القرارات الإدارية الرئاسية غير المشروعة
"دراسة مقارنة في فرنسا والأردن ومصر"

الدكتور مصطفى عبد العزيز جمعه الطراونة
كلية الدراسات القانونية العليا
جامعة عمان العربية للدراسات العليا – الأردن

تمهيد:-

الالتزام بمبدأ المشروعية في الوقت الحاضر يعتبر طابع الدولة القانونية الحديثة، فهو يقيم صرحا للضمانات الأساسية التي تحمي الأفراد من استبداد الإدارة وتعسف الحكام، على خلاف الحال في ظل الدولة الاستبدادية والتي لا يخضع فيها الحكام للقانون.

وقد بنيت الإدارة العامة ومنذ القدم على شكل هرم إداري يتصاعد تدريجيا حتى يصل إلى قمته والتي يشغلها الرئيس الإداري الأعلى. ويوجب القانون على الموظفين التقيد بواجب الطاعة الرئاسية، والذي مقتضاه أن الموظف ملزم باحترام وتنفيذ الأوامر الرئاسية التي يتلقاها من رؤسائه الإداريين، حيث نصت المادة ٦٥/ج من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ١٠٩ لسنة ٢٠٠٢ على أنه: " أن يؤدي واجباته بدقة ونشاط وسرعة وأمانة وينفذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم ويراعي التسلسل الإداري في الاتصالات الوظيفية ". وتنص كذلك المادة ٨٣ من نظام الموظفين السعوديين الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٤٢ بتاريخ ١٣٧٧/١١/٢٩ هـ على واجب الطاعة وفرض جزاء تأديبي على الموظف الذي يرتكب المخالفة التأديبية ومنها: " عدم إطاعة الرئيس في الواجبات الرسمية ".

إشكالية البحث:-

إذا كان تنفيذ الأوامر المشروعة لا يثير أية إشكالات قانونية، فإن تلك الإشكالات تظهر وتبرز بخصوص الأوامر غير المشروعة والمخالفة

للقانون. إذ يحدث في كثير من الأحيان أن تكون الأمور التي تلقاها المرؤوسون الإداريون غير مشروعة ومخالفة للقانون الذي يتعين على الرئيس الإداري الأعلى احترام مبدأ المشروعية أو القواعد القانونية التي تشكله. وبذا يظهر التناقض بين مبدأين مهمين من مبادئ القانون العام هما مبدأ المشروعية ومبدأ الطاعة الرئاسية، فيتعين تحديد المسار والمسلك الذي يمكن للموظف إتباعه دون الوقوع تحت طائلة المسؤولية القانونية.

ولذا يتعين علينا وللوقوف على مدى التزام المرؤوس بالأوامر الرئاسية المخالفة وغير المشروعة.

فرضيات الدراسة:-

تتفرع عن إشكالية هذه الدراسة بعض الفرضيات منها: -

ما هو المقصود بواجب الطاعة الرئاسية وما هو الخطأ الوظيفي وما هي معايير تميزه عن الخطأ المرفقي؟؟

- ما هو المقصود بالأمر الرئاسي بصفة عامة وما هو الأمر الرئاسي غير المشروع بصفة خاصة ؟؟
- ما هو الحل الواجب الإتباع في حال التنازع بين الطاعة الرئاسية ومبدأ المشروعية ؟؟
- ما مدى مسؤولية الموظف العام في ظل الأوامر الرئاسية غير المشروعة؟؟.

تقسيم الدراسة:-

اقتضيت أن أتناول هذا البحث حسب الخطة التالية: -

- **المبحث الأول:** ماهية واجب الطاعة الرئاسية والخطأ الوظيفي والأمر الرئاسي غير المشروع.
- **المبحث الثاني:** التنازع بين واجب الطاعة الرئاسية ومبدأ المشروعية.
- **المبحث الثالث:** مسؤولية الموظف العام في ظل الأوامر الرئاسية غير المشروعة.

المبحث الأول
ماهية واجب الطاعة الرئاسية والخطأ الوظيفي
والأمر الرئاسي غير المشروع

سأتناول بيان هذا المبحث من خلال التقسيم التالي:

المطلب الأول
ماهية واجب الطاعة الرئاسية

يقصد بواجب الطاعة الرئاسية وفق اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي أن الموظف العام ملزم باحترام وتنفيذ الأوامر الرئاسية التي يتلقاها من رؤسائه الإداريين. لذا لا يجوز الخلط بين واجب الطاعة الرئاسية وبين احترام مبدأ تدرج القواعد القانونية في الدولة.إذ لا يحول واجب الطاعة الرئاسية مهما بلغت الأهمية التي ينطوي عليها في الحياة الإدارية اليومية من أن يناقش المرؤوسون رئيسهم الإداري الأعلى مشروعية بل حتى ملاءمة الإجراءات الإدارية خصوصا في مرحلة إعدادها والتحضير لها. وتحت الفقرات (هـ، و، ز) من المادة ٦٥ من نظام الخدمة المدنية " أن يقدم الاقتراحات التي يراها مفيدة لتحسين طرق العمل في الدائرة ورفع مستوى الأداء فيها ". " أن يعمل على تنمية قدراته وكفاءاته العلمية والعملية والمسلكية والاطلاع على القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بعمله والإحاطة بها ". " أن يعمل على تنمية اتجاه المشاركة في الإدارة وروح الفريق في العمل " [1].

وأكدت محكمة العدل العليا الأردنية على هذا الواجب وضرورة أن ينفذ المرؤوس أوامر رؤسائه المشروعة التي لا تثير أية إشكالات قانونية، فقد قضت المحكمة الموقرة بأنه: " يتبين لنا من الاطلاع على ملف المستدعية والبينات المقدمة أنها امتنعت عن تدريس اللغة الإنجليزية رغم تكليفها من رؤسائها مع أنه من واجباتها بمقتضى الفقرة ب من المادة ٨١

---

(1) علي خطار، دراسات في الوظيفة العامة، ط١، الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٨/ ١٩٩٩. ص ٢٦٥.

من نظام الخدمة المدنية تنفيذ الأوامر والتوجيهات الصادرة إليها منهم فهي حرية بأن تتخذ بحقها إجراءات تأديبية "[1].

وممارسة واجب الطاعة الرئاسية تستلزم توافر ثلاثة شروط، تساهم إلى حد كبير في تقييد ممارسته، وهي كالآتي: -

الشرط الأول: صدور الأمر الرئاسي.

يطرح البحث في مسألة وجود الأمر الرئاسي. مشاكل قانونية جمة، تتعلق بمعنى هذا الوجود ؟ وهل يكفي في ذلك مجرد صدور الأمر ؟ أم لا بد أن يكون محققا ومؤكدا ؟ ومن ناحية أخرى هل تتساوى الإجازة اللاحقة مع الأمر السابق؟

نستطيع أن نستخلص من الفقه والقضاء أن أمر الرئيس يعتبر قائما وموجودا إذا توافرت له مقومات إصدارة وهي أن يكون هذا الأمر قد اتخذه الرئيس فعلا من جانبه، وقام بإتمام إجراءات إصداره، وكان مستجمعا لكافة عناصره المطلوبة. ومعنى ذلك أن يكون هناك أمرا رسميا محددا ودقيقا، يتعلق بموضوع معين، موجهاً من رئيس إلى مرؤوس، لا مجرد أمر من زميل إلى زميل[2].

- حكم الإجازة اللاحقة من الرئيس:-

يرى الأستاذ **Barthelemy** في مقالة عن اثر الأمر الرئاسي على مسؤولية المرؤوسين أن الإجازة اللاحقة لتصرف المرؤوس تتعادل عن الأمر الرئاسي السابق. وقد استشهد على ذلك بحالات عديدة، إتنهج فيها مجلس الدولة الفرنسي سياسة قضائية مقتضاها التسوية بين الإجازة اللاحقة والأمر السابق، منها رفضه الإذن بمحاكمة بعض الموظفين الذين ارتكبوا أخطاء وظيفية في تصرفاتهم، تأسيسا عل أن هذه التصرفات قد

---

(١) عدل عليا أردنية، صادر بتاريخ ١٩٨١/٥/١٨، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٨١، ص ١٢٢٧.

(٢) عاصم عجيلة، واجب الطاعة في الوظيفة العامة، ١٩٨٠، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، القاهرة، ص ١٦٢.

أجيزت بعد ذلك من الوزير أو الوزراء المختصين، والذين كان يتعين أن يصدر منهم في صدد هذه التصرفات أمر سابق[1].

وهنالك من يرى عكس هذا الاتجاه، لان تصرف المرؤوس في مثل هذه الأحوال، يكون قد تم دون صدور أمر رئاسي سابق، وهو أمر يشكل في الوقت ذاته غصبا لاختصاص الرؤساء ويشجع المرؤوسين على مثل هذا الافتئات[2].

وقد أخذت المحكمة الإدارية العليا بهذا الرأي الأخير في حكمها المؤرخ ١٩٦٥/٥/٨ في دعوى كانت تتعلق بمسؤولية إحدى الموظفين عن تصرف قام به لاقى بعد ذلك موافقة لاحقة من رئيسه، فقد رفضت المحكمة أن تسوي بين الموافقة الرئاسية اللاحقة والأمر السابق، ولم تقم بإعفاء المرؤوس من المسؤولية التأديبية عن تصرف خاطئ. وانتهت إلى أحقية إدانته تأديبيا[3].

