

المسؤولية المترتبة بحق الموظف جراء تنفيذ الأوامر الشفهية غير

المشروعة

Responsibility incurred by the employee as a result of carrying out illegal verbal orders

المشاور القانوني

غاسم سكر برن

ماجستير عام / الجامعة المستنصرية

الملخص .

أن موضوع إخلال الموظف في اداء مهامه وواجباته التي حددها القانون من خلال تنفيذ الاوامر والتوجيهات الشفهية المخالفة للقانون والأنظمة والتعليمات وعدم إتباع الطرق القانونية في الاعتراض عليها ، يعد من الأمور التي لها اهمية كبيرة في الوقت الحالي حيث يلاحظ أن هذه من الأمور التي اصبحت تتزايد بشكل ملحوظ وما يسببه من تدهور في الوضع الحالي لأعمال الوظيفة العامة، وهذا الإخلال أياً كانت نتيجته سواء عن طريق الإهمال أو اللامبالاه أو عن طريق التعمد، فأن نتائجها الخطرة يتحملها الموظف المنفذ لتلك الأوامر أو التوجيهات المخالفة للقانون، حيث أن تلك الأوامر والتوجيهات اصبحت من المشاكل المنتشرة في الوظيفة العامة واصبحت ظاهرة للتهرب من المسؤولية بالنسبة للرؤساء في العمل ، كذلك أصبحت من الأمور الصعبة التي تشكل تجاوزاً خطيراً على أعمال ومهام المرؤوسين مما تؤثر سلباً على الهدف الذي تسعى الدولة الوصول إليه عن طريق الوظيفة العامة، وتؤثر بالتالي بحق ومصلحة الفرد والمجتمع في تحقيق حاجاتهم. لذا نجد أن المشرع وضع الطريق القانوني لمواجهة مثل تلك الاوامر والتوجيهات التي فيها مخالفة للقانون وبالمقابل حدد الجزاءات التي تتناسب مع تلك الحالات التي تستدعي تدخل الموظف واعلام رئيسه بالمخالفة الموجودة في الامر او توجيهه سواء أكان هذا الامر او التوجيه يتضمن القيام بعمل أو الامتناع عن عمل.

Summary.

That a particular topic at the specified time is one of the things that are of importance at the present time, as the current time is one of the things that have become noticeably increased. These jobs indicate that the public jobs, indicate that this step has become present in the case of its spread. And it has become a phenomenon of evasion of responsibility for

the bosses at work, and it has also become one of the difficult things that have gone beyond serious successively, which it seeks to achieve the goal it wants, and affects the individual and society in achieving their needs. The legislator sets directives for these procedures, determines the penalties that are commensurate with those cases that call for the employee's intervention and inform his superior of the violation in the order, direction, or direction, or whether this order or directive or to take an action or abstain from an action

المقدمة

تمارس الدولة سلطانها وهيبتها من خلال الوظيفة العامة التي تعد هي الاداة التي تعكس فيها صورتها وشخصيتها والتي تسيّر بها من خلال الموظف بأعتباره الأداة الرئيسية في تسيير تلك الوظائف ، لذلك نجد أن التشريعات أحاطت الموظف مسبقاً بالحقوق الممنوحة له والتي يجب على الإدارة الألتزام والأيفاء بها إليه ، ومقابل تلك الحقوق هناك واجبات فرضتها على الموظف والزمته على الألتزام والعمل بها وعدم مخالفتها ، ومن هذه التشريعات هو التشريع العراقي والذي أشار إلى جملة من الواجبات وعددها وإن كانت ليست على سبيل الحصر لأنه في تعداده لهذه الواجبات إنما أورد المهم منها ولهذا تستطيع الإدارة تجريم أفعال أخرى تراها مخلة بكرامة الوظيفة ومقتضياتها ، وبهذا فإنه يمكن القول بأن المشرع لم يورد واجبات الموظف على سبيل الحصر بحيث لا يستطيع الموظف أن يحتج عند تكليفه بعمل معين أن يدعي بأن هذا العمل المكلف به هو خارج الواجبات التي أشار إليها القانون ، ولعل أهم هذه الواجبات هي أحترام رؤسائه والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم وإطاعة أوامره المتعلقة بإداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات ، إلا وإن كانت هذه الطاعة واجبة على الموظف إلا أن هناك بعض الأوامر والتوجيهات الشفهية غير مشروعة أي مخالفة للقانون وتكون صادرة من الرئيس إلى المرؤوس . ففي هذه الحالة هل يكون على الموظف إطاعتها أم الاعتراض عليها استناداً للقانون ، لأنه لا يخفى على أحد أن ظاهرة الأوامر والتوجيهات الشفهية غير المشروعة أنتشرت بصورة لافتة للنظر في ممارسة الوظائف العامة وأصبح الكثير ممن يتبنون تلك الأوامر والتوجيهات في محاولة منهم لجعلها تأخذ آليات وأشكال مختلفة ، لذلك فإن كثير من المسؤولين يمارسون في الوقت الحالي تلك الأوامر والتوجيهات الشفهية التي هي بحقيقة الأمر مخالفة للقانون ويمارسونها بتلك الطريقة من أجل تحقيق غاية سواء كانت منافع شخصية أو من أجل المحاباة أو من أجل عدم فهمهم لأعمالهم التي نص عليها القانون ، لذلك بدأ بعض المسؤولون في الادارة يفضلونها على الأوامر والتوجيهات المدونة حتى لا يتركون أي مستندات أو أدلة تدينهم في حال أدت تلك الأوامر إلى نتائج أو تداعيات عكسية تتعارض مع القانون ، ويلجأون إلى هذه الطرق كي لا يتعرضون للمساءلة القانونية ، لأنهم يعون أن تلك الاوامر هي مخالفة للقانون وترتب على من ينفذها مسؤولية سواء أكانت جزائية أم إدارية أم كانت مالية ، إلا أنه في المقابل فإن القانون حدد الطرق التي يجب على

الموظف إتباعها من أجل عدم تحمله أي من المسؤوليات المذكورة ، فالموظف يجب عليه أن يحيط علماً بالأعمال التي يمارسها وأن يحتكم إلى القانون في أي إجراء قبل أن يتخذه في ممارسة أعماله ولا يقوم بتنفيذ أي أمر أو توجيه شفهي مخالف للقانون لأنه هو من سيتحمل مسؤولية هذا الفعل وليس غيره . لذلك فأنا خضنا في هذا البحث من أجل تعريف الموظف بخطورة تنفيذ مثل هكذا أوامر أو توجيهات والله المستعان .

اهمية البحث :

أن دراسة موضوع المسؤولية الجزائية للموظف عن تنفيذ الاوامر والتوجيهات الشفهية غير المشروعة يعد من الامور المهمة والضرورية التي يستدعي بحثها وتحديد أسبابها لكون تنفيذها يعد إخلاله بالواجبات الموكلة إلى الموظف ، فتحقق المسؤولية لا يأتي اعتباطا وإنما يبنى على أسس وهذه الاسس هي التي يتم من خلالها تحقق المسؤولية الجزائية وبالتالي إسنادها إلى الموظف كنيجة طبيعية عن هذا الإخلال.

أشكالية البحث :

أن فكرة المسؤولية المترتبة على الموظف عن تنفيذ الاوامر والتوجيهات الشفهية غير المشروعة ، تثير الكثير من التساؤلات التي منها : ما المقصود بالمشروعية في الاوامر الشفهية ، وما هو الامر او التوجيه الشفهي الصادر من الرئيس ، وما مدى التزام الموظف بتنفيذ هذا الأمر أو التوجيه ، فإن كان هذا الأمر أو التوجيه موافق للقانون هل يترتب عليه تحقق المسؤولية ، وإن كان مخالف للقانون من الذي سيتحمل المسؤولية الناتجة عن تنفيذه ، وهل أن القانون نص على تلك الاوامر في تشريعاته أم أنه ترك الموضوع لقانون العقوبات والقوانين الأخرى، وبماذا يتميز الأمر أو التوجيه الشفهي عن غيره، وهل يمكن الطعن بها امام القضاء ، وما هي الجزاءات المترتبة عن تنفيذ مثل هكذا أوامر أو توجيهات؟

هيكلية البحث :

من أجل الاحاطة بموضوع البحث من كل جوانبه ، فقد ارتأينا دراسته وفق الهيكلية التالية :

المقدمة :

المبحث الاول : المشروعية في الاوامر الادارية

المطلب الاول : ما هية المشروعية

الفرع الاول : تعريف المشروعية

الفرع الثاني : نطاق المشروعية

المطلب الثاني : مفهوم الامر أو التوجيه الشفهي

الفرع الاول : الطبيعة القانونية للاوامر الادارية والتوجيهات الشفهية

الفرع الثاني : مدى جواز الطعن بالامر او التوجيه الشفهي امام القضاء

المبحث الثاني : عدم مشروعية الامر الشفهي الصادر من الرئيس

المطلب الاول : التزام المرؤوس بتنفيذ التوجيهات والاورام الشفهية الصادرة من رئيسه.

الفرع الاول : مسؤولية الموظف عن عدم تنفيذه الامر الشفهي المشروع

الفرع الثاني : عدم تحمل الموظف مسؤولية تنفيذ الامر الشفهي المخالف للقانون
المطلب الثاني : المسؤولية المترتبة على الموظف جرّاء تنفيذه الامر الشفهي الغير مشروع
الفرع الاول : المسؤولية الجزائية
الفرع الثاني : المسؤولية الادارية (الإنضباطية)
الفرع الثالث : المسؤولية المدنية
الاستنتاجات :
التوصيات :
الخاتمة :

المبحث الأول: المشروعات في الأوامر الإدارية

Legality of administrative orders

تقوم الوظيفة العامة على أساس حقوق للموظف العام.^(١) ومقابل تلك الحقوق فرض القانون واجبات على الموظف ومن هذه الواجبات ما أشارت إليها قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل. الذي أدرج في المادة (٤) منه والتي من خلالها أشارت إلى الواجبات المفروضة على الموظف العام ، ولعل أهم تلك الواجبات هي أداء أعمال الوظيفة الواجب الأول والجوهري الذي يلتزم به الموظف وهو أن يؤدي أعمال وظيفته بنفسه وفي الوقت والمكان المخصص لإداء تلك الاعمال، والمحافظة على أسرار الوظيفة العامة وعدم إفشاء الأسرار التي قد يطلع عليها أو يتم معرفتها من خلال طبيعة عمله حتى أمام الجهات القضائية إلا بأذن من رؤسائه في العمل.^(٢) كذلك من الواجبات المهمة هي إطاعة رؤسائه في العمل وإطاعة الموظف لرؤسائه أمر مفروض تمليه طبيعة الوظيفة العامة وضرورة استمرارها وهذه الطاعة واجب أن تكون مقصورة على ما يتعلق بالعمل وحده.^(٣) لذلك قد يفهم بعض الموظفين أن تلك الطاعة هي طاعة عمياء ولا يجوز لهم مخالفتها لأن ذلك قد يعرضهم إلى عقوبات إدارية أو أنضباطية إلا أنه رغم أن هذه الطاعة من واجب الموظف إلا أنه ليس في كل الاحيان وبالتالي يجب على الموظف أن يقوم بتنفيذ الأوامر والتوجيهات الذي ترد إليه من رئيسه إن كانت مشروعة ، لذلك سوف نبين في هذا المبحث ماهية المشروعات ونطاقها في مطلبين وكالاتي :

(١) ينظر الى قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل .

(٢) قرار المحكمة الادارية العليا في العراق رقم (١٢١٧/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٩) بتاريخ ٢٠٢٠/٢/١٣ والذي جاء فيه (بعد مخالفة انضباطية قيام الموظف بادلاء معلومات عن اعمال وظيفته دون علم دائرته حتى وإن كانت المعلومات مقدمة الى جهات قضائية) منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٠ ، ص ٣٤١ .

(٣) اشار قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل في الفقرة (ثالثا) من المادة (٤) والتي اشارت الى اطاعة الموظف الى رئيسه حيث نصت على (احترام رؤسائه والتزام الادب واللياقة في مخاطبتهم واطاعة اوامرهم المتعلقة باداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والانظمة والتعليمات، فاذا كان في هذه الاوامر مخالفة فعلى الموظف ان يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الاوامر الا اذا اكدها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها).

المطلب الأول: ما هية المشروعية What is legality

تعد المشروعية بمفهومها العام هي أن تكون القرارات والاعمال الصادرة من الادارة موافقة للقانون لذلك فإن مبدأ المشروعية هو بحقيقة الامر يحكم جميع الأنشطة داخل الدولة ، والتي يجب أن تكون متلائمة مع النظام العام السائد في هذه الدولة ولا يجوز لرجل الادارة ان يقوم بمخالفة مبدأ المشروعية لان قراراته تعد في هذه الحالة هي قرارات باطلة ولا ترتب اي اثر قانوني .^(١) لانها خالفت قاعدة قانونية اسمى منها أو أنها خالفت الشكلية أو الموضوعية في القرار الذي اشار اليه المشرع ، وعليه فإن تطبيق مبدأ المشروعية يتعلق بنشاط الإدارة وتصرفاتها وهذه التصرفات أو القرارات يجب أن تكون متوافقة مع النظام العام والقواعد القانونية النافذة . لذلك سوف يتم في هذا المطلب بيان تعريف المشروعية في الفرع الاول . اما الثاني سوف نخصه الى نطاق المشروعية وكالاتي :

الفرع الأول: تعريف المشروعية Definition of legality

المشروعية في اللغة هي : اسمٌ منسوبٌ إلى كَلِمَةٍ مَشْرُوع ، وهو المَبِينُ والظَاهِرُ، وصفة ما هو شرعي أو مشروع ، وأصلُ الشَّرْع : الإظهارُ والبيانُ. كقولك : شَرَعَ اللهُ لنا كذا، يَشْرَعُهُ، شَرْعاً، أي: أَظْهَرَهُ وَأَوْضَحَهُ. والتَّشْرِيعُ: التَّبْيِينُ، وَمِنْهُ الشَّرِيعَةُ، وهي: مَوْزِدُ المَاءِ الَّذِي يُقْصَدُ لِلشَّرْبِ، سُمِّيَتْ بِذلك؛ لِوُضُوحِهَا وظُهُورِهَا. ويأتي المَشْرُوعُ بمعنى المَبْتَدَأِ به يُقَالُ: شَرَعَ في عَمَلِهِ: إذا بدأ فِيهِ لذلك فالمشروعية لغة : هي الشريعة والشراع والمشرعة .^(٢) وبها سمي ما شرع الله للعباد من شريعة الصوم والصلاة والحج والزكاة. كقوله تَعَالَى (لِكُلِّ جَعَلْنَا مِنْكُمْ شِرْعَةً وَمِنْهَاجًا) .^(٣)

أما في الاصطلاح ، هي خضوع كافة السلطات والأفراد حكماً ومحكومين لقواعد النظام العام السائر في الدولة ، أي ينبغي أن تتوافق جميع التصرفات التي تصدر عن الدولة ومؤسساتها وكذلك مواطنيها مع جميع القواعد القانونية التي جرى وضعها في السابق ، ومما تجدر الإشارة إليه أن النظام العام يعني : هو كافة القواعد القانونية النافذة في الدولة ، الأمر الذي يستتبع خضوع جميع الهيئات والأشخاص في الدولة لأحكام هذا النظام العام، ووفقاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية التي لا يمكن لأي من هؤلاء أن يعمل على مخالفتها .^(٤)

وعلى ذلك يمكن أن نعرف الأمر الشفهي بأنه (الأمر اللفظي الذي يصدر من الرئيس بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى مرؤوسيه للقيام بعمل أو الإمتناع عن عمل يدخل في أعمال الوظيفة العامة). ويلاحظ هنا ومن خلال هذا التعريف أنه يبين طبيعة الامر أو

(١) د . محمد طه حسين الحسيني ، ماهية مبادئ الشريعة والمشروعية ومصادرها ، بحث منشور في ، مجلة العلوم القانونية – جامعة بغداد / العدد الاول -٢٠١٩ ، ص ١١٥ .

(٢) سورة المائدة الآية (٤٨) .

(٣) مختار الصحاح لابن منظور ، باب (ش).

(٤) د . منذر الشاوي ، القانون الدستوري (نظرية الدولة) ، بغداد ، مركز البحوث القانونية ، ١٩٨١ ، ص ١٩ .
د . حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، بغداد ، مكتبة السنيهوري ، ٢٠١٥ ، ص ١٤٧ .

التوجيه الشفهي بأعتبره كلام لفظي وكذلك من خلال مباشرته ، فإنه في أحيان يأتي بصورة مباشرة أي أن يصدر التوجيه أو الأمر من الرئيس إلى رؤوسه مباشرة أو بصورة غير مباشرة أي عن طريق موظف آخر يعمل في نفس الوحدة الإدارية التي يعمل فيها المرؤوس أو أن يكون عام موجه إلى كل العاملين في الوحدة أو الدائرة ، كذلك يكون هذا التوجيه أو الأمر بحث المرؤوس على القيام بعمل أو الإمتناع عن عمل يخص الوظيفة العامة ، لأنه أن كان التوجيه أو الأمر لا يخص الوظيفة ولا يصب في مصلحتها فإن المرؤوس يكون غير ملزم بتنفيذه ولا يحق للرئيس أن يأمر المرؤوس بتنفيذ أمر خارج عن أعمال الوظيفة.

ومما تقدم اعلاه يتضح أن المشروعية هي عدم مخالفة القواعد القانونية التي أشار إليها المشرع أو التي وضعها في نصوص قانونية ، وأي إنتهاك لها أو عدم احترامها من قبل رجل الإدارة يعد هذا التصرف الذي صدر منه تصرفاً باطلاً لا يرتب أي أثر قانوني ، بل على العكس من ذلك فقد يتم مسألته قانوناً عن تلك المخالفة ، وذلك لانتهاكه القانون أو اساءته في استعمال السلطة التي حددها القانون له . هذا لان القانون عندما منحه تلك السلطة هو من اجل اعمال الوظيفة ولا يجوز له ان يستبد بهذه السلطة الممنوحة له ويخالف احكام القانون من خلال تصرفاته او اوامره غير مشروعة لانها ستكون غير مشروعة باعتبارها خالفت قاعدة امرة من القواعد القانونية.

الفرع الثاني: نطاق المشروعية Scope of legality

مما لا شك فيه أن المشروعية كما ذكرنا هي خضوع جميع أفراد المجتمع حكماً كانوا أم محكومين إلى أحكام القانون ، مما يؤدي بالتالي إلى ضمان حماية الحقوق والحريات العامة ومثل هذا الأمر لا يمكن تطبيقه إلا من خلال التزام جميع الافراد بمبدأ المشروعية^(١). فالمشروعية لا ينحصر دورها في مجال معين أو قانون معين وإنما هي تمثل كافة مجالات القانون وتطبيقاته ، ومثال ذلك عندما حدد القانون الجرائم والعقوبات فإن قام أحد الأفراد بسلوك مجرم أو ارتكب جريمة فإنه في مثل هذه الحالة لا يمكن للدولة أن تقتضي حقها بالعقاب من الجاني^(٢). إلا بعد إجراءات حددها القانون وهو من خلال قانون أصول المحاكمات الجزائية الذي حدد بموجبه الطريقة التي يتم من خلالها إنزال العقاب بالجاني ، لذلك وتطبيقاً لمبدأ المشروعية في القانون الجنائي على القاضي أن ينظر أولاً إلى مشروعية الإجراءات التي أتخذت بحق المتهم فإن كانت مشروعة ومستندة إلى أحكام القانون فإنها تكون صحيحة وترتب آثارها ، أما إذا خالفت تلك الإجراءات القانون فيكون مصيرها البطلان لأنها لا ترتب أي أثر قانوني والبطلان هذا

(١) د . أحمد فتحي سرور، السياسة الجنائية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٢، ص١٧٨. د. أكرم نشأت إبراهيم، السياسة الجنائية، بغداد، المكتبة الوطنية، ١٩٩٩، ص٦٢.

(٢) د. عبد الفتاح مصطفى الصفي، حق الدولة في العقاب، القاهرة، دار النهضة العربية، ط٢، ١٩٨٥، ص٤٤-٤٥. د. عبد الستار سالم الكبيسي، ضمانات المتهم قبل واتشاء المحاكمة، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٣، ص٧. د. تميم طاهر الجادر ، غاثم سكر بدن ، نظرية الضرورة في القانون الجنائي العراقي ، بغداد ، مكتبة دار السنيهوري ، ٢٠٢٠ ، ص١٧١.

