

**طاعة الأوامر الرئاسية وتحديد نصيبها من الإباحة
في القانون الكويتي**

د. طلال سعود غيث السويط

عضو هيئة تدريس – قسم المقررات القانونية

كلية الشرطة- أكاديمية سعد العبد الله للعلوم الأمنية

طاعة الأوامر الرئاسية وتحديد نصيبها من الإباحة في القانون الكويتي

د. طلال سعود غيث السويط

المقدمة:

اهتم المشرع الكويتي بالوظيفة العامة، وخصص لها تشريعاً مستقلاً ينظم حقوق الموظفين ويحدد واجباتهم، ولعل أبرز تلك الواجبات هي ما تقع على عاتق الموظف العام تجاه رؤسائه، وخضوعه لأوامر وتعليمات وتوجيهات الموظف الأعلى درجة، ونعني بذلك واجب طاعة الرؤساء، وهو موضوع دراستنا والتي خصص لها المشرع الكويتي نصاً خاصاً في نظام الخدمة المدنية (1) والتي أوجبت على الموظف العام تنفيذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها.

ويقصد بالرؤساء في مجال النظام الإداري كل شخص يمتلك بحكم منصبه مقومات نجاح إدارة مرفق عام بعناصره البشرية والمادية فضلاً عن امتلاكه لسلطة تقييم العاملين بالمرفق (2)، بينما المرؤوسين هو مصطلح يشمل كل شخص يخضع لإشراف وتوجيه رئيس مباشر في العمل طبقاً للقوانين واللوائح (3)، أما الأوامر محل الطاعة فتشمل كل تعبير يصدر من رئيس مختص بإصداره إلى مرؤوس يختص بتنفيذه وترابطه بالمرفق علاقة وظيفية (4) وقد يتضمن تعبير مصطلح واجب تنفيذ الأوامر الرئاسية: أداء عمل أو الامتناع عن عمل أو تحذير لأخذ الحيطة من وقوع حدث ما (5).

¹ المادة 3/24 من مرسوم في شأن نظام الخدمة المدنية الكويتي الصادر في 1979.

(2) د. عبد القادر الشخلي، أخلاقيات الوظيفة العامة، عمان، دار المجدلاوي للنشر والتوزيع، 2014، ص44.

(3) د. شعبان عبد الحكيم سلامة، الأمر الرئاسي في القانون الإداري والفقهاء الإسلامي، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، 2016، ص 37.

(4) د. عبد القادر الشخلي، أخلاقيات الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص44.

(5) JEAN SLIWA, Devenir fonctionnaire: Ou comment trouver un emploi dans les services publics, édition du Puits Fleuri, L.G.D.J, 2015, p32.

يستمد موضوع طاعة الرؤساء في القانون الكويتي أهميته من الوظيفة العامة ذاتها، تلك التي تحظى بأهمية بالغة بحكم اعتماد الكويت عليها في إدارة مرافقها، فضلا عن أنها تمثل المصدر الرئيسي للدخل.

كما تبرز أهمية دراسة واجب الطاعة، في إمام الموظف العام بمهام وظيفته، واحترامه لما يفرضه عليه القانون من واجبات، وما يوفره له في المقابل من ضمانات لازمة للاضطلاع بهذه الواجبات.

ولعل ما يزيد الأمر أهمية أن المشرع الجزائري راعى بأن الموظف العام يقع على عاتقه واجب طاعة أوامر رؤسائه، وجعلها سبب من بين أسباب الإباحة طالما قام الموظف بفعل تنفيذاً لأمر تجب طاعته، وصدر إليه من رئيس يجب طاعته أو اعتقد أن الأوامر الصادرة إليه واجبة التنفيذ.

مشكلة الدراسة

إذا كان القانون الكويتي قد أدرج بين مواد نظام الخدمة المدنية نصوصاً صريحة لواجب الطاعة، فقد اهتم في ذات الإطار بمسألة ممارسة السلطة كسبب من أسباب الإباحة في نطاق الموظف العام، ومن ثم تثار إشكالية طاعة الأوامر الرئاسية وتحديد نصيبتها من الإباحة. فما مدى التزام الموظف بهذا الواجب في إطار واجبات الوظيفة العامة وفي نطاق أسباب الإباحة التي تعفيه من مسؤوليته الجزائية؟ وإذا ما سلمنا بأن على الموظف واجب احترام القانون، كما يقع عليه واجب الطاعة فهل يلتزم بتنفيذ أوامر الرؤساء حتى ولو كانت مخالفة للقانون؟ وهل أخرج المشرع أعمال الموظفين التي تستند إلى تنفيذ الأوامر القانونية التزاماً بواجب طاعة الرؤساء من دائرة التجريم؟ لمعرفة ذلك، تنصب دراستنا على (طاعة الأوامر الرئاسية وتحديد نصيبتها من الإباحة في القانون الكويتي).

خطة البحث:

إن الإجابة على عناصر مشكلة الدراسة الواردة بالأسئلة سالفه الذكر تقتضي أن نتعرض لتعريف واجب الطاعة في ضوء التطور التشريعي للوظيفة العامة في القانون الكويتي، وحدود هذه الطاعة، وتطبيقاتها في القضاء، وفكرة ممارسة السلطة كسبب من أسباب الإباحة وذلك من خلال مبحثين:

المبحث الأول: طاعة الأوامر الرئاسية في نطاق الوظيفة العامة وأحكام القضاء
المبحث الثاني: طاعة الأوامر الرئاسية في نطاق ممارسة السلطة كسبب للإباحة

المبحث الأول

طاعة الأوامر الرئاسية في نطاق الوظيفة العامة وأحكام القضاء

تكتسب طاعة الموظف لأوامر رؤسائه في العمل أهمية كبيرة لتعلقها المباشر بسير العمل في المرافق العامة، فالموظف يقوم بنفسه بالعمل المنوط به، وعليه أن يؤديه بأمانة وإتقان، وأن يلتزم بأحكام القوانين واللوائح ويحافظ على ممتلكات الدولة و يتقيد في إنفاق أموالها بما تفرضه الأمانة والحرص عليها، ويحافظ على كرامة الوظيفة ويتقيد في سلوكه وتصرفاته بمسك يتفق مع الاحترام الواجب(6)، وأن يطيع الأوامر التي تصدر إليه من الرؤساء في العمل طالما كانت هذه الأوامر متفقة مع أحكام القوانين واللوائح والنظم المعمول بها التي يحظر القانون مخالفتها أو تعدي حدودها.

وإذا كان من المتعين على المرؤوسين توقيير واحترام رؤسائهم ويعتبر ذلك واجبا تحتمه طبيعة النظام الإداري والسلطة الرئاسية، فإنه وفي مقابل ذلك يتعين على الرؤساء احترام كرامة وحقوق العاملين تحت رئاستهم(7)، على اعتبار أن السلطة الرئاسية هي المسؤولة عن قيادة العاملين لتحقيق أهداف الصالح العام، وبما يضمن للسلطة الرئاسية فاعليتها ونفاذ الأوامر من خلال طاعة الرؤساء واحترامهم(8).

وفي حقيقة الأمر، لا تقتصر واجبات الوظيفة وما تقتضيه من حرص الموظف وأمانته وحفاظه على كرامتها على قواعد القانون العام فحسب، بل أن بعض قواعد القانون الخاص اهتمت بتبصير الموظف العام عن انتقاء مسؤوليته المدنية التي يمكن أن تثار في حال

(6) المادة 3/24 من مرسوم في شأن نظام الخدمة المدنية الكويتي الصادر في 1979.

(7) د. عادل الطبطبائي، قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد، دراسة تطبيقية لقرارات مجلس الخدمة المدنية وفتاوى ديوان الموظفين وإدارة الفتوى والتشريع، الكويت، مكتبة ذات السلاسل، 2001، ص 241.

(8) د. عزيزة الشريف، مساءلة الموظف العام في الكويت، المسؤولية المدنية والجناحية والإدارية، مطبوعات جامعة الكويت، 1997 ص 259.

