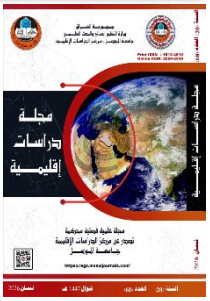
مجلة دراسات إقليمية
https://regs.uomosul.edu.iq/



الأساس القانوني للأوامر الإدارية الشفهية (دراسة مقارنة)

د. رنا عصام عائد
مدرس/ كلية الحقوق/ جامعة الموصل/ العراق.
dr.ranaesam.a@uomosul.edu.iq

معلومات الأرشفة
الاستلام: ٢٠٢٦/٢/٣
المراجعة: ٢٠٢٦/٣/٥
القبول: ٢٠٢٦ /٣/٢٥
النشر الإلكتروني: ٢٠٢٦/٤/١

المراسلة
رنا عصام عايد

الكلمات المفتاحية
الجهاز الإداري؛ الأوامر الإدارية الشفهية؛ العلاقة القانونية؛ التوجيهات الإدارية.

الاقتباس
عايد، رنا. ع. (٢٠٢٦ الأساس القانوني للأوامر الإدارية الشفهية (دراسة مقارنة). مجلة دراسات إقليمية. ٢٠(٦٨). ١٩١-٢٢٠.
https://doi.org/10.33899/rsj.v20i68.61305

الملخص

فكرة البحث: تقوم فكرة البحث على بيان السند القانوني الذي تستند عليه الإدارة في توجيه العمل الإداري بإصدارها أوامر دون تدوينها كتابة خاصة وأن هذه الأوامر تمثل احد مظاهر ممارسة السلطة داخل الجهاز الإداري في الدولة كما تجسد العلاقة القانونية بين الرئيس ومرؤوسيه.

الهدف: يهدف البحث الى بيان الاساس القانوني الذي تقوم عليه مشروعية تنفيذ الأمر الإداري الشفهي وتحديد المسؤولية القانونية عن تنفيذ الأمر الإداري الشفهي غير المشروع.

المنهجية: ان المنهج المتبع في هذا البحث هو المنهج التحليلي المقارن الذي يقوم على تحليل الآراء الفقهية والنصوص القانونية ومقارنتها مع كل من النظام الفرنسي والمصري والعراقي.

النتائج: ان الأوامر الإدارية الشفهية لا تعد خروجًا عن مبدأ المشروعية وانما هو صورة من صور اظهار الإدارة لإرادتها الصريحة لكن بصورة غير مكتوبة يتعرض الموظف الذي لا يلتزم بتنفيذها للمسؤولية والجزاء.

الخلاصة: تعد الأوامر الإدارية الشفهية احد صور وسائل الإدارة التي تستخدمها لإدارة المرفق العام حيث يقوم الرئيس الإداري بإصدارها في نطاق سلطته الإدارية الى الموظفين العاملين تحت امرته داخل الوحدة الإدارية التي يرأسها وتمثل هذه الأوامر توجيهات ملزمة لهم استنادًا الى واجب الطاعة الوظيفية الذي يلزم به المرؤوس تجاه رئيسه وان هذه الأوامر قد يكون لها اثرًا قانونيًا يؤثر على المراكز القانونية للأفراد أو الموظفين فتكون بذلك قرارات إدارية قابلة للطعن بالإلغاء وإلا فهي لا تعدو أن تكون أوامر خاصة بالعمل داخل المرفق العام.

© Authors, 2024, Regional Studies Center, University of Mosul. This is an open access article under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Regional Studies Journal
https://regs.uomosul.edu.iq/

The Legal Foundations of Oral Administrative Orders: A Comparative Study

Dr. Rana E. Aied
Lect. /College of Law / University of Mosul/ Iraq.
dr.ranaesam.a@uomosul.edu.iq

Article Information

Received: 3/2/2026
Revised: 5/3/2026
Accepted: 25/3/2026
Published: 1/4/2026

Corresponding
Rana E. Aied

Keywords
Administrative Organ, Oral Administrative Orders, Legal Relationship, Administrative Directives.

Citation
Aied, R. E. (2026). The Legal Foundations of Oral Administrative Orders: A Comparative Study. Regional Studies Journal. 20(68).191-220.
https://doi.org/10.33899/rsj.v20i68.61305

Abstract

Research Idea: This research idea examines the legal basis upon which the administration relies in directing administrative activity through issuing orders without reducing them to writing. These orders represent one manifestation of exercising authority within the state's administrative apparatus and embody the legal relationship between the superior and subordinates.

Objectives: The research aims to clarify the legal basis underpinning the legitimacy of implementing the oral administrative order and to determine the legal responsibility arising from implementing an unlawful oral administrative order.

Methods: The methodology followed in this research is the comparative analytical method, which relies on analyzing jurisprudential opinions and legal texts and comparing them with the French, Egyptian, and Iraqi systems.

Results: Oral administrative orders do not constitute a violation of the principle of legality; rather, they represent one form of the administration expressing its explicit will, albeit in unwritten form. The employee who fails to comply with their implementation incurs responsibility and penalty.

Conclusion: Oral administrative orders constitute one form of administrative means used to manage the public facility, whereby the administrative superior issues them within the scope of his administrative authority to employees working under his command within the administrative unit he heads. These orders represent binding directives to them based on the duty of functional obedience that binds the subordinate toward his superior. These orders may have a legal effect impacting the legal positions of individuals or employees, thereby becoming administrative decisions subject to annulment challenge; otherwise, they do not exceed being orders specific to work within the public facility.

© Authors, 2024, Regional Studies Center, University of Mosul. This is an open access article under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

مقدمة

ان الأوامر الإدارية الشفهية تعتبر من اهم المواضيع الداخلة في نطاق القانون الإداري وذلك لارتباطها بمشروعية العمل الإداري وضمان حقوق الافراد من جهة وبين ما تملكه الإدارة من سلطة اصدار الأوامر وتنفيذها من قبل الموظفين المكلفين وفق التسلسل الإداري من جهة اخرى.

هدف البحث: يهدف البحث الى بيان الاساس القانوني الذي تقوم عليه مشروعية تنفيذ الأمر الإداري الشفهي وتحديد المسؤولية القانونية عن تنفيذ الأمر الإداري الشفهي غير المشروع.

أهمية البحث: ان مبدأ المشروعية يعد من المبادئ الاساسية التي تدخل في البناء القانوني للدولة، واستناداً الى هذا المبدأ فإن الادارة تخضع للقانون في جميع تصرفاتها سواء كانت هذه التصرفات مكتوبة أم شفهية، وهنا تظهر اهمية الاساس القانوني للأوامر الإدارية الشفهية من حيث ضرورة التوازن بين تقييدها بالشكلية القانونية في تصرفاتها لضمان المشروعية والشفافية وبين مقتضيات سرعة انجاز الاعمال الإدارية.

مشكلة البحث: يثبت الواقع العملي صدور العديد من الأوامر الإدارية بصورة شفهية من الرئيس الإداري الى المرؤوسين وهم الموظفين الذين يعملون تحت أمرته لأجل تنفيذ اجراء او أمر عاجل وقد يترتب على هذه الأوامر آثار قانونية تمس حقوق الافراد او المصلحة العامة او قد تكون مخالفة للقانون او يترتب عليها ضرراً يلحق بالغير، مما يثير العديد من التساؤلات منها

_ ما هو مفهوم الأوامر الإدارية الشفهية؟

_ مدى صحة الاوامر الإدارية الشفهية في النظام القانوني، وهل تعتبر مخالفة لمبدأ المشروعية؟

_ ماهي الطبيعة القانونية للأوامر الإدارية الشفهية؟

_ هل تقوم المسؤولية على الموظف الذي ينفذ أمر شفهي مخالف للقانون؟

_ ما هو الاساس القانوني لهذه الأوامر في النظم القانونية المقارنة؟

مشكلة البحث: يفترض البحث ان الأوامر الإدارية الشفهية تعد وسيلة من وسائل ممارسة الإدارة لإعمالها ويقوم أساس تنفيذها على العلاقة التي تربط الرئيس الإداري بالموظفين اللذين يعملون تحت امرته .

نطاق البحث: سيكون نطاق بحثنا هو الاساس القانوني للأوامر الإدارية الشفهية المتعلقة في الوظيفة العامة والتي تصدر من الرئيس الإداري الى المرؤوسين (الموظفين) في الظروف الاعتيادية لضمان سير المرفق العام وتحقيق المصلحة العامة.

منهجية البحث: ان المنهج المتبع في هذا البحث هو المنهج التحليلي المقارن الذي يقوم على تحليل الآراء الفقهية والنصوص القانونية والاحكام القضائية ومقارنتها مع كل من النظام الفرنسي والمصري والعراقي.

هيكلية البحث: سيتم تقسيم هذا البحث الى مبحثين: المبحث الاول التعريف بالأوامر الإدارية الشفهية والمبحث الثاني اركان الاوامر الإدارية الشفهية وشروط تنفيذها.

المبحث الأول

التعريف بالأوامر الإدارية الشفهية

تعد الأوامر الإدارية الشفهية جزء من تصرفات الإدارة التي تمارسها في نشاطاتها اليومية، ولغرض الوقوف على معنى الأوامر الإدارية الشفهية لا بد لنا من تعريفها لغةً وفقهاً وبيان طبيعتها القانونية وتميزها عن غيرها من التصرفات، وهذا ما سنتناوله في هذا المبحث الذي سيقسم الى ثلاث مطالب، المطلب الأول هو التعريف بالأوامر الإدارية الشفهية أما المطلب الثاني سيكون عن الطبيعة القانونية للأوامر الإدارية الشفهية وفي المطلب الثالث سنتناول تمييز الأمر الإداري الشفهي عن المفاهيم الاخرى المشابه له ووفقاً لما يأتي:

المطلب الأول: تعريف الأوامر الإدارية الشفهية

سنقسم هذا المطلب الى فرعين سنتناول في الفرع الاول تعريف الأوامر الإدارية الشفهية لغةً وفي الفرع الثاني تعريف الأوامر الإدارية الشفهية فقهاً:

الفرع الأول: التعريف اللغوي للأوامر الإدارية الشفهية

أولاً: "أمر، الأمر: ضِدَّ النهيُّ، كالإمار والايمار، بكسرهما، والأمرة، على فاعله أمره فأتمره وله عَليَّ أمره مُطاعة، أي: له عَليَّ أمْرَةٌ أطِيعهُ فيها " (الفيروز، د. ت.، ٧١).

ثانياً: "شفهي: شُفْهِ (اسم) جمع أشْفَهُ، شفاه، شفاهَّي اسم منسوب الى الشَّفاهِ، ما كان نطقاً من الفم لا كتابة، نقول تقدم للامتحان الشَّفَاهَّي: أي امتحان يُجيبُ فيه الطَّالب عن أسئِلةِ الاسْتاذ من الذاكرة مباشرة قولاً لا كتابةً، ونقول خاطب الجمهور شِفاهّياً: أرتجالاً، أي أرْتَجل كلاماً غير مكتوب، شافَهَ (فعل)، شافهَ يشافه، مشافهةً وشفاهاً: نقول شافَه الرَّجُلُ الرَّجُلَ: أي خاطبهُ وتكلم معه وجهاً لوجه، اما كلمة شفَهَ معناها الشفه العليا أو السفلى من الفم ومنها نشتق كلمة شفهي، من ذلك يتبين أن شفهي منسوب الى الشفاه / شفة وهو ما اراد به ابن منظور الذي يفضل " شفهي " على "شفوي " الذي ورد كمصطلح مستخدم ولهذا قالوا الحروف الشفهية والتي هي: الباء والفاء والميم ولم يقولوا الحروف الشفوية (مسعود، ١٩٨٠، ٧٣٩).

واستناداً الى ما سبق ذكره فإن استخدام مصطلح الأوامر الإدارية الشفهية هو ادق من استخدام عبار الأوامر الإدارية الشفوية[١].

[١] تجدر الاشارة الى أن التشريعات العراقية قد تباينت في استخدام لفظي ((شفهي)) و ((شفوي)) في قوانينها بل ان بعض التشريعات قد استخدمت اللفظين في نصوص موادها فقد استخدم قانون المرافعات المدنية العراقي رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل لفظ ((شفاها)) في (م٧ / اولاً) وقانون الاثبات رقم ١٠٧ لسنة ١٩٦٩ المعدل في المادة (٩٥ / اولاً) استخدم لفظ ((شفاها)) اما قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل استخدم لفظ ((شفوياً)) في المادة ٤٦٨/ثالثاً، وقانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ قد استخدم لفظ ((شفوي، شفوية، شفوياً)) في المواد (١/ أ، ٥٩،٤٣،١٠/أ) اما قانون

الفرع الثاني: التعريف الفقهي

يعد الأمر الإداري أحد اهم مظاهر ممارسة السلطة داخل الجهاز الإداري للدولة، إذ يجسد العلاقة القانونية التي تربط الرئيس الإداري بمرؤوسيه، ويعبر عن السطلة الرئاسية الإدارية التي تقتضي توجيه العمل الإداري بما يحقق المصلحة العامة، ويكون الأمر الإداري في صورته المثالية – تصرفاً قانونياً صادراً من الإدارة بإدارتها المنفردة، يهدف الى احداث أثر قانوني معين، كإنشاء مركز قانوني جديد او تعديل او الغاء مركز قانوني قائم (عبد الله، ٢٠٠٥، ٤٥)

غير أن التطور العملي في مجال العمل الإداري دفع الإدارة العامة الى تطوير الأساليب المستخدمة من قبلها لمواكبة هذا التطور وخاصةً اعتماد منهاج السرعة في اتخاذ القرارات وتبسيط الإجراءات في الامور العاجلة والظروف الطارئة، وهذا ما ادى الى شيوع ظاهرة الأوامر الإدارية الشفهية (كامل، ٢٠١٤، ٦٩).

