

**مسؤولية الموظف عن تنفيذ الأوامر الرئاسية
غير المشروعة تشريعا وقضاء
دراسة مقارنة في ألمانيا وفرنسا ومصر
وقوانين دول مجلس التعاون الخليجي**

د. عبد الحفيظ علي الشيمي (*)

(*) أستاذ القانون العام المشارك - كلية القانون - جامعة قطر

ملخص:

عالج هذا البحث مسؤولية الموظف العام عن تنفيذ الأوامر الرئاسية غير المشروعة في التشريع والقضاء. ومن حيث المنظور التشريعي؛ تضيضي بعض التشريعات حماية كبيرة لمصدر الأمر وهو الرئيس الإداري، ومن هذه التشريعات: القانون الألماني، والقانون المصري، والقانون السعودي، والقانون الإماراتي، والقانون القطري، والقانون البحريني. بينما توجد تشريعات أخرى تعطي المرؤوس - الطرف الضعيف قدرًا كبيراً من الحرية لإثبات شروط نفي المسؤولية على الرغم من قيامه بتنفيذ الأمر غير المشروع. فهذه التشريعات لم تجعل التنبيه الكتابي من المرؤوس للرئيس الشرط الوحيد لنفي المسؤولية، ومن هذه التشريعات: القانون الفرنسي والقانون الكويتي. وبالتالي فإن هذه التشريعات الأخيرة قد أخذت في الاعتبار ضمناً عوامل كثيرة منها: حداثة الموظف في العمل الوظيفي، وكثرة الأعباء الوظيفية، وحسن النية... إلخ

أما من حيث المنظور القضائي، فقد أظهرت الدراسة، رؤية القضاء الإداري، وخاصة في مصر باعتبار أن القانون المصري ينتمي للقوانين المتشددة من حيث إعفاء المرؤوس من المسؤولية. واتضح أن القضاء قد وضع مجموعة من الضوابط التي كفلت؛ احترام المرؤوس للمكانة الوظيفية والأدبية للرئيس الإداري من ناحية، والتلطيف من شروط قيام مسؤولية المرؤوس عن تنفيذ الأوامر الرئاسية غير المشروعة من ناحية أخرى. أي أنه وضع مجموعة من الملطفات التي تحول دون مساءلة المرؤوس بمجرد قيامه بتنفيذ أي أمر رئاسي غير مشروع، بغض النظر عن الظروف أو الملابس التي أحاطت بعملية تنفيذ الأمر الرئاسي.

لا تخلو قوانين التوظيف أو الموارد البشرية من النص على الواجبات الوظيفية، ويأتي على رأس هذه الواجبات تنفيذ المرؤوس للأوامر الصادرة إليه من الرئيس، وهذا الواجب يعرف بواجب الطاعة. وهذا الواجب له مدلولان⁽¹⁾: أحدهما واسع والأخر ضيق. والمدلول الواسع لهذا الواجب ينظر للموظف العامل بأنه أولاً وأخيراً أحد أفراد المجتمع المخاطبين باحترام القانون بمعناه الواسع، سواء كان هذا القانون: دستورياً، أو تشريعاً عادياً، أو تشريعاً فرعياً، وسواء كان مصدر هذا القانون أو التشريع هو: المشرع، أو العرف، أو القضاء، أو القانون الدولي. أما المدلول الضيق لهذا الواجب، فإنه يعني احترام الموظف العام لكل القواعد الوظيفية المتعلقة بالمرفق العام، لاسيما التعليمات والأوامر الشفهية والمكتوبة الصادرة له من رؤسائه وفقاً لمبدأ التدرج الوظيفي⁽²⁾. والأصل في الأوامر الرئاسية هي مشروعيتها، وتكون الأوامر مشروعة قانوناً إذا استوفت الشروط الشكلية والموضوعية: والشروط الشكلية تتمثل في إصدار الأمر من الموظف المختص، وأن توجه إلى المختص بتنفيذها، وأن يفرغ الأمر في الشكل الذي يتطلبه القانون. أما الشروط الموضوعية فإنها تتمثل في مطابقة الأمر للقانون⁽³⁾. وإذا ما تحققت الشروط الشكلية والشروط الموضوعية في

1 - لمزيد من التفصيل عن مفهوم واجب الطاعة راجع: د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006، ص 275 وما بعدها؛ د. محمد رفعت عبد الوهاب، واجبات الموظف العام (التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي) وورشة عمل (حقوق وواجبات الموظف العام ونظم تأديبه) - المنظمة العربية للتنمية الإدارية - مصر (2009)، ص 83 - 96، د: 90؛ علي خطار شطناوي، القانون الإداري، الكتاب الثاني (الوظيفة العامة، القرارات الإدارية، العقود الإدارية والأموال العامة)، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، عمان، الطبعة الأولى، 2009، ص 99 وما بعدها، أ.د. يسري العصار، حقوق الموظف العام وواجباته في ضوء المبادئ الدستورية، ندوة (التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي) وورشة عمل (حقوق وواجبات الموظف العام ونظم تأديبه) - المنظمة العربية للتنمية الإدارية - مصر، 2009، ص 1 - 45، ص 39؛ د. خالد الزبيدي، التزام الموظف العام بكتمان أسرار الوظيفة العامة في القانون الأردني، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، الكويت، العدد 3، 2012، ص 539 - 594، ص 562.

2 - Plantey (A), La fonction publique, Traité général, 2e éd., Litec, 2001, P. 41 et s. Delprérée (F): L'élaboration du droit disciplinaire dans la fonction publique. Paris. L.G.D.J., 1969. P. 69. Auby(J-M) et Auby (J-B): Droit de la fonction publique, fonction publique de l'Etat, fonction publique territoriale, fonction publique hospitalière, Dalloz, 1991, P. 194.

3 - أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 2010، ص 51؛ د. رمضان محمد بطيخ و د. نوفان منصور العجارمة، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، الكتاب الثاني، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2012، ص 190 - 191.

الأمر وجب على الموظف إطاعته والعمل على تنفيذه⁽¹⁾. ولكن ماذا لو كنا بصدد أمر رئاسي غير مشروع؟ فهل واجب الطاعة سينزوي أمام الالتزام باحترام القانون؟ للإجابة على هذا التساؤل سوف نقسم هذه الدراسة إلى مبحثين: الأول، نستعرض فيه موقف التشريع في دول الدراسة، ثم نستعرض دور القاضي الإداري المصري سواء فيما يتعلق بإقامة المسؤولية أو نفيها، وذلك كما يلي:

المبحث الأول - التنظيم التشريعي للإعفاء من المسؤولية الناتجة عن تنفيذ أوامر الرئيس غير المشروعة.

المبحث الثاني - موقف القاضي الإداري تجاه مسؤولية الموظف العام عن تنفيذ الأوامر الرئاسية غير المشروعة.

المبحث الأول

التنظيم التشريعي للإعفاء من المسؤولية الناتجة

عن تنفيذ أوامر الرئيس غير المشروعة

تباينت التشريعات العربية وغير العربية بشأن التنظيم التشريعي للإعفاء من المسؤولية الإدارية الناتجة عن تنفيذ أوامر الرئيس غير المشروعة، فبعض هذه التشريعات اتسمت بالشدّة في تحديدها لشروط الإعفاء من المسؤولية، بينما اتّسمت تشريعات أخرى بالمرونة في تحديد شروط الإعفاء من المسؤولية الإدارية الناتجة عن تنفيذ أوامر الرئيس الإداري غير المشروعة، ومن ثمّ سوف نعرض لموقف التشريعات التي اتّسمت بتشديد شروط الإعفاء من المسؤولية، وتلك التي اتّسمت بالمرونة في تحديدها لهذه الشروط، على أن نعقبهما بتوضيح موقفنا من الاتجاه الذي نميل إليه، وذلك كما يلي:

1- حكم محكمة العدل العليا الأردنية، الدعوى رقم 36/1980، مجلة نقابة المحامين، 1981، ص 1227.

أولاً - التشريعات التي تبنت موقفاً أكثر تشدداً بشأن الشروط المانعة من مسؤولية الموظف العام الناتجة عن تنفيذ أوامر الرئيس الإداري غير المشروعة: يرجع في تقديرنا وجه التشدد في أنه يتمثل في إلقاء عبء الإثبات على عاتق المرؤوس للإعفاء من المسؤولية، وليس على عاتق الرئيس. ومما لاشك فيه أن المرؤوس سيجد صعوبات جمة في حالة سعيه لإثبات عدم مشروعية الأمر الرئاسي من ناحية، ومن ناحية أخرى قد يضع الموظف العام نفسه في حالة واقعية تحول دون إظهار تقصير المرؤوس لعلمه بالقوانين والأوامر النظامية. وفيما يلي نتناول موقف بعض القوانين: كالقانون الألماني، والقانون المصري، والقانون الإماراتي، والقانون السعودي، والقانون القطري والقانون البحريني:

1 - موقف القانون الألماني: يُعد القانون الألماني الأكثر تشدداً بين القوانين محل الدراسة من حيث إثبات نفي المسؤولية من على المرؤوس ونقلها على الرئيس. فالمادة 56 من القانون الوظيفي الاتحادي في ألمانيا الصادر في 14 يوليو 1953 تنص على أن كل عاملٍ مسؤولٍ مسؤولية كاملة عن الشرعية القانونية لأعماله، وإذا تبين له عدم مشروعية عمل، يتعين عليه إخطار رئيسه المباشر. فإذا أكد الرئيس المباشر شرعية العمل وما زال العامل يشك في مشروعية العمل فيتعين عليه أن يتوجه إلى رئيس رئيسه المباشر. فإذا أكد رئيس رئيسه المباشر بدوره شرعية العمل الوظيفي فإن الموظف العام يستطيع أن يطلب أمراً كتابياً حتى يتحرر من المسؤولية. ولا يجوز للموظف العام تنفيذ هذا العمل حتى في ظل أمر كتابي من الرئيس الأعلى طالما أنه يتعارض مع القانون الجنائي.

وهذا النص يتشدد في إعفاء المرؤوس من المسؤولية نتيجة لتنفيذه أمراً صادراً من رئيسه المباشر. إلا أنه فرّق بين المسؤولية التأديبية والمسؤولية الجنائية، بالنسبة للإعفاء من المسؤولية التأديبية، يجب أن يمر بمرحلتين: الأولى، إخطار رئيسه المباشر بعدم مشروعية الأمر، فإذا أصر هذا الأخير على مشروعية الأمر فعلى المرؤوس قبل القيام بتنفيذ الأمر إخطار الرئيس الأعلى لرئيسه المباشر، فإذا أكد هذه الأخير بدوره مشروعية الأمر فيتعين عليه إصدار أمرٍ

كتابي للمرؤوس بتنفيذ الأمر وفي هذه الحالة تنقل المسؤولية من المرؤوس إلى الرئيس. أما بالنسبة للمسؤولية الجنائية فلا يوجد إعفاء للمرؤوس حتى ولو كان هناك أمر كتابي من الرئيس غير المباشر بتنفيذ الأمر، طالما أن المرؤوس علم بعدم مشروعية الأمر⁽¹⁾.

2- **موقف القانون المصري:** نظمت الفقرة الثانية من المادة 78/2 من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 أثر أمر الرئيس غير المشروع على مسؤولية المرؤوس، حيث نصت على أنه: «لا يعفى العامل من الجزاء استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا أثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده»⁽²⁾.

وهذا النص يقترب من النص الألماني من ناحية، ويختلف عنه من ناحية أخرى. فمن حيث الاقتراب بين القانونين فإنه يتمثل في اشتراط رجوع المرؤوس للرئيس، والحصول على تأكيد رئاسي بتنفيذ الأمر للإعفاء من المسؤولية عند تنفيذ المرؤوس للقرار أو للأمر الرئاسي، وذلك كشرط للإعفاء من المسؤولية.

وأما من حيث الاختلاف فإنه يتمثل في أن القانون الألماني لا يكتفي بالرجوع للرئيس المباشر مُصدر الأمر كما هو الحال في القانون المصري، وإنما عليه أن يعود إلى الرئيس الأعلى في حالة تأكيد الرئيس المباشر لمشروعية الأمر.

