

الموظف الفعلي وما يميزه في القانون الإداري

دراسة مقارنة

الدكتور فرحان نزال حميد المسعيد

كلية القانون

جامعه آل البيت - المملكة الأردنية الهاشمية

الملخص

تبرز أهميه نظريه الموظف الفعلي في مجال الوظيفة العامة لارتباطها بنظريه الموظف العام الذي يعد المحرك الأساسي لإدارات الدولة المختلفة، وبين فقهاء القانون الإداري أهمية هذه النظرية في مجال الوظيفة العامة خاصة في فرنسا ومصر، وتأتي هذه الدراسة محاولة من الباحث لإلقاء الضوء عليها، إضافة إلى أنها تعد استثناءً - من صنع الفقه والقضاء الإداريين - من النتائج القانونية المترتبة على قواعد الاختصاص، بحيث اعتبرت تصرفاته صحيحة وترتب آثاراً معينة خلافاً للأصل العام الذي يقضي ببطلان التصرفات الناشئة عن موظف غير مختص.

وتتميز نظرية الموظف الفعلي بأنها من خلق وإبداع مجلس الدولة الفرنسي بهدف الحفاظ على سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، وحماية مصالح الغير حسن النية، ومن الصعب أن يقوم المواطن بالتأكد من الوضع الوظيفي للموظف العام نظراً لتجمهر المراجعين بأعداد كبيرة لإنجاز معاملاتهم، أضافه إلى أن أهميتها تتبع من حمايتها للمصلحة العامة والخاصة على حد سواء، فالوظيفة تبدأ وتنتهي بمواعيد محددة، بناءً على قرارات بهذا الخصوص، وإطلاق الحبل على الغارب لتصرفات الموظف الفعلي قبل مباشرته وظيفته بطريقه قانونيه وبعد الانتهاء من هذه الوظيفة يمس حقوق الغير. ولذلك فإن دراسة الموظف الفعلي تهدف إلى استقرار المعاملات والحفاظ على الثقة في التعامل مع الموظف العام متى كانت الدلائل والعلامات والشواهد المحيطة بالأوضاع الظاهرة من شأنها أن تولد الاعتقاد لدى الغير بمطابقة الظاهر للقانون.

ويقصد بالموظف الفعلي في نطاق دراستنا، الأوضاع المخالفة للحقيقة القانونية الناشئة عن ممارسة شخص لمركز لا صفة له في شغله بطريقة من شأنها خداع الغير وإيهامه بتطابق الظاهر مع القانون.

Standards Distinguishing The De Facto Employee In Administrative Law

A Comparative Study Abstract

Administrative law jurists have clarified the importance of the de facto employee theory in public service field , specially in France and Egypt, So, in this study the researcher try to shed more light upon the de facto employee theory in the administrative law, this theory have a close relation with the public employment and employees whom considered to be the essential engine of the government administrations, without these employees government administrations can't accomplish their functions, moreover , there is a strong relation between jurisdiction rules and this theory , which consider to be an exception - made by administrative judiciary and jurisprudence – from the jurisdiction rules legal results ,i.e., the de facto employee conducts is being considered valid and able to generate its' results despite the general rule which consider conducts .made outside ones' jurisdiction invalid

The above mentioned theory is considered to be the creation of the French State Council , which aimed to preserve the continuity of public utility steadiness circulation, and to preserve - good faith- third party (others) welfares, this theory is one of the most important topic in the administration law, since it treats the method of dealing with public employees, so, by no means citizen can be assure of the employment status of the public employee taking in consideration that massy numbers of people recourse to the public administration to accomplish their transactions, on the other hand, this theory gains its importance from preserving public and private welfare equally. specially populace rights and

.interests

Public employment is governed by stable and specific rules either for commencing its practice or ending such practice. giving free rein to the de facto employee activities - either before the actual commencing of his job practicing or after the conclusion of such job- may affect third party rights. as a result. studying the de facto employee theory aims to preserve transactions stability and to preserve the faith(trust) in dealing with the public employee if the indications and evidences surrounding the external status may lead third party to believe that the apparent .status is in conformity with the legal status

For the purposes of this study “the de facto employee” term means : person practicing public position without legal entitlement in a way that may deceive third party and make them believe that the apparent status is in conformity with .the legal status



المقدمة

تمارس الدولة نشاطها من خلال المرافق العامة لتحقيق الغاية التي أنشئت من أجلها، ويدير المرافق العامة في الدولة موظفون عموميون أجمعت النظم القانونية المختلفة في الدول المقارنة على وصفهم بالعاملين الذين يديرون شؤون الدولة ويسيرونها العمل في أجهزتها المختلفة⁽¹⁾.

وتعد نظرية الموظف الفعلي خروجاً عن حدود الاختصاص للموظف العام وهي من خلق وإبداع مجلس الدولة الفرنسي⁽²⁾ للحفاظ على سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، وتساهم هذه الدراسة في مجال القانون الإداري لمعرفة أحكام تصرفات الموظف الفعلي، وتنبه المجتمع إلى فئة خاصة يختلط وصفهم بالموظف الفعلي وهم: منتحلو الوظائف العامة ومغتصبو السلطة، لما لهم من تأثير سيء في المجتمع، وتعود هذه النظرية إلى تطبيقات إيجابية وفعالة في المجتمع، إضافة إلى أن أهميتها تحقق الفائدة لكل من المواطن والقاضي والموظف وغيرهم.

ويجمع فقهاء القانون الإداري على ضرورة دراسة هذه النظرية بفهم محتواها وتبرير آثارها، في ظل قلة الدراسات المتخصصة في الفقه الإداري التي تميز بين الموظف العام ومنتحلي الوظيفة العامة ومغتصبي الوظيفة العامة، ومن هنا تكمن أهميتها حيث يدور موضوعها حول الموظف العام والموظف الفعلي بشكل أساسي، وبيان أهم تطبيقات وآثار هذه النظرية في كل من فرنسا ومصر بحسب الضرورة.

ولاتقتصر تطبيقاتها على القانون الإداري بل إن لها وجوداً في فروع القانون الأخرى، ومن تطبيقاتها في القانون المدني قاعدة صحة تصرفات الوكيل الظاهر مع الغير حسن النية في مواجهة الموكل إذا كان الغير يعتقد أن من يتعامل معه يتصرف لحساب الموكل وكان اعتقاده قائماً على مظهر يمكن أن يخدع الشخص العادي⁽³⁾.

وفي مجال القانون التجاري يجوز المعارضة في الوفاء في حالة ضياع السند أو إفلاس الحامل⁽⁴⁾، ففي حالة ضياع السند يجب على حامله أن يخطر المسحوب عليه واقعة الضياع، ويعارض في الوفاء، وفي حالة إفلاس الحامل تعقل يده عن إدارة أمواله والتصرف فيها، فيمتنع عليه استيفاء

(1) البطوش، عبدالله: نظرية الموظف الفعلي فقهاً وقضاً، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة مؤتة، الكرك، 2006، ص21.

(2) - تصنف قواعد ونظريات القانون الإداري إلى ثلاثة مجموعات: مجموعته من القواعد لا أصل لها في القانون الخاص ومنها نظرية الموظف الفعلي، ومجموعته مقتبسة من القانون الخاص مع تعديلها بما يتلاءم مع طبيعة القانون الإداري، والمجموعة الأخيرة هي ذاتها في القانون الإداري والقانون الخاص. انظر: كنعان، نواف: القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة، عمان، 2010، ص81، ص82.

(3) السنهوري، عبد العزيز: الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء السابع، المجلد الأول، ص601.

(4) - المادة (174) من قانون التجارة الأردني رقم (12) لسنة 1966.

حقوقه ويتولى وكيل التفليسة المعارضة في الوفاء وإلا كان الوفاء صحيحاً حماية للموئف الذي اعتمد على الظاهر⁽⁵⁾.

ومن هنا يتضح أن الغاية أو الهدف من هذه النظرية هي استقرار المعاملات والحفاظ على الثقة بين الموظفين والغير، بقرارات تحمي حقوقهم متى كانت الدلائل والعلامات والشواهد المحيطة بالأوضاع الظاهرة من شأنها أن تولد الاعتقاد لدى الغير بمطابقة الظاهر للقانون.

ويضع القضاء الإداري الموظف الفعلي في مركز قانوني وسط بين مركز الموظف القانوني ومركز منتحل الوظيفة العامة، فهو لا يتمتع بكل حقوق الموظف القانوني، ولا يخضع لكل التزاماته كما أنه يسأل جنائياً في حالة ارتكابه جريمة ضد الإدارة العامة كالرشوة أو الاختلاس.