وفي غياب تعريف التشريعات في العراق والتشريعات المقارنة للأوامر الإدارية الشفهية فقد تولى الفقه الإداري هذه المهمة إذ عرف الفقه الأوامر الإدارية عدة تعريفات تجتمع على معنى جامع في اعتبارها أوامر ملزمة يصدرها الرؤساء إلى مرؤوسيهم لتوضح لهم مهام عملهم لأجل مباشرتها على نحو أمثل، وقد تكون هذه الأوامر شفهية او مكتوبة وهي الصورة الغالبة، ولهذا فإن بعض الفقهاء اشار في معرض تعريفه للأوامر الإدارية بذكر صورتيهما الشفهية والمكتوبة واكتفى البعض الآخر الى تخصيص تعريف لصورة الأمر الإداري الشفهي، فقد عرفت الأوامر الإدارية بأنها "عبارة عن الأوامر التي تصدر الى موظف معين شفوية أو كتابية" (العطار، ١٩٧٦، ١٠٧) [٢]. كما عرفت بأنها " توجيه من الرئيس الى مرؤوسيه يقتضي القيام بعمل او الامتناع عنه سواء كان هذا التوجيه خطياً أم شفهياً" (راضي، ٢٠٠٦، ٦٨) [٣].

كما عرفه الأستاذ "Vincent" "الأمر الرئاسي لا يتعدى ان يكون إلزاماً من رئيس الى مرؤوس يحمل طابع القهر" (Vincent, 1966,76)، (عجيلة، ٢٠٠٩، ١٢٨)

وهناك من عرفه على انه " كل تعبير يتضمن أداء عمل او الامتناع عن عمل او تحذير للتحوط من وقوع حدث يصدر من رئيس يختص بتنفيذه تربطهما علاقة وظيفية" (هيكل، ١٩٨٣، ٢٥٥).

وعرف بأنه "هو ذلك الأمر الذي يصدره الرئيس الاعلى الى المرؤوس مباشرة للقيام بعمل او الامتناع عنه في نطاق الوظيفة العامة من اجل الحفاظ على حسن سير العمل الوظيفي" (سلامة، ٢٠١١، ٤٩). كما عرف بأنه "هو ذلك الأمر الذي يصدره الرئيس الاعلى الى المرؤوس مباشرة للقيام بعمل او

العمل رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥ فقد استخدم لفظ ((شفوي)) في(المادة ١/سادساً وتاسعاً)، بينما استخدم لفظ ((شفهي)) في المادة ١٠/ثالثاً ولفظ ((شفهياً)) في المادة ٣٧/اولاً

الامتناع عنه في نطاق الوظيفة العامة ووفقاً للقواعد القانونية، من اجل الحفاظ على حسن سير العمل الوظيفي " (الدليمي، ٢٠٢٤، ٧٧).

وعرف الأمر الإداري الشفهي "هو تصرف قانوني صادر عن السلطة الإدارية المختصة يعبر عن إدارتها الملزمة مباشرة بأحد الصيغ اللفظية ويدل على ممارسة السلطة العامة بطريقة شفهية، وغالباً ما يتم استخدامه في الحالات التي تتطلب سرعة في اتخاذ القرار الإداري دون الالتزام بالإجراءات المكتوبة المعتادة " (حلمي، ٢٠١٤، ٧٨) كما عرف بأنه " تعليمات او توجيهات صادر عن سلطة ادارية عليا، شفاهاً إلى مرؤوس لتنفيذ عمل اداري او خدمة عامة دون توثيق كتابي" (Jeanwaline, 2002, 230).

وبالإمكان تعريف الأمر الإداري الشفهي بأنه توجيه شفهي لفظي صادر عن رئيس إداري مختص الى موظف تابع له قد يؤدي الى احداث اثر عن طريق القيام بالعمل او الامتناع عنه.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للأوامر الإدارية الشفهية

يعد الأمر الإداري الشفهي قراراً إدارياً في رأي غالبية الفقه وذلك لأن الفقه استقر على اعتبار الأمر الإداري الشفهي صورة من صور التعبير عن إرادة الإدارة والتي تصدر من الرئيس الى مرؤوسيه شفاهاً بقصد الإلزام بقيام بعمل او الامتناع عنه في نطاق الوظيفة العامة بشرط ان لا يشترط القانون شكلية معينة (عجيلة، ٢٠٠٩، ١٥١)؛ فالإدارة في سبيل القيام بأداء واجباتها وممارسة نشاطها تستخدم ثلاث وسائل هي اولاً الموظفين وثانياً الأموال والممتلكات العامة وثالثاً الاعمال القانونية والتي إما تكون عقود إدارية او اعمال صادرة بإرادة الإدارة المنفردة وهي القرارات الإدارية او الأوامر التي تصدر من الرئيس الى المرؤوسين والتي ترقى الى مرتبة القرار الإداري في حالة تأثيرها على المراكز القانونية القائمة سواء كانت بحق الأفراد ام بحق الموظفين التي توجه اليهم هذه الأوامر والتي تمس بعض حقوق الموظف والصلاحيات المنصوص عليها في القوانين والتعليمات، (سلامة، ٢٠١١، ٤٩)[٢] ففي حالة خلو الأمر من اثر مس المخاطب او الموظف فإنها لا تعدو أن تكون توجيهات او تعليمات داخلية لا ترقى الى مرتبة القرار الإداري.

وإن الأمر متروك للقضاء في تحديده وهذا ما اكدته محكمة القضاء الإداري في مصر حيث جاء في احد قراراتها رقم ٨٤٤١ في ١٩٩٠/٢١ " انها لا تعدو أن تكون توجيهات وتعليمات داخلية ولا ترقى إلى مرتبة القرار الإداري الذي يصدر بترتيب مراكز قانونية معينة وعليه يتعين عدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري" (شيما، ٢٠٠١، ٣٦٨)، فإذا كانت الأوامر الإدارية الشفهية قرارات إدارية فهي لا بد من أن تتوفر فيها عناصر واركان القرار الإداري وهي الاختصاص والشكل والسبب والمحل والغاية، حيث اكد الفقه أن الشكل ليس ركناً جوهرياً الا إذا نص القانون على اشتراطه صراحةً وعليه فإن تخلف الكتابة لا ينفي وجود القرار الإداري (الطماوي، ٢٠١٧، ١٢٨)

فالقرار الإداري هو عمل قانوني منفرد سواء كان مكتوب ام شفهي متى كان من شأنه تعديل النظام القانوني، وقد استقر مجلس الدولة الفرنسي على أن العبرة في وجود القرار الإداري هو احداثه اثراً قانونياً مهما كان شكله المهم هو الاثر القانوني المترتب على تعبير الإدارة بإدارتها المنفردة (Chapus, 2001, 498)، حيث اكد في احدى قراراته على أن القرار الإداري يتمتع بالقوة التنفيذية الذاتية بمجرد صدوره، دون حاجة الى موافقة المخاطبين به او اتخاذ اجراء سابق وإن قابلية القرار الإداري للتنفيذ تعد القاعدة الاساسية في القانون العام، ويبين هذا الحكم بان الطابع التنفيذي للقرار الإداري لا يتوقف على شكله وانما صدوره عن سلطه إدارية مختصة بقصد احداث اثر قانوني وهو ما ينطبق تماماً على الأوامر الإدارية بما فيها الشفهية متى صدرت عن رئيس إداري مختص وتضمنت توجيهاً ملزم للمرؤوس بقصد انشاء او تعديل مركز قانوني قائم ويترتب على ذلك ان يكون الأمر الإداري الشفهي واجب التنفيذ فور صدوره مع الاحتفاظ بالحق في الطعن عليه امام القضاء الإداري إذا شابه عيب من عيوب المشروعية وهو ما يحقق التوازن بين امتياز الإدارة في التنفيذ المباشر وضمانات الخضوع لرقابة القضاء (Conseil d'Etat, 1982).

اما بالنسبة لموقف القضاء الإداري في مصر فقد ساوى بين القرار الإداري والأوامر الإدارية سواء كانت مكتوبة ام شفهية، حيث جاء في احد قرارات محكمة القضاء الإداري " أن الأمر أو القرار الإداري هو كل افصاح من جانب الإدارة العامة يصدر صراحة أو ضمناً من أدارة هذه المصلحة في اثناء قيامها بأداء وظائفها المقررة لها قانوناً في حدود المجال الإداري، ويقصد به إحداث اثر قانوني ويتخذ صفة تنفيذية، والقرار او الأمر الإداري على خلاف القوانين او اللوائح يتم او يحدث اثره القانوني مجرد صدوره وتتوافر له القوة التنفيذية بغير حاجة الى اعلان ونشر، إلا اذا كان الاعلان او النشر عنصراً اساسياً في كيانه ووجوده "[١]. يبين هذا الحكم ان العبرة من اعتبار تصرف الإدارة قراراً او امراً إدارياً لا يكون بالشكل الذي صدر فيه وانما بمضمونه الذي يتضمن افصاح الإدارة بإدارتها المنفردة بقصد احداث اثر قانوني، وعليه فإن اشتراط شكلية معينة في اصداره لا يعد عنصراً جوهرياً في تكوين القرار الإداري خاصة وان هذا التصرف قد صدر بمناسبة ممارسة الإدارة لاختصاصاتها القانونية في نطاق الوظيفة العامة، وهذا ما ينطبق على الأوامر الإدارية الشفهية حيث أنها تندرج ضمن مفهوم القرار او الأمر الإداري متى تضمنت تعبيراً صريحاً عن ارادة الرئيس الإداري بقصد احداث اثر قانوني مباشر سواء عن طريق انشاء التزام يقع على عاتق المرؤوس او بإصدار اوامر شفهية للمرؤوس تنطوي على مخالفة للقوانين والأنظمة لتحقيق مكاسب تصب في مصلحة الرئيس او بتعديل اوضاعه الوظيفية او تحديد واجباته فالحكم القضائي لم يشترط وجود القرار الإداري او نفاذه على شكل معين بل رتب آثاره بمجرد صدوره كما بين بان القرار الإداري يتمتع

[١] حكم محكمة القضاء الإداري المصري رقم (١٨) قضائية جلسة ١٩-٣-٤٧ مجموعة السنة الاولى ص٣٤، اشار اليه د. مازن ليلو راضي، طاعة الرؤساء وحددها... ص١١٠

بالقوة التنفيذية الذاتية وهذا ما ينطبق على الأوامر الإدارية الشفهية باعتبارها نافذة وملزمة للمرؤوس بمجرد صدورها

دون حاجة الى اعلان او نشر، ما لم يكن الاعلان او التدوين عنصراً اساسياً لوجود القرار بنص خاص وهو الاساس الذي يستند عليه في تحديد المسؤولية في نطاق العلاقة الرئاسية فيتحمل الرئيس الإداري مسؤولية اصدار الأمر بينما يلتزم المرؤوس بتنفيذه، وبهذا فان الأوامر الإدارية الشفهية استناداً الى هذا القرار تكون مشروعة ومساوية للأوامر والقرارات الإدارية المكتوبة من حيث الطبيعة القانونية والاثار المترتبة عليها مما يجعلها خاضعة لرقابة القضاء الإداري، كما قضت المحكمة الإدارية العليا بإن "القرار الإداري لا يلزم ان يكون مكتوباً بل قد يكون شفوياً أو مستفاداً من تصرف أو موقف الإدارة متى افصحت عن ارادتها الملزمة " [١].