ويرى بعض الفقه أن الأمر الرئاسي المشكوك فيه تكون طاعته واجبة على المرؤوس حتما طالما كان مشروعا في ظاهره، وحجتهم في ذلك أن الطاعة تؤسس على قرينه مؤداها أن القانون وقد انزل الرئيس مكانة يعلو بها على المرؤوس، ومن ثم يلتزم الأخير بطاعة أوامره كما يلتزم بعدم التدخل في معنويات رئيسه[4].

الشرط الثاني: اختصاص طرفي الطاعة.

تقضي مبادئ تقسيم العمل بأن يعهد إلى كل من الرئيس والمرؤوس بدور محدد، فالرؤساء يختصون بإصدار أوامرهم إلى

---

(١) عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٠. ص ٥٣٦.

(٢) عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص ١٦٤.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا صادر بتاريخ ١٩٦٥/٥/٨، مشار إليه في: عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص ١٦٤.

(٤) سليمان الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٠. ص ٤٢.

مرءوسيهم، بينما يقوم الآخرين بتنفيذ ما تحمله إليهم تلك الأوامر، ماذا تجاوز مضمونها تلك الحدود، تخلف شرط من شروط واجب الطاعة. ويتطلب هذا الشرط توافر الأمرين التاليين:

أولاً: اختصاص الرئيس بالأمر:

حتى يثبت للرئيس الحق في توجيه أوامره إلى مرؤوسيه فانه يشترط أن يكون قد عهد إليه بهذه السلطة من لجهة المختصة على نحو سليم وذلك عن طريق القوانين أو اللوائح أو التعليمات. ومثل هذا الاختصاص قد يتحدد بنطاق مكاني معلوم أو بموضوعات معينة لا يتجاوزها، وللوثوق من ذلك يرجع إلى الأداة التي تعطي الرئيس هذا الحق. والقول بغير ذلك يجعل كل أمر يصدر من الرؤساء على تنوعهم واختلاف مراتبهم مستوجبا للمؤاخذة التأديبية، وهو أمر غير مستساغ[1].

ثانياً: اختصاص المرؤوس بالعمل أو التصرف:

يقصد بهذا الشرط أن يكون تنفيذ الأمر داخلا في عداد واجبات عن وجه إليه وذلك يتحدد عادة وفقا للقوانين واللوائح أو التعليمات الرئاسية. وهو ما قررته محكمة النقض في أحد أحكامها حيث قالت: " ليس في القانون ما يحتم أن يكون تعيين أعمال الوظيفة بمقتضى قوانين أو لوائح وإذا فلا مانع من أن تحدد هذه الأعمال بأوامر مكتوبة أو شفوية "[2].

وعليه فلا يجوز أن يعهد مثلا إلى غير المحضرين بتنفيذ حكم قضائي، فالمحضرون هم أعوان القضاء الذين ناط القانون بهم ذلك الأمر. ولا يجوز أن يمارس سلطة الضبط القضائي سوى الموظفون المختصون بذلك[3].

ويضاف انه ليس بلازم من الناحية الإدارية أن يكون الموظف مختصا وحده بإجراء العمل. فقد يوزع القيام بتنفيذ عمل أو مهمة واحدة على

---

(١) سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ٤٧. – عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص ١٦٦.

(٢) نقض جنائي مصري صادر بتاريخ ١٩٤٧/٣/١١، مشار إليه في: عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص ١٦٩.

(٣) عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص ١٦٩.

مجموع من الموظفين، بحيث يختص كل منهم بجزء من العمل، وذلك بحسب الأوامر التي تصدر إليهم أو وفقا لطبيعة ذلك العمل، أو تبعا لتخصص كل منهم في نشاط محدد. ويقع على قاضي الموضوع عبء استخلاص مدى اختصاص كل منهم بنصيبه من هذا العمل[1].

الشرط الثالث: التبعية المرفقية.

وشرط التبعية المرفقية يعني أن الطاعة لا تجوز الا بالنسبة للمهام التي ترتبط بنشاط المرفق العام. فليس ها هنا مجال لطالعة التعليمات التي تتعلق بأمر يخص أشخاص العلاقة الرئاسية أنفسهم. حيث يصبح الرئيس والمرؤوس كلاهما خارج علاقة التبعية. فالرئيس لا يمكنه أن يستخدم علو مكانته في التدرج الإداري، إلا في صدد تحديد الأعمال التي تعبر عن اختصاصه وتحقق للمرفق العام أهدافه[2].

هذا وقد توجد حالات يتعذر بشأنها الحكم على ما إذا كان الأمر يرتبط بنشاط المرفق من عدمه، وهنا لا بد من الرجوع للغاية المقصود تحقيقها وما إذا كانت تتعلق بنشاط المرفق أم لا[3].

المطلب الثاني

ماهية الأمر الرئاسي غير المشروع

ويثير البحث في تحديد مدلول الأمر غير الشرعي صعوبات قانونية جمة، ترجع إلى غياب النصوص القانونية التي تعالج هذه المشكلة بالتحديد والبيان، كما أن مدلول الأمر غير الشرعي يختلف بحسب الظروف التي تسود الدولة هل هي ظروف عادية أم ظروف استثنائية.

وهناك محاولات فقهية Stasinopoulos مستمرة للوصول إلى تحديد للأوامر الرئاسية غير المشروعة، فقد أورد الفقيه من جانبه حالات ثلاث، يصبح الأمر الرئاسي فيها غير مشروع وهي: -

---

(١) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص ٥٣٧.

(٢) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص ٥٣٩. – عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص ١٧٢- ١٧٣.

(٣) سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ٤٨- ٤٩.

١- تجاوز الأمر لاختصاص الرئيس.
٢- تجاوز الأمر لواجبات المرؤوس.
٣- إذا شاب الأمر عيب من عيوب الشكل، أو خالف القانون مخالفة ظاهرة، لا تدع مجالا للشك في مضمونه[١].

ويرى آخرون أن مدلول الأمر غير الشرعي يتسع ليشمل تلك الأوامر التي تنطوي على انتهاك لمبادئ الأخلاق السائدة والتي تلتزم بها الإدارة. بل وهناك اتفاق بين الفقهاء على حالة تكون الأوامر الرئاسية فيها غير مشروعة، الا وهي الأوامر التي تصدر بصفة مسبقة من السلطة المركزية إلى الهيئة الخاصة للوصاية والتي تتمتع بالاستقلال المعنوي. فمثل هذه الأوامر تصبح بالضرورة غير مشروعة لخروجها عن مبادئ التنظيم الإداري التي تقررها قواعد القانون الإداري في اصول العلاقة بين تلك الهيئات[٢].

ويوجد بين الفقهاء خلاف فقهي حول امتداد عدم المشروعية إلى مجالين هامين في العمل، وهما حالة عدم الملائمة الخطيرة وحالة الأخطاء الفنية الظاهرة. ويفرق بعض الفقه بين عدم المشروعية البسيطة وعدم المشروعية الخطيرة في الأمر الرئاسي.

وأساس تلك التفرقة أن عدم المشروعية الخطيرة هي التي يترتب عليها نتائج ضارة بالمرفق العام أو النظام العام ضررا بليغا، Trouble gravament I order public وتبرر لا بل وتوجب على المرؤوس عدم الطاعة للرئيس. وأما في الحالة الثانية وهي عدم المشروعية البسيطة، فلا ينجم عنها الأضرار سالفة الذكر وانما يلحق الضرر فيها شخص الموظف، ومثال ذلك القرارات الرئاسية الخاطئة التي تصدر بإجراء تنقلات بين الموظفين[٣].

---

(1) عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص ١٧٨- ١٧٩.
(2) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص ٥٨٣.- عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص ١٧٩.
(3) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص ٥٨٤.— سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ٥٨.

هناك مشكلة هامة تواجه القاضي أو الباحث بصفة عامة في سبيل الاهتداء إلى عدم المشروعية، الا وهي المعيار الذي يستخدمه للوصول إلى تلك النتيجة، فهل هو معيار شخصي يعتمد على الظروف الذاتية للمرؤوس ومدى علمه بعدم المشروعية ؟، أم هو معيار موضعي يتعلق بالأمر الرئاسي في ذاته؟.

يرى بعض الفقه الأخذ في ذلك بمعيار شخصي بمعنى أن يوضح في الاعتبار ظروف المرؤوس ومدى علمه بعدم المشروعية أو مدى إمكان علمه بها، والوظيفة التي يشغلها والمهمة التي يناط به تحقيقها، ودرجة ذكائه وحظه من الثقافة والتربية[1].

ولكن مجلس الدولة الفرنسي يحبذ اللجوء إلى المعيار الموضعي، فينظر في الأمر الرئاسي ذاته، وهل كان عدم المشروعية فيه ظاهرا من عدمه، وقد أوجز المفوض Chenot ذلك في تقريره في قضية لانجيير بقوله: " Order manifestment illegal presentant de toute evidence un caractere illegal ". على الأخذ بالمعيار الموضعي يطرح تساؤلا هاما، وهو إلى مدى تكون عيوب المشروعية في الأمر قابلة لان تدرك بجلاء، بما يبرر للمرؤوس أن يرفض طاعتها.

أما عن الموقف الحالي لمجلس الدولة الفرنسي فالظاهر انه يأبى التفرقة في ذلك بين نوعي عدم المشروعية، حيث يستخدم في قضائه صياغة هامة لا تسمح بالتمييز بين عيوب عدم المشروعية بنوعيها، فقد قررت أحد أحكامه أن القرار المطعون فيه لم يكن مشوبا بأي عيب ظاهر للمشروعية[2].

- مدى أحقية المرؤوس في الإبلاغ عن عدم المشروعية.

يتجاذب البحث في هذا الموضوع اعتباران هامان، فإذا أبيح للمرؤوس هذا الحق فان تقريره قد يؤدي إلى الإساءة بالوظيفة العامة.

---

(١) عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص-١٨١.

(٢) سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ٥٩. – عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص ١٨٢.

وجلب الفضائح للإدارة على الأقل تلطيخ سمعتها خاصة إذا ثبت في نهاية الأمر لسبب أو لأخر عدم صحة هذا البلاغ. كما انه لو حظر على المرؤوس ذلك لأدى هذا إلي حرمان الإدارة بالاستفادة بالوقاية من عدم المشروعية قبل وقوعها وتجنبها لذلك في كثير من المواطن.

يرى البعض بخصوص هذه المشكلة تقرير الحق لمرؤوس بالإبلاغ عن عدم المشروعية بالطريقة التي يراها، بل انه يذهب إلى أن هذا يعتبر واجبا عليه. ويرى آخرون أن المرؤوس يكون بالخيار بين أن يطلب التنحي عن طاعة الآمر بإسناد تنفيذه لأخر، أو إخبار السلطة الرئاسية الأعلى تأسيسا على أن الدولة هي التي يكون لها والحالة هذه فصل الخطاب لانه يعمل أولاً في خدمتها[1].

والبعض يستحسن الرأي الأخير وان كان يضيف أمرين، أولاً: أن المرؤوس يكون له أن يبلغ الرئيس الأعلى في الإدارة والذي يأنس فيه تحقيق شكواه وان أدى ذلك إلى تخطيه للرؤساء المباشرين، شريطة أن يكون هذا التخطي مبنيا على أساس معقول، وإلا حقتْ مساءلته تأديبيا عن هذا التخطي. وتعليل ذلك انه قد توجد حالات من عدم المشروعية يكون الرئيس المباشر لرئيسه ضالعا هو الأخر في عدم المشروعية. وثانياً: إذا حس المرؤوس باشتباه تورطه في جريمة بفعل الرئيس فله أن يبلغ الجهات المختصة وحدها بتلقي البلاغات[2].

المطلب الثالث

ماهية الخطأ الوظيفي وتمييزه عن الخطأ المرفقي

توصف التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي بأنها تفرقة تقليدية مأخوذة عن القضاء الفرنسي، ثم يبنى على هذه التفرقة نتيجة عملية هامة هي تقسيم عبء التعويض بين المرفق الذي يتحمل العبء

---

(١) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص ٥٨٥- ٥٨٦.

(٢) عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص ١٨٤.

الأكبر وهو ما يقابل الخطأ المرفقي، في حين يوضع جانبا يسيرا من المسؤولية على عاتق الموظف يقابل ما يسمى الخطأ الشخصي[1].

فالخطأ المرفقي هو الخطأ الذي يناسب المرفق ذاته، حتى ولو كان قد ارتكبه من الناحية الفعلية موظف، والمرفق هو الذي يتحمل مسؤولية هذا الخطأ وما ينتج عنه من إضرار. وقد يكون من الممكن معرفة من ارتكبه سواء كان موظف واحد أو عدة موظفين معينين، مثال ذلك إهمال المشرفين على الصحة للمرضى المرضيين مما يترتب عليه هرب أحد المرضى وارتكابه أفعال ضارة للغير ويسمى هذا الخطأ بخطأ المرفق وقد يكون غير ممكن معرفة مرتكب الخطأ فيعزى الخطأ تنظيم المرفق ذاته أو كان كل موظف قد قام بواجباته دون تقصير أو إهمال مع حدث الضرر فلا بد أن يكون هناك خطأ ما في مكان ما، وإذا كان الكل قد أدى واجبه كاملا فان الخطأ لا بد أن يكون في تنظيم المرفق نفسه، فيتحمل هذا الأخير المسؤولية عن ذلك. ويسمى هذا الخطأ خطأ المرفق العام لعدم إمكان تحديد فاعل أو فاعلي الخطأ أو لعدم وجود خطأ من جانب القائمين على المرفق ذاته[2].

- ضرورة التخلي عن التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي:

هنالك أسباب نظرية وعملية تدعوا إلى المناداة بضرورة التخلي عن التفرقة التقليدية بين الخطأ الشخصي وبين الخطأ المرفقي، وتتلخص الاعتبارات النظرية في أن اصطلاح الخطأ المرفقي يوحي بأن المرفق قادر على ارتكاب الخطأ وهو ما يحتم الأخذ بالنظرية العضوية في تفسير الشخص المعنوي وهي نظرية أصبحت مهجورة تماما. وأما الاعتبارات العملية التي تدعو إلى عدم الإبقاء على هذه التفرقة هي اتساع فكرة الخطأ

---

(١) سعاد الشرقاوي، التفرقة بين الخطا الشخصي والخطأ المصلحي غير واقعية وأصبحت غير مجدية. مجلة العلوم الإدارية، السنة العاشرة، العدد الثاني، أغسطس ١٩٦٨، ص ٢١٤.

(٢) جورجي ساري، مسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها "قضاء التعويض"، ط ٦، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ١٩٦.

المرفقي فأصبح يشمل كل خطأ غير منبت الصلة بالمرفق[1]. ويقول الأستاذ فأيل في ذلك: " لقد نقل مجلي الدولة التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي التي تصورها خلال ثلاثة أرباع قرن لتنظيم العلاقة بين المضرور والإدارة من ناحية وبين الإدارة وموظفيها من ناحية أخرى... وحينما تنتقل التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي من مستوى إلى أخر يتغير معناها ومضمونها... فاليوم يوجد خطان شخصيان وخطان مرفقيان ؛ في مواجهة المضرور ولتنظيم علاقة الإدارة بالموظف "[2].

المبحث الثاني

التنازع بين واجب الطاعة الرئاسية ومبدأ المشروعية

سأتناول هذا المبحث من خلال المطالب التالية: -

المطلب الأول

النظريات الفقهية المختلفة حول طاعة الأمر الرئاسي غير المشروع

احتدم الجدل بين الفقهاء الإداريين في شأن التزام المرؤوسين بطاعة الأوامر الرئاسية المخالفة للقانون، فهل يخضع الموظف لتلك الأوامر دون تعقيب أم يجاهر بعصيانها ؟

لقد قيل بآراء عديدة في هذا الموضوع يمكن أن تلخص في ثلاث نظريات فقهية هي الآتية:

أولاً: نظرية الطاعة المطلقة " أولوية الطاعة الرئاسية ".

يذهب أنصار هذه النظرية ومن اشهر مؤيدوها العميد " هوريو " إلى انه في حالة تعارض أمر الرئيس مع حكم من أحكام القانون، فعلى المرؤوس أن يمضي في طاعة أمر رئيسه، وتنتقل المسؤولية بعد ذلك إلى عاتق الرئيس مصدر الأمر، كما هو الشأن بالنسبة لأي قرار خاطئ يتجشم عبء المسؤولية عنه من قام باتخاذه. وذلك لان السلطة الرئاسية

---

(١) جورجي ساري، مرجع سابق، ص ١٩٧.- سعاد الشرقاوي، مرجع سابق، ص ٢١٥- ٢١٦.

(٢) سعاد الشرقاوي، مرجع سابق، ص٢١٦.

برائيهم سلطة مطلقة تخول الرئيس الإداري الأعلى صلاحية إصدار أوامر وتعليمات إلى مرؤوسيه، ويبقى على هؤلاء التقيد بها وإتباعها حرفياً [1].

وقد لجأ العلامة (Hauriou) إلى موقع الرئيس الإداري الأعلى في الجهاز الإداري ومسؤوليته السياسية عن حسن سير المرافق العامة لتبرير رأيه القاضي بالطاعة الإيجابية. إذ يتوسط الرئيس الإداري من ناحية التسلسل الإداري بين مرؤوسيه والقانون، مما يسمح له بان يطلب منه طاعة إيجابية لأوامره. ويعتبر الوزراء في النظام البرلماني مسئولين سياسيا أمام البرلمان والرأي العام عن أعمال مرؤوسيهم بهذا تتضمن صلاحيات الوزراء مسئوليتهم، وتبرير تلك المسؤولية سلطته الرئاسية أو لزيادة الصلاحيات المستمدة منها[2].

وأضاف الفقه تبريرات أخرى لهذه النظرية يمكن إجمالها بما يلي: -

أولاً: قرينة المشروعية: وهي تقوم كما هو معروف على انه يفترض في أوامر الرؤساء أنها تحمل شهادة بالمشروعية، فالرؤساء يقولون تفسير القوانين، بينما يقوم المرؤوس بتنفيذ هذه التفسيرات، وهذه القرينة يسندها إنها تؤدي إلى إرساء وجهة نظر واحدة في الإدارة وبالتالي تسير أجزاء الماكينة الإدارية في عملها دون عائق بين تروسها.

ثانياً: الضرورة العملية: تقوم هذه الضرورة على انه لو أبيح للمرؤوسين حق الرقابة على مشروعية أوامر الرؤساء، لتحول مجال العمل إلى صراع دائم بين طائفتي الرؤساء والمرؤوسين، أو كما يقول الفقيه " Labana " " شوف يؤدي ذلك إلى إعطاء القرار النهائي لا لمحكمة العليا، زلا إلى الوزير المختص، وانما إلى الموظف الذي يقوم بالتنفيذ "[3].

---

(١) علي خطار، مرجع سابق، ص ٢٥٨. – عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص ١٨٥.
(٢) علي خطار، مرجع سابق، ص ٢٥٨.
(٣) علي خطار، مرجع سابق، ص ٢٥٨- ٢٥٩.

ومما لا شك فيه أن اعتماد المفهوم السابق في محيط الإدارة العامة يؤدي إلى جعل الموظفين العموميين مجرد أداة في يد الرئيس الإداري، ويشكل هذا المفهوم خطرا حقيقيا يهدد مبدأ المشروعية باعتباره دعامة من دعائم دولة القانون، لذا لا يمكن لأي لوجهة النظر هذه أن تحل مشكلة تنفيذ الأمر المخالف للقانون[1].

وهذه النظرية تبدو وجاهتها وضرورتها بالنسبة للعسكريين بوجه عام وهي تفرض الانضباط والصرامة ولا يكون ذلك الا عن طريق الطاعة الآمرة، حتى انه صار من المأثور القول بأن " الطاعة هي قانون الجندي ". ومع ذلك، فإن هذه النظرية لا تبدو مقنعة في نطاق الوظائف المدنية لا سيما في العصر الحديث، ومع تسرب المبادئ الديمقراطية في الإدارة. ولذلك صوبت إليها انتقادات هي، **أولاً**: إنها تسلب من الموظفين روح التفكير، وتضعف لديهم ملكة البحث عن الصواب وتلغي منهم الشجاعة الأدبية، وبالتالي فإنه يترتب عليها التوسع، غي نطاق البيروقراطية في الإدارة. **وثانياً**: أن هذه النظرية بتجاهلها لمبدأ المشروعية، وإعلائها لإرادة الرؤساء حساب القانون فهي يحبذ القهر بالنسبة للمرؤوسين بصفة عامة. وتعطي الغلبة لمنطق القوة، وتمتدح الانقلابات، لأنها تفرض الطاعة ولو كانت أوامر لرؤساء ضد النظام الدستوري في الدولة[2].

ثانياً: نظرية المشروعية " سمو مبدأ المشروعية ":

تؤسس هذه النظرية على أن احترام مبدأ المشروعية هو التزام يثقل كاهل الرئيس والمرؤوس. فإذا كانت إطاعة أمر الرئيس تبدو واجبة، فان القوة الإلزامية لهذا الأمر ليست إلا قوة نسبية، فلا تثبت إلا إذا كانت أوامره مطابقة لأحكام القانون بمعناه الواسع. فإن خالفته وجب إهدارها وتفصيل طاعة القانون العام.

---

(١) علي خطار، مرجع سابق، ص ٢٥٨- ٢٥٩.

(٢) عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص ١٨٧.

ويضيفون بأنه إذا كان الموظف ملزما بالخضوع للأوامر الصادرة، فهو ملزم بها لكونها صادرة وفقاً للقانون ومتفقة مع أحكامه وليس باعتبارها صادرة عن الرئيس الأعلى. وآية ذلك أن الموظف ملزم وفق قانون الوظيفة بإتباع المسلك والاتجاه الذي يحده له موظف آخر. ويخضع المرؤوس للقانون إذا كان الأمر الإداري مشروعا وليس لأمر الرئيس، ويتعين عليه الخضوع للقانون ورفض تنفيذ أمر الرئيس إذا كان غير مشروع. وبذا يعد رفض المرؤوس تنفيذ أوامر الرئيس غير المشروعة احتراما للقانون فهما ملزمان باحترامهما معا [1].

ومن مزايا هذه النظرية أنها تقيم مواعيد متينة للمشروعية بما تحويه من ضمانات تمنع من استبداد السلطة العامة وعسفها مع المحكومين ومع ذلك فقد وجهت إليها بعض الانتقادات والتي سبق أن ذكرناها في تبرير النظرية الأولى، والتي توجز أنها تكل إلى المرؤوس القول الفصل في أمر المشروعية، وفي هذا تهديد لنحسن سير المرافق العامة يسهل على المرؤوسين الإفلات من تنفيذ أوامر الرؤساء بدعوى عدم مشروعيتها [2].

ويصبح المرؤوس الإداري في نهاية المطاف قاضيا لمشروعية أوامر رؤسائه الإداريين، ومما لا شك فيه أن تبني الرأي السابق على إطلاقه ينطوي على مخاطر قاتله للإدارة العامة ذاتها ويهدد ويهدم بصورة واضحة مبدأ الطاعة الرئاسية[3].

وإزاء عدم التعارض الذي بدأ بين هاتين النظريتين، بدأ هناك اتجاه أخر يقوم على التصالح بينهما، وتلك هي النظرية الثالثة.

ثالثاً: النظرية الوسط " الرأي المختلط ":

يرى جانب أخر من الفقه انه يتعين التوفيق بين المبدأين السابقين لذا يتعين التمييز بين حالتين مختلفتين هما أن يكون للموظف العام مجرد شك

---

(1) علي خطار، مرجع سابق، ص ٢٥٧- ٢٥٨.
(2) عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص ١٨٨.
(3) علي خطار، مرجع سابق، ص ٢٥٨.

غير مؤكد حول مشروعية الأمر الإداري الصادر أو أن يكون متأكدا من عدم مشروعية الأمر. وبذلك يتعين عليه تنفيذ الأمر في الحالة الأولى والامتناع عن تنفيذه في الحالة الثانية. فقد قيل في هذا الشأن إذا كان للموظف شكوك جدية حول عدم مشروعية الأمر الإداري أو إذا ظهر له أن عدم مشروعيته مؤكدة وغير قابلة للنقاش ويتوجب عليه عدم الخضوع للأمر الإداري وإلا تعرض للعقاب التأديبي [1].

وهذه النظرية في عمومها هي اقرب النظريات إلى تقدير الاعتبارات المختلفة القانونية والعملية التي تحيط بهذه المشكلة الشائكة. فهي تحاول من ناحية رعاية متطلبات حسن سير المرافق العامة وتجنبها شرور الفوضى التي يجرها مبدأ المشروعية المطلقة، بتغليب واجب الطاعة، كما تتجنب الاستبداد والشطط الذي تجلبه الطاعة العمياء، فتعمل على تطعيم هذا الواجب بمبدأ المشروعية وتسقطه عن المرؤوس في أحوال عدم المشروعية التي لا يمكن لتغاضي عنها. كما لو كان عدم المشروعية ظاهرا في الأمر أو يجلب تنفيذه نتائج وخيمة[2].

ونحن من جانبنا نحبذ هذه النظرية الوسط ونتشبع لها، لما أسلفناه من اعتبارات وكذلك هي الأكثر انسجاما مع موقف التشريع والاجتهاد القضائي.

المطلب الثاني

الحلول المقترحة في التشريعات المقارنة

تأخذ غالبية دول العالم ذات النظم القانونية المتحررة بالنظرية الوسط على خلاف التفصيلات بين تشريعاتها، وسابين ذلك على النحو التالي: -

أولاً: موقف التشريع الفرنسي.

بداية التشريعات الفرنسية وفي عهد حكومة فيشي نصت المادة ١٣ من قانون ١٤ يناير سنة ١٩٤١ على أنه: " في الأحوال التي يقدر فيها

---

(1) علي خطار، مرجع سابق، ص ٢٥٩

(2) عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص ١٩٠.

المرؤوس أن أمر رئيسه غير مشروع أو أن تنفيذه يجلب أضرارا خطيرة، فعلى المرؤوس إعلام رئيسه بملاحظاته فإذا أصر على قراره وجب على المرؤوس أن يصدع بما يؤمر".

وبذا لم يكن الموظف العام يملك إزاء الأوامر الرئاسية غير المشروعة إلا إبداء ملاحظاته ووجهات نظرة حول مشروعية هذه الأوامر، أي تنبيه رؤسائه إلي أوجه عدم المشروعية التي تشوب الأوامر فقط، ويتعين عليه تنفيذها إذا أصروا عليها رغم ذلك، وبذا يقرر الرؤساء في نهاية المطاف الاحتفاظ بالأمر الرئاسي أو التخلي عنه والأولوية غي هذه الحالة هي للطاعة الرئاسية [1].

وأخيراً وفي نظام الخدمة المدنية الفرنسي لعام ١٩٨٣- ١٩٨٤ الذي جاء يلزم الموظف العام بالخضوع لأوامر وتعليمات رؤسائه الإداريين وتنفيذها ما لم يكن الأمر الصادر غير مشروع بصورة ظاهرة ويلحق أضرارا جسيمة بالمصلحة العامة [2].

ثانياً: موقف التشريع المصري:

تبنى القانون المصري في قوانينه المعاقبة. الاتجاه الذي يأخذ بنظرية تكرار الأمر، وقد حرص وقد حرص على ذلك أيضا في القانون الأخير ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين في الدولة حيث نص في المادة ٢/٧٨ "ويقابلها المادة ٤٨ لسنة ١٩٧٨، بشأن القطاع العام.

حيث نصت هذه المادة على أنه: "كل عامل يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً.

ولا يعفى العامل من الجزاء استنادا إلى أمر صادر إليه من رئيسه الا إذا اثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذا لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة وفي هذه الحالة تكون

---

(1) علي خطار، مرجع سابق، ص ٢٥٩.
(2) علي خطار، مرجع سابق، ص ٢٥٩.

المسؤولية على مصدر الأمر وحده. ولا يسأل العامل مدنياً الا عن خطئه الشخصي ".

ويجب تمحيص ظروف الدعوى للوقف على ما ماذا كان موقف المرؤوس الذي ينسب إليه الامتناع عن تنفيذ أمر الرئيس يرجع إلى أن الأمر الرئاسي يخالف القانون لم لن ما بدر منه ينم فقط عن نية التسويق في طاعة الأوامر وعرقلة تنفيذها. وهذا هو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا فقررت: " أن الموظف لا يحق له بعد أن يبدي وجهة نظره في المسألة المعروضة أن يعترض على ما استقر عليه وأي رؤسائه أو أن يمتنع عن طاعتهم "[1].

ثالثاً: موقف التشريع الأردني.

لم نجد في نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي ولا الأنظمة السابقة أية أحكام تشريعية صريحة حول الأوامر الرئاسية غير المشروعة، ولكن يذهب الدكتور علي خطار إلى إمكانية التوصل إلى حل وسط معقول من خلال التوفيق بين أحكام المادة ٦٥/ج/د والمادة ٦٤ من نظام الخدمة المدنية[2].

حيث تنص المادة ٦٥/ج بأنه: " أن يؤدي واجباته بدقة ونشاط وسرعة وأمانة وينفذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم ويراعي التسلسل الإداري في الاتصالات الوظيفية. وينص البند (د) من ذات المادة على انه: " أن يتوخى في عمله المحافظة على مصالح الدولة وممتلكاتها وأموالها وعدم التفريط بأي حق من حقوقها، وان يبلغ رئيسه المباشر عن كل تجاوز عليها أو إهمال أي إجراء أو تصرف أخر يضر بمصلحة الدائرة ".

وتنص المادة ٦٤ من النظام على واجب أداء القسم أمام الوزير من قبل الموظف والذي صيغته: " اقسم بالله العظيم أن أكون مخلصا للوطن والملك والدستور وان أحافظ على القوانين والأنظمة المعمول بها، وان

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية صادر بتاريخ ١٠/٤/١٩٦٥، مشار إليه في: عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص ١٩٦- ١٩٧.

(٢) علي خطار، مرجع سابق، ص ٢٦٠.

أتقيد بالعمل بها، وان أقوم بمهام وظيفتي وواجباتها بشرف وأمانة وإخلاص دون أي تحيز لأحد أو تمييز بين الناس ".

وبذا يبرز التساؤل الجوهري كيف يمكن للموظف العام التوفيق بين الواجبين السابقين إذا تلقى أمرا رئيسيا غير مشروع. فيتعين عليه تنفيذ الأمر الرئاسي إذا كان لدسه مجرد شكوك حول مشروعية الأمر، إذ أن عدم مشروعية الأمر غير ظاهرة وغير مؤكدة وبديهية خصوصا أن الأمر الرئاسي يعد حسب قرينة المشروعية اللصيقة بالقرارات الإدارية قرارا مشروعا يستهدف تحقيق الغايات التي من أجلها احدث المرفق.

ولكن ليس هناك ما يمنع من أن ينبه المرؤوس رئيسه الإداري الأعلى لأوجه عدم المشروعية التي تشوب الأمر الصادر إليه إذا كانت عدم مشروعيته مؤكدة وظاهرة بلا أدنى شك أو يؤدي تنفيذه إلى عرقلة سير المرافق العامة والإصرار الجسيم بالمصلحة العامة، ويمتنع بالتالي عن تنفيذه، إذ يعد امتناعه احتراما للقسم القانوني الوارد في المادة ٦٤ من نظام الخدمة المدنية[1].

المطلب الثالث

موقف القضاء الإداري من الأمر الرئاسي غير المشروع

كان للقضاء الإداري هنا في هذا الخصوص دور فعال وخاصة القضاء الفرنسي في إرساء مبدأ النظرية الوسط للتوفيق بين واجب الطاعة الرئاسية وواجب المشروعية في حالة الأوامر الرئاسية غير المشروعة. وسأبين موقف القضاء الفرنسي والأردني بهذا الخصوص ومكتفيا بالنسبة للقضاء المصري بما ورد ذكره سابقا في متن البحث. وعلى النحو الأتي:

أولاً: موقف القضاء الفرنسي:

انتهج مجلس الدولة الفرنسي موقفا جديدا في شأن تلك المشكلة الشائكة التي تواجه كل دولة قانونية، ابتدعه منذ حكم Langneur في ١٠ نوفمبر سنة ١٩٤٤ وذلك بفضل تقرير مفوضه Chenot ويخلص هذا

---

(١) علي خطار، مرجع سابق، ص ٢٦٠.

الموقف في انه قد ألقى على عاتق الموظفين واجبا جديدا هو واجب عدم الطاعة للأوامر الرئاسية المخالفة للقانون. فلا يصبح عصيان أمر الرئيس مجرد حق للمرؤوس فقط، ولكنه ينقلب واجبا عليه، فتترتب على مخالفته المساءلة والجزاء للمرؤوس الذي يطيع ذلك الأمر[1].

وقد استقر قضاءه على هذه السياسة في خمسة وعشرين حالة عرضت عليه منذ قضائه الإنشائي في حكم " لانجبير " بل أن هذا الموقف قد أثر بدوره في التشريع الفرنسي، حيث احتوت اللائحة العسكرية الصادرة في ١٩٦٦/١٠/١ على نص ثوري يعطى للمرؤوس حقا في فحص شرعية الأوامر الرئاسية وعصيانها، إذا قدر عدم مشروعيتها على مسؤوليته[2].

ولذا يتعين على الموظف وفق هذا الاجتهاد المستقر تنفيذ الأوامر التي يتلقاها من رؤسائه الإداريين ما لم تكن غير مشروعة بصورة ظاهرة، وينطوي تنفيذها على الإضرار الجسيم بالمصلحة العامة. وبذلك فالقاعدة العامة تتمثل بتنفيذ أوامر الرؤساء الإداريين التي يتعين تنفيذها بلا تردد نظرا لقرينة المشروعية الا إذا كانت غير مشروعة بصورة ظاهرة ويؤدي تنفيذها إلى الأضرار بالمصلحة العامة، ولذا يعفى المرؤوس من واجب الطاعة الرئاسية إذا توافر الشرطين السابقين[3].

فقد قضى مجلس الدولة " لا يعد الموظف العام مرتكبا لمخالفة مسلكية إذا قام بتنفيذ الأوامر المشوبة بعيب عدم الاختصاص بصورة ظاهرة وتخالف الأحكام القانونية الواردة في القوانين والأنظمة "[4].

---

(١) عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤.ص ١١١. عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص ١٩٧.

(٢) حكم مجلس الدولة الفرنسي صادر بتاريخ ١٩٦٦/١٠/١، مشار إليه في: عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص١١١.

(٣) علي خطار، مرجع سابق، ص ٢٦١.

(٤) حكم مجلس الدولة الفرنسي صادر بتاريخ ١٩٦١/١١/٨، مشار إليه في: علي خطار، مرجع سابق، ص ٢٦١.

فإذا تخلف أحد الشرطين سالفي الذكر، فلا يكون أمام الموظف سوى إطاعة أوامر الرؤساء ولو توافر الشرط الآخر من هذين الشرطين. وتطبيقا لذلك فقد جرى قضاء المجلس على أن أوامر النقال مهما كانت تشوبه بعدم المشروعية الظاهرة، فإنها مع ذلك تحتم إطاعتها لتخلف الشرط الثاني، وهو الأضرار بالمصلحة العامة، إذ أن المصلحة المضرورة هنا هي مصلحة شخصية مخصصة لمن صدرت أوامر بنقلهم. ويفسر هذا الموقف من جانب المجلس في رغبته في ألا يكون الواجب الجديد " واجب عدم الطاعة " الذي ألقاه على عاتق الموظفين عقبة في سبيل حسن سير المرفق العام بمنح الموظفين حقا في الاستعلاء على أوامر الرؤساء تحت ستار عدم المشروعية[1].

ثانياً: موقف القضاء الأردني:

لم تتح الفرصة لمحكمة العدل العليا لإبداء رأيها وتحديد موقفها إزاء مدى الالتزام المرؤوس بتنفيذ أوامر رؤسائه غير المشروع. الا أن الدكتور علي خطار يذهب باعتقاده إلى أنه لو تم عرض الأمر على المحكمة الموقرة فإنها ستأخذ بالرأي المختلط الذي يوفق بين الطاعة الرئاسية ومبدأ المشروعية[2].

المبحث الثالث

مسؤولية الموظف العام في ظل الأوامر الرئاسية غير المشروعة

الأمر الذي يثور الجدل بشأنه إذا ما كان الأمر الرئاسي الذي تم تنفيذه من قبل المرؤوس هو أمر غير مشروع، ولكن المرؤوس قبل أن ينفذه التزم بالضوابط القانونية والقضائية، فهنا تثور المسؤولية المدنية والجنائية والتأديبية، ويثور التساؤل إلى أي مدى يمكن إعفاء الموظف العام من هذه المسؤولية بأنواعها الثلاث في ظل التشريعات الوظيفية المقارنة.

---

(١) عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص ٢٠٢.

(٢) علي خطار، مرجع سابق، ص ٢٦١.

وسأتناول بيان هذا المبحث من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول

مدى إمكانية الإعفاء من المسؤولية التأديبية

سأتناول بيان ذلك على النحو التالي:-

أولاً: التشريعات الوظيفية الفرنسية:

لم يتضمن تشريع الموظفين في فرنسا نصا عاما في صدد الإعفاء من المسؤولية التأديبية ولكن عدم وجود مثل هذا النص لم يمنع الفقه والقضاء من الأخذ بهذا المبدأ وترتيب آثاره، فتقول Cathrine بان الأمر الرئاسي يعتبر غطاءا يقي المرؤوس من المسؤولية عن أفعاله، إذا كان الخطأ نتيجة لتنفيذ هذا الأمر. وما على المرؤوس إلى أن يقدم تحفظاته كتابة إلى رئيس بداءة، فإذا أصر الأخير على قراره أصبحت الطاعة واجبة على المرؤوس الذي يعفى حينئذ من المسؤولية التأديبية، شريطة أن لا ينجم عن تنفيذ أمر الرئيس خطر أو ضرر بالغ. فحينئذ يكون المرؤوس بالخيار بين رفض الطاعة أو عرض الأمر على الرئيس الأعلى.[1]

أما عن جانب القضاء، فقد انتهى أيضا في بعض أحكامه إلى إعفاء أحد الموظفين من المسؤولية التأديبية من أعمال قام بها تنفيذا لأمر العمدة وهي نزع سياج بغير ترخيص وضعه أحد الأفراد حول أملاكه لتوسعة الطريق العام.[2]

ثانياً: التشريعات الوظيفية المصرية:

أورد المشرع المصري في صدد تنظيمه للمسؤولية التأديبية للموظف. نصا عاما يتعلق بأثر الخضوع للأمر الرئاسي على تلك المسؤولية، هو نص المادة ٧٨ من قانون العاملين بالدولة وينص على ما يلي: " كل عامل يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شانه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبيا. ولا يعفى العامل من الجزاء استنادا إلى أمر

---

(1) عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص ٢٥٧.
(2) عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص ١١٤.

صادر إليه من رئيسه الا إذا أثبتت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذا لأمر مكتوبا بذلك وصادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيه كتابه إلى المخالفة. وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده.."

وبذلك يتطلب توافر شرطين لإعفاء المرؤوس من المسؤولية التأديبية، إلا وهما:-

الشرط الأول: صدور أمر كتابي من الرئيس:

الأصل العام في القرارات الإدارية انهالا تتقيد بشكل خاص يراعى عند إصدارها. ولكن المشرع المصري – في صدد الإعفاء من المسؤولية – تطلب صدور أمر كتابي من الرئيس، من اجل توفير ضمانه كافيه للمرؤوس المطيع في مجالات الإثبات وذلك انه من الناحية العملية يميل الرؤساء دائما إلى الإفلات من المسؤولية عن أوامرهم التي أصدروها خاصة إذا كانت شفوية أو مخالفة للقانون، ومن ناحية أخرى أتتيح القرار المكتوب لمن أصدره فرصة للبحث والتروي ولا سيما إذا تعلق بأمر مخالف للقانون[1].

الشرط الثاني: التنبيه الكتابي من المرؤوس:

يقصد بهذا التنبيه تقديم المرؤوس لاعتراضاته على قرار رئيسه وإبداء ملاحظاته بشأنه. فيشرح له كتابه الأسباب والظروف التي تجعله ممتنعا عن تنفيذ القرار. وهذا التنبيه يوجه إلى الرئيس الذي اصدر الأمر فلا يوجه إلى رئيس أعلى، والحكمة من طلب تحقق هذا الشرط على منح الرئيس فرصة أخرى لدراسة قراره. فقد يتراجع فيه إذا تبين صحة ملاحظات المرؤوس وبذلك يعصم الإدارة من الزلل. وترتيبا على ذلك فإذا قام مرؤوس إطاعة أمر رئاسي مخالف للقانون، فانه يكون مستوجبا للمؤاخذة التأديبية، مهما قدم من أعذار أو تعلل لموانع أدبية كانت تجعله في خجل من رئيسه[2].

---

(١) عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص ٢٥٩- ٢٦٠.

(٢) عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص ١١٢.- عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص ٢٦٠.

ثالثاً: التشريعات الوظيفية الأردنية:

لا يوجد في نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي أي نص يقرر الإعفاء من المسؤولية التأديبية إذا ما التزم الموظف بالقيود القانونية الصحيحة عند تنفيذه للأوامر الرئاسية غير المشروعة، لكن يمكن وبطريقة ضمنية ومن هلال النصوص العامة الواردة في النظام أن نقرر أن الموظف الذي يمتنع عن تنفيذ أمر غير مشروع بصورة مؤكدة وظاهرة أو يحدث ضررا بالمصلحة العامة فانه يعفى من المسؤولية التأديبية إذ انه يكون قد احترم أحكام القانون والنظام.

حيث تنص المادة ٦٥/ج بأنه: " أن يؤدي واجباته بدقة ونشاط وسرعة وأمانة وينفذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم ويراعي التسلسل الإداري في الاتصالات الوظيفية. وينص البند (د) من ذات المادة على انه: " أن يتوخى في عمله المحافظة على مصالح الدولة وممتلكاتها وأموالها وعدم التفريط بأي حق من حقوقها، وان يبلغ رئيسه المباشر عن كل تجاوز عليها أو إهمال أي إجراء أو تصرف أخر يضر بمصلحة الدائرة ". وتنص المادة ٦٤ من النظام على واجب أداء القسم أمام الوزير من قبل الموظف والذي صيغته: " اقسم بالله العظيم أن أكون مخلصا للوطن والملك والدستور وان أحافظ على القوانين والأنظمة المعمول بها، وان أتقيد بالعمل بها، وان أقوم بمهام وظيفتي وواجباتها بشرف وأمانة وإخلاص دون أي تحيز لأحد أو تمييز بين الناس ".

المطلب الثاني

مدى إمكانية الإعفاء من المسؤولية الجنائية

في مجال المسؤولية الجنائية تبدو الأهمية واضحة للبحث في مدى إمكانية الإعفاء هذه المسؤولية، وخاصة في مجال محاولة الاختفاء خلف الأوامر الرئاسية للإفلات من العقوبة. ولقد انعكس الخلاف الفقهي الذي عرضناه من قبل، حول مدى الطاعة للأوامر غير المشروعة على المسؤولية الجنائية للمرؤوسين، فقيل بنظريات فقهية ثلاث نلخصها فيما يلي:

أولاً: نظرية الطاعة المطلقة:

تذهب هذه النظرية إلى أن إطاعة أوامر الرؤساء تقيم استثناء في صالح المرؤوس تجعله بمنجاة من الخضوع للتجريم، وان كان الرأي قد انقسم بعد ذلك حول طبيعة الإعفاء من المسؤولية الجنائية ففريق يرى إباحة هذا الفعل وفريق يرى مجرد امتناع مسؤولية المرؤوس فقط.

ثانياً: نظرية الشرعية:

يقوم مضمون هذه النظرية على أن المرؤوس يتحمل وحده المسؤولية كاملة عن فعله غير المشروع، لان الأوامر غير المشروعة لا تتفق مع منطق سيادة القانون، وبالتالي فان طاعتها تشكل واجبا قانونيا عليه، يرتب آثارا خاصة في مجال المسؤولية الجنائية.

ثالثاً: النظرية الوسط:

تقوم هذه النظرية على أن المرؤوس يلتزم بطاعة أوامر الرئيس كمبدأ عام ولكنها تحاول بعد ذلك أن تقيم توازنا بين الالتزام بالطاعة للرؤساء وواجب احترام القانون، وذلك بفرض قيود تحد من تلك الطاعة فتقيد بالتالي من آثارها في مجال المسؤولية.[1]

وعليه، سأتناول موقف التشريعات المقارنة من هذه المسالة على النحو التالي:

أولاً: موقف التشريع الفرنسي:

لم يتضمن قانون العقوبات في فرنسا نصا ينظم اثر الأمر الرئاسي على المسؤولية الجنائية للمرؤوسين وإنما أورد في صدد ذلك حالتين فقط تضمنتهما المادتين ١٩٠، ١١٤ من قانون العقوبات. فتنص المادة ١١٤ على حالة المرؤوس الذي يؤمر بارتكاب أفعال تعد اعتداء على الحرية الفردية أو الحقوق المدنية أو الدستورية للمواطنين فتعفيهم من العقاب، إذا كان ما بدر منه نتيجة لتنفيذ تلك الأوامر وتجعل العقوبة على الرئيس الذي اصدر الأمر.

---

(1) عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص ٢٦٢- ٢٦٣.

أما المادة ١٩٠ فتواجه اثر الأمر الرئاسي بالنسبة للجرائم المنصوص عليها من المادتين ١٨٩، ١٨٨ عقوبات، وهما تتعلقان باستخدام السلطة لأجل تنفيذ القوانين أو الأحكام أو تحصيل الضرائب. وفي هاتين الحالتين تعتبر طاعة أمر الرئيس مانعا من العقاب، بالنسبة للموظف المطيع، ولكن لا يقضى له بالبراءة فاثر الطاعة هنا محدود بامتناع المسؤولية فقط [1].

ويشترط الفقه للاستفادة من هذا العذر المعفى ثلاثة شروط:

أولاً: أن يكون هناك أمر رئاسي سابق بارتكاب الفعل المعاقب عليه، وعليه فان مجرد التأييد أو الموافقة اللاحقة لا تكفي لامتناع المسؤولية.

ثانياً: يجب صدور الأمر من رئيس، فالعمدة في فرنسا لا يستطيع أن يحتمي وراء أوامر تصدر إليه من السلطة العسكرية لانتفاء رابطة التبعية بينهما.

ثالثاً: اختصاص الرئيس بإصدار الأمر، فموظف البريد الذي يقوم بالقبض على أحد المجرمين بناء على أمر من رئيسه لا يستفيد من هذا الإعفاء [2].