هو الجزاء الذي يقع على مخالفة المشروعية ، فالمشرع عندما حدد الجرائم والعقوبات فإنه حددها تحديداً يستطيع من خلالها القاضي معرفة إن كان الفعل المرتكب يعد جريمة أم لا ، وذلك من خلال المطابقة بين السلوك المرتكب وبين النص الجزائي .^(١) فإن كان الفعل يدخل ضمن الجرائم لا يمكن أن يصدر حكمه إلا بعد إجراءات حددها القانون ولا يمكن للمحقق أو للقاضي أن يتجاهلها أو يمتنع عن تنفيذها لأنه أن عمل ذلك تعد إجراءاته مشوبة بعيب عدم المشروعية وتعد باطلة ولا يمكن الحكم على المتهم من خلالها . كذلك الحال في الأعمال الإدارية فإن رجل الإدارة منحه القانون سلطة وصلاحيات اتخاذ الأوامر من خلال التوجيه والرقابة على أن تكون تلك القرارات والتوجيهات مشروعة وضمن القانون إلا في حالات معينة ومحددة أجاز القانون للإدارة أن تخرج عن مجال المشروعية وذلك للمحافظة على مصلحة أهم من إتباعها في تلك الظروف.^(٢) إلا أن هذا لا يعني أن يقوم رجل الإدارة بمخالفة مبدأ المشروعية بحجة المحافظة على مصلحة أهم من خلال مخالفتها مبدأ المشروعية وبالتالي لا يمكن الاحتجاج بذلك لأن أغلب التشريعات حددت الاستثناءات التي ترد على مخالفة مبدأ المشروعية . لذلك فإن السلطة التي منحت لرئيس الوحدة الإدارية هي سلطة توجيه ورقابة من أجل السرعة في إنجاز الأعمال وتمكين المرووسين من القيام بأعمالهم الإدارية بأسيابية وسرعة لأن تلك التوجيهات والرقابة تهدف إلى إنجاز الأعمال الإدارية بسرعة ودقة بحيث يتحقق من خلالها أشباع أكبر قدر ممكن من الحاجات العامة.

المطلب الثاني: مفهوم الأمر أو التوجيه الشفهي

The concept of command or divine direction

تتضمن سلطة الرئيس على مرووسيه الكثير من الاختصاصات منها ما يتعلق بالحق في التعيين والاختيار كذلك الحق الذي منحه إياه القانون في تخصيص مرووسيه من أجل أداء أعمال أو اختصاصات معينة وبما تتطلبه أعمال الوظيفة العامة ، كذلك منح القانون للرئيس سلطة في نقل مرووسيه وترقيتهم ويتضمن حقه أيضاً في توجيههم عن طريق إصدار الأوامر والتوجيهات إليهم قبل ممارسة أعمالهم وسلطة مراقبة تنفيذهم الأعمال والتعقيب عليها.^(٣) وعلى ذلك فإن الأوامر والتوجيهات الشفهية التي يصدرها الرئيس إلى مرووسيه هي كل ما يتم الكلام بها أي أنها تصدر باللفظ وليس بالكتابة أو خضوعها لشكلية معينة ، لذلك فإن الأوامر والقرارات الإدارية الشفهية تعد مدونة سلوك مستخدمة

(١) الدكتور . تميم طاهر الجادر ، غانم سكر بدن ، الضرورة في القانون الجنائي العراقي ، المصدر السابق ، ص ١٨٧.

(٢) أجاز القانون الخروج عن مبدأ المشروعية في حالات محددة هذا لان المشروعية تهدف من خلال إعمالها الى حماية مصلحة وهذه المصلحة تتطلب الالتزام بمبدأ المشروعية الا ان الخروج عن مبدأ المشروعية يجب ان يكون من اجل تحقيق مصلحة اعظم من مخالفتها وهذه المصلحة تتحقق من خلال الظروف الاستثنائية التي تمر على الدولة في اوقات معينة وبالتالي لا يمكن ان تنتظر سلامة الدولة العمل وفقاً لمبدأ المشروعية لا اتخاذ مثل تلك القرارات التي تكون في ازمة تتعرض لها الدولة او كارثة يتطلب من الادارة مخالفة مبدأ المشروعية من اجل الحفاظ على مصلحة اعظم من عدم مخالفتها ومن خلال سلطتها التقديرية ، كذلك الاستثناء الذي يرد على المشروعية هو اعمال السيادة .

(٣) الدكتور . مازن ليلو راضي ، القانون الاداري ، بدون اسم الناشر ، دھوك ، ٢٠١٣ ، ص ١٥١.

في ثقافة معينة أو دين أو تطبيق مجتمعي ومن خلال هذه المدونة يتم نقل مجموعة من قواعد السلوك البشري عن طريق التقاليد الشفوية وأحترامها بشكل فعال أو القاعدة الفردية التي يتم نقلها شفهيًا.^(١)

ومن خلال ذلك يلاحظ أن الأوامر والتوجيهات الشفهية هي التي تصدر من الرئيس بالكلام أو اللفظ أو بالإشارة أو القيام بأي حركة يفهم من خلالها أنها توجيه أو أمر إلى المروؤس على أن تكون خالية من الكتابة.^(٢) أو أن تكون تلك التوجيهات والأوامر صادرة عن طريق رسائل في مواقع التواصل الاجتماعي . ومثال ذلك أن يقوم رئيس الوحدة الإدارية بإصدار أمر أو توجيه إلى أحد موظفيه بإجراء عمل معين أو الإمتناع عن عمل معين كتوجيه مروؤس لديه أن يقوم بالاسراع بإنجاز الأعمال الموكلة إليه أو أن يقوم بتوجيهه بضرورة انجاز العمل المكلف الذي يقع ضمن مهامه وتنبيهه على الأخطاء التي أرتكبت من قبله ، فمثل هذه التوجيهات والأوامر تعد من صلب الاعمال الإدارية التي تقع ضمن مسؤولية ومهام الرئيس الإداري ، وبالمقابل فأن من واجبات المروؤس أن يطيع تلك الأوامر.

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للأوامر الإدارية الشفهية

The legal nature of verbal orders

تعد الأوامر والتوجيهات الشفهية من الأمور التي منحها القانون لرجل الإدارة وعلى ذلك فأن القانون عندما منح الرئيس تلك السلطة إنما يهدف من خلالها إلى السرعة في أنجاز الأعمال، وإلى تعريف الموظف في الحالات التي تواجهه ويجهل اتخاذ الإجراء المناسب من خلالها فيلجأ إلى رئيسه في العمل بأعتباره يتمتع بالخبرة والمهنية التي تؤهله إلى إصدار توجيه إلى الموظف لغرض اتخاذ الإجراء القانوني المناسب للحالة أو الواقعة التي تواجهه ، لذلك فالقانون عندما منح الرئيس سلطة الرقابة والتوجيه وإصدار الأوامر إلى مروؤسيه إنما يهدف من خلال تلك السلطة إلى تحقيق المصلحة التي تتمثل في أنجاز الأعمال والواجبات الوظيفية على أكمل وجه لأنها بالتالي تمثل سلطة الدولة التي من خلالها تسيّر أعمالها وبالتالي أي خرق لها يؤدي إلى خرق في سمعة الدولة ككل فمنح هذه السلطة هي ضرورة ، لأن موضوع كتابة التوجيهات والأوامر يحتاج إلى وقت قد

(١) الموقع الالكتروني (www.wikipedia.org) تاريخ آخر زيارة في ٢٠٢٢/٧/١ ، الساعة الواحدة والنصف ظهراً .

(٢) نعي بأن الأمر أو التوجيه غير مكتوب هو أن لا يتم كتابته عن طريق إتباع الإجراءات التي حددها القانون في الشكلية والموضوعية التي أشار إليها في كتابة الأوامر أو القرارات الإدارية الأخرى ، لأنها حتى وإن كتبت سواء على مسودة ورقة أو قصاصة فأنها تخضع لنفس الإجراءات التي أشار إليها القانون وهو أن يتم إشعار الرئيس كتابة بالمخالفة الموجودة في= هذا التوجيه أو الأمر المدرج على المسودة وعند تنفيذها مباشرة فإن كانت فيها مخالفة للقانون وتم تنفيذها من قبل المروؤس ، فإن هذا لا يعفيه من تحقق المسؤولية بحقه ، هذا لأن القانون عندما أوجب على الموظف أشعار رئيسه بالمخالفة فهو يعي أن الرئيس أنسان ومعرض للخطأ والصواب وبالتالي لا تأخذ كل الأوامر التي تصدر عنه مأخذ القرار الإداري المكتوب أو إتباعه بصورة قطعية ، لذلك عندما حدد القانون الموظف بأشعار رئيسه بوجود مخالفة في الأمر أو التوجيه إنما هو يعتبر أن ذلك هو تنبيه أو إستدراك للخطأ الذي يقع فيه الرئيس وبالتالي فأن ما أشار إليه المشرع في إلزام الموظف بالكتابة هو من أجل حماية الرئيس والمروؤس على السواء ومن أجل انسيابية العمل في الوظيفة العامة .

يفوت على الرئيس المصلحة المبتغاة من اتخاذ القرار أو الأمر في حينه . فمن خلال ذلك يمكن القول أن التوجيهات والأوامر الإدارية هي جزء لا يتجزأ من أعمال الوظيفة العامة لما لها من أهمية لا يمكن لرجل الإدارة أنجاز مهامه بدونها سواء كان رئيساً في الوحدة الإدارية أم كان مرؤوس ، فمن غير المنطقي أن يقوم الرئيس بإصدار توجيه أو أمر مكتوب في جميع الأحيان وفي كافة المواضيع التي تصادفه ، هذا لأن هناك أمور لا تحتل التأخير لما للكتابة من إجراءات قد ينص عليها المشرع وفقاً لشكلية معينة أو تسبب معين . لذلك فالمشرع عندما منح سلطة إصدار التوجيهات والأوامر الشفهية فإنه حسناً فعل في ذلك . أما بالنسبة للمرؤوس فإن أهمية تلك الأوامر لا تقل أهميتها عن أعمال وظيفته فبالتالي فإنها تعمل على تثقيف المرؤوس وإزالة اللبس عن كثير من الأمور التي تعترض قيامه بمهامه في أوقات يحتاج إلى مثل تلك التوجيهات وكذلك تعرفه بفهم أعماله وزيادة خبرته في العمل في الوظيفة العامة وبالتالي تصب بمصلحة الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها الدولة من خلالها وهي المصلحة العامة وأشباع أكبر قدر ممكن من الحاجات العامة.