3 - **موقف القانون السعودي:** لا يختلف القانون السعودي عن المسلك الذي تبناه القانون المصري؛ حيث لا يعفى المرؤوس في المملكة من العقوبة بالنسبة للمخالفات الإدارية أو المالية، إلا إذا ثبت أن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب صادر إليه من رئيسه المختص، بالرغم من مصارحة الموظف له كتابةً بأن الفعل المرتكب يكون مخالفة (نظام تأديب الموظفين م 34/2) من لائحة

1- Salon (S), Délinquance et répression disciplinaires dans la fonction publique, L.G.D.J., 1969, P. 72 et s.

2- وتعليقاً على هذا النص راجع في الفقه المصري: محمد رفعت عبد الوهاب ود. حسين عثمان محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص 389 وما بعدها؛ د. أنور أحمد رسلان، وجيز القانون الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، 2013، ص 587 وما بعدها.

الواجبات الوظيفية الصادرة بقرار وزير الخدمة المدنية ذي الرقم 10800/703 والتاريخ 1427/10/30، وبتعميم مدير عام الشؤون الإدارية والمالية ذي الرقم 13/ت/3005، والتاريخ 1427/11/18هـ⁽¹⁾

4- **موقف القانون الإماراتي:** تبني القانون الإماراتي ما ذهب إليه القانون المصري من حيث التشدد في الإعفاء من المسؤولية الناتجة عن تنفيذ الأوامر الرئاسية غير المشروعة. وينص البند الأول من المادة 81 من المرسوم بقانون الاتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، المعدل بالمرسوم بقانون الاتحادي رقم 9 لسنة 2011 في شأن تعديل بعض أحكام قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، لا يعفى الموظف من الجزاءات الإدارية إلا إذا أثبت أن ارتكابه للمخالفات المتصلة بالوظيفة كان تنفيذاً لأمر كتابي صدر إليه من رئيسه المباشر بالرغم من تنبيهه خطياً إلى المخالفة وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر.

5- **موقف القانون القطري:** لم يختلف القانون القطري بدوره عن القانون المصري. ووردت شروط الإعفاء من المسؤولية الناتجة عن تنفيذ المرؤوس للأوامر غير المشروعة في المادة 125/2 من قانون الموارد البشرية القطري رقم 8 لسنة 2009 حيث ورد كما يلي: «ولا يعفى الموظف من المسؤولية عن أي فعل أو امتناع مخالف لأحكام هذا القانون استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه، إلا إذا أثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر كتابي صادر إليه من هذا الرئيس على رغم قيام الموظف بتنبيهه كتابة بالمخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده».

1 - لمزيد من التفصيل عن واجبات الموظف العام في القانون السعودي راجع: د. عبد الله بن حمد السعدان، أثر التطبيقات العربية لمفهوم الوظيفة العامة والموظف العام على أخلاقيات الوظيفة العامة، ورقة مقدمة في ندوة «قيم وأخلاقيات الوظيفة العامة في الإدارة الحديثة، المنعقدة في القاهرة، في الفترة من 21 - 24 أغسطس 2005، ص 366 وما بعدها.

ويتضح لنا مما سبق أن القانون القطري تبنى موقف المشرع المصري، وبالتالي لا يمكن للمرؤوس أن يتخلص من المسؤولية إلا إذا أثبت قيامه بتنبيه رئيسه بعدم مشروعية الأمر، وفي نفس الوقت يقوم الرئيس بإصراره على تنفيذ الأمر كتابة، وهنا تقع عليه المسؤولية وليس المرؤوس.

6- **موقف القانون البحريني:** ينتمي القانون البحريني بدوره إلى موقف القوانين المتشددة في شروط الإعفاء من المسؤولية الناتجة عن تنفيذ الأوامر الرئاسية غير المشروعة، وهو في هذا الصدد لا يختلف عن القانون المصري والقوانين السابقة؛ حيث تنص الفقرة الرابعة من المادة 22 من المرسوم بقانون رقم 48 لسنة 2012 بإصدار قانون الخدمة المدنية على أنه: «يعفى الموظف من الجزاء التأديبي إذا أثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب صادر إليه من رئيسه بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر».

ثانياً - التشريعات التي تبنت موقفاً أكثر مرونة بشأن الشروط المانعة من المسؤولية الناتجة عن تنفيذ أوامر الرئيس الإداري غير المشروعة: وهذا الاتجاه وجدناه في القانونين الفرنسي والكويتي، وذلك من خلال إعطاء مرونة للقاضي في استخلاص مدى حرية الموظف العام في تنفيذ الأمر من عدمه، وكذلك إعطاء سلطة تقديرية للقاضي في استخلاص مدى تحري الموظف العام للدقة في تنفيذ الأوامر الرئاسية، ومن ناحية أخيرة، رفع الحرج من على المرؤوس في ضرورة توجيه خطاب مكتوب بتنبيه الرئيس بعدم مشروعية قراره، وفيما يلي توضيح ذلك:

1 - **موقف القانون الفرنسي:** يتسم موقف القانون الفرنسي بأنه أكثر مرونة من القانون الألماني والقانون المصري والقوانين التي تبنت نفس الاتجاه، وبالتالي يُعد القانون الفرنسي من القوانين التي تمنح القاضي الإداري سلطة تقديرية في استخلاص شروط المسؤولية من عدمه. كذلك يمنح النص للمرؤوس حرية في وزن مناسبات تنفيذ الأمر الرئاسي، وعدم تنفيذه إذا كانت أوجه عدم مشروعيته ظاهرة.

فإذا رجعنا إلى النص وجدنا أن المادة 28 من قانون حقوق وواجبات الموظف العام الصادر في 13 يوليو 1983 نصت على أنه: «كل موظف عام، مهما كانت رتبته في التسلسل الهرمي، يسأل عن تنفيذ المهام الموكلة إليه، وأنه يجب الامتثال للأوامر الصادرة عن رئيسه، ولا يمتنع عن تنفيذها إلا إذا كانت هذه الأوامر تتسم بعدم المشروعية الظاهرة، أو أنها تضر بصورة جسيمة المصلحة العامة»⁽¹⁾.

وتفسيراً لهذا النص استقر مجلس الدولة الفرنسي على أن الموظف المدني عليه رفض تنفيذ أي أمر ظاهر عدم مشروعيته ويضر بالمصلحة العامة، ويتطلب عندئذ مجلس الدولة الفرنسي شرطين لتحرير الموظف من واجب الطاعة دون انعقاد مسؤوليته: الأول وضوح عدم مشروعية الأمر. الثاني أن تنفيذ هذا الأمر يضر بسير المرفق العام أو أن تنفيذه يقود المرؤوس إلى ارتكاب جريمة جنائية أو عمل يُعَدُّ من أعمال الغصب. فإذا توافر هذان الشرطان فإن الموظف لا يتحرر من واجب الطاعة فحسب بل إنه يتحرر من المسؤولية التأديبية⁽²⁾. أما إذا لم يتوافر الشرط الثاني فإنه يتعين على الموظف العام تنفيذ الأمر حتى ولو كان غير مشروع اللهم إلا إذا كان صادراً من غير مختص⁽³⁾.

وبمفهوم المخالفة لو أن عدم مشروعية الأمر الرئاسي غير ظاهرة، فإنه يجوز للمرؤوس أن يقوم بالتحري والفحص حول قانونية الأمر طالما ولد شكاً في الأمر الصادر إليه، وفي هذه الحالة يكون له مناقشة هذا الأمر مع الرئيس بكافة الطرق التي تظهر قانونيته أم لا. أما إذا كانت عدم مشروعية الأمر ظاهرة أو كانت تضر بالمصلحة العامة وقام بتنفيذه؛ في هذه الحالة تقع المسؤولية على المرؤوس،

1 - Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public. Il n'est déchargé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés.

2 - C.E., 10 nov. 1944, Langueur, Rec., P. 288.

3 - C.E., 8 nov. 1961, Coutarel, Rec., P. 632. Salon (S), Op. Cit., P. 72 et s..

وبالتالي فإن الرئيس الإداري يُسأل عن قانونية أوامره اللهم إلا في حالتين وهما:
عدم المشروعية الظاهرة للأمر، أو كان يضر بالمصلحة العامة.

2 - موقف القانون الكويتي: تنص الفقرة الثانية من المادة 27 من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 1979 الخاص بالخدمة المدنية في دولة الكويت على أنه: «يعفي الموظف من العقوبة التأديبية إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمرٍ كتابي صدر إليه من رئيسه بالرغم من تنبيهه إلى المخالفة. وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر. ولا يُسأل الموظف مدنياً إلا عن خطئه الشخصي.

وفقاً لهذا النص يقترب التشريع الكويتي من التشريع الفرنسي من حيث التخفيف من على الموظف العام فيما يتعلق بمنهج قيام الرؤوس بإعلام الرئيس مُصدر الأمر بعدم مشروعية الأمر الصادر إليه.

فلم يلزم التشريع الكويتي شأنه شأن التشريع الفرنسي بضرورة قيام الرؤوس بتنبيه الرئيس كتابة بعدم قانونية الأمر الصادر منه، وهذا بخلاف القانون الألماني أو المصري أو الإماراتي أو القطري أو البحريني؛ فهذه القوانين توجب على الرؤوس تنبيه الرئيس كتابة بعدم قانونية الأمر الصادر إليه، وهو ما يمثل شرطاً مشدداً لنفي المسؤولية.

ثالثاً - موقفنا من الاتجاهين السابقين: مما لا شك فيه أن الاتجاه الثاني الذي يعطى الرؤوس حرية إثبات عدم مشروعية الأمر الصادر إليه من الرئيس بدلاً من الاتجاه الأول الذي يرسم له طريقاً واحداً لنفي المسؤولية وهو التنبيه الكتابي للرئيس، يتفق بصورة كبيرة مع قواعد العدالة، وذلك في أكثر من ناحية: فمن ناحية أولى، إن نفي المسؤولية من على الرؤوس باشتراط سبق التنبيه الكتابي للرئيس من الرؤوس قد لا يكون مقبولاً بالنسبة للعاملين الذين يوصفون بالحدائث في الوظيفة العامة. ومن ناحية ثانية، قد تقتضي حالات الاستعجال أو الضرورة تنبيه الرئيس بعدم قانونية الأمر الصادر إليه بطريقة أخرى غير الكتابة. ومن ناحية ثالثة وأخيرة، أن اشتراط الطريق الكتابي كطريق وحيد لإثبات نفي المسؤولية قد يحيط

به صعوبات كثيرة، مثل استعمال الرئيس الإداري لسلطاته لنفي المسؤولية عنه وإلقائها على المرؤوس، دون تمكين هذا الأخير من دفع المسؤولية أو دون تمكينه من إثبات التنبيه الكتابي للرئيس، فضلاً عن تردد المرؤوس في مراجعة رئيسه خشية من التعقب الرئاسي له وتصيد الأخطاء لمحاسبتة.

ولكن ما هو موقف القضاء تجاه مسؤولية الموظف العام بناءً على تنفيذه لأمر رئاسي غير مشروع.

المبحث الثاني

موقف القاضي الإداري تجاه مسؤولية

الموظف العام عن تنفيذ الأوامر الرئاسية غير المشروعة

سوف نتناول موقف القاضي الإداري من خلال توضيح رؤية القاضي الإداري فيما يتعلق: بشروط امتناع المسؤولية بناءً على أمر الرئيس الإداري من ناحية أولى، ونطاق هذا المانع من ناحية ثانية، وكيفية إثبات أمر الرئيس الإداري من ناحية أخيرة، وفيما يلي توضيح ذلك:

أولاً - شروط امتناع المسؤولية بناءً على أمر الرئيس الإداري: تنحصر شروط امتناع مسؤولية الموظف العام تأديبياً بسبب أمر الرئيس في ثلاثة شروط وهي: أمر الرئيس الإداري، وتنبيه المرؤوس للرئيس الإداري، وإصرار هذا الأخير على تنفيذ الأمر⁽¹⁾، وفيما يلي بيان ذلك:

1 - لا نميل إلى الرأي الذي يدرج ضمن شروط انتفاء المسؤولية التأديبية بناءً على أمر الرئيس شرطاً آخر، وهو ألا يشكل هذا الأمر جريمة جنائية، م. عبد الوهاب البنداري، المسؤولية التأديبية والجنائية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دراسة فقهية قضائية وفقاً لأحدث آراء الفقه، وأحكام القضاء، وفتاوى مجلس الدولة، 1972، ص 110. لأنه حتى لو كان هناك أمر كتابي وهناك تنبيه كتابي فإن مسؤولية الموظف العام من الناحية الجنائية لا تمتنع إذا قام بتنفيذ الأمر، وترتب عليه جريمة جنائية. فهذا الشرط يتعلق بنطاق امتناع المسؤولية، فتوافر شروط امتناع المسؤولية التأديبية بسبب أمر الرئيس طبقاً للمادة 78/2 من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 لا تحول دون المسؤولية الجنائية.