اما بالنسبة لموقف القضاء الإداري في العراق فقد اعتبر بأن العبرة من تكييف التصرف الإداري لا تكون بشكله او تسميته وانما بالأثر القانوني المترتب عليه الأمر الذي يفتح المجال لإخضاع الأوامر الإدارية الشفهية لرقابة القضاء الإداري متى كانت منتجة لآثار تمس المركز القانوني للموظف حيث نصت المحكمة الإدارية العليا في احدى قراراتها " لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا وجد الطعن التمييزي مقدماً ضمن المدة القانونية فقرر قبوله شكلاً، ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد المدعي "المميز" يطعن بامتناع المدعى عليه والمميز عليه عن الاجابة على طلبه المؤرخ ٢٠١٩/١٢/٢٦، بإعادة النظر في تقييمه السنوي للعام الدراسي ٢٠١٧-٢٠١٨ من (٨٥٪) الى (٩٥٪) وان محكمة قضاء الموظفين اصدرت قراراها محل التمييز برد الدعوى لعدم وجود قرار يصلح للطعن فيه ولأن اختصاصها يتحدد بنظر الأوامر الإدارية التي ينصرف مفهومها الى القرارات الفردية التي من شأنها التأثير على المركز القانوني للموظف، وقد لاحظت المحكمة الإدارية العليا. أن تغيير التقييم السنوي للمدعي العام الدراسي المذكور يعد قراراً ادارياً نهائياً ومؤثراً على المركز القانوني للمدعي مادامت درجة التقييم تؤثر على استحقاقات الموظف للحقوق في دائرته... " (خربوط، ٢٠٢٢، ٥٦)[٢] يستفاد من هذا الحكم ان معيار خضوع التصرف الإداري لرقابة القضاء لا يتمثل في شكله او وسيلة التعبير عنه، وانما في مدى ترتيبه لأثر قانوني يمس المركز القانوني للموظف فقد اعتبرت المحكمة أن تغيير التقييم السنوي يعد قراراً إدارياً نهائياً متى كان من شأنه التأثير في حقوق الموظفين الوظيفية، رغم أن هذا التغيير قد يتم عملياً من خلال إجراءات داخلية او توجيهات لا تصدر بالضرورة في صورة قرار مكتوب مستقل، كما جاء في احد قرارات محكمة القضاء الإداري " ان امتناع الجهة الإدارية او توجيهها الشفوي الذي يرتب عليه اثر قانوني يمس

---

١ الطعن رقم ١١٩٥ لسنة ٣٤ ق.ع جلسة ١٩٩١/٤/٢٧ غير منشور.

٢ قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (١٢٥٦، قضاء موظفين/ تمييز/٢٠٢٠) في ٢٠٢١/١١/١٠ اشار اليه محمد عيسى خربوط، القرار الإداري الشفهي في العراق (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق جامعة مسان، ٢٠٢٢، ص٥٦

المراكز القانونية للمدعي يعد قرارا ادارية قابلاً للطعن" [١][٢]، وفي قرار اخر لها قضت " ان سكوت الإدارة او رفضها الشفوي عن اتخاذها اجراء اوجب القانون اتخاذه يعد قراراً ادارياً سلبياً يجوز الطعن فيه [٢][٣].

المطلب الثالث: تمييز الأمر الإداري الشفهي عن المفاهيم الأخرى المشابهة له

نتناول في هذا المطلب اوجه الاختلاف والتشابه من حيث الأثر والطبيعة بين الأوامر الإدارية الشفهية وغيرها من المصطلحات التي قد توقع البعض في اخطاء التميز بينها

الفرع الأول: تمييز الأمر الإداري الشفهي عن التعليمات الإدارية الداخلية.

يقصد بالتعليمات الإدارية الداخلية قواعد عامة تنظيمية داخلية تصدرها السلطة الإدارية وذلك لتنظيم سير العمل داخل المرفق العام وهي لا تنتج اثار قانونية (الحلو، ٢٠٠٢، ٢١٤) فلا تنشئ حقاً او الزاما تجاه الافراد فهي اوامر عامة تصدرها السلطة الإدارية العليا لأجل تفسير القوانين وتوحيد تطبيقها (الطماوي، ٢٠٠٦، ٢٨٩). فتحدد الاجراءات الداخلية التي يجب على الموظفين اتباعها اثناء قيامهم بالأعمال الإدارية وتكون ملزمة لهم والا تعرضوا للمسؤولية وبالتالي الجزاء الانضباطي كما تقع المسؤولية على الجهة التي اصدرتها عند مخالفتها للقانون ويكون نطاق تطبيقها المرفق العام وتصدر من الوزير او المدير العام او الهيئات المركزية وهذه التعليمات يجب ان توثق وتصدر بشكل مكتوب (Chapus, 2001, 423). اما الأمر الإداري الشفهي فهو توجيه شفهي يصدر عن الرئيس الإداري الى أحد مرؤوسيه بقصد القيام بعمل او الامتناع عنه داخل الوظيفة العامة والذي من الممكن ان يرتب اثاراً قانونية تجاه الموظفين والافراد فتعامل كقرارات قابلة للطعن اما القضاء الإداري إذا اثبت وقوعها (الطماوي، ٢٠٠٦، ٢٨٩). فالأوامر الإدارية الشفهية والتعليمات الإدارية الداخلية تشتركان في كونهما تعبيراً عن ارادة الإدارة لكنهما يختلفان في الصيغة القانونية والأثر.

الفرع الثاني: تميز الأمر الإداري الشفهي عن التوجيهات

ميز الفقه والقضاء الإداري في فرنسا طائفة جديدة من اعمال الإدارة هي التوجيهات التي تصدر عن الرؤساء الإداريين خاصة على مستوى الوزراء لتحدد للمرؤوسين طرق ممارستهم لوظائفهم واختصاصاتهم وخاصة في نطاق السلطة التقديرية التي تمتلكها الإدارة، حيث يختص بتحديد مضمون ومحتوى القرار الإداري الذي يتم اتخاذه من قبل الإدارة وفقاً لما تتمتع به من اختصاصات فيكون للإدارة حرية تقدير عناصر مضمون هذه القرارات عند عدم وجود نصوص تشريعية تحددها ويتم ذلك عن طريق التوجيهات التي تصدرها الإدارة (Jeanwaline, 2002, 243) ان الميزة الاساسية للتوجيهات هي في اعتبارها اداة للحد من سلطة الإدارة التقديرية فهي تعتبر بمثابة تقييد ذاتي وذلك لأن الإدارة تقيد سلطتها

---

١ قرار محكمة القضاء الإداري، رقم ٥٤ / قضاء إداري / ٢٠١٢ غير منشور

٢ قرار محكمة القضاء الاداري / رقم٨٨ / قضاء إداري / ٢٠١٦.

التقديرية في التوجيهات التي تصدرها والتي تكون الغاية منها تنظيم العمل داخل المرفق العام وتسهيل مباشرة النشاط الإداري مما يضمن عدم التعارض في القرارات التي تصدرها بخصوص مواضيع متشابهة حيث ان هذه التوجيهات توضح وتحدد سياسة الرئيس الإداري اثناء قيامه بمهامه كقائد يقود العمل عن طريق المرؤوسين الذين يعملون تحت امرته فتتجنب بذلك الإدارة من الوقوع في مشكلة التعارض في قراراتها او التفرقة غير المقصودة بين المواطنين والذي يؤثر على سمعة الإدارة فتتهم بأنها متعسفة في قراراتها او متسرعة في تنفيذ اعمالها (جمال الدين، ٢٠١٤، ٣١١)، بينما الأمر الإداري الشفهي يخص عمل من الاعمال الإدارية يصدر عن رئيس مباشر لمرؤوس يلزم بتنفيذه والا تعرض للمساءلة والجزاء علماً ان هذا الامر يخص فرد او حالة (الطماوي، ٢٠٠٦، ٢٩٠)، وهذا وجه الاختلاف بين الأمر الإداري الشفهي والتوجيهات.

يعد القضاء الإداري في فرنسا اول من حدد المقصود بمصطلح التوجيهات ووضع اساسها وقواعدها وذلك في الحكم الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١ ديسمبر /١٩٧٠ والذي يتعلق بقدرة الإدارة عن اصدار توجيهات إدارية لأجل وضع ضوابط او حدود لسلطتها التقديرية دون تحوليها الى لوائح تنظيمية ملزمة فيجوز للإدارة ان تضع قواعد عامة الهدف منها الارشاد والتوجيه عند القيام بأعمالها واصدار قراراتها في مجال السلطة التقديرية بشرط ان لا تؤثر هذه التوجيهات على سلطة الإدارة التقديرية فلا تلغيها ولا تحد منها بصورة تخالف القانون (Chapus, 2001, 425).

ان اهم ما يميز التوجيهات هو عدم تأثيرها بشكل مباشر على الافراد لذلك فإن الاصل يكون عدم قبول الطعن فيها بالإلغاء، لكنها تمتلك قيمة قانونية بالنسبة للقرارات الإدارية الخاصة بالأفراد والتي تصدرها الإدارة مستندة الى التوجيهات، وهنا يكون للأفراد الحق بالطعن في قرارات الإدارة التي تكون غير متفقة مع التوجيهات الواجب تطبيقها، أو ان تكون هذه التوجيهات مخالفة للقانون فيكون الطعن بعدم مشروعية القرارات التي استندت على التوجيهات غير المشروعة (الجبوري، ٢٠٢٢، ٣٢٧-٣٢٨)، اما في مصر فإن القضاء الإداري لم يستخدم مصطلح التوجيهات كمفهوم مستقل كما في فرنسا فقد اعترف للإدارة بوضع قواعد او ضوابط سميت القاعدة التنظيمية العامة، لتنظم فيها ممارسة السلطة التقديرية بشرط عدم مخالفتها للقانون او الغاء السلطة التقديرية للإدارة (جمال الدين، ٢٠٠٤، ٦٩٣)[١].

[١] الطعن رقم ٢١٩٢ لسنة ٤٥ ف، جلسة ٢٠٠١/٨/٢٣، د. سامي جمال الدين، اصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص٦٩٣.

وفي العراق فإن القضاء الإداري اعترف للإدارة بالحق في تحديد سلطتها التقديرية وتنظيمها عن طريق الضوابط [١] مثل ضوابط السكن وضوابط النقل بشرط عدم مخالفتها للقانون او مصادرتها للاختصاص (مجموعة الاحكام الإدارية العراقية، ٢٠١١، ١٣٩) [٢] .

الفرع الثالث: – التمييز بين الأمر الإداري الشفهي والمنشورات الإدارية

تعد المنشورات من امثلة التدابير الداخلية والتي تعد صورة من صور الاعمال المادية للإدارة وهي اجراءات داخلية تصدر عن الرئيس الإداري الهدف منها ضمان حسن وسير العمل داخل الإدارة والمرفق العام، فهي احدى صور الاتصال الداخلي يقوم الرئيس الإداري بإصدارها في نطاق سلطته الرئاسية بهدف بيان كيفية فهم وتفسير النصوص التشريعية والتنظيمية وتطبيقها داخل الوحدة الإدارية التابعة له (الفراج، ٢٠٢٥، ٨١٦) [٣]، وتكون ملزمة للموظفين والعاملين في المرفق دون غيرهم لما تشكله من جزء من واجب الطاعة الوظيفية الذي يلتزم به المرؤوس تجاه رئيسه ومن ثم فإن اثر المنشور يظل محصوراً في دائرة الموظفين من دون ان ينتج مركزاً قانونياً للافراد او يرتب حقوقاً او التزامات عليهم ما لم تتضمن قواعد ملزمة عامة اي ان تكون ذات طبيعة آمرة (الجميلي، ٢٠١٤، ١٦٥). وعلى هذا الاساس لا تعد المنشورات من قبيل القرارات الإدارية بالمعنى الفني لأن غايتها لا تتجاوز تنظيم العمل الداخلي وتوحيد تفسير النصوص، ولا تنطوي على انشاء او تعديل او الغاء مركز قانوني، ولهذا السبب لا يقبل الطعن فيها بالإلغاء من قبل الافراد امام القضاء الإداري باعتبار ان هذه المنشورات تعنى بتوجه الإدارة الداخلية ولا تمس مصالح المتعاملين مع المرفق ولا تضيف عنصراً جديداً للمشروعية ولا تعد مصدراً للالتزام لغير الموظفين، ويلاحظ ان موقف القضاء الإداري وخاصة في فرنسا قد رفض بداية قبول الطعن في المنشورات وذلك لاعتبارها اعمالاً تنظيمية داخلية غير قابلة للطعن تستهدف اساساً تفسير القانون وتوحيد تطبيقه داخل المرفق العام الا انه غير اتجاه نحو قبول الطعن فيها متى ما كانت تتضمن امراً ذا اثر قانوني (راجي، ٢٠١٨، ٣٥)، فالمنشورات تهتم بإجراءات ممارسة اختصاصات الرؤساء الإداريين على عكس التوجيهات التي تعنى اساساً بمحتوى ومضمون القرارات التي يتم اتخاذها وفقاً لهذه الاختصاصات عندما لا توجد نصوص تشريعية تحل مسبقاً هذا المحل (جمال الدين، ٢٠٠٤، ٦٨٩)، ومما يتقدم يتضح الفرق بين الأمر الإداري الشفهي والمنشورات اذا يعد الأمر الإداري الشفهي عمل قانوني يصدر بصورة شفهية يؤثر على الافراد والموظفين بشكل مباشر او غير مباشر ويكون صادر عن الرئيس الى المرؤوس بينما المنشورات هي اعمال مادية تصدر بصورة مكتوبة تخص الموظفين العاملين في المرفق العام ولا تؤثر على الافراد الا اذا تضمنت قواعد آمرة.

---

[١] تجدر الاشارة الى ان مصطلح التوجيهات يستخدم في دوائر الدولة في العراق للتعبير او وصف الاشارة الصادرة عن مدير او رئيس الدائرة للموظفين والتي غالباً ما تكون شفهية ومثل هذه التوجيهات السرعة والدقة في انجاز المعاملات وغيرها من الارشادات الخاصة بتنظيم الاعمال فيقال (وجه السيد مدير القسم بضرورة تجنب الاخطاء الإملائية اثناء تحرير وكتابة الكتب الرسمية...)