الفرع الثاني: مدى جواز الطعن بالأمر أو التوجيه الشفهي أمام القضاء

The extent of the permissibility of appealing the order or oral directive before the court

من المتفق عليه في القانون الإداري هو عدم أفراغ القرار أو الأمر الإداري في شكلية معينة ، لذلك فإن القرار أو الأمر قد يصدر بصورة مكتوبة كما يمكن أن يصدر بصورة شفهية ، فقد ينص القانون على إصدار قرار إداري بشكل مكتوب أو من خلال طبيعة القرار التي تستوجب النشر أو من المبادئ العامة ، وعلى ذلك من يعين بمرسوم جمهوري يشترط القانون قانوناً أن يعزل بمرسوم جمهوري^(١) أو قد ينص القانون على شكلية وموضوعية معينة تستوجب الالتزام بها عند إصدار القرار وما يحتويه من آثار ، فمثل تلك القرارات المكتوبة والتي نص المشرع على اتخاذ إجراءات معينة في إصدارها فإنها تكون قابلة للطعن أمام القضاء خلال المدة المحددة في القانون ، وهذا ما سارت عليه المحكمة الإدارية العليا في العراق والتي أشارت في إحدى قراراتها إلى ذلك بقولها (تكون الدعوى محكومة بالرد إذا أقيمت خارج المدة القانونية المحددة)^(٢) . أما بالنسبة للأوامر الإدارية أو التوجيهات الشفهية فإنها تكون أيضاً قابلة للطعن أمام القضاء وذلك لأن القانون عندما أجاز الطعن بالقرارات والأوامر الإدارية فإنه يتم من خلال مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون سواء من حيث الاختصاص أو من حيث السبب أو من الشكل أو من خلال المحل ، وهي أي القرارات والأوامر المكتوبة تكون سهلة الإثبات وواضحة ولا يوجد فيها لبس أو غموض ، لأن القاضي الإداري يستطيع الإطلاع عليها وعلى جميع عناصرها وأركانها أما في القرار الشفهي فإن هذا الأمر وإن كان غير متحقق

(١) الموقع الإلكتروني (www.almerja.com) تاريخ آخر زيارة في ٢٠٢٢/٧/٢ الساعة الرابعة عصراً.
(٢) قرار المحكمة الإدارية العليا بالعدد (١٠٥/اتحادية / تمييز/٢٠١٣) في ٢٧/٥/٢٠١٣ . منشور في الموقع الرسمي للمحكمة الإدارية العليا.

وغير موجود لأنها قرارات أو أوامر لفظية من الصعب أثباتها أو معرفتها بصورة يمكن للقاضي أن يحكم من خلالها . وقد يسأل البعض أن كان الكلام الشفهي لا يمكن للقاضي أن يصدر حكمه من خلالها كالشهادة مثلاً التي يتم الإدلاء بها شفاهاً ؟ يمكن الأجابة على هذا التساؤل في أن الشهادة صحيح أنها تتلى شفاهاً إلا أن القاضي يأمر بتدوينها وتصبح جزءاً لا يتجزأ من أوليات وأوراق الدعوى الجزائية التي ينظرها القاضي والتي يصدر حكمه في الواقعة المنظورة أمامه من خلالها ، أما إذا بقيت الشهادة مجرد شهادة شفوية فأنها لا ترتب أي أثر قانوني ولا يمكن للقاضي الاستناد إليها وإنما يهدرها ولا تصبح لها أي قوة قانونية.

إذن من خلال ذلك فإن الأوامر والتوجيهات الشفهية هي أيضاً تكون قابلة للطعن أمام القضاء.^(١) وإن كانت صعبة الإثبات إلا أنه ليس مستحيلاً . ورغم صعوبة أثباتها إلا أن الطعن فيها أمام القضاء قد يؤدي إلى الأرباك في العمل الإداري هذا من جانب ومن جانب آخر فإن أي موظف إن كان يريد التهرب من تحمل المسؤولية يتحجج بتلك الأوامر والتوجيهات ويطعن بها أمام القضاء مما يؤدي بالتالي إلى الأرباك في أعمال الوظيفة الإدارية ويؤدي كذلك إلى التقاطع بين الرؤساء والمرؤوسين في العمل وبالتالي يضرّ بأعمال الوظيفة العامة.

المبحث الثاني: عدم مشروعية الأمر الشفهي الصادر من الرئيس

illegality of the verbal order issued by the president

بيننا سابقاً أن التوجيهات والأوامر الشفهية هي جزء من مهام الرئيس في الوحدة الإدارية وعلى المرؤوس أن يلتزم بها وينفذها ولا يملك التخلي عنها أو عدم الأكتراث بها لأنها تهدف إلى انسيابية العمل في الوظيفة العامة ، إلا أنه في أحيان عدة قد يصدر الرئيس توجيهات وأوامر تارة تكون مشروعة وتارة أخرى غير مشروعة ، ففي مثل تلك الحالات متى يكون للموظف الالتزام بها أو عدم الالتزام ، لذلك وللوقوف أكثر على تفاصيل الموضوع تطلب أن يتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين ، نتناول في الأول : التزام المرؤوس بتنفيذ التوجيهات والأوامر الشفهية الصادرة من رئيسه. وفي المطلب الثاني : المسؤولية المترتبة على الموظف جراء تنفيذ الأمر الشفهي الغير مشروع ، وكالاتي:

(١) ان الطعن امام محكمة القضاء الاداري يكون فقط على القرارات الادارية المكتوبة حيث اشترط القانون ان يتم التظلم من القرار الاداري من قبل صاحب المصلحة خلال مدة (٣٠) يوم من تاريخ تبليغه بالقرار او باعتباره مبلغاً ومنح الادارة الحق بالنظر في التظلم خلال مدة (٣٠) يوم اي ان ثبت فيه خلال المدة المذكورة فإن انقضت مدة (٣٠) يوم ولم تتخذ فيه اجراء معين سواء بالقبول او الرفض اعتبر مرفوضاً من قبل الادارة ويجوز للموظف اقامة الدعوى امام القضاء الاداري ، ومن خلال تلك المادة يلاحظ ان القانون لم يجوز الطعن بالقرارات او الاوامر الشفهية لانه اشار الى التظلم والتظلم هنا يكون امام الجهة التي اصدرت القرار ويكون التظلم مكتوباً وهذا ما اشارت اليه الفقرة (ثانياً/١٥) من قانون انضباط موظفي الولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ النافذ.

المطلب الأول: التزام المرؤوس بتنفيذ التوجيهات والأوامر الشفهية الصادرة من رئيسه

The subordinate's obligation to implement the verbal directives and orders issued by his superior

تعد طاعة القوانين عموماً من الواجبات الملقة على عاتق الأفراد كافة سواء أكانوا موظفين أم أفراد عاديين في المجتمع إلا أن إطاعة الرؤساء يعد واجباً مستقلاً ومتميزاً تمليه الطبيعة القانونية للوظيفة العامة وتفرضه القوانين.^(١) ومادام فرضه القانون فإنه يقع على عاتق الموظفين والمكلفين بخدمة عامة الالتزام به . ولتنوع وتزايد عديد الاختصاصات والصلاحيات مما اقتضى العمل وفقاً للسلم الإداري أو الهرم الوظيفي الذي يقوم على تعدد الدرجات الوظيفية وبالتالي يفرض على الدرجات الدنيا إطاعة موظفي الدرجات العليا ، وهذه الطاعة تهدف إلى ضمان أنسيابية العمل وتحقيق ما تهدف إليه الوظيفة العامة وهو إشباع أكبر قدر ممكن من الحاجات العامة.^(٢) لذلك فعند القول أن الواجب الأول والجوهري للموظف هو الالتزام بإداء أعمال وظيفته وبالواجبات والمهام المحددة له في القانون بنفسه وأدائها في الوقت والمكان المحدد لإداء تلك الأعمال ، فإن ذلك يعتمد على تنفيذ تلك الأعمال بدقة وأمانة وأن يبذل الموظف غاية المجهود فيها تحقيقاً للمصلحة الأسمى وهي المصلحة العامة . وهذا الواجب أي واجب الطاعة يبدأ من تاريخ مباشرته بالوظيفة وعندما توكل إليه هذه الأعمال التي يقوم بها ، إضافة إلى أن هناك مهام أخرى يلتزم بها الموظف وتعد من ضمن المهام والأعمال الموكلة إليه ، أما فيما يتعلق بتنفيذ الأوامر والتوجيهات الشفهية الصادرة من الرؤساء فقد تكون تلك الأوامر والتوجيهات في أحيان مشروعة وفي أحيان أخرى غير مشروعة ، والسؤال الذي يتم طرحه هو ، هل أن الموظف أو المرؤوس عليه الالتزام بتنفيذها أم بإمكانه أن يمتنع عن تنفيذها ؟ لغرض الأجابة على هذا التساؤل توجب أن يتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين ، وكالاتي:

الفرع الأول: مسؤولية الموظف عن عدم تنفيذه الامر أو التوجيه الشفهي المشروع

Responsibility of the employee for not carrying out the legitimate verbal order or direction

لا شك أن إطاعة الأوامر والتوجيهات الشفهية هي مفروضة على الموظف وهذا ما تمليه عليه طبيعة الوظيفة العامة وضرورة استمرارها وهذه الطاعة يجب أن تكون مقصورة على ما يتعلق بالعمل الوظيفي وحده ولا تمتد إلى خارجه كالحياة الخاصة للموظف أو للرئيس أو أوامر لا تتعلق بأعمال الوظيفة إلا إذا كانت تلك التوجيهات والأوامر تؤثر

(١) كذلك اشار قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل الى اطاعة الرؤساء في العمل وجعل هذه الطاعة سبب من اسباب الاباحة حيث نصت الفقرة (ثانياً) من المادة (٤٠) والتي نصت على (إذا وقع الفعل منه تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيس تجب عليه طاعته او اعتقد أن طاعته واجبه عليه) .

(٢) حسين حمودي المهدي ، مشار اليه في ، احمد زغير مجهول العيساوي ، المسؤولية الجزائية لامتناع الموظفين عن تنفيذ الاحكام ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون جامعة بابل ، ٢٠١٣ ، ص ١٧٢ .