1- أمر الرئيس الإداري:

كي تمتنع مسؤولية الموظف العام استناداً إلى أمر الرئيس الإداري فلا بد من الوجود المادي لهذا الأمر⁽¹⁾. فلا يجوز الادعاء من قبل الموظف العام بوجود أمر من الرئيس الإداري ليدفع عنه المسؤولية، فلا يعتد بهذا الادعاء من قبل سلطة التحقيق، أو من المحكمة التأديبية، ما لم يكن له أصل أو أساس في الأوراق، ويشترط في هذا الأمر مجموعة من الضوابط القانونية، وقد حرصت المحكمة الإدارية العليا على تأكيد وإبراز هذه الضوابط في قضائها، ويمكن تحديدها في النقاط التالية.

أ- يجب أن يكون الأمر مكتوباً: وهذا الضابط لا اجتهاد فيه، لأنه ثابت بصريح نص القانون، ومن ثم لا تنتفي المسؤولية في حالة وجود أمر شفهي من الرئيس الإداري؛ اللهم إلا إذا اعترف الرئيس الإداري بأنه أصدر أمراً شفهيّاً للمرؤوس، وأنه ترتّب على تنفيذ هذا الأمر ارتكاب العامل مخالفة تأديبية. ومن ثم؛ فإنه في تقديرنا يقوم الاعتراف مقام الكتابة، وإذا كان النص قد خلا من النص على الاعتراف كبديل لشرط الكتابة، فإن هذا الإغفال لا يمنع من قيام الاعتراف مقام الكتابة باعتبار أن حجية الاعتراف تفوق الكتابة، لا سيما وأنه صدر من الرئيس الإداري وليس المرؤوس.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا ذلك عندما ساوت بين كتابة الأمر وبين الاعتراف به من قبل الرئيس الإداري حيث قضت بأنه: «..والأصل أن الدليل الكامل الذي يعتد به قانوناً في هذه الحالة طبقاً لصريح نص المادة (78) من نظام العاملين المدنيين سالف الذكر أن يكون الأمر المخالف للقانون الصادر من الرئيس مكتوباً أو أن يعترف هذا الرئيس بإصداره»⁽²⁾.

1 - انظر أيضاً: د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، 1967، ص 105 وما بعدها؛ د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1995، ص 157 وما بعدها؛ د. محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء شرعاً ووضوحاً، 1999-2000، ص 150 وما بعدها؛ م. عبد الوهاب البنداري، المرجع السابق، ص 109 وما بعدها؛ م. ممدوح عطية، الجرائم التأديبية، الولاية والاختصاص...الواجبات والمحظورات، مطبعة الانتصار، 2000، ص 435 وما بعدها؛ م. جلال أحمد الأدهم، التأديب في ضوء قضاء محكمة الطعن، (اللقص - الإدارية العليا)، الطبعة الأولى، مطبعة الانتصار لطباعة الأوفست، 2001، ص 367 وما بعدها؛ د. أنور أحمد رسلان، التحقيق الإداري والمسؤولية التأديبية، مطبعة كلية الحقوق بجامعة القاهرة، الطبعة الثانية، 2003، ص 15 وما بعدها.

2- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 3533 لسنة 32 ق، جلسة 1989/4/22، الموسوعة، الجزء 29، قاعدة 39، ص 94.

وتتسم الأحكام التي تصدر من المحكمة الإدارية العليا بشأن كون الأمر مكتوباً بالكتابة، ونكتفي بتناول بعضها. ففي أحكامها الحديثة تقضي بأنه "لا يُعفى العامل من الجزاء استناداً إلى أمرٍ صادرٍ إليه من رئيسه إلا إذا أثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمرٍ مكتوبٍ بذلك صادرٍ إليه من هذا الرئيس"⁽¹⁾. كما قضت بأن مناط إعفاء العامل من المسؤولية استناداً لأمرٍ رئيسه لا يتحقق إلا إذا أثبت العامل أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمرٍ مكتوبٍ صادرٍ إليه من رئيسه"⁽²⁾.

وعندئذٍ، فإن شفهيّة الأمر لا تحول دون مسؤولية الموظف العام، ولا يقبل الادعاء منه بأن المخالفة التأديبية وقعت نتيجة لتنفيذه أمر الرئيس الإداري، وأن هذا الأمر كان شفهيّاً، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: "إذا قام الموظف بالامتثال لأمر شفهي من رئيسه رغم اعتقاده وعلمه أنه مخالف للقانون فإنه يكون قد ارتكب بذلك مخالفةً تأديبيةً تستوجب المساءلة، ولا يجدي - والأمر كذلك - أن يبدي المرؤوس المخالف أن ما اقترفه من مخالفات أنه نفذ تعليمات رئيسه الشفهية خوفاً من بطشه أو رضاً له، حتى لا يتعرض للانتقام أو الخوف من فقدان مزايا أو منفعة ذاتية"⁽³⁾.

ب - اشتراط مخالفة الأمر لقاعدة تنظيمية أمرية: درجت أحكام المحكمة الإدارية العليا على ضرورة أن يكون تنفيذ الأمر الكتابي مخالفاً لقاعدة تنظيمية أمرية، ومعنى ذلك: «أنه إذا قام الموظف العام بتنفيذ الأمر الكتابي دون تنبيه الرئيس، وكان هذا الأمر يخالف قاعدة تنظيمية مكملة، فلا تقوم مسؤولية الموظف العام على الرغم من عدم توافر ضابط الكتابة في أمر الرئيس الإداري».

1- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 589 لسنة 40 ق، جلسة 1994/12/3، الموسوعة، الجزء 42، قاعدة 154، ص 491.

2- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1525 لسنة 36 ق، جلسة 1995/11/11، الموسوعة، الجزء 42، قاعدة 155، ص 492.

3- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1907 لسنة 39 ق، جلسة 1996/11/13، الموسوعة، الجزء 42، قاعدة 155، ص 492؛

وانظر أيضاً حكمها في الطعن رقم 2576 لسنة 37 ق، جلسة 1996/2/7، المرجع السابق، ص 497، وحكمها في

الطعن رقم 1101 لسنة 38 ق، جلسة 1997/2/17، المرجع السابق، ص 499 وما بعدها، وحكمها في الطعن رقم

2989، 3048 لسنة 39 ق، جلسة 1996/3/23، المرجع السابق، ص 503، وحكمها في الطعن رقم 3291 لسنة 41

ق، جلسة 1996/5/4، المرجع السابق، ص 507.

ومن الأحكام القضائية المؤكدة لهذا المعنى؛ ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في أحكام حديثه من أنه: «لا يُعفى العامل من الجزاء استناداً إلى أمرٍ صادرٍ إليه من رئيسته إلا إذا أثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمرٍ مكتوبٍ بذلك صادرٍ إليه من هذا الرئيس، بالرغم من تنبيهه كتابة بالمخالفة. وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مُصدر الأمر وحده، ومن ثم للموظف أن يعترض على الأمر المكتوب إذا رأى أنه ينطوي على مخالفة لقاعدة تنظيمية أمره»⁽¹⁾.

وجدير بالذكر؛ أنه في إطار علاقة الموظف بالإدارة أو في علاقته بالأفراد لا يعرف إلا القواعد الآمرة، فالقواعد المكملة لا تثور إلا بمناسبة علاقة الأفراد ببعضهم البعض، وليس في إطار علاقة بين الموظف العام بالمرفق أو في إطار علاقته بالمستفيدين من خدمات المرفق، وعندئذ؛ فإن قضاء المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن ما هو إلا قضاء كاشف، ومن قبيل القواعد الآمرة التي إذا ما خولفت من قبل الموظف العام استناداً إلى أمر رئيسته، الأمر الصادر بصرف مواد مخدرة مخصصة لعلاج المرضى بإحدى المستشفيات العامة، الاستيلاء أو نزع الملكية الخاصة بالمخالفة لأحكام القانون والقضاء، استعمال الوقود المخصص لخدمة المرفق استعمالاً خاصاً.

ج - فردية الأمر الصادر من الرئيس: لا يكفي أن يكون الأمر الصادر من الرئيس مكتوباً ومتعارضاً مع القواعد التنظيمية الآمرة لكي يستفيد المرؤوس من المانع من المسؤولية إذا توافرت الشروط الأخرى، وإنما لا بد أن يكون هذا الأمر فردياً، لأن الأمر الفردي يخاطب فرداً محدداً بذاته. ومن ثم؛ فإذا كان الموظف العام يقوم بتسيير أعمال المرفق العام ويستند في ذلك إلى النصوص القانونية أو اللائحية فلا تقوم مسؤوليته التأديبية استناداً إلى ارتكابه مخالفة تأديبية بناء على أمر الرئيس الإداري، كما لا تمتنع مسؤوليته بناء على هذه الحالة، وإنما الأصل أنه لا يُسأل طالما أنه كان يقوم بتنفيذ القوانين واللوائح بحسن نية، أما إذا ثبت سوء النية عنده فإنه

1- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 2989، 3048 لسنة 39 ق، جلسة 1996/3/23، الموسوعة، الجزء 42، ص 503؛ وانظر أيضاً: حكمها في الطعن رقم 1304 لسنة 32 ق، جلسة 1989/5/13.

يُسال عما يقترفه من مخالفات تأديبية. وقد ذهبت المحكمة العليا في ليبيا إلى القضاء بأن ظهور المخالفة بصورة جلية يؤكد انتفاء حسن النية⁽¹⁾.

د - يجب أن يكون الأمر صادراً بالإرادة المنفردة للرئيس: يشترط لاستفادة الموظف العام من أمر الرئيس الإداري كمانع من المسؤولية التأديبية أن يكون هذا الأمر قد صدر بالإرادة المنفردة من قبل الرئيس الإداري، لأنه يعبر عن إصرار من جانبه، أما أن يكون الأمر الصادر من الرئيس بناء على مبادرة من المرؤوس، وبالتالي معبراً عن إرادته، فإن الموظف العام لا يعفى من المسؤولية في هذه الحالة بل سيكون شريكاً للرئيس في المسؤولية التأديبية.

وتطبيقاً لذلك، قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: «أما ما ذهب إليه الطاعن، من أن رئيسه قد اعتمد الرأي الذي أبداه وبذلك أصبح الرئيس هو المسؤول وحده عن هذا الرأي طبقاً للمادة 94 مكرر من القانون رقم 210 لسنة 1951، فقد ردت المحكمة على ذلك بحكمها المطعون فيه بأنه لا يقبل منها لاستناد إلى نص هذه المادة، لأن الإعفاء من المسؤولية في حكم هذا النص مناطة أن يكون إتيان الموظف المخالفة قد وقع تنفيذاً لأمر كتابي صادر إليه من رئيسه على الرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة، وذلك ما لم يتوافر في هذا الخصوص إذ لم يقدّم دليل من الأوراق على أن المتهم كان في ارتكابه المخالفة المسندة إليه منفذاً أمراً كتابياً صدر إليه من رئيسه على رغم تنبيهه هذا الأخير إلى المخالفة بل الثابت هو ما سلف بيانه من أن المتهم قد ارتأى الرأي الذي يسأل عنه بعد أن أقتنع بصحته وأقر بسلامته ومن ثم حرر بنفسه التأشيرة المؤرخة في 8 من مارس سنة 1950 المتقدمة تعبيراً عن ذلك ثم وافقه عليها المتهم الأول بوصفه مديراً للأعمال. وهذا الذي رأته المحكمة صحيحاً في القانون حيث نصت هذه المادة على أنه لا يعفى الموظف من العقوبة استناداً إلى أمر رئيسه إلا إذا أثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر كتابي صادر إليه من هذا الرئيس على الرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر ومن ثم كان يتعين على الطاعن أن يصر على ما أشار به في أول مارس سنة 1950 من

1- المحكمة العليا الليبية الطعن رقم 12 لسنة 12 قضائية بتاريخ 3/5/1970، منشور في شبكة قوانين الشرق East laws.