[٢] رقم ١٤٢، قضاء إداري، ٢٠١٦، في ١٩/١٠/ ٢٠١٦. مجموعة الاحكام الإدارية العراقية، وزارة العدل، ٢٠١١، ص ١٣٩

المبحث الثاني

أركان الأمر الإداري الشفهي وشروط تنفيذه

تقوم صحة القرارات والأوامر الإدارية التي تصدر عن الإدارة بإدارتها المنفردة محدثة اثراً قانونياً سواء كان هذا التصرف مكتوباً ام شفهياً الى توافر اركان محددة هي مقومات صحته ومشروعيته والمعروفة في الفقه والقضاء الإداري وهي الاختصاص، الشكل، المحل، السبب، الغاية، وبالنسبة للأوامر الإدارية الشفهية فإن لها طبيعة خاصة تتميز بها فإذا كانت محدثة لأثر قانوني فانها تعد قرارات ادارية تحتاج لصحتها الى اركان تشابه التي يتمتع بها القرار الإداري، كما أن تنفيذها بشكل مشروع يحتاج الى توافر مجموعة من الشروط تحدد من يقع عليه المسؤولية فيما يخص الأوامر الإدارية الشفهية غير المشروعة بين مصدر القرار ام منفذه وعليه سيتم تقسيم هذا المبحث الى ثلاث مطالب، المطلب الأول الخاص بالاركان الخارجية للأمر الإداري الشفهي والمطلب الثاني سيكون للأركان الداخلية للأمر الإداري الشفهي اما المطلب الثالث فسنتناول فيه شروط تنفيذ الأمر الإداري الشفهي.

المطلب الأول: الاركان الخارجية للأمر الإداري الشفهي

سيتم تقسيم هذا المطلب الى فرعين الفرع الأول سيكون عن ركن الاختصاص اما الفرع الثاني سيكون عن ركن الشكل والإجراءات.

الفرع الأول: ركن الاختصاص

يقصد بالاختصاص الصلاحية القانونية للقيام بعمل معين (فاطر، ٢٠٢٣، ٤٥) فهو القدرة على مباشرة عمل اداري معين او تحديد مجموعة من الاعمال والتصرفات التي يكون للإدارة ان تمارسها قانونيا وعلى وجه يعتد به (راضي، ٢٠٠٨، ١٦١)، وقد استقر الفقه الإداري على ان الاختصاص هو السلطة القانونية التي يخولها القانون لموظف عام او هيئة إدارية لاتخاذ تصرف معين في مجال محدد (الطماوي، ٢٠٠٦، ٢٨٦).

ويعد توزيع الاختصاصات بين الجهات الإدارية المختلفة من الركائز الاساسية لحسن سير العمل الإداري اذ يقتضي مصلحة الإدارة تقسيم العمل بما يتيح لكل موظف التفرغ لأداء المهام والواجبات الموكلة اليه على الوجه الأمثل (راضي، ٢٠٠٨، ١٦٢). كما يهدف هذا التوزيع الى تحقيق مصالح الافراد من خلال تحديد الجهة المختصة باتخاذ التصرفات والاعمال الإدارية الأمر الذي يسير في وضوح المسؤولية ويسر على الافراد معرفة الجهة الإدارية المختصة برعاية مصالحهم والتوجه اليها دون غيرها فضلاً عن ذلك فإن تحديد الاختصاص يشكل ضمانة لحقوق الافراد وحرياتهم اذا يستند اتخاذ القرارات التي تمس مصالحهم الى هيئات ادارية تتوفر لديها الكفاءة والخبرة والتخصص اللازم (آل ياسين/ ١٩٧٣، ٣٠٥).

ان توزيع الاختصاصات داخل التنظيم الإداري من الاسس الجوهرية التي يقوم عليها مبدأ المشروعية اذ يهدف الى حسن سير المرفق العام من خلال تقسيم العمل وتحديد الجهة المختصة بإصدار القرارات والأوامر الإدارية وينعكس هذا المبدأ بوضوح في مجال الأوامر الإدارية الشفهية إذ لا تكتسب هذه الأوامر صفة الالزام القانوني الا اذا صدرت عن الرئيس الإداري المختص وفي اطار التدرج الإداري الذي يحدد العلاقة بين الرئيس والمرؤوس فالأمر الإداري سواء كان مكتوب ام شفهياً لا يكون مشروعاً الا اذا صدر عن سلطة تملك قانوناً إصدار مثل هذا الامر والا عد مجرد توجيه مادي لا يرتب اثراً قانونياً، ويسهم هذا التحديد الدقيق للاختصاص في حماية حقوق الافراد (الطماوي، ٢٠٠٦، ٢٨٥-٢٩٢)، من خلال منع تعدد مصادر الأوامر الإدارية وتعارضها وضمان صدور التوجيهات التي تمس مصالحهم من جهات ادارية تتوافر فيها الكفاءة والخبرة بما يحقق التوازن بين مصلحة الإدارة ومصلحة الأفراد (الحلو، ٢٠٠٢، ٢٠٧-٢١٤) ؛ فالعلاقة بين الرئيس والمرؤوس داخل الإدارة تقوم على وحدة القيادة وان المرؤوس يلتزم بتنفيذ اوامر رئيسه المختص فقط (Chapus, 2001, 523)، فالأوامر الإدارية سواء كانت مكتوبة ام شفهية لا تكون ملزمة الا اذا صدرت ضمن السلم الإداري الصحيح (خلف، ٢٠٢٠، ١١٢)؛ إذ يقتضي مبدأ وحدة القيادة في التنظيم الإداري ان يتلقى المرؤوس اوامره من رئيس اداري واحد هو رئيسه المباشر اذ ان تعدد مصادر الامر يؤدي الى اضطراب التنفيذ ويعرض المرؤوس للحيرة والتردد عند تعارض الأوامر وبالتالي يؤدي الى مخالفة مبدأ حسن سير المرفق العام (خلف، ٢٠٢٠، ١١٢)؛ فالأصل ان يصدر الأمر الإداري من الرئيس المباشر المختص ولا يجوز توجيه المرؤوس من اكثر من رئيس اداري لما في ذلك من اخلال بوحدة القيادة وخاصة عند تعارض هذه الاوامر مما يؤدي الى الارباك والحيرة التي يقع فيها المرؤوس.

الفرع الثاني: ركن الشكل والإجراءات

يقصد بالشكل المظهر الخارجي للقرار الإداري الذي يصدر عن الإدارة بإدارتها المنفردة (العطار، ١٩٧٠، ١٦٩)؛ فالإدارة غير ملزمة باتخاذ شكل معين او اتخاذ اجراءات معينة الا اذا نص القانون على ذلك فمن الممكن ان يصدر قرارها بشكل كتابي او شفهي (شور ومقبل، ٢٠١٩، ١٠٨)، والشكل في الاوامر الإدارية الشفهية هو النطق بأي وسيلة فنية ممكنة كوسائل التواصل العادية او الالكترونية او اللفظ بأي نبرة لفظية صريحة تحمل معنى "الأمر والنهي، المنع، المنح " او الشفاهية والتي تنسجم مع طبيعة الشكل الشفهي وباستخدام اللغة المحلية الفصحى ام اللهجة المحلية الدارجة (خربوط، ٢٠٢٢، ٤١)؛ ففي فرنسا فإن اللغة الفرنسة الرسمية لصدور القرارات والاوامر الإدارية مكتوبة ام شفهية هي اللغة الفرنسية وذلك وفقاً للتشريعات الفرنسية التاريخية والدستورية الحالية فقد نص مرسوم فيلركورتريه لعام ١٥٣٩ [١][١]

[١] هو مرسوم صدر سنة ١٥٣٩ عن الملك فرانسوا الأول ويعرف رسمياً بمرسوم فلير-كوتريه.

[1]، الذي الزم بكتابة جميع الوثائق الرسمية والقضائية باللغة الفرنسية في المادة الاولى على ان " لا يجوز كتابة اي وثيقة عامة الا باللغة الفرنسية " وهذا ما اكده الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ في المادة الثانية على أن " لغة الجمهورية هي الفرنسية "،اما في مصر فإن اللغة العربية هي اللغة الرسمية للدولة وذلك استناداً الى نص المادة ثانياً من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤، ولهذا فإن اللغة الرسمية للأوامر والقرارات الإدارية الشفهية في فرنسا ومصر هي نفسها اللغة الرسمية للوثائق المكتوبة اي الفرنسية في فرنسا والعربية في مصر مع مراعاة طبيعة الشفهية كاستثناء محدود تصدر هذه القرارات شفهياً في حالات الاستعجال او الاجراءات الميدانية لكنها توثق لاحقاً باللغة الرسمية لضمان الشرعية وفقاً للاجتهادات القضائية والإدارية في البلدين اما في العراق فقد نص دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة الرابعة / اولاً على ان " اللغة العربية واللغة الكردية هما اللغتان الرسميتان في العراق " اما بالنسبة للغة الرسمية المحلية المستخدمة في القرارات والأمر الإدارية الشفهية او المكتوبة فقد نص قانون اللغات الرسمية رقم ٧ لسنة ٢٠١٤ [1].

في المادة الاولى على ان " اللغة الرسمية هي اللغة التي تعتمدها الدولة في التكلم والتعبير والمخاطبات والاوراق النقدية والطوابع والوثائق الرسمية في جميع ما يتعلق بامور الدولة في الداخل والخارج وغير ذلك من المجالات الاخرى " اما في الفقرة الثانية من نفس المادة فقد نصت على أن "اللغة الرسمية المحلية هي اللغة التي تتقيد استعمالاتها الرسمية في الوحدات الإدارية التي يشكل المتحدثون بها كثافة سكانية "، ولهذا فإن الأوامر الإدارية الشفهية الصادرة عن الرئيس الإداري يجب أن تكون باللغة المحلية التي يتكلم بها غالبية السكان في تلك المنطقة التي توجد الوحدات والدوائر والمؤسسات الإدارية، وفي حالة لم تراعي الشكلية التي حددها القانون لمشروعية الأمر الإداري الصادر عن الرئيس الإداري اصبح هذا الأمر غير مشروع وغير جائز التنفيذ (أبو زيد، ٢٠٠٥، ٢١٥).

المطلب الثاني: الاركان الداخلية للأمر الإداري الشفهي

سيتم تقسيم هذا المطلب الى ثلاث فروع سنتناول في الفرع الأول ركن المحل وفي الفرع الثاني ركن السبب اما في الفرع الثالث سنتناول ركن الغاية وكما يأتي:

الفرع الأول: ركن المحل

المحل هو مضمون الاثر القانوني الذي يقصد الأمر الإداري بأحداثه في المراكز القانونية للافراد او الموظفين، اي الآثار التي يرتبها الأمر الإداري الشفهي على التنظيم القانوني نتيجة انشاء مركز قانوني معين او تعديل او انهاء مركز قانوني قائم ويشترط في هذا الاثر ان يكون ممكن من ناحية وجائزاً قانوناً من ناحية أخرى؛ فإذا اثبت عدم امكانية ترتيب الاثر سواء من الناحية القانونية ام من الناحية الواقعية او

[1] قانون اللغات الرسمية رقم ٧ لسنة ٢٠١٤، الوقائع العراقية رقم العدد ٤٣١١ في ٢٠١٤/٢/٢٤.

العملية اصبح المحل منعدم وليس فقط قابل للالغاء او البطلان (الزغبي، ١٩٩٩، ٨٩)، كما ان الإدارة عندما ترتب اثراً قانونياً معيناً من خلال الأوامر الصادرة عنها يجب عليها ان تلتزم بالقواعد القانونية فلا تخالفها او تخرج عنها ، والقواعد القانونية التي يجب ان يستند اليها الرئيس الإداري عند اصدار الأمر الإداري الشفهي هي القواعد الدستورية والقوانين والأنظمة والتعليمات والقواعد العرفية الإداري ومبادئ احكام القضاء الإداري (الجبوري، ٢٠٢٢، ٢٧٥).

وتجدر الاشارة الى ان الاثر الذي يحدثه الأمر الإداري التنظيمي يكون اما بإنشاء او تعديل او الغاء مركز قانوني عام، اما الاثر الذي يحدثه الأمر الإداري الفردي هو انشاء او تعديل او الغاء مركز قانوني فردي (المتيوتي، ٢٠٠٠، ٢٠).

الفرع الثاني: ركن السبب

هو الحالة الواقعية او القانونية التي تدفع رجل الإدارة الى اتخاذ القرار او اصدار الأمر، فالسبب هو الحالة الموضوعية التي تحدث قبل اصدار الأمر الإداري سواء كان شفهي ام مكتوب وتدفع رجل الإدارة على إصداره (خليل، ١٩٨٩، ١١٠). ويرى العميد ديكي " ان السبب هو تلك الحالة الخارجية التي تولد في نفس رجل الإدارة احتمال ادارة عمل معين". ويرى الفقيه بونار "ان السبب هو تلك الحالة الواقعية او القانونية التي تسبق العمل الإداري وتبرر احتمال اتخاذه " (الحلو، ١٩٩٩، ٣١٠)؛ فالسبب في فرض العقوبة الانضباطية بحق موظف هو المخالفة الانضباطية التي ارتكبها واستوجبت فرض العقوبة عليه والسبب في امر صادر عن رئيس اداري شفهي مثلا في تفريق مظاهره هو الاخلال او التهديد الذي يلحق النظام العام (خليل، ١٩٨٩، ١١١). ويشترط لصحة ومشروعية السبب في القرار او الأمر الإداري سواء شفهي ام مكتوب هو ان يكون مبني على اسباب حقيقية وان يكون صحيح من الناحية القانونية فينطبق عليه الوصف القانوني الصحيح كما يجب ان يكون متناسباً مع محله فإذا تخلف أحد هذه الشروط فإن الأمر يكون معيبا بعيب السبب وبالتالي جدير بالإلغاء (صالح، ٢٠٠٢، ٦٣). ومع ان وجود السبب ام ضروري ولازم لاتخاذ الأمر الا ان جهة الإدارة حرة باتخاذه من عدمه، وتقدير اتخاذ الأمر من عدمه واختيار وقت اصداره من الامور التي تدخل ضمن سلطة الإدارة التقديرية الا إذا نص القانون على خلاف ذلك (خاطر، ٢٠١٣، ٦٣).