على أداء الموظف لعمله ، لذلك فأن تنفيذها يعد من الواجبات الاساسية التي يجب على الموظف الالتزام بها وعدم مخالفتها إلا أن تلك الطاعة ليست مطلقة وإنما هي إطاعة مقيدة بقيد المشروعية ، وهذا ما أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا في العراق بموجب قرارها الذي أشارت فيه إلى أن واجب الطاعة ليس مطلقاً حيث بينت في قرارها (وحيث أن واجب إطاعة الرؤساء ليس واجباً مطلقاً وأن المعارض بصفته مديراً للقانونية أن يشعر رئيس الجامعة بالآثار المترتبة على أبطال الدعوى استناداً إلى نص البند (ثالثاً) من المادة (٤) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ التي تنص على أن يلتزم الموظف بواجب (أحترام رؤسائه والالتزام بالأدب واللياقة في مخاطبتهم وإطاعة أوامرهم المتعلقة بإداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات ، فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف أن يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر إلا إذا أكدها رئيسه كتابةً وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها).^(١) وبذلك لا يمكن للموظف أن يمتنع عن أداء تلك التوجيهات أو الأوامر الصادرة له من رئيسه في العمل ، فعلى سبيل المثال إن قام الرئيس بتوجيه أو إصدار أمر إلى أحد مرؤوسه بأن يتخذ إجراء معين كتنظيم قرار إداري بفرض عقوبة إنضباطية على أحد الموظفين لإخلاله بإداء وظيفته فمثل تلك التوجيهات تكون توجيهات وأوامر مشروعة يجب على من أصدر له هذا التوجيه أو الأمر بتنفيذه مباشرة ودون تأخير لأنه لو أمتنع عن تنفيذه سوف يعرض نفسه إلى جريمة الإمتناع عن أداء واجب فرضه القانون ، أو أن يقوم الرئيس بتوجيه أحد مرؤوسيه بالإمتناع عن عمل معين مثل عدم الموافقة على منح أجازة بناء لطالبها إلا بعد إزالة المخالفة من قبل مالك العقار . وبالتالي لا يملك المرؤوس أن يمتنع عن تنفيذ الأمر أو التوجيه سواء عمداً أو الاحتجاج بجهله بالقانون لأن الإمتناع عن تنفيذها سوف يعرضه إلى المسألة القانونية .^(٢) وبالتالي فأن إطاعة المرؤوس للرئيس هي من الأمور التي أوجبها القانون عليه وبالتالي فإنه ملزم قانوناً بتنفيذها ، ولم يكتفي المشرع بذلك بل أنه في أحيان محددة اعفى المرؤوس من المسؤولية الجزائية التي قد تتولد عن تلك الطاعة ، وذلك لأهمية موضوع الطاعة بالنسبة للمرؤوس وما قد ينتج عن هذه الطاعة من مخالفة القانون في بعض الاحيان مع توفر حسن النية بالنسبة للمرؤوس نجد أن قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ النافذ قد أشار إليها في المادة (٤٠/ثانياً) وعدها سبب من أسباب الإباحة .^(٣)

(١) قرار المحكمة الادارية العليا المرقم (١٩٣٠ / ٢٠٢١) في الاضبارة المرقمة (٤٩٨/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٩) في ٢٠٢١/٦/٢ . غير منشور

(٢) قرار محكمة القضاء الإداري والتي نصت عليه بموجب قرارها المرقم (٣٧٣/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٨) في ٢٠٢٠/٩/٢٣ والذي جاء فيه (جهل الموظف بالتعليمات الخاصة لا يبرر اعفائه من المسؤولية) . منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٠ .

(٣) حيث أشارت المادة (٤٠) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ النافذ في مستهلها (لا جريمة إذا وقع الفعل من موظف أو شخص مكلف بخدمة عامة في الحالات التالية . أولاً: إذا قام بسلامة نية بفعل تنفيذاً لما امرت به القوانين = = أو اعتقد ان اجراءه من اختصاصه . ثانياً: إذا وقع الفعل منه تنفيذاً لامر صادر اليه من رئيس تجب عليه طاعته أو اعتقد ان طاعته واجبة التنفيذ) .

ومما تقدم أعلاه فإن مخالفة المروّوس لأوامر وتوجيهات رئيسه المشروعة هي مخالفة قانونية لأنها إخلال بواجب من واجبات الموظف ويترتب عليها جزاء سواء أكانت تلك المخالفة عمدية أم عن أهمال ، ولا يشترط أن يكون ذلك الجزاء هو فقط إداري ، كأن يقوم المروّوس بعدم الالتزام بتنفيذ أمر أو توجيه شفهي صادر له من رئيسه بضرورة إصدار أمر غياب بحق أحد الموظفين لعدم حضوره إلى الدوام ولم يقوم المروّوس بإصدار ذلك الأمر رغم غياب الموظف ، ففي هذه الحالة يستحق عقوبة إنضباطية جرّاء مخالفته أمر أو توجيه مشروع صادر له من رئيس تجب عليه طاعته ، وقد يتولد عن تلك المخالفة ليس فقط عقوبة إنضباطية وإنما قد يصل إلى الجزاء الجنائي والمالي أن كانت تلك المخالفة أضرت بالوظيفة العامة أو ترتب على المرفق مبالغ أو نفقات تولدت عن تلك المخالفة ، ومثال ذلك أن قام الرئيس الإداري في المرفق العام بإصدار أمر شفهي أو توجيه إلى أحد مروّوسيه بضرورة إصلاح ضرر كهربائي في دائرته كي يتجنب حدوث تماس كهربائي قد ينتج عنه حريق ويضر بالمبنى إلا أن المروّوس ورغم إصدار الأمر أو التوجيه فانه تهاون في تنفيذه أو لم يقوم بتصليح العطل الكهربائي مما أدى ذلك وبعد مرور فترة معينة إلى حدوث تماس كهربائي أدى إلى حدوث حريق في الدائرة مما تولد عنه أضرار مادية أصابت المرفق، ففي هذه الحالة يستحق الموظف جرّاء مخالفته الأوامر والتوجيهات الشفهية الصادرة من رئيسه الجزاء الإداري والجنائي وكذلك الجزاء المالي الذي تولد عن تلك المخالفة .

الفرع الثاني: عدم تحمل الموظف مسؤولية تنفيذ الأمر الشفهي الغير مشروع

Failuer of the employee to bear the responsibility for carrying out the illegal order

بعد أن بينا أن تنفيذ الأوامر والتوجيهات الشفهية الصادرة من الرئيس إلى المروّوس هي واجبة التنفيذ إلى من اصدر الأمر إليه إلا أن هذه الطاعة ليست مطلقة وإنما قيدها المشرع بقيد مبدأ المشروعية كما ذكرنا سابقاً ، ولكن السؤال الذي قد يطرح كيف يمكن للموظف أن يمتنع عن تنفيذ الأمر الشفهي الصادر من الرئيس إذا كان هذا الأمر غير مشروع ؟.

أن الإجابة على هذا السؤال تكمن في أن الموظف أو المروّوس الذي صدر إليه الأمر إذا اعتقد اعتقاد مبني على أسباب معقولة أن الأمر لا يدخل ضمن اختصاصه أو إذا اعتقد أن الأمر غير مشروع ومخالف للقانون فعلى الموظف أن يكتب للرئيس الذي أصدر الأمر بوجود مخالفة في مضمونه ، وهذا ما أكدته المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل ، والتي نصت في الفقرة (ثالثاً) على يلتزم الموظف بالواجبات اليتية والتي هي (احترام رؤسائه والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم في حدود وإطاعة أوامرهم المتعلقة بإداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات ، فإذا كان في هذا الأوامر مخالفة فعلى الموظف أن يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر إلا إذا أكد رئيسه كتابة

وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها^(١). يلاحظ من خلال تلك المادة أن القانون عالج الأوامر الغير المشروعة سواء أكانت مكتوبة أم كانت شفوية والتي تصدر من الرئيس لمروؤسيه من خلال كتابة المخالفة في الأمر الشفهي إلى الرئيس وبيين فيها المروؤوس طبيعة المخالفة وإذا أكد الرئيس تنفيذ أمره ففي هذه الحالة تنتفي المسؤولية الجزائية أو المدنية من المروؤوس ويتحمل الرئيس مسؤولية مخالفة أصدر أمر مخالف للقانون ، فعلى سبيل المثال المدين للدولة بمبالغ نقدية ففي مثل هذه الحالة لا يمكن أن يتم ترويح أي معاملة للمدين إلا بعد سداد الدين المترتب بزمته للدولة باعتبارها ديون ممتازة^(٢). فإذا أصدر رئيس الوحدة الإدارية أمر شفهي إلى أحد موظفيه بترويح معاملة المدين فعلى الموظف أن يشعر رئيسه بالمخالفة في الأمر الصادر إليه كتابة ، فإذا أكد الرئيس بضرورة تنفيذ الأمر ففي هذه الحالة لا يتحمل الموظف المسؤولية الإنضباطية أو الجزائية عن تنفيذ الأمر وإنما من يتحملها هو الرئيس لأنه أكد على تنفيذ أمر مخالف للقانون وهذه ما يعد تجاوز أو إساءة في استعمال السلطة أو إذا وجه المدير العام بأعتبره رئيس الوحدة الإدارية الممثل القانوني للدائرة بعدم طلب الشكوى ضد موظف متهم محال إلى المحكمة الجزائية جرّاء إضراره بالمال العام ، والمعروف أنه في مثل تلك الجرائم تطلب محكمة الموضوع رأي الدائرة التي أضرت بها المتهم أو بأموالها لغرض الحكم عليه أو تبرئته ، فإذا وجه الرئيس أو أمر الممثل القانوني بعدم طلب الشكوى ضده ففي هذه الحالة على الأخير أشعار المدير العام بالمخالفة المرتكبة في الأمر كتابة لكون المتهم أضرت بالمال العام فإذا اصرّ أو أكد المدير على تنفيذ أمره فهنا تنتفي مسؤولية الممثل القانوني ويتحمل الرئيس مسؤولية أمره أو توجيهه الغير مشروع . إذن ومن خلال ذلك فإن القانون لم يغفل معالجة تنفيذ الأوامر الغير مشروعة وعلى الموظف إتباع القانون في تنفيذ الأوامر والتعليمات الصادرة إليه من رؤوسائه في العمل ووفقاً للقانون.

المطلب الثاني: المسؤولية المترتبة على الموظف جرّاء تنفيذه الامر الشفهي الغير مشروع

The responsibility incurred by the employee as a result of carrying out the unlawful verbal order

بيننا سابقاً أن المشرع حدد الطريقة التي من خلالها يتم تنفيذ الأوامر الإدارية أو التوجيهات الغير مشروعة وبيننا في ذلك ما أشار إليه قانون إنضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، في الفقرة (ثالثاً) من المادة (٤) والتي من خلالها تنتفي مسؤولية الموظف عن تنفيذه الأمر أو توجيهه غير المشروع^(٣). أما إذا لم يتبع الموظف

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

(٢) الفقرة (ثانياً) من المادة (١٠٨) من قانون التنفيذ رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٠ النافذ والتي بينت (تعد ديون الدولة والقطاع العام ومترام نفقة الزوجة والاولاد والوالدين المحكوم بها والمنفذة في مديريات التنفيذ ديونا ممتازة من الدرجة الاولى وتستوفى قبل اي دين آخر ولو كان ممتازاً موثقاً برهن) .

(٣) قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .

الإجراءات التي نص عليها القانون وقام بتنفيذ التوجيهات والأوامر غير المشروعة فإن ذلك لا يعفيه من تحقق المسؤولية وسواء كانت تلك المسؤولية إدارية أم جزائية أم كانت مدنية ، لذلك فإن المسؤولية تترتب بحق الموظف في حال مخالفته أحكام القانون سواء أكان بإتيان سلوك عمدي أو إهمال وسواء كانت تلك المخالفة تتمثل بالقيام بعمل أو الإمتناع عن عمل فرضه القانون ، وبالتالي لا بد أن يسأل من يتمتع بالإرادة أو التمييز والحرية في الاختيار عند اقتترافه للسلوك المخالف للقانون ، مما يستوجب ذلك محاسبته عن سلوكه هذا أي مطالبته بتحمل آثاره الضارة والخطرة التي أصابت الوظيفة العامة ، والالتزام بالخضوع التام للعقوبة أو التدبير الإحترازي الذي يحدده القانون إن كان فعله أو إمتناعه أضّر بالوظيفة العامة وترتبت بحقه المسؤولية الجزائية، أما إذا نتج عن سلوكه ضرر أصاب الوحدة الإدارية فالجزاء الذي يفرض عليه هو جزاء مالي أي يقوم بدفع المبالغ الذي تسبب بالإضرار نتيجة فعله والتي اضرت بدائرته وبهذا يكون الموظف أمام جزاءات مالية، أو قد تكون جزاءات إنضباطية أشار إليها قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، ولذلك فإننا سوف نقسم هذا المطلب الى ثلاث مباحث والتي هي كالآتي:

الفرع الأول: المسؤولية الجزائية Criminal liability

تعرف المسؤولية الجنائية بأنها: (تحمل تبعة الجريمة والالتزام بالخضوع للجزاء الجنائي المقرر لها قانوناً).^(١) وهذا يعني أن الإنسان الذي يتمتع بإرادة وحرية في الاختيار هو وحده من يتحمل تبعة جريمة أقرتها بإرادته أو بإهماله، وهذا الوصف لا ينطبق على كل أنسان لأن القانون أخرج طائفة من الناس يكونون غير مسؤولين جزائياً كالطفل غير المميز والمجنون والمكره فهؤلاء وإن ارتكبوا جريمة فإنهم يكونون غير مسؤولين عنها جزائياً ، هذا لأن عند إتيانهم لهذا الفعل أو الجريمة لم يكن لديهم الإرادة أو التمييز والحرية في الاختيار، وإن القانون يسأل من يتمتع بهاتين الملكتين عند اقتترافه للسلوك المخالف للقانون ، مما يستوجب محاسبته عن إتيان مثل هكذا سلوك أي مطالبته بتحمل الآثار الضارة والخطرة التي نتجت عنه . أما بخصوص المسؤولية المترتبة بحق الموظف وباعتباره ذو صفة خاصة فإنه عندما يأتي مثل هذا السلوك يكون اهلاً لإنزال الجزاء به . ولكون الجزاء هو الأثر أو النتيجة المنطقية لقيام المسؤولية الذي بدونه تفرغ من مضمونها وتصبح بلا هدف.^(٢) لذلك فإن المسؤولية في جوهرها تنشأ عن وقوع فعل وهذا الفعل يمثل سلوكاً أنسانياً صدر في ظروف معينة، أي بمعنى هو تصرف شخص إزاء ظروف معينة، ويعدّ هذا الفعل أو السلوك الذي صدر من الموظف المخالف للقانون سواء صدر منه بفعل أيجابي يتمثل في حركة عضوية خارجية لمرتكبه يعبر عنه بـ

(١) د. تميم طاهر الجادر، الاسناد في القانون الجنائي، بحث منشور على الموقع الإلكتروني (www.noor-publishing.com)، ص ١٩. د. محمد حسين الحمداني ، د. دلشاد عبد الرحمن يوسف ، فكرة الاسناد في قانون العقوبات بحث منشور في مجلة الراافدين للحقوق ، المجلد (١٢)، (العدد ٤٦)، السنة ٢٠١٠ .

(٢) د. حيدر غازي فيصل، الاسناد في القاعدة الجنائية، دراسة في القاعدة الجنائية الموضوعية، مصر، مركز الدراسات العربية، ط١، ٢٠١٥، ص ٥٣.

(الارتكاب)، أو سلبى يتمثل في الإحجام عن فعل معين أي محض (الامتناع).^(١) وتتوافر هذه الأمور يتحقق الإسناد.^(٢) أي إسناد الفعل أو السلوك إلى الفاعل، مما يترتب على ذلك تحقق مسؤوليته عن الفعل غير المشروع الذي ارتكبه متى ما أقدم عليه بإرادة وحرية في الاختيار أو بأهماله، لذلك فإن المسؤولية تتحقق بالنسبة للموظف حال مخالفته أحكام القانون سواء أكانت هذه المخالفة بناءً على أهمال من قبله أو كان متعمداً . فالمسؤولية تتحقق بحقه لأن المشرع أشار إلى مواجهة الأوامر أو التوجيهات الشفهية من خلال أعلام الرئيس كتابةً بوجود مخالفة فإن لم يتبع الموظف هذا الإجراء وقام بتنفيذ الأمر المخالف للقانون وما تملبه الوظيفة العامة فيتحمل هو المسؤولية عن تنفيذ تلك الأوامر ولا يستطيع أن يحتج بأن الأمر المخالف صدر له من رئيسه.^(٣) ومن خلال ذلك فالمسؤولية لا تنهض إلا في مواجهة مرتكب السلوك المخالف للقانون ، ولا يكون الشخص مرتكباً للجريمة إلا إذا امكن إسنادها إليه مادياً ومعنوياً. فإذا ما تخلف الإسناد فإن المسؤولية تنتفي في هذه الحالة لأن الإسناد يعد شرطاً لازماً وأساسياً يجب توافره لقيامها سواء تعلق بالجانب المادي أو المعنوي. لذلك وباعتبار الموظف إحدى أدوات الإدارة فإنه يكون في أحيان معرض للمسؤولية الجزائية وبالتالي أيقاع الجزاء الجنائي به من خلال مخالفته للقانون حيث تعد تلك الجزاءات من أصعب ما يتعرض له الموظف، لأنه وكما معروف أن تلك الجزاءات تحمل إيلاًماً أشد مما هو عليه من الجزاءات الإدارية والمالية هذا لأنها تمس حريته وأعتبره أمام المجتمع ، لذلك فإن هناك أوامر وتوجيهات شفهية تصدر من الرئيس ويقوم بتنفيذها الموظف وهو من سيتحمل ما ينتج عن هذه الأوامر والتوجيهات من جزاءات جنائية . ومثال ذلك إن يصدر حكماً قضائياً مكتسب الدرجة القطعية لصالح أحد الأفراد بتسجيل عقار بأسمه فيقوم الرئيس الإداري بإصدار أمر شفهي إلى الموظف المختص بإجراءات التسجيل بعدم تسجيل العقار باسم من صدر الحكم لصالحه ففي تلك الحالة يجب على الأخير أن يقوم بأشعار رئيسه كتابةً بوجود مخالفة في الأمر الشفهي فإن أكد الرئيس أمره بعدم التنفيذ ويمتنع الموظف في

(١) د. محمود نجيب حسني، علاقة السببية في قانون العقوبات، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٣، ص ٣٠.

(٢) لم يتم إيراد تعريف للإسناد في التشريعات المقارنة ومنها التشريع العراقي ، وعلى الرغم من أن نصوص هذا التشريع انت خالية من تعريفه بصورة صريحة الا انه ترك امر تعريفه إلى الفقه. وعلى الرغم من أن قانون العقوبات العراقي لم يشير إلى الإسناد بصورة صريحة لكنه لم يخلوا من الإشارة إلى مبدأي الإسناد المادي والمعنوي وإن كانت الإشارة إليهما بصورة ضمنية في قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩، وهذا يلاحظ من خلال الفقرة (١) من المادة (٢٩) التي اشارت إلى الإسناد المادي والتي جاء فيها: (لا يسأل شخص عن جريمة لم تكن نتيجة لسلوكه الإجرامي، ولكنه يسأل عن الجريمة ولو كان قد ساهم مع سلوكه الإجرامي في إحداثها سبب آخر سابق أو معاصر أو لاحق ولو كان يجهله). أما مبدأ الإسناد المعنوي فقد اشار إليه أيضاً بصورة ضمنية في المادة (٣٣) منه والتي تكلمت عن الركن المعنوي للجريمة باعتبار أن الإسناد المعنوي هو عنصر من هذا الركن. والتي جاء فيها بأن القصد الجرمي: (هو توجيه الفاعل إرادته إلى ارتكاب الفعل المكون للجريمة هادفاً إلى نتيجة الجريمة التي وقعت أو اي نتيجة جرمية اخرى)، كذلك اشار إلى الإسناد المعنوي في المادة (٦٠) والتي جاء فيها: (لا يسأل جزائياً من كان وقت ارتكاب الجريمة فاقد الإدراك أو الإرادة لجنون أو عاهة في العقل).: د. تميم طاهر الجادر، الإسناد في القانون الجنائي، مصدر سابق، ص ٤٠-٤١.

(٣) الفقرة (ثالثاً) من المادة (رابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .

دائرة التسجيل العقاري عن تنفيذ الحكم رغم الأذار ومضي المدة القانونية ، ففي هذه الحالة الرئيس هو من يتحمل المسؤولية المترتبة عن عدم تنفيذ الاحكام القضائية وذلك بسبب إصداره أمر شفهي مخالف للقانون . ومثال آخر في العقود الإدارية التي تكون الإدارة طرفاً فيها فإن قام الرئيس قبل أبرام العقد بتوجيه المرفوس بضرورة التوقيع على العقد أو الإحالة التي يكون المرفق العام طرفاً فيه مع أنه لم يستوفي الشروط القانونية التي تضمن حقوق المرفق أو لم ينص على الضمانات العقدية للمرفق ، مما يسبب عدم إتباع تلك الأحكام التي يجب أن يتضمنها ذلك العقد إلى أضراراً بأموال المرفق التي تعد من الأموال العامة والتي وضع القانون لكل من يهدرها أو الإضرار بها أو تعريضها للخطر عقوبات جزائية . بتعبير أدق أن الموظف إذا نفذ الأمر أو التوجيه الشفهي وما يؤديه هذا الأمر أو التوجيه إلى تحمل المرفق العام اضراراً بسبب تنفيذ هذا الأمر فإن الموظف هو من يتحمل المسؤولية الجزائية لأنه لم يراعي أحكام القانون ، فإن أقدم الموظف على التوقيع على العقد بناءً على توجيه أو أمر شفهي من رئيسه فإن ذلك سوف يعرضه إلى المسألة الجزائية جرّاء مخالفته للقانون ، لأنه كان على الموظف أن يعلم رئيسه كتابةً بوجود مخالفة في الأمر أو التوجيه الصادر له من الرئيس ومع ذلك لم يتبع الموظف الطريق القانوني في عدم تحمله المسؤولية .

الفرع الثاني: المسؤولية الإدارية (الإنضباطية)

(Disciplinary) Administrative Responsibility

يتغيا نظام العقوبات الإنضباطية الحفاظ على حسن سير ودوام المرافق العامة في الدولة ، وذلك من خلال التلويح بالعقوبة للموظف الذي يمثل إحدى وسائل الإدارة عند ممارسة نشاطها ، إذا ما ارتكب مخالفة تخل أو تضرر بالهدف المنشود من عملها ألا وهو أشباع أكبر قدر ممكن من الحاجات العامة ، لأن الإدارة منحت الموظف الحق في أن يحفظ كرامته في الوسط الاجتماعي بحيث تجعله يعلو عن مواطن الانحراف والتي تزين له من وجهات نظر مختلفة وكذلك مواجهة التسلط الذي قد يصدر من بعض الرؤساء لكي تطالبه بالواجبات التي عليه^(١) وعرفته بما يجب أن يقوم به من أعمال وبما لا يجب أن يقوم به ، من خلال تعريفه بالواجبات التي أشار إليها القانون ومعالجة الأخطاء أو الإنحرافات التي قد تواجهه عن أداء أعماله الوظيفية ، أما إذا لم يقوم المشرع بالنص عليها فإنه في مثل تلك الحالات لا يمكن أن يتحمل الموظف أي مسؤولية إدارية لأنه لم يقوم بتعريفه عليها مسبقاً . وبتعبير أدق أن المشرع عندما لزم الموظف بواجبات معينة فإنه حددها تحديداً نافياً للجهالة ولا يمكن للإدارة أن تفرض على الموظف غير الواجبات التي نص عليها القانون .^(٢) لأنها أن أقدمت على ذلك قد خالفت مبدأ المشروعية وتصبح

(١) الدكتور . عدنان عاجل عبيد ، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية: دراسة قانونية مقارنة : فرنسا ، مصر ، الاردن ، العراق ، المركز العربي ، مصر ، ط١ ، ٢٠١٨ ، ص ١٧ .

(٢) قرار المحكمة الادارية العليا في العراق رقم (٣٧٣/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٨) بتاريخ ٢٠٢٠/٩/٢٣ والذي جاء فيه (جهل الموظف بالقوانين والتعليمات الخاصة بالوظيفة لا يبرر اعفاؤه من المسؤولية) . منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٠ ، ص ٣٠٥ .

أعمالها غير قانونية، وإن كان قد منحها سلطة تقديرية في بعض الأحوال فإن هذه السلطة هي بالتالي تصب في مصلحة المرفق العام ولا يجوز لها أن تتمدى في هذه السلطة لأنها سوف تواجه برقابة القضاء عليها وتكون معرضة للإلغاء. ومن هذه الواجبات هي إطاعة الرؤساء في الهرم الوظيفي وفق مبدأ المشروعية أما إذا خالف الرئيس هذا المبدأ فعلى من صدر إليه الأمر أن يشعر مصدره بالمخالفة كتابة وهذا ما أشار إليه القانون أما إذا قام الموظف بتنفيذ الأمر المخالف ودون اشعار الرئيس بالمخالفة فإنه هو من سيتحمل المسؤولية الإدارية ولا يمكن له الاحتجاج أو التنصل من المسؤولية بحجة أن إطاعة الرئيس هو من واجب الموظف . فعلى سبيل المثال أن قام الرئيس بإصدار أمر أو توجيه شفهي تكون طبيعته مخالفة للقانون كتوجيه الموظف بإجراء عمل خارج المرفق ولا يتعلق بأعماله أو أن يقوم بتوجيه الموظف إن كان من أختصاصه إصدار قرار إداري وقام الموظف بإصدار قرار إداري مخالف للقانون ، ففي مثل تلك الحالة إن قام الموظف بتنفيذ الأمر فسيتحمل هو المسؤولية الإدارية المنصوص عليها في القانون ولا يمكن له الاحتجاج بتنفيذ توجيه أو أمر من سلطة عليا.

الفرع الثالث: المسؤولية المدنية Civil responsibility

لا شك أن قيام الفرد بفعل أو سلوك لا يبيحه القانون أو إمتناعه عن عمل أمر به القانون سواء بنفسه أو من قبل أشخاص أو الأشياء التي له سلطة عليها يترتب عنه ضرر يصيب الغير ، مما يكون معه ذلك الفرد مسؤولاً عن التبعات الناتجة عن فعله ويسمى ذلك في القانون بالمسؤولية المدنية ، وهي أما تكون ناشئة بموجب علاقة عقدية بين طرفين أو أكثر وأما مسؤولية تقصيرية ناتجة عن فعل ضار ليس الاتفاق العقدي مصدرًا لهذا الضرر .^(١) كذلك الحال بالنسبة للموظف وباعتباره أهلاً لتحمل المسؤولية فإنه قد يسبب أضراراً بأموال المرفق العام الذي يعمل به نتيجة الإخلال بالواجبات الوظيفية التي نص عليها القانون والتي من ضمنها تنفيذ الأوامر والتوجيهات الشفهية الغير مشروعة والصادرة إليه من رئيسه ودون الاعتراض عليها وفقاً للقانون ، مما يترتب عن تنفيذها أضرار قد تصيب المرفق أو الغير وهنا يتم مطالبة الموظف الذي تسبب بفعله الذي أدى إلى أضرار أصابت المرفق العام عن طريقين وهما :

أولاً / إن كان فعل الموظف بتنفيذه الأوامر الشفهية غير المشروعة لا يدخل ضمن الجرائم المشار إليها في قانون العقوبات. ففي مثل تلك الحالة يتم مطالبته بالمبالغ المالية الذي تسبب بالاضرار بها وذلك عن طريق اللجنة التحقيقية المشكلة بحقه جرّاء مخالفته للقانون والتي يتم تشكيلها وفقاً للقانون.^(٢) من قبل رئيس الدائرة نتيجة للفعل المرتكب أو المخالفة المرتكبة من قبل الموظف، ومثال ذلك إن قام الرئيس بتوجيه أمر شفهي إلى أحد

(١) ليلان رشيد فائق ، المسؤولية المدنية في القانون ، بحث منشور على الموقع الإلكتروني (www.krjc.org) ص ١١، تاريخ آخر زيارة ٢٠٢٢/١٠/١١ ، الساعة الواحدة ليلاً .

(٢) اشار قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل في المادة (اولا/ عاشر) على الوزير او رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلاً على شهادة جامعية اولية في القانون.

موظفيه بأن يستخدم إحدى عجلات المرفق العام لأغراض شخصية لصالح رئيسه ونتيجة لعدم اعتراضه على هذا الأمر وفقاً للقانون ، ونتيجة لتنفيذ هذا الأمر المخالف وعند قيادة المرفق للخدمة أو الآلية تسبب بحادث أدى إلى احتراقها أو أحداث أضرار بالغة فيها ، فإن ذلك يستوجب تشكيل لجنة تحقيقية بحق الموظف المخالف نتيجة الضرر الذي سببه الموظف بتلك الآلية ، وبعد استكمال اللجنة التحقيقية وثبوت مقصورية الموظف جراء مخالفته للقانون والمتمثلة بتنفيذ أمر أو توجيه شفهي مخالف للقانون من خلال التحقيق من قبل اللجنة المشكلة بموجب القانون ، فإذا اتضح للجنة أن هناك أضرار أو مبالغ تسبب بإهدارها الموظف المسؤول أو نتج عن فعله ضرراً أصاب المرفق تقوم اللجنة التحقيقية بإصدار توصية إلى لجنة التضمين المركزية المشكلة بالوزارة أو المرفق لكي تقوم الأخيرة بمفاتيح الجهات المعنية والتي نقصد بها الجهات التي تقدر حجم الضرر.^(١) فإن اللجنة تقوم بمفاتيح قسم الانتاجية في الدائرة أو قسم الآليات لمعرفة قيمة الضرر أي مقداره ليسنى إليها مطالبة الموظف المتسبب بالضرر بتسديد قيمته وفقاً لقانون التضمين رقم (١٢) لسنة ٢٠١٦ النافذ.

ثانياً / إن كان الفعل أدى إلى ضرر أصاب المرفق العام عن طريق تنفيذ أوامر شفوية غير مشروعة فإن مثل تلك الأفعال تتعدى الأثم الإداري وتصل إلى حد الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات . إلا أنه وبعد تحقق تلك الجرائم والأضرار التي تسبب بها وهو أن يتم الإشارة إلى المطالبة بالتعويض بحق الموظف المدان في الحكم الجزائي الصادر بحقه أمام المحاكم المدنية ، وبعبارة أدق هو أن يتم الإشارة من قبل المحكمة الجزائية إلى منح الحق للجهة المتضررة والتي تضررت من السلوك الذي أتاه الموظف المحكوم عليه لغرض مطالبة بالتعويض ، وهذه الحالة تتحقق بعد إحالة الموظف الذي أقدم على فعل أضرّ بالوظيفة العامة أو بالمصلحة العامة سواء أكان هذا السلوك أيجابياً (القيام بعمل) أو سلبياً (الإمتناع عن عمل) ، إلى المحاكم الجزائية جراء مخالفة القانون والمتمثلة تلك المخالفة بتنفيذ أمر أو توجيه شفهي غير مشروع ينتج عنه جريمة اضررت بالمرفق العام أو أدت إلى هدر أمواله ، ومثال ذلك أن تقوم إحدى الهيئات الرقابية بمفاتيح دائرة معينة تحثها على إقامة دعاوى لغرض أبطال تسجيل عقارات عائدة إليها تم تسجيلها بأسماء الغير عن طريق التزوير فيقوم الرئيس الإداري بإصدار أمر أو توجيه شفهي إلى مسؤول القسم المعني بعدم إقامة تلك الدعاوى لاسترداد العقارات العائدة إلى الجهة التي يعمل فيها الموظف، ففي مثل تلك الحالة إن لم يبادر الموظف المعني بأشعار الرئيس بأن أمره أو توجيهه هو مخالف للقانون فإنه هو من يتحمل المسؤولية عن تنفيذ هذا الأمر أو التوجيه المخالف للقانون لأنه أضرّ بأعمال وظيفته عن طريق إهدار أموال الدائرة بعدم إقامة تلك الدعاوى . وبعد مرور فترة من الزمن واكتشاف المخالفة فالإجراء الإداري هو أن يتم تشكيل لجنة تحقيقية بحقه.^(٢) وبعد

(١) قرار مجلس الدولة العراقي المرقم (٢٠٢٠/٤٨) في ٢٠٢٠/٧/١٥ والذي جاء فيه (يضمن الموظف أو المكلف بخدمة عامة قيمة الأضرار التي تكبدتها الخزينة العامة بسبب إهماله أو تقصيره أو مخالفة القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات) منشور.

