مدى طاعة الموظف العام للقرارات الإدارية غير المشروعة-(*)-

الباحث نوار نجيب توفيق د. قيدار عبد القادر صالح
أستاذ القانون الإداري المساعد
كلية الحقوق/ جامعة الموصل

المستخلص

مدى طاعة الموظف العام للقرارات الإدارية غير المشروعة من المواضيع المهمة، إذ لم تعد السلطة الرئاسية في النظم الحديثة مطلقة، فطاعة المرؤوس لرئيسه ليست مطلقة، وواجب الطاعة لم يعد يعني أن يجرد المرؤوس من شخصيته وينفذ كل ما يصدر من قرارات، فالرئيس لا يملك سلطات مطلقة إنما سلطاته مقيدة بما تفرضه القوانين، فقد يخرج الرئيس من مظلة القانون ويصدر قرارات غير مشروعة، ليخرق بذلك أهم مبدأ من المبادئ التي تقوم عليه الدولة الحديثة الا وهو مبدأ المشروعية، وليضع المرؤوس بين أمرين أحلاهما مُر، عندما يتلقى قرارات إدارية غير مشروعة فهو إما أن يهدر مبدأ المشروعية ويلتزم بواجب الطاعة أو أن يهدر واجب الطاعة ويلتزم بمبدأ المشروعية، فقد اثارت مشكلة طاعة القرارات الادارية غير المشروعة خلافاً بين الفقه، لذا فقد قيل بآراء عديدة في هذا الموضوع ويمكن لنا نلخص تلك الاتجاهات في ثلاث نظريات وهى (نظرية الطاعة المطلقة، نظرية المشروعية، نظرية الوسط) من خلال هذه النظريات ومن خلال ما نص عليه المشرع العراقي والمقارن نتوصل الى أي مدى يمكن طاعة القرارات الإدارية غير المشروعة .

وفي ضوء ما تقدم نتناول موضوع (مدى طاعة الموظف العام للقرارات الإدارية غير المشروعة) من خلال تقسيم الدراسة الى ثلاثة مباحث، نتناول في المبحث الأول مبدأ المشروعية وخضوع الادارة للقانون وفي الثاني موقف المرؤوس من طاعة القرارات الإدارية غير المشروعة وفي الثالث موقف المشرع العراقي والمقارن من طاعة الرؤساء في القرارات الإدارية غير المشروعة.

(*) أستلم البحث في ٢٠١٨/٣/٢٦ *** قبل للنشر في ٢٠١٨/٤/١٦.

Abstract

The extent to which a public official obeys illegal administrate decisions is one of the important topics .presidential authority is no longer absolute in modern systems. A subordinate ،s obedience to a superior is not absolute; and the duty of obedience no longer means stripping the superior off his personality، executing all decisions issued. The superior does not possess absolute powers. They are restricted by what is imposed by laws . the superior may go out of the legal umbrella and issue illegal decisions ، there by violating the mast important principle on which the modern state is based ، that is ، the principle of legality and putting the superior between two matters the sweetest of which is bitter. When receiving illegal administratrative decision، the superior either loses the principle of legality and commits to the obedience duty or loses the obedience duty and commits to the principle of legality . therefore ،the problem of obeying illegal administrative decisions raises a dispute among jurists ، leading to three theories (The theory of absolute obedience ، the theory of legality and the theory of middle) through which and through the Iraqi and the comparative legislators provide ، we arrive at the extent to which one can obey illegal administrative decisions . In the light of what is discussed we shall deal with the topic of (the extent to which illegal administrative decisions obedience) through dividing the study into three sections. The first section tackles the principle of legality and the subjection of administration to law. The second section is devoted to the superior‘s attitude towards the illegal administrative decisions ، whereas the third section is concerned with the Iraqi and comparative

legislators، attitude towards the obedience of superiors in illegal administrative decisions.

المقدمة

طاعة الرؤساء تعني الانقياد لأوامرهم وتنفيذ توجيهاتهم غير أن الطاعة تتطلب التنبه إلى أمر غاية في الأهمية وهو ما مدى ذلك الالتزام ؟ فإذا كان على المرؤوس احترام قرارات الرئيس الإداري المشروعة ألا انه غير ملزم بطاعة القرارات غير المشروعة، لأن كل سلطة يخولها القانون إنما الغاية منها هو تحقيق غرض معين فإذا استهدف الرئيس مصلحة شخصية كان عمله غير مشروع، لذلك فأن واجب الطاعة ومبدأ المشروعية يدخلان في تعارض عندما يكلف الرئيس الإداري المرؤوس بطاعة قراراته الإدارية غير المشروعة، ليكون المرؤوس بين امرين احلاهما مر هل يخضع لقرار الرئيس ؟ أم يخضع للقانون ؟ لذا يقتضي علينا أن نبين أولاً مبدأ المشروعية و خضوع الادارة للقانون وثانياً موقف المرؤوس من طاعة الرؤساء لهذه القرارات غير المشروعة و موقف المشرع العراقي والمقارن من طاعة القرارات غير المشروعة .

أهمية البحث:

طاعة الرؤساء لما لها من أهمية أصبحت منصوصاً عليها في أغلب القوانين باعتبارها من الواجبات المستقلة عن طاعة القانون، كما تكمن أهمية هذا الموضوع في الوصول الى تحقيق نوع من التوازن بين واجب الطاعة والسلطة الرئاسية ومبدأ المشروعية في حال صدور قرار غير مشروع عن الرئيس، وذلك لحماية المرؤوس من تعسف بعض الرؤساء وتعزيز الضمانات، والتي لا نسعى من خلالها تحقيق المصلحة الخاصة للمرؤوس فحسب، انما حماية المصلحة العامة لضمان حسن سير العمل الوظيفي وانتظامه في المرفق العام .

هدف البحث:

يهدف البحث إلى بيان الكيفية التي يتم من خلالها تنفيذ القرار الإداري دون أن يضر ذلك بمصلحة المرؤوس والإخلال بمبدأ المشروعية وبالنتيجة الإضرار بالمصلحة العامة، كما تقوم الدراسة بتسليط الضوء على أهم ما جاء من نصوص تخص واجب الطاعة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ٤١لسنة ١٩٩١ موضحين المقصود بمبدأ

المشروعية والنظريات التي قيلت بطاعة الرئيس في القرارات غير المشروعة وموقف المشرع العراقي والمقارن.

فرضية البحث:

تنطلق فرضية البحث من طبيعة واجب الطاعة باعتباره موضوعا ذا طابع ملموس وهو على تماس مباشر بالواقع لذا فانه يتطلب قواعد تواكب التطور المستمر الذي يحتاج إلى تنظيم مستمر، فان فرضية بحثنا تقوم على أساس البحث في التشريع العراقي والمقارن بين واقع يفرض نفسه سواء قام أصحابه باتباع القانون أم تصرفوا في سياق اجتهدوا في تسويغ شرعيته.

مشكلة البحث:

تدور مشكلة البحث حول العديد من التساؤلات ولحل هذه المشكلة نحاول الإجابة عن التساؤلات التالية: ما الحكم اذا كان القرار الاداري الصادر عن الرئيس الإداري غير مشروع؟ هل يلزم المرؤوس في جميع الحالات بطاعة الرئيس؟ وهل القانون العراقي والمقارن وفر حماية قانونية كافية للمرؤوس؟

منهجية البحث:

المنهج المتبع هو المنهج المقارن الذي يقوم على الاستقراء للنصوص القانونية والآراء الفقهية والأحكام القضائية لاستخلاص أفضل الحلول للمشكلات التي تطرحها الدراسة.

نطاق البحث:

سنتناول في هذا البحث (مدى طاعة الموظف العام للقرارات الإدارية غير المشروعة) فطاعة الرؤساء لها أصل في الشريعة الإسلامية كما لها وجود في القوانين الوضعية فلها وجود في القانون الإداري والجنائي وكذلك الدولي وكما هي موجودة في الوظيفة المدنية منها لها حضور واسع في الوظيفة العسكرية لذلك سوف تقتصر دراستنا على واجب الطاعة المشمول بقانون الخدمة المدنية.

هيكلية البحث:

في ضوء ما تقدم تناولنا في موضوع دراستنا هذه (مدى طاعة الموظف العام للقرارات الإدارية غير المشروعة) من خلال تقسيم الدراسة الى ثلاثة مباحث تضمن المبحث

الأول مبدأ المشروعية وخضوع الإدارة للقانون، والثاني موقف المرؤوس من طاعة القرارات الإدارية غير المشروعة وفي الثالث موقف المشرع العراقي والمقارن من طاعة الرؤساء في القرارات الإدارية غير المشروعة.

المبحث الأول

مبدأ المشروعية وخضوع الإدارة للقانون

إن من أبرز عناصر الدولة القانونية هو المشروعية الذي يراد به سيادة حكم القانون والذي يملي على الإدارة الخضوع لحكم القانون والعمل في نطاقه والالتزام به في جميع أعمالها القانونية والمادية[١]. من هنا يبرز الدور المهم لهذا المبدأ إذا ما حاد الرئيس الإداري عن القانون، على أن التقيد بمبدأ المشروعية يختلف في حدوده في الظروف العادية عن الظروف الاستثنائية، ففي الأخيرة يكون الالتزام على قدر من المرونة . وقد استقر الفقه على اصطلاح الدولة غير القانونية على الدول التي لا تراعي مبدأ المشروعية في تصرفاتها[٢]. عليه سنقسم هذا المبحث الى مطلبين نتناول في الأول مبدأ المشروعية وفي الثاني خضوع الادارة للقانون.