الفرع الثالث: ركن الغاية

المقصود بركن الغاية هو الهدف الذي يسعى رجل الإدارة الى تحقيقه عن طريق الأمر الذي يصدره، والغاية في كافة الاعمال التي تصدرها جهة الإدارة هي تحقيق المصلحة العامة فإذا اتجهت ادارة مصدر الأمر الى تحقيق مصلحة شخصية له او لغيره كان قراره مشوباً بعيب استعمال السلطة واصبح قابلاً للإلغاء

من قبل القضاء (كنعان، ٢٠٠٧، ٢٧٦). ويمكن تحديد الغاية من الأمر الإداري سواء كان شفهي ام مكتوب وفقاً لما يأتي:

١- **تحقيق المصلحة العامة:** ان جميع الانشطة التي تمارسها الإدارة تهدف الى تحقيق المصلحة العامة تلك المصلحة التي في سبيل تحقيقها قد منح المشرع الإدارة كافة الوسائل القانونية المتمثلة بالصلاحيات والاختصاصات لضمان سير المرفق العام بانتظام وحماية النظام العام بجميع مرافقه، فاذا حادت عن تحقيق هذا الهدف لتحقيق مصالح شخصية كمحاباة الغير او بقصد الانتقام او تحقيق اغراض سياسية كانت هذه الاعمال ذا نشاطات غير مشروعة (الشوبكي، ٢٠١١، ٢٦٤).

٢- **تحقيق الغاية التي حددها القانون (قاعدة تخصيص الاهداف):** قد يحدد المشروع للإدارة هدفاً تسعى لتحقيقه من خلال ما تصدره من قرارات أو اوامر ادارية فاذا خرجت الإدارة في اعمالها عن تحقيق هذا الهدف وان كانت غايتها تحقيق المصلحة العامة فإن اعمالها تكون باطله لأنها مشوبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة وبالتالي مستحقة للإلغاء ومن امثلة الاهداف التي يحددها القانون للإدارة هي اعمال الضبط الإداري (الجرف، ١٩٨٤، ٢٧).

المطلب الثالث: شروط تنفيذ الأمر الإداري الشفهي

بينا فيما سبق أن الأمر الإداري الشفهي قد يؤثر على المراكز القانونية للافراد والموظفين وفي هذه الحالة يكون الأمر الإداري الشفهي قراراً ادارياً له اركان ويكون قابلاً للطعن فيه امام القضاء اذا خالف ركن من اركان مشروعيته او ان يكون مجرد امر لا يؤثر على المراكز القانونية للافراد او الموظفين وهنا لا يمكن الطعن به امام القضاء من قبل الافراد او الموظفين وذلك لانعدام المصلحة فيبقى مجرد امر إداري شفهي يصدر عن الرئيس الإداري لينفذ من قبل المرؤوس و لكي يكون الامر الإداري الشفهي سواءً كان مؤثراً على المراكز القانونية قابلاً للتنفيذ من قبل المرؤوس يجب ان يكون مشروع ولكي يكون مشروعاً قابلاً للتنفيذ يجب ان يتمتع بشروط وان وجود هذه الشروط هي التي تقرر مدى صحته ومدى التزام المرؤوس بتنفيذه وبالتالي تحديد من تقع عليه المسؤولية في حالة تنفيذ الأمر غير المشروع وعليه يمكن تحديد صحة الأوامر الإدارية الشفهية بما يأتي:

الفرع الأول: جهة الاصدار المختصة

يجب ان يكون الامر الاداري الشفهي صادر عن شخص مختص قانونيا والرئيس الإداري هو كل عضو يشغل وظيفة رئاسية في الإدارة مهما كان مستوى هذه الوظيفة او مركزها في الهرم الإداري وتتكون الوظيفة الرئاسية من كل تجمع وظيفي مهما كان عدد اعضاءه، كلما وجد شخصان احدهما رئيس والاخر مرؤوس (عواضة، ١٩٧٥، ٢٨). [١] فهو الشخص المسؤول عن سير العمل داخل المرفق الذي يرأسه

ويقع على عاتق المرؤوسين وهم الموظفين العاملين في ذلك المرفق تنفيذ اوامره واتباع توجيهاته (الجبوري، ٢٠٢٠، ٩٥). والرئيس الإداري الذي يجب على الموظفين طاعته هو صاحب الاختصاص المخول قانوناً بإصدار القرارات وفق القوانين والانظمة والتعليمات التي تمنحه صلاحية اصدار الأوامر سواء كان الرئيس المباشر ام الاعلى سواء كان داخل الوحدة الادارية ام خارجها (أبو زيد، ٢٠٠٥، ٢٧٩) فهنا يكون الامر الإداري الشفهي مشروع وواجب التنفيذ والا فإن تنفيذ الامر من قبل المرؤوس سيجعله مسؤول من الناحية القانونية في حالة عدم امتلاك الرئيس صلاحية اصدار الامر واجب الطاعة.

الفرع الثاني: أن يكون الأمر الإداري الشفهي قابلاً للتنفيذ

يجب أن يكون الأمر الإداري الشفهي الصادر عن الرئيس الإداري بالإمكان تنفيذه من قبل المرؤوس فيكون ضمن قدرة المرؤوس الفعلية سواء البدنية او العقلية فمن غير الممكن ان يكون الأمر يفوق طاقته (الجبوري، ٢٠٢٠، ١١٤)، والا كان اضاعة للوقت والجهد وبالتالي التأثير السلبي على ادارة وسير العمل داخل المرفق العام، مما يجعل الأمر الصادر عن الرئيس مشوباً بعيب التعسف لعدم وجود تناسب بين الامر والقدرة على التنفيذ وبالتالي يفقد الامر امكانية تنفيذه (سليمان، ١٩٨٥، ٥٦)، كما يجب ان يكون الأمر محدداً فالأمر المبهم غير القابل للتمديد لا يمكن ان يكون صحيح وبالتي من المستحيل تنفيذه (الجبوري، ٢٠٢٠، ١١٥).

الفرع الثالث: أن يكون الأمر الإداري الشفهي متصلاً بالوظيفة العامة

ان من شروط ضمان مشروعية الأمر الإداري الشفهي هو ان يكون متعلق بالعمل الوظيفي اي توجد علاقة بين الأمر الإداري واداء الواجب (عادل، ٢٠٢٠، ٤٥)، فلا يمكن أن يتجاوز الأمر واجبات المرؤوس الوظيفية المتعلقة بالمركز الوظيفي الذي يعمل لخدمته ولحسابه فيعمل بتكليف المرؤوس بإنجاز اعمال شخصية تتعلق به او بعائلته، وهنا الأمر لا يعد امراً ادارياً لأنه خرج نطاق الاعمال الادارية المكلف بها الموظف ويصبح الامر غير مشروع يستطيع المرؤوس الامتناع عن تنفيذه (عجيلة، ٢٠٠٩، ٢٢٠).

الفرع الرابع: أن يكون الأمر الإداري الشفهي صادراً ضمن الشكلية القانونية

اي ان يصدر الأمر وفقاً للشكل الذي حدده القانون فاذا اشترط القانون شكلية معينة فيجب مراعاة هذه الشكلية، فالأصل أن القانون لا يشترط شكل معين لإصدار الأوامر الإدارية اذ ان الادارة حرة في اختيار الشكل المناسب لإصدار الأوامر سواء شفهي ام مكتوب (سليمان، ١٩٨٥، ٥٠)؛ فاذا اشترط القانون أن يصدر الأمر بشكل مكتوب فيجب الالتزام بهذه الشكلية اذ يعد صدور الأمر الإداري بهذه الحالة بشكل شفهي غير صحيح وبالتالي لا يصح طاعة هذا الأمر كون التزام المرؤوس بتنفيذ اوامر رئيسه لا بد ان تكون تلك الأوامر متفقة وحسب ما هو محدد في القانون (أبو زيد، ٢٠٠٥، ٢٨٩).

خامساً: أن يكون الأمر الإداري الشفهي غير مخالف للتشريعات الوظيفية

ان من شروط صحة الأمر الإداري الشفهي أن يكون مشروعا، اي لا يخالف القانون والانظمة والتعليمات والا سقط واجب الطاعة حيث لا طاعة لأمر إداري غير مشروع، حيث يعتبر واجب الطاعة هو الاساس القانوني الذي يلزم المرؤوس بتنفيذ الأمر الإداري الشفهي الصادر عن رئيسه الإداري فهو من الواجبات الوظيفية لارتباطها المباشر بانتظام سير العمل داخل المرفق العام (عادل، ٢٠٢٠، ٤٢)، وقد عرفت الطاعة بأنها " الخضوع لأوامر الرؤساء سواء كانت هذه الأوامر مكتوبة ام شفهية " [١] فهي " التنفيذ الدقيق لقواعد المرفق العام والتطابق مع اوامر الرؤساء شفوية كانت ام كتابية " (عجيلة، ٢٠٠٩، ٢٠) [٥]

ان طبيعة العمل الإداري يتطلب تقسيم الوظائف الى مراتب ضمن السلم الإداري مرتبة بشكل هرمي يعلو بعضها على بعض وتكون كل مرتبة خاضعة للمرتبة الاعلى منها ومرتبطة بها حتى تصل الى قمة التدرج وهو قمة الهرم (راضي، ٢٠٠٦، ٢٦). وبناءً على ذلك فإن من يعلو مرتبة يمتلك سلطة على الموظفين دون مرتبته الذين يقع عليهم واجب الطاعة و الامتثال استناداً الى رابطة التبعية التي تنتج عنها علاقة التدرج وتنشأ بين الموظفين داخل الإدارة والا تعرض للمساءلة والجزاء الانضباطي حيث يعتبر واجب الطاعة من الواجبات الوظيفية التي تفرضها القوانين والتشريعات على الموظف وتلزمه باحترامها وعدم مخالفتها (سلامة، ٢٠١١، ٣٨) [٢]، اذ تعد من مصادر الالتزام بالواجبات الوظيفية اطاعة أوامر الرؤساء الاداريين فتحقق بذلك الطاعة وحدة الجهاز الإداري (الطماوي، ١٩٧٠، ٥٠).

ولكن السؤال الذي يطرح هو هل أن الطاعة مطلقة اي هل الموظف المرؤوس يكون ملزم بتنفيذ اوامر الرئيس الإداري وان كانت مخالفة للقانون والانظمة والتعليمات لان المرؤوس في هذه الحالة سيكون امام واجبين وهما اما احترام القانون والامتناع عن تنفيذ الأمر غير المشروع، او ان يخالف القانون بتنفيذه لأمر الرئيس غير المشروع فقد اختلف الفقه في تحديد نطاق الالتزام بالأوامر الإدارية سواء كانت شفهية ام مكتوبة وحصرها في ثلاث اتجاهات، الاتجاه الأول هو الالتزام بواجب الطاعة لأمر الرئيس دون اعطاء الحق للمرؤوس بالبحث في مدى مشروعية الأمر مالم يتضمن جرائم وسميت هذه النظرية بنظرية الطاعة المطلقة (أبو زيد، ٢٠٠٥، ٢٣٠)، والاتجاه الثاني هو عدم التزام المرؤوس بتنفيذ أمر الرئيس اذا كان مخالف للقانون اي يتحلل المرؤوس من واجب الطاعة في حالة الأمر غير المشروع وتسمى هذه النظرية بنظرية المشروعية (حبيب، ١٩٩٦، ٣٩)، اما الاتجاه الثالث فهو رأي وسط بين الاتجاهين السابقين وهو

---

١ يشير هذا التعريف الى المعنى الضيق لمفهوم الطاعة وهو ما يتناسب مع مفهوم واجب الطاعة في نطاق بحثنا وهو نطاق الوظيفة العامة، اما المعنى الواسع فيقصد به "طاعة الافراد، موظفين ام غير موظفين، رئيس ام مرؤوس وخضوعهم للقانون ". لمزيد من التفاصيل راجع (أبو زيد، ٢٠٠٥، ٣٨)