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

أستكمال إجراءات التحقيق وتجد اللجنة أن السلوك الصادر من الموظف يشكل جريمة تقوم اللجنة بإحالاته إلى المحكمة المختصة ، وبعد الإحالة إلى المحكمة يتم تحريك الشكوى الجزائية من قبل دائرته عن طريق الممثل القانوني لكونه أتى سلوكاً أو فعلاً مضراً بأعمال الوظيفة العامة وبعد تحريك الشكوى واستكمال إجراءات التحقيق القضائي من قبل المحكمة ، تقوم المحكمة بإصدار حكمها وذلك بإصدار قرار الإدانة وقرار العقوبة المشار إليها في القانون كفقرة أولى ، وفي الفقرة الثانية تمنح الحق للدائرة التي أضرّ بها سلوك المدان أن تطالب بالتعويض أمام المحاكم المدنية، وتكون الدائرة أو المرفق الذي كان يعمل به الموظف المدان ملزمة بإقامة الدعوى أمام المحاكم المدنية للمطالبة بالتعويض جرّاء الأضرار التي لحقت بالمرفق نتيجة لفعله ، وهذه هي الطريقة الثانية التي تمثل الجزاءات المالية التي تفرض بحق الموظف المخالف للقانون عن تنفيذه أمر أو توجيه شفهي مخالف للقانون .

ومن خلال ما تقدم فإن تلك الطريقتين يتم من خلالها فرض الجزاءات المالية على الموظف المقصر جراء تنفيذه أوامر أو توجيهات شفوية صادرة من رئيسه في الوظيفة مخالفة للقانون ، وبتعبير آخر أن الموظف يكون هو المسؤول الأول عن تنفيذ الأوامر الشفهية المخالفة للقانون إذا لم يتم إتباع الطريق الذي حدده القانون وهو أشعار الرئيس بالمخالفة الموجودة في الأمر كتابة.

الخاتمة :

بعد أن بينا في البحث طبيعة الاوامر والتوجيهات الشفهية الغير مشروعة والصادرة من الرئيس وبيننا الطرق التي أشار إليها القانون لمواجهتها فأنا في هذا البحث توصلنا إلى بعض الاستنتاجات ووضعنا بعض التوصيات والتي هي كالآتي :

الاستنتاجات:

- ١ - أن الاوامر والتوجيهات الشفهية غير المشروعة هي كلام لفظي يوجه الى المرؤوس في سبيل القيام بعمل او الامتناع عن عمل وهو صعب الاثبات بالنسبة لمن ينفذه في حال تحققت المخالفة .
- ٢ - ان بعض المسؤولين في الادارة يلجأون الى مثل تلك الاوامر والتوجيهات لابتعاد المسؤولية عنهم.
- ٣ - تمثل الاوامر الشفهية غير المشروعة الصادرة من الرئيس الاداري هي وجه من اوجه الفساد الذي يستهدف من خلالها تحقيق مصالح شخصية او غيرها من المصالح التي لا تخدم الوظيفة العامة .
- ٤ - أن الموظف او المرؤوس اذا نفذ تلك الاوامر والتوجيهات الشفهية المخالفة للقانون دون اشعار الرئيس بوجود مخالفة بصورة تحريرية فان المرؤوس هو من سيتحمل التبعات القانونية التي تتولد عند تنفيذه .
- ٥ - قد لا تثار المسؤولية على الموظف جراء تنفيذه اوامر شفوية غير مشروعة اثناء بقاء الرئيس الاداري الذي اصدرها الا انها قد تثار بعد انتهاء علاقة الرئيس بالوظيفة سواء بالنقل او التقاعد او الاستقالة .

- ٦ - ان بقاء الرئيس الاداري في المنصب الاداري قد يؤجل المسؤولية على الموظف إلا أنه لا يتم اعفائه منها .
- ٧- ان الامر الشفهي لا يصل الى مرتبة القرار الاداري لان الاخير اشترط فيه المشرع اجراءات شكلية وموضوعية معينة .

التوصيات :

- ١ - الزام الموظف بإتباع الطريق القانوني في الاعتراض على الاوامر والتوجيهات الشفهية الغير مشروعة الصادرة له من من الرئيس الاداري.
- ٢ - عدم ترتب المسؤولية بحق المرؤوس بمجرد تقديمه الاعتراض تحريريا على تنفيذ الامر او التوجيه الشفهي المخالف للقانون حتى وان لم يؤكد الرئيس على الموظف تنفيذه لأن .
- ٣ - الزام الرئيس الاداري بعدم باصدار اي امر او توجيه شفهي غير مشروع وفي حال اصداره مثل هذه الاوامر يكون مسؤولا عن يترتب عنها من نتائج .
- ٤ - كتابة الاوامر الشفهية خلال مدة محددة وحسب اهميتها لمنع البعض من التهرب من مسؤولياتهم الادارية .
- ٥ - امكانية اثبات الامر او التوجيه الشفهي بأي وسيلة متاحة كأن يتم اثباته بما تم تنفيذه من قبل الموظف او عن طريق شهادة الشهود الذين كانوا موجودين عند اصداره .
- ٦ - ان تكون المسؤولية المترتبة على تنفيذ الامر الشفهي غير المشروع مسؤولية تضامنية بين الرئيس الذي أصدره وبين المرؤوس الذي قام بتنفيذه.

المصادر :

- ١ - القرآن الكريم .
- ٢ - لسان العرب لابن منظور.
- ٣ - د . احمد فتحي سرور ، أصول السياسة الجنائية ، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٢.
- ٤ - د . اكرم نشأت ابراهيم ، السياسة الجنائية دراسة مقارنة، بغداد، المكتبة الوطنية، ١٩٩٩.
- ٥ - د . تميم طاهر الجادر ، غاتم سكر بدن ، نظرية الضرورة في القانون الجنائي العراقي ، بغداد ، مكتبة السنهوري ، ٢٠٢٠.
- ٦ - د . حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، بغداد ، مكتبة السنهوري ، ٢٠١٥.
- ٧ - حسين حمودي المهدي ، مشار اليه في ، احمد زغير مجهول العيسوي ، المسؤولية الجزائية لامتناع الموظفين عن تنفيذ الاحكام ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون جامعة بابل ، ٢٠١٣ .
- ٨ - د . عبد الستار سالم الكبيسي، ضمانات المتهم قبل واثناء المحاكمة، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٣.
- ٩ - د . عبد الفتاح مصطفى الصفي، الاحكام العامة للنظام الجنائي في الشريعة الاسلامية والقانون، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٧.
- ١٠ - د . عدنان عاجل عبيد ، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية: دراسة قانونية مقارنة : فرنسا ، مصر ، الاردن ، العراق ، المركز العربي ، مصر ، ط١ ، ٢٠١٨.
- ١١ - د . مازن ليلو راضي ، القانون الاداري ، دھوك ، بدون ذكر اسم الناشر ، ٢٠١٣.

- ١٢ - د . محمود نجيب حسني ، العلاقة السببية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٣ .
- ١٣ - د . منذر الشاوي ، القانون الدستوري (نظرية الدولة) ، بغداد ، مركز البحوث القانونية ، ١٩٨١ .

القوانين :

- ١ - قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ .
- ٢ - قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.
- ٣ - قانون التنفيذ رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٠ النافذ.
- ٤ - قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .
- ٥ - قانون التضمين رقم ١٢ لسنة ٢٠١٦ .

البحوث :

- ١ - د . تميم طاهر الجادر ، الاسناد في القاعدة الجنائية ، بحث منشور.
- ٢ - د . محمد طه حسين الحسيني ، ماهية مبدأي الشرعية والمشروعية ومصادرها ، بحث منشور في ، مجلة العلوم القانونية – جامعة بغداد / العدد الاول - ٢٠١٩ .

المواقع الالكترونية :

- ١ - الموقع الالكتروني (www.wikipedia.org) تاريخ آخر زيارة في ٢٠٢٢/٧/١ ، الساعة الواحدة والنصف ظهراً .
- ٢ - الموقع الالكتروني (www.almerja.com) تاريخ آخر زيارة في ٢٠٢٢/٧/٢ الساعة الرابعة عصراً.
- ٣ - الموقع الالكتروني (www.noor-publishing.com) تاريخ آخر زيارة في ٢٠٢٢/٧/٤ الثامنة ليلاً .

القرارات القضائية :

- ١ - قرار المحكمة الادارية العليا بالعدد (١٠٥/اتحادية / تمييز/٢٠١٣) في ٢٠١٣/٥/٢٧ . منشور.
- ٢ - قرار المحكمة الادارية العليا في العراق رقم (٣٧٣/قضاء موظفين/تمييز/٢٠١٨) بتاريخ ٢٠٢٠/٩/٢٣ . منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٠ .
- ٣ - قرار المحكمة الادارية العليا في العراق رقم (١٢١٧/قضاء موظفين/تمييز/٢٠١٩) بتاريخ ٢٠٢٠/٢/١٣ منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٠ ،
- ٤ - قرار مجلس الدولة العراقي المرقم (٢٠٢٠/٤٨) في ٢٠٢٠/٧/١٥ ، منشور
- ٥ - قرار محكمة القضاء الإداري والتي نصت عليه بموجب قرارها المرقم (٣٧٣/ قضاء موظفين /تمييز/٢٠١٨) في ٢٠٢٠/٩/٢٣ . منشور.
- ٦ - قرار المحكمة الادارية العليا المرقم (٢٠٢١ / ١٩٣٠) في الاضبارة المرقمة (٤٩٨/قضاء موظفين/تمييز/٢٠١٩) في ٢٠٢١/٦/٢ . غير منشور .