المطلب الأول

مبدأ المشروعية

يقصد بمبدأ المشروعية خضوع سائر سلطات الدولة لأحكام القانون بحيث تكون جميع تصرفاتها محددة بسياج قانوني لا تستطيع أن تتعداه، ولا ينصرف هذا المبدأ إلى تصرفات طائفة أو فئة دون أخرى، وإنما يشمل المحكومين في علاقاتهم والرؤساء في مزاولة سلطاتهم، وهذا لا يتحقق إلا في الدولة القانونية[٣]. عليه سنقسم هذا المطلب الى فرعين

---

(١) د. عبد الرحمن رحيم عبد الله، محاضرات في مبدأ المشروعية ونطاقه، مطبعة شهاب، اربيل، ٢٠١١، ص ٤.

(٢) خالد محمد خالد، مسؤولية الرؤساء أو القادة أمام المحكمة الدولية الجنائية، رسالة ماجستير، كلية القانون، الاكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، ٢٠٠٨، ص ٢٦.

(٣) د. محمد عبد الحميد ابو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨، ص ١٨٥.

نتناول في الفرع الأول المدلولين الضيق والواسع لمبدأ المشروعية، وفي الثاني نطاق مبدأ المشروعية.

الفرع الأول

المدلولان الضيق والواسع لمبدأ المشروعية

تحاول الدول المعاصرة أن تصل إلي ما يسمى دولة القانون، حيث تتصل هذه التسمية بالوصف العام لمبدأ المشروعية(١). إذ تخضع فيه الدول حكاماً وأفراداً للقواعد القانونية في تصرفاتها(٢). فتتقيد السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية على السواء في جميع أعمالها بالقانون وهذا هو مبدأ المشروعية(٣). ويكاد ينعقد الإجماع بين الفقهاء على إعطاء المشروعية مدلولاً أرحب، فلا يقتصر مفهومها على مجرد الخضوع للقانون الصادر عن السلطة التشريعية فحسب إنما يمتد إلى وجوب احترام كل قواعد القانون الوضعي سواء كانت مكتوبة أم غير مكتوبة طالما كانت تلك القواعد عامة مجردة ومهما اختلفت قيمتها

---

(١) د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨- ١٩٦٩، ص٤٨.

(٢) د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٣، ص١٥١.

(٣) لقد أختلف الفقه في تسمية هذا المبدأ حيث ذهب البعض إلى تسميته (بمبدأ الشرعية) للمزيد من التفاصيل ينظر د. ثروت بدوي، المصدر السابق، ص١٢. أما غالبية الفقه فقد ذهبوا إلي تسميته (بمبدأ المشروعية) ومنهم د. طعيمة الجرف، المصدر السابق، ص٣. أما د. ماجد راغب الحلو فقد ميز بين لفظي المشروعية والشرعية بأنهما مشتقان من أصل واحد وهو الشرع أو الشرعية أو الشرعة وهي العادة أو السنة أو المنهاج لقوله تعالى (لكل جعلنا شرعة ومنهاجا) الآية٤٨ من سورة المائدة ويقصد بالشريعة الطريقة المثلى لقوله تعالى (ثم جعلناك على شريعة من الأمر فاتبعها) سورة الجاثية الآية رقم ١٨.غير أن الشريعة والمشروعية يختلفان من حيث المفهوم الدقيق لكل منهما، فالشرعية مشتقة من الشرع بصيغة الفعلية التي تعني موافقة الشرع والمشروعية مشتقة من الشرع بصيغة المفعولية وتفيد محاولة موافقة الشرع، والمحاولة قد تصيب وقد تخيب .د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص١٧-١٨.

القانونية[١]. اختلف الفقهاء في معنى القانون الذي تخضع له سلطات الدولة، فقد ذهب البعض إلى القول بضرورة الوقوف عند التفسير الضيق لمعنى القانون، لذلك تقرر علو القانون على جميع الأعمال التي تصدرها سلطات الدولة الأخرى وأحيطت أعمال البرلمان بنوع من القدسية والاحترام لتكون بمنأى من إي رقابة تحاول النيل منها[٢]. أما الرأي الغالب للفقه ذهب إلى إعطاء مدلول واسع فلم يقصره على الخضوع للقانون الذي تصدره السلطة التشريعية، إنما ذهب إلى ابعد من ذلك ليشمل جميع القواعد القانونية أياً كان مصدرها وشكلها مكتوبة أو غير مكتوبة[٣].

ونرى ان الرأي الغالب هو الأفضل كون اعتناق المفهوم الواسع لكلمة القانون يشمل جميع القواعد القانونية، وهو الذي يحقق الغرض الأساسي من مبدأ المشروعية في ضمان حقوق وحريات الأفراد، وتحقيق العدل والمساواة بين الأفراد، ويكفل بناء دولة القانون.

ومن خلال دراسة مبدأ المشروعية توصلنا إلى وضع تعريف له وهو "سيادة حكم القانون بمعناه الواسع الذي يشمل جميع القواعد القانونية، ليخضع الحكام والمحكومين له".

الفرع الثاني

نطاق مبدأ المشروعية

مبدأ المشروعية هو احترام الإدارة للقواعد القانونية والعمل في نطاقها، بحيث تكون أعمال الإدارة متفقة مع القانون وإلا يكون القرار الذي تتخذه الإدارة غير مشروع، ولكن سريان هذا المبدأ بصورة مستمرة في جميع الظروف يشكل قيدا على الإدارة مما يؤثر سلباً على العمل، وتخفيفاً من حدة هذا المبدأ منح للإدارة سلطات تخفف من حدة تطبيقه مثل السلطة التقديرية، والظروف الاستثنائية، وأعمال السيادة، عليه سنبين هذه الاستثناءات، وذلك على النحو الاتي:

(١) د. عاصم احمد عجيلة، طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة إدارياً – تأديبيا– جنائياً– مدنياً مقارن بالشريعة الاسلامية، عالم الكتب، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٢١٧–٢١٧.

(٢) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مصدر سابق، ص١٩٠.

(٣) د. عاصم احمد عجيلة، مصدر سابق، ص ٢١٧.

أولاً : الظروف الاستثنائية

التقيد بمبدأ المشروعية يختلف في الظروف العادية عن الظروف الاستثنائية، ففي الأخيرة يكون الالتزام على قدر من المرونة، فتملك السلطة صلاحيات واسعة حتى تستطع مواجهة الظروف الاستثنائية(١). فالإدارة تبقى ملزمة في تصرفاتها في ظل الظروف الاستثنائية بالتشريعات الاستثنائية المقررة لمواجهة هذه الظروف، فإذا خالفت تلك التشريعات عرضت نفسها للمساءلة وأعمالها للإلغاء فالظروف الاستثنائية لا تلغي مبدأ المشروعية، لكنها توسع منه، لتكون القرارات التي يصدرها الرئيس الإداري مشروعة وإن كانت تعد غير مشروعة في الظروف العادية(٢). ويجب على المرؤوس الامتثال لتلك القرارات وان شابها عيب من عيوب المشروعية (٣). ولا تعني نظرية الظروف الاستثنائية أن تخرج القرارات الصادرة عن الرئيس من الخضوع لمبدأ المشروعية بشكل مطلق، إنما القصد من الاستثناء هو توسيع قواعد المشروعية، أو استبدالها بقواعد المشروعية الاستثنائية(٤). لتتمكن من أداء واجبها على الوجه الأمثل(٥). وان القرارات الإدارية الصادرة بناء على سلطات الإدارة الاستثنائية تبقى خاضعة لرقابة القضاء الإداري(٦).

---

(١) من الجدير بالذكر أن الفقه أستعمل مصطلحات عدة لهذا المفهوم فنجده تارة يستخدم مصطلح الظروف الاستثنائية وتارة مصطلح الضرورة لنفس المفهوم. أمير حسن جاسم، نظرية الظروف الاستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت، المجلد (١٤)، العدد (٨)، ٢٠٠٧، ص ٢٣٧.

(٢) لابد من الإشارة في هذا الصدد إلى إن نظرية الظروف الاستثنائية لها أهمية كبيرة في تغطية عيوب القرار الإداري. قيدار عبد القادر صالح، قيدار عبد القادر صالح آل سعو، النظام القانوني للموظف الفعلي دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٥، ص١٣٢.

(٣) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مصدر سابق، ص ٢٠١.

(٤) د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص٤٨.

(٥) د. محمد يعقوب السعيدي، مبادئ القانون الإداري، ج١، مطبعة الزهراء، بغداد، ب ت، ص١٩٠.

(٦) د. محي الدين القيسي، القانون الإداري، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٧، ص ١٨٦.

ونرى أن من حق الإدارة الخروج عن مبدأ المشروعية في الظروف الاستثنائية لمواجهة الظروف التي عصف بها والتي لا يمكن دفعها بالقواعد العادية وعلى المرؤوس طاعة الرئيس وان كان قراره غير مشروع قياساً بالظرف العادي، ولكن أن تكون الطاعة ضمن شروط يجب أن يتبعها الرئيس من وجود ظرف استثنائي حال دون تطبيق قواعد المشروعية، وان الهدف الذي يسعى له رجل الإدارة هو تحقيق المصلحة العامة وأن يكون الإجراء المتخذ من قبل الرئيس متناسباً مع الظرف الاستثنائي والعودة الى قواعد المشروعية حال زوال الظرف الاستثنائي.

وبالرجوع الى دساتير الدول المقارنة والعراق نرى أنها نصت على الظروف الاستثنائية فقد نص عليها الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨المعدل لسنة ٢٠٠٨[١]. والدستور المصري لسنة ٢٠١٤[٢]. وكذلك الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥[٣].

(١) نصت المادة (١٦)" إذا أصبحت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداتها الدولية مهددة بخطر جسيم حال ترتب عليه توقف السير المنتظم لسلطات المادة الدستورية كان لرئيس الجمهورية أن يتخذ من الإجراءات ما تتطلبه هذه الظروف ...".

(٢) ونصت المادة (١٥٤) من الدستور المصري " يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأى مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون ...".

(٣) نصت المادة ٦١ البند تاسعاً في تعدادها لصلاحيات مجلس النواب على ما يلي: أ . الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء...".

ثانياً : السلطة التقديرية

السلطة التقديرية في حقيقة الأمر هي أن يتاح للإدارة الانتقاء بين خيارين أو أكثر في مسألة من المسائل، وهي كلها متوافقة مع مبدأ المشروعية، ففي ممارسة الإدارة سلطتها التقديرية فأنها لا تخرج عن على مبدأ المشروعية، إنما يترك لها التقدير وفقاً للظروف المحيطة بالمسألة المطروحة لاتخاذ القرار المناسب(١). حيث يتعين على الإدارة حتى في ممارسة سلطتها التقديرية أن تحترم أوجه المشروعية فيجب أن تكون قراراتها موافقة للقانون بمعناه الواسع وأياً كان مصدره(٢). لذا فإن حرية الإدارة غير مطلقة بل هي مقيدة بأن تستهدف قراراتها المصلحة العامة وقد منح المشرع الإدارة هذه السلطة شعوراً منه بان الإدارة أقدر على اختيار الوسائل المناسبة للتدخل لأنه مهما حاول لا يستطيع أن يتصور جميع الحالات التي قد تطرأ على العمل الإداري ويرسم الحلول لها، فالسلطة التقديرية ضرورية لحسن سير العمل (٣). ففي قرار لمجلس شورى الدولة رقم ٢٥٤ / انضباط / تمييز١٦/٨/٢٠١٢ (ان نقل الموظف من وظيفته الى اخرى هو سلطة تقديرية للإدارة و لا يملك القضاء سلطة التعقيب عليها الا في حالة اساءة استعمال السلطة او الانحراف بها وهو لم يثبت في الدعوى اذا لم يلحق المميز ضرر جراء النقل)(٤).

(١) د. عبد اللطيف قطيش، الادارة العامة من النظرية الى التطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٣، ص٣٢٢.

(2) Rivero، Cours de libertes publiques، 1968، p.190 et suiv.
أشار أليه د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق ص ٥٤.

(٣) عيب الانحراف في استعمال السلطة بأنه تصرف إداري يقع من السلطة المصدرة للقرار الإداري بإفصاحها عن الغرض الذي قصد القانون تحقيقه، بحيث يعبر عن الرغبة الشخصية لمصدر القرار، ولو كان يقصد من ذلك تحقيق المصلحة العامة. د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، المؤسسة الحديثة، لبنان، ٢٠١٣، ص٣١.

(٤) مجلة التشريع والقضاء، السنة الخامسة، العدد الثالث، ٢٠١٣، ص٢٤١.

ثالثاً : أعمال السيادة

تختلف أعمال السيادة[١]. عن الظروف الاستثنائية والسلطة التقديرية التي لا تعمل إلا على توسيع سلطة الإدارة فأعمال السيادة تعد خروجاً صريحاً على مبدأ المشروعية، أخذ مجلس الدولة الفرنسي بهذه النظرية لتفادي الاصطدام بالسلطة التنفيذية، وذلك عن طريق إبعاد بعض أعمالها من مجال رقابتها كلياً، وعندما ثبت المجلس أقدامه بدأ دور هذه النظرية يتقلص لتصبح محصورة بطائفة من الأعمال، وأخذت بالانحصار حتى كادت تفرغ من محتواها، مما يمكن القول بان أعمال السيادة لم يعد لها وجود في فرنسا في الوقت الحالي[٢]. وكذلك الحال في العراق إذ نلحظ ان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ قد نص على عدم تحصين اي عمل او قرار اداري من الطعن، حيث نصت المادة ١٠٠ منه على "يحضر النص بالقوانين على تحصين أي عمل او قرار ضد الطعن". الا ان المحكمة الاتحادية العليا في حكم لها رقم ١١/ اتحادية /٢٠٠٩/ قضت بأن القرار الإداري لا يعد محصناً اذا رسم طريقاً للطعن أياً كان هذا الطريق حيث جاء في حكمها (وتجد المحكمة الاتحادية العليا أن نص المادة ١٠٠ من الدستور حضر تحصين القرارات والاعمال الادارية من الطعن ... وان الطعن يمكن ان يتخذ صور اخرى غير الطعن امام المحاكم ... ومعنى ذلك ان القرار او العمل الاداري الصادر بصدد معاملة المدعية لا يعتبر محصناً ويمكن الطعن به امام الوزير)[٣].

---

(١) بعد قيام الثورة الفرنسية عمل رجالها على منع القضاء من التدخل في عمل الإدارة نهائياً، وكان سبب ذلك هو ما كان يحمله رجال الثورة من صورة سيئة للقضاء وكثرة تدخله في أعمال الإدارة وتعطيلها عن القيام بمهامها واختصاصاتها، وسميت هذه المرحلة بمرحلة 'الإدارة القاضية'، حيث كانت الإدارة تقوم بنفسها بالفصل في المنازعات التي تنشأ بينها وبين الأفراد، أنشأ نابليون بونابرت مجلس الدولة الفرنسي ليقوم بمهام تساعد الإدارة في عملها. نظرية أعمال السيادة بحث منشور على الموقع الالكتروني:
تاريخ الزيارة ٢٠١٧/١١/٥. https://www.dorar-aliraq.net/threads

(٢) د. علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الاداري مبدا المشروعية – دعوى الالغاء، دار الجامعية الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٥٢.

(٣) أشار اليه د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الاداري، ط٢، دار أبن الاثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ٢٠١٢، ص٣٧٦-٣٧٧.

نؤيد ما ذهب اليه الدكتور ماهر صالح علاوي بأن "هذا القرار يعد انتكاسة للآمال التي انتعشت بعد اقرار الدستور والنص على عدم تحصين أي عمل اداري او قرار ضد الطعن بموجب المادة ١٠٠ حيث كنا نعده انتصاراً للمشروعية.

المطلب الثاني

خضوع الرؤساء الإداريين للقانون

يقود مبدأ المشروعية الى وجوب خضوع الرؤساء والمرؤوسين للقانون، مثلما يجب على السلطات الاخرى احترام القانون، فالسلطة التشريعية في الدولة تخضع لأحكام القانون الدستوري، والسلطة التنفيذية تخضع للقانون، والسلطة القضائية تطبق القانون في المنازعات المعروضة عليها، ومن هذا المنطلق فان الرؤساء الاداريين يخضعون للقانون ولا يجوز لهم اصدار قرارات ادارية خارج اطار القانون ليكون بذلك قرارهم مشوباً بعدم المشروعية ، لذا فإن دولة القانون تبدأ لتكريس مبدأ المشروعية في أرض الواقع على نحو يلزم كل هيئات الدولة بمراعاة حكم القانون في نشاطها وتصرفاتها وعلاقاتها المختلفة، كون ما الفائدة من أن ينظم القانون علاقات وروابط الإفراد وتتحرر هيئات الدولة من الخضوع له[١]. وقد اختلف الفقهاء في وضع حل لهذه المشكلة فصدرت عنهم ثلاثة آراء وهي:

الرأي الأول: ذهب الى القول بأنه لا يجوز للرؤساء ان يأتوا تصرفاً قانونياً أو حتى مادياً يخالف احكام القانون، ليمثل هذا الاتجاه الحد الادنى في تفسير مبدأ المشروعية، كونه يقضي بخضوع الرؤساء والادارة للقانون والالتزام بأحكامه وعدم مخالفته مما يترك لهم سلطة واسعة يتصرفون فيها ما يشاؤون طالما لم يتطرق الى منعها القانون[٢].

الرأي الثاني: يذهب انصار هذا الرأي الى ضرورة أن تستند الادارة ورجالها في كل تصرف من تصرفاتها الى سند قانوني، فلا يكفي أن يكون التصرف قانوني انما يلزم اضافة الى ذلك أن يستند الى اساس من القانون والا عد عملها غير مشروع، وفي ذلك توسيع لمبدأ

(١) علي قدوري جعفر، دور الرقابة الإدارية في ضمان مبدأ المشروعية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٢، ص ٦.

(٢) د. محمد عبد الحميد ابو زيد، مصدر سابق، ٢١٠.

المشروعية مع الحد من سلطة الرؤساء، فلا يستطيعون اتخاذ اي قرار مالم يكن له سند قانوني وبخلافة يعد التصرف غير مشروع[١].

الرأي الثالث: ذهب الى ابعد مما ذهب اليه الرأي السابق، فوسع من مبدأ المشروعية على حساب سلطة الرؤساء الاداريين وحرياتهم في اصدار القرارات فجعل الرؤساء مجرد وسيلة تنفذ القانون، وبناءً على ذلك يكون اي قرار يتخذه الرئيس باطلاً أو غير مشروع ما لم يكن تنفيذاً لقاعدة قانونية، ويكون للمرؤوس أن يمتنع عن الخضوع لأمره ويتحلل من واجب الطاعة أذا لم يكن القرار الذي اتخذه الرئيس تطبيقاً لقاعدة قانونية[٢].

ونرى أن هذا الرأي يمثل قيداً على حرية الرؤساء وقدرتهم على ابتكار مبادئ قانونية على الرغم من كونه يسهم في حماية مبدأ المشروعية ويمنح المرؤوس حرية كبيرة بعدم الطاعة ولا شك ان المشرع مهما بلغ لا يستطيع الالمام بكل صغيرة وكبيرة، لذلك من الافضل منح الرئيس الاداري صلاحية اكبر، وأن افضل رأي يمكن الاخذ بها هو الرأي الاول.

المبحث الثاني

موقف المرؤوس من طاعة القرارات الإدارية غير المشروعة

لا يعد واجب الطاعة في النظم الحديثة واجباً مطلقاً، فهو لا يعني تجريد الموظف من شخصيته وجعله تابعاً للرئيس ينفذ ما يأمر به فقط من دون أن يكون إبداء رأيه وحرمانه من التفكير واستخلاص النتائج، فالتبعية الرئاسية لا تعني فرض أغلال على الموظف وهو يمارس عمله الوظيفي، فالقرارات الإدارية التي تصدر عن الرئيس ليست دائماً مشروعة، فقد تصدر عن الرئيس قرارات إدارية غير مشروعة ليجد المرؤوس نفسه بين خيارين أحلاهما مر، إما أن ينفذ القرار الرئاسي غير المشروع وما يحمله من إهدار للقانون أو يهمل واجب طاعة الرئيس، لذا فلا مشكلة تذكر اذا كان القرار الصادر للمرؤوس مشروعاً، ولا مشكلة إذا كان ينطوي على جريمة ظاهرة، لكن المشكلة تثور عندما يأمر الرئيس مرؤوسه بقرار غير مشروع وعدم مشروعيته لا تصل الى حد الجريمة الظاهرة لنكون أمام سؤال هو الى اي مدى

---

(١) خالد محمد خالد، مصدر سابق، ص٢٧.

(٢) د. فوزي حبيش، الوظيفة العامة وادارة شؤون الموظفين، المطبعة البوليسيه، لبنان، ١٩٨٦، ص١٠٤.

يستطيع المرؤوس أن يطيع قرار رئيسه غير المشروع ؟ عليه سنقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب نتناول في الأول نظرية المشروعية وفي الثاني النظرية المطلقة وفي الثالث نظرية الوس

المطلب الأول

نظرية المشروعية

يتزعم هذه النظرية العميد الفرنسي "ديجي" والفقيه "فالين" وتقوم على مبدأ المشروعية الذي يفرض خضوع الدولة حكاماً ومحكومين للقانون وتقضي بخضوع جميع الأعمال سواء كانت من الرئيس أم المرؤوس لهذا المبدأ و بناءً على هذا فإن المرؤوس يكون في حل من تنفيذ القرار المخالف للقانون فلا سمع و لا طاعة لقرار غير مشروع(١). فإذا كانت طاعة قرار الرئيس تبدو واجبة، فالقوة الإلزامية التي تتمتع بها القرارات الرئاسية ليست مطلقة بل هي قوة نسبية فلا تثبت الا إذا كان قرار الرئيس مطابقاً للقانون بمعناه الواسع فإذا ما خالف قرار الرئيس القانون وجب على المرؤوس أهدار قرار الرئيس والالتزام بطاعة القانون، وهذه النظرية تجعل للمرؤوس الحق في إجراء الرقابة المطلقة على مشروعية قرارات الرؤساء بحيث اذا رأى المرؤوس أن القرار غير مشروع جاز له عصيان القرار لا بل وجب عليه ذلك(٢). وذهب انصارها الى أن من حق المرؤوس أن يراقب مشروعية القرار الصادر اليه قبل التنفيذ والى أن المرؤوس الذي ينفذ قرار الرئيس المخالف للقانون يكون قد ارتكب مخالفة يستحق عليها عقوبة تأديبية(٣).

---

(١) العميد ديجي، الدولة والحكام والأعضاء، ج٢، ص٢٦٠. أشار اليه د. صبري جلبي احمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف للحقوق والحريات السياسية، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٦١٥.

(٢) د. عاصم احمد عجيلة، مصدر سابق، ص ٢٣٢.

(3) Duguit (l) Trait de droit consitutioional – paris، 2e edition ،1923، Tom lll p.286 ets.

أشار اليه مازن ليلو راضي، طاعة المرؤوس لرؤسائه في نطاق الوظيفة العامة، كلية الحقوق، جامعة بغداد، ب ت، ص ٨٠.

الفرع الأول

مزايا نظرية المشروعية

تتميز هذه النظرية بالعديد من المزايا وهي:

أولاً: تحتوي على ضمانات تمنع استبداد السلطات العامة للمحكومين وتوكد على مبدأ المشروعية الذي هو طابع الدولة الحديثة.

ثانياً: تمنح هذه النظرية للمرؤوس حرية اكبر في مناقشة ومراقبة القرارات الإدارية ومراقبة مدى مشروعيتها ليتمكن المرؤوس من اكتشاف ما يشوب القرار من عيوب من لحظة صدوره وأن هذه الميزة تساعد الإدارة على تغيير مسارها الخاطئ من البداية لتجنب الوقوع بعدم المشروعية من البداية[١]. وأن هذا القدر من المناقشة يعد تدريباً عملياً له إلمامه بكافة الواجبات التي تشتمل عليها الوظيفية، وتربي في المرؤوس روح المناقشة ودراسة الموضوعات التي تعرض عليه خاصةً إذا كان يشغل إحدى الوظائف القيادية[٢].

الفرع الثاني

عيوب نظرية المشروعية

بالرغم من احتواء هذه النظرية على ما تم بيانه من المزايا، الا انها لم تخلُ من سهام النقد التي وجهت اليها، حيث وجه اليها العديد من الانتقادات وهي:

أولاً : تؤدي هذه النظرية الى اهدار مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد مما يؤدي الى اعاقة العمل في الوحدة الادارية كونها تسمح للمرؤوس بالبحث عن مشروعية القرار الصادر اليه عن رئيسه الإداري ومجادلته والامتناع عن تنفيذ القرار إن رأى عدم مشروعيته[٣].

---

(١) د. عاصم احمد عجيلة، مصدر سابق، ص٢٣٣.

(٢) د. صبري احمد عبد العال، مصدر سابق، ص ٦١٧.

(٣) محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، دار النهضة العربية، القاهرة،١٩٦٧، ص ١٠٧.

ونرى صواب هذا النقد كون المرؤوس غالباً ما يكون أقل خبرة ودراية بالعمل الإداري من الرئيس فقد يرى من وجهة نظره أن القرار هو غير مشروع فيكون الجدال والنقاش في غير محله لينعكس سلباً على سير العمل في المرافق العامة.

ثانياً: لو ابيح للمرؤوس الحق في رقابة مشروعية القرارات الإدارية لتحول العمل الى صراع مستمر بين كل من الرئيس والمرؤوس(١).

ثالثاً: إنّ تطبيقه في الواقع ينتج عنه انتشار ظاهرة الفوضى في المرافق والمؤسسات العامة كما انه يجعل المرؤوس بمثابة قاض للمشروعية يخول صلاحية فحص قرارات رئيسه(٢).

ونرى أن هذه النظرية وإن كانت على درجة من الصواب ألا اننا نجد ان المرؤوس في الواقع العملي يصطدم بما يسمى المسؤولية التأديبية فيما لو اعترض أو ناقش القرار الموجه اليه من رئيسه الاداري بحجة أنه خرج عن حدود واجبات الطاعة ومنها طاعة الرؤساء، والتزام الادب والاحترام واللياقة في التعامل مع الرئيس خاصةً إذا كان الرئيس من النوع الذي لا يقبل النقاش مع المرؤوس ويعتبره انتقاصاً منه، بحجة أنه على علم وخبرة بالعمل الاداري بحكم منصبه.

المطلب الثاني

نظرية الطاعة المطلقة

على العكس من النظرية السابقة تماماً، فأن هذه النظرية توجب الطاعة للرئيس الإداري وان كانت القرارات التي يصدرها الرئيس للمرؤوس غير مشروعة، إذ يذهب أنصار هذه النظرية ومن أشهرهم العميد "هوريو" الى ان الطاعة تجب للرؤساء وان كانت قراراتهم غير المشروعة قد بلغت مبلغها من عدم المشروعية، طالما عدم المشروعية لم يصل الى حد ارتكاب جريمة من الجرائم المنصوص عليها في القانون(٣). لكن على المرؤوس أن يمضي في في طاعة رئيسه حتى في حالة تعارض قراره مع حكم القانون لتنتقل المسؤولية بعد ذلك الى عاتق مصدر القرار، كما هو الحال بالنسبة لكل قرار خاطئ يتحمل مسؤوليته من قام

(١) د. عاصم احمد عجيلة، مصدر سابق، ص ٢٣١.

(٢) الاسس العامة للتنظيم الاداري، بحث منشور على الموقع الالكتروني:
http://www.startimes.com. تاريخ الزيارة ٢٠١٧/١١/٩

(٣) د. عاصم احمد عجيلة، مصدر سابق، ص٢٢٩.

بإصداره، وبهذا فإن قواعد المشروعية قد انحنت أمام اعتبارات السلطة الرئاسية، فالطاعة على وفق هذه النظرية هي شريعة الموظف[١]. هذا المضمون العام للنظرية[٢]. وقد انقسم الفقه حول تحديد طبيعة العمل الذي اتاه الموظف تنفيذاً لقرار الرئيس غير المشروع الى رأيين، الرأي الأول ذهب الى اباحة الفعل الذي قام به الموظف تنفيذاً لقرار غير مشروع بإسقاط وصف التجريم عنه، أما الرأي الثاني فقد ذهب الى إعفاء المرؤوس من المسؤولية لكن مع الابقاء على وصف التجريم، وهذا ما سنبينه من خلال التطرق الى هذين الرأيين:

يذهب الرأي الأول الى أنه يترتب على تنفيذ المرؤوس للقرار غير المشروع الصادر عن رئيسه الإداري الى اسقاط وصف التجريم تماماً عن الفعل الذي اتاه الموظف تنفيذاً لقرار رئيسه وتقتصر الاباحة هنا على ما صدر من الموظف الذي قام بتنفيذ القرار دون الرئيس الذي قام بإصدار القرار ليتحمل الرئيس وزر عمله وحده، مع ملاحظة هذا الرأي هو محل نظر كون تنفيذ القرار بحد ذاته يشكل جريمة وليس القرار[٣]. أما الرأي الثاني فيذهب انصاره الى القول بأن جريمة الموظف تعد مباحة بالنسبة اليه فقط ولكنها تحتفظ بوصفها الإجرامي أمام الغير، فيجوز له الدفاع الشرعي ضدها[٤].

ونرى أن هذا الرأي لا يتفق مع الطبيعة الموضوعية لأسباب الاباحة التي تقضي بإسقاط وصف التجريم بجميع أثاره عن مرتكب الجريمة وعن غيره.

---

(١) د. محمد جودت الملط، مصدر سابق، ص ١٠٧.

(٢) الا ان بعض انصار هذه النظرية لم يكتفي بهذا العرض واخذ يتعمق بتحليل فحواها، فذهب الى تقسيم العمل غير القانوني الذي يأتيه المرؤوس الى جزئيين، نشاط الرئيس، أي عملية أتخاذ القرار، وفعل المرؤوس اي تنفيذ القرار الرئاسي، واعتبر أن عملية أتخاذ القرار هي التي تعد عمل غير قانوني، أما فعل المرؤوس فيعد عملاً قانونياً لأنه يعد اداء لواجب قانوني مفروض عليه، مما يلزم معه حمايته من المسؤولية التي تترتب عليه. د. صبري جلبي احمد عبد العال، مصدر سابق، ص ٢٦٠.

(٣) د. شعبان عبد الحكيم سلامة، الامر الرئاسي في القانون الإداري والفقه الإسلامي، دار الفكر العربي، الاسكندرية، ٢٠١١، ص ١٥٦.

(٤) د. شعبان عبد الحكيم سلامة، مصدر سابق ، ص ١٥٦.

الفرع الأول

مزايا نظرية الطاعة المطلقة

لهذه النظرية عدد من المزايا وهي:

أولاً: من مزايا هذه النظرية انها تقوم على عدم اعطاء الحق للمرؤوس برقابة مشروعية القرار الإداري، على العكس من نظرية المشروعية.

ثانياً: قرينة المشروعية تعني أن قرار الرئيس يحمل شهادة بالمشروعية، وأن الخبرة المتراكمة التي اكتسبتها على مر السنين تجعل من الرئيس اكثر دراية وادارك من المرؤوس في العمل ومتطلباته، فتكون القرارات التي يصدرها رشيدة[١].

ثالثاً :يؤدي الاخذ بهذه النظرية الى اعطاء القرار النهائي الى المرؤوس الذي يقوم بالتنفيذ لا الى قرار المحكمة العليا والى قرار الوزير[٢].

الفرع ثاني

عيوب نظرية الطاعة المطلقة

أولاً: اهم عيب يمكن أن نستنتجه من هذه النظرية وبمفهوم المخالفة للنظرية المشروعية هو اهدار مبدأ المشروعية الذي يعد الطابع المميز للدولة الحديثة.

ثانياً: عدم تمكين الموظف من مناقشة رئيسه الاداري فيما يصدره من قرارات مشروعة كانت أو غير مشروعة يؤدي الى سلبهم فكرهم ورأيهم[٣].

ثالثاً: الزام المرؤوس بالطاعة المطلقة دون نقاش وتحفظ بالرغم من المخالفة الصادرة عن الرئيس يؤدي الى تشجيع المرؤوس على انتهاك القانون والاعتداء على المصلحة العامة[٤].

---

(١) د. مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، مصدر سابق، ص ٨٣.

(٢) د. أحمد فتحي سرور، اصول قانون العقوبات، القسم العام، النظرية العامة للجريمة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٢، ص ٢٤٣.

(٣) د. شعبان عبد الحكيم سلامة، المصدر السابق، ص ١٥٧.

(٤) د. مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، المصدر السابق، ص ٨٣.

رابعاً: تساعد على روح الانقلاب، لما لها من أثر على نفس المرؤوس لفرضها الطاعة المطلقة التي لا تقبل النقاش، كما تحبذ على الاستبداد والتحكم داخل الخلية الادارية[١].

خامساً: تبدد وقت وجهد الادارة ذلك لان القرارات غير المشروعة غالباً ما تمس مركزاً قانونياً لا حد الافراد والذي غالباً ما يتظلم منه المظلوم أو يطعن فيها قضايا، مما يؤدي الى ارهاق الطرفين بالدفاع عن وجهة نظرهم، ولا يخفي ما لهذا من ضياع للجهد والوقت لكلا الطرفين، فلو سمحنا للمرؤوس بالنقاش من لحظة صدور القرار لوفرنا الجهد والوقت[٢].

ونرى ان الموظف ليس الة تقوم بتنفيذ القرار المشروع وغير المشروع وان الطاعة ليست طاعة مطلقة عمياء تسلب المرؤوس روح التفكير، وتضعف لديهم ملكة البحث عن الصواب وتلغي منهم الشجاعة الادبية التي تمكنه من مواجهة ومناقشة رئيسه الاداري في حالة خروجه عن مبدأ المشروعية وحاد عن قواعد القانون ليقوم بإصدار قرار إداري غير مشروع ويلزم المرؤوس على تنفيذه، ومما لا شك فيه إن كل ذلك ينعكس سلباً على نفسية الموظف ليكون ذا اثر نفسي سيء على نوعية وكمية العمل الوظيفي الذي يقوم به المرؤوس.

المطلب الثالث

النظرية الوسط

هذه النظرية لا تجعل المرؤوس يمتثل لقرار رئيسه غير المشروع، ولا تشجعه على رفض قرار رئيسه غير المشروع دون تمحيص انما تحاول التوفيق بين النظريتين السابقتين فهي رأي وسط بين الرأيين السابقين، مقتضاه محاولة التوفيق بينهما فقال اصحاب هذا الرأي انه يجب علي الموظف تنفيذ القرارات غير المشروعة في حدود معينة كأن تكون مكتوبة، وواضحة و صادرة عن سلطة مختصة، وانه في هذه الحالة علي المرؤوس تنفيذ القرار غير المشروع و يتحمل الرئيس مصدر القرار المسؤولية عن ذلك وليس المرؤوس وهذا

(١) د. صبري جلبي احمد عبد العال، مصدر سابق، ص ٦٢٢.

(٢) د. صالح الزيداني، الحماية القانونية للموظف ازاء طاعة الاوامر غير المشروعة، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الفقه والقانون، العدد الثالث، السنة ٢٠١٣، ص ٤.

الرأي تبناه الفقه الفرنسي[١]. ويرى الفقيه (لاباند) ان المرؤوس يكون ملزم بطاعة القرارات الادارية في حال توافرت شروطها الشكلية، دون البحث عن الشروط الموضوعية لصعوبة فحصها ومن ثم لا مسؤولية على المرؤوس اذا كان القرار الاداري غير مشروع من الناحية الموضوعية، فهو يرى ان واجب المرؤوس يكمن في التثبت من ناحية المشروعية الشكلية[٢]. أما اذا كانت القرارات الادارية ظاهرة في عدم المشروعية، أو ان تنفيذها يلحق ضراراً بالمصلحة العامة وان هذا الضرر جسيم فلا مجال لتنصل المرؤوس عن مسؤوليته عند التنفيذ، اذ أن عليه أن يمتنع عن تنفيذ القرار حتى وان أصر الرئيس على تنفيذه[٣]. وقد قامت هذه النظرية على التفرقة في هذا الصدد بين العسكريين وبين المدنيين[٤]. وقد أختلف انصار هذه النظرية في ايجاد الحل الوسط الذي يضمن دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد ويحترم في نفس الوقت مبدأ المشروعية وقد نتج عن هذا الخلاف نظريتين هما نظرية الاعتراضات والنظرية الشكلية.

---

(١) نضال جهاد الحايك، تنفيذ الموظف للأوامر الغير مشروعة، بحث منشور على الموقع الالكتروني، https://pulpit.alwatanvoice.com تاريخ الزيارة ٢٠١٧/١١/٩.

(٢) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مصدر سابق، ص ٢٣٠.

(٣) مازن ليلو راضي، طاعة المرؤوس لرؤسائه في نطاق الوظيفة العامة، مصدر سابق، ص ٨٢.

(٤) يلتزم العسكريون بطاعة أوامر رؤسائهم ولو كانت غير مشروعة، إلا إذا كان واضحا أن الأمر الصادر يتضمن مخالفة لدستور الدولة، أو ارتكاب جريمة خطيرة، أما بالنسبة للموظفين المدنيين، فيظهر واجب الطاعة بصورة أقل صرامة من الصورة السابقة، وتتسع الاستثناءات لصالح مبدأ المشروعية إذ على الموظف أن يمتنع عن تنفيذ الأمر، إذا تضمن خرق لأي نص في قانون العقوبات أو كانت عدم المشروعية واضحة بجلاء. مدى مسؤولية الموظف العام على تنفيذ الأوامر الرئاسية غير المشروعة بحث منشور على الموقع الالكتروني، https://idara-dz.blogspot.com تاريخ الزيارة ٢٠١٧/١١/٩.

الفرع الأول

نظرية الاعتراضات[١]

مقتضى هذه النظرية أنه يجب على المرؤوس أن يفحص القرارات التي تصدر اليه من رئيسه الاداري، فإذا تبين له عدم مشروعيتها، عليه أن يبين لرئيسه وجه المخالفة وأن يقوم بتسجيل اعتراضه على القرار غير المشروع، ففي حالة اصرار الرئيس على القرار فما على المرؤوس الا الطاعة مع اعفاء الاخير من المسؤولية عن هذا التنفيذ[٢]. أما إذا كانت المخالفة جسيمة يترتب عليها إهدار للمصلحة العامة، وضياع للحقوق فلا مجال لتنصل المرؤوس من مسؤولية التنفيذ أذ يجب عليه الامتناع عن الطاعة وان أصر رئيسه الاداري على ذلك [٣].

ونرى أن هذه نظرية قد تكون مجدية في حال توهم الرئيس بمشروعية القرار، أما اذا كان الرئيس قد تعمد مخالفة القرار ففي هذه الحالة لا يجدي تنبيه المرؤوس له، وما يكون أمام المرؤوس الا تنفيذ القرار المخالف وان كان التنفيذ في هذه الحالة سيعفي المرؤوس من المسؤولية الا أن القرار غير المشروع سيبقى منتج لأثاره.

الفرع الثاني

نظرية الشكلية

أول من نادى بهذه النظرية الفقيه الالماني لاباند ومقتضى هذه النظرية هو اعطاء الحق للمرؤوس في فحص ومراقبة القرار الإداري من الناحية الشكلية فقط دون التطرق للموضوعية، فإذا اسفرت نتيجة البحث عن وجود عيب شكلي بالقرار يمتنع المرؤوس عن

---

(١) تمثل نظرية الاعتراضات أولى محاولات الحد من مبدأ الطاعة العمياء، وذلك بمنح المرؤوس حق الاعتراض على القرار غير المشروع الصادر اليه من رئيسه الاداري، وتقوم هذه النظرية على مبدأ تكرار الامر الرئاسي، والذي يقضي بأن المرؤوس الذي يتبين له بأن القرار الاداري غير مشروع عليه أن ينبه الرئيس للمخالفة، فأن اصر الرئيس على رأيه فما على المرؤوس الا الطاعة، لذا يطلق على هذه النظرية تكرار الامر او حق الفحص. د. صبري جلبي احمد عبد العال، مصدر سابق، ص ٦٢٤.

(٢) د. مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، مصدر سابق، ص٨٤.

(٣) د. صبري جلبي احمد عبد العال، المصدر السابق، ص ٦٢٥.

تنفيذه حتى وان أصر عليه الرئيس، اما اذا لم يوجد فيه عيب شكلي وجب على المرؤوس تنفيذه وان كان فيه عيب موضوعي، وهنا يعفي المرؤوس من المسؤولية مع انتقال المسؤولية الى مصدر القرار(١).

ونرى ان هذه النظرية هي الاقدر على حل مشكلة القرارات الادارية غير المشروعة الصادرة من الرئيس الاداري، كون هذه النظرية تقوم بالتوفيق بين واجب احترام القانون واحترام القرارات الرئاسية، وما يترتب عليها من حسن سير العمل في المرافق العامة بانتظام وتجنب الصراع الذي قد يحصل بين الرئيس والمرؤوس، كون هذه النظرية تلزم المرؤوس بالطاعة في جميع الاحوال، مع لفت نظر الرئيس الى القرار غير المشروع وفي حالة اصرار الرئيس على القرار غير المشروع تنتفي مسؤولية المرؤوس عن التنفيذ، ولكن تبرز لدينا مشكلة كبيرة وهي ان القرار غير المشروع سينفذ وان نجا من المسؤولية المرؤوس بتنبيه الرئيس بالمخالفة.

المبحث الثالث

موقف المشرع العراقي والمقارن من طاعة المرؤساء في القرارات الإدارية غير المشروعة

لواجب الطاعة اهمية كبيرة باعتباره من الواجبات الوظيفية المهمة حيث نصت عليه غالبية التشريعات، ولضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وضمان تنفيذ القوانين لحماية المرؤوس في حال خروج الرئيس عن نطاق القانون واصدار قرارات غير مشروعة، والموظف الذي يقبل الانتماء إلى التنظيم الإداري عليه أن يخضع لقواعد هذا التنظيم بما فيها قبوله لسلطات رؤسائه في إصدار القرارات وأي خروج على هذا الواجب يضعه في مركز المتمرد على القواعد التي ارتضتها الجماعة وتسوغ مسائلته تأديبيا، لان أي أحساس من جانب المرؤوس بالاستهانة بالقرارات التي يوجهها رؤسائه ومحاولة التملص منها، هو معول هدم النظام الإداري وهناك نصوص قانونية تلزم الموظف بالطاعة سواء كانت في التشريعات الأنظمة المقارنة أم في التشريع العراقي، عليه سنقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب نتناول في الاول موقف المشرع الفرنسي وفي الثاني المصري وفي الثالث العراقي وذلك على النحو الاتي :

(١) د. صبري جلبي احمد عبد العال، مصدر سابق، ص ٢٢٦.

المطلب الأول

في فرنسا

أهتمت التشريعات الفرنسية بموضوع طاعة الرؤساء فقد نصت المادة (٢٨) من قانون التوظيف الفرنسي لسنة ١٩٨٣على "يعتبر الموظف العام أياً كان موقعه في الهرم الإداري مسؤولاً عن تنفيذ المهمات المنوطة به ويتعين عليه احترام التعليمات الصادرة إليه من رئيسه الإداري الأعلى، إلا إذا كانت هذه التعليمات والأوامر غير مشروعة ومن شأنها أن تلحق ضرارً فادحاً بالمصلحة العامة"[١]. وعلى هذا الأساس فإن الموظف يلتزم بطاعة قرار رئيسه حتى إذا كان مخالفا للقانون لضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، لكن يجب عدم المبالغة في ذلك إذ أن على الموظف الامتناع عن طاعة رئيسه إذا كان تنفيذ الأمر يهدد المصلحة العامة تهديدا جسيما وهذا ما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي في كثير من قراراته[٢]. كما بين المشرع الفرنسي في قانون الجنايات الاثر المترتب على تنفيذ قرارات الرؤساء غير المشروعة في حالتين: الاولى تتعلق بقيام المرؤوس بتنفيذ قرار رئيس تجب طاعته أو اعتقد لأسباب معقولة ان طاعته واجبه، فنتج عن فعله اعتداء على حقوق وحريات الافراد، فيترتب على ذلك اعفاء المرؤوس من المسؤولية الجنائية، على ان يتحمل رئيسه المسؤولية الناجمة عن فعله الحالة الثانية: تتعلق هذه الحالة باستخدام السلطة وتنفيذ القرارات الرئاسية بهدف اعمال القانون وتنفيذ احكامه، وهنا يعفى المرؤوس من المسؤولية عن افعال القتل والجروح الواقعة تنفيذاً لذلك، هذا ما يتعلق بالوظيفة المدنية[٣].

أكد المشرع الفرنسي على واجب الطاعة في اغلب تشريعاته فقد نص قانون الموظفين لسنة ١٩٤١في المادة (١٣) على "ان الموظفين على اختلاف درجاتهم يخضعون للنظام القائم على سلطة الرؤساء وعلى الطاعة والإخلاص لهم"[٤]. ونصت تلك المادة على أن الطاعة للرؤساء يجب أن تكون تامة، فإذا ما بدا لأحد المرؤوسين أن الأوامر التي تلقاها تنطوي على

---

(١) المادة ٢٨ من القانون الفرنسي المرقم ٦٣٤ لسنة ١٩٨٣.

(٢) د. مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، مصدر سابق، ص ٨٥.

(٣) خالد محمد خالد، مصدر سابق، ص٤٥.

(٤) قانون الموظفين الفرنسي لسنة ١٩٤١.

مخالفة للقانون، أو تنفيذها يجلب أضرارا جسيمة، فعليه أن يبدي وجهة نظره في ذلك إلى الرئيس، وإذا أصر على أمره فان الطاعة تكون واجبة على المرؤوس[١].

المطلب الثاني

في مصر

نصت المادة (٨/٧٦) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على "الموظف أن ينفذ ما يصدر اليه بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها ويتحمل كل رئيس مسؤولية الأوامر التي تصدر عنه كما يكون مسؤولاً عن حسن سير العمل في حدود أخصاصه"[٢].