أحدث ضرراً بغيره تنفيذاً لواجب الطاعة طالما راعي في أدائه لهذا الواجب جانب الحيطة والحذر الذي يجب ان يتصف به كل موظف حريص(9) .

ولتوضيح المفهوم القانوني لهذا الواجب، يقتضي الأمر الوقوف على آراء فقه القانون العام، وأحكام القضاء في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: مفهوم واجب طاعة الرؤساء وعلاقته بسير المرافق العامة

المطلب الثاني: حدود واجب الطاعة المستمدة من المبادئ القضائية

المطلب الأول

مفهوم واجب طاعة الرؤساء وعلاقته بسير المرافق العامة

نتطرق لتعريف واجب طاعة الرؤساء، وعلاقته بسير المرافق العامة على النحو التالي:

أولاً: مفهوم واجب طاعة الرؤساء

يذهب رأي(10) إلى أن طاعة الرؤساء أمر تمليه طبائع الأمور، بينما يذهب رأي(11) آخر بأنها الأساس الذي يبنى عليه سير المرفق الإداري بدقة وأمانة وذلك في حدود القانون واللوائح والنظم المعمول بها، ويضيف رأي(12) ثالث بأنها العمود الفقري في كل نظام إداري ومن بين آراء(13) شراح القانون العام من يرى أن واجب الطاعة بكل تعريفاته لا يحول بين المرؤوس وبين إبداء رأيه ومناقشة رئيسه.

(9) تنص المادة 237 من القانون المدني الكويتي على أنه: " لا يكون الموظف العام مسئولاً عن عمله الذي اضر بالغير ، إذا أده تنفيذاً لأمر القانون او لأمر صدر إليه من رئيسه ، متى كانت إطاعة هذا الأمر واجبة عليه، او كان يُعتقد لمبررات مقبولة أنها واجبة، واثبت انه كانت لديه أسباب معقولة جعلته يعتقد مشروعية العمل الذي أتاه، وانه راعى في عمله جانب الحيطة والحذر".

(10) د. سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام في ظل قانون الخدمة المدنية الكويتي الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 2007، ص 165.

(11) د. عادل الطيباني، قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد، دراسة تطبيقية لقرارات مجلس الخدمة المدنية وفتاوى ديوان الموظفين وإدارة الفتوى والتشريع، الكويت، مرجع سابق، ص 244.

(12) د. صلاح الدين فوزي، الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة تحليلية لقانون الخدمة المدنية رقم 8 لسنة 1973، القاهرة، دار النهضة العربية، 1999، ص 273.

(13) د. عزيزة الشريف، مساءلة الموظف العام في الكويت، مرجع سابق، ص 259.

وهكذا فإن طاعة الرؤساء تعتبر من أهم الواجبات التي تقع على عاتق الموظفين، لأن السلطة الرئاسية في مظاهرها المختلفة يمارسها رؤساء لهم من أدميتهم في الخدمة ما يجعلهم أكثر إدراكا للعمل وحاجاته(14). إن التعاريف السابقة سواء كانت أعطت تعريفا ضيقا لواجب الطاعة او تعريفا موسعا، فإنها تتضمن أهم ما يجب أن ينطوي عليه واجب الطاعة، ألا وهو تقدير المرؤوس لرئيسه الإداري، ذلك أن الرئيس هو المسئول الأول عن سير العمل في الوحدة التي يرأسها . فالطاعة في هذا المجال أمر تمليه طبائع الأمور، كما أنها تحقق وحدة الجهاز الإداري الذي يقوم على أساس التدرج الهرمي و الذي يفترض في قمته وجود رئيس واحد ولذلك نجد أن المادة 3/24 من قانون الخدمة المدنية الكويتي قد أوجبت على المرؤوس تنفيذ ما يصدر إليه من أوامر من رئيسه الإداري بدقة وأمانة.

ثانيا: واجب الطاعة وسير المرفق العام

يعد المرفق العام المظهر الإيجابي لنشاط الإدارة وتتولاه الإدارة بنفسها أو بالاشتراك مع الأفراد، وتسعى من خلاله إلى إشباع الحاجات العامة(15)، ومن ثم فإن طاعة الرؤساء كأحد أهم الواجبات الوظيفية التي تفرضها علاقة الموظف بالسلطة الرئاسية في ضوء ما يسود العمل الوظيفي من احترام ومحافظه على كرامة الموظفين، تكفل ضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد.

وتفرض أحكام وقواعد قانون الخدمة المدنية الكويتي على الموظف تنفيذ أوامر الرؤساء بدقة وأمانة ضمانا للسير المنتظم والمستمر للمرافق العام، حيث تعد فكرة المرافق العامة من أهم موضوعات القانون الإداري وترد إليها معظم النظريات والمبادئ التي ابتدعتها القضاء الإداري كالعقود الإدارية والأموال العامة والوظيفة العامة.

14) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية، الكويت، مكتبة ذات السلاسل، 1999، ص 248.

15) راجع في ارتباط مفهوم المرفق العام بإشباع الحاجات ذات النفع العام في: د. محمد المتولي، مبدأ المساواة أمام المرافق العامة بالتطبيق على توزيع الخدمات الصحية في مصر، القاهرة، دار النهضة العربية، دون تاريخ نشر، ص 20 وما بعدها، د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، 2013، ص 402 وما بعدها.

وإذا كانت المرافق العامة لا تأخذ صورة واحدة بل تتعدد أنواعها تبعاً للزاوية التي ينظر منها إليها، فمن حيث طبيعة النشاط الذي تمارسه تنقسم إلى مرافق إدارية ومرافق اقتصادية، ومرافق مهنية، ومن حيث استقلالها تنقسم إلى مرافق ذات شخصية معنوية مستقلة ومرافق لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ومن حيث نطاق نشاطها إلى مرافق قومية(16) وأخرى محلية، ومن حيث مدى الالتزام بإنشائها إلى مرافق اختيارية ومرافق إجبارية(17). وعليه فإن هذا التعدد في صور المرافق العامة يفرض التزاماً على الإدارة بضرورة تطبيق المبادئ، والنظريات الأساسية، التي يقوم عليها القانون الإداري كتلك التي تضع مبدأ التزام الإدارة بضمان سير المرفق العام موضع التطبيق لتكفل سيره، وتقديم خدماته بانتظام واطراد(18)، ولا يتحقق ذلك دون التزام موظفي الإدارة بالواجبات المفروضة عليهم ومن أهمها واجب طاعة الأوامر الرئاسية.

ونظراً لعمومية وأهمية النشاط الذي تقدمه هذه المرافق، فإنها تخضع لإشراف الإدارة المركزية في الدولة من خلال الوزارات أو ممثليها أو فروعها في المدن، ضماناً لحسن أداء هذه المرافق لنشاطها وتحقيقاً للمساواة في توزيع خدماتها، مما يتعين على المرؤوسين في الوزارات أو ممثليها أو فروعها في المدن توقيير واحترام رؤسائهم ورعاية كرامتهم وهيبتهم كواجب أساسي تحتمه طبيعة النظام الإداري والسلطة الرئاسية القائمة عليه باعتبارها المسئولة عن قيادة الموظفين لتحقيق أهداف الصالح العام المنوط به.

ونظراً للدور الذي تضطلع به المرافق العامة وما تقدمه من خدمات أساسية للأفراد بينون عليها نظام حياتهم سواء كانت تلك الخدمات في صورة الكترونية، أو تقليدية، فإن استمرار

16) ويقصد بالمرافق القومية تلك المرافق التي يتسع نشاطها ليشمل كل إقليم الدولة كمرفق الدفاع ومرفق القضاء ومرفق الصحة ومرفق النفط.

17) د. ماجد راغب الطلو، القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية، مرجع سابق، ص 33، د. محمد المتولي، مبدأ المساواة أمام المرافق العامة بالتطبيق على توزيع الخدمات الصحية في مصر، مرجع سابق، ص 35 وما بعدها.

18) للتفاصيل راجع:

-COURRIER, ANNE, contribution générale à l'étude de l'éthique du service public en droit anglais et français comparé, Dalloz, 2018, p65.