وجوب تحرير محضر مخالفة آخر، ويحرر هذا كتابة فإذا أصر الرئيس على رغم ذلك على الاكتفاء بالمحضر الذي حرره قسم تقسيم الأراضي وأشار بذلك فإنه في هذه الحالة يتحمل هذا الرئيس مسؤولية ما أشار به ولكن الثابت من الأوراق أن الطاعن والذي حرر بنفسه هذه الإشارة ثم عرضها على رئيسه [السيد مدير الأعمال فوقَّع عليها بجواره بما يفيد الموافقة على هذه الإشارة... وغني عن البيان أنه إذا اشترك المرؤوس مع الرئيس في ارتكاب مخالفة لأحكام القوانين كانا مسؤولين معاً عن هذه المخالفة"⁽¹⁾.

هـ- موافقة الرئيس لا تبرر مخالفة القانون: وتأكيداً للنقطة السابقة فإن موافقة الرئيس على تنفيذ العمل أو الأمر لا تبرر مخالفة القانون ما لم يكن هناك أمرٌ صريحٌ وكتابيٌّ من الرئيس للمرؤوس على تنفيذ هذا الأمر، وتطبيقاً لذلك؛ قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه لا يجب أن تنسب الموافقة على ما يخالف القانون أو القواعد التنظيمية العامة المقررة لرئيس إداري أو لغيره، ما دام لم يصدر عنه تعبير صريح عن الإرادة يدل عن ارتكابه لهذه المخالفة، وهي لا تعفي بذاتها العامل المرؤوس من المسؤولية عن ارتكابها بما يخالف القانون، ولو وافق عليه الرئيس الإداري، ذلك لأن موافقة الرئيس لا تبرر مخالفة القانون بل إن أمره المخالف للقانون للمرؤوس لا يعفيه من المسؤولية إلا لو ثبت أن أمر الرئيس قد صدر إلى المرؤوس كتابةً فاعترض عليه كتابةً لرئيسه، فأصرَّ على تنفيذ مرؤوسيه للمخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على الرئيس مُصدر الأمر وحده⁽²⁾.

2 - تنبيه المرؤوس للرئيس الإداري:

يُعد تنبيه المرؤوس للرئيس الإداري بمثابة إبلاغ الرئيس بعدم مشروعية الأمر الصادر منه، فإذا ما أصرَّ على تنفيذه على الرغم من ذلك فلا يلومنَّ إلا نفسه. ولا نقصد بالإبلاغ عن عدم مشروعية الأمر أن يتوجه المرؤوس إلى شخص آخر غير مُصدر الأمر، وإن كنا نأمل أن يتبنَّى المشرِّع المصري رؤية المشرِّع الألماني والتي

1- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1462 - لسنة 7ق - تاريخ الجلسة 8 / 5 / 1965 - مكتب فني 10.
2- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 966 لسنة 32 ق، جلسة 25/3/1989، الموسوعة، الجزء 29، قاعدة 38، ص 93-92.

تجيز للمرؤوس أن يبيّن عدم مشروعية الأمر إلى رئيس مُصدر الأمر أي رئيس رئيسته المباشر⁽¹⁾.

فالإبلاغ عن عدم المشروعية للجهات النيابية أو الجهات الموكول إليها التحقيق قد يؤدي إلى الإساءة للوظيفة العامة، بل قد يؤدي إلى جلب الفضائح للجهاز الإداري بالدولة، وهو ما يؤدي إلى هدم استقرار هذه المرافق وتعرّض الصالح العام للخطر⁽²⁾.

ومع ذلك يمكن أن يكون استثناء من ذلك الإبلاغ عن الجرائم الجنائية أو التأديبية مقبولاً إذا كان بيد المبلغ أدلة حقيقية ويقينية، أما أن يكون الإبلاغ خالياً من أي أدلة يقينية وإنما يقوم على الشبهات فإن ذلك يعرّض سير المرفق العام لسلبات كثيرة وجسيمة، لعل من أهمها فقد الثقة بين القائمين على المرفق⁽³⁾. ويشترط في تنبيه المرؤوس للرئيس مجموعة من الضوابط ونوجزها فيما يلي:

أ- يجب أن يكون التنبيه مكتوباً: لا يكفي مجرد تنبيه المرؤوس للرئيس بعدم مشروعية الأمر، وإنما لا بد أن يكون هذا التنبيه بدوره مكتوباً، وقد أكد ذلك النص التشريعي، كما حرصت المحكمة الإدارية العليا بدورها على تأكيد هذا الضابط، فالتنبيه الشفهي من المرؤوس للرئيس لا يمنع من المسؤولية التأديبية إذا ترتب على تنفيذ أمر الرئيس مخالفة تأديبية.

ويجب أن يكون التنبيه الكتابي لمُصدر الأمر نفسه، فلا يجوز أن يوجّه المرؤوس للتنبيه إلى رئيس مُصدر الأمر، حتى ولو كان مُصدر الأمر يعلم به. وقد قضت

1- ذهبت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر بتاريخ 1969/4/23 إلى أنه: «إذا كان من واجب الموظف العام أن يتحرّى عن أوجه الفساد في الإدارة إلا أنه ليس له الحق في أن يبلغ الجهات النيابية أو الصحافة لما يتقيد به الإبلاغ بالتزام حدود اللياقة مع الرؤساء».

2- د. عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، إدارياً. تأديبياً. جنائياً. مدنياً، عالم الكتب، د.ت، ص 163.

3- بل إن الوشاية من قبل أحد العاملين بالمرفق دون دليل يشكل مخالفة تأديبية، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: «حق الشكوى والإبلاغ عن الجرائم الجنائية أو التأديبية مكفول لكل مواطن وواجب عليه - مناط ذلك أن يكون الشاكي أو المبلغ على يقين من صحة ما يبلغ عنه ويمكك دليل صحته - إذا ألقى الشاكي أو المبلغ باتهامات في أقوال مرسلة لا دليل على صحتها فهو إما أن يكون حسن النية ولكنه بنى ادعاءاته على الشك والتخمين، وهو ما يمكن وصفه رغم حسن النية بالتهور وفساد التقدير، وإما سيئ النية يريد الكيد للغير والنكاية به والإساءة إليه نتيجة حقد أسود أو حماقة نكراء، وفي كلتا الحالتين يكون قد أساء إلى الأبرياء وشهّر بهم وأحاط سمعتهم بما يشين، مما يشكل مخالفة تأديبية تستوجب الجزاء» الطعن رقم 2173 لسنة 30، جلسة 2/27/1988، الموسوعة، الجزء 29، قاعدة 80، ص 184.

المحكمة الإدارية العليا بأن الإغفاء من المسؤولية في حالة ارتكاب الموظف المخالفة تنفيذاً لأمر رئيسته منوط بأن يكون أمر الرئيس في هذا الشأن مكتوباً، وأن ينبه الموظف المرؤوس رئيسته بالمخالفة كتابةً فإن لم يتحقق ذلك فلا ترفع المسؤولية عن الموظف⁽¹⁾، وبالتالي فإن توجيه التنبيه نحو رئيس مصدر الأمر لا ينتج أثره في امتناع المسؤولية التأديبية، ويمكن أن يقوم اعتراف الرئيس مقام الكتابة في تنبيه المرؤوس؛ بمعنى أنه يمكن أن يكتفي المحقق أو تكتفي المحكمة التأديبية بالتنبيه الشفهي من المرؤوس إذا ما أقره الرئيس صراحة، بإقرار الرئيس لتنبيه المرؤوس برغم عدم كتابته لا يجعل من التنبيه الشفهي للمرؤوس "وحيداً وإنما معززاً بإقرار صاحب الأمر المخالف للقانون والموجه إليه التنبيه"⁽²⁾.

ب - ومع ذلك لا يُشترطُ في التنبيه شكلي كتابي محدد: لم تفرض المحكمة الإدارية العليا على المرؤوس بأن يفرغ اعتراضه على أمر الرئيس الإداري في شكل كتابي معين، فيمكن أن يستخلص هذا الاعتراض من الأوراق والقرائن، بل يمكن أن يكون هذا الاعتراض في صورة قول مؤيد بالأوراق، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في قضية تتلخص وقائعها في أن بنك التنمية والائتمان الزراعي بمحافظة بني سويف المصرية قد قرّر وقف منح القروض الزراعية لوجود مستحقات كثيرة لصالح بنك قرية أطواب مركز الواسطي سبق له منحها لبعض العملاء. ومع ذلك فإن مدير بنك القرية أمر بصرف قرض تئمين عجول لأحد العملاء، وقام الصراف بصرف المبلغ بدون توكيل مع التوقيع بخاتم العميل على استثمارات الصرف، مما أدى إلى إصدار قرار من البنك الرئيسي بوقف الصراف وذلك لصرفه المبلغ دون مراعاة الأصول الواجب مراعاتها وكذلك وقف مدير البنك الفرعي.

وقد دفع الصراف مسؤوليته أمام المجلس الشعبي والذي قرر استمرار صرف مستلزمات الإنتاج الزراعي طالما تم التوقيع على إجراءات القروض بالخاتم الخاص بالعملاء طبقاً لبصمات الأختام المودعة بالبنك.

1- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 589 لسنة 40 ق، جلسة 1994/12/3، حكم سابق الإشارة إليه.
2- د. محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، 2005، ص 119.

وكان الثابت أن المصرف تم بناء على أن مدير بنك القرية قدم للصراف إيصال استلام بقيمة القرض بدلاً من العميل مدعياً بحجة مرض الأخير، وأنه ملازم الفراش، وقد اعترض الصراف شفاهةً إلا أن مدير البنك أصرَّ على موقفه مما حدا بالصراف أن يطلب من المدير التوقيع على إيصال المصرف باعتباره ضامناً، وبتمسك الصراف بالاعتراض الشفهي وطلبه توقيع الرئيس على الإيصال وقيام هذا الطلب مقام الكتابة ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه: «من الأمور المسلم بها في مجال التأديب من أنه لا تثريب على الموظف أن كان معتداً بنفسه واثقاً من سلامة نظره أن يبدي ما يعنُّ له من ملاحظات تتعلق بالعمل أمام رئيسه على أن يظل ملتزماً بما تقتضيه علاقته برئيسه من التزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك الذي يستلزمه واجب الطاعة للرؤساء واحترامهم، ومن ثم فإنه ولئن كانت طاعة الرؤساء لا تعفي العامل من المسؤولية عما نسب إليه من مخالفات بناء على أوامر الرؤساء، ما لم يثبت أن العامل قد اعترض كتابةً على تلك التعليمات، إلا أن هذا الاعتراض المكتوب لا يشترط فيه شكل معين وإنما يكفي أن تشير إليه الأوراق والقرائن، بحيث إذا كانت الأوراق تقطع بأن العامل قد اعترض على تعليمات الرئيس المخالفة، إلا أن الرئيس تمسك بوجهة نظره بأن وقع في مثل الحالة المماثلة على إيصال المصرف بجانب بصمة خاتم العميل، فإنه لا يكون هناك ما يلزم العامل في مثل هذه الحالة أن يعد مذكرة تتضمن وجهة نظره ثم يثبت رئيسه وجهة نظره بحسبان ذلك إغراقاً في أمور شكلية لا مبرر لها ولا تستلزمه ظروف الحال، ويمثل خروجاً على واجب التوقيع للرؤساء والمساس بهيبتهم»⁽¹⁾.

ج - مدى جواز الاعتداد بالتنبيه الشفوي لمنع المسؤولية التأديبية: لا شك أنه مع صراحة النص فإنه لا يمكن الارتكاز على التنبيه الشفهي لمنع المسؤولية التأديبية، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في قضائها السابق.

ولكن يجب أن نثير التساؤل التالي: هل التنبيه الكتابي يعتبر أداة إثبات لنفي المسؤولية التأديبية. لا شك أن الإجابة ستكون بالإيجاب. لأن المشرع ينفي

1- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1052 لسنة 36 ق، جلسة 26/3/1996، الموسوعة، الجزء 51، القاعدة 197، ص 592-593.

المسؤولية التأديبية عن المرؤوس في حالة وجود التنبيه الكتابي وينقلها إلى الرئيس؛ وبالتالي فإنه كان يستحب أن يترك إثبات الأمر الكتابي للقواعد العامة في الإثبات لاسيما إذا ما علمنا أن العلاقة بين الرئيس والمرؤوس لا تسمح بأن يوجه المرؤوس لرئيسه تنبيهاً كتابياً رغم ضرورته لدفع المسؤولية عنه، ومن ثم؛ فإنه يعد هذا الشرط - في تقديرنا - من قبيل التشدد التشريعي، الأمر الذي يقتضي تدخلاً تشريعياً لرد هذا الأمر إلى القواعد العامة في الإثبات، أو بأن يقدم التنبيه إلى رئيس مصدر الأمر كما هو الشأن في القانون الألماني، أو ترك المسألة لتقدير القاضي كما هو الحال في القانون الفرنسي والقانون الكويتي.

وفي هذا الصدد لا يمكن أن نهمل دور المحكمة الإدارية العليا في تخفيفها من وطأة وصعوبة هذا الشرط عن طريق إيجادها وقبولها لبعض الاستثناءات أو الملطفات له، وهو ما سنتناوله في السطور التالية.

د - يجب أن يكون التنبيه قبل تنفيذ الأمر وليس بعده: لا يكفي وقوع التنبيه الكتابي من المرؤوس لكي تمتنع مسؤوليته عن المخالفة التأديبية الناتجة عن تنفيذ أمر الرئيس، وإنما لا بد من وقوع التنبيه في تاريخ سابق على تنفيذ الأمر، وقد خلا النص من تحديد فارقٍ زمني بين التنبيه وبين تنفيذ الأمر. وهذا السكوت يعني أن من حق المرؤوس أن ينبه الرئيس في أي وقت طالما أن هذا التنبيه قبل تنفيذ الأمر الصادر منه. ولكن؛ ماذا لو أن المرؤوس قام بتنبيه الرئيس في نفس الوقت الذي قام فيه بتنفيذ الأمر؟ لا شك في أنه لن يستفيد من المانع من المسؤولية، لأن النص تطلب في نفس الوقت إصراراً من الرئيس على تنفيذ الأمر، وهو ما يعني أنه على المرؤوس أن ينتظر رد الرئيس على التنبيه وإجابته إما بوقف تنفيذ الأمر أو الإصرار على تنفيذه. فإذا قام العامل بتنفيذ هذا الأمر بمجرد التنبيه ودون انتظار إجابة الرئيس فلا تمتنع مسؤوليته ولا يلومن إلا نفسه.

هـ - مناقشة المرؤوس الرئيس في مشروعية الأمر لا تقوم مقام التنبيه الكتابي: إن واجب الطاعة المفروض على المرؤوس تجاه رئيسه لا يعني أن يكون مجرد ظل للرئيس الإداري. فمن حق المرؤوس أن يناقش الرئيس وأن يبدي له

النصيحة والمشورة في جميع الأحوال، فما بالنّا إذا كان هذا الأمر ينطوي على مخالفة تأديبية⁽¹⁾. وعندئذ يملك المرؤوس مناقشة الرئيس ولكن ضمن الضوابط التي لا تخل بالعلاقة القانونية والوظيفية التي تكون بين الرئيس والمرؤوس، فإذا تجاوز هذا النقاش وخرج إلى نطاق التنفيذ فلا يكون على المرؤوس إلا الطاعة. وقد صدر عن محكمة القضاء الإداري حكمٌ يُعد من أحكام المبادئ في هذا الصدد، حيث يكرّس هذا الحكم توازناً بين الحق في مناقشة أمر الرئيس وبين أعمال واجب الطاعة، فإذا كان مسلماً به أن يناقش المرؤوس رئيسته فإن المسألة محل المناقشة إذا ما انتقلت إلى نطاق التنفيذ فإن الطاعة هنا تكون واجبة⁽²⁾.

وقد تبنت المحكمة الإدارية العليا هذا المبدأ عندما أكدت صراحة أن الحق في إبداء الرأي هو من الحقوق الطبيعية للأفراد بصفة مطلقة وعامة، سواء أكانوا موظفين أم غير موظفين، إلا أن لهذا الحق حدوداً يقف عندها ولا يتعداها ومن تلك الحدود يظهر جلياً حق الطاعة للرؤساء على مرؤوسيهم ووجوب احترامهم بالقدر الذي يجب أن يسود بين الرئيس والمرؤوس⁽³⁾.

ومن ثم؛ فإذا كانت القوانين وأحكام القضاء تكفل للموظف العام الحق في مناقشة رئيسته وإبداء الرأي فيما يصدر عنه من أوامر، إلا أنه لا يجب أن يفهم من ذلك أن هذه المناقشة أو هذه الآراء تقوم مقام التنبيه الكتابي الذي يجب أن يقوم به المرؤوس. فلا يُعتدّ بهذه المناقشة أو هذه الآراء لامتناع مسؤولية المرؤوس، اللهم إلا إذا أقر الرئيس بذلك، لأن النص صريح باشتراطه تنبيهاً كتابياً من المرؤوس للرئيس ولا يعتد بمناقشة هذا الأخير.

1- تنص بعض القوانين كالقانون الأمني على التزام العامل بتقديم النصيحة لرئيسه، راجع: د. عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص 210.

2- حيث قضت محكمة القضاء الإداري بأنه: «لا تثريب على الموظف إن كان معتزاً بنفسه واثقاً من سلامة نظره شجاعاً في إبداء رأيه صريحاً في ذلك، لا يداور ولا يراعي، ما دام لم يجانب ما تقتضيه وظيفته من السلوك، إذ الصراحة في إبداء الرأي بما فيه وجه المصلحة العامة مطلوبة، حتى لا تضيق تلك المصلحة في تلافيف المصانعة والرياء وتتلاشى بعوامل الجبن والاستخفاء، كما لا يضير الموظف أن تكون له وجهة نظر معينة في المسألة يدافع عنها ويجتهد في إقناع رئيسه للأخذ بها، ما دام يفعل ذلك بحسن نية في سبيل المصلحة العامة، ولا جناح عليه أن يختلف مع رئيسه في وجهات النظر، إذ الحقيقة دائمة وليدة اختلاف الرأي لا يجلبها إلا قرع الحجة بالحجة ومناقشة البرهان بالبرهان، وإنما ليس له أن يخالف ما استقر عليه رأي الرئيس نهائياً أو يقيم العراقيل في سبيل تنفيذه، إذ أصبحت الطاعة واجبة بعد أن خرجت المسألة عن البحث إلى دور التنفيذ، 21/6/1950، س 4، ص 916.

3- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 533 لسنة 34 ق، جلسة 1997/12/7، الموسوعة، الجزء 29، قاعدة 83، ص 188.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "إعفاء المرؤوس من المسؤولية التأديبية مرهون بصدور أمر كتابي من الرئيس للمرؤوس، وقام العامل بتنبية رئيسه كتابة إلى مخالفة هذا الأمر للقانون"⁽¹⁾.

3 - إصرار الرئيس على تنفيذ الأمر كتابة:

لا يكفي صدور أمر كتابي من الرئيس للمرؤوس بتنفيذ أمر معين وأن يقابل هذا الأمر تنبيهاً كتابياً من المرؤوس للرئيس، بل يجب أن يرد الرئيس على المرؤوس بإصراره في تنفيذ الأمر الصادر منه للمرؤوس. ويشترط في هذا الإصرار أن يكون كتابياً فلا يقوم الإصرار الشفهي مقام الكتابة ما لم يعترف صراحةً بإصراره على تنفيذ الأمر، فيتحمل هو المسؤولية وليس المرؤوس برغم عدم كتابة الإصرار على تنفيذ الأمر⁽²⁾.

والحكمة من هذا الإصرار الكتابي هو إتاحة الفرصة أمام الرئيس للتفكير بروية في الأمر مرة أخيرة وذلك بناء على المعلومات والملاحظات التي أبدتها المرؤوس له⁽³⁾. فإذا ما أصر على تنفيذ الأمر فلا يلوم من إلا نفسه.

1- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 3291 لسنة 41 ق. عليا، جلسة 4/5/1996، الموسوعة، الجزء 42، قاعدة 160، ص 507؛

والطعن رقم 2765 لسنة 40 ق. عليا، جلسة 5/8/1997، الموسوعة، الجزء 42، القاعدة رقم 161، ص 509.

2- لا شك أن تطلب الكتابة في إصرار الرئيس الإداري لتنفيذ الأمر كشرط للإعفاء من المسؤولية التأديبية يعد من الناحية الواقعية - لاسيما في الدول التي تقدس الوظيفة العامة - حماية كبيرة للرئيس - الطرف القوي - في مواجهة المرؤوس - الطرف الضعيف. فلا يمكن إنكار النفوذ الذي يتمتع به الرؤساء في مواجهة مرؤوسيه على النحو الذي يحول كثيراً دون الحصول على الشكل الكتابي لإصرار الرئيس لتنفيذ أوامره. ونتيجة لذلك اقترح البعض حلاً متمثلاً في عدم تنفيذ المرؤوس للأمر إلا بعد ثلاثة أيام من تنبيه المرؤوس بحيث يكون للرئيس خلال هذه المدة سحب الأمر الذي أصدره، فإن لم يتم سحب الأمر خلال هذه المدة تكون هناك قرينة على إصرار الرئيس على تنفيذ الأمر. د. محمد محمود علي الشحات، واجب الطاعة الرئاسية في الوظائف المدنية والعسكرية والشرطية، 1996، ص 131. ولا شك أن هذا الاقتراح يحقق ويحفظ العلاقة بين الرئيس والمرؤوس، لأن الأمر برمته سيكون بيد الرئيس، فله أن يسحب أمره أولاً فإذا لم يسحبه خلال المدة المحددة فإنه يكون مصراً على تنفيذ هذا الأمر. ولكن الخشية من هذا الاقتراح هي أن الرئيس الإداري يمكنه أن يتعلم بعدم تنبيه المرؤوس لظروف خارجية كالمرض أو السفر، وهنا قد لا يسعفنا هذا الحل لاسيما وأن تنفيذ العمل ضرورة لحسن سير المرفق العام. ولذلك فإن القانون كفل للموظف العام «المرؤوس» الحق في مخاطبة السلطات العامة بما يتفق مع الصالح العام، وقد حرص القضاء الإداري على حماية المرؤوس تجاه رئيسه لاسيما عند تنفيذ أمر الرئيس غير المشروع من خلال التيسير في وسائل الإثبات إذا كان هناك ما يحول حدوثه فعلاً، وسوف نعود لهذه النقطة عند الحديث عن إثبات إصرار الرئيس الإداري على تنفيذ أمره رغم تنبيهه كتابة.

3- د. حسن عواضة، السلطة الرئاسية، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، 1975، ص 124 وما بعدها.

وإعمالاً لأهمية الإصرار الكتابي قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: «... يتعين على المرؤوس عندما يملى عليه أمر مخالف للقانون أو للصالح العام من رئاسته أن يعترض على ذلك بصورة موضوعية دون تجريح أو إهانة وعلى المرؤوس أن ينفذ الأمر المعارض عليه ما دام قد اعترض كتابة فأجبره رئيسه على تنفيذه رغم ذلك كتابة»⁽¹⁾. كما قضت بأنه على الرئيس الإداري أن يصدر لمرؤوسيه أوامر مكتوبة تنطوي على «إصراره على تنفيذ أوامره المخالفة للقانون التي اعترضوا على تنفيذها كتابة حتى يعفو من الجزاءات التأديبية عن تنفيذ تلك الأوامر المخالفة للقانون»⁽²⁾.

ثانياً – نطاق امتناع المسؤولية بناءً على أمر الرئيس الإداري:

«عدم السريان على المسؤولية الجنائية»: إذا توافرت الشروط سالفة الذكر فإن نطاق هذا المانع يقتصر على امتناع المسؤولية التأديبية دون غيرها، فلا يمتد إلى الإعفاء لا من المسؤولية المدنية ولا من المسؤولية الجنائية. ويعني هنا المسؤولية الجنائية باعتبار أن المسؤولية التأديبية تشترك مع المسؤولية الجنائية في كثير من الأمور.