ان المرؤوس غير ملزم تنفيذ اوامر رئيسة غير المشروعة الا في حدود معينة (عجيلة، ٢٠٠٩، ٢٢٠)؛ فإذا كان الامر غير المشروع يلحق ضرراً جسيم بالمصلحة العامة ويعرضها للخطر بشكل بالغ فعلى المرؤوس ان يمتنع عن تنفيذ الامر وقد سميت هذه النظرية بالنظرية الوسط او التوفيقية لأنها حاولت التوفيق بين مبدأ المشروعية والمحافظة على النظام العام وبين مبدأ المحافظة على سير وانتظام العمل داخل المرفق العام (راضي، ٢٠٠٦، ٩٠). وبالنسبة لأثر الطاعة على مسؤولية المرؤوس فسنتناول المسؤولية المترتبة على تنفيذ المرؤوس للأمر الإداري الشفهي غير المشروع في نطاق المسؤولية الانضباطية [١] في تشريعات الدول المقارنة في فرنسا ومصر والعراق وموقف القضاء الإداري لكل منها وكما يأتي:

١. فرنسا

مر التنظيم القانوني لواجب الطاعة الوظيفية بتطور تشريعي واضح اذ تضمن قانون ١٤ / ايلول / ١٩٤١ مبدأ الطاعة شبه المطلقة مكتفياً بمنح المرؤوس حق ابدا الملاحظة دون اعطاءه حق الامتناع عن التنفيذ فقد نصت المادة ١٣ منه على ان ((يلتزم الموظف بطاعة اوامر رؤسائه الإداريين، واذا رأى ان الامر الصادر اليه ينطوي على مخالفة للقوانين او تعرضت المصلحة العامة لخطر جسيم وجب عليه ان يبدي ملاحظة لرئيسه بذلك، فاذا اصر الرئيس على التنفيذ للأمر يلزم الموظف بتنفيذه (عجيلة، ٢٠٠٩، ٢٧) [١] وبهذا فان المشروع قد اقر بمبدأ الطاعة المطلقة للمرؤوس في تنفيذ جميع الأوامر الإدارية الصادرة عن الرئيس الإداري سواء كانت هذه الاوامر شفهية ام مكتوبة كما اقرت بواجب المرؤوس بإبلاغ الرئيس فقط عن الأمر الإداري المخالف للقانون او الذي يسبب ضرراً كبيراً للمصلحة العامة دون الامتناع عن تنفيذه .

بل انها الزمت المرؤوس بالتنفيذ في حالة اصرار الرئيس غير ان هذا القانون الغي مع عودة الشرعية الجمهورية بموجب الأمر ٩ / اب / ١٩٤٤ وصدور قانون ١ / تشرين الاول / ١٩٤٦ وبعدها قانون ١٩٥٩ (عجيلة، ٢٠٠٩، ٢٧) [١] ثم قانون ١٩٨٣ وهو قانون التوظيف الفرنسي الذي نص في المادة ٢٨ منه على ان "كل موظف أياً كانت درجته في التسلسل الإداري عن تنفيذ المهام الموكلة اليه ولا يعفى من اي من المسؤوليات الملقاة على عاتقه بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه ويلزم الموظف بالامتثال

[١] تجدر الاشارة الى ان قيام مسؤولية المرؤوس عن تنفيذ الامر الاداري الشفهي غير المشروع لا تقام في مجال المسؤولية الانضباطية فقط وانما تقام كذلك في مجال المسؤولية الجنائية.

لتعليمات رئيسه الإداري الا اذا كان الامر الصادر اليه مخالفاً للقانون بصورة ظاهرة ومن شأن تنفيذه ان يعرض مصلحة عامة لخطر جسيم ويعد الامتناع عن الطاعة في غير هذه الحالة خطأً وظيفياً " [١].

ونجد ان المشروع في هذا النص قد أقر مسؤولية الموظف بغض النظر عن درجته الوظيفية سواء كان رئيس ام مرؤوس عن اعماله اي اقر الالتزام بأداء المهام الموكلة للرئيس والمرؤوس على حد سواء فلا تسقط مسؤولية الرئيس بقيام مسؤولية المرؤوس حيث يتحمل الرئيس مسؤولية الأوامر غير المشروعة التي يصدرها ويتحمل المرؤوس المسؤولية عن تنفيذها، كما اقرت هذه المادة الالتزام بالطاعة الهرمية حيث الزمت الموظف بواجب طاعة اوامر الرئيس الإداري سواء كانت شفهية ام مكتوبة حفاظاً على سير العمل.

داخل المرفق العام، لكن هذه الطاعة لم تكن مطلقة بل مشروطة بشرطين ملازمين اذا تحقق وجب على المرؤوس الامتناع عن تنفيذ الامر فإذا تخلف أحد هذين الشرطين اوجب القانون على المرؤوس تنفيذ الاوامر الصادرة اليه حتى لا يكون واجب عدم الطاعة عائق امام سير عمل المرفق العام بانتظام واضطراد (عبد الوهاب، ٢٠١٧، ١٤٠) [١]، وهذين الشرطين هما

الأول: ان يكون الامر مخالف للقانون وتكون هذه المخالفة ظاهرة والمقصود بالظاهرة هي ان تكون واضحة يمكن للمرؤوس أن يدركها فهي تنصب على مشروعية الامر ذاته سواء من الناحية الشكلية ام الموضوعية ولا يعول على مجرد المعرفة الشخصية للمرؤوس بعدم المشروعية (راضي، ٢٠٠٦، ١٤٣) [٢].

الثاني: فهو أن يسبب تنفيذ الامر المخالف للقانون ضرراً جسيماً بالمصلحة العامة وتجدر الاشارة الى ان مجلس الدولة الفرنسي كان يستخدم للتعبير عن الاثر الذي يرتبه الامر الإداري المخالف مخالفة ظاهرة احدى عبارتين احداهما "الاضرار بسير عمل المرفق العام والعبارة الثانية هي الاضرار بالمصلحة العامة " وهي العبارة الاكثر استخداما في احكامه (عبد الوهاب، ٢٠١٧، ١٤٠).

علماً ان كلا العبارتين غير متطابقين سواء من حيث المفهوم القانوني او من حيث الاثر فمصلحة المرفق قد لا تحقق المصلحة العامة والعكس صحيح كما انه يمكن تحديد الاضرار التي قد تلحق بمصلحة المرفق العام، لكن هناك صعوبة في تحديد الاضرار التي تلحق بالمصلحة العامة لانها مفهوم مرن (إمام، ٢٠١٩، ٢٩) [١]، واسع لها القابلية على التطور حسب احتياجات المجتمع، فمن الممكن ان يصدر امر غير مشروع من الرئيس الإداري يلحق ضرراً بالمرفق العام لكنه لا يضر المصلحة العامة، مثل الاضراب الذي يمكن ان يؤثر على سير انتظام العمل داخل المرفق العام وبالتالي يلحق ضرراً بمصلحة المرفق العام لكنه لا يلحق ضرراً بالمصلحة العامة خاصة بالدول التي تعتبره حق من الحقوق الدستورية والقانونية، ولهذا فمن الافضل ان تلحق مصلحة المرفق العام بالمصلحة العامة خاصةً في الحالات التي يكون فيها عدم

١ المادة ٢٨ من قانون التوظيف الفرنسي لسنة ١٩٨٣

مشروعية الأمر الإداري ظاهراً لا يلحق ضرراً بالمصلحة العامة لكنه يضر بمصلحة المرفق العام (عجيلة، ٢٠٠٩، ٢٤٧).

وقد تعزز ما نصت عليه المادة ٢٨ من قانون التوظيف الفرنسي لسنة ١٩٨٣ بصدور الأمر التشريعي رقم ١٥٧٤ في ٢٤ / تشرين الثاني / ٢٠٢١ والذي صدر لأجل توحيد جميع تشريعات التوظيف والخدمة في فرنسا حيث تضمنت المادة ١٠ منه ما نصت عليه المادة ٢٨ من قانون ١٩٨٣ فقد نصت المادة ١٠ على ان "يلتزم الموظف بالامتثال لتعليمات رئيسه الإداري في التسلسل الهرمي باستثناء الحالات التي يكون فيها الامر الصادر اليه مخالف للقانون بصورة ظاهرة ومن شأن تنفيذه ان يعرض المصلحة العامة لخطر جسيم " [١]

وبهذا اقر بواجب الموظف في الامتناع عن تنفيذ الأمر الإداري الشفهي او المكتوب اذا كان واضح عدم مشروعيته ويؤدي تنفيذه الى الاضرار الجسيم بالمصلحة العامة، وهذا يبين موقف المشروع الفرنسي نحو تقرير واجب الطاعة المشروطة وسيادة مبدأ المشروعية، وهو ما يعتبر تقنين لموقف القضاء الإداري في فرنسا حيث انتهج مجلس الدولة الفرنسي هذا الاتجاه واقره منذ حكم لانجور (Langneur) في سنة ١٩٤٤ فقد الزم المرؤوسين بواجب عدم طاعة الأوامر الصادرة عن الرئيس الإداري المخالف للقانون والانظمة والتعليمات وهنا لا يعتبر عدم الطاعة حق وانما واجب من الواجبات الوظيفية الملزمة للموظفين التي يترتب على مخالفتها المساءلة والجزاء (عوابدي، ٢٠٠٣، ٤٤٩) [١]، وقد اكد مجلس الدولة الفرنسي في العديد من قراراته على تضيق الاستثناء من واجب الطاعة للأمر غير المشروع [٢].

٢. مصر

على الرغم من اهمية واجب الطاعة في استقرار النظام الإداري في الوظيفة العامة بوصفه اساس رابطة التبعية في التدرج الهرمي الإداري الا ان اول التشريعات الوظيفية في مصر قد خلت من النص عليه فلم ينص عليه بشكل صريح قانون الموظفين المصري لسنة ١٩٥١[٣]، وبعده القانون ٧٣ لسنة ١٩٥٧ الذي تضمن اعتراضاً ضمنياً بواجب الطاعة [٤]، الا في قانون العاملين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الذي

---

١ المادة ١٠ من الامر التشريعي رقم ع ١٥٧ لسنة ٢٠٢١

٢ ومن هذه الاحكام حكم bessendie لسنة ١٩٦٦ واحكام حديثة منها الحكم الصادر في ١٥ مارس / ٢٠١٨ المحكمة الادارية في فرنسا وحكم ١٧ فبراير / ٢٠٢٢ في فرنسا الصادر بتاريخ ١٩ اكتوبر / ٢٠٢٣ في ليون وحكم ٣٠ اكتوبر / ٢٠٢٤ في ليون. لمزيد من التفاصيل مراجعة الاحكام المنشورة على الموقع :

https://www.legifrance.gouv.fr

٣ قانون الموظفين رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١.

٤ المادة ٩٤ من قانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧.

نص بشكل صريح على واجب الطاعة كاحد واجبات الوظيفة العامة حيث جاء فيه " يجب على العامل مراعاة احكام هذا القانون وتنفيذها وعليه ان ينفذ ما يصدر اليه من اوامر بدقة وامانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها ويتحمل كل رئيس مسؤولية الأوامر التي تصدر منه في حدود اختصاصه "[١]، كما نص على (...، ولا يعفى العامل من العقوبة استناداً الى أمر رئيسه الا اذا اثبت ارتكابه المخالفة كان تنفيذ الامر مكتوب بذلك صادراً اليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة الى المخالفة وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر [٢].

وقد توالت القوانين اللاحقة بالنص على واجب الطاعة بنفس المضمون الذي نص عليه القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٤٦، ومنها قانون العاملين في الدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ [٣]، وكذلك قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ [٤]، الذي الغي بصدور قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ النافذ والذي نص في المادة ٥٨ منه على ان " كل موظف يخرج على مقتضى الواجب في اعمال وظيفية او يظهر بمظهر من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً ولا يعفى الموظف من الجزاء استناداً الى أمر صادر اليه من رئيسه اذا ثبت ان ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادراً اليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة الى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الامر وحده، ولا يسأل الموظف مدنياً الا عن خطئه الشخصي" [٥]. وبهذا فإن المشرع المصري قد اقر بواجب الطاعة التي تلزم المرؤوس بتنفيذ الأوامر الصادرة اليه من الرئيس الإداري، كما وضع الية لضمان مبدأ المشروعية وتحديد المسؤولية القانونية فاستناداً الى هذه المادة فإن المشرع المصري قد اقر شروط لإعفاء المرؤوس من مسؤولية تنفيذ الأمر الإداري المخالف للقانون بتحقق شرطين الاول هو صدور أمر كتابي من الرئيس وبالنسبة لهذا الشرط فهو يعتبر الاستثناء في كيفية اصدار الأوامر والقرارات الإداري حيث ان الاصل عدم اشتراط صدورها بشكل معين لكن نجد ان المشرع قد قيد الاعفاء من المسؤولية بالنسبة للأوامر المخالفة للقانون هو صدورها من الرئيس الإداري بشكل مكتوب والسبب في ذلك يعود الى أن الكتابة تعتبر ضمانة في الاثبات وتحديد مسؤولية الرئيس وخاصة في الاوامر الإدارية الشفهية غير المشروعة التي تتصف بصعوبة اثباتها، كما أن الكتابة تعطي فرصة لمصدر الامر بالبحث والتدقيق ومراجعة الأمر المخالف قبل إصداره (الطماوي، ١٩٧٩، ١٨٩).

---

١ المادة ٥٣ من قانون العاملين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤

٢ المادة ٥٩ / الفقرة ٢ من قانون العاملين بالدولة قم ٤٦ لسنة ١٩٦٤.

٣ المادة ٥٢/ الفقرة ٤ والمادة ٥٥ / الفقرة ٢ من قانون العاملين بالدولة لسنة ١٩٧١.

٤ المادة ٧٦، الفقرة ٨٥ والمادة ٧٨ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

٥ المادة ٥٨ من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ النافذ.

اما الشرط الثاني فهو التنبيه الكتابي من المرؤوس للرئيس ويعني هذا الشرط أن يقوم المرؤوس بالاعتراض على الأمر المكتوب المخالف للقانون الصادر اليه من الرئيس بتقديمه بشكل مكتوب شرح مفصل لوجه المخالفة ليتسنى للرئيس التراجع عن قراره او الاحتجاج بعدم العلم بالمخالفة كما ان التنبيه الكتابي يشترط من حيث الزمان ان يقدم بعد صدور الأمر من الرئيس الإداري وقبل تنفيذه من قبل المرؤوس فلا يتحقق شرط الاعفاء من المسؤولية ان يقوم المرؤوس بالحصول على التاكيد الكتابي من الرئيس بعد تنفيذه الامر لان ذلك لا يحقق القصد الذي اراده المشرع من اشتراط التنبيه الكتابي وهي اعطاء الفرصة للرئيس بمراجعه قراره والبحث للتأكد من صحته (عواضة، ١٩٧٥، ١٤٥)، وهذا ما ذهب اليه القضاء الإداري في مصر فقد جاءت احكام المحكمة الإدارية العليا مؤيدة لهذا النص واخذت بهاذين الشرطين في تحديد المسؤولية القانونية لكل من الرئيس والمرؤوس، حيث ذهبت في حكمها الصادر في ١٠/٤/ ١٩٦٥ في عدم اعفاء المرؤوس من المسؤولية عن تنفيذ أمر مخالف للقانون وذلك لثبوت ان المرؤوس قد نفذ الامر بعد تقديمه تنبيه للرئيس بمخالفة الامر للقانون دون الحصول على تاييد مكتوب من الرئيس بتنفيذ الامر فقد اكتفى المرؤوس بالاعتراض على الأمر ثم نفذه وبعد ذلك استحصل على تأييد من الرئيس بالتنفيذ حيث اثبت ان تاريخ التنفيذ يسبق تاريخ التأييد (عجيلة، ٢٠٠٩، ١٩٧).

كذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ٢٧ / ١/ ١٩٩٠ الغاء العقوبة الصادرة بحق الموظف من قبل دائرته وذلك لامتناعه عن تنفيذ امر صادر اليه من قبل رئيس الإداري حيث ثبت للمحكمة أن امتناع الموظف عن تنفيذ الامر كان صحيح وذلك لان الأمر الصادر اليه كان مخالف للقانون لانه لا يدخل ضمن اختصاصه وقد بين الموظف للرئيس الإداري كتابة وجه المخالفة ولم يقم بتنفيذ الامر لعدم حصوله على تأييد بالتنفيذ من رئيسه مما يجعل تصرف الموظف مطابق للقانون ويجعل قرار الجزاء غير مشروع لافتقاره الى السبب الصحيح [١]، على الرغم من أن المشرع المصري قد نص على اشتراط الصيغة الكتابية لإصدار الاوامر الإدارية المخالفة للقانون بدل الصيغة الشفهية للأوامر الإدارية المخالفة باعتبار أن الصيغة الكتابية هي الاضمن في الاثبات خاصة وان الرؤساء دائماً ما يحاولون التهرب من المسؤولية عن اوامرهم التي اصدروها اذا كانت شفهية او غير مشروعة [٢]، فشروط اعفاء المرؤوس من المسؤولية القانونية حسب نص المادة ٥٨ من قانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ كانت تنص على الصيغة الكتابية لتحققها في حين نجد ان الواقع العلمي يفرض على الإدارة اصدار اوامر شفهية وذلك للحاجة التي يتطلبها استمرار العمل في المرفق العام وتحقيقاً للسرعة في انجاز الاعمال الوظيفية والتي من الممكن أن تكون اوامر مخالفة للقانون مما دفع القضاء الإداري في مصر الى الاعتراف بالأوامر الشفهية المخالفة للقانون

١ الطعن رقم ٢٩٦٣ لسنة ٣٣ بتاريخ ١٩٩٠/١/٢٧.

استثناءً عن نص المادة اعلاه في حالات معينة وهي في حالة الظروف العاجلة وفي حالة اعتراف الرئيس الإداري بإصداره للأمر الشفهي المخالف وفي حالة الاكراه المعنوي، ففي حالة الظروف العاجلة فقد أقرت المحكمة الإدارية العليا في احد قراراتها.

"أن للموظف في غير حالات الضرورة الحكمية العاجلة ان يطلب لتنفيذ امر رئيسه ان يكون مكتوباً وله ان يعترض على هذا الأمر المكتوب إذا رأى انه ينطوي على مخالفة لقاعدة تنظيمية اذا قام الموظف بالامتثال لأمر شفهي من رئيسه رغم اعتقاده وعلمه انه مخالف للقانون فإنه يكون قد ارتكب مخالفة تأديبية تستوجب المساءلة.. " [1]، وبالنسبة للحالة الثانية فقد اعتبرت المحكمة الإدارية في مصر ان اقرار الرئيس الاداري بإصدار الامر الشفهي يعتبر الامر بمثابة امر مكتوب، فقد جاء في أحد احكامها "... أن رئيس القطاع التجاري بالشركة قد اقر شهادته ان المطعون ضده نبهه الى المخالفة.. " (خربوط، ٢٠٢٢، ٥٠). أما بالنسبة لحالة الاكراه المعنوي فقد اعتبرت المحكمة انه في حالة ما ثبت ان ارادة المرؤوس قد شابها اكراه ادبي او معنوي افقده القدرة على مطالبة رئيسه بإصدار امر بشكل تحريري او تنبيهه تحريرياً للرئيس على المخالفة، فإن ذلك يعتبر احد اسباب اعفاء المرؤوس من المسؤولية القانونية المترتبة على تنفيذه لأمر مخالف للقانون فقد جاء في احد احكامها رقم ١٥٢٥ في ١٩٩٥/١١/١١ " يعفى العامل اذا ثبت ان ثمة اكراهاً ادبياً او معنوياً قد شاب ارادته او افقده حريته سواء في طلبه كتابة الأمر اليه او تنبيه رئيسه الى المخالفة ففي هذه الحالة يكون العامل فاقداً لحرية الارادة في التصرف" (أبو العينين، ٢٠١٦، ٢٩٠)

٣. العراق

يعد مبدأ احترام الرؤساء في الوظيفة العامة عنصر من عناصر واجب الطاعة ولهذا فقد نصت عليه اغلب التشريعات الوظيفية، ومنها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل فقد نصت المادة ٤/ فقرة ٣ على ((يلتزم الموظف بالواجبات الاتية: احترام رؤسائه والتزام الادب واللياقة في مخاطبتهم واطاعة اوامرهم المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقتضي به القوانين والانظمة والتعليمات، فإذا كان في هذه الاوامر مخالفة فعلى الموظف ان يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلزم بتنفيذ تلك الاوامر الا اذا اكدها رئيسه كتابة وعند ئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها)) [2].

واستناداً الى هذا النص نجد ان المشرع العراقي قد اقر وبشكل صريح على التزام الموظف باحترام رؤسائه واقر بواجب طاعة المرؤوس وبتنفيذ الاوامر الصادرة عن الرئيس الإداري والتي يجب ان تكون متعلقة باعمال الوظيفة العامة وغير مخالفة للقوانين والانظمة والتعليمات، اما في حالة الأوامر الإدارية المخالفة فإن القانون الزم المرؤوس بعدم تنفيذها الا في حالة اصرار الرئيس عليها، كما نجد في هذا النص

[1] الطعان رقم ٢٩٨٩ و ٣٠٤٨ لسنة ٣٩ ق، جلسة ١٩٩٦/٣/٢٣

[2] المادة ٣/٤ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

أن المشروع قد اقر وبشكل ضمني شروط الاعفاء من المسؤولية القانونية في حالة تنفيذ المرؤوس لأمر غير مشروع وهذه الشروط هي اولاً صدور امر من الرئيس الإداري مخالف للقانون واستناداً الى هذا الشرط فإن الأوامر يجب ان تصدر من رئيس مختص اي المسؤول عن المرؤوس ضمن الاختصاص الوظيفي ولم يحدد المشرع صيغة تلك الاوامر وبهذا فإنها تشمل الاوامر الشفهية والمكتوبة تماشياً مع اصل القاعدة بأن الاوامر والقرارات الإدارية لا يشترط صدورها بشكل معين الا اذا نص القانون على ذلك كما ان من متطلبات العمل الاداري ابتغاء السرعة في انجاز المعاملات والاعمال الادارية وخاصة ان مجال الاوامر الشفهية قد زاد بعد التطور الذي ظهر في وسائل الاتصالات واستخدامها من قبل الاجهزة الإدارية التي ادت الى ازدياد صدور الاوامر الشفهية (كنعان، ٢٠٠١، ٢٦٦) [١].

اما الشرط الثاني فهو الايضاح الكتابي للرئيس من قبل المرؤوس ويقصد بهذا الشرط انه في حالة توجيه امر مخالف الى المرؤوس لتنفيذه من قبل رئيسه الإداري يوجب القانون على المرؤوس لأجل اعفاءه من المسؤولية القانونية المترتبة على تنفيذ الامر غير المشروع ان يقوم المرؤوس بتقديم مطالعة لرئيسه يوضح فيها تحريرياً وجه المخالفة التي تضمنها الامر الذي اصدره شارحاً فيها الظروف والاسباب التي تجعله ممتنعا عن تنفيذ الأمر والحكمة التي ابتغاها المشرع من هذا الشرط هو منح الرئيس فرصة لدراسة الامر ومراجعته ليتسنى له التحقق من مدى مشروعيته وباشتراط القانون الكتابة لصيغة الاعتراض فلا يعد بذلك الشكل الشفهي للاعتراض او اي صيغة اخرى غير الكتابة كسبب معفي من المسؤولية.

اما الشرط الثالث فهو التأكيد الكتابي للأمر المخالف من الرئيس وهذا الشرط يمثل الاجراء الاخير الذي يجب ان يتحقق ليعفى المرؤوس من تحمل مسؤولية تنفيذ الامر المخالف فلا يكفي ان يكون الامر المخالف قد صدر عن الرئيس الإداري قد اعترض عليه المرؤوس كتابة وانما يجب ان يلازم الاعتراض امتناع المرؤوس عن التنفيذ فيكون الاعتراض ليس فقط تنبيه للرئيس وانما ابلاغ رسمي للرئيس بعدم تنفيذ الامر مع سبب الامتناع فاذا اصر الرئيس على قيام المرؤوس بتنفيذ الامر المخالف فيجب ان يؤيد تنفيذ الامر كتابة، فإذا نفذ المرؤوس الامر المخالف المعترض عليه دون استحصال تأكيد كتابي من الرئيس تحمل المرؤوس المسؤولية عن التنفيذ والرئيس عن الاصدار.

اما بالنسبة لموقف القضاء الإداري في العراق فقد ايدت احكام المحكمة الإدارية العليا في قراراتها ما تضمنه نص المادة (٣/٤) حيث ذهبت في احد احكامها الى تقرير مسؤولية مدير الدائرة القانونية عن تنفيذ امر مخالف للقانون صادر اليه من رئيسه الاعلى مع دفع مدير الدائرة القانونية بانه قد نفذ امر شفهي صادر عن رئيسه، حيث اعتبرت المحكمة ان من شروط الاعفاء من المسؤولية القانونية هو ان يقوم مدير

الدائرة القانونية بتقديم اعتراض كتابي يوضح فيه المخالفة التي شكلها هذا الامر ويمتنع عن تنفيذه الا اذا حصل على تأييد كتابي من الرئيس على التنفيذ وهذا ما لم يحصل في هذه القضية[1].

الخاتمة: بعد ان انتهينا من بحث موضوع الاساس القانوني للأوامر الإداري الشفهية، توصلنا الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات وكما يأتي:

أولاً: الاستنتاجات

١. ان الأمر الإداري الشفهي لا يخرج عن مبدأ المشروعية باعتباره صورة من صور اظهار الإدارة لإدارتها الصريحة لكن بصورة غير مكتوبة.

٢. يعد الأمر الإداري الشفهي قراراً ادارياً إذا صدر عن رئيس مختص يهدف الى احداث اثار قانونية.

٣. إذا لم يؤثر الأمر الإداري الشفهي على المراكز القانونية للأفراد او الموظفين فهو لا يعدو كونه أمر صادر عن الرئيس الإداري الى موظف يعمل تحت أمرته.

٤.يمتاز الأمر الإداري الشفهي سواء كان قراراً إدارياً مؤثراً على المراكز القانونية ام أمراً غير مؤثر على المراكز القانونية بنفس الشروط الواجب توافرها ليكون تنفيذه صحيحاً.

٥. ان واجب الطاعة واحترام الرؤساء لا يعفى من المسؤولية القانونية.