المرفق في تقديم خدماته لمنفعيه ترتب التزام على المرفق تتمثل أهم نتائجه في: تحريم الإضراب على العاملين بالمرافق العامة، وتنظيم استقالة موظفيه العموميين، والاعتراف بنظرية الموظف الفعلي، ونظرية الظروف الطارئة في مجال العقود الإدارية التي تبرمها المرافق العامة مع الأفراد، وعدم جواز الحجز على أموال المرفق (19)، وهذا الالتزام يفرضه النظام الإداري وتعتبر طاعة الرؤساء هي العمود الفقري في هذا النظام (20).

ولما كان قانون الخدمة المدنية الكويتي قد اشتمل على الموظفين والمستخدمين في إطار سلم هرمي، من طبيعته أن يخضع الأدنى وظيفة للأعلى وظيفة وهذه هي فكرة السلطة الرئاسية إحدى الأفكار العامة للقانون الإداري، فإن مصطلح طاعة الرؤساء يتضمن عدة عناصر لها أصلها الثابت في قانون الخدمة المدنية والتي يمكن إجمالها في (21):

- أن واجب الطاعة هو أهم الواجبات الوظيفية.
- أن التزام الموظف بالطاعة لا يهدر كرامته وشخصيته.
- أن الطاعة لا تثبت إلا للرؤساء الذين يملكون سلطة إصدار تعليمات ملزمة للمرؤوسين.

والواقع أن الغرض من الطاعة هو تنفيذ أوامر الرؤساء بدقة وأمانة لضمان سير المرفق العام بانتظام وإطراد لتقديم خدماته للمنتفعين به.

ولا يغيب عن الأذهان أن المستقر عليه في أحكام القضاء أن سير المرفق بانتظام وإطراد يجب أن يرتبط بواجب الطاعة، ذلك أن "أداء أعمال الوظيفة وواجباتها هو أول و أهم التزام على الموظف الذي ينبغي عليه أن يقوم بما يعهد به اليه رئيسه، و يكون أدائه

(19) للتفاصيل راجع: د. محمد المتولي، مبدأ المساواة أمام المرافق العامة بالتطبيق على توزيع الخدمات الصحية في مصر، مرجع سابق، ص 20 وما بعدها، د. عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص 404 وما بعدها، د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 39.

(20) المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم 24587 لسنة 61 قضائية عليا، جلسة 2016/11/11.

(21) راجع: المادة 24 من مرسوم بنظام الخدمة المدنية الكويتي، د. عزيزة الشريف، مساءلة الموظف العام في الكويت، مرجع سابق، ص 301، د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية، مرجع سابق، ص 98.

ذلك العمل دون تعقيب منه على مدى ملائمة العمل المذكور أو مناسبته" (22)، كما أن توزيع العمل هو من اختصاص الرئيس الإداري وحده ، و إذا جاز للموظف أن يعترض على نوع العمل المكلف به فهذا الاعتراض خاضع و لا شك لمحض تقدير الإدارة (23). وفي حال عدم استجابة الإدارة للاعتراض، فإن على الموظف أن ينفذ العمل الذي كلف به، والذي أصرت جهة الإدارة على أدائه، ولا يقبل من الموظف أن يطعن في قرار متعلق بتنظيم المرفق الذي يعمل فيه (24).

وعلى الموظف أن يتعاون مع زملائه في أداء الواجبات العاجلة اللازمة لتأمين سلامة العمل حيث يفترض أن الموظف بتعيينه إنما يقبل الخضوع لكافة مقتضيات المرفق الذي أضحى ينتمى إليه بعد صدور قرار التعيين، و من أولى هذه المقتضيات ضرورة سير المرفق بانتظام وإضطراب ودون تقطع، خصوصا إذا تعلق الأمر بمرفق يقدم خدمات مباشرة إلى الجمهور كالمرافق العامة الصحية والكهرباء والماء والاتصالات، و في مقدمة الواجبات التي يتعين على الموظف مراعاتها أثناء العمل واجب طاعة الرؤساء، وتطبيقا على ذلك قضي في هذا الخصوص بأن "ما يؤثر في سير المرفق و يؤدي إلى مسئولية الموظف التأديبية حضوره إلى مقر عمله متأخراً عن ساعات بدء العمل أو انصرافه دون إذن او تخلفه عن الحضور في أوقات العمل الرسمية و من باب أولى عدم الحضور أصلاً إلى مقر العمل لغير سبب قانوني، فضلا عن عدم طاعة أوامر رؤسائه" (25).

22) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 29599 لسنة 61 قضائية عليا، جلسة 2017/2/22.

23) د. صلاح الدين فوزي، الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق ص 301.

24) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 29599 لسنة 61 قضائية عليا، (سبق الإشارة إليه).

25) محكمة التمييز الكويتية، طعن رقم 33 لسنة 2012 إداري جلسة 11 مارس 2013.

المطلب الثاني

حدود واجب الطاعة المستمدة من المبادئ القضائية

لما كان الارتباط وثيقاً بين الموظف العام والمرفق العام فقد استقر الفقه (26) والقضاء (27) الإداري إلى الوقوف على عناصر يجب توافرها في الموظف العام، ذلك أنه لا اعتبار للشخص موظفاً عمومياً يجب مراعاة توافر بعض العناصر، فهو يساهم في العمل في مرفق عام سواء كان مرفق عام إداري أم اقتصادي ما دامت هذه المرافق العامة تدار بأسلوب الاستغلال المباشر، وتكون المساهمة في إدارة المرافق العامة عن طريق التعيين أساساً، وقرار إسناد الوظيفة يكون عن طريق عمل فردى أو جماعي يصدر من جانب السلطة العامة ويجب أن تقابله موافقة من جانب صاحب الشأن.

كما أن الموظف العام يساهم في إدارة المرافق العامة مساهمة إدارية يقبلها دون قسر أو إرغام أما الالتحاق جبراً في خدمة مرفق عام فلا تطبق عليه أحكام الوظيفة العامة، والموظف يشغل وظيفة دائمة و أن يكون شغله لهذه الوظيفة بطريقة مستمرة لا عرضية (28).

وتتجلى حدود واجب طاعة الأوامر الرئاسية والمستخلصة من المبادئ القضائية في الدقة والأمانة في تنفيذ الأمر، واحترام السلطة الرئاسية وفق ما يتم شرحه في نقطتين:
أولاً: واجب الطاعة يتطلب تنفيذ الأوامر بدقة وأمانة

تنفيذاً لأوامر القانون، يجب على الموظف أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة (29)، وبالتالي فهو ملزم بأن يؤدي واجبه بغاية الإخلاص والأمانة بغض النظر عن

(26) راجع: د. عبد القادر الشخيلي، أخلاقيات الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 63، د. شعبان عبد الحكيم سلامة، الأمر الرئاسي في القانون الإداري والفقه الإسلامي، مرجع سابق، ص 45، وكذلك: COURRIER, ANNE, op. cit, p 22.

(27) محكمة التمييز الكويتية، طعن رقم 101 لسنة 2012 إداري جلسة 25 إبريل 2013، محكمة القضاء الإداري، دعوى رقم 1561 لسنة 66 قضائية، جلسة 26 مايو 2012. المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 112 لسنة 32 قضائية عليا، جلسة 1989/6/12.

(28) راجع: محكمة التمييز الكويتية، طعن رقم 101 لسنة 2012 إداري جلسة 25 إبريل 2013.

(29) راجع المادة 3/24 من مرسوم في شأن نظام الخدمة المدنية الكويتي الصادر في 1979.

عقيدته وانتماءاته(30)، و ولا سبيل إلى دفع مسئولية الموظف عن عدم طاعة أوامر الرؤساء بذريعة أنه لم يكن على بينة منها متى كان بوسعه العلم بها، إذ أن الأصل أنه يجب على الموظف أن يقوم بالعمل المنوط به بدقة و أمانة(31).

ومن مقتضيات الدقة وجوب مراعاة التعليمات التي تصدرها الجهات الرئاسية لتنظيم العمل(32)، كما أن الدقة والأمانة المتطلبية من الموظف العام تقتضي أن يبذل أقصى درجات الحرص على أن يكون أداؤه للعمل صادراً عن يقظة وتبصر، بحيث يتحرى فى كل إجراء يقوم باتخاذها ما يجب أن يكون عليه الرجل الحريص من حذر وتحرز(33).