ومن ثم إذا ما ترتب على أمر الرئيس وقوع مخالفة تأديبية وتوافرت الشروط السابقة تمتنع مسؤوليته تأديبياً ويكون المسؤول عن المخالفة التأديبية هو الرئيس مصدر الأمر. أما إذا ما ترتب على تنفيذ الأمر ارتكاب جريمة جنائية فلا يعفى المرؤوس من المسؤولية الجنائية حتى ولو توافرت شروط الإعفاء من المسؤولية التأديبية، فالإعفاء لا يمتد إلى المسؤولية الجنائية. وفي هذا الشأن استقر الفقه⁽³⁾، والقضاء على هذا المبدأ.

فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: «ومن حيث إن الأوراق قد خلت مما يفيد وجود أمر مكتوب صادر من رئيس الطاعن بارتكاب تلك المخالفات، ولا وجود تنبيه

1- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 52 لسنة 32 ق، جلسة 1989/1/7، الموسوعة، الجزء 29، قاعدة 88، ص 204.
2- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1187 لسنة 32 ق، جلسة 1989/4/22، الموسوعة، الجزء 29، قاعدة 68، ص 158.
3- د. محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، 1973، ص 98 وما بعدها؛ د. عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص 262 وما بعدها؛ د. طارق حسنين الزيات: حرية الرأي لدى الموظف العام، الطبعة الثانية، 1998، 256 وما بعدها؛ وفي الفقه الجنائي د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، 1985، ص 226 وما بعدها.

كتابة صادر من الطاعن لرئيسه، بل إن هذه المخالفات تشكل في ذاتها جرائم جنائية لا يقبل فيها القول بارتكابها تنفيذاً لأمر الرئيس، ومن ثم يكون ما يتمسك به الطاعن في هذا الشأن غير قائم على أساس صحيح قانوناً مستوجباً طرحه⁽¹⁾.

ومن ثم فإن طاعة المرؤوس للرئيس لا يجب أن تصل في جميع الأحوال إلى ارتكاب جريمة جنائية، حتى ولو كان هناك تنبيه كتابي وإصرار كتابي، لأن طاعة الرئيس لا تصل إلى حد ارتكاب جريمة جنائية.

وفي هذا الصدد قضت المحكمة العليا الليبية بأنه: «لا يقبل من الطاعن درء المسؤولية أن يدفع بأن الجريمة قد ارتكبت تنفيذاً لأمر رئيسه، إذ ليس للمرؤوس أن يطيع رئيسه في أمر معاقب عليه قانوناً، لأن طاعة الرؤساء لا ينبغي أن تمتد بأية حال إلى الجرائم. وهو ما أقرته نصوص قانون العقوبات العسكرية. وإن ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 69 من قانون العقوبات من أنه لا عقاب على من ينفذ أمراً غير مشروع إذا منعه القوانين منعاً باتاً من الجدل في مشروعيتها، مشروط حسب نص المادة المشار إليها بأن يكون هناك قانون يمنع منعاً باتاً من الجدل في مشروعية الأمر الذي صدر من الرئيس إلى مرؤوسه، وليس في قانون الخدمة في القوات المسلحة رقم 40 لسنة 1974 أو قانون العقوبات العسكرية رقم 37-1974 أي نص يمنع من الجدل في الأوامر التي تصدر من الرؤساء إلى مرؤوسيهما إذا كانت هذه الأوامر غير مشروعة»⁽²⁾.

أمر الرئيس والمسؤولية الجنائية: من المسلم به كما أوضحنا فيما سبق أن أمر الرئيس لا يعفي من المسؤولية الجنائية، إذا ما ترتب على تنفيذ هذا الأمر جريمة جنائية حتى ولو توافرت جميع شروط امتناع المسؤولية التأديبية. ومع ذلك فإن قانون العقوبات ينظم استثناءً من هذا المبدأ، وهذا الاستثناء لا يُعد مانعاً من المسؤولية فقط وإنما يبيح عمل الموظف، حتى ولو ترتب على تنفيذه جريمة جنائية،

1- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 589 لسنة 40 ق، جلسة 1994/12/3، حكم سابق الإشارة إليه.
2- المحكمة العليا الليبية- النقض الجنائي، الطعن رقم 220 لسنة 24 قضائية بتاريخ 1978/4/25، منشور في شبكة قوانين الشرق East laws.

وهو سبب من أسباب الإباحة العامة، أي الذي يشمل جميع الجرائم⁽¹⁾.

وقد نظمت المادة 63 من قانون العقوبات أمر الرئيس أو طاعة الرئيس كسبب من أسباب الإباحة وذلك بنصها كما يلي: "لا جريمة إذا وقع الفعل من موظف عام في الأحوال الآتية:

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

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

وعلى كل حال، يجب على الموظف أن يثبت أنه لم يرتكب الفعل إلا بعد التثبت والتحري، وأنه كان يعتقد مشروعيته واعتقاده كان مبنياً على أسباب معقولة".

ويرى الفقه الجنائي-أن المادة 63 من قانون العقوبات تضمنت فرضين: الفرض الأول وهو أن يأتي الموظف العام عملاً قانونياً إما لأن أمر الرئيس لا يتعارض مع القانون، أو أنه قام بالعمل تطبيقاً للقانون، وهنا لا تثور مشكلة لأنه لا جريمة أصلاً، ومن أمثلة ذلك الموظف الذي يقوم بتنفيذ حكم الإعدام، ورجل الضبط القضائي الذي يقوم بالقبض في الأحوال التي يجيزها القانون بناءً على أمر من سلطة التحقيق، أو نتيجة لوجود الشخص في حالة تلبس. ومثل هذا الفرض لا يثير مشكله لأن كلاً من عمل المروءوس وأمر الرئيس متفقان مع القانون⁽²⁾.

أما الفرض الثاني، وهو أن يأتي الموظف العام عملاً غير قانوني وذلك إما تنفيذاً لأمر غير قانوني أصدره إليه الرئيس، وكان يفترض عدم إطاعته إلا أنه

1- يعالج الفقه الجنائي أمر الرئيس كسبب إباحة من المسؤولية الجنائية تحت عنوان «استعمال السلطة»، د. محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات، القسم العام، الطبعة العاشرة، دار النهضة العربية، 1983، ص 198 وما بعدها؛ د. محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص 226 وما بعدها، أو تحت عنوان «أداء الواجب»، د. مأمون سلامة، جرائم الموظفين ضد الإدارة العامة في ضوء المنهج الغائي، مجلة القانون والاقتصاد، العدد الأول، السنة التاسعة والثلاثون، مارس 1969، ص 129 - 204، ص 207 وما بعدها؛ د. عوض محمد، قانون العقوبات، القسم العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2000، ص 109 وما بعدها.

2- ويقابل نص المادة 63 من قانون العقوبات المصري المادة 55 من قانون العقوبات الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة، والمادة 48 من قانون العقوبات القطري.

اعتقد أن طاعته واجبة⁽¹⁾، وإما لأنه تجاوز اختصاصاته وأتى أمراً يخرج عن قواعد الاختصاص وترتب عليه جريمة جنائية. وهذا الفرض هو الذي قصده المشرع من وراء حكم المادة 63 من قانون العقوبات، وهنا كي يستفيد الموظف العام من سبب الإباحة الوارد بالنص سالف الذكر لا بد من توافر شرطين وفقاً للمادة 63 وهما:

الشرط الأول- توافر حسن نية الموظف العام:

ويعني ذلك أن يكون الموظف العام قد قام بالفعل وهو يعتقد أنه مشروع ويتفق مع القانون، أي أنه يجهل ما ينطوي عليه الفعل من مخالفة للقانون؛ بمعنى آخر أن الموظف العام وهو يقوم بالفعل يبدو أن تصرفه يقترب من حكم القانون. وهذه الضوابط هي شخصية تختلف من قضية لأخرى ومن موظف عام لآخر⁽²⁾. وتقدير مسألة حسن النية ترجع لقاضي الموضوع، ولا شك أنها تختلف من قضية لأخرى، ومن موظف لموظف آخر، بل وباختلاف الدرجة الوظيفية لكل موظف. أما إذا كان الموظف العام يعلم ما ينطوي عليه فعله فإنه يكون سيء النية ويُسأل عن أفعاله مع من أصدر له الأمر. وفي هذا الشأن قضت محكمة النقض بأن قيام كاتب بالمحافظة بتزوير جدول الانتخابات حقت عليه المسؤولية، ولو تذرع بأن ما فعله كان بأمر من رئيسه الذي تجب عليه إطاعته لأن طاعة الرؤساء لا ينبغي أن تمتد إلى ارتكاب الجرائم⁽³⁾.

1- ويضرب الفقه للتدليل على الاعتقاد بوجود الطاعة بالقضية الشهيرة التي وقعت في مدينة برلين وتتلخص وقائعها، في أن شخصاً ارتدى زي رتبة رائد في الجيش، وتقابل مع بعض الجنود فاستوقفهم وأمرهم باتباعه وذهب بهم إلى مبنى بلدية Koepenik وأمرهم بمعاونته في إفراغ ما تحويه خزانة البلدية من نقود مبرراً أمره بأنه صدر أمر بالاستيلاء على هذه الخزينة فأطاعه الجنود واستولى هذا الشخص على النقود. مشار إليه لدى د. رمسيس بهنام، النظرية العامة للقانون الجنائي، 1968. أما إذا كان الاعتقاد مبنياً على أسباب غير معقولة يسأل الموظف العام مع من أصدر له الأمر، ومن ذلك قيام الموظف العام بإطلاق الرصاص على المارة بناء على أمر رئيسه الذي يوجد في حالة سكر.

2- د. علي راشد، القانون الجنائي: المدخل وأصول النظرية العامة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، 1974، ص 517.

3- نقض جنائي 31/4/1929، مجموعة القواعد القانونية ج 1 رقم 141 ص 157، مشار إليه لدى: د. عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص 272.

الشرط الثاني - التثبيت والتحري عن مشروعية الفعل:

ويعني هذا الشرط أن الموظف العام لم يقدم على التصرف إلا بعد أن تثبتت وتحري أن هذا التصرف لا ينطوي على جريمة جنائية أو أن هذا التصرف مشروع⁽¹⁾. والضابط هنا شخصي يختلف من وظيفة لأخرى، ويختلف من موظف لآخر ومن درجة وظيفية لأخرى. فالذي يشغل وظيفة مدنية غير الذي يشغل وظيفة عسكرية. ففرصة المرؤوس في الوظائف العسكرية أقل في التثبيت والتحري عن فرصة المرؤوس في الوظائف المدنية. والذي يشغل الوظيفة حديثاً غير الشخص الذي يشغل نفس الوظيفة منذ فترة زمنية بعيدة.

ولا بد من توافر الشرطين معاً، فإذا توافر حسن النية ولم يتوافر التثبيت والتحري لا تنتفي الجريمة، بل قد لا تكون هناك حاجة للتثبيت والتحري، وبالتالي يسأل الموظف العام عن الجريمة رغم حسن نيته، ومن أمثلة ذلك قيام المرؤوس بإطلاق النار على المتظاهرين استناداً إلى أمر رئيسه.

ويرى الفقه أن المشرع أراد بهذين الشرطين أن يثبت أن الموظف العام "رغم تجاوزه فإن مسلكه لا ينطوي على العمد (الذي ينفيه حسن النية)، ولا على الخطأ (الذي تنفيه الحيطة المؤسسة على التثبيت والتحري)؛ فهو من ثم غير مسؤول عن أي جريمة لا عمدية ولا غير عمدية تطبيقاً للقواعد العامة"⁽²⁾.

ثالثاً - إثبات أمر الرئيس كمانع من المسؤولية التأديبية: لا تتور مشكلة عندما يكون هناك أمر رئاسي مكتوب، ثم أعقبه تنبيه مكتوب، ثم أصر الرئيس الإداري على تنفيذ الأمر كتابةً رغم تنبيه المرؤوس، فهنا ستكون شروط المادة 78/2 سألقة الذكر متوافرة. ولكن ماذا لو أن تنبيه المرؤوس وإصرار الرئيس غير متوافرين؟ أو توافر أحدهما دون الآخر؟ فهل معنى ذلك تحمل المرؤوس للمسؤولية التأديبية رغم أن تنفيذ الأمر راجع إلى تصميم الرئيس؟ خلت المادة 78/2 من قانون العاملين

1 - وقد قضت محكمة النقض بأنه: «لما كان من المقرر أن طاعة المرؤوس لا تمتد بأي حال إلى ارتكاب الجرائم، وأنه ليس على المرؤوس أن يطيع الأمر الصادر له من رئيسه بارتكاب فعل يعلم أن القانون يعاقب عليه، فإن الحكم المطعون فيه إذا طرح دفاع الطاعن المؤسس على أن إحرازه السلاح الناري كان صدوعاً لأمر رئيسه يكون بريئاً من قالة الخطأ في تطبيق القانون، نقض جنائي 12/11/1972، س 23، ص 1222، مشار إليه لدى: د. عاصم أحمد عجيبة، المرجع السابق، ص 274.

2 - د. علي راشد، المرجع السابق، 518.

سألقة الذكر والقوانين موضوع الدراسة من أي استثناء أو من أي معالجة لما يمكن أن يقوم مقام تنبيه المرؤوس وإصرار الرئيس في حالة عدم وجودهما أو عدم وجود أحدهما، وهنا إذا تقدم الرئيس الإداري باعترافه بأن تنفيذ الأمر كان بناءً على إصراره وأن الموظف قام بتنبيهه فلا تكون ثمة مشكلة، أما إذا لم يكن هناك إصرار كتابي أو لم يكن هناك تنبيه كتابي أو لم يكن كلاهما موجوداً ولم يكن هناك اعتراف من الرئيس فإن القضاء الإداري بما له من دور إنشائي قد أوجد استثناءات ثلاثة بعضها يستند إلى أعمال القواعد العامة، والبعض الآخر يرجع إلى طبيعة المنازعات الإدارية، وفيما يلي بيان هذه الاستثناءات الثلاثة:

1 - حالات الضرورة العاجلة:

جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن إعفاء الموظف العام من الصيغة الكتابية لأمر الرئيس الإداري، لا يكون مقبولاً إلا إذا كانت هناك ضرورة عاجلة حالت دون تحقيقه، كفيضان أو حرب أو حريق خطير.

والتطبيقات القضائية في هذا الشأن كثيرة، فمن أحكامها الواضحة في ذلك ما قضت به من أنه: «ومن حيث إنه في مجال الواقعة محل المخالفة التي نسبتها النيابة الإدارية إلى الطاعن في تقرير الاتهام، فإنه وإن لم يثبت أن الطاعن قد أصدر أمراً مكتوباً إلى مرؤوسيه بالمخالفة للقانون، ولم يثبت بالتالي أن هذا المرؤوس قد نبهه رئيسه الطاعن كتابة إلى المخالفة فأصر على أن ينفذ أمره المخالف للقانون إذ أن الثابت في الأوراق أن الطبيب... قد ادعى في أقواله أن مدير المستشفى (الطاعن) قد طلب إليه (هاتفياً) عدم قيد بيانات المريض في سجلات الاستقبال، والأصل أن الدليل الكامل الذي يعتد به قانوناً في هذه الحالة طبقاً لصريح نص المادة (78) من نظام العاملين المدنيين سالف الذكر أن يكون الأمر المخالف للقانون الصادر من الرئيس مكتوباً، وأن يعترف هذا الرئيس بإصداره ما لم يثبت وجود ظروف قاهرة، تحول دون ذلك كظروف مواجهة خطر داهم كفيضان أو كحرب أو حريق خطير»⁽¹⁾.

1- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 3533 لسنة 32 ق، جلسة 1989/4/22، الموسوعة، الجزء 29، قاعدة رقم 39، ص 94؛ وحكمها في الطعن رقم 2989، 3048 لسنة 39 ق، جلسة 1996/3/23، حكم سالف الذكر.

2 - الإكراه الأدبي والمعنوي:

يُعد إقرار المحكمة الإدارية العليا للإكراه الأدبي أو المعنوي كاستثناء على ضرورة توافر الشكل الكتابي لتنفيذ أمر الرئيس بمثابة ملطف من هذا الشرط، لأن تطلب شرط الكتابة للإعفاء من المسؤولية التأديبية قد يصعب تحقيقه لبعض الموظفين، كما يصعب تحقيقه لبعض الوظائف. فإذا كان ممكناً توافره في الوظائف المدنية، قد يكون من الصعب تحقيقه في بعض الوظائف العسكرية التي تقتضي شبه إطاعة مطلقة، وإذا كان ممكناً بالنسبة لقدامى الموظفين بما لهم من خبرة في كيفية التعامل مع رؤسائهم، فقد يصعب تحقيقه للمحدثين من الموظفين العموميين الذين يفتقدون هذه الخبرة.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: «ومن حيث إنه عن مناط إعفاء العامل من المسؤولية استناداً لأمر رئيسه، فإن ذلك لا يتحقق إلا إذا أثبت العامل أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب صادر إليه من رئيسه على الرغم من تنبيه العامل رئيسه كتابة، ومن ثم فإنه إذا ارتكب العامل مخالفة تنفيذياً لأمر صدر إليه من رئيسه يعفى من الجزاء إذا توافر شرطان، الأول أن يكون الأمر الصادر إليه من رئيسه مكتوباً، والشرط الثاني يقوم العامل بتنبيه رئيسه إلى المخالفة، ويعفى العامل من المسؤولية إذا ثبت أن ثمة إكراهاً أدبياً أو معنوياً شاب إرادته وأفقدته حرية، سواء في طلب كتابة الأمر إليه، أو في تنبيه رئيسه إلى المخالفة، ففي هذه الحالة يكون العامل فاقداً لحرية الإرادة في التصرف»⁽¹⁾.

وإذا كانت المحكمة الإدارية العليا تقر بفكرة الإكراه الأدبي أو المعنوي كملطف لشرط الكتابة لأمر الرئيس وتنبيه المرؤوس، فإنها لم تطلق هذا الضابط أو هذا الاستثناء، لأنه بخلاف ضابط الضرورة العاجلة، فإن هذا الضابط يختلف من موظف لموظف آخر، كما أنه يختلف باختلاف نوع ودرجة السلطات التي يتمتع بها الرئيس تجاه مرؤوسيه. وعندئذ قد ترى المحكمة الإدارية العليا أن الإكراه الأدبي أو

1- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1525 لسنة 36 ق، جلسة 11/11/1995، الموسوعة، الجزء 42، القاعدة رقم 155، ص 494.

المعنوي لم يكن تاماً أو كاملاً، وبالتالي فهو لا ينفى الإثبات بالكتابة، وبالتالي لا ينفى المسؤولية التأديبية، وإنما يمكن أن يكون عاملاً مخففاً للمسؤولية التأديبية. وفي ذلك قضت بأنه: ”...على أنه قد تحيط بالمرؤوس ظروف قد لا تصل في مداها إلى مرتبة الإكراه الذي يبرر عدم طلب كتابة الأمر أو التنبيه إلى المخالفة، ولكن تمثل هذه الظروف قيوداً على حرية المرؤوس وتشكل صعوبة تدفعه إلى التسليم بالأمر الواقع بالامتثال لتنفيذ الأمر المخالف، ولا شك أنه يتعين أن يكون لمثل هذه الظروف أثرها الذي يشفع في تخفيف الجزاء وإلا كان الجزاء مشوباً بالغلو“⁽¹⁾.

3 - الاستغناء عن تنبيه المرؤوس عند عدم وضوح المخالفة:

ذهبت المحكمة الإدارية العليا في حكم يتعلق بالعاملين بالقطاع العام، إلى أنه يمكن الاكتفاء بأمر الرئيس الكتابي دون حاجة إلى وجود تنبيه المرؤوس للإعفاء من المسؤولية، لاسيما إذا لم يكن وجه المخالفة واضحاً⁽²⁾. وهذا القضاء يتسم بأهمية كبيرة خاصة بعد تحوّل المحكمة الإدارية العليا واعتبار حدّثة العهد بالوظيفة العامة من موانع المسؤولية التأديبية، حيث يصعب على الموظف العام أن يكتشف عدم مشروعية الأمر الرئاسي.

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: «... ولما كانت المادة 80 من قانون نظام العاملين بالقطاع العام الصادر بالقانون رقم 48 لسنة 1978 ينص على أنه: «... ويعفى العامل من الجزاء إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من رئيسه، على الرغم من تنبيهه كتابةً إلى المخالفة وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده»، ومن ثم يعفى الطاعن من المخالفة المنسوبة إليه والتي أدانها عنها الحكم المطعون فيه، حيث إنه وقعت بناءً على أمر كتابي صادر إليه من رئيسه، وتجدر الإشارة إلى أن هذا الأمر وإن كان قد صدر كما سبق بيانه إلى المهندس (...) وهو رئيس المكتب الفني بشركة المقاولون العرب

1 - المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 2989، 3048 لسنة 39 ق، جلسة 1996/3/23، مشار إليه لدى د. محمد فؤاد عبدالباسط، المرجع السابق، هامش ص 126.

2 - د. محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 128.

والمختص بإعداد المستخلصات وحصر الكميات، فإن الثابت من الأوراق يتبين أن الطاعن وهو المدير التنفيذي للمشروع منوط به طبقاً لتعليمات الشركة التابع لها التوقيع على هذه المستخلصات أيضاً.

«ومن حيث إنه لا يغير مما تقدم أن الطاعن لم ينبئ رئيسه كتابةً إلى وجه المخالفة حسبما تنص على ذلك المادة (80) من قانون نظام العاملين بالقطاع العام المشار إليها، وذلك أن الثابت من الأوراق والتحقيقات أنه كانت هناك اتصالات بين المسؤولين بالشركتين على رد المبلغ السابق خصمه من مستحقات شركة المقاولون العرب في المستخلص رقم (35)، ولم يكن وجه المخالفة واضحاً على النحو الذي انتهى إليه الحكم المطعون فيه، بل سارت الإجراءات والاتصالات بين المسؤولين في الشركتين على أساس أن شركة المقاولون العرب لم تتسلم كمية الطوب المخصص عنها بمبلغ الـ 557700 ج مقابلها، وهو أمر كان يدق ويصعب تحديده على أنه يتضمن مخالفة بالنسبة للطاعن، وبالتالي فلا يمكن القول بإلزامه بتنبيهه رئيسه كتابةً إلى أن هناك في أمر هذا الرئيس مخالفة، ويتعين والحال كذلك إعفاء الطاعن من المسؤولية عن المخالفة التي أدانها عنها الحكم المطعون فيه والقضاء بالتالي ببراءته مما نسب إليه»⁽¹⁾.

1- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 668 لسنة 35 ق، جلسة 10/5/1994، الموسوعة، الجزء 50، قاعدة رقم 24، ص 88-89.

الخاتمة

أظهرت لنا تلك الدراسة تباين موقف التشريعات المقارنة بخصوص مسؤولية الموظف العام عن تنفيذ الأوامر الرئاسية غير المشروعة؛ حيث انقسمت إلى اتجاهين: الأول، تبنى اتجاهاً أكثر تشدداً بشأن تحديد الشروط التي تحول دون مسؤولية المرؤوس كما هو الحال في التشريع الألماني، والمصري، والإماراتي، والسعودي، والقطري والبحريني. والثاني، اتسم بنوع من المرونة بصدد التخفيف من شروط امتناع مسؤولية المرؤوس عن تنفيذ الأوامر الرئاسية غير المشروعة كما هو الحال في التشريع الفرنسي والكويتي.

وقد أخذنا على الاتجاه الأول أنه مال نحو حماية الرئيس الإداري الذي يعد الطرف الأقوى في العلاقة الرئاسية، على حساب المرؤوس الطرف الضعيف في هذه العلاقة، وبالتالي فإنه تجاهل أو أغفل وهو بصدد تنظيم هذه المسؤولية عدداً من الاعتبارات الجوهرية التي قد تُعد مانعاً من المسؤولية، أو على الأقل قد تساهم في التخفيف من المسؤولية، وذلك على خلاف الاتجاه التشريعي الثاني الذي تبنى ضمناً هذه الاعتبارات أو أنه ترك للقضاء مجالاً تقديرياً، ومن أهمها: حداثة المرؤوس في الوظيفة العامة، وكثرة الأعباء الوظيفية، وحسن النية.

ثم رأينا كيف أن القضاء الإداري - بسبب طبيعته الإنشائية - قد حدّد مجموعة من المبادئ والضوابط التي تدور حول مسؤولية المرؤوس عن تنفيذ الأوامر الرئاسية غير المشروعة، موازناً في ذلك بين حماية الوضع الأدبي والرئاسي للرئيس الإداري من ناحية، والتلطيف من شروط قيام مسؤولية المرؤوس عن تنفيذ الأوامر الرئاسية غير المشروعة من ناحية أخرى. ومن ثم يمكننا القول بأن القاضي الإداري أعمل دوره التقديري والإنشائي فيما يتعلق بتفسيره للنصوص الخاصة بمسؤولية المرؤوس عن تنفيذ الأوامر الرئاسية غير المشروعة، وخاصة في النظم القانونية الأكثر تشدداً في نفي هذه المسؤولية.

ولذلك استقر القضاء الإداري على نفي هذه المسؤولية أو قيامها من خلال التحقق من وجود مجموعة من الضوابط الموضوعية والإجرائية، والتي تتمثل في:

الوجود المادي للقرار، وأن يكون هذا القرار مكتوباً وليس شفهيّاً، اللهم إلا إذا اعترف الرئيس بالقرار، وأن يكون هذا القرار أو الأمر مخالفاً لقاعدة أمره، وأن يكون الأمر الصادر من الرئيس له طابع فردي، وأن يكون الأمر صادراً بالإرادة المنفردة للرئيس وليس بمبادرة من المرؤوس.

كذلك أحاط القضاء الإداري التنبيه الكتابي النافي للمسؤولية ببعض الضوابط التي لا تقل أهمية عن الضوابط التي وضعها بشأن الأمر الفردي غير المشروع، وأهمها، أنه لا يشترط في التنبيه شكلاً كتابياً محدداً، فيمكن أن يكون التنبيه في صورة قول مؤيد بالأوراق، ولا يشترط توقيتاً زمنياً معيناً للتنبيه، طالما أنه تم قبل تنفيذ القرار وأبرز الفسحة من الوقت للرئيس التي أظهرت تصميم الرئيس على تنفيذ الأمر غير المشروع.

كما خفف القاضي الإداري من عبء إثبات قيام المرؤوس بالتنبيه الكتابي بعدم مشروعية الأمر الصادر إليه من الرئيس لنفي مسؤوليته. واتسم دور القضاء في هذا الصدد بالأهمية لمعالجته ما أغفلته قوانين الدراسة بشأن الحالات التي تخفف من عبء الإثبات الواقع على عاتق المرؤوس. ومظاهر هذا التخفيف تتمثل في: الأخذ في الاعتبار بحالة الضرورة، وحالة خضوع المرؤوس لإكراه أدبي أو معنوي، والاستغناء عن تنبيه المرؤوس عند عدم وضوح المخالفة.

ومن ثم فإن القاضي الإداري بسبب قضاؤه المرن والمتطور استطاع أن يوازن بين سلطات الرئيس ومكانته الأدبية بين مرؤوسيه من ناحية، وبين حماية المرؤوس الذي يمثل الطرف الأضعف في هذه العلاقة من ناحية أخرى، وذلك من خلال التفسير المرن للنصوص الحاكمة لمسؤولية المرؤوس عن تنفيذ الأوامر الرئاسية غير المشروعة.

قائمة المراجع

أولا - باللغة العربية:

- أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 2010.
- د. أنور أحمد رسلان، التحقيق الإداري والمسؤولية التأديبية، مطبعة كلية الحقوق بجامعة القاهرة، الطبعة الثانية، 2003.
- د. أنور أحمد رسلان، وجيز القانون الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، 2013.
- م. جلال أحمد الأدهم، التأديب في ضوء قضاء محكمتي الطعن، (النقض - الإدارية العليا)، الطبعة الأولى، مطبعة الانتصار لطباعة الأوفست، 2001.
- د. حسن عواضة، السلطة الرئاسية، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، 1975.
- د. خالد الزبيدي، التزام الموظف العام بكتمان أسرار الوظيفة العامة في القانون الأردني، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، الكويت، العدد 3، 2012، ص ص 539 - 594.
- د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1995.
- د. رمسيس بهنام، النظرية العامة للقانون الجنائي، 1968.
- د. رمضان محمد بطيخ و د. نوفان منصور العجارمة، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، الكتاب الثاني، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2012، ص 190 - 191.
- د. طارق حسنين الزياد: حرية الرأي لدى الموظف العام، الطبعة الثانية، 1998.
- د. عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، إداريا - تأديبيا - جنائيا - مدنيا، عالم الكتب، د.ت.

- د. عبد الله بن حمد السعدان، أثر التطبيقات العربية لمفهوم الوظيفة العامة والموظف العام على أخلاقيات الوظيفة العامة، ورقة مقدمة في ندوة «قيم وأخلاقيات الوظيفة العامة في الإدارة الحديثة» المنعقدة في القاهرة، في الفترة من 21 – 24 أغسطس 2005، ص ص 349 – 387.
- م. عبد الوهاب البنداري، المسؤولية التأديبية والجنائية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دراسة فقهية قضائية وفقاً لأحدث آراء الفقه، وأحكام القضاء، وفتاوى مجلس الدولة، 1972.
- د. علي خطار شطناوي، القانون الإداري، الكتاب الثاني (الوظيفة العامة، القرارات الإدارية، العقود الإدارية والأموال العامة)، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، عمان، الطبعة الأولى، 2009.
- د. علي راشد، القانون الجنائي: المدخل وأصول النظرية العامة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، 1974.
- د. عوض محمد، قانون العقوبات، القسم العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2000.
- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006.
- د. مأمون سلامة، جرائم الموظفين ضد الإدارة العامة في ضوء المنهج الغائي، مجلة القانون والاقتصاد، العدد الأول، السنة التاسعة والثلاثون، مارس 1969، ص 129 – 204.
- د. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، 1967.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب ود. حسين عثمان محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص 389 وما بعدها.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب، واجبات الموظف العام (التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي) وورشة عمل، (حقوق وواجبات الموظف العام ونظم تأديبه) – المنظمة العربية للتنمية الإدارية – مصر (2009)، ص 83 – 96.

- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء شرعا ووضعا، 1999-2000.
- د. محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، 2005.
- د. محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، 1973.
- د. محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات، القسم العام، الطبعة العاشرة، دار النهضة العربية، 1983.
- د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، 1985.
- م. ممدوح عطية، الجرائم التأديبية، الولاية والاختصاص... الواجبات والمحظورات، مطبعة الانتصار، 2000.
- د. يسري العصار، حقوق الموظف العام وواجباته في ضوء المبادئ الدستورية، ندوة (التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي) وورشة عمل (حقوق وواجبات الموظف العام ونظم تأديبه) - المنظمة العربية للتنمية الإدارية - مصر، (2009) ص 1 - 45.

ثانياً - باللغة الفرنسية:

- Auby(J-M) et Auby (J-B) : Droit de la fonction publique, fonction publique de l'Etat, fonction publique territoriale, fonction publique hospitalière, Dalloz, 1991.
- Delprérée (F) : L'élaboration du droit disciplinaire dans la fonction publique, Paris, L.G.D.J., 1969.
- Plantey (A), La fonction publique, Traité général, 2e éd., Litec, 2001.
- Salon (S), Délinquance et répression disciplinaires dans la fonction publique, L.G.D.J., 1969.

ثالثاً - الأحكام الإدارية:

- المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 533 لسنة 34 ق، جلسة 7/12/1997، الموسوعة، الجزء 29، قاعدة 83، ص 188.
- المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1101 لسنة 38 ق عليا، جلسة 17/2/1997، الموسوعة، الجزء 29، ص 499 .
- المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم 1907 لسنة 39 ق، جلسة 11/1/1996، الموسوعة، الجزء 42، قاعدة 155، ص 492.
- المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم 2576 لسنة 37 ق عليا، جلسة 7/2/1996، الموسوعة، الجزء 42، ص 497.
- المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم 2989، 3048 لسنة 39 ق عليا، جلسة 23/3/1996، الموسوعة، الجزء 42، ص 503.
- المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم 3291 لسنة 41 ق عليا، جلسة 4/5/1996، الموسوعة، الجزء 42، ص 507.
- المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم 1052 لسنة 36 ق عليا، جلسة 26/3/1996، الموسوعة، الجزء 51، القاعدة 197، ص 592-593.
- المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم 1525 لسنة 36 ق، جلسة 11/11/1995، الموسوعة، الجزء 42، قاعدة 155، ص 492.
- محكمة العدل العليا الأردنية، جلسة 21/9/1994، مجلة نقابة المحامين، 1995، ص 586، مشار إليه لدى د. على خطار شطناوي، القانون الإداري الأردني، دار وائل للنشر، 2009، ص 101.
- المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 668 لسنة 35 ق عليا، جلسة 10/5/1994، الموسوعة، الجزء 50، قاعدة رقم 24، ص 88-89.

- المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم 589 لسنة 40 ق، جلسة 3/12/1994، الموسوعة، الجزء 42، قاعدة 154، ص 491.
- المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم 966 لسنة 32 ق، جلسة 25/3/1989، الموسوعة، الجزء 29، قاعدة 38، ص 92-93.
- المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم 3533 لسنة 32 ق، جلسة 22/4/1989، الموسوعة، الجزء 29، قاعدة 39، ص 94.
- المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم 52 لسنة 32 ق، جلسة 7/1/1989، الموسوعة، الجزء 29، قاعدة 88، ص 204.
- محكمة العدل العليا الأردنية، الطعن رقم 36/1980، مجلة نقابة المحامين، 1981، ص 1227، مشار إليه لدى د. على خطار شطناوى، القانون الإداري الأردني، دار وائل للنشر، 2009، ص 101.
- محكمة العدل العليا، الطعن رقم 120 لسنة 1986 قضائية، منشور في شبكة قوانين الشرق East laws.
- المحكمة العليا الليبية-النقض الجنائي، الطعن رقم 220 لسنة 24 قضائية بتاريخ 25 - 4 - 1978، منشور في شبكة قوانين الشرق East laws.
- المحكمة العليا الليبية - القضاء الإداري، الطعن رقم 12 لسنة 12 قضائية بتاريخ 3-5-1970، منشور في شبكة قوانين الشرق East laws.

الفهرس

الصفحة	الموضوع
155	ملخص
156	مقدمة
157	المبحث الأول: التنظيم التشريعي للإعفاء من المسؤولية الناتجة عن تنفيذ أوامر الرئيس غير المشروعة
158	أولاً - التشريعات التي تبنت موقفاً أكثر تشدداً بشأن الشروط المانعة من مسؤولية الموظف العام الناتجة عن تنفيذ أوامر الرئيس الإداري غير المشروعة.
158	موقف القانون الألماني
159	موقف القانون المصري
159	موقف القانون السعودي
160	موقف القانون الإماراتي
160	موقف القانون القطري
161	موقف القانون البحريني
161	ثانياً - التشريعات التي تبنت موقفاً أكثر مرونةً بشأن الشروط المانعة من المسؤولية الناتجة عن تنفيذ أوامر الرئيس الإداري غير المشروعة:
161	موقف القانون الفرنسي
163	موقف القانون الكويتي
163	ثالثاً - موقفنا من الاتجاهين السابقين:
164	المبحث الثاني: موقف القاضي الإداري تجاه مسؤولية الموظف العام عن تنفيذ الأوامر الرئاسية غير المشروعة.
164	أولاً- شروط امتناع المسؤولية بناء على أمر الرئيس الإداري:
165	1 - أمر الرئيس الإداري
165	أ- يجب أن يكون الأمر مكتوباً
166	ب- اشتراط مخالفة الأمر لقاعدة تنظيمية أمرية
167	ج- فردية الأمر الصادر من الرئيس
168	د- يجب أن يكون الأمر صادراً بالإرادة المنفردة للرئيس
169	هـ- موافقة الرئيس لا تبرر مخالفة القانون
169	2 - تنبيه المرؤوس للرئيس الإداري