقه في مناقشة

الرئيس وابداء رأيه، ومدى قناعته بمشروعية الأمر، أو جداوة المسموح بها قانوناً، وفي هذه نصت المادة (40) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 196، على أن اباحة تنفيذ الأمر غير المشروع تتطلب اعتقاد المرؤوس بمشروعية واتخاذ الحيطة المناسبة⁽¹⁾.

ويتضح من نص هذه المادة أن المشرع العراقي يبيح للمرؤوس بل ويوجب عليه تقدير مشروعية الأمر الصادر اليه ومناقشته ضمن الحدود المسموح بها قانوناً، فإذا وجد أن الامر الصادر اليه مشروعاً ومتفقاً واحكام القانون، وجب عليه تنفيذه، وله في هذه الحالة أن يناقش ملائمة الأمر على أن يكون حسن النية، مستهدفاً الصالح العام، ويجب أن تكون مناقشته متصفة بمبادئ اللياقة والأدب الوظيفي⁽²⁾.

الواجب الثاني: رفض الطاعة:

يثار تساؤل آخر بشأن المرؤوس بمناسبة تلقي أمر ظاهر عدم المشروعية أو كان الأمر يعرض المصلحة العامة للخطر عند التنفيذ، أينفذ المرؤوس هذا الأمر؟ أم يمتنع عند تنفيذه. أنقسم الفقهاء في سبيل الاجابة عن هذا السؤال لفريقين، ذهب الفريق الأول: إلى أنه يجب على المرؤوس ابلاغ السلطة الرئاسية العليا بعدم المشروعية، ويكون هذا كافياً ليجنب نفسه المسؤولية المترتبة عليه عند تنفيذ الأمر في حالة اصرار الرئيس على التنفيذ أما الفريق الثاني فقد ذهب إلى أن المرؤوس له الخيار بين ابلاغ الرئيس الأعلى مبين الامتناع عن التنفيذ، على أساس أن الامتناع عن التنفيذ يجنبه الحرج الذي يصيبه عندما يكون الرئيس الأعلى إدارياً متواطئاً مع الرئيس المباشر في اصدار الأمر غير المشروع⁽³⁾.

(1) المادة 40 من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969

(2) هيكل، محمد احمد، المصدر السابق، ص322

(3) صدور قرار السلطة التأديبية للمجالس المحلية في بلدية درانسي في فرنسا، الصادر في 1936/3/30 مشار اليه في رسالة عجيلة، عاصم، المصدر السابق، ص198-199.

وقد حسم مجلس الدولة الفرنسي الموقف في حكم لانجير (Langneur) بتقريره اجب عدم اطاعة الأمر غير المشروع، ومعاقبته الموظف الذي لا يلتزم بذلك.

وفي مجال التعليق على هذا الحكم ذهب الموظف شنو (shenot) إلى أنه إذا كانت هناك أوامر رئاسية مخالفة للقانون أو لمصلحة المرفق فلا تكون بصدد أمر رئاسي، ويتعين على الموظف أن يرقص طاعة هذا الأمر، وإذا حدث أن قام الموظف بإطاعة رئيسه في امر غير مشروع فإنه يرتكب خطأ يستوجب المؤاخذة التأديبية، إذا لا يجوز للموظف أن يغض نظره عن عيوب المشروعية الظاهرة⁽¹⁾.

ويتضح من ذلك أنه لكي تكون أمام واجب رفض الطاعة، يجب أن يتوافر أحد شرطين:

الأول: أن يكون الأمر مشوباً بعدم المشروعية الظاهرة

الثاني: أنه يلحق ضرراً وخطراً بالمصلحة العامة.

إذا تحقق واحد من هذين الشرطين جاز للمرؤوس أن يرفض تنفيذ الأمر، فلا يجب على المرؤوس أن يطيع رئيسه طاعة عمياء، وإنما يجب رفض الطاعة إذا توافر في الأمر الشرطين المذكورين⁽²⁾.

وقد أكد مجلس الانضباط العام في العراق هذه الفكرة في قرار رقم 1971/22 في 1971/2/17، ولما كان القبول بتنفيذ الأوامر غير المشروعة أمراً مخالفاً للقانون فإن المرؤوس يكون في حل من طاعة هذا الأمر".

ومن الملاحظ أن لمادة الرابعة/ ثالثاً، من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي

رقم 14 لسنة 1991، الذي يستوجب تلبية المرؤوس رئيسه على مخالفة الأمر للقانون، وعدم تنفيذ

(1) عجيلة، عاصم أحمد، المصدر السابق، ص198، 199

(2) الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، المصدر السابق، ص484

الأمر، إلا بعد تأكيد كتابه، أمر لا يتعارض مع واجب رفض الطاعة، إذ أن واجب رفض الطاعة يتعلق بعدم المشروعية الظاهرة أو الجسيمة، وبالأوامر التي تلحق بالمصلحة العام ضرراً جسيماً، ويرى الباحث أن في استحداث هذا الواجب وإدراجه ضمن الواجبات الوظيفية ما يوفر الحماية للمشروعية والمصلحة العامة خاصة عندما يكون الرئيس غير مقدر لعاقبة الأمر الذي أصدره لمروسيه وأكد تنفيذه، ولا شك أن مثل هذا النص سيكون أسلم من ترك الاجتهاد والقضاء وحدة، كما تجنب الوقوع في الخطأ أولى من معالجة آثاره.

بينما لم يتطرق نظام الخدمة المدنية الأردني لمسألة حدود الطاعة الواجبة على الموظف في هذه الحالة، غير أن القانون المدني أكد كما تقدم ايضاحه في المادة 263 منه أنه يضاف الفعل إلى الفاعل لا الأمر مالم يكن مجبراً على أن الاجبار المعتبر في التصرفات الفعلية هو الاكراه الملجئ وحده.

واضاف في الفقرة الثانية "ومع ذلك لا يكون الموظف العام مسؤولاً عن عمله اذي اضر بالغير إذا قام به تنفيذاً لأمر صدر اليه من رئيسه متى كانت اطاعة هذا الأمر واجبة عليه أو كان يعتقد انها واجبه واقام الدليل على اعتقاده بمشروعية العمل الذي وقع منه وكان اعتقاده مبنياً على أسباب معقولة، وأنه راعى في عمله جانب الحيطة والحذر.

الفصل الرابع

جريمة الإخلال بالطاعة والمسؤولية الجزائية

إن بحثنا للمسؤولية الجزائية للموظف العام عن الجرائم المرتكبة بتنفيذ الأوامر لرئيسه لاشك يدعونا إلى دراسة ماهية أسباب التبرير، والجريمة التأديبية بصورة عامة، ثم الولوج في الأركان اللازم توافرها لقيام جريمة الإخلال بالطاعة، ومن ثم الاعفاء من المسؤولية، لذلك سيقوم الباحث بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، يتناول في الأول منهما أسباب التبرير، والثاني اعفاء الموظف المطيع من المسؤولية.

المبحث الأول

أسباب التبرير

لعل أكثر ما يخشاه الموظف عند تنفيذ الأمر الرئاسي هو أن يقع في المسؤولية، ذلك انه سيدفع الثمن غالباً، ولكن أن التزم وتحري فإنه سوف يعفى من المسؤولية، ولذلك سيتناول الباحث في هذا المبحث المطالب التالية:

- المطالب الأول: ماهية اسباب التبرير.
- المطالب الثاني: الجريمة التأديبية.

المطلب الأول

ماهية أسباب التبرير

يطلق قانون العقوبات الأردني عليها أسباب التبرير بينما يتناول المشرع المصري تحت أسم أسباب الاباحة، واسباب التبرير أو أسباب الاباحة هي عبارة عن ظروف مادية تطراً وقت ارتكاب الجريمة، أو الفعل المجرم، فتنزل عنه الصفة الجرمية، وتحيله إلى فعل مبرر ارتكابه⁽¹⁾.

أي يعاد الفعل إلى أصله، إذ أن الأصل في الافعال أن تكون مباحة او مشروعة، وفي حال عدم وجود نص تجريمي، تكون المشروعية اصلية، لا جريمة ولا عقاب الا بنص، اما إذا وجد نص يجرم الفعل فيكون هذا الفعل مجرماً، وهنا يأتي دور أسباب التبرير حيث تزيل صفة عدم

(¹) السعيد، كامل (1983). شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني، والقانون المقارن. ط2، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، ص99

المشروعية عن الفعل المجرّم إلى دائرة المشروعية⁽¹⁾، استثناءً، وهذه المشروعية هي ما يطلق عليها أسباب التبرير أو الإباحة

وكما هو الحال في لب هذا الموضوع للباحث، أي تنفيذ امر الرئيس، فقد يكون الفعل المأمور بتنفيذه جريمة يعاقب عليها القانون، وهو انما ينفذ أمر ويطيع لرئيسة، فيقع في دائرة الجريمة، كما لو أمر ضابطاً للشرطة أحد أفراد الحرس بأطلاق النار على سجين فار، أو يحاول الفرار، فيقع في دائرة الجريمة، كما لو أمر ضابطاً للشرطة أثناء عصيان السحناء واشترآكهم في حالة هياج عام⁽²⁾.

فإذا ما أطلق الحارس النار المأمور واصاب السجين بمقتل، فان الأصل في هذا الفعل جريمة، لكن اطاعة المرؤوس (مأمور الشرطة الحارس)، لأوامر رئيسة وهو سبب من أسباب التبرير، وهو امر مشروع يزيل عن الفعل الصفة الجرمية، ويصبح مشروعاً غير مسؤولاً عن فعله جزائياً ولا مدنياً أو تأديبياً، فما هو دور أسباب التبرير، بشكل عام، وغايتها، فالمشروع أنما يجرم فعلاً ما لحماية مصالح المجتمع، فما السبب الذي حدابه لإعادة الفعل المجرّم إلى دائرة المشروعية مرة أخرى؟

بخصوص أمر الرئيس وإطاعته فان حكمة المشرع هو البقاء على استمرارية سير المرفق العام، واضطراد تقديمه للخدمات المجتمعية للإبقاء على وجود الدولة والمجتمع معاً، وابعاد شبح التردد من المرؤوس، وللحفاظ على مصلحة عامة، اجدر بأن تحمي عن مصلحة خاصة او فردية. عندما يقرر سبب من أسباب التبرير أو الإباحة، مثال (الدفاع عن النفس) فعلاً شرعياً، ولا يعد جرمًا بحال ارتكبت منه جريمة قتل، فهو انما عن (القاتل) بدرء عن نفسه القتل، فقد كان

(1) عبد الستار، فوزيه علي، (1982). شرح قانون العقوبات، ص131

(2) المادة 11 من قانون السجون الاردني، رقم 23، لسنة 1953.

مجني عليه بالأصل، وبالدفاع الشرعي عن نفسه اقدم على جرم بحق الجاني الفعلي، بذلك فالمشرع آثر صيانة نفس المجنى عليه والا لكان هو القتل، فالمشرع بهذاوازن بين حقين وآثر أحدهما على الآخر.

ويستخلص من هذا أن أسباب التبرير تميز بطبيعتها الموضوعية، ويتحقق ذلك على وجهين، فمن ناحية الأساس أنها تستند إلى كونها لا تؤلف على اعتداء على حق يحميه القانون او ترعب في استمرار سير المرافق العام وحسن سيرها، أو أنها تحمي المصلحة الاجدر بالرعاية.

وسيتم دراسة تقسيم وآثار أسباب التبرير في الفرع الأول

وفي الفرع الثاني: تمييز أسباب التبرير (الإباحة)

الفرع الأول: تقسيم وآثار أسباب التبرير

تقسم أسباب التبرير إلى قسمين على أساسيين:

1. الأساس الأول: الجريمة المباحة، فعلى أساس الجريمة المباحة، يقسم إلى أسباب تبرير عامة، مثل الدفوع الشرعي، وأسباب تبرير خاصة، مثل الأمر الرئاسي الصادر للموظف العام.
2. الأساس الثاني: الاستفادة من الإباحة، فتقسم هنا إلى أسباب مطلقة يستفيد منها جميع المشاركين، وأسباب نسبية لا يستفيد منها الا اشخاص معينين، كاستعمال السلطة وتنفيذ الامر، ولا يستفيد منه الا الموظف العام.

آثار اسباب التبرير

1. الاستفادة من أسباب التبرير، فإذا كان سبب التبرير مطلقاً استفاد منه جميع المساهمين، في الفعل المبرر، سواء كانوا فاعلين اصليين، أو شركاء أو متدخلين أو محرضين، أما إذا كان سبب التبرير نسبياً، فلا يستفيد منه الا من قام هذا السبب فيه، كما هو في الموظف المختص في حالة تنفيذ أمر من رئيس تجب طاعته.

2. إن من يرتكب فعلاً مبرراً أو مباحاً لا يعترض لأي نوع من أنواع المسؤولية سواء اكانت مسؤولية جزائية فلا يوقع عليه أي عقوبة- أو مسؤولية مدنية، فهو لا يُسأل عن التعويض إذا كان الضرر قد نشأ عن فعله المبرر، ولا يسأل كذلك تأديبياً.

الفرع الثاني: تمييز أسباب التبرير (الاباحة)

تختلط في كثير من الأحيان حالات الاباحة واسبابها بغيرها، من الظروف، والحالات الأخرى، وأن لذلك الخلط ما يبرره.

إذا الاعفاء من العقوبة هو قاسم مشترك، وهو سبب كافٍ للخلط، وذلك لأن العقوبة هي المظهر الأبرز المرافق للجريمة او نتائجها لذلك سيقدم الباحث كيفية التمييز لأسباب التبرير، والذي يعد إطاعة امر الرئيس هو أهد هذه الأسباب، والأهم عن غيرها مما يتوافق بمظاهر مشتركة معها، على النحو التالي:

أسباب التبرير وموانع المسؤولية

سبق ان ذكر الباحث ماهية وطبيعة أسباب التبرير، وكيف انها تزيل الصفة الجرمية كاملة عن الفعل الجرمي، وتحيله إلى فعل مشروع وإلى الأصل في الأفعال أما موانع المسؤولية، كالسكر، والتسمم بالمخدرات، أو الجنون أو الإكراه، او حالة الضرورة، فكل موانع المسؤولية هي عبارة عن ظروف شخصية تتعلق بنفس الجاني، فتعدم الاختيار لديه، او القدرة على التمييز، وبالتالي تفوض الشرط المعنوي، والنتيجة هنا لا يوقع العقاب، لكن هذا لا ينفي أن يبقى الفعل في إطار اللاشعرية⁽¹⁾، وانما يبقى القانون المدني الذي يوقع عليه غرامة لتعويض، أو التعرض للإجراءات التأديبية، وفقاً لقواعدها .

(¹) عبد الستار، ص136

وقد تتخذ بحق الفاعل إجراءات فردية، قد تكون جزءاً من السعي الجاد للمشرع لعدم تكرار هذا الفعل كأن يوضع مدمن المخدرات في مصحات خاصة، تساعد على التوقف عن التعاطي، أو وضعه في مستشفيات أمراض نفسية، في حين أن الفعل في أسباب التبرير لا يترتب عليه أي شيء، أما بالنسبة للشريك ففي الأسباب المطلقة، يستفيد منها الشركاء، لكن لا يمكن تصور ذلك في حالة موانع المسؤولية⁽¹⁾.

أسباب التبرير والأعذار المحلّة

إن الاعذار المحلّة هي من الأسباب التي يترتب عليها الاعفاء من العقاب أيضاً وهي بذلك تشترك مع أسباب التبرير في هذه الصفة، إلا أنها تتميز عنها بأنها تلحق بنصوص خاصة في بعض الجرائم، في حين لا يمكن تصورها في جرائم أخرى، فمثلاً العذر المحل المنصوص عليه في المادة (340) من قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960 وتعديلاته، حيث نصت على أنه "يستفيد من العذر المحل، من فاجأ زوجته أو أحد محارمه حال التلبس في الزنا مع شخص آخر، وأقدم على قتلها أو جرحها أو إيذاها أو كيلهما أو احدهما..."

وهكذا فإن العذر المحل هو الذي يعفي المجرم من كل عقاب، على أنه لا يجوز أن تنزل به عند الاقتضاء تدابير احترازية احتياطية، مثلاً⁽²⁾، ابقاء المشرع الصفة الجرمية للفعل، مع اعفاء للفاعل من العقوبة، وتسجل قيدا جنائياً على الفاعل، ويسأل مدنياً عن التعويض، كما هو عند الاقتضاء، يفرض على الفاعل تدابير احترازية كالكفالة الاحتياطية مثلاً في حين أن الأمر ليس فيه شيء من ذلك في أسباب التبرير أو الاباحة، ولا يستفيد من العذر المحل، إلا من قرر له الاعفاء وحده فقط، ويستفيد من هذا أيضاً جميع المشاركين.

(1) ال معجون، خلود (1984)، النظرية العامة للإباحة، دراسة مقارنة، القاهرة، ص46

(2) المادة 96، قانون العقوبات الأردني، 1960/16

وفي أسباب الإباحة (التبرير) ينتج أثرها حتى في حالة الجهل بوجودها أثناء ارتكاب الجرم، وسواء علم الفاعل أم لا، ذلك لطبيعتها لمادية، وحين تقرير الغلط كسبب من أسباب الإباحة أو التبرير، كما لو اراد الموظف القاء القبض على شخص توجد بحقه مذكرة قبض (توقيف)، فوقع خطأ في التنفيذ، والقى على شخص آخر، وهنا الحقه المشرع بأسباب التبرير في المادة (62) من قانون العقوبات المصري رقم 58 لسنة 1937، وهناك اختلافاً واعتراض فقهي بهذا الامر.

أما في حالة تجاوز أسباب التبرير، فإن كان التجاوز عن قصد او اهمال أو رعونه فإن الفاعل يسأل مع استعمال الرأفة في حقه، أما أن كان السبب خارجاً عن إرادة الفاعل لا يسأل⁽¹⁾.

المطلب الثاني

الجريمة التأديبية

الفرع الأول: ماهية الجريمة التأديبية

أن الجرائم الجنائية محددة على سبيل الحصر، بحيث أنه من غير المقبول تصوره أن يعاقب شخص اهلاً للمسؤولية، الا إذا ارتكب فعلاً جرمه القانون، أي أنه نص على تجريمه، مخرجاً اياه من دائرة الإباحة إلى دائرة التجريم، وذلك بالمبدأ الصريح " لا جريمة ولا عقوبة الا بنص".

على ان الامر لا يتمشى في الجرائم التأديبية بنفس الوتيرة، إذ لا يوجد تعريف محدد للجريمة التأديبية في نظام الخدمة المدنية، كما في قوانين العقوبات، كما أن المشرع لم يورد نصوص جامعة مانعة تبين ما يعد جريمة في نظام الخدمة المدنية كما هو الأساس في قوانين العقوبات، بل لجأ إلى تحديد واجبات الموظف، والاعمال المحظورة عليه القيام بها، وبألفاظ

(¹) عبد الستار، المرجع السابق، ص 141

فضفاضة، وبلا تحديد، وتناولها الفقه الأردني بالتعريف أنها "إتيان الموظف فعلاً أو عملاً، أو اقتناعه عن أداء عمل من شأنه الإخلال بمقتضيات الوظيفة العامة، سواء داخل نطاق الوظيفة أو خارجها، بما لا يتفق مع مركزه كموظف⁽¹⁾."

وعرفها الفقه المصري أنها "الإخلال في واجبات الوظيفة ايجاباً أو سلباً وعرفها جانب آخر من الفقه بأنها "كل فعل أو امتناع عن فعل يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه⁽²⁾."

يرى من هذه التعريفات أنها بمجملها تشتمل على عنصرين اثنين:

الأول: الموظف الذي يراد تأديبه.

الثاني: الذنب الإداري أو الخطأ

لكي يباشر في اتخاذ الإجراءات التأديبية بمواجهة الموظف العام، فلا بد أن يكون قد تسبب بأمر اقتراف أو ارتكاب خطأ يستوجب ويستحق العقاب وإذا كان من المسلمات في قانون العقوبات أنه لا جريمة ولا عقوبة الا بنص- فإن الامر يختلف في مجال التأديب، وما يترتب على هذا الاختلاف، فمن الثابت ان هذا المبدأ في قانون العقوبات يعني أمرين هما:

1. أن السلطة التشريعية هي المختصة في تقرير الجرائم والعقوبات المناسبة لها.

2. أن السلطة القضائية هي المختصة وحدها بتطبيق العقوبات التي تقررها السلطة التشريعية.

ويترتب على هذا الأخذ بالمبدأ المذكور حماية المواطن من كل تعسف من قبل السلطة التنفيذية، الا أن هذا المبدأ لم يجد سبيله للجرائم التأديبية، فليست هناك قواعد تحدد الافعال التي

⁽¹⁾ الجمعات، أكرم (2010) العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية" دراسة مقارنة" رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الاردن، ص 40

⁽²⁾ الطماوي، سليمان محمد (1975). الجريمة التأديبية، دراسة مقارنة. دار الفكر العربي، القاهرة، ص 41

تعتبر جرائم سابقاً، ولكن يعاقب الموظف إذا قام او امتنع عن القيام بعمل يتعارض أو يخالف مقتضيات وظيفته العامة، ويترتب على ما سبق نتائج عدة هي⁽¹⁾:

أ- أن عدم وجود نص يجرم فعلاً معيناً، لا يعني ان هذا الفعل مباح.
ب- طالما أن المشرع لم يحدد الأفعال التي تعد جرائم على سبيل الحصر، فغن تحديد هذه الاعمال أمر يترك تقديره للجهات التأديبية.

ج- ان السلطات التأديبية عند تقديرها للجرائم التأديبية، تلتزم ضوابط الوظيفة العامة.

د- مرونة فكرة الجريمة التأديبية، حيث ان مبدأ لا جريمة، يضيفي مبدأ الاستقرار في قانون العقوبات.

هـ- الفصل بين الخطأ التأديبي، والعقوبة التأديبية، فالسلطات التأديبية تقوم بعمليتين، الاولى البت فيما إذا كان الخطأ المنسوب للموظف يعد جريمة تأديبية، ومن ثم تقوم بالعملية الثانية، وهي تحديد العقوبة الملائمة. من بين قائمة العقوبات التي حددها المشرع سلفاً، وعلى سبيل الحصر.

الفرع الثاني: أركان الجريمة التأديبية

تتكون الجريمة التأديبية من ركنان

أولاً: الركن المادي

ثانياً: الركن المعنوي

(1) الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص70

أولاً: الركن المادي

هو ذلك السلوك أو الفعل الايجابي او السلبي الذي يقوم به الموظف، وهو تصرف محدد، يقوم به وبشكل كامل فمرحلة التفكير وهي المرحلة النفسية، حيث يكون الموظف يحدث نفسه ويفكر بالمخالفة، وهي مرحلة غير معاقب عليها.

وكذلك الحال بالنسبة للأعمال التحضيرية، فكما لو قام احد رجال الأمن العام باستئجار محل تجاري، وقام بعمل الديكورات المناسبة له، الا انه لم يقم بالعمل التجاري فيه، فانه لا يمكن معاقبته على قيامه بذلك، خلافاً لقانون الامن العام وأحكامه⁽¹⁾.

ثانياً: الركن المعنوي

ويتمثل في القصد، فإذا اتجهت نية الفاعل إلى ارادة القيام بالفعل، وإرادة النتيجة، وتكون ازاء مخالفة تأديبية عمدية، في حين أنه إذا اتجهت ارادته الفعل دون النتيجة، فتحدث عن الخطأ، وهذا ما يميز بين الجرائم التأديبية العمدية، وغير العمدية، وما يترتب على ذلك من تفاوت واضح في الجزء التأديبي.

العقوبات التأديبية

هي الجزاءات التي توقع على مرتكبي الجرائم التأديبية من الموظفين العموميين وقد تكون هذه العقوبات ذات طبيعة أدبية أو مالية او مهنية، وهي لا تعد وأن تكون وسيلة، من وسائل الردع للموظف العام.

وهنا يرى الباحث من وجهة نظره - في هذا المقام - أن يتناول العقوبات التأديبية المحددة

حصراً في قانون الموظفين رقم 48 لسنة 1978 المصري، ونظام الخدمة المدنية الأردني تبعاً.

(¹) المادة 8/36 من قانون الأمن العام، رقم 108 لسنة 1965

تناولت المادة 80 من قانون الموظفين العاملين في الدولة على سبيل الحصر، وهي نصت

على الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على العاملين هي:

1. الإنذار
2. تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر.
3. الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز شهرين في السنة، ولا يجوز أن تتجاوز الخصم، تنفيذاً لهذا الجزء ربع الأجر شهرياً بعد الجزء الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانونياً.
4. الحرمان من نصف العلاوة الدورية.
5. الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر.
6. تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين.
7. خفض الأجر في حدود علاوة.
8. خفض إلى الوظيفة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية.
9. خفض إلى الوظيفة الأدنى مباشرة
10. الاحالة على المعاش
11. الفصل من الخدمة

أما بالنسبة للعاملين شاغلي الوظائف العليا، فلا توقع عليهم الا الجزاءات التالية:

1. التنبيه
2. اللوم
3. الاحالة على المعاش
4. الفصل من الخدمة

وقد نصت المادة (141) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته حتى تاريخ 2014/4/16 :

أ. إذا ارتكب الموظف مخالفة للقوانين والانظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في نظام الخدمة المدنية او في تطبيقاتها، أو اقدم على عمل أو تصرف من شأنه الاخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به، أو عرقلتها أو الاساءة إلى اخلاقيات الوظيفة، وواجبات الموظف وسلوكه، فتفرض عليه إحدى العقوبات التالية:

1. التنبيه.

2. الانذار

3. الحسم من الراتب الشهري الاساسي بما لا يزي على سبعة ايام في الشهر.

4. حجب الزيادة السنوية لمدة لا تزيد على سنة واحد.

5. حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات.

6. حجب الزيادة السنوية لمدة خمس سنوات

7. الاستغناء عن الخدمة

8. العزل

ب. إذا ارتكب الموظف مخالفة مسلكية تستوجب إيقاع عقوبة الحسم من الراتب الشهري الأساسي

وكانت هذه العقوبة قد فرضت عليه سابقاً لمدة سبعة أيام مجتمعة او متفرقة وفي الذي يلي

الشهر الذي ارتكب فيه المخالفة

ج. إذا ارتكب الموظف مخالفة مسلكية تستوجب إيقاع عقوبة تأديبية عليه وكانت العقوبة المراد

إيقاعها بحقه قد فرضت عليه سابقاً لمرة أو مرتين متتاليتين للمخالفة نفسها فتتخذ بحقه العقوبة التي

تليها مباشرة وفقاً للتدرج الوارد في الفقرة (أ) من هذه المادة .

د . 1- تنفذ عقوبة حجب الزيادة السنوية الواردة في البنود (4) و (5) و (6) من الفقرة (أ) من

هذه المادة من تاريخ استحقاق الموظف لزيادته السنوية بعد إيقاع العقوبة بحقه .

2- مع مراعاة ما ورد في البند (1) من هذه الفقرة تؤخذ بعقوبة حجب الزيادة لجميع الغايات

الواردة في هذا النظام اعتباراً من تاريخ صدور قرار الحجب وقد أضيفت البند الثامن من هذه

المادة إلى النص الجديد بحيث لم يكن النظام السابق يتضمن مثل هذه العقوبة، وذلك كي

تتناسب مع فترة الاختبار التي قررها المشرع للكشف عن كفاءة الموظف والأسلوب المتبع

حالياً في تعيين الموظفين العموميين.

المبحث الثاني

إعفاء الموظف المطيع من المسؤولية

عندما يرتكب الموظف ما يعتد منه إخلالاً بواجب الطاعة، تقوم بحقه المسؤولية التأديبية جزاء هذا الأخلال، وهذه المسؤولية تختلف بين تأديبيه ومدنية أو جنائية، تبعاً لتوافر أركان كل مسؤولية منها، كما أن الفعل الواحد الذي يقترفه الموظف قد يشكل جريمة جنائية، ومدنية، وتأديبية وسنبحث في هذا المبحث مسؤولية الموظف العام من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول

الإخلال بواجب الطاعة للموظف

الفرع الأول: تعريف الطاعة

يُعتبر واجب الطاعة من أهم الواجبات الوظيفية التي تحتل مكان الصدارة في واجبات الموظفين لتعلقها المباشر بسير العمل في المرافق العامة⁽¹⁾، والتي تقوم على أساس تنفيذ الموظف لأمر الرئيس باعتباره واجباً وظيفياً ينبع من طبيعة الوظيفة وضرورتها التي توجب احترام المرؤوس لأوامر الرئيس، بالإضافة إلى الخضوع للقانون عموماً، وهذا الإحترام يجد أساسه في علاقة التدرج الوظيفي التي تقوم بين الموظفين، وفي مقابل هذه الطاعة هناك ضمانات للمرؤوس تتمثل بالإعفاء من المسؤولية في مقابل تلك الطاعة، إلا أن هذا الإعفاء ليس مطلقاً وإنما مقيداً بشروط محددة

(1) حكمت، موسى سلمان، إطاعة الأوامر العليا وأثره في المسؤولية الجزائية، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة بغداد، العراق، 1985، ص54.

لابد من الإتيان بها لتحقيق الغاية التي يبتغيها المشرع من مراعاة حسن نية المرؤوس وضمان سير العمل⁽¹⁾.

والطاعة في اللغة طاعةً يطوعه وطاوعةً، ورجل طبع أي طائع والمطاوعة تعني الموافقة، ورجل مطواع أي مطيع، والطوع نقيض الكره⁽²⁾. أما اصطلاحاً فالطاعة تحمل مدلولين الأول واسع والآخر ضيق⁽³⁾، فالطاعة في إطار القانون وبموجب المدلول الواسع تتجاوز نطاق الوظيفة وتصل إلى حد احترام كافة التشريعات التي تصدرها الدولة سواء كانت دستورية أو عادية⁽⁴⁾، أما المدلول الضيق للطاعة فيتمثل بالخضوع لأوامر الرؤساء وحسب، سواء أكانت مكتوبة أو شفوية وسواء أكانت على صورة تعليمات أو أوامر أو قرارات، ويذهب أغلب الفقه إلى الاخذ بهذا المدلول، كون الطاعة بمدلولها الواسع تشمل طاعة الافراد عموماً للقانون ويدخل بمضمونها طاعة الابناء لأبائهم وطاعة العمال لأرباب العمل في حين ان المقصود من الطاعة المدلول الضيق وهي تنفيذ اوامر وتوجيهات الرؤساء واحترامهم⁽⁵⁾، وعليه فأن الموظف الذي يقوم بتنفيذ الحكم القضائي عليه طاعة رؤساءه كونه موظفاً يخضع للنظام الاداري ولواجبات الوظيفة.

(1) ابراهيم، محمد اسماعيل ومجهول، أحمد زهير، المسؤولية الجزائية للموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية طاعةً لأمر رئيسه الإداري: دراسة مقارنة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 1، السنة 6، ص 293.

(2) جمال الدين ابن مكرم، معجم لسان العرب، باب الطاء، ص 2720.

(3) ابو زيد، محمد عبد الحميد، (1988). طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية: دراسة مقارنة. دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، 1988، ص 40.

(4) حسن محمد عواضة، السلطة الرئاسية، (د.ط)، بيروت، 1975، ص 117.

(5) مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 16.

الفرع الثاني: شروط الطاعة

يتلقى الموظف العديد من الأوامر من قبل رئيسه المباشر، منها ما هي واجبة الطاعة ومنها غير واجبة الطاعة لعدم استيفائها شرطاً من شروطها، وعليه لابد من توافر عدة شروط في الأمر الواجب الطاعة وتتمثل هذه الشروط بما يلي:

أولاً: أن يكون الأمر صادراً من الرئيس المختص

فالرئيس هو المسؤول عن سير العمل في الجهة التي يرأسها ويكون الموظفون في تلك الجهة ملزمين باتباع توجيهاته⁽¹⁾، والرئيس الذي يجب طاعته هو الذي تحدده القوانين واللوائح الموجودة في الوحدة الإدارية التي يتبعها، ولا فرق فيما إذا كان من داخل الوحدة الإدارية أو خارجها أو كان الرئيس المباشر أو الأعلى، فالمهم أن يكون ذلك الشخص مخولاً بموجب القانون بإصدار الأوامر، وأن لا يتخطى الرئيس الأعلى الرئيس الأدنى منه ويقوم بتوجيه أوامر إلى مرؤوسيه بحجة السرعة، والذي فيه إحراج للرئيس الأدنى الواجب الطاعة، وصاحب الاختصاص الأصلي بإصدار الأوامر⁽²⁾.

ثانياً: أن يكون الأمر صادراً وفقاً للشكل المحدد قانوناً

من القضايا التي يجب مراعاتها في الأمر هي الكيفية التي يصاغ بها، فإذا اشترط القانون صدور الأمر في شكلية معينة فلا يصح طاعة هذا الأمر ما لم يكن مستوفياً لتلك الشكلية⁽³⁾، فمثلاً إذا كان الأمر يتطلب أن يكون مكتوباً، فلا بد أن يكون كذلك، لا أن يكون شفوياً، ذلك لأن

(1) أحمد سلامة، التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، ص44.

(2) موسى، حكمت سلمان، (1985). إطاعة الأوامر العليا وأثره في المسؤولية الجزائية. اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة بغداد، ص55.

(3) عوض محمد عوض، (2012). قانون العقوبات القسم العام. دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية،

التزام المرؤوس بتنفيذ أوامر رئيسه مرتبط بكون الأمر متفقاً حسب ما هو محدد في الأوامر التعليمات المحددة (1).

ثالثاً: أن يكون الأمر مشروعاً يتفق مع احكام القوانين واللوائح

من متطلبات مبدأ المشروعية أن يتقيد الأمر بدائرة القانون والاختصاصات المحددة وبخلاف ذلك فإن الموظف المختص سوف يجد نفسه امام امرين هما، إما احترام القانون وعصيان أمر الرئيس، وإما طاعة الأمر وتجاهل القانون، وفي الحالتين هنالك إضرار لحق من الحقوق المصانة، فإما إهدار للسلطة الرئاسية الواجبة الإحترام والمتمثلة بأمر الرئيس، وإما إهدار لمبدأ المشروعية في حال تجاهل القانون (2)، وازاء ذلك فإن على الموظف إن أراد أن يتجاوز هذا الإشكال أن يلاحظ الأوامر التي تصدر اليه، من حيث الشكلية القانونية وكذلك من حيث الموضوع، وينفذ أمر الرئيس إذا اعتقد مشروعيته وأن طاعته واجبة عليه، وفي حالة عدم المشروعية فإن عليه أن يخبر رئيسه تحريراً بالمخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر إلا إذا أكدها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها (3).

(1) معوض فؤاد محمود، (2006). تأديب الموظف في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي. دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2006، ص146.

(2) مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص81.

(3) جاسم، راسم مسير، (1983). أداء الواجب في القانون العراقي: دراسة مقارنة. رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بغداد، 1983، ص119.

رابعاً: ان يكون هنالك تناسب بين الأمر الصادر وبين القدرة على تنفيذه

يجب أن يتوافر التناسب بين الأمر والقدرة على التنفيذ والا فقد الأمر امكانية تنفيذه، فمن غير الممكن تكليف الموظف بأمر يفوق طاقته لأن ذلك سوف يؤدي إلى عصيان الأمر من قبل المرؤوس الذي لا يستطيع تنفيذه (1).

المطلب الثاني

ماهية المسؤولية

لقد تعددت المفاهيم التي عبرت عنها كلمة مسؤولية، حيث اشتملت مناحي عديدة من حياة الإنسان، فقد يقصد بها مسؤولية الإنسان أمام الله سبحانه وتعالى كما انها تعاني مسؤولية الإنسان عن الافعال التي يقوم بها والتزامه بنتائجها كما أنها تشمل التزام القيام بعمل معين. حيث عرفت المسؤولية بأنها: "التزام شخص بما تعهد القيام به أو الامتناع عنه، حتى إذ أخل بتعهد تعرض للمساءلة عن توكونه، فيتحمل نتائج هذا النكوث" (2)، وعرفها البعض الآخر بأنها "حالة الشخص الذي ارتكب امراً يستوجب المؤاخذة" (3).

وتنقسم المسؤولية بشكل عام إلى قسمين

1. المسؤولية الأدبية.

2. المسؤولية القانونية.

(1) أبو زيد، محمد عبد الحميد، (1988). طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية: دراسة مقارنة. دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، 1988، ص 67.

(2) العوجي، مصطفى (1985). القانون الجنائي العام. الجزء الثاني، المسؤولية الجنائية، الطبعة الأولى، مؤسسة نوفل، بيروت، ص(11)

(3) مرقس، سليمان (1992). الوافي في شرح القانون المدني في الالتزام في الفعل الضار والمسؤولية المدنية، الاحكام العامة، المجلد الأول، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 1

تتشأ في المسؤولية الأدبية في حالة إذا خالف الشخص قاعدة من قواعد الأخلاق أما المسؤولية القانونية فتتشأ عندما يخالف أو يخل الشخص بقاعدة من قواعد القانون بمعناه الواسع، وقد يتحمل الفرد أيضاً مسؤولية أشخاص آخرين، كما هو التزام التابع عن اعمال المتبوع وغنى عن البيان أن المسؤولية الأدبية هي الأوسع من المسؤولية القانونية ونطاقها أشمل لأن قواعد الاخلاق تشمل السلوك الإنساني بأسره، وكلا المسؤوليتين تشتركان بوضعهما ضوابط وحدداً للسلوك الإنساني، وما يهمننا البحث فيه هو المسؤولية القانونية، ونريد على وجه التحديد البحث في المسؤوليات التالية:

1. المسؤولية التأديبية

2. المسؤولية الجزائية

3. المسؤولية المدنية

المسؤولية التأديبية:

اصطلاح التأديب من الناحية اللغوية مشتق من الأدب بمفهوم الخلق، لذا فإن تأديب الفرد أو الموظف يعني تقويم انحرافه، وتزويده بقيم ومفاهيم أخلاقية⁽¹⁾، وتتشأ المسؤولية التأديبية عند خروج الموظف عن السلوك الذي ينبغي عليه القيام به اتجاه وظيفته، وقد سبق وأن تناولنا مفهوم المخالفة أو الجريمة التأديبية وأركانها، لذا فإذا قام الموظف بارتكاب خطأ شخصي، وخرج عن السلوك المطلوب، أو قام بما يخالف الواجبات او المحظورات، فيمكن الحديث عن المسؤولية التأديبية للموظف

(1) الشبخلي، عبد القادر (1983). القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري والجناي، دراسة مقارنة. الطبعة الأولى، دار الفرقان، عمان، ص5

المسؤولية الجزائية

يعتبر الإنسان مسؤولاً جنائياً عن الأفعال المجرمة التي يقترفها، على اعتباره قادراً على تحمل نتائجها بالنظر لإدراكه لهذه الأفعال، وقيامه بها بملء إرادته⁽¹⁾.

المطلب الثالث

اعفاء الموظف من المسؤولية

الفرع الأول: الاعفاء من المسؤولية التأديبية

من الضمانات الهامة التي تعطيها قوانين الخدمة المدنية ميزة الاعفاء من حباتل المسؤولية التأديبية للموظف المطيع؟، وحتى يتمتع الموظف بميزة الاعفاء، فعلية أن ينفذ أمر الرئيس وفقاً للشروط التي بينها القانون.

في المادة (28) من قانون الخدمة المدنية رقم (634/83) الصادر في فرنسا لعام 1983، والتي نصت على ما يلي: " كل موظف أي كان موقعه من الهرم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه، ويتعين عليه الانصياع للأوامر الصادرة من رئيسة الإداري، باستثناء الحالة التي يكون فيها الأمر الصادر غير مشروع بصورة ظاهرة، ويتعارض بصورة جسيمة مع المصلحة العامة.....".

كذلك نصت المادة 2/80 من قانون العاملين في القطاع رقم 48 لسنة 1978 والمادة 2/78 من نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 على أنه " كل عامل يخرج على مقتضى الواجب في اعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة يجازي تأديبياً... " وذكرت أيضاً، " ولا يعفى العامل من الجزاء استناداً إلى أمر صادر اليه من رئيسه إلا

(¹) العوجي، مصطفى، المرجع السابق، ص 29

إذا أثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك، صادر إليه من الرئيس، بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده".

بعد هذا التسلسل في عرض النصوص للأنظمة في كل من فرنسا ومصر والأردن فما

السيبل إذن للموظف إلى الاعفاء من المسؤولية التأديبية؟

يتوجب توافر الشروط التالية كي يعفي من المسؤولية التأديبية كما تشير له هذه المواد:

أولاً: ان يصدر إليه أمر من الرئيس الإداري المختص، وقد اشارت لذلك التشريعات الثلاث وبشكل واضح لا لبس فيه؟

ثانياً: أن يكون الأمر الصادر المطلوب تنفيذه مشروعاً، وهو ما تم التأكيد عليه من قبل التشريعات الثلاث، حتى يكون تنفيذ الأمر ملزماً للموظف، والا تعرض الموظف إلى الجزاء التأديبي المنصوص عليه.

ثالثاً: أما إذا كان الأمر غير مشروع، فقد اختلفت التشريعات في ذلك، فالقانون الفرنسي اعطى استثناء على المشروعية، وهي إذا كانت عدم المشروعية غير ظاهرة أو مخفية، وأنها غير متعارضة - الأوامر - مع المصلحة العامة، فإنه يبقى واجباً على الموظف التنفيذ.

أما في التشريع المصري فإنه يتطلب أن يصدر الأمر المشروع ضمن قالب معين ليكون سهل الاثبات الا وهو الكتابة، ولم يكتشف المشرع بذلك، بل تطلب من الموظف أن يقوم بتثبيته الرئيس إلى المخالفة، وإذا ما أصر الرئيس بعد ذلك كله، فيتعين على المرؤوس التنفيذ.

يلاحظ كيف أن التفاوت في تناول الموضوع جلي، فالمشرعان المصري والفرنسي أدركا أن

جوهر الأمر والحكمة المطلوبة من اعفاء المرؤوس من المسؤولية: حتى لو كان الامر غير مشروع، وذلك ضمن شروط وضوابط معينة اختارها لكل من المشرعين مما يتلائم ويتناسب مع طبيعة كل مشروع، والمكلفين في الخطاب التشريعي، وبذلك يحققان الغاية وهي الاعفاء من

المسؤولية، ضماناً لسير المرافق العامة وحسن ادائها في حين أن مشرعنا الأردني قد توقف عند مشروعية ملقياً بذلك بواجب الطاعة على المرؤوس ومعطياً أياه، في نفس الوقت، الاداة على التخلف والتتصل منها، حيث أن كل ما على الموظف فعله هو أن يحتج بعدم المشروعية، فالمطلوب من المشرع الأردني أن يتخذ الخطوات اللازمة لتعديل هذه الهفوة، ويتبنى نص بصيغة مناسبة للمشرع والمكلفين في آن واحد.

ولا يطلب منه أن تكون صيغة شبيهة بالنص المصري أو النص الفرنسي فكل منهما وضع ما يتناسب وطبيعة المكلفين لديهم، الا انه بالإمكان الاسترشاد بالنصوص المقارنة للنص على امور هي في غاية الأهمية، لعل من ابرزها:

1. عدم المشروعية البسيطة
2. عدم المشروعية الخفية
3. طبيعة الأعمال الموكلة للموظف، ومدى تطلبها للاختصاص.
4. مدى ثقافة الموظف، وخبرته ودرجة تحريه من الامر.

وبعد القيام بمراعاة ذلك، يقوم بإصدار نصاً يعدل النص الحالي، ليحقق الحكمة من النص، وأولاهما الحفاظ على المرافق العامة، وحسن إدارتها مع عدم المساس بالموظف الذي يطيع واعفاه من المسؤولية تماشياً مع قواعد العدالة.

وبالرغم من حداثة النظام الحالي الذي لا يتجاوز عمره عشر سنوات الا أنه من الضروري

عمل مثل هذا التعديل.

وتجدر الإشارة إلى الضمانة السابقة- وهي الاعفاء من المسؤولية التأديبية- إلى أن هناك

ضمانات عامة مقررة في مجال التأديب بشكل عام، سوف يتم إيرادها باقتضاب، وهي⁽¹⁾:

الضمانات الإدارية، وتتلخص بمايلي:

1. يشترط اخطار الموظف كتابة بالوقائع المنسوبة اليه، قبل اتخاذ أي اجراء تأديبي في حقه

ومنحه وقتاً كافياً ليتمكن من الرد على الاتهامات المنسوبة اليه، وتحضير دفاعه

2. تمكين المتهم من الرد كتابة على الوقائع المنسوبة اليه

3. للعامل أو الموظف في النظام من قرار الجزاء إلى السلطة الرئاسية الأعلى.

4. يجوز للعامل اللجوء إلى الاتحاد أو النقابة التي ينتمي اليها لمساعدته.

5. الضمانات القضائية- وهي تحتاج إلى نص للتقيد بها، وقد تكون موضوعية أو شكلية،

ويجوز للموظف اللجوء إلى القاضي الإداري للتظلم من القرار الإداري وطلب الغائه.

الفرع الثاني: الإعفاء من المسؤولية الجزائية

أن المسؤولية الجزائية هي الأشد والأكثر وطأة في النفس، لذلك فإن ضرورة الاعفاء منها

للموظفين أمر على غاية من الأهمية، حتى يتسنى للموظف أن يقوم بعمله بإقدام بعيداً عن الخوف

من السقوط بحبائل المسؤولية.

ولذلك فقد نصت المادة 4/122 من قانون العقوبات الفرنسي على ما يلي

"ليس مسؤولاً جزائياً الشخص الذي يقوم بتنفيذ تصرف أمر بالقيام به من قبل السلطة

المختصة، إلا إذا كان ذلك التصرف واضحاً بأنه غير مشروع".

(¹) الصروخ، ملكية (1984). سلطة التأديبي في الوظيفة العامة. دراسة مقارنة. ط1، القاهرة، ص97

وعند تناول المشرع المصري لنفس الموضوع، وذلك في إطار المادة (63) من قانون العقوبات رقم (57) لسنة 1937 حيث نصت على " لا جريمة إذا وقع الفعل من الموظف الأميري في الأحوال التالية:

أولاً: إذا ارتكب الفعل تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيس وجبت عليه إطاعته أو اعتقد أنها واجبه عليه.

ثانياً: إذا حسنت نيته وارتكب فعلاً تنفيذاً لما أمرت به القوانين، أو اعتقد أن اجراءه من اختصاصه.

وفي كل الاحوال يجب على الموظف أن يثبت أنه لم يرتكب الفعل، إلا بعد التثبيت والتحري، وأنه كان يعتقد مشروعيته، وأن اعتقاده كان مبنياً على أسباب معقولة"

كما تناول المشرع الأردني وفي المادة 2/60 من قانون العقوبات الأردني رقم 16 من سنة 1960 معالجاً نفس الموضوع، حيث نصت على مايلي: " لا يعتبر الإنسان مسؤولاً جزائياً عن أي فعل، إذا كان قد أتى ذلك الفعل في أي من الأحوال التالية:

1. تنفيذ القانون

2. إطاعة لأمر صدر اليه من مرجع ذي اختصاص، يوجب عليه القانون إطاعته، إلا إذا

كان الأمر غير مشروع"

وحتى يتمتع الموظف بميزة الاعفاء من المسؤولية الجزائية، فلا بد من توافر الشروط التالية:

1. أن يقوم بالفعل تنفيذاً لأمر صدر اليه من رئيس ذي اختصاص، وهذا الشرط واضح في

النصوص القانونية الثلاثة، وهو أمر متفق عليه.

2. إن يكون الأمر المطلوب تنفيذه مشروعاً..

3. إذا كان الأمر غير مشروع، فإن تقدير كل مشرع يختلف عن الآخر، فالأمر بالنسبة للمشرع الفرنسي، أن الموظف يعفي من المسؤولية حتى ولو كان الأمر غير مشروع، حتى كانت عدم المشروعية غير واضحة، وأنه لم يلاحظ، ويتم النظر إلى الشخص نفسه، ويقاس مسلكه على مسلك الرجل العادي، وبالتالي فهو يعفي من المسؤولية الجزائية تبعاً لذلك -أما المشرع المصري- فقد ذهب إلى أبعد من ذلك فإنه يعفي المرؤوس -بالإضافة إلى ما سبق- في الأحوال التالية:

أ- إذا اعتقد بأن المشروعية واجبة، وكان اعتقاده مبنياً على أسباب معقولة.

ب- إذا حسنت نيته

ج- إذا اعتقد بأن ما يقوم به ضمن اختصاصه.

د- وشرط عام هو أن يثبت ويتحرى قبل التنفيذ.

فعند توافر الشروط الآنف ذكرها، فإن المشرع المصري يبيح الفعل، ويعفي من المسؤولية

الجزائية تماماً.

وبالرغم مما يواجهه الفقه المصري إلى هذا الأمر من انتقادات إلى المشرع في الاعفاء في

حين أن المشرع الأردني وفي معرض معالجته لهذا الموضوع، قد اعتنق مبدأً أو نظرية المشروعية

المطلقة، وبذلك يؤخذ عليه مأخذ هذه النظرية، فهو لم يراع سير المرافق العامة وحسن ادائها،

واتمنى على مشرعنا الأردني أن يتخذ الخطوات التشريعية اللازمة لتعديل النص لحالي للقضاء

على تردد الموظفين، وإيجاد عنصر الإقدام في تنفيذ الواجبات، ذلك أن الوضع القائم لا يشجع

كثيراً على تعزيز الحاجات العملية للموظف إلا أنه يبقى أمر قائم ويؤخذ عليه توسعه.

في حين أن المشرع الأردني أصر على حالة المشروعية، ولم يعتد بأي عذر للاعفاء وهذا

اتجاه متشدد، وعلى المشرع أن يراعي تعديل الصيغة الحالية للمادة 2/61 من قانون العقوبات

لمنح مجال أكبر للقضاء في تقدير ظروف الموظفين الذين - غالباً- ما يترددون عند الشك بأن الفعل غير مشروع عن القيام بالواجب، بالرغم من الأهمية خوفاً من الوقوع في المسؤولية.

الفرع الثالث: الاعفاء من المسؤولية المدنية

بعد البحث في القانون المدني الفرنسي عن المسؤولية المدنية، ومن يتحملها في المسألة القانونية التي يتناولها هذا البحث، وهي أمر الرئيس، لم نجد نصاً مباشراً بل أن يعاد في تقدير المسؤولية إلى القواعد العامة، حيث عولجت في المادة (138) والتي تنص على مايلي:

1-يسأل المرء ليس عن الاضرار التي يسببها للغير بفعله الشخصي فحسب، بل أيضاً عن الاضرار التي تحدث بفعل الاشخاص الذين يسأل عنهم، أو بفعل الاشياء الموضوعة تحت حراسته.....2.....3

1- ويسأل الأب- او الام بعد وفاة زوجها عن الأضرار التي تحدث بفعل الأولاد القصر المقيمين معه.

2- ويسأل السادة والمتبوعين عن الأضرار التي تقع بفعل خدمهم أو تابعيهم في ادائهم لوظائفهم المعنيين فيها.

3- ويسأل المربون ومعلمو الحرف عن الاضرار التي تحدث بفعل تلاميذهم أو صبيانهم، في الوقت الذي يكون فيه الآخرون تحت ملاحظة الأوليين.

4- تقوم المسؤولية المبنية أعلاه، مالم يثبت الأب او الأم أو معلم الحرفة، أنه لم يكن في وسعه منع الفعل الذي يستوجب المسؤولية.

5- وفيما يتعلق بالمربين يجب على المدعي في دعوى التعويض، اقامة الدليل وفقاً للقواعد العامة على ما ينسبه اليهم من خطأ أو عدم تبصر أو إهمال

في حين نص القانون المصري رقم (31) لسنة 1954، وفي المادة (167) على ما يلي:

" لا يكون الموظف العام مسؤولاً عن عمله الذي اضر بالغير إذا قام به تنفيذاً لأمر صدر اليه من

رئيس، حتى كانت إطاعة هذا الأمر واجبه عليه أو كان يعتقد أنها واجبه، واثبت أنه كان يعتقد مشروعية العمل الذي وقع منه، وكان اعتقاده مبنياً على أسباب معقولة، وأنه راعى في عمله جانب الحيطة"

وقد تناول القانون المدني رقم (43) لسنة (1967) أفضل القوانين الأردنية معالجة لهذا

الموضوع في المادة 263 حيث نص على ما يلي:

"1- يضاف الفعل إلى الفاعل لا الأمر ما لم يكن مجبراً، على أن الاجبار المعتبر في التصرفات الفعلية هو الاكراه الملجئ وحده

2- ومع ذلك لا يكون الموظف العام مسؤولاً عن عمله الذي اضر بالغير، إذا قام به لأمر صدر إليه من رئيسه متى كانت إطاعة الأمر واجبة عليه أو كان يعتقد أنها واجبة أو قام الدليل على اعتقاده بمشروعية العمل الذي وقع منه وكان اعتقاده مبنياً على أسباب معقولة وأنه راعى في عمله جانب الحيطة الحذر".

مما سبق يتبين للباحث أنه حتى يعفي الموظف من المسؤولية المدنية في القانون المدني

المصري والأردني فلا بد من توفر الشروط التالية:

1. أن يكون صدور الأمر بأمر من الرئيس للقيام به.
2. أن تكون إطاعة الرئيس واجبه، أو أن الموظف كان يعتقد انها واجبه.
3. أن لم يكن الامر مشروعاً فعلى المرؤوس أن يثبت أنه كان يعتقد مشروعية العمل الذي وقع او صدر منه، ولا بد أن يكون اعتقاده مبنياً على أسباب معقولة، وأن يكون قد راعى في تنفيذ الامر أخذ الحيطة والحذر.

فإذا ما توافرت الشروط السابقة، فإن الموظف يعفي من المسؤولية المدنية

الفصل الخامس

الخاتمة

الخاتمة

لقد اجتهدت التشريعات الوطنية في تحديد مسؤولية الموظف العام الجزائية عن أعماله تنفيذاً لأوامر رئيسه ضمن قوانينها وانظمتها، وضمان الإجراءات اللازمة والكفيلة بتطبيقها بالشكل الصحيح والذي يحقق الفائدة المرجوة منها. فعلى الرغم من الحماية القانونية للموظف واعتبار تنفيذ الأوامر الرئاسية من أسباب الإباحة فإن الموظف بشر قد يخطئ في فهم الأمر أو الواجب وقد يتجاوز ما هو مطلوب لتنفيذه.

لذلك سعت هذه الدراسة إلى بيان وتحديد واجب الطاعة ومدى ومسؤولية الموظف جزائياً إذا نفذ أمر من رئيس واجب عليه طاعته، وذلك وفقاً لما جاء بالقانون الأردني، والتشريعات المقارنة في الدول العربية.

النتائج

توصل الباحث في هذه الدراسة إلى عدد من النتائج، أبرزها:

1- بينت الدراسة أن الوظيفة هي من الركائز الأساسية في شؤون الموارد البشرية، والتي تدخل في كافة الممارسات والأعمال، حيث تختلف المعايير والأسس التي تلجأ لها الدول في مجال ترتيب الوظائف العامة وتبويبها ووصفها، وقد اتخذ المشرع الأردني من مهام وواجبات الوظيفة وشروط أشغالها معياراً لترتيبها وتبويبها، وإفراد لذلك المادتين (17-18) من النظام، وبموجب النظام تقسم الوظائف إلى فئات، وتقسم إلى درجات، وتقسم الدرجة إلى سنوات وتقسم الفئات إلى أربع فئات.

2- اشارت الدراسة إلى أن طاعة القانون والرؤساء وتنفيذ أوامهم يعتبر من أبرز واجبات الوظيفة العامة، وهو يقضي بموجب امتثال الموظف المرؤوس بأي الأوامر التي تصدر عن السلطة الرئاسية في شكل تعليمات أو توجيهات أو منشورات أو كتب دورية أو قرارات إدارية، والتي حددها نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2013.

3- أظهرت الدراسة أن المخالفة التأديبية تتمثل في قيام الموظف بعمل أو امتناعه عن عمل بشكل مخالف لو إجابته الوظيفية ومقتضياتها، أو ظهوره بمظهر يحظى بكرامة الوظيفة العامة، وهذا ما أشار له المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية ووفقاً لذلك فإن المشرع يرسم الإطار الخاص بالمخالفات التأديبية بطريقة تسمح للسلطات التأديبية بسلطة تقدير ما إذا كان العمل الذي قام به الموظف يعد خروجاً على واجبات وظيفته أو إخلالاً بكرامة الوظيفة أم لا، مع خضوع هذا التقدير لرقابة القضاء.

4- بينت الدراسة أن المخالفة التأديبية شأنها شأن الجريمة الجزائية تقوم على ركنين هما الركن المادي المتمثل بالسلوك الإيجابي أو السلبي الذي يرتكبه الموظف إخلالاً بواجبات وظيفته والركن المعنوي المتمثل بتوافر الإرادة الآثمة أو غير المشروعة لدى الموظف مرتكب الخطأ الوظيفي.

5- بينت الدراسة أن واجب الطاعة يُعتبر من أهم الواجبات الوظيفية التي تحتل مكان الصدارة في واجبات الموظفين لتعلقها المباشر بسير العمل في المرافق العامة، والتي تقوم على أساس تنفيذ الموظف لأمر الرئيس باعتباره واجباً وظيفياً ينبع من طبيعة الوظيفة وضرورتها التي توجب احترام المرؤوس لأوامر الرئيس، بالإضافة إلى الخضوع للقانون عموماً.

6- توصلت الدراسة إلى أن مدى واجب الطاعة يختلف بين وظيفة وأخرى تبعاً لعوامل منها ما يتعلق بطبيعة النظام الإداري، أو بطبيعة الوظائف العامة، وبعضها يتعلق بطبيعة الاختصاص الذي يمارسه المرؤوس.

7- بينت الدراسة أن الأوامر التي يوجهها الرؤساء إلى مرؤوسيه، لا ترتب نفس الأثر القانوني للقرار الإداري، ولا يتعدى أثرها أن يكون إلزاماً، من رئيس إلى مرؤوس يحمل طابع القهر، وهذه الأوامر لا أثر لها قبل الأفراد، فهي مجرد توجيهات يلتزم بها الموظفون لا الأفراد ولهذا السبب لا تقبل دعوى الإلغاء ضد هذه الأوامر، وبالتالي لا يمكن اعتبار الأوامر من قبيل القرارات الإدارية، ولا تعدو أن تكون توجيهاً من الرئيس إلى مرؤوسيه يقتضى منه القيام بعمل أو الامتناع عنه سواء كان هذا التوجيه خطياً أو شفويّاً.

8- توصلت الدراسة إلى وجوب أن يخضع جميع الموظفين في كافة المستويات الإدارية لمبدأ المشروعية، وعلى هذا الأساس، يجب أن تكون الأوامر الصادرة عن الرئيس إلى موظفيه مشروعة وموافقة للقانون.

التوصيات

- 1- انشاء محكمة خاصة تنظر في القضايا التأديبية التي يرتكبها الموظفون أثناء تأديتهم لأعمالهم، تتمتع بالنزاهة والشفافية والحيادية.
- 2- تحفيز الموظفين المتميزين، وفقاً لمعيار إطاعة الأوامر، وتنفيذ المهام بكفاءة، بحيث يشعر الموظف بأنه محل إهتمام لدى الإدارة العليا، وليس وضعه في موضع المراقبة الدائمة، لايقاع عقوبة تأديبية بحقه، في حال ارتكابه للأخطاء.
- 3- لم يتطرق نظام الخدمة المدنية الاردني لبعض المفاهيم الخاصة بالوظيفة العامة، كالأمر والطاعة والمسؤولية، وبالتالي نقترح وضع تعريف محدد لها ضمن نظام الخدمة المدنية.
- 4- متابعة الأنظمة والتعليمات الخاصة بالموظف والوظيفة العامة، ومراجعتها باستمرار بما يضمن التحسين المستمر والتطوير لمخرجات ونتائج الوظيفة العامة.
- 5- اخضاع الموظفين العاملين في القطاع العام لبرامج تدريبية، وورش عمل، خاصة للموظفين الجدد، لتعريفهم بواجباتهم الوظيفية، وتوضيح المسئلة القانونية التي قد توجه لهم في حال عدم امتثالهم وطاعتهم لأوامر رؤسائهم في العمل.
- 6- توفير الضمانات اللازمة التي تحمي الموظف العام في حال طاعة الرئيس الادارية الاعلى جبرا لتنفيذ امر غير مشروع، وتحميل تبعة المسؤولية للرئيس مصدر الامر.
- 7- توصي الدراسة باعتبار تنفيذ المرسوم لامر غير مشروع رغم عنه ترتب عليه ضرر خطأ مرفقي تتحملة الادارة.

المراجع

1. ال معجون، خلود (1984). النظرية العامة للإباحة. دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة.
2. ابراهيم، محمد اسماعيل ومجهول، أحمد زهير، المسؤولية الجزائرية للموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية طاعةً لأمر رئيسه الإداري: دراسة مقارنة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 1، السنة 6، ص 293.
3. ابو الخير، كمال حمدي (1976). الإدارة بين النظرية والتطبيق. القاهرة: مكتبة عين شمس.
4. ابو راس، محمد الشافعي (1981). القضاء الإداري. عالم الكتب.
5. أبو زيد، محمد عبد الحميد، (1988). طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية: دراسة مقارنة. دار النهضة العربية للنشر، القاهرة.
6. أحمد سلامة (2011). التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية. دار النهضة العربية للنشر، القاهرة.
7. بدوي، ثروت (1982). تدرج القرارات الإدارية. بحث منشور في موسوعة القضاء والفقه، ع110.
8. بدير، على محمد (1993). مبادئ وأحكام القانون الإداري. مديرية دار الكتاب، بغداد.
9. بسيوني، عبد الغني (1986). التفويض في السلطة الإدارية. الدار الجامعية.
10. بطارسة، سليمان (1997). نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية. (بدون دار نشر).

11. بطيخ، رمضان والعجارمة، نوفان (2012). مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية. الكتاب الثاني، الأردن: إثراء للنشر والتوزيع.
12. جاسم، راسم مسير، (1983). أداء الواجب في القانون العراقي: دراسة مقارنة. رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بغداد.
13. الجبوري، ماهر صالح (2017). القانون الإداري. ط1، دار الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد.
14. الجرف، طعيمه (1973). القانون الإداري. القاهرة: دار النهضة العربية.
15. جمال الدين ابن مكرم، معجم لسان العرب، باب الطاء.
16. جمال الدين، سامي (1996). أصول القانون الإداري. بدون دار نشر.
17. جمال الدين، سامي (2004). أصول القانون الإداري. الإسكندرية: منشأة المعارف.
18. الجهني، عيد مسعود. الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العام. أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة.
19. حبيش، فوزي (1986). الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، دار النهضة العربية، لبنان.
20. حسن محمد عواضة، (1975). السلطة الرئاسية. (د.ط)، بيروت.
21. حسن، عبد الفتاح (1964). التأديب في الوظيفة العامة. أطروحة دكتوراه غير منشورة، القاهرة.
22. حشيش، عبد الحميد كمال (1977). دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي. القاهرة: دار النهضة.

23. حكمت، موسى سلمان، (1985). إطاعة الأوامر العليا وأثره في المسؤولية الجزائية، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة بغداد، العراق.
24. حلمي، محمود (1969). تأديب العاملين بالجهاز الإداري والقطاع العام. مجلة إدارة قضايا الحكومة، ع2، س63.
25. الحلو، ماجد راغب (1994). القانون الإداري. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
26. الحلو، ماجد راغب (1985). القضاء الإداري. الاسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
27. خليل، عدلي (1983). التعليق على نصوص قانون نظام العاملين بالقطاع العام. ط1، بدون دار نشر.
28. درويش، ابراهيم- تكلا، ليلي (1975). التنمية الإدارية، اصول الإدارة العامة. القاهرة: دار النهضة العربية.
29. درويش، عبد الكريم، وليلى تكلا (1974). أصول الإدارة العامة، القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية.
30. راضي، مازن ليلو (2007). طاعة الرؤساء وحدودها. دراسة مقارنة.
31. سرور، أحمد فتحي (2001). الوسيط في شرح قانون العقوبات، القسم العام. دار النهضة العربية، القاهرة.
32. السعيد، كامل (1983). شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني، والقانون المقارن. ط2، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان،
33. السعيد، كامل، (2011). شرح قانون العقوبات الجرائم المضرة بالمصلحة العامة - دراسة مقارنة. ط2، عمان، دار الثقافة، 420

34. سلامة، وهيب عياد، (بدون سنة طبع). التدابير الداخلية. منشأة المعارف.
35. سلمان، حكمت موسى (1987). طاعة الأوامر، وأثرها في المسؤولية الجزائرية. اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة بغداد.
36. سويلم، السيد مرسي (1989). أداء الواجب كسبب للإباحة، دراسة مقارنة. (بدون ناشر).
37. شاهين مغاوري (1974). المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، عالم الكتب.
38. شطناوي، علي خطار (1998). دراسات في الوظيفة العامة. بدون دار نشر.
39. شلبي، محمد مصطفى (1981). اصول الفقه الاسلامي. ط4، بيروت: الدار الجامعية.
40. شيحا، ابراهيم عبد العزيز (1983). الإدارة العامة. القاهرة: الدار الجامعية.
41. شيحا، ابراهيم عبد العزيز (1983). مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني. الدار الجامعية، بيروت.
42. الشخيلي، عبد القادر (1983). القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري والجنائي، دراسة مقارنة. الطبعة الأولى، دار الفرقان، عمان،
43. الصروخ، ملكية (1984). سلطة التأديبي في الوظيفة العامة. دراسة مقارنة. ط1، القاهرة.
44. طلبه، عبد الله (1987). مبادئ القانون الإداري. الجزء الأول، منشورات جامعة حلب.
45. الطماوي سليمان محمد (1975). الوجيز في القانون الإداري. القاهرة: دار الفكر العربي.
46. الطماوي، سليمان (1976). القضاء الإداري، قضاء الإلغاء. القاهرة: دار الفكر العربي .
47. الطماوي، سليمان، (1979). القضاء الإداري، قضاء التأديب. الكتاب الثالث، الطبعة الثانية، القاهرة: دار الفكر العربي.

48. الطماوي، سليمان محمد (1970). *الوجيز في الإدارة العامة*. دار الفكر العربي.
49. الطماوي، سليمان محمد (1970). *مبادئ الإدارة العامة*. القاهرة: دار الفكر العربي.
50. الطماوي، سليمان محمد (1975). *الجريمة التأديبية، دراسة مقارنة*. دار الفكر العربي، القاهرة.
51. الطماوي، سليمان محمد (1980). *مبادئ الإدارة العامة*. الطبعة السادسة، القاهرة: دار الفكر العربي.
52. عبد الستار، فوزيه علي، (1982). *شرح قانون العقوبات*.
53. العبودي، محسن (1986). *الاتجاهات الحديثة في القيادة الإدارية*. دار النهضة العربية
54. عثمان، محمد مختار (1973). *الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة*. ط1، القاهرة: دار الفكر العربي.
55. عجيلة، عاصم أحمد (2000). *طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة*. ط5، القاهرة: عالم الكتب.
56. عجيلة، عاصم أحمد (1984). *طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة*. اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عيد شمس، عالم الكتب.
57. العطار، فؤاد (بدون سنة طبع). *القانون الإداري*. ط3، دار النهضة العربية.
58. علاوي، ماهر صالح (1991). *القرار الإداري*. بغداد: دار الحكمة للطباعة والنشر.
59. عليا علي (1998). رقم 97/91، *مجلة نقابة المحامين*، العدد (1، 2).
60. عواضة، حسن محمد (1975). *السلطة الرئاسية*. بيروت.

61. العوجي، مصطفى (1985). القانون الجنائي العام. الجزء الثاني، المسؤولية الجنائية، الطبعة الأولى، مؤسسة نوفل، بيروت.
62. عوض محمد عوض، (2012). قانون العقوبات القسم العام. دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
63. فهمي، مصطفى ابو زيد (1966). القضاء الإداري ومجلس الدولة. الطبعة الثالثة، الإسكندرية: منشأة المعارف.
64. الفيومي، أحمد بن محمد بن علي، (بدون سنة طبع)، المصباح المنير في غريب الشرح الكبير، مطبعة مصطفى البابي.
65. القبيلات، حمدي (2016). القانون الإداري. الجزء الثاني، ط2، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع.
66. كنعان، نواف (2002). القانون الإداري الكتاب الاول. دار الثقافة للنشر والتوزيع والدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، عمان، ط1.
67. كنعان، نواف (2006). القضاء الإداري في الأردن. ط1، عمان: دار الثقافة للنشر.
68. كنعان، نواف (2012). الوجيز في القانون الإداري. الكتاب الثاني. ط4، الإمارات، الآفاق المشرقة.
69. مرقس، سليمان (1992). الوافي في شرح القانون المدني في الالتزام في الفعل الضار والمسؤولية المدنية، الاحكام العامة، المجلد الأول، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، القاهرة.
70. معوض فؤاد محمود، (2006). تأديب الموظف في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي. دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية.

71. مغير، عبد الأمير محسن (1980). سلطة الإدارة في اصدار القرارات التنظيمية، رسالة ماجستير، جامعة بغداد.
72. منصور، شهاب توما (1980). القانون الإداري. الكتاب الثاني، جامعة بغداد، ط1.
73. موسى، حكمت سلمان، (1985). إطاعة الأوامر العليا وأثره في المسؤولية الجزائية. أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة بغداد.
74. الهواري، محمد، (1964). الإدارة العامة، المبادئ والنظريات. ط1، بيروت: مطبعة الأنصاف.
75. هيكل، محمد أحمد الطيب، بدون سنة طبع. السلطة الرئاسية بين الفعالية والضمان. أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس.
76. بشناق، باسم (2002)، الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة، سلسلة تقارير قانونية (31)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله.
77. عبود، ضياء، (2015)، أثر الحكم الجزائي في الوظيفة العامة في التشريع العراقي، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، السنة السابعة.
78. العنزي، خالد، (2012)، النظام القانوني لترقية الموظف العام - دراسة مقارنة بين الأردن والكويت، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الاردن.
79. العجمي، مشعل، (2011)، الضمانات التأديبية للموظف العام - دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي والأردني، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن.
80. الخزعلي، علي (2010)، مفهوم الموظف العام في التشريع العراقي وقوانين مكافحة الفساد (دراسة مقارنة)، هيئة النزاهة، الدائرة القانونية قسم البحوث والدراسات، شباط.

81. السليمات، فايز، (2013)، ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني،

رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن.

82. العجيلي، أسماء، (2017)، واجبات الموظف العام في ضمان انتظام العمل الإداري

واستقراره، مقال إلكتروني، المرجع الإلكتروني للمعلوماتية، 2017/4/3 متوفر على الموقع

الإلكتروني: <http://almerja.net>

83. موقع ديوان الخدمة المدنية الأردني، الفصل الرابع (تأديب الموظفين)،

<http://www.csc.net.kw/forthdoc.htm>

القوانين:

1. قانون العقوبات العسكرية العراقي رقم 13 لسنة 1940

2. قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969

3. قانون السجون الاردني، رقم 23، لسنة 1953 وتعديلاته.

4. قانون العقوبات الأردني، 1960/16 وتعديلاته.

الانظمة:

نظام الخدمة المدني رقم (82) لسنة 2013، المادة (10/ي/1)

قرارات:

1- المحكمة الإدارية العليا 1962/5/5 والحكم في ظل القانون رقم 210 لسنة 1951

2- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بتاريخ 1973/4/28 في القضية رقم 244

لسنة 15 ق، ص 480.

3- محكمة العدل العليا الاردنية

- 4- مجلس الانضباط العام، رقم القرار 72/46 في 19/4/1972 (القرار غير منشور).
- 5- قانون العاملين المدنيين المصريين رقم 47، لسنة 1978.
- 6- حكم محكمة القضاء الإداري المصري في 21/6/1950، مجلة مجلس الدولة، السنة الثانية، ص464