ومصادر المعلومات التي استند إليها الباحث هي: مؤلفات القانون الإداري والأبحاث والدراسات التي أجريت في المجالات القانونية المتخصصة إضافة إلى أحكام المحاكم بهذا الخصوص، حيث استخدم الباحث في هذه الدراسة المنهج القانوني التحليلي المقارن إضافة إلى المنهج التاريخي بالقدر الذي يبين مراحل تطور النظرية، وعليه فإن خطة البحث تشمل فصلين على النحو الآتي:

الفصل الأول:- تمييز الموظف الفعلي عن الموظف القانوني وحكم تصرفاتهم.

الفصل الثاني:- تبرير نظرية الموظف الفعلي وأهم تطبيقاتها.

مشكلة البحث

تكمن مشكلة الدراسة في بيان العلاقة السببية بين الموظف القانوني والموظف الفعلي وما يختلط بهما من مفاهيم، وبين الآثار المترتبة على تصرفات كل منهما.

عناصر مشكلة البحث

يجيب هذا البحث عن التساؤلات الآتية:

- 1 - ماهو مفهوم الموظف الفعلي وما الذي يميزه عن غيره من المصطلحات؟
- 2 - ماهو تبرير نظرية الموظف الفعلي؟
- 3 - ماهي أهم تطبيقات الموظف الفعلي؟
- 4 - ماهي آثار نظرية الموظف الفعلي؟
- 5 - ماهي أحكام تصرفات الموظف القانوني؟

(5) العكيلي، عزيز: الأوراق التجارية في القانون الأردني، الطبعة الأولى، 1993، ص 243ص244.

الفرضيات

- 1 - يختلف مفهوم الموظف الفعلي عن مفهوم الموظف القانوني ومنتحلي الوظيفة العامة.
- 2 - مصلحة الغير المشروعة، وضرورة سير المرافق العامة بانتظام أهم مبررات النظرية.
- 3 - للنظرية تطبيقات في الظروف العادية والاستثنائية.
- 4 - تصرفات الموظف الفعلي في مواجهة الغير صحيحة وترتب آثاراً معينة.
- 5 - يسأل الموظف الفعلي جنائياً عن أعماله إذا كان سيء النية.

حدود البحث.

- موضوعية: تشمل الشخص الذي يمارس مهام الوظيفة العامة ولم يكن له صفة رسمية بذلك في نطاق القانون الإداري.

مكانية: دراسة مقارنة "فرنسا، مصر، الأردن".

زمانية: مراحل تطور النظرية منذ أن ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي.



الفصل الأول

تمييز الموظف الفعلي عن الموظف القانوني وحكم تصرفاتهم

يقتضي بيان هذا الفصل أن نقوم بدراسة تفصيلية للموظف العام والموظف الفعلي وما يميز بعضهم عن بعض عن، وحكم تصرفات الموظف العام والموظف الفعلي في مبحثين مستقلين على الشكل الآتي:

المبحث الأول

مفهوم الموظف العام

إن إيجاد تعريف عالمي للموظف العام مهمة بالغة الصعوبة بسبب اختلاف مقتضيات العمل في المرافق العامة داخل كل دولة، مما ينعكس على اختلاف أنظمة الوظيفة العامة، إضافة إلى اختلاف الأوضاع التاريخية والاقتصادية والسياسية⁽⁶⁾. ولبيان مفهوم الموظف العام يتوجب توضيح موقف التشريع والفقهاء والقضاء، من مفهوم الموظف العام في المطلبين الآتين:-

المطلب الأول

مفهوم الموظف العام تشريعياً وفقهياً

بين المشرع الأردني مفهوم الموظف العام في الدستور الأردني لغايات تطبيق أحكام الدستور في معرض بيانه عدم جواز الجمع بين عضويه مجلس الأعيان أو النواب وبين الوظائف ألعامة⁰⁰⁰ ويقصد بالوظائف العامة: كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العامة...⁷.

أما قانون العقوبات الأردني فقد بين المقصود بالموظف العام في الباب الثالث في الجرائم التي تقع على الإدارة العامة حيث نصت المادة (169) على أنه "يعد موظفاً بالمعنى المقصود في هذا الباب كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم بالدولة أو في إدارة عامة"⁽⁸⁾. ويسري التعريف السابق - على الرغم من وروده في باب جريمة الاختلاس والرشوة- على الجرائم الأخرى الواردة في أبواب قانون العقوبات⁽⁹⁾، ومعنى الموظف العام في قانون العقوبات المعول عليه في تطبيق العقوبة حتى لو اختلف مع مفهومه في القانون الدستوري والقانون الإداري⁽¹⁰⁾.

(6) الجمل، محمد حامد: الموظف العام فقهاً وقضاءً، دار النهضة العربية، القاهرة، ط2، ج1، 1969، ص36.

(7) -المادة (76) من الدستور الأردني لسنة 1952.

(8) قانون العقوبات الأردني رقم: (16 / 1960)، والمعدل بالقانون المؤقت رقم: (86 / 2001).

(9) مبادئ عدل عليا، رقم 1998/367، جزء 1، العدد 1، 1999، ص801.

(10) استقر الفقه في تفسير معنى الموظف العمومي في جريمة الاختلاس بأنه الموظف الفعلي الذي يباشر بحكم وظيفته إدارة

أما قانون الجرائم الاقتصادية الأردني رقم (11) لسنة 1993، فقد عرف الموظف العام في المادة الثانية بما يأتي: (تشمل كلمة موظف عام لأغراض هذا القانون كل موظف أو مستخدم أو عامل معين من المرجع المختص في أي جهة من الجهات المنصوص عليها في فقره (ب) من هذه المادة كما تشمل رؤساء وأعضاء مجالس الجهات الواردة في البنود (3-6) من الفقرة (ب) من هذه المادة)⁽¹¹⁾. وفي هذا المجال نجد أن المشرع الأردني توسع في تعريف الموظف العام حماية للأموال العامة في حين أن القانون الإداري يسعى إلى حماية الوظيفة العامة.

وفيما يتعلق بأنظمة الخدمة المدنية المتعاقبة في الأردن، عرفت المادة الثانية من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 الموظف العام بأنه⁽¹²⁾ "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر والموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً" وبنفس المعنى عرفته الأنظمة السابقة⁽¹³⁾.

والنص السابق لا يقدم تعريفاً عاماً وشاملاً للموظف العام يطبق في جميع المجالات⁽¹⁴⁾. حيث أخذ المشرع بالتعريف الواسع للموظف العام، ولم يشترط دوام الوظيفة العامة، واستثنى المشرع عمال المياومة من إضفاء صفة الموظف العام عليهم، ولذلك يتعين الرجوع إلى الفقه والقضاء لتحديد العناصر الأساسية اللازم توافرها في تعريف الموظف العام بشكل يوضح مفهوم الموظف العام.



المال العام أو جبايته أو حفظه بصرف النظر عن شروط صلاحيته مباشرة هذا الفعل ولا محل لبحث مفهوم الموظف الفعلي أو الواقعي وحكم تصرفاته من وجهه نظر القانون الإداري، ومدى ما يترتب على هذه من علاقة قانونية..... وليس من المقبول

أن يفلت شخص من العقاب على الاختلاس لأن قرار تعيينه صدر باطلاً مادام قد باشر مهام الوظيفة. مبدأ عدل عليا:

رقم 1018/1999، جزاء، 1031 (2002). موقع التشريعات الأردنية. www.lob.gov.jo

(11) - قانون الجرائم الاقتصادية الأردني رقم (11) لسنة 1993 / الفقرة (ب): "1- الوزارات والدوائر والمؤسسات الرسمية العامة-2 مجلسا الأعيان والنواب-3 البلديات والمجالس القروية ومجالس الخدمات المشتركة-4 النقابات والاتحادات والجمعيات والنوادي-5 البنوك والشركات المساهمة العامة ومؤسسات الأقراض المتخصصة-6 أي جهة ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة."

(12) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 والمنشور بالجريدة الرسمية العدد 4818 تاريخ 2007/4/1، ص 2085.

(13) المادة الثانية من نظام الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 2002 مطابقاً للتعريف أعلاه، المادة الثانية من نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1998 "..... بما في ذلك الموظف المعين بموجب عقد براتب شهري مقطوع أو بعقد على حساب المشاريع أو الأمانات أو التأمين الصحي ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً".

(14) أمسك المشرع في غالبية دول العالم عن إيراد تعريف مانع جامع للموظف العام، واقتصر على بيان بعض الطوائف في بعض المناسبات التشريعية المتعلقة بهم، لأن تعريف الموظف من واجب الفقه والقضاء. لمزيد من التفاصيل، الجمل، محمد حامد: الموظف العام، مرجع سابق، ص 36، ص 37.