تطبيقاً على ذلك قضي بأنه إذا ما ثبت فى حق الموظف أنه قد أدى عمله باستخفاف أو غفلة أو لامبالاة، كان خارجاً بذلك عن واجب طاعة الرؤساء بدقة وأمانة، ومن ثم يكون مرتكباً مخالفة تأديبية تستوجب المساءلة ولو كان الموظف حسن النية ، لأن الخطأ التأديبي المتمثل فى مخالفة واجب طاعة الرؤساء بدقة وأمانة لا يتطلب عنصر العمد وإنما هو يتحقق بمجرد إغفال أداء الواجب الوظيفي على الوجه المطلوب(34).

وفي حكم آخر قضي بأن: "سبب القرار التأديبي بوجه عام هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه. فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية العامة، أو أوامر الرؤساء الصادرة فى حدود القانون، إنما يخرج على مقتضى الواجب فى أعمال وظيفته المنوط به تأديتها بنفسه(35).

فإذا توافر لدى الجهة الإدارية المختصة الاقتناع بأن الموظف سلك سلوكاً معيباً ينطوي على تقصير أو إهمال فى القيام بعمله أو أداء واجباته أو على خروج على مقتضيات وظيفته أو إخلال بكرامتها أو بالثقة الواجب توافرها فيمن يقوم بأعبائها، أو عدم التزامه

30) المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم 24587 لسنة 61 قضائية (سبق الإشارة إليه).

31) محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم 133 لسنة 2015 إداري جلسة 2016/11/14 (إن مخالفة الموظف للتعليمات الإدارية الصادرة من رؤسائه تشكل مخالفة مسلكية ينبغي مساءلته عنها).

32) محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم 133 لسنة 2015 (سبق الإشارة إليه).

33) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 13235 لسنة 48 قضائية عليا، جلسة 2005/1/29.

34) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 835 لسنة 34 قضائية عليا، جلسة 1989/12/23.

35) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 112 لسنة 32 قضائية (سبق الإشارة إليه).

بالدقة والأمانة في واجب طاعة رؤسائه، و كان اقتناعها هذا لوجه المصلحة العامة مجردا عن الميل أو الهوى، فإن للإدارة أن تتجه بإرادتها إلى إنشاء أثر قانوني في حقه، هو توقيع جزاء عليه بحسب الشكل والأوضاع المقررة قانونا (36).

وهكذا يتأكد لنا أن القضاء الإداري يضع معايير لواجب الطاعة لعل أهمها أن يكون واجب الطاعة في حدود القانون، وفقا لما يقتضيه تأدية الواجبات الوظيفية بدقة وأمانة. ولعل الدقة والأمانة كمعيار قضائي لواجب طاعة الرؤساء تجد سندها في النصوص التشريعية المنظمة للواجبات الوظيفية أي في قوانين الوظيفة العامة، على الرغم من أن النظم القانونية تختلف فيما بينها في تجريم بعض المخالفات التي يرتكبها الموظفون العامون، أو الاكتفاء بالمحاسبة عليها تأديبيا، إلا أن ثمة اتفاق في أن إخلال الموظف بالدقة والأمانة المطلوبة في واجبات وظيفته يعد مخالفة تستوجب تأديب الموظف.

وتتدرج التشريعات الوظيفية بالنسبة للعقوبات التأديبية من حيث الشدة حيث تبدأ باللوم والتنبيه على الموظف بعدم الوقوع في مخالفة معيار الدقة والأمانة في واجب الطاعة، وقد تصل عقوبة هذه المخالفة أقصاها حين يتم الخصم من المرتب، أو إنذار الموظف المخالف بالفصل.

وترتيباً على ذلك، لن نجد تشريع وظيفي إلا ويعتمد إلى أفراد نظام خاص يتم من خلاله مساءلة الموظفين إداريا عما يقع منهم من مخالفات للأحكام والقواعد المنظمة لشئونهم الوظيفية(37)، ومنها المخالفات المتصلة بعدم الالتزام بالدقة والأمانة في واجب طاعة الأوامر الرئاسية.

صفوة القول أن القضاء الإداري يشدد دائما على احترام الموظف العام لواجب الطاعة، وفقا لمقتضيات الواجب في أعمال وظيفته المنوط به تأديتها بنفسه بدقة و أمانة، حتى لا يرتكب الموظف العام ذنبا إداريا.

(36) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 112 لسنة 32 قضائية (سبق الإشارة إليه).

(37) د. محمد عبد المحسن المقاطع، و الدكتور أحمد حمد الفارسي، القانون الإداري الكويتي، الجزء الأول(التنظيم الإداري، الأموال العامة، الوظيفة العامة)، مطبوعات جامعة الكويت، 1997، ص328.

ثانياً: واجب الطاعة واحترام المرؤوس للسلطة الرئاسية

لا يحول واجب الطاعة أن يبدي الموظف رأيه إلى رئيسه حتى ولو خالفه في وجهة نظره، ولذلك قُضي بأن: "لا تثريب على الموظف إن كان معتدا بنفسه، واثقا من سلامة نظره، شجاعا فى إبداء رأيه، صريحا فى ذلك أمام رئيسه، لا يداور و لا يراثي، ما دام هو لم يجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ و وقار، و ما تستوجبه علاقته برئيسه من التزام حدود الأدب و اللياقة و حسن السلوك"(38).

وفي حكم آخر، نجد أن القضاء المصري يقدر واجب الطاعة في احترام الموظف لرؤسائه والأوامر الصادرة منهم إليه، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا: "... و لا جناح عليه أن يختلف مع رئيسه فى وجهات النظر إذ الحقيقة دائما هي وليدة اختلاف الرأي لا يجليها إلا قرع الحجة بالحجة ومناقشة البرهان بالبرهان. وإنما ليس معنى ذلك كله أن يفوت الموظف ما تقتضيه طاعة الرؤساء واحترامهم بالقدر الذى يجب أن يسود بين الرئيس و المرؤوس، فطاعة الرؤساء واحترامهم واجب يضمن للسلطة الرئاسية فاعليتها ونفاذها، فالسلطة الرئاسية يمارسها رؤساء لهم من أقدميتهم فى الخدمة ما يجعلهم أكثر إدراكا للعمل و حاجاته و بالتالي أكثر قدرة و دراية على مواجهته و حل مشاكله، والرئيس هو المسئول أولا وأخيرا عن سير العمل فى الوحدة التي يرأسها أو يشرف عليها، فالطاعة والاحترام فى هذا المجال أمران تمليانهما طبائع الأمور ما دامت هي طاعة قليل الخبرة لمن هو أكثر منه خبرة و تمرساً و ما دام هو احترام الصغير للكبير" (39).

وبتحليل الحكمين السابقين، يتبين لنا أن كل من القضاء الكويتي، والمصري يتشدد في واجب الطاعة، ويقرن تعامل الموظف العام مع الجهة الرئاسية بالاحترام وهذا ما نجده في عبارة "... تحفظ ووقار..." وعبارة " حسن السلوك"، وعبارة "... فطاعة الرؤساء واحترامهم واجب..."، ذلك أن الصراحة فى إبداء الرأي بما فيه وجه المصلحة العامة مطلوبة، حتى لا تضيع تلك المصلحة و تتلاشى .

المبحث الثاني

(38) محكمة التمييز الكويتية، الدائرة الإدارية، الطعن رقم 112 لسنة 2002 إداري، جلسة 2002 /3/22.

(39) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1334 لسنة 57 قضائية، جلسة 12 يناير 2015.

طاعة الأوامر الرئاسية في نطاق ممارسة السلطة كسبب للإباحة

لا يحول واجب الطاعة بكل تعريفاته بين المرؤوس وبين إبداء رأيه ومناقشة رئيسه، وهكذا فطاعة الرؤساء تعتبر من أهم الواجبات التي تقع على عاتق الموظفين، ومرد ذلك أن السلطة الرئاسية في مظاهرها المختلفة يمارسها رؤساء لهم من أقدميتهم في الخدمة ما يجعلهم أكثر إدراكا للعمل وحاجاته(40)، ومن ثم ينفذ الموظف الأوامر الرئاسية الصادرة إليه من الرؤساء طالما كانت مشروعة.