ونرى من خلال هذا النص إن المشرع المصري لم يوفر الحماية المطلوبة للمرؤوس ففي حالة إصرار الرئيس على القرار غير المشروع يلزم المرؤوس على التنفيذ، هذا طبعاً بعد صدور القرار كتابة وتنبيه المرؤوس للرئيس بعدم مشروعية القرار المطلوب تنفيذه، وأن الواقع العملي كما لمسناه في الوظيفة يؤكد بأن هناك العديد من القرارات تصدر بشكل شفوي، بالإضافة لصعوبة مناقشة الرئيس، هذا ولم يوفر المشرع الحماية لمبدأ المشروعية عندما ينص المشرع بشكل صريح على تنفيذ القرار غير المشروع وإعفاء المرؤوس من المسؤولية.

كما ونص قانون العقوبات المصري على بعض مظاهر الاخلال بواجبات الوظيفة أو الامتناع عن تنفيذه وذلك حرصاً من المشرع على كفالة حسن سير العمل في المرفق العام فقد نص في المادة (١/١٢٣) "كل موظف عام استعمل سلطة وظيفية في وقف تنفيذ الاوامر الصادرة من الحكومة... أو وقف تنفيذ أمر صادر إليه من أي جهة مختصة، وينطوي تحت ذلك أي أمر من رئيس صادر إلى موظف يكلفه بعمل من الاعمال". ومن الجدير بالذكر ما نصت عليه المادة (٣/١٢٤) من القانون اعلاه ان ترك العمل أو الامتناع عنه ينطوي تحته العمل الذي يكلف به المرؤوس من جانب الرؤساء ثم يتركه أو يمتنع عنه. بالنسبة للمسؤولية الجنائية، فأنه إذا كان القرار الرئاسي منطوياً على جريمة جنائية، فلا يجوز

(١) د. عاصم احمد عجيلة، مصدر سابق، ص ٢٧.

(٢) قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

للمرؤوس تنفيذ القرار، حيثُ لا يملك الرئيس الاداري تكليف أحد المرؤوسين بارتكاب جريمة جنائية، لأن الحظر الذي يفرضه قانون العقوبات موجه للجميع، بغض النظر عن أوضاعهم الاجتماعية أو مراكزهم القانونية، فإذا نفذ المرؤوس هذا القرار المنطوي على جريمة جنائية عوقب بعقوبة تلك الجريمة، دون أن يكون قرار الرئيس شافعاً له[١]. فقد نصت المادة (١٦٧) من القانون المدني المصري على أنه "لا يكون الموظف العام مسؤولاً عن عملة الذي اضر بالغير اذا قام به تنفيذا لأمر صدر اليه من رئيس، متى كان طاعة هذا الامر واجبة عليه أو كان يعتقد أنها واجبة، واثبت انه كان يعتقد مشروعية العمل الذي وقع منة وكان اعتقاده مبنيا علي اسباب معقولة وأنه راعي في عملة جانب الحيطة". ولدى شراح القانون المدني المصري أن الضرر هو إخلال بحق مالي أو مصلحة مالية للمضرور والاخلال بحق مالي قد يصيب المضرور بشخصه كالاعتداء عليه بالضرب او الجرح أو القتل، ويستوي هذا الحق ان يكون عينياً او شخصياً او اخلالاً بمصلحة مالية للمضرور كالذي اصيب بحادث سيارة واصبح عاجزاً عن الكسب[٢]. من خلال هذا النص يتبين ان المرؤوس يكون مسؤولاً مدنياً عن الضرر الذي الحقه بالغير من جراء تنفيذه للقرار الاداري غير المشروع الصادر اليه من رئيسه ولا يعفى من المسؤولية الا إذا استوفى الشروط المنصوص عليها في هذه المادة والتي يمكن أن نكتشفها بسهولة وهي صدور القرار من رئيس تجب طاعته أو كان يعتقد وجوب طاعته وكان اعتقاده مبنياً على اسباب معقولة.

المطلب الثالث

في العراق

في العراق نص البند ثالثا من المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل على قيام الموظف "باحترام رؤسائه والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم وإطاعة أوامرهم المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقتضي به القوانين والأنظمة والتعليمات، فإذا كفي هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف أن يبين لرئيسه كتابةً وجه تلك

(١) د. صبري جلبي احمد عبد العال، مصدر سابق، ص ٦٢٩.

(٢) د. صدقي محمد امين عيسى، التعويض عن الضرر ومدى انتقاله للورقة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤، ص٢٤٨.

المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر إلا إذا أكدها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها"[١].

ونرى من خلال نص هذه المادة أن المشرع العراقي ألزم الموظف باحترام وطاعة رئيسه والتزام اللياقة معه وعدم الخروج عن أوامره، وله فقط أن ينبه الرئيس بأنه أمره غير مشروع لكي يستطيع أن ينجو من المسؤولية، فالموظف عليه واجب الطاعة حتى وان لم تنص القوانين على ذلك وفق الهرم الإداري الذي يخضع له الموظف الأدنى للموظف الأعلى .

فإذا ما شاب واجب الطاعة أي خلل من عدم احترام للرؤساء أو احتقارهم فإن ذلك يرتب المسؤولية التأديبية، وفي اخر الامر ايقاع الجزاء التأديبي على المرؤوس المخالف، وتقدير مدى توافر الخطأ الاداري متروك للإدارة، وللعرف الاداري شأن كبير في تحديد هذا الخطأ تبعاً لكل وظيفة [٢]. فواجب طاعة الرؤساء هو أهم واجب من الواجبات التي تقع على عاتق الموظفين، فهو المسؤول عن نجاح العمل الإداري، وهو المسؤول في حالة كان القرار الرئاسي مخالفة للقانون عند بيان الموظف وجه المخالفة صراحة وبدليل كتابي[٣]. في العراق الموظف يخضع لقانون العقوبات حاله حال أي شخص عادي، إذا توافرت أركان الجريمة في الفعل الذي ارتكبه، لذا سوف يستحق عقاباً جنائياً الى جانب العقاب التأديبي[٤]. فقد نصت المادة (٣/١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل على "إذا رأت اللجنة أن فعل الموظف المحال عليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو أرتكبها بصفته الرسمية فيجب عليها ان توصي بإحالته الى المحاكم المختصة". لذا فإن التصرف الذي يشكل الاثم الجنائي يختلف عن ذلك الاثم في المسؤولية التأديبية كون الاخير يجد اساسه في إخلال الموظف بواجباته الوظيفية، أما الاثم في المجال الجنائي

---

(١) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٢) مازن راضي ليلو، طاعة المرؤوس لرؤسائه في نطاق الوظيفة العامة، مصدر سابق، ص١١٤.

(٣) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤، لسنة ١٩٩١، ط ١، المكتبة الوطنية، بغداد، ٢٠١٠، ص٧٤.

(٤) د. صبري جلبي احمد عبد العال، مصدر سابق، ص ٦٢٩.

فيتمثل بمخالفة نص صريح في القانون وهو واجب احترام الافراد للقانون والقواعد المكملة، وهذا التزام عام يشترك فيه الجميع سواء كانوا موظفين أم غير موظفين، لكن يكون للموظف نوع من الخشية بأن يكون عمله محلاً للمسؤولية الجنائية [١]. نص المشرع العراقي في المادة (٤٠) من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ بنص مشابه الى نص المادة (١١٤) من القانون الجنائي الفرنسي، والمادة (٦٣) من القانون الجنائي المصري، فأورد (لا جريمة اذا وقع الفعل من موظف أو شخص مكلف بخدمة عامة في الحالات التالية: **اولاً**: اذا قام بسلامة نية بفعل تنفيذاً لما أمرت به القوانين أو اعتقد ان اجراؤه من اختصاصه. ثانياً: اذا وقع الفعل منه تنفيذ لأمر صادر من رئيس تجب عليه طاعته أو اعتقد ان طاعته واجبه عليه، ويجب في الحالتين ان يثبت ان اعتقاد الفاعل بمشروعية الفعل مبنياً على اسباب معقولة وانه لم يرتكبه إلا بعد اتخاذ الحيطة المناسبة ومع ذلك فلا عقاب في الحالة الثانية اذا كان القانون لا يسمح للموظف بمناقشة الامر الصادر اليه)[٢]. يتضح من هذا النص انه تضمن حالتين يكون عمل الموظف فيها مباحاً هما، تنفيذ امر القانون والرئيس.

ونرى ان كان قرار الرئيس واضحاً في عدم مشروعيته، بمعنى اذا كان متضمناً ارتكاب جريمة، فلا يجوز للمرؤوس ان ينفذ هذا القرار، لان طاعة الرؤساء لا ينبغي ان تكون جريمة وعلى عاتق المرؤوس يقع عبء اثبات ما يدعيه من ان القرار كان صادراً عن رئيس مختص واجب الطاعة أو انه اعتقد بناءً على اسباب معقولة ان طاعته كانت واجبه.

---

(١) مازن راضي ليلو، طاعة المرؤوس لرؤسائه في نطاق الوظيفة العامة، مصدر سابق، ص ١١٩.