٦. يعد واجب الطاعة من الواجبات الوظيفية التي يجب ان يلتزم الموظف بها، فهو اساس العلاقة بين الرئيس والمرؤوس

ثانياً: التوصيات

١. تضمين نص تشريعي صريح ينظم الأوامر الإدارية الشفهية ويحدد نطاق استخدامها

٢. نوصي المشرع بتقييد استخدام الإدارة للأمر الإداري الشفهي في الحالات التي تقتضيها طبيعة العمل او الضرورة الادارية.

٣. نوصي المشرع بتحديد شروط الاعفاء من المسؤولية القانونية في حالة الامر المخالف للقانون بشكل صريح ضمن نص المادة ٣/٤ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

٤. نوصي المشرع بإقرار واجب عدم طاعة المرؤوس للرئيس في تنفيذ الاوامر غير المشروعة سواء شفهية ام مكتوبة وذلك تطبيقاً لمبدأ المشروعية بالنص عليه بشكل صريح.

٥. تنظيم موضوع حدود واجب الطاعة ضمن برامج التدريب الإداري.

٦. عد التوسع غير المبرر في استخدام الأوامر الشفهية قرينة على اساءة استعمال السلطة

[1] قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (٤٩٨ / قضاء الموظفين / تميز، ٢٠١٩) في ٢٠٢١/٦/٢ مشار اليه لدى (خربوط، ٢٠٢٢، ٤٧).

المصادر والمراجع

١. العربية

ابو العينين، م. (٢٠١٦). قضاء التأديب في الوظيفة العامة. الكتاب الأول. دار روائع القانون للنشر والتوزيع. القاهرة.

ابو زيد، م. ع. (٢٠٠٥). طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية (دراسة مقارنة). دار النهضة العربية. القاهرة.

ال ياسين، م. ع. (١٩٧٣). القانون الإداري. المكتبة الحديثة. بيروت.

امام، م. م. ع. (٢٠١٩). فكرة المصلحة العامة وتعلقها بالنظام العام في القانون الإداري. المؤتمر الدولي الثالث. ٤. كلية الشريعة والقانون. طنطا.

الجبوري، ع. ت. خ. (٢٠٢٠). الاسبقية في القرارات الإدارية. مكتبة السنهوري للطباعة والنشر. بغداد.

الجبوري، م. ص. ع. (٢٠٢٢). مبادئ القانون الإداري. الذاكرة للنشر والتوزيع. بغداد.

الجبوري، ن. خ. أ. (٢٠٢٢). القانون الإداري. دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع. بغداد.

الجرف، ط. (١٩٨٤). رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة– قضاء الإلغاء. دار النهضة العربية. القاهرة.

الجميلي، م. ع. (٢٠١٤). النظام القانوني للمنشورات الإدارية. مجلة البحوث القانونية والاقتصادية. ٤(٥٥). كلية الحقوق. جامعة المنصورة. https://doi.org/10.21608/mjle.2014.156389

الحلو، م. ر. (١٩٩٩). القضاء الإداري. دار المطبوعات الجامعية. الإسكندرية.

الحلو، م. ر. (٢٠٠٢). القانون الإداري. دار الجامعة الجديدة الإسكندرية.

الدليمي، ر. ي. خ. (٢٠٢٤). السلطة الرئاسية وعلاقتها بالمسؤولية في النظام الوظيفي العراقي. دار هاتريك للطباعة والنشر والتوزيع. أربيل.

الزغبي، خ. س. (١٩٩٩). القرار الإداري بين النظرية والتطبيق. دار الثقافة للنشر والتوزيع. عمان.

الشوبكي، ع. م. (٢٠١١). القضاء الإداري. دار الثقافة للنشر والتوزيع. عمان.

الطماوي، س. م. (١٩٧٠). الوجيز في الإدارة العامة. دار الفكر العربي. القاهرة.

الطماوي، س. م. (١٩٧٩). القضاء الإداري. دار الفكر العربي. القاهرة.

الطماوي، س. م. (٢٠٠٦). الوجيز في القانون الإداري. دار الفكر العربي. القاهرة.

الطماوي، س. م. (٢٠١٧). النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة). دار الفكر العربي. القاهرة.

العطار، ف. (١٩٧٠). مبادئ القانون الإداري. دار النهضة العربية. القاهرة.

العطار، ف. (١٩٧٦). القانون الإداري. د. م.

الفراج، أ. ب. ب. (٢٠٢٥). التنظيم القانوني للمنشورات الإدارية في المحكمة العربية السعودية. مجلة العلوم الشرعية. ١٨(٥). جامعة القصيم. السعودية.

الفيروز، م. ب. ي. (د. ت.). القاموس المحيط الحديث. دار الحديث. القاهرة.

المتيوتي، ص. أ. أ. (٢٠٠٠). رقابة القضاء على مخالفة القانون في القرار الإداري (دراسة مقارنة). كلية القانون. جامعة الموصل.

الوقائع العراقية. (٢٠١٤). قانون اللغات الرسمية رقم ٧ لسنة ٢٠١٤. (٤٣١١).

جمال الدين، س. (٢٠٠٤). اصول القانون الإداري. منشأة المعارف. الإسكندرية.

حبيب، م. أ. (١٩٩٦). القضاء الإداري: قضاء التعويض. مطبعة الايمان. القاهرة.

حلمي، م. (٢٠١٤). القانون الإداري – النظرية العامة للقرار الإداري. دار المطبوعات الجامعية. الإسكندرية.

خربوط، م. ع. (٢٠٢٢). القرار الإداري الشفهي في العراق: دراسة مقارنة. رسالة ماجستير. كلية الحقوق. جامعة ميسان.

خلف، ع. ت. (٢٠٢٠). الاسبقية في القرارات الإدارية. مكتبة علي الشندي للطباعة والنشر. بغداد.

خليل، م. (١٩٨٩). قضاء الإلغاء. دار المطبوعات الجامعية. الإسكندرية.

راجي، ح. (٢٠١٨). التعليمات والمنشورات الإدارية بين الطبيعة الضمنية الداخلية والوظيفة التنظيمية (دراسة مقارنة). مجلة الفقه والقانون. (٦٤). المغرب.

راضي، م. ل. (٢٠٠٦). طاعة المرؤوس لرؤسائه في نطاق الوظيفة العامة. دار قنديل. الأردن.

سلامة، ش. ع. (٢٠١١). الأمر الرئاسي في القانون الإداري والفقه الإسلامي. دار الفكر الجامعي. الإسكندرية.

سليمان، ح. م. (١٩٨٥). اطاعة الأوامر العليا وأثره في المسؤولية الجزائية. اطروحة دكتوراه. جامعة بغداد. كلية القانون.

شور، م. م. ومقبل، غ. ع. (٢٠١٩). مبادئ القانون الإداري العام. مكتبة زين الحقوقي والأدبية. لبنان.

شيما، أ. ع. (٢٠٠١). القضاء الإداري: ولاية القضاء الإداري، دعوى الإلغاء. منشأة دار المعارف. الإسكندرية.

صالح، ق. ع. (٢٠٠٢). فكرة السبب القرار الإداري. رسالة ماجستير. كلية الحقوق. جامعة الموصل.

عادل، م. (٢٠٢٠). انضباط الموظف العام في العراق. دار السنهوري. لبنان.

عبد الله، ع. ب. (٢٠٠٥). النظرية العامة للقرارات الإدارية. دار النهضة العربية. القاهرة.

عبد الوهاب، م. ر. (٢٠١٧). النظام العام للوظائف الصادرة في فرنسا. دار الجامعة الجديدة للنشر. الإسكندرية.

عجيلة، ع. أ. (٢٠٠٩). طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة. عالم الكتب. القاهرة.

عوابدي، ع. (٢٠٠٣). مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية. دار هومة للطباعة والنشر. الجزائر.

عواضة، ح. م. (١٩٧٥). السلطة الرئاسية. اطروحة دكتوراه. كلية الحقوق. جامعة القاهرة.

فاطر، ش. ي. (٢٠٢٣). النظام القانوني للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة). دار الفكر والقانون. المنصورة.

كامل، س. م. (٢٠١٤). الشكل في القرارات الإدارية: دراسة مقارنة. منشورات الحلبي الحقوقية. بيروت.

كنعان، ن. (٢٠٠١). القانون الإداري (الكتاب الثاني). دار الثقافة للنشر والتوزيع. عمان.

مسعود، ج. (١٩٨٠). الرائد: معجم لغوي عصري. دار العلم للملايين. بيروت.

هيكل، م. أ. ط. (١٩٨٣). السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان. اطروحة دكتوراه. جامعة عين شمس. القاهرة.

وزارة العدل. (٢٠١١). مجموعة الاحكام الإدارية العراقية.

٢. المصادر العربية مترجمة إلى الإنكليزية

Abou El-Enein, M. (2016). Disciplinary Punishment in Public Service. Book One. Dar Rawa'a Al-Qanun for Publishing and Distribution. Cairo.

Abu Zeid, M.A. (2005). Obedience to Presidents and the Principle of Legitimacy (A Comparative Study). Dar Al-Nahda Al-Arabiya. Cairo.

Al-Yassin, M.A. (1973). Administrative Law. Modern Library. Beirut. Imam, M.M.A. (2019). The idea of the public interest and its attachment to public order in administrative law. Third International Conference. 4. Faculty of Sharia and Law. Tanta.

Al-Jubouri, A. T. K. (2020). Precedence in administrative decisions. Al-Sanhouri Library for Printing and Publishing. Baghdad.

Al-Jubouri, M.S.A. (2022). Principles of Administrative Law. Memory for publishing and distribution. Baghdad.

Al-Jubouri, N. K. A. (2022). Administrative Law. Dar Al-Masala for Printing, Publishing and Distribution. Baghdad.

Al-Jurf, I. (1984). Judicial Oversight of the Public Administration – Abolition Judiciary. Dar Al-Nahda Al-Arabiya. Cairo.

Al-Jumaili, M.A. (2014). Legal Regulations for Administrative Publications. Journal of Legal and Economic Research. 4(55). Faculty of Law. Mansoura University. https://doi.org/10.21608/mjle.2014.156389

Al-Helou, M. R. (1999). Administrative Judiciary. University Publications House. Alexandria.

Al-Helou, M. R. (2002). Administrative Law. New University Alexandria House. Al-Dulaimi, R. Y. K. (2024). Presidential power and its relationship to responsibility in the Iraqi functional system. Hattrick House for Printing, Publishing and Distribution. Erbil.

Al-Zoghbi, K. S. (1999). Administrative decision between theory and practice. Dar Al-Farqa for Publishing and Distribution. Oman.

Al-Shobaki, A. M. (2011). Administrative Judiciary. Dar Al-Farqa for Publishing and Distribution. Oman.

Al-Tamawi, S. M. (1970). Al-Wajeez in Public Administration. Dar Al-Fikr Al-Arabi. Cairo.

Al-Tamawi, S. M. (1979). Administrative Judiciary. Dar Al-Fikr Al-Arabi. Cairo. Al-Tamawi, S. M. (2006). Al-Wajeez in Administrative Law. Dar Al-Fikr Al-Arabi. Cairo.

Al-Tamawi, S. M. (2017). The General Theory of Administrative Decisions (A Comparative Study). Dar Al-Fikr Al-Arabi. Cairo.

Al-Attar, F. (1970). Principles of Administrative Law. Dar Al-Nahda Al-Arabiya. Cairo.

Al-Attar, F. (1976). Administrative Law. D.M.

Al-Farraj, A. B. B. (2025). Legal Regulation of Administrative Publications in the Saudi Arabian Court. Journal of Sharia Sciences. 18(5). Qassim University. Saudi Arabia.

Al-Fayrouz, M.B.I. (D.T.). Modern Ocean Dictionary. Dar al-Hadith. Cairo.

Al-Metioti, S. A. (2000). Judicial Oversight of Violation of the Law in Administrative Decision (A Comparative Study). Faculty of Law. University of Mosul.

The Iraqi Chronicle. (2014). Official Languages Law No. 7 of 2014. (4311). Gamal El-Din, S. (2004). Principles of Administrative Law. Knowledge Facility. Alexandria.

Habib, M. A. (1996). Administrative Justice: Compensation Justice. Al-Iman Press. Cairo.
Helmy, M. (2014). Administrative Law – The General Theory of Administrative Decision. University Publications House. Alexandria.
Kharbut, M.A. (2022). Oral Administrative Decision in Iraq: A Comparative Study. Master's Thesis. Faculty of Law. University of Maysan.
Khalaf, A. T. (2020). Precedence in administrative decisions. Ali Al-Shandi Library for Printing and Publishing. Baghdad.
Khalil, M. (1989). Cancelling Justice. University Publications House. Alexandria.
Raji, H. (2018). Administrative Instructions and Publications between the Internal Implicit Nature and the Organizational Function (A Comparative Study). Journal of Jurisprudence and Law. (64). Morocco.
Radi, M. L. (2006). Obedience of the subordinate to his superiors within the scope of the public office. Dar Qandil. Jordan. Salama, S.A. (2011). The Command

3. References

Jeanwaline, J. R. (2002). Droitadministratif. Dalloz. Paris.
Rene chapus, Droit administratif general, tome 1 montchrestien, 15 eed , 2001.