ولا تعتبر أوامر الرئيس سبباً من أسباب الإباحة، وبالتالي فإن المرؤوس لا يلتزم بتنفيذ أوامر رئيسه إذا كان تنفيذها يكون جريمة جنائية، إلا إذا ألقى القانون المرؤوس من المسؤولية الجنائية المترتبة علي تنفيذ أوامر رئيسه، وفي هذا الإطار، أباح المشرع الكويتي الفعل الذي يرتكبه الموظف تنفيذا لأمر القانون، كما راع المشرع حالة الموظف الذي يقوم بفعل ليس له حق القيام به بناء على قناعة خاطئة، وعلى هذا النحو رتب المشرع الجزائي الكويتي حالتين أباح من خلالهما التصرفات التي يقوم بها الموظف العام تتمثل الحالة الأولى في تنفيذ أمر القانون، بينما تتناول الثانية التصرف التلقائي من الموظف واعتقاده بأن الأمر الصادر إليه من رئيسه يقع في إطار القانون ويندرج ضمن سلطاته واختصاصه وليس خارجا عنه(41). وباستقراء المادتين (37-38) قانون الجزاء الكويتي الصادر بالقانون رقم 16 لسنة 1960(42) يتبين إيراد عبارة "... استعمالا لسلطة يقررها له القانون..." وعبارة "... استعمالا

40) LAUBADERE, André & GAUDEMET, Yves, Traité De Droit Administratif. Tome 5, La Fonction Publique, 12ème Edition, Librairie Générale De Droit Et De Jurisprudence, 2000, P 185.

41) د. فايز عايد الظفيري، و د. محمد عبدالرحمن بوزير، شرح القواعد العامة لقانون الجزاء الكويتي، الطبعة الثالثة، الكويت، مؤسسة دار الكتب، 2008، ص 320 .

42) تنص المادة (37) السالفة الذكر على أنه: "لا جريمة اذا وقع الفعل من موظف عام أثناء مباشرته اختصاصه، استعمالا لسلطة يقررها له القانون، او تنفيذا لأمر يوجب عليه القانون طاعته، بشرط ان يلتزم حدود السلطة او الأمر"، بينما تنص المادة (38) على أن: "لا يسأل الموظف اذا ارتكب فعلا استعمالا لسلطة يعتقد ان القانون يقررها له ، او تنفيذا لأمر يعتقد ان القانون يوجب عليه طاعته، ويجب على الموظف ان يثبت ان اعتقاده بني على أسباب معقولة ، وانه قد قام بالثبوت والتحري اللازمين للتحقق من مشروعية فعله".

لسلطة يعتقد أن القانون يقرها له..."، وبذلك يكون المشرع قد فرق بين حالة ارتكاب الموظف لفعل تنفيذا لما أمرت به القوانين، وبين اعتقاد الموظف بأن إجراء هذا الفعل إنما يندرج ضمن سلطاته واختصاصه.

وضابط التفرقة بين الناحيتين هو كون الفعل تصرفا تلقائيا للموظف العام، أي استعمالا لسلطة مخولة له أو يعتقد أنها مخولة له أو كونه تنفيذا لأمر صادر إليه من رؤسائه. وأهمية هذه التفرقة ان الموظف في الحالة الأولى يتحمل وحده مسئولية عمله، في حين يشترك معه في الحالة الثانية موظف آخر، وهي تفرقة ليس لها أهمية من حيث تحديد نصيب الفعل من الإباحة.

وعلى هذا الأساس تتعلق الحالة الأولى بأداء ما يفرضه القانون على الموظف وما يقتضيه الالتزام بواجب الطاعة، والثانية تتعلق بالعمل غير القانوني الذي يعتقد الموظف خطأ بأن العمل داخل في اختصاصه أو أن إطاعة الرئيس واجبة على خلاف الحقيقة، وهو ما نشرحه في مطلبين:

المطلب الأول: أداء الموظف لواجب طاعة الرؤساء في ضوء العمل القانوني

المطلب الثاني: أداء الموظف لواجب طاعة الرؤساء في ضوء العمل غير القانوني

المطلب الأول

أداء الموظف لواجب طاعة الرؤساء في ضوء العمل القانوني

باستقراء نص المادتين (37-38) من قانون الجزاء الكويتي نلاحظ ورود لفظة "أو" عند التفرقة بين السلطة التي يقرها القانون والأمر الصادر للموظف من رئيسه، فلم يتطلب أن تتحقق المسألتين معا لقيام سبب الإباحة، وفي هذا الصدد يذهب شراح(43) القانون الجزائي الكويتي إلى أن موقف المشرع جاء متفوقا على نظيره الفرنسي الذي اشترط تحقيق الشرطين معا أي أن يكون الأمر الصادر من الرئيس إلى المرؤوس موافقا لأحكام القانون

(43) د. عبد الوهاب حومد، الوسيط في شرح قانون الجزاء الكويتي، الطبعة الثالثة، دون دار نشر، 1987، ص 244، د. فاضل نصرالله، شرح القواعد العامة في قانون الجزاء الكويتي، الجزء الأول الجريمة، الكويت، مؤسسة دار الكتب، 1995، ص 366.

في حين أن المادة (37) جزاء تكتفي بتحديد احد الحالتين، وهما إباحة القانون أو امر السلطة، فإيهما وجد، كان كافيا لتبرير الفعل .

ويقتضي تفصيل أداء الموظف لواجب طاعة الرؤساء في ضوء العمل القانوني أن نعرض للعمل المشروع تنفيذا لما أمرت به القوانين، والعمل المشروع تنفيذا لأمر رئيس يجب طاعته، وذلك في نقطتين:

أولا: العمل المشروع تنفيذا لما أمر به القانون

تنفني الصفة غير المشروعة عن عمل الموظف إذا كان مطابقا لما أمرت به القوانين، ويكون الفعل مطابقا سواء كان تنفيذا لواجب مفروض بمقتضى القوانين أو كان استخداما لسلطة الموظف التقديرية والتي منحها إياه تلك القوانين.

لكي تتحقق الإباحة ويكون الفعل مشروعا لمطابقته لما تقضي به القوانين يلزم أن يكون الفعل الذي أتاه الموظف داخل في اختصاصه، وأن يراعى في العمل المباشر شروطه، وأن يكون الفعل لغاية مشروعة:

1- أن يكون الفعل الذي أتاه الموظف داخلا في اختصاصه

يلزم أن تتوافر في الفعل الذي يأتيه الموظف قواعد الاختصاص بكل معايير الشخصية والمكانية والموضوعية، لان تخلف هذا الاختصاص يضي على الفعل الصفة غير المشروعة.

وهذا الاختصاص ليس مصدره قانون الجزاء وإنما يخضع للقواعد العامة المقررة في القانون الإداري، وهو اختصاص مصدره الدستور أو القانون أو اللائحة، وهو "ليس حقاً شخصياً تتصرف فيه هذه السلطة وإنما هو وظيفة قانونية أنيطت بها وواجب قانوني عليها يجب أن تمارسه بنفسها"(44).

44) واستقرت أحكام القضاء الإداري على أنه " إذا ما أنيطت بسلطة من السلطات الإدارية إختصاص معين بمقتضى القانون فلا يجوز لها أن تنزل عنه أو تفوض فيه سلطة أو جهة أخرى لأن مباشرة الاختصاص عندئذ يكون واجبا قانونا عليها وليس حقا لها يجوز أن تعهد به لسواها، إلا أنه يجوز التفويض استثناء إذا تضمن القانون نصا يأذن به، وفي هذه الحالة ينبغي أن يكون التفويض محددًا وصريحا وواضحا ولا

2-مراعاة الشروط الشكلية والموضوعية التي يتطلبها القانون

يجب أن يكون العمل المباشر من الموظف قد روعيت فيه الشروط الشكلية والموضوعية التي يتطلبها القانون لصحته وإحداث أثره، فإذا كان القانون يتطلب إ فراغ العمل في شكل معين كالكتابة مثلا، وأن تتوفر الشروط الموضوعية المطلوبة كالسبب والغاية والمحل.

3-أن يكون الفعل قد ارتكب تحقيقا لغاية مشروعة (حسن النية في الفعل المشروع)

يجب أن يكون العمل الذي أتاه الموظف محققا للغاية التي من أجلها أتاح القانون للموظف العام سلطة مباشرته، أي أن يكون العمل متقفا والسلطة المرجوة من الاختصاص الوظيفي.

من أجل ذلك اشترط المشرع حسن نية الموظف حتى يتمتع بسبب الإباحة، وهو ما يتبين من عبارات المادة (38) من قانون الجزاء "... ويجب على الموظف أن يثبت أن اعتقاده بني على أسباب معقولة وأنه قام بالثبوت والتحري اللازمين للتحقق من مشروعية فعله".

ولحسن النية بالنسبة للفعل القانوني الذي يأتيه الموظف العام مدلوله الصحيح في استعمال الحق، حيث يتعين أن يستهدف الموظف العام باستعمال السلطة التقديرية تحقيق الغاية الذي من أجلها خوله القانون هذه السلطة، فإن استهدف غاية سواها ففعله غير مشروع(45).

ثانيا: العمل المشروع تنفيذا لأمر رئيس يجب طاعته

لكي يتحقق شرط الإباحة يجب أن يكون العمل المشروع تنفيذا لأمر رئيس تجب طاعته، ويقصد بذلك العمل الذي يرتكبه المرؤوس تنفيذا لأمر مشروع صادر إليه من رئيس تجب طاعته(46).

يجوز افتراضه ضمنا"، على سبيل المثال: محكمة التمييز، طعن رقم 221 لسنة 2007 (إداري)، جلسة 21 أكتوبر سنة 2008.

(45) د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات، القسم العام، الطبعة السابعة، القاهرة، دار النهضة العربية، 2012، ص 237.

(46) محكمة التمييز الكويتية، طعن رقم 246 لسنة 29 (أمن دولة). جلسة 22 إبريل سنة 2002.

وتفترض هذه الحالة أن الأمر الصادر من الرئيس مشروعا أي قانونيا، وأن القانون يفرض على المرؤوس طاعة الرئيس، فإذا أصدر الرئيس على هذا النحو أمرا يجب على المرؤوس تنفيذه، وإذا كان التنفيذ ينطوي على ارتكاب أفعال تعد جرائم، فإن هذه الأفعال تعتبر مباحة لأنها وقعت بسبب تنفيذ أمر الرئيس الذي يجب قانونا طاعته. وقد يلتزم المرؤوس بتنفيذ أمر الرئيس دون أي تقدير من جانبه، كما قد ينفذ الأوامر الرئاسية الصادرة إليه في حدود السلطة التقديرية الممنوحة له لتنفيذها، وطالما منح القانون الموظف العام سلطة تقديرية، فإن هذا الموظف يجوز له قانونا أن يقوم بعمله في حدود تلك السلطة، طالما كان هدفه من التنفيذ تحقيق الصالح العام وليس فقط مصلحة شخصية، ولذلك يعد شرط حسن النية من الشروط اللازم توافرها عندما يكون الاختصاص تقديريا، بينما لا يكون لهذا الشرط لزوم عندما يكون الاختصاص محددًا. وفي كل الأحوال يشترط في العمل المشروع تنفيذا لأمر رئيس يجب طاعته الشروط التالية:

1- أن يكون الأمر صادر من رئيس مختص إلى مرؤوس مختص.

لكي يكون تنفيذ أمر الرئيس الذي يجب طاعته مشروعا يجب أن تتوافر شروطه الشكلية والموضوعية، فيجب أن يكون صادر من رئيس مختص إلى مرؤوس مختص أيضا.

2- أن يكون الأمر مطابق للقانون.

يجب أن يفرغ الأمر الصادر من الرئيس المختص إلى مرؤوس مختص في الشكل الذي حدده القانون أي يجب أن يكون كتابة فلا يكفي الأمر الشفوي، وإن كانت هناك بعض الحالات التي يحدد القانون الآثار التي تترتب على الأمر الشفوي، على سبيل المثال الأمر الشفوي الصادر بالقبض على شخص، من المحقق بوصفه الرئيس الإداري لمأمور الضبط القضائي، فلا يجوز تنفيذه إلا بحضور المحقق الأمر بالقبض (47).

(47) تنص المادة (48) من قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية رقم (17) لسنة 1960 على انه "القبض هو ضبط الشخص وإحضاره ، ولو جبرا ، أمام المحكمة او المحقق ، بموجب امر صادر منه ، او بغير امر، في الحالات التي ينص عليها القانون. و الأمر القانوني بالقبض يجب ان يكون كتابة ، ويخول لمن وجه اليه سلطة القبض متى كان صحيحا موافقا للقانون. أما الأمر الشفوي فلا يجوز تنفيذه إلا بحضور الأمر وتحت مسؤوليته".

المطلب الثاني

أداء الموظف لواجب طاعة الرؤساء في ضوء العمل غير القانوني

إذا كان العمل الذي قام به الفرد يستمد صلاحياته من القانون مباشرة فإن ذلك لا يثير صعوبة فالقانون وحدة يكفي لتبرير قيامه بهذه الأعمال ويكون فعله مباحاً بطبيعة الحال، إلا أنه من المحتمل أن يرتكب الموظف خطأ في أثناء وظيفته، فيتخذ إجراء مخالفاً للقانون أو يصدر أمر إليه من رئيسه فينفذه، وهو يعتقد أنه يقوم بواجبه، في حين يكون هذا الأمر مخالفاً للقانون.

من أجل ذلك يتناول فقه القانون العام تعريف واجب طاعة الرؤساء من حيث احترام الموظف لواجبات الوظيفة ، فقد عدد بعض الفقه (48) دوافع طاعة الرؤساء : كدافع الثقة الذي يدفع الموظف إلى الخضوع برغبته إلى طاعة رؤسائه، والدافع الجماعي المتمثل في انتماء الشخص إلى تكوين جماعات يقوم الرئيس الإداري بتنمية مشاعر الانتماء فيما بينهم، ودافع الخضوع للثواب أو العقاب، والدافع النفسي المتمثل في شعور الموظف بطاعة أوامر من هم أعلى في السلم الإداري، وأخيراً دافع الخضوع للقانون، ومفاده أن قبول الموظف بالانتماء إلى التنظيم الإداري يفرض عليه خضوعه لأوامر الرؤساء. ويذهب رأي (49) إلى أن واجب طاعة الموظف لرئيسه في الوظيفة العامة تعنى احترام الرؤساء، ويصف رأي آخر واجب الطاعة من جانب الموظف المرؤوس تجاه رؤسائه، أحد الواجبات الهامة التي تقع على عاتق الموظف العام، و يعرف ثالث (50) واجب الطاعة بأنها خضوع الموظف الأدنى درجة للموظف الأعلى درجة، فيملك الرئيس أن يوجه المرؤوس في أداء واجبه.

(48) راجع تعدد دوافع طاعة الرؤساء في: د. مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 1995، ص 20 وما بعدها.

(49) د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 246.

(50) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، 1988، ص 491.

وقد قرر المشرع الكويتي من خلال المادة (38) من قانون الجزاء عدم مسئولية الموظف إذا ارتكب فعلاً استعمالاً لسلطة يعتقد أن القانون يقرها له، أو تنفيذاً لأمر يعتقد أن القانون يوجب عليه طاعته ويجب على الموظف أن يثبت أن اعتقاده بني على أسباب معقولة وأنه قام بالثبوت والتحري اللازمين للتحقق من مشروعية فعله.

والعمل غير المشروع إما أن يكون عن طريق التجاوز في ممارسة السلطة المخولة للموظف عن طريق القانون، أو عن طريق التنفيذ لأمر غير مشروع صادر عن سلطة عامة، وكمبدأ عام فإن مشروعية الفعل تنعدم في حالة التنفيذ من قبل الموظف، ويصبح الفعل الذي ارتكبه فعلاً غير مشروع ويوجب مساءلته القانونية.

ومن خلال نص المادة (38) من قانون الجزاء يفترض تحقق عدة شروط من أجل دفع المسئولية عن الموظف العام وهي حسن النية، والثبوت والتحري:

أولاً: حسن النية

تتعلق حسن النية بواجب طاعة الرؤساء في عدة أوجه، ولعل أقرب الأمثلة على ذلك، الحالات التي يبدي فيها الموظف رأياً أو وجهة نظر بحسن نية، ذلك أن الموظف العام لن يضيره أن تكون له وجهة نظر معينة في المسألة التي يدافع عنها، ويجتهد في إقناع رئيسه للأخذ بها ما دام يفعل ذلك بحسن نية في سبيل المصلحة العامة .

وبمفهوم المخالفة فإن عدم التزام الموظف بواجب الطاعة، يجعل سلوكه يستوجب التأديب الإداري، تطبيقاً على ذلك فُضي بأن: " إذا ثبت أن ما أبداه الموظف من أقوال في مقام الدفاع عن حقه قد جاوز مقتضيات هذا الدفاع إلى سلوك ينطوي على تحدى رؤسائه أو التناول عليهم ، فإن هذا السلوك المستفاد من جماع هذه الأفعال يكون المخالفة الإدارية و هي الإخلال بواجبات الوظيفة والخروج على مقتضياتها"(51)، بل قد تثار المسئولية الإدارية للموظف إذا ما خالف واجب الطاعة أو استجاب لهذا الواجب بدون دقة وأمانة.

واعتبرت محكمة القضاء الإداري في مصر إن طاعة التكليف الصادر من الرئيس للمرؤوس تفرض على من وجه إليه- ولو لم يكن مختصاً بما كلف- قدراً من الحيطة التي

(51) محكمة التمييز الكويتية، طعن رقم 313 لسنة 2014، إداري، جلسة 22 مايو 2015.

تمليها عناية الرجل الحريص، فإذا ثبت أن كاتب أول المحكمة قد كلف كاتب الجلسة بالاشتراك مع كاتب التحصيل فى عملية عد نقود وإيرادها للمحكمة لدى تسليمها إلى القائم بعملية الصرف إثباتاً لمقدارها ، فإن كل تهاون فى هذا الإجراء يعد تقريضاً فى العناية المطلوبة فى أعمال الوظيفة موجباً للتأديب " (52).

ثانياً: التثبت والتحري

توجب المادة (38) جزاء على الموظف فضلاً عن حسن النية عند قيامه بعمله أن يتثبت ويتحرى من مشروعية هذا الفعل الذي قام به سواء كان لاعتقاده أنه من صلاحياته الوظيفية، أم كان عبارة عن أمر من السلطة يعتقد وجوب طاعته فإن تجاوز دون ذلك التثبت والتحري فإنه يسأل قانوناً عن ذلك. وجدير بالذكر أن انتفاء مسؤولية الموظف الجنائية لا تغني عن تحقق مسؤوليته المدنية، لان نص المادة (38) مغاير لنص المادة (37) فالأخيرة اشترطت أن يلتزم الموظف حدود السلطة او الأمر، ومن ثم فإن هذا الموظف يتمتع بالإباحة المقررة في هذا النص فلا يكون مسئولاً جنائياً(53)، إلا أن مسؤوليته المدنية تظل باقية إذا وجد ما يبررها و تثار طالما أحدث بفعله ضرر يستوجب تعويض المضرور. بينما ترجع عدم مساءلة الموظف جنائياً حسب نص المادة (38) لانتهاء الركن المعنوي للجريمة في صورتها العمدية وغير العمدية، فتوافر حسن النية يؤدي إلى انتفاء القصد الجنائي، وقيام الموظف بالتثبت والتحري اللازمين بالشكل المطلوب قانوناً ينفي عنه عنصر الخطأ فينتهي بذلك أيضاً الركن المعنوي للجريمة بصورتها الغير العمدية، كما تنتفي مسؤوليته المدنية التي تستند أساس على ركن الخطأ(54).

52) محكمة القضاء الإداري، دعوى رقم 1561 لسنة 66 قضائية(سابق الإشارة إليه).

53) د. فايز عايد الظفيري، و د. محمد عبدالرحمن بوزير، مرجع سابق، ص 327

54) وفقاً للقواعد العامة في القانون المدني هناك حالات لانعدام المسؤولية التقصيرية كما في الحالات التي يثبت فيها مرتكب الخطأ انه كان نتيجة القوة القاهرة و الحدث الفجائي أو نتيجة فعل المضرور أو الغير، وتؤدي هذه الحالات إلى انعدام العلاقة السببية بين الخطأ و الضرر ، لأن حدوثها لا يرتبط أصلاً بإرادة الشخص المسئول و إنما بأفعال خارجية يترتب على حدوثها انتفاء المسؤولية التقصيرية، للتفاصيل، المواد 277 وما بعدها من القانون المدني الكويتي رقم 67 لسنة 1980.

والقاعدة العامة أنه لا طاعة لرئيس إذا تضمن الأمر ارتكاب أفعال يجرمها القانون، فإنه وإن كان المشرع الكويتي قد أخذ بواجب طاعة الأوامر الرئاسية، إلا أن ثمة قيد يتمثل في عدم طاعة أمر الرئيس فيما لو تضمن ارتكاب فعل يؤثمه القانون، كأن يتضمن الأمر ارتكاب تزوير أو اختلاس مثلاً، فإن المرؤوس لا يلتزم بإطاعة رئيسه وقد استقر قضاء التمييز على أن: "طاعة الرئيس لا تمتد بأي حال من الأحوال إلى ارتكاب الجرائم وأنه ليس علي المرؤوس أن يطيع الأمر الصادر له من رئيسه بارتكاب فعل يعلم أن القانون يعاقب عليه"⁽⁵⁵⁾.

خلاصة البحث

يقع على الموظف العام واجب الالتزام بواجب الطاعة، وتتسع السلطة الرئاسية فتسري في مواجهة أشخاص المرؤوسين، كما تسري علي أعمالهم، فالسلطة الرئاسية اختصاص شامل يتناول المرؤوس في شخصه وفي أعماله، علي أن يتم ذلك كله طبقاً لأحكام القانون، ووفقاً للضوابط التي يقررها في هذا الشأن.

وقد تبين أهمية التزام المرؤوس بطاعة أوامر رئيسه طالما كانت متفقة مع أحكام القوانين واللوائح علي أن يكون من حق المرؤوس مناقشة الرئيس وإبداء وجهة نظره بهدف تحقيق المصلحة العامة مع الالتزام بالاحترام الواجب للرئيس.

وإذا اتضح للمرؤوس أن أوامر السلطة الرئاسية صدرت مخالفة للشرعية، أو أنها تخالف النظم واللوائح الإدارية، تكمن المشكلة في أنه قد يجد المرؤوس نفسه أمام واجبين متعارضين: واجب احترام القانون وذلك إعلاء لقاعدة الشرعية، كما يقع عليه واجب طاعة الرئيس.

ومن المتصور إيراد بعض الملاحظات في خصوص الأوامر الرئاسية كسبب للإباحة والتي يجب عدم إغفالها مثل:

1 - على الرغم من اعتراف المشرع الكويتي بواجب طاعة الأوامر الرئاسية إلا أنه لم يفرق بين كون هذه الأوامر تصدر للمرؤوس بطريقة مكتوبة أم شفوية .

(55) محكمة التمييز الكويتية، طعن رقم 365 لسنة 2011 إداري، جلسة 2012/11/12.

- 2 - لا تعتبر أوامر الرئيس سبباً من أسباب الإباحة، وبالتالي فإن المرؤوس لا يلتزم بتنفيذ أوامر رئيسه إذا كان تنفيذها يكون جريمة جنائية، إلا إذا ألقى القانون المرؤوس من المسؤولية الجنائية المترتبة على تنفيذ أوامر رئيسه.
- 3 - يجازي الموظف تأديبياً في حال خرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، كإخلاله بواجب طاعة الرؤساء، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة.
- 4 - لا يسأل الموظف مدنياً إلا عن خطئه الشخصي، فالقواعد العامة في التشريعات المدنية تقضي بأن كل خطأ سبب ضرر للغير يلتزم من ارتكبه بالتعويض، و الخطأ الشخصي وحده لا يكفي لتقرير مسؤولية الموظف بل يجب أن يحدث ضرراً بسبب هذا الخطأ.
- 5 - ارتكاب الأفعال التي يجرمها القانون مؤداها مسؤولية الرئيس والمرؤوس لأن الوظيفة الإشرافية لا تجعل صاحبها بمنأى عن المسائلة، كما أن القانون فرض على المرؤوس عدم طاعة الأوامر الرئاسية إذا تضمنت أفعالاً يجرمها القانون.
- 6- يكون عمل الموظف العام قانونياً أو مشروعاً في حالتين: إذا ارتكب الفعل تنفيذاً لما امرت به القوانين أو إذا ارتكب الفعل تنفيذاً لأمر رئيسه تجب طاعته.
- 7- لولا وجود أسباب الإباحة في أعمال الموظفين لتزعزعت ثقتهم بالوظيفة العامة وتردد الموظفين في القيام بأعمالهم مما يجلب معه تعطيل إدارة الدولة وشل إنتاجيتها.

توصيات الدراسة

- 1 -تحديد الحالات التي يسمح فيها القانون بالأوامر الرئاسية الشفوية لما في ذلك من أهمية بالنسبة لحالات الضرورة العاجلة التي تتطلب صدورها بصفة الاستعجال.
- 2 - يجب على مختلف الجهات الإدارية بتحديد مسؤولية صاحب الوظيفة الإشرافية عن طريق لوائح منشورة في الجهة، وهذا ليس معناه تحميل الرؤساء بكل المخالفات التي تقع من مرؤوسيه، إذ ليس مطلوباً من الرئيس أن يحل محل كل مرؤوس في أداء واجباته الوظيفية لتعارض ذلك مع طبيعة العمل الإداري واستحالة الحلول الكامل محل جميع المرؤوسين.

- 2 - على السلطة الرئاسية بأن تكون على علم وإحاطة واعية بالتعامل مع المرؤوسين لضمان سير العمل بالمرفق بانتظام ودون وقوع مخالفات تتمثل في إهدار واجب الطاعة.
- 3 - على كل موظف عام أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر وتعليمات من الرؤساء، طالما كانت هذه الأوامر متفقة مع أحكام القوانين واللوائح والنظم المعمول بها التي يحظر القانون مخالفتها أو تعدي حدودها.
- 4- إضافة نص في قانون الخدمة المدنية الكويتي يحدد إعفاء المرؤوس الذي يرفض تنفيذ الأوامر الرئاسية المشوبة بعدم المشروعية.
- 5 - منح قدر من الحرية للمرؤوس بإبداء رأيه صراحة في الأمر الصادر إليه ولو كان مخالفا لرأي الرئيس مع الالتزام بما تقتضيه الوظيفة من احترام وتقدير الأوامر الرئاسية.
- 6-توعية الموظفين في الجهات الحكومية بمضمون وحدود واجب طاعة الأوامر الرئاسية .

قائمة المراجع

المراجع العربية

1. سعد نواف العنزي ، النظام القانوني للموظف العام في ظل قانون الخدمة المدنية الكويتي، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 2007.
2. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، 1988 .
3. شعبان عبد الحكيم سلامة، الأمر الرئاسي في القانون الإداري والفقهاء الإسلامي، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، 2016.
4. صلاح الدين فوزي، الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة تحليلية لقانون الخدمة المدنية رقم 8 لسنة 1973، القاهرة، دار النهضة العربية، 1999.
5. عادل الطبطاوي، قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد، دراسة تطبيقية لقرارات مجلس الخدمة المدنية وفتاوى ديوان الموظفين وإدارة الفتوى والتشريع، الكويت، مكتبة ذات السلاسل، 2001.
6. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2013 .

7. عبد القادر الشخلى، أخلاقيات الوظيفة العامة، عمان، دار المجدلاوي للنشر والتوزيع، 2014.
8. عبد الوهاب حومد، الوسيط في شرح قانون الجزاء الكويتي، الطبعة الثالثة، دون دار نشر، 1987.
9. عزيزة الشريف، مساءلة الموظف العام في الكويت، المسؤولية المدنية والجنائية والإدارية، مطبوعات جامعة الكويت، 1997.
10. فاضل نصرالله، شرح القواعد العامة في قانون الجزاء الكويتي، الجزء الأول، الجريمة، الكويت، مؤسسة دار الكتب، 1995.
11. فايز عايد الظفيري، و محمد عبدالرحمن بوزير، شرح القواعد العامة لقانون الجزاء الكويتي، الطبعة الثالثة، الكويت، مؤسسة دار الكتب، 2008 .
12. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية، الكويت، مكتبة ذات السلاسل، 1999.
13. مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 1995.
14. محمد المتولي، مبدأ المساواة أمام المرافق العامة بالتطبيق على توزيع الخدمات الصحية في مصر، القاهرة، دار النهضة العربية، دون تاريخ نشر.
15. محمد عبد المحسن المقاطع، و أحمد حمد الفارسي، القانون الإداري الكويتي، الجزء الأول (التنظيم الإداري، الأموال العامة، الوظيفة العامة)، مطبوعات جامعة الكويت، 1997.
16. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات، القسم العام، الطبعة السابعة، القاهرة، دار النهضة العربية، 2012.

المراجع الأجنبية

17. COURRIER, ANNE, contribution générale à l'étude de l'éthique du service public en droit anglais et français comparé, Dalloz, 2018.
18. JEAN SLIWA, Devenir fonctionnaire: Ou comment trouver un emploi dans les services publics, édition du Puits Fleuri, L.G.D.J, 2015.
19. LAUBADERE, André & GAUDEMET, Yves, Traité De Droit Administratif. Tome 5, La Fonction Publique, 12ème Edition, Librairie Générale De Droit Et De Jurisprudence, 2000.

القوانين والتشريعات

- قانون الجزاء الكويتي الصادر بالقانون رقم 16 لسنة 1960.
- قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية الكويتي رقم 17 لسنة 1960.
- مرسوم في شأن نظام الخدمة المدنية الكويتي الصادر في 1979.
- القانون المدني الكويتي رقم 67 لسنة 1980.

الأحكام القضائية

محكمة القضاء الإداري:

- دعوى رقم 1561 لسنة 66 قضائية، جلسة 26 مايو 2012.
- المحكمة الإدارية العليا:
- الطعن رقم 112 لسنة 32 قضائية عليا، جلسة 1989/6/12.
- الطعن رقم 835 لسنة 34 قضائية عليا، جلسة 1989/12/23.
- الطعن رقم 13235 لسنة 48 قضائية عليا، جلسة 2005/1/29.
- الطعن رقم 24587 لسنة 61 قضائية عليا، جلسة 2016/11/11.
- الطعن رقم 29599 لسنة 61 قضائية عليا، جلسة 2017/2/22.

محكمة التمييز الكويتية:

- الطعن رقم 112 لسنة 2002 إداري، جلسة 2002 /3/22.
- طعن رقم 246 لسنة 29 أمن دولة، جلسة 2002 /4/ 22.
- طعن رقم 221 لسنة 2007 إداري، جلسة 21 أكتوبر سنة 2008.
- الطعن رقم 365 لسنة 2011 إداري، جلسة 2012/11/12.
- طعن رقم 33 لسنة 2012 إداري، جلسة 11 مارس 2013.
- طعن رقم 101 لسنة 2012 إداري، جلسة 25 إبريل 2013.
- الطعن رقم 1334 لسنة 57 قضائية، جلسة 12 يناير 2015.
- طعن رقم 66 لسنة 2014 إداري، جلسة 17 يناير 2015.
- طعن رقم 313 لسنة 2014، إداري، جلسة 22 مايو 2015.
- الطعن رقم 133 لسنة 2015 إداري، جلسة 2016/11/14.