(٢) وقد عالج المشرع العراقي جريمة عدم الطاعة في المواد ٧٨ الى ٨١ من قانون العقوبات العسكري رقم ١٣ لسنة ١٩٤٠. وبسبب الطبيعة الخاصة للوظيفة العسكرية نجد ان واجب الطاعة فيها اشد منه في الوظيفة المدنية. تنص المادة ٧٨ من قانون العقوبات العسكري رقم ١٣ لسنة ١٩٤٠ على انه (كل من لم يطع امرا يتعلق بواجباته قصداً أو اهمالاً منه وذلك اما بعدم تنفيذ الامر على ما يرام واما بتغييره أو مجاوزة حدوده يعاقب بالاعتقال وتكون العقوبة مدة لا تزيد على ستة اشهر اذا تكررت هذه الجريمة وتصل العقوبة الى السجن مدة لا تزيد على خمس عشر سنة واذا ارتكب الجريمة في مجابهة العدو).

يؤدي الاخلال بواجب الطاعة من جانب المرؤوس الى قيام المسؤولية المدنية، وذلك عن تنفيذ قرار إداري غير مشروع صادر اليه من رئيسه ينتج عنه ضرر للغير، لذا فإن المشرع العراقي في القانون المدني العراق رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ في المادة (١٨٦) نص على "إذا أتلف أحد مال غيره أو أنقص قيمته مباشرةً أو تسبباً، يكون ضامناً إذا كان في احداثه هذا الضرر قد تعمد أو تعدى" وكذلك ما نصت عليه (٢٠٤). كما نصت المادة ٢١٥ على "كل تعدي يصيب الغير بأي ضرر أخر غير ما ذكر بالمواد السابقة يستوجب التعويض". ١ – يضاف الفعل الى الفاعل لا الامر ما لم يكن مجبراً على ان الاجبار المعتبر في التصرفات الفعلية هو الاكراه الملجئ وحده. ٢ – ومع ذلك لا يكون الموظف العام مسؤولاً عن عمله الذي اضر بالغير اذا قام به تنفيذاً لأمر صدر اليه من رئيسه متى كانت اطاعة هذا الامر واجبة عليها و يعتقد انها واجبة وعلى من احدث الضرر ان يثبت انه كان يعتقد مشروعية العمل الذي اتاه بان يقيم الدليل على انه راعي في ذلك جانب الحيطة وان اعتقاده كان مبنياً على اسباب معقولة.

الخاتمة

بعد ان انتهينا من دراسة مدى طاعة القرارات الادارية غير المشروعة مبتدئين مبدأ المشروعية ومنتهين بموقف المشرع العراقي والمقارن متوسمين بمنهج يعتمد على المقارنة بين كل من فرنسا ومصر والعراق، فقد توصلنا الى جملة من النتائج والتوصيات وكما يأتي:

أولاً: النتائج

١– تعد طاعة الرئيس من الواجبات التي تحتل مكان الصدارة بين واجبات الموظفين وواجب الطاعة هو الدعامة الاساسية في كل تنظيم إداري وان اي إخلال به يؤثر بشكل سلبي على سير وانتظام العمل داخل المؤسسة الإدارية ويعد الاساس لبقية الواجبات الاخرى.

٢– عدم قدرة القوانين على تزويد المرؤوسين بكل بتفصيلات ممارسة الوظيفة ومنها واجب الطاعة لذا فإن الرؤساء الإداريين هم الذين يسدون الفراغ التشريعي في بعض القوانين .

٣- يختلف القرار غير المشروع باختلاف الظروف، لأن الإدارة قد تواجه ظروف استثنائية لا يمكن أن تواجهها بقواعد العادية، ومن اجل مواجهة الاخطار والمحافظة على مرافقها لها أن تخرج عن مبدأ المشروعة، لا بل عليها أن تخرج لمواجهة الظروف الاستثنائية.

٤- دخول واجب الطاعة في عراك شديد مع مبدأ المشروعية عندما يجد المرؤوس نفسه أمام بعض القرارات التي تتعارض مع مبدأ المشروعية ،لذا فأن هناك ثلاث نظريات تبين لنا موقف المرؤوس من طاعة القرارات الإدارية غير المشروعة وهي (نظرية المشروعية، ونظرية الطاعة المطلقة، ونظرية الوسط) تباين موقف الدول المقارنة للأخذ بها.

ثانياً: التوصيات:

١- ندعو المشرع بإضافة ما يأتي على نص المادة (الرابعة / ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١

أ- في حال أصرار الرئيس على تنفيذ القرار الإداري غير المشروع بالرغم من اعتراض المرؤوس على ذلك، على المرؤوس أن يرفع الاعتراض مشفوعاً بالأسباب الداعية ووقوع المخالفة التي يتضمنها القرار الاداري غير المشروع الى السلطات العليا لتقرر بشأنه ما تراه.

ب- الغاء شرط الكتابة (... ولا يلتزم بتنفيذ الاوامر الا اذا اكدها رئيسه كتابةً) ليكون متضمناً حماية اكبر للمرؤوس خصوصاً في الظروف الاستثنائية التي تستوجب صدور القرار فوراً ولا يوجد وقت للمناقشة والغاء الشرط الذي يقضي بأن يكون اعتراض المرؤوس مكتوباً.

ج- ندعو المشرع العراقي الى اصدار قاعدة قانونية تنص صراحة على واجب رفض الطاعة للقرارات الادارية غير المشروعة، اسوةً بالمشرع الفرنسي .

٢- نؤيد ما ذهب اليه المشرع العراقي في دستور ٢٠٠٥وندعو المشرع العراقي الى عدم تحصين الى عمل مستقبلاً من الرقابة، كون التحصين يشكل خرق لمبدأ الفصل ما بين السلطات ويستغله الرؤساء الإداريين بإصدار قرارات غير مشروعة ويلزمون المرؤوسين بطاعتها .

المصادر

أولاً: الكتب القانونية

١- د. أحمد فتحي سرور، اصول قانون العقوبات، القسم العام، النظرية العامة للجريمة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٢.

٢- د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨- ١٩٦٩.

٣- د. فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، المطبعة البوليسيه، لبنان، ١٩٨٦.

٤- د. شعبان عبد الحكيم سلامة، الامر الرئاسي في القانون الإداري والفقه الإسلامي، دار الفكر العربي، الاسكندرية، ٢٠١١.

٥- د. صبري جلبي احمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف للحقوق والحريات السياسية، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، القاهرة، ٢٠١٠.

٦- د. صدقي محمد امين عيسى، التعويض عن الضرر ومدى انتقاله للورقة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤.

٧- د. طعيمه الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٣.

٨- د. عاصم احمد عجيلة، طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة، عالم الكتب، القاهرة، ٢٠٠٩.

٩- د. عبد الرحمن رحيم عبد الله، محاضرات في مبدأ المشروعية ونطاقه، مطبعة شهاب، اربيل، ٢٠١١.

١٠- د. عبد اللطيف قطيش، الادارة العامة من النظرية الى التطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٣.

١١- د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، ط١، المكتبة الوطنية، بغداد، ٢٠١٠ .

١٢- د. علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الاداري مبدا المشروعية دعوى الالغاء، دار الجامعية الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٩.

١٣- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.

١٤- د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، المؤسسة الحديثة، لبنان، ٢٠١٣.

١٥- د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الاداري، ط٢، دار أبن الاثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ٢٠١٢.

١٦- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨.

١٧- د. محمد يعقوب السعيدي، مبادئ القانون الإداري، ج١، مطبعة الزهراء، بغداد، ب ت.

١٨- د. محي الدين القيسي، القانون الإداري، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٧.

ثانياً: الرسائل والأطاريح الجامعية

١- خالد محمد خالد، مسؤولية الرؤساء أو القادة أمام المحكمة الدولية الجنائية، رسالة ماجستير، كلية القانون، الاكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، ٢٠٠٨.

٢- علي قدوري جعفر، دور الرقابة الإدارية في ضمان مبدأ المشروعية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٢.

٣- قيدار عبد القادر صالح آل سعو، النظام القانوني للموظف الفعلي دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٥.

٤- مازن ليلو راضي، طاعة المرؤوس لرؤسائه في نطاق الوظيفة العامة، كلية الحقوق، جامعة بغداد، ب ت.

٥- محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، دار النهضة العربية، القاهرة،١٩٦٧.

ثالثاً: البحوث والمقالات

١- أمير حسن جاسم، نظرية الظروف الاستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت، المجلد (١٤)، العدد (٨)، ٢٠٠٧.

٢- د. صالح الزيداني، الحماية القانونية للموظف ازاء طاعة الاوامر غير المشروعة، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الفقه والقانون، العدد الثالث، السنة ٢٠١٣.

٣- مجلة التشريع والقضاء، السنة الخامسة، العدد الثالث، ٢٠١٣.

رابعاً: القوانين

١- قانون الموظفين الفرنسي لسنة ١٩٤١.

٢- قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨.

٣- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١المعدل.

خامساً: الدساتير

١- دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢- الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

سادساً: الشبكة العنكبوتية (الانترنت)

١- الاسس العامة للتنظيم الاداري، بحث منشور على الموقع الالكتروني:
http://www.startimes.com.

٢- مدى مسؤولية الموظف العام على تنفيذ الأوامر الرئاسية غير المشروعة بحث منشور على الموقع الالكتروني: https://idara-dz.blogspot.com.

٣- نضال جهاد الحايك، تنفيذ الموظف للأوامر الغير مشروعة، بحث منشور على الموقع الالكتروني: https://pulpit.alwatanvoice.com.

٤- نظرية أعمال السيادة بحث منشور على الموقع الالكتروني:
https://www.dorar-aliraq.net/threads.