ثانياً: موقف التشريع المصري.

أورد الشارع المصري - على خلاف المشرع الفرنسي - نصا عاما ينضم اثر الأمر الرئاسي على المسؤولية الجنائية للموظف العام وهو نص المادة ٦٣ من قانون العقوبات الذي قرر ما يلي: " لا جريمة إذا وقع الفعل من موظف أميري في الأحوال الآتية:

أولاً: إذا ارتكب الفعل تنفيذا لأمر صادر إليه من رئيس وجبت عليه طاعته أو اعتقد إنها واجبة عليه. **ثانياً**: إذا حسنت نيته وارتكب فعلا تنفيذا لما أمرت به القوانين أو ما اعتقد أن إجراءه من اختصاصه.

---

(1) عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص ٢٦٣- ٢٦٤.

(2) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص ٦٠١.- جورجي ساري، مرجع سابق، ص ١٩٨.

وعلى كل حال يجب على الموظف أن يثبت انه لم يرتكب الفعل إلا بعد التثبت والتحري وانه كان يعتقد مشروعيته وان اعتقاده كان مبنيا على أسباب معقولة ".

وتطلبت المادة ٦٣ عقوبات كي يستفيد المرؤوس من حكمها توافر شرطين :

الشرط الأول: حسن نية الموظف المخطئ:

حسن النية كشرط للإعفاء من المسؤولية يقصد به أن يكون الموظف جاهلا ما ينطوي عليه تصرفه من مخالفة لأحكام القانون، فيجعل العيب الذي يشوب تصرفه جهلا ينتفي معه القصد الجنائي لديه. كما رأينا بالنسبة لقضية سكرتير الملك السابق، فقد انتهت محكمة النقض في شانها إلى أن المتهم كان ينتقد مباشرته لعمل له صبغته الرسمية[١].

الشرط الثاني: التثبيت والتحري من مشروعية الإجراء:

التثبيت والتحري معناه لن يبدل الموظف جهدا يتناسب مع طاقته للتحقق من المشروعية فعلا، وذلك بالتحري عن العناصر الواقعية التي تدفع إلى ارتكاب العمل الإجرامي وليس مجرد التحري عن حكم القانون. وهذا الشرط يدخل في حسن النية بمعناه الواسع، وقد أضيف بناء على طلب مجلس شورى القوانين حتى لا يحتج المتهم بحسن نيته وسلامة اعتقاده مع إهماله. والتحقق من شرط التثبيت والتحري أمر يرجع أيضا إلى تقدير قاضي الموضوع[٢].

ثالثاً: موقف التشريع الأردني:

لقد جاء قانون العقوبات الأردني بنص عام يعالج إمكانية إعفاء الموظفين من المسؤولية الجنائية في حالة الأوامر الرئاسية غير المشروعية، حيث نصت المادة ٦١ /٢ من قانون العقوبات الأردني بأنه: " لا يعتبر الإنسان مسؤولاً جزائياً عن أي فعل إذا كان قد أتى ذلك الفعل في أي من الأحوال التالية :

---

(١) عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص ١١٦.

(٢) عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص ٢٧٤.

- إطاعة لأمر صدر إليه من مرجع ذي اختصاص يوجب عليه القانون إطاعته إلا إذا كان الأمر غير مشروع ".

ومن خلال هذا النص فإنه يلزم للإعفاء من المسؤولية الجزائية للموظف العام أن يكون قد ارتكب التصرف تنفيذا لأمر مشروع صدر عن السلطة المختصة. أي بمعنى أن كل أمر يصدره صاحب سلطة مختصة إلى أحد تابعيه هو أمر واجب التنفيذ، وكل تصرف مرتكب تنفيذا لهذا الأمر لا يشكل جريمة وتصرفه يعتبر مباحا بشرط توافر شرطين هما :

الشرط الأول: أن يكون الأمر مشروعا:

ويقصد بأن يكون الأمر مشروعا أي أن يكون متفقا وأحكام القانون وفي الحدود التي نص عليها، بحيث إذا كان الأمر غير متفق والنص وجب على المأمور عدم الطاعة والامتناع عن التنفيذ، وبذلك إذا أصدر المدعي العام أمرا لرجل الضابطة العدلية بإلقاء القبض على شخص يتم التحقيق معه، ونفذ رجل الضابطة هذا الأمر وألقى القبض على الشخص المطلوب فإن تصرفه هذا لا يعد جريمة يعاقب عليها [1].

الشرط الثاني: أن يكون الأمر المشروع صادر عن سلطة مختصة:

لكي يكون تنفيذ الأمر تصرف غير معاقب عليه ومشروع يجب أن يكون قد صدر عن السلطة المختصة مثل هذا الأمر. أما إذا كان الأمر قد صدر عن جهة ليس لها الحق بإصدار مثل هذا الأمر، فإن ذلك لا يعفي منفذ الأمر من أية مسؤولية وأن كان قد صدر من رئيسة الذي تجب عليه طاعته. ومن الأمثلة على ذلك تنفيذ رجال الضابطة العدلية للأوامر الصادرة إليهم من المدعي العام، مثل هذا الأمر يعتبر مشروعا وصادر عن سلطة مختصة [2].

---

(1) نائل صالح، محاضرات في قانون العقوبات، ط١، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٥. ص ١٤٣.
(2) نائل صالح، مرجع سابق، ص ١٤٤.

المطلب الثالث

مدى إمكانية الإعفاء من المسؤولية المدنية

علم لدينا أن الخطأ الشخصي هو الخطأ الذي ينسب إلى الموظف ذاته وتقوم مسؤوليته عنه، فيؤدي التعويض في ماله الخاص، وينعقد الاختصاص بشأنه للقضاء العادي. وأما الخطأ المرفقي فهو الذي ينسب إلى الإدارة لا إلى الموظف ويعتبر التصرف الخاطئ صادرا لمصلحة المرفق، ويختص القضاء الإداري بنظر الدعوى الناشئة عنه.

وسأبين موقف التشريعات المقارنة من إمكانية الإعفاء من المسؤولية المدنية ومسالة الإدارة على أساس الخطأ المرفقي، وعلى النحو الآتي:

أولاً: موقف التشريع الفرنسي:

لا يوجد نص تشريعي فرنسي ينظم اثر الآمر الرئاسي على مسئولية الموظفين حتى الآن، الا أن الفقه والقضاء في فرنسا يتفقان في عمومها على إعفاء الموظف من المسئولية عن الخطأ المدني الذي يرتكب بسبب تنفيذه آمر رئيسه استنادا إلى نظرية الخطأ المرفق [1]. فقد قضى مجلس الدولة في القضية Laumonier carrial بأن المحافظ الذي يتصرف بناءاً على أمر الوزير تصرفا يتفق وصالح الخزانة، ثم ينجم عن هذا التصرف ضررا ما فانه يعفى من المسؤولية عن هذا الخطأ لانه كان بصدد تأدية لواجب قانوني هو واجب الطاعة للرؤساء[2].

وقد أصدرت محكمة النقض الفرنسية حكم فيه: " أن المدعى عليه لم يفعل شيئا سوى أن امتثل لأوامر الرؤساء، وهو في ذلك كان يؤدي واجبا عليه ومن ثم فلا تنعقد بمسئوليته الشخصية وانما تقوم مسؤولية الدولة التي فرضت عليه تلك المناهج " [3].

---

(1) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص ٦٠٦. – سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ٧٨.

(2) حكم مجلس الدولة الفرنسي صادر بتاريخ ١٨٧٥/١١/٢٦، مشار إليه في: عمار عوابدي، مرجع سابق، ص ٦٠٦.

(3) حكم مجلس الدولة الفرنسي صادر بتاريخ ١٩٠٨/٦/٢، مشار إليه في: عاصم عوابدي، مرجع سابق، ص ٢٨٧.

ثانياً: موقف المشرع المصري:

أورد المشرع المصري نصا خاصا يحمي الموظف من المسؤولية المدنية الشخصية عن عمله الذي يضر بالغير ذا كان الضرر الناجم قد حدث بسبب تنفيذه أوامر الرؤساء، فنصت المادة ١٦٧ من القانون المدني المصري على ما يأتي: " لا يكون الموظف لعام مسؤولا عن عمله الذي اضر بالغير إذا قام به تنفيذا لأمر صدر إليه من رئيس متى كانت طاعة هذا الأمر واجبة عليه، أو كان يعتقد أنها واجبة عليه، واثبت انه كان يعتقد مشروعية العمل الذي وقع منه، وكان اعتقاده مبنيا على أسباب معقولة وانه راعى في عمله جانب الحيطة ".

ويشترط الفقه للاستفادة من هذا الإعفاء شروطا ثلاثة هي:-

أ- أن يكون من ارتكب الفعل الضار موظفا عاما.

من المعروف أن مفهوم الموظف العام له مدلول واسع ليشمل طوائف أخرى لا تعتبر وفقا للتعريف الشائع في الفقه والقضاء في عداد الموظفين العموميين، ناهيك عن مدلوله الضيق ليشمل كل شخص مكلف بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص الإقليمية أو أحد المؤسسات العامة[1]. وفي مجال تطبيق المادة ١٦٧ مدني مصري فهنالك امتداد لذلك الدلول الواسع فالحكومة قد تعهد إلى أشخاص من غير الموظفين بمهام عديدة تدخل أصلا في صميم عمل الموظف، ومثال ذلك المكلفون بخدمة عامة أو المعينون بعقود، فقد يرتكب هؤلاء أعمالا غير مشروعة تضر بالغير وتستوجب التعويض، ومن ثم يجب أن يستفيد هؤلاء بما يقدمه واجب الطاعة في مجال المسئولية من ضمانه للموظفين، إذا هم ارتكبوا أخطاء تضر بالغير بمناسبة تنفيذ أوامر السلطات المشرفة عليهم [2].

ب- صدور أمر من رئيس مختص.

سبق لنا في المبحث الأول أن تحدثنا عن اختصاص الرئيس بالأمر، كشرط لازم لقيام واجب الطاعة. ونضيف هنا انه لا يكفي اعتقاد الموظف

---

(1) علي خطار، مرجع سابق، ص ٢٣- ٢٤.

(2) جورجي ساري، مرجع سابق، ص ٢٠٢.

بوجوب طاعة الرئيس فقط وانما يجب أن يعتقد كذلك بوجوب طاعة الأمر ذاته. فقد يحدث أن يصدر أمر رئاسي من رئيس مختص ومع ذلك فهو يكون غير ملزم للمرؤوس، كما لو انحسر عن هذا الأمر شرط ارتباطه بنشاط المرفق أو أن يكون هذا الأمر في حقيقته مجرد توصية أو توجيه ينحسر عنهما وصف الإلزام[1].

جـ- الاعتقاد بمشروعية الأمر الرئاسي:

يطالب المرؤوس في قيامه بالتحري عن مشروعية الأمر الا يركن في ذلك إلى مجرد الظن. فإذا ثبت انه كان يعلم عدم مشروعية الأمر الذي قام بتنفيذه فانه يكون مسئولا عن فعله الضار. ولذلك يكلف المرؤوس أن يثبت اعتقاده بمشروعية الأمر وانه لم يرتكب فعله الا بعد التثبت والتحري، فإذا ثبت عكس ذلك امتنع عليه الاستفادة من الإعفاء الذي نحن بصدده[2].

ثالثاً: موقف المشرع الأردني:

عالجت هذه المسالة المادة ٢٦٣ من القانون المدني الأردني: " ١ – يضاف الفعل إلى الفاعل لا الآمر ما لم يكن مجبراً على أن الإجبار المعتبر في التصرفات الفعلية هو الإكراه الملجئ وحده.٢ - ومع ذلك لا يكون الموظف العام مسئولاً عن عمله الذي أضر بالغير إذا قام به تنفيذاً لأمر صدر إليه من رئيسه متى كانت إطاعة هذا الأمر واجبة عليه أو كان يعتقد أنها واجبة عليه أو كان يعتقد أنها واجبة وأقام الدليل على اعتقاده بمشروعية العمل الذي وقع منه وكان اعتقاده مبنياً على أسباب معقولة وأنه راعى في عمله جانب الحيطة والحذر ". إذا جاء فعل الموظف الموجب للمسؤولية المدنية أداء للواجب وتنفيذا لأمر صادر من الرئيس فإنه لا يوجب مسألة الموظف إذا توافرت الشروط التالية:

---

(١) عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص ٢٩٠.

(٢) عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص ٢٩٠- ٢٩١.

أ: أن يكون القائم بالواجب موظفا عاما.

والموظف العام كما أسلفت قبل قليل هو كل شخص مكلف بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص الإقليمية أو أحد المؤسسات العامة[1].

ب: أن يكون عمل الموظف ومن في حكمه تنفيذا لأمر صادر من الرئيس.

أي يجب أن يكون الأمر الصادر يدخل ضمن الصلاحيات الإدارية للرئيس الإداري، فإذا لأصدر الرئيس أمرا لا يوجب الطاعة يكون الموظف مسؤولا مدنيا عن فعلة إذا جاء تنفيذا لهذا الأمر. فتنفيذ العمال لأمر مهندس البلدية بهدم الجدار لا تقوم به مسئوليتهم لأنه يكون تنفيذا لأمر صادر من رئيس تجب طاعته.وأما إذا أصدر الرئيس المباشر أمرا بالقضاء القبض على شخص ما، وذلك ليس من صلاحياته بل صلاحيات القاضي أو المدعي العام، فإن هذا الأمر لا يوجب الطاعة، وبالتالي تقوم المسؤولية على الموظف ذاته ويكون مسؤولا مدنيا عن فعله هذا[2].

جـ: أن يعتقد الموظف العام بمشروعية الأمر الصادر إليه من الرئيس.

ويجب أن يكون اعتقاده مبنيا على أسباب معقولة، وأن الموظف راعى واجب الحيطة والحذر في تنفيذه لواجبة. ويرجع إلى القاضي في تحديد حسن نية الموظف ومراعاته لواجب الحيطة والحذر طبقا لظروف الفعل الذي ارتكبه وبالقياس إلى معيار الرجل المعتاد[3].

وبذلك فإن حكم القانون المدني الأردني يقترب كثيرا من حكم القانون المدني المصري في هذا الخصوص بالنسبة لمدى إمكانية إعفاء الموظف العام من المسؤولية المدنية.

---

(١) علي خطار، مرجع سابق، ص ٢٣- ٢٤.

(٢) عدنان السرحان.نوري خاطر، مصادر الحقوق الشخصية "الالتزامات"، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٠.ص ٣٩٩.

(٣) عدنان السرحان، مرجع سابق، ص ٤٠٠.

الخاتمة

في نهاية بحثنا هذا وجدنا مدى تطور موقف القضاء التأديبي في فرنسا والأردن ومصر في شان مشكلة الأوامر الرئاسية غير المشروعة ومدى الطاعة لها عن وجود واجب جديد ملقى على عاتق الموظف العام، وإضافة إلى أعبائه الوظيفية، ذلك الواجب هو واجب رفض الطاعة بحيث تقوم المسؤولية التأديبية للموظف المرؤوس عند مخالفته.

أهم النتائج:

١ - ظهر لنا من هذا البحث مدى اهتمام قانون العقوبات في التشريعات الجزائية العربية المقارنة ببسط حمايته الجنائية بالنسبة للإخلال بالواجبات الوظيفية وواجب الطاعة بصفة خاصة وان كان القانون المذكور لم يتطرق إلى إبراز هذه الواجبات وبيانها، وذلك مما يلقى على عاتق فقه القانون الإداري والوظيفة العامة واجبا ملحا في أن يقدموا له هذه الواجبات بالشرح والبيان والتفصيل والتأصيل.

٢ - اتضح لنا في هذا البحث عن وجود قصور في التشريع الأردني في مجال الإعفاء من المسئولية الجنائية والمدنية والإدارية عن الأخطاء التي يرتكبها موظف القطاع العام إذا كان بصدد تنفيذ أمر رئاسي. وهذا القصور يعزى إلى أن هذه الطائفة من الموظفين لم تظهر بشكل جلي الا بعد عند وضع نصوص القانون الجنائي والقانون المدني. ولذلك فقد اقتصر التنظيم التشريعي في قوانين العاملين بشأنهم في صدد الإعفاء من المسئولية عن واجب الطاعة عند حد المسئولية التأديبية دون المسئولية الجنائية والمدنية.

٣ - خلصنا إلى أن الاجتهاد المستقر في الفقه والقضاء الإداريين هو أن القاعدة العامة تتمثل بتنفيذ أوامر الرؤساء الإداريين التي يتعين تنفيذها بلا تردد نظرا لقرينة المشروعية الا إذا كانت غير مشروعة بصورة ظاهرة ويؤدي تنفيذها إلى الأضرار بالمصلحة العامة، ولذا

يعفى المرؤوس من واجب الطاعة الرئاسية إذا توافر الشرطين السابقين.

أهم التوصيات:

١ - ضرورة أن يهتم فقه القانون الإداري والوظيفة العامة في أن يبينوا تفصيلاً الواجبات الوظيفية وواجب الطاعة بصفة خاصة.

٢ - ضرورة أن يأتي نظام الخدمة المنية الأردني بنص صريح يعفي الموظف من المسؤولية التأديبية إذا هو رفض تنفيذ أمر الرئيس الأعلى المخالف للقانون، أو نفذه بعدما نبه الرئيس لعدم مشروعيته.

٣ - ضرورة الفصل بين مرحلتين تمر بهما المسؤولية عن فعل الغير التي تعتبر مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها تطبيقا لها، المرحلة الأولى أطلق عليها اسم مرحلة التتبع. وأما المرحلة الثانية أطلق عليها اسم مرحلة المشاركة النهائية في تحمل عبء التعويض. وبدلا من أن القول أن هنالك خطأين مرفقين وخطأين شخصيين، فإننا نقول أن هناك خطأ للموظف يعقد مسؤولية الإدارة على مستوى التتبع، وهناك خطأ للموظف يعقد مسؤولية الإدارة على مستوى المشاركة ومن باب أولى على مستوى التتبع.

قائمة المراجع:-

١- علي خطار، دراسات في الوظيفة العامة، ط١، الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٨- ١٩٩٩.

٢- عاصم عجيلة، واجب الطاعة في الوظيفة العامة، ١٩٨٠، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، القاهرة.

٣- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٠.

٤- سليمان الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٠.

٥- سعاد الشرقاوي، " التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المصلحي غير واقعية وأصبحت غير مجدية ". مجلة العلوم الإدارية، السنة العاشرة، العدد الثاني، أغسطس ١٩٦٨.
٦- جورجي ساري، مسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها " قضاء التعويض"، ط ٦، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
٧- عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤.
٨- نائل صالح، محاضرات في قانون العقوبات، ط١، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٥.
٩- عدنان السرحان. نوري خاطر، مصادر الحقوق الشخصية "الالتزامات"، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٠.