أما في مجال الفقه فقد تصدّى العديد من الفقهاء لتعريف الموظف العام، وتدور جميع التعريفات حول الشروط الأساسية اللازمة لاكتساب صفة الموظف العام، فيرى الفقيه (m.waline) أن الموظف العام هو "كل شخص يعمل في خدمة سلطة وطنية ويسهم بصورة اعتيادية في تسيير مرفق عام بطريقة الإدارة المباشرة ويشغل وظيفة دائمة مدرجة في الكادر الإداري"⁽¹⁵⁾.

في حين يرى محمد حامد الجمل أن الموظف العام: هوكل فرد يلحق بأداة قانونية، بصفة غير عارضة، يعمل دائم، في خدمة مرفق عام يديره شخص من أشخاص القانون العام بالطريقة المباشرة⁽¹⁶⁾.

ويرى باحث آخر أنه: "كل شخص يعمل بوظيفة دائمة أو مؤقتة بخدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام ويكون قد صدر بتعيينه قرار من السلطة المختصة بذلك قانوناً"⁽¹⁷⁾. وبذلك نجد أن التعريف الشامل لمفهوم الموظف العام الذي يركز على العناصر الأساسية وهي: دوام الوظيفة، وأن تكون بخدمة مرفق عام يدار من قبل أحد أشخاص القانون العام، ووجود أداة إسناد الوظيفة لذلك الشخص.

المطلب الثاني

مفهوم الموظف العام قضائياً

يتبين موقف القضاء⁽¹⁸⁾ من خلال تعريف القضاء الإداري الفرنسي الموظف العام بأنه: "الشخص الذي يعهد إليه بوظيفة دائمة داخله ضمن كوادرات الوظائف الخاصة بمرفق عام".

في حين أن محكمة القضاء الإداري المصري ترى أن الموظف العام هو "كل من تتناط به إحدى وظائف الدولة العامة في نطاق وظيفة إحدى السلطات الثلاث سواء كان مستخدماً حكومياً أو غير مستخدم، براتب أو بغير راتب".

أما تعريف محكمة العدل العليا الأردنية للموظف العام فإنه: "الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص الإقليمية أو المؤسسات العامة"⁽¹⁹⁾. وفي حكم آخر أوضحت المحكمة أن الموظف العام هو: الشخص المعين بقرار من المرجع المختص بذلك في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف في خدمة مرفق عام من مرافق الدولة سواء كان

(15) خطار، علي: دراسات في الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الأردنية، (1998/1999)، ص 18.

(16) الجمل، محمد حامد: الوظيفة العامة، مرجع سابق، 163.

(17) الزعبي، خالد: القانون الإداري، دار الثقافة، عمان، (1998)، ص 183.

(18) محفوظ، عبد المنعم: الوسيط في القانون الإداري، دراسات تأصيلية مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، الكتاب الثاني في النشاط الإداري، ط 1، ص 312 ص 313 الهامش.

(19) عدل عليا: 1976/5/16 نقابة المحامين، (1976)، ص 1202.

يعمل براتب شهري في وظيفة مدرجة في جدول التشكيلات أو براتب مقطوع أو كان مستخدماً فيها وذلك وفقاً للمادة الثانية من نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1988⁽²⁰⁾. وبناءً على ما تقدم فإنه يجب أن يتوافر في الشخص ثلاثة شروط حتى يعد موظفاً عاماً:-

الشرط الأول:- ديمومة الوظيفة التي يشغلها الشخص، ويقصد بالديمومة أن يكون العمل ذاته دائماً ولازماً في المرفق العام، ولا يعد دائماً إذا كان فجائياً أو عارضاً أو مؤقتاً أو موقوفاً على شرط، ولا يؤثر في ديمومة العمل كونه يومياً أو أسبوعياً إذا كانت طبيعة الوظيفة تقتضي ذلك، وبذلك لا تتوفر الدائمة في المتطوعين أوقات الكوارث والزلازل وغيرها⁽²¹⁾. وتعد الوظيفة دائمة إذا كانت مدرجة في الكادر ويشغلها الموظف بصفة دائمة ولا يؤثر في الوظيفة كون الشخص يتقاضى راتباً كالمأذون؛ لأن الراتب ليس شرطاً من الشروط الواجب اعتبارها⁽²²⁾.

وتطبيقاً لذلك في مصر، لا يعد قيام أحد الفنانين بإخراج فيلم تلفزيوني إذا لم يكن معيناً في التلفزيون،²³ وكذلك الأمر في قارئ السور في المسجد قبل صلاة الجمعة في حين أنه عد موظفاً عاماً كل من العمدة والحنوتي والترابي لاتصال عملهم بخدمة مرفق عام⁽²⁴⁾.

وقضت محكمة العدل العليا أنه: ”يتبين لنا أنه ثابت من ملف المستدعي وكتاب المدير العام لمؤسسة النقل المؤرخ في 1976/10/30 أن المستدعي يعمل في مؤسسة النقل بوظيفة مدير اللوازم الفنية وهي وظيفة دائمة في هذا المرفق“⁽²⁵⁾. ولا يكفي وفقاً لقضاء محكمة العدل العليا أن تكون الوظيفة التي يشغلها الشخص دائمة وإنما يجب أن يشغلها الشخص المعين بصفة دائمة، وتطبيقاً لهذا الشرط فقد قضت المحكمة ”وحيث إن المستدعية هي مستخدمة دائمة بالمؤسسة (مؤسسة النقل العام) ومعينة في وظيفة طابع حسبما هو واضح في النظام المشار إليه والنظام المعدل رقم 57 لسنة 1979 فإنها بالنسبة لذلك تعد داخلة في مدلول كلمة الموظف العام بالمعنى المقصود في الفقرة الثالثة المشار إليها آنفاً“⁽²⁶⁾.

الشرط الثاني:- أن يكون العمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام سواء كان يدار بالطريق المباشر أو بطريقة الهيئات اللامركزية الإقليمية أو أن يكون هذا

(20) مبدأ عدل عليا: رقم 191/1997، 1998، ص 380. موقع التشريعات الأردنية. www.lob.gov.jo

(21) الجمل، محمد حامد: الموظف العام، مرجع سابق، ص 55.

(22) شحاتة، توفيق: مبادئ القانون الإداري، دار النشر للجامعات العربية، القاهرة، ج 1، ط 1، 1955، ص 455.

(23) المحكمة الإدارية العليا، مجموعه المبادئ التي قررتها السنة الثانية، 1957، ص 380.

(24) - كتعان، نواف: القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة، 2010، ص 35.

(25) عدل عليا: 16/6/1977، نقابة المحامين، 1981، ص 24.

(26) عدل عليا: 8/14/1967، ص 65.

العمل الدائم لدى مؤسسة عامة⁽²⁷⁾. ويتضمن هذا الشرط عنصرين: أن يكون العمل بخدمة مرفق عام وأن يدار المرفق العام بطريقة معينة، فإذا كان يدار عن طريق الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، يعد القائم بالعمل موظفاً عاماً، أما إذا كان المرفق يدار بطريقة أخرى كالمرفق الصناعية والتجارية فإن العاملين فيها تنطبق عليهم أحكام القانون الخاص.

واعتبرت محكمة العدل العليا أن جميع العاملين في المؤسسات العامة موظفون عموميون بغض النظر عن طبيعة نشاط هذه المؤسسات وطبيعة القانون الذي يحكم نشاطها⁽²⁸⁾. حيث قضت "أن عبارة (الموظفون العموميون) الواردة في الفقرة الثالثة من المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم⁽²⁶⁾ لسنة 1952 لا ينحصر مدلولها بموظفي الوزارات والدوائر الرسمية بل يشمل أيضاً موظفي المؤسسات الحكومية ومستخدميها الدائمين كما استقر على ذلك اجتهاد الفقه والقضاء وحيث إن المستدعية وهي مستخدمة دائمة في مؤسسة النقل العام تعتبر داخلة في مدلول كلمة (الموظف العام) بالمعنى المقصود في الفقرة الثالثة للمادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية بالتالي تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطعن المقدم منها لإلغاء قرار الاستغناء عن خدماتها"⁽²⁹⁾.



الشرط الثالث:- أن يعين الموظف في وظيفته عن طريق السلطة التي تملك تعيينه قانوناً، أي أن يتم تعيين الموظف بالأداة المقررة قانوناً لإجراء هذا التعيين بواسطة قرار تعيين أو عقد إداري⁽³⁰⁾. وهذا ما يميز الموظف العام عن غيره من مغتصبي السلطة والموظفين الفعليين.

وقرار إسناد الوظيفة يكون عن طريق عمل فردي أو جماعي يصدر عن جانب السلطة العامة، يقابلة موافقة من صاحب الشأن، فخدمة المرفق العام يجب أن تكون إرادية، أما إذا كانت إجبارية فالقائم بها لا يعد موظفاً عاماً، كالمجندين⁽³¹⁾. وتطبيقاً لهذا الشرط قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه "..... وعليه وبما أن الملكية الأردنية لها شخصية معنوية مستقلة واستقلال مالي وإداري وبما أن لها تعيين موظفيها ومستخدميها وعزلهم وإنهاء خدماتهم وتحديد رواتبهم وواجباتهم وحقوقهم بموجب أنظمة صادرة عن مجلس الوزراء فيترتب على ذلك أن جميع العاملين فيها يعتبرون موظفين سواءً تمت تسميتهم موظفين أو مستخدمين طالما كانوا لا يعملون بأجر

(27) أبو زيد، محمد: المرجع في القانون الإداري، دار النهضة العربية، 1999، ص. 191.

(28) خطار، علي: دراسات في الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الأردنية، (1998-1999)، ص. 18.

(29) عدل عليا 1981/6/21، مجله نقابة المحامين، 1981، ص. 1681.

(30) أبو زيد، محمد: المرجع في القانون الإداري، مرجع سابق، ص. 191.

(31) شحاتة، توفيق: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص. 455، الجمل، محمد حامد: الموظف العام، مرجع سابق، ص. 63.

يومي،.....“ (32). وقضت في حكم آخر أنه: ”يتبين فيما يتعلق بالدفع بعدم الاختصاص الوارد في لأئحة المستدعي ضدتهما الجوائية أن كون المستدعي مرتبطاً بعقد استخدام لا يخرج عن صفة الموظف العام على اعتبار أن الموظف بعقد هو من ضمن أصناف الموظفين حسب الأنظمة المعمول بها ولهذا فإن إنهاء خدمته يجب أن تتم بموجب قرار إداري صادر عن السلطة المختصة وحيث إن قرار إنهاء خدمة المستدعي قد تم بقرار إداري صادر عن المستدعي ضدها فإن محكمة العدل العليا هي المحكمة المختصة بنظر طلب إلغاءه.....“ (33).

وبناءً على ما سبق فإنه يخرج من فئة الموظفين العموميين الأفراد الذين يمارسون مهام الوظيفة دون تأهيل قانوني، وكذلك الأفراد الذين يمارسونها عقب تأهيل غير مشروع وهم:- منتحلو الوظيفة العامة والموظفون الفعليون.

المبحث الثاني

الموظف القانوني وما يميزه عن غيره وحكم تصرفاتهم

إنّ القرار الصادر بتعيين شخص يعدّ غصباً للسلطة: إذا صدر من شخص ليس له صفة الموظف أو إذا صدر من موظف لم يكن قرار تعيينه سليماً وأخيراً إذا صدر القرار من شخص بعد أن زالت عنه صفة الموظف، بعكس الموظف القانوني الذي يشغل وظيفة طبقاً لقرار صحيح صدر بتعيينه، ويستنتج مما سبق القرار المشروع إذا كان صادراً من موظف فعلي استناداً إلى احترام الظاهر الذي أملاه فكرة استمرار المرافق العامة بانتظام واطراد حسبما قرره القضاء والفقهاء (34).

ومن الممكن أن يتولى أحد الأفراد مباشرة الوظيفة العامة دون أي تأهيل قانوني، أو يكون التأهيل القانوني الذي يتمتع به الشخص معيباً، لذا يتعين التمييز بين الموظف القانوني والموظف الفعلي ومنتحلي الوظيفة العامة، وبيان حكم تصرفاتهم من جهة أخرى في المطالبين الآتيين:

(32) مبدأ عدل عليا: رقم 191/1997، 1998، ص 380. موقع التشريعات الأردنية. www.lob.gov.jo

(33) عدل عليا: 1981/21/6، مجله نقابة المحامين، 1981، ص 1681.

(34) محفوظ، عبد المنعم: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 71. وأيضاً، حشيش، عبد الحميد: دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار نافع للطباعة، القاهرة، 1977، ص 236، ص 239. راضي، مازن ليلو: الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002، ص 104. يكن، زهدي: القانون الإداري، المكتبة المصرية، بيروت، ص 386.

المطلب الأول

الموظف القانوني وما يميزه عن غيره

إن قرار التعيين في الوظيفة العامة تحكمه مبادئ يترتب على مخالفتها بطلان التعيين، فقرار التعيين يجب أن يمر بمراحل تمهيدية وتحضيرية متنوعة ومتعددة لا يجوز تجاهلها أو إغفالها باعتبارها ضمانات مهمة لمشروعية قرارات التعيين، وبناء عليه فإن التعيين في الوظائف تحكمه شروط وإجراءات معينة⁽³⁵⁾. وهذا ما يميز الموظف القانوني عن الموظف الفعلي أو مغتصب السلطة، وعليه يتوجب توضيح كل منها فيما يأتي:-

أولاً:- الموظف القانوني: هو الموظف الذي يشغل الوظيفة القانونية ويمارس صلاحياتها ويصدر القرارات الإدارية التي تخوله إياها تلك الوظيفة عقب تأهيل قانوني مشروع (تعيين أو انتخاب مشروع) وفي الوقت الذي يكون هذا التأهيل قائماً⁽³⁶⁾.

ثانياً:- الموظف الفعلي: تعددت تعريفات الفقهاء للموظف الفعلي، وجميعها تدور حول المضمون نفسه، فمنهم من يرى أنه: كل من يقوم بعمل الموظف العام دون توافر سند صحيح، في حين أن جيز (Jeze) يرى أنه: كل شخص يشغل الوظيفة بطريقة غير صحيحة، ويمارس اختصاصاتها ويزاول أعمالها سواء كان البطلان يعود لسبب بطلان التولية أو انتهاء أثره⁽³⁷⁾ ويمكن القول بأنه ذلك الشخص الذي عين تعييناً معيباً أو لم يصدر بتعيينه قرار إطلاقاً وعلى الرغم من أن الأصل العام يقتضي بطلان الأعمال التي تصدر عنه، لصدورها من شخص غير مختص أو مغتصب ذلك القرار، إلا إن القضاء سلم بصحة تلك الأعمال في بعض الحالات وعلى أسس مختلفة⁽³⁸⁾.

وعدم مشروعية التأهيل للوظيفة قد يكون منذ البداية كأن يعلن تعيين أو انتخاب أحد الأفراد خطأ ليشغل إحدى الوظائف العامة ويطعن في انتخابه أو تعيينه. ويقضي بطلان هذا التعيين أو الانتخاب غير المشروع، وقد تكون عدم مشروعية التأهيل في حالة تفويض أحد الرؤساء الإداريين أحد مرؤوسية تفويضاً مخالفاً للقانون في أن يزاول سلطاته.

(35) أبو زيد، محمد: المرجع في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 598. البطوش، عبدالله: نظرية الموظف الفعلي، م س، ص 34.

(36) خطار، علي: مبادئ القانون الإداري الأردني، مطبعة الجامعة الأردنية، 1996، ص 279.

(37) يوسف، مجدي عز الدين: الأساس القانوني لنظرية الموظف الفعلي، 1988، ص 76 و 77.

(38) الطماوي، سليمان: الوجيز في القانون الإداري، مطبعة عين شمس، 1982، ص 369. كتعان، نواف: القانون الإداري، الكتاب الأول، ص 343.

في حين أنه قد تكون عدم مشروعيه التأهيل لاحقة للتعين أو إعلان الانتخابات كحالة انتهاء خدمات الموظف العام لأي سبب من الأسباب، أو في حالة حل المجالس أو انتهاء مدة التعيين أو الانتخاب⁽³⁹⁾.

ويرى جيز⁽⁴⁰⁾ (Jeze) أن الشخص الذي عين تعييناً باطلاً في الظروف العادية لا يعد موظفاً فعلياً إلا إذا كان قرار تعيينه الباطل معقولاً، بخلاف الشخص الذي يعين في الظروف الاستثنائية فليس من الضروري أن يكون قد عين تعييناً معقولاً وإنما يعد موظفاً فعلياً ولو لم تتخذ إجراءات لتعيينه⁽⁴¹⁾.

وبذلك فإن العامل المشترك بين الموظف القانوني والموظف الفعلي وجود تأهيل في شغل الوظيفة، ويختلفان من حيث إن التأهيل مشروع في حالة الموظف القانوني في حين أنه غير مشروع في حالة الموظف الفعلي.

ويختلف مفهوم الموظف الفعلي عن المتطوع (فكرة التعاون الاختياري) وإن كان كلاهما يمارسان العمل دون تأهيل مشروع إلا أن مجال الموظف الفعلي يشمل الأعمال المادية والتصرفات القانونية في حين أن نطاق التطوع يقتصر على الأعمال المادية فقط⁽⁴²⁾.

ثالثاً: - منتحل الوظيفة العامة هو الشخص الذي يشغل الوظيفة ويمارس مهامها دون أي تأهيل قانوني، فهو بذلك يدعي انتماءه للوظيفة العامة دون وجه حق⁽⁴³⁾. وتختلف الصورة العملية لمنتحل الوظيفة العامة في الظروف العادية عنها في الظروف الاستثنائية.

ففي الوقت الذي تقتصر فيه الظروف العادية على حالة فرد بعينه بأن ينتحل شخص صفة كاذبة كأن يدعي أنه من رجال الأمن العام أو الجيش أو المخابرات أو أي صفة أخرى قد يجني من ورائها مكسباً مادياً أو يدعي شخص بأنه من جباة الضرائب ومكلف من قبل الدولة في جمعها⁽⁴⁴⁾. في حين إنها تمتد في الظروف الاستثنائية وتكون جماعية وهو ما يحدث غالباً في ظل الحكومات الثورية، وتتفق الحكومة الثورية والحكومة الفعلية في أن كلاً من الحكومتين تستولي على السلطة دون أن تتقلدها طبقاً للأوضاع الدستورية المشروعة، ورغم هذا الاتفاق بينهما فإنهما يختلفان في

(39) خطار، علي: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص279.

(40) يرجع الفضل له باستخلاص نظرية الموظف الفعلي من أحكام مجلس الدولة الفرنسي وأفاض في شرحها حتى أصبحت تنسب إليه. انظر. أبو زيد، محمد عبد الحميد: دوام سير المرافق العامة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1975، ص184.

(41) أبو زيد، محمد: المرجع في القانون الإداري، مرجع سابق، ص609.

(42) يوسف، مجدي عز الدين: الأساس القانوني لنظرية الموظف الفعلي، مرجع سابق، ص16، ص26.

(43) أبو زيد، محمد: المرجع في القانون الإداري، مرجع سابق، ص600. خطار، علي: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص279.

(44) الجرف، طعيمة: القانون الإداري، دار النهضة العربية، 1985، ص287.

أن الحكومة الفعلية تعتلي زمام السلطة بصفة نهائية نتيجة لاختفاء الحكومة الشرعية، لذلك فإنّ عمال الحكومة الفعلية يعدون في حكم الموظفين القانونيين بالمعنى الكامل وتعتبر أعمالهم صادرة من موظفين مختصين⁽⁴⁵⁾.

ويبين التاريخ الفرنسي مثلاً لذلك في حكومة الدفاع الوطني التي اعتلت زمام السلطة بصفة نهائية عام 1870م، وحكومة فيشي التي حكمت فرنسا أما حكومة المارشال بيتان بعد سقوط فرنسا في الحرب العالمية الثانية سنة 1944م فكانت مجرد حكومة شكلية ليس لها سند قانوني وكان نفوذها يقتصر على الجزء الذي تحتله ألمانيا⁽⁴⁶⁾.

في حين أن الحكومة الثورية حكومة خارجه على الحكومة الشرعية وتكون في حالة صراع دائم معها، وما دامت هذه الحكومة لم تستول على زمام الامور فإنه لا يعتد بأي وجود قانوني لها ويعد عمالها من قبيل المعتصبين للسلطة⁽⁴⁷⁾.

يتضح أن منتحل الوظيفة العامة يتميز عن الموظف القانوني والموظف الفعلي بعدم وجود تأهيل ابتداءً لشغل الوظيفة العامة، في حين أن التأهيل مشروع في حالة الموظف القانوني وغير مشروع في حالة الموظف الفعلي، وبذلك يقترب منتحل الوظيفة العامة الذي لا يملك تأهيلاً لشغل الوظيفة من مفهوم الموظف الفعلي الذي يمارس أعماله بتأهيل غير مشروع. بحيث يصعب التمييز بينهما في كثير من الأحيان، إلا أن الأستاذ جيز (jeze) يرى أن معيار التمييز يكمن بوجود تأهيل ظاهر في حالة الموظف الفعلي وعدم وجود تأهيل أصلاً أو أنه غير ظاهر في حالة منتحل الوظيفة الرسمية⁽⁴⁸⁾. أي أن الاعتراف بشرعية الموظف الفعلي ترجع إلى حماية الغير الذي يجهل تماماً عدم شرعية التأهيل وضمن استمرارية سير المرافق العامة بانتظام، وحتى يكون الغير جديراً بالحماية يجب أن يتوافر في اعتقاده شرعية شغل الوظيفة وأن يكون الاعتقاد مبنياً على أسباب معقولة⁽⁴⁹⁾.



(45) - حافظ، محمود محمد: القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1966، ص-549 ص550.
 (46) أبو زيد، محمد: المرجع في القانون الإداري، مرجع سابق، ص602. الطماوي، سليمان: مرجع سابق، ص395.
 (47) - شحاته، توفيق: م س، ص469. البطوش، عبدالله: م س، ص36.
 (48) خطار، علي: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص280.
 (49) يوسف، مجدي عز الدين: الأساس القانوني لنظرية الموظف الفعلي، مرجع سابق، ص83.

المطلب الثاني

حكم تصرفات الموظف القانوني والموظف الفعلي ومنتحل الوظيفة العامة

عندما يمارس الموظف القانوني أو الموظف الفعلي أو منتحل الوظيفة العامة عملاً يترتب على ممارسته لذلك العمل أثر يختلف بحسب طبيعة الحال، فالموظف القانوني تعتبر تصرفاته صحيحة ومنتجة لأنارها ما لم تكن مشوبة بعيب من عيوب المشروعية، وتطبق عليه أحكام قانون العقوبات في حالة ارتكابه جريمة من الجرائم الموجهة ضد الإدارة العامة كالرشوة والاختلاس⁽⁵⁰⁾.

أما منتحل الوظيفة فالأصل أنه لا يعتبر بحال من الأحوال موظفاً عمومياً سولا تلتزم الإدارة بتصرفاته ولا تكون تصرفاته مع الأفراد ذات صبغة قانونية فهي في أغلبها باطلة ومعدومة⁽⁵¹⁾. إلا إذا توافرت مظاهر جادة على شرعية شغل الوظيفة حماية للغير حسن النية⁽⁵²⁾. ولذلك فهو لا يستفيد من مزايا الوظيفة العامة، ولا يخضع لأحكامها ولا يجوز له مطالبة الإدارة بما أنفقت لحسابها إلا على أساس الإثراء بلا سبب⁽⁵³⁾. ويتعرض لعقوبات جنائية رادعة تقررها في شأنه قوانين العقوبات⁽⁵⁴⁾.

أما بالنسبة إلى الموظف الفعلي فيقتضي بيان حكم تصرفاته وعلاقته بالإداره وبالغير كما يلي:-

أولاً:- حكم تصرفات الموظف الفعلي. تصرفات الموظف الفعلي صحيحة استناداً إلى مبدأ دوام واستمرارية المرافق العامة وحماية الغير حسن النية، فالحكم على بطلان تصرفات الموظف الفعلي قد يلحق ضرراً جسيماً بجمهور الأفراد المتعاملين مع الموظف الفعلي الذين اعتمدوا عن حسن نية على المظاهر الخارجية التي تسمح بتأكيد الظن بتوافر صفة الموظف العمومي لهذا



(50) المواد من 170-205 من قانون العقوبات الأردني .

(51) محفوظ، عبد النعم: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 316 .

(52) يوسف، مجدي عز الدين: الأساس القانوني لنظرية الموظف الفعلي، القاهرة، 1988، ص 92.

(53) أبو زيد، محمد عبد الحميد: دوام سير المرافق العامة، مرجع سابق، ص 188 ص 189.

(54) تعرض المشرع الجزائي الأردني لهذا النوع من المواد 201، 202 من قانون العقوبات الأردني حيث نصت المادة 201 من قانون العقوبات على أنه: 1- من أقدم علانية ودون حق على ارتداء كسوة رسمية أو ارتداء ما هو مخصص لرتبة فوق رتبته عوقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة. 2- كل من تقلد علانية ودون حق وساماً أو شارة أو زياً أو أوسمة أو شارات الدولة يعاقب بغرامة لا تتجاوز خمسين ديناراً. 3- كل أردني تقلد علانية دون حق أو بغير إذن جلاله الملك وساماً أجنبياً يعاقب بغرامة لا تتجاوز عشرة دنائير .

ونصت المادة 202 من قانون العقوبات على أنه: "1- يعاقب بالحبس من شهر إلى سنة كل من: أ- انتحل شخصية موظف في الخدمة العامة مدنية كانت أو عسكرية في مناسبة كان فيها ذلك الموظف مكلف بالقيام بفعل أو بالحضور إلى مكان بحكم وظيفته. ب- تظاهر دون حق بأنه موظف في الخدمة العامة مدنية كانت أو عسكرية وادعى بأن من حقه أن يقوم بأي فعل من الأفعال أو أن يحضر إلى مكان من الأمكنة لأجل القيام بأي فعل بحكم وظيفته. 2- ويعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنتين إذا اقترف أيًا من الأفعال المذكورة في الفقرتين السابقتين وهو مرتدباً في أثناء العمل زياً أو شارة خاصين بالموظفين ."

الشخص، ويبدو في أعين الكافة وكأنه يشغل وظيفته على نحو قانوني على خلاف الحقيقة، لذلك يتعين احترام مصالحهم الناشئة عن هذا التعامل مع هذا الموظف الفعلي ذلك أنه يصعب عملياً على الأفراد التحقق من وجود مشروعية التأهيل القانوني الذي يتمتع به الشخص الذي يجمع مظاهر الموظف الفعلي⁽⁵⁵⁾. في الظروف الاستثنائية تقتضي المصلحة العامة أن يكون سير المرافق العامة بلا توقف أو انقطاع ويعد مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد ضرورة اجتماعية لا غنى عنها وهو الأساس للتنظيم السياسي والإداري. ومن أجل حماية مصلحة الغير حسن النية وصيانة مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد يتغاضى القضاء الإداري عن تطبيق القواعد القانونية المجردة ويصحح في مقابل ذلك تصرفات الموظف الفعلي. حيث تغطي نظرية الموظف الفعلي عيب عدم الاختصاص وحده دون عيوب عدم المشروعية الأخرى⁽⁵⁶⁾.

ومن المبادئ التي استقر عليها الفقه والقضاء الإداري⁽⁵⁷⁾: أن الإجراءات التي قام بها الموظف الفعلي تعد صحيحة لو ثبت بعد ذلك أن قرار تعيينه باطلاً، وأوضحت محكمة العدل العليا أن: ”إن القول بأن اللجنة المشكلة للتحقيق في الشكوى المقدمة ضد أحد موظفي البلدية بموجب المادة (17) من نظام موظفي البلديات رقم (1) لسنة 1955 هي لجنة غير قائمة وأن قرارها بالنسبة لذلك يعد منعماً وحقيقاً بالإلغاء، هو قول وارد. ذلك لأن الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا القاضي بأن تعيين هذه اللجنة كان غير قانوني قد صدر بعد صدور قرار اللجنة المطعون به“⁽⁵⁸⁾.

ومن التطبيقات التي يوردها القضاء المصري: مباشرة شخص وظيفه مدرس وإن لم يصدر قرار تعيين من المرجع المختص، وممارسة اختصاصاته ومنحه المرتب المستحق من الوزارة يجد سنده في حاجة وزارة التربية لشغل هذه الوظيفة على الرغم من تأخر صدور قرار التعيين، يطفى عليه صفة الموظف الفعلي الذي تربطه بالجهة الإدارية علاقة لائحية....، ويعد موظفاً عاماً لأنه يشغل عملاً دائماً في خدمة مرفق عام⁽⁵⁹⁾.

ثانياً: علاقة الموظف الفعلي بالإدارة والغير. يرى الفقه الإداري أن علاقة الموظف الفعلي بالإدارة تشبه إلى حد كبير علاقة الموظف القانوني بالإدارة، لأن له صفة مباشرة لوظيفته التي

(55) محفوظ، عبد المنعم: مرجع سابق، ص 217. الطماوي، سليمان: مرجع سابق، ص 394.

(56) شيجا، إبراهيم: مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني، مرجع سابق، ص 374.

(57) أبو زيد، محمد عبد الحميد: دوام سير المرافق العامة، مرجع سابق، ص 183.

(58) مبدأ عدل عليا: رقم 106/1972، 1973، ص 168 موقع التشريعات الأردنية. www.lob.gov.jo

(59) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتتها محكمة القضاء الإداري، (1961-1966)، ص 465. نقلاً عن. محفوظ، عبد المنعم: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 71، ص 72.

تقلدها، وإن كانت غير مشروعة إلا أنها موجودة، ولذلك فإن الإدارة تلتزم بتصرفاته، وله أن يطالبها بامتيازاته⁽⁶⁰⁾، في حين أن القضاء الإداري يضع الموظف الفعلي في مركز قانوني وسط بين مركز الموظف القانوني ومركز منتحل الوظيفة العامة، وبناء عليه فهو لا يتمتع بكل حقوق الموظف الرسمي ولا يخضع لكل التزاماته⁽⁶¹⁾. فمن حيث الحقوق لا يتمتع الموظف الفعلي بكل حقوق الوظيفة العامة وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية "إن الموظفين الفعليين لا يحق لهم الاستفادة من مزايا الوظيفة العامة لأنهم لم يخضعوا لأحكامها ولم يعينوا وفقاً لأصول التعيين فيها"⁽⁶²⁾. ويستحق الموظف الفعلي تعويضاً أو مكافأة عما تكبده من نفقات في إدارة المرافق العامة على أساس خطأ الإدارة بترك الموظف الفعلي يمارس اختصاصات الوظيفة التي يشغلها وهذا الخطأ قد يكون مصحوباً بخطأ من جانب الموظف الفعلي نفسه مما يقلل من مقدار التعويض⁽⁶³⁾. ويقيم بعض الفقهاء حق الموظف الفعلي في المطالبة بالتعويض على أساس الفضالة، في حين يرى بعضهم الآخر أن حق الموظف الفعلي في المطالبة بالتعويض يكون على أساس الإثراء على حساب الغير⁽⁶⁴⁾.

ونعتقد أن هذا الرأي الذي يقيم حق الموظف الفعلي في المطالبة بالتعويض على أساس الإثراء على حساب الغير هو الأقرب للصحة. ذلك أن تأسيس حق الموظف الفعلي في المطالبة بالتعويض أو المكافأة على أساس خطأ الإدارة المتمثل في ترك الموظف الفعلي يمارس اختصاصات الوظيفة التي يشغلها يمكن قبوله في الظروف العادية أما في الظروف الاستثنائية وفي حالة اختفاء السلطات الشرعية فلا يمكن قبوله. فالإدارة عاد عليها نفع بفعل الموظف الفعلي يتمثل في إنجاز الأعمال وتقديم بعض الخدمات والإدارة في هذه الحالة أثرت على حساب الموظف الفعلي دون سبب مشروع لذلك يجب عليها أن تعوضه. ومن حيث واجبات الموظف الفعلي فإنها أقل من واجبات التزامات الموظف الرسمي فإذا كان الموظف الفعلي يتعين عليه مراعاة القواعد التي تحكم الوظيفة التي يشغلها فإنه في حالة إخلاله بها لا يخضع للجزاءات التأديبية التي يمكن أن توقع على الموظف الرسمي⁽⁶⁵⁾.



(60) أبو زيد، محمد عبد الحميد: دوام سير المرافق العامة، مرجع سابق، ص 206. يوسف، مجدي عز الدين: مرجع سابق، ص 118.

(61) أبو زيد، محمد عبد الحميد: دوام سير المرافق العامة، مرجع سابق، ص 207.

(62) المحكمة الإدارية العليا المصرية 29 نوفمبر سنة 1964، السنة 10، ص 99.

(63) الحلو، ماجد: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 85.

(64) أبو زيد، محمد عبد الحميد: دوام سير المرافق العامة، مرجع سابق، ص 207.

(65) يوسف، مجدي عز الدين: مرجع سابق، ص 166.

وفيما يتعلق بعلاقة الموظف الفعلي بالغير فإن تصرفاته مشروعة ومنتجة لآثارها مراعاة لمصالح الغير الذين اعتمدوا على الظاهر أو نظراً لحالة الضرورة في الظروف الاستثنائية، وعلية فإن القرارات الصادرة من الموظف الفعلي قرارات إدارية يجوز الطعن فيها إذا شابها عيب من عيوب المشروعية⁽⁶⁶⁾.

أما مسؤوليته المدنية في مواجهة الغير بسبب شغله للوظيفة، فإنها لا تخضع لقواعد القانون الإداري وإنما تخضع لقواعد القانون المدني. وتكون مسؤولية الإدارة تجاه الأفراد عن الأخطاء المرفقية التي يرتكبها في حدود الاعتراف بصحة تصرفاته في مواجهتهم⁽⁶⁷⁾. ولم يتعرض قانون العقوبات في الدول المقارنة للموظف الفعلي ومدى محاكمته جنائياً. وإذا كان قانون العقوبات في الدول المشار إليها وضع نصوصاً يعاقب فيها منتحل الوظيفة العامة فإن هذه النصوص لا تنطبق على الموظف الفعلي الذي يضعه القضاء الإداري في مركز وسط بين الموظف القانوني ومنتحل الوظيفة العامة ذلك أن الشخص الذي يأخذ على عاتقه القيام بإنجاز الأعمال التي كانت ملقاة على عاتق الموظفين القانونيين بغية ضمان سير المرافق العامة باستمرار لا يتوافر في حقه الركن المعنوي لجريمة انتحال الوظيفة العامة⁽⁶⁸⁾.

ولما كانت التصرفات التي يقوم بها الموظف الفعلي تعد تصرفات صحيحة أسوة بالتصرفات الصادرة من الموظفين القانونيين فإنه يعد في حكم الموظفين العموميين من حيث تطبيق النصوص الخاصة بجرائم هؤلاء ضد الإدارة العامة⁽⁶⁹⁾. تطبيقاً لفكرة العدالة والمنطق التي تقتضي محاسبة الموظف الفعلي جنائياً على ما يرتكبه من جرائم ضد الإدارة العامة طالما تم له الاعتراف بمزايا الوظيفة العامة⁽⁷⁰⁾.

(66) أبو زيد، محمد عبد الحميد: دوام سير المرافق العامة، مرجع سابق، ص 208.

(67) الحلو، ماجد: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 86.

(68) أبو زيد، محمد: مرجع سابق، ص 620 ص 621.

(69) سرور، أحمد فتحي: قانون العقوبات، القسم الخاص، 1962، ص 22.

(70) يوسف، مجدي عز الدين: مرجع سابق، ص 166.

الفصل الثاني

أساس نظرية الموظف الفعلي وأهم تطبيقاتها

تقتضي القواعد العامة أن القرارات الصادرة من أشخاص غير مؤهلين تأهيلاً قانونياً صحيحاً، منعدمة ومجردة من أي قيمة قانونية لاعتبارات قانونية - متمثلة بانعدام الاختصاص القانوني للقرار المنعدم، إضافة إلى أن قواعد توزيع الاختصاص من النظام العام - والاعتبارات السياسية التي تقوم على مبدأ اقتصار ممارسة السلطة ومظاهرها في الدولة على الموظفين القانونيين فقط، والاعتراف بقيمة قانونية للأعمال الخارجة عن القانون يؤدي إلى الضعف والفوضى (71).

غير أن تطبيق القواعد العامة المجردة على إطلاقها يؤدي إلى القول بعدم الاعتراف للموظف الفعلي بأية صفة قانونية في ممارسة أو إدارة أعمال الوظيفة العامة وهو ما يتضمن بسببه الحكم على جميع تصرفاته بالبطلان، وتطبيق القواعد القانونية المجردة التي ترتب بطلان تصرفات الموظف الفعلي، يلحق ضرراً جسيماً بالأفراد المتعاملين مع المرفق العام، والذين يكونون قد اعتمدوا بحسن نية على المظاهر الخارجية التي تساعد على توافر صفة الموظف العمومي، لذلك لزم احترام مصالحهم المتولدة عن تعاملهم مع هذا الموظف الفعلي، سواء كان هذا الموظف حسن النية أو سيء النية، لأن الاستثناء قد شرع لمصلحة الجمهور، ومن ناحية ثانية تقتضي المصلحة العامة سير المرافق العامة بانتظام واطراد (72). ومن ثم تركز هذه النظرية إلى حجتين أساسيتين (73):

الحجة الأولى: - تقوم على أن مصلحة الغير المشروعة تقتضي أن تعتبر القرارات الإدارية الصادرة من الموظف الفعلي الذي تعامل معه الغير مشروعة حيث يتوافر للموظف الفعلي مظهر التعيين في الوظيفة العامة. ويبدو في أعين الكافة وكأنه يشغل وظيفته على نحو قانوني على خلاف الحقيقة والسبب في ذلك أنه يصعب عملياً على الأفراد التحقق من وجود ومشروعية التأهيل القانوني الذي يتمتع به الشخص الذي يجمع مظاهر الموظف الفعلي (74).

الحجة الثانية: - تقوم على أن المصلحة العامة تقتضي في الظروف الاستثنائية أن يكون سير المرافق العامة قانونياً ومشروعاً بلا توقف أو انقطاع ويعد مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام

(71) خطار، علي: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص281.

(72) الطماوي، سليمان: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص369.

(73) -تداول الفقه الإداري العديد من المبررات كأسس لنظرية الموظف الفعلي ولكن جميعها تعرضت لانتقادات ولم ترقى كي تكون أسس لتبرير النظرية نذكر منها: الغلط، والثقة المشروعة، والطبيعة الاجتماعية للحق، والمسؤولية المبنية على الخطاء. وغيرها بحيث يصعب المجال هنا لبيانها حيث تم الأخذ با رجحه الفقه. لمزيد من التفاصيل، أنظر. البطوش، عبدالله: م س، ص64ص85.

(74) خطار، علي: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص281.

وأطراد ضرورة اجتماعية لا غنى عنها وهو أساس التنظيم السياسي والإداري في الدولة الحديثة. ومن أجل هذه الاعتبارات العملية يتغاضى الفقه والقضاء الإداري عن الاعتبارات القانونية المجردة ويصحح في مقابل ذلك تصرفات الموظفين الفعليين⁽⁷⁵⁾.

المبحث الأول

تطبيقات نظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية

يعتبر القضاء الإداري التصرفات الصادرة عن بعض الأشخاص والمتصلة بالمرافق العامة تصرفات صحيحة، مع أنهم ليسوا موظفين قانونيين وإنما هم موظفون فعليون قاموا بهذه التصرفات خلال مدة ممارستهم الفعلية لأعمال هذه الوظائف، على الرغم من أن قواعد المشروعية تقتضي غير ذلك، ويؤسس الفقه والقضاء نظرية الموظفين الفعليين في الظروف العادية على فكرة الاعتماد على الظاهر ما دام الأفراد قد اعتمدوا في تعاملهم مع هؤلاء الأشخاص بحسن نية على المظاهر الخارجية التي توحى بتوافر صفة الموظف القانوني، بالإضافة إلى الحفاظ على مبدأ سير المرافق العامة بانتظام وأطراد. ولذلك سوف نتعرض إلى أهم التطبيقات العملية لنظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية⁽⁷⁶⁾.

المطلب الأول

حالة بطلان التولية

ويظهر ذلك في حالة تعيين أحد الأشخاص في إحدى الوظائف العامة أو انتخاب الأشخاص في إحدى الهيئات، ثم يبدأ هذا الموظف بممارسة اختصاصات تلك الوظيفة، ويصدر القرارات، ويبدو في أعين الناس كافة موظفاً رسمياً، ثم يتضح بطلان تعيينه أو انتخابه في هذه الوظيفة، وقد يصدر الحكم بعد سنوات طويلة⁽⁷⁷⁾. ويرجع بطلان قرار تعيين الموظف إلى عيب أو أكثر من العيوب التي تشوب القرار الإداري - عيب الاختصاص أو عيب الشكل أو عيب المحل أو عيب السبب أو عيب الغاية - في حين أن بطلان الانتخاب يعود لوجود تجاوز أو خلل في شروط الانتخاب. وتعتبر حالة بطلان التولية أهم حالات نظرية الموظف الظاهر⁽⁷⁸⁾.

(75) محفوظ، عبد المنعم: مرجع سابق، ص317. الطماوي، سليمان: مرجع سابق، ص394.

(76) مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد من ابتداء مجلس الدولة الفرنسي، أساسه تفضيل المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، ويعتبر من المبادئ الأساسية في القانون الإداري حتى لو لم ينص عليه الدستور أو القانون صراحة. انظر - الحلو، ماجد: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 1999، ص429. أبو زيد، محمد عبد الحميد: دوام سير المرافق العامة، مرجع سابق، ص8 و9.

(77) شيجا، إبراهيم: مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني، الدار الجامعية للمطبوعات والنشر، ص372.

(78) الحلو، ماجد: القانون الإداري، مرجع سابق، ص432.

وهنا يثور التساؤل عن صفة هذا الشخص وقيمة التصرفات التي صدرت بواسطته اثناء مزاوله الوظيفة في المدة السابقة على إلغاء التعيين أو الانتخاب؟. يذهب الفقه والقضاء الإداري إلى أن هذا الشخص يعتبر من الموظفين الفعليين على أساس فكرة الأوضاع الظاهرة، حيث يتوافر له فعلاً مظهر التعيين في الوظيفة العامة ويبدو في أعين الكافة وكأنه يشغل وظيفته على نحو قانوني على خلاف حقيقة الأمر، وهكذا يتوافر لهذا الشخص مظهر الموظف الأصيل ظاهرياً وإن لم يكن في حقيقة الأمر موظفاً من الناحية القانونية⁽⁷⁹⁾.

وفيما يتعلق بأعماله وتصرفاته الصادرة عنه أثناء شغله الوظيفة، مشروعة ما دام أنها غير مشوبة بأحد أوجه عدم المشروعية أسوة بالأعمال والتصرفات التي يقوم بها الموظفون الرسميون الذين تقلدوا الوظيفة العامة طبقاً لأوضاعها القانونية، وذلك حماية لمصالح الغير الذي تعامل معه واعتمد على المظاهر الخارجية التي توحى فعلاً بأنه موظف قانونياً⁽⁸⁰⁾. أما الأعمال والتصرفات الصادرة بعد صدور الحكم بإلغاء التعيين أو الانتخاب فلا تعتبر بالطبع صحيحة وإنما تصبح تصرفات باطلة حيث لا يلتمس في هذه الحالة عذر حسن النية والجهل بعدم مشروعية هذه التصرفات⁽⁸¹⁾.

وتطبيقاً لما تقدم قضت محكمة العدل العليا في حكم لها ”بأن اللجنة المشكلة للتحقيق في الشكوى المقدمة ضد أحد موظفي البلدية بموجب المادة 17 من نظام موظفي البلديات رقم (1) لسنة 1955 هي لجنة غير قائمة قانوناً وأن قرارها بالنسبة لذلك يعتبر منعماً.

وحقيقياً بالإلغاء هو قول غير وارد لذلك أن الحكم الصادر من محكمة العدل العليا القاضي بأن هذه اللجنة كان غير قانوني قد صدر بعد صدور قرار اللجنة المطعون به ومن المبادئ التي استقر عليها الفقه الإداري أن الإجراءات التي قام بها الموظف الفعلي تعتبر صحيحة ولو ثبت بعد ذلك أن قرار تعيينه كان باطلاً⁽⁸²⁾.

(79) شيجا، إبراهيم: مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني، مرجع سابق، ص373. أبو زيد، محمد عبد الحميد: دوام سير المرافق العامة، مرجع سابق، ص196.

(80) أبو زيد، محمد عبد الحميد: دوام سير المرافق العامة، مرجع سابق، ص197.

(81) شحاتة، توفيق: مبادئ القانون الإداري، دار النشر للجامعات المصرية، 1955، ص168.

(82) مبدأ عدل عليا: رقم 106/1972، ص168. موقع التشريعات الأردنية. www.lob.gov.jo

المطلب الثاني

شغل الوظيفة رغم انتهاء العلاقة الوظيفية

يحكم الوظيفة العامة تاريخ محدد لبدائها ونهايتها، فالعلاقة بين الموظف والإدارة علاقة مؤقتة تنتهي بتوافر أسباب محددة (انتهاء الوظيفة) يتوجب على الموظف أن يكف يده فوراً عن العمل ويقطع علاقته بالوظيفة عند تحققها، وقد يستمر الموظف في تسيير شئون وظيفته بطلب من الإدارة أو لجهل بمعرفة التاريخ المحدد لانتهاء وظيفته⁽⁸³⁾. فما حكم تصرفات الموظف في هذه المدة؟

أجاز القانون الصادر في فرنسا في 15/ابريل/سنة 1884 في المادة 81 منه بقاء العمدة أو نائبه بصفة مؤقتة في ممارسة اختصاصاته حتى يتم تعيين شخص محله.

وفي مصر يعد المحافظون مستقلين بحكم القانون بانتهاء رئاسة الجمهورية ويستمررون في مباشرة وظائفهم إلى أن يعين رئيس الجمهورية المحافظين الجدد⁽⁸⁴⁾.

في حين أن الفقه في فرنسا ومصر يرى أن الحكمة من الاستثناءات التشريعية ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد وعدم تعطيلها فإن تلك الحكمة تقتضي استمرار الموظف في وظيفته رغم انتهاء خدمته بصفة مؤقتة. وتصرفاته يتعين الاعتراف بشرعيتها حماية للغير الذي يتعامل معه فمثل ذلك الموظف يمارس الوظيفة في نفس الظروف التي يمارسها الموظف الشرعي مما يجعل جهل الغير بحقيقة مركزه مبنياً على أسباب معقولة⁽⁸⁵⁾.

أمّا موقف القضاء الإداري الفرنسي والمصري والأردني. فقد أيد مجلس الدولة الفرنسي موقف الفقه حيث قضى في 22/ اكتوبر سنة 1971 بشرعية الإدارة للموظف الذي انتهت خدمته بصفة مؤقتة لضمان سير المرافق العامة طالما لم يتم تعيين من يحل محله حتى ولو لم يكن هناك أي نصوص تشريعية أو لائحية تجيز ذلك⁽⁸⁶⁾.

في حين جاء في أحد أحكام مجلس الدولة المصري أنه: ”وإن كان مجلس بلدي الجيزة قد فقد وجوده واختصاصاته بصدور القانون رقم 145 لسنة 1949، إلا أن الأمر يقتضي بحكم الضرورة سير المرافق العامة والمصالح الإقليمية دون تعطيل. وأن يباشر مجلس بلدي الجيزة أعماله باعتباره نائباً عن مجلس بلدي مدينة القاهرة..... وفي هذه الفترة تكون القرارات الصادرة من مجلس

(83) الحلو، ماجد: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 433.

(84) قانون الإدارة المحلية رقم 124 لسنة 1960 في المادة الخامسة المعدل بالقانون رقم 151 لسنة 1961 يوسف، مجدي عز الدين: مرجع سابق، ص 192.

(85) يوسف، مجدي عز الدين: مرجع سابق، ص 192.

(86) يوسف، مجدي عز الدين: مرجع سابق، ص 195.

بلدي مدينة الجيزة قرارات صحيحة“⁽⁸⁷⁾.

وجاء في حكم لمحكمة القضاء الإداري أنه ”إذا صدر قرار مدّ الخدمة بعد بلوغ السن القانوني فإنه يكون قد صدر بعد انتهاء الرابطة الوظيفية بقوة القانون...“ أي صدر في وقت انتهت فيه خدمته الأصلية طبقاً لنص المادة 107 من قانون التوظيف. وعليه فإنّ علاقة المدعي بالحكومة في المدة الجديدة تكون قائمة على خدمة من نوع خاص أو كما يسميها البعض خدمة واقعية وليست قانونية، وهو عندئذ يتقاضى عنها راتبه المقرر لها ويلتزم فيها بمستلزمات الوظيفة واجباتها⁽⁸⁸⁾.

وفيما يتعلق بموقف محكمة العدل العليا الأردنية فقد جاء في حكم لها أنه ”إذا كانت مدة المجلس القروي عند إصداره قرار الاستملاك قد انتهت إلاّ أنه كان يقوم بمسؤولياته بحيث لا يستطيع التخلي عنها ما دام أنه لم يصدر قرار بتعيين مجلس قروي آخر، لذا فإنّ ما ينطبق على قرار الاستملاك أنه صادر عن موظف فعلي فهو مشروع بمقتضى مبادئ الفقه الإداري“⁽⁸⁹⁾.

المطلب الثالث

الاختصاص الظاهر للموظف القانوني وحالة عدم التولية

قد يكون أن من يمارس التصرف موظفاً قانونياً تمت توليته وإجراءات تعيينه بطريقة صحيحة، ولكنة يمارس التصرف نتيجة لتفويض غير مشروع أو يخرج عن دائرة اختصاصه⁽⁹⁰⁾. وقد يمارس التصرف موظف غير قانوني يشغل وظيفته دون سبق تعيين أو انتخاب ويتحقق ذلك في الحالات الآتية: أن يكون بتفويض غير مشروع أو في حالة بطلان قرار النقل أو في حالة بطلان التولية أصلاً، ولبيان ذلك يتوجب التوضيح في الفروع الآتية:-



(87) حكم محكمة القضاء الإداري المصري في 15 مايو / 1956، مجموعة السنة العاشرة، القضية رقم 1370.
(88) حكم محكمة القضاء الإداري المصري في 10/ابريل/1958، مجموعة السنة العاشرة القضية رقم 1221، ص 92.
(89) عدل عليا: رقم 72/102، ص 392.
(90) الحلو، ماجد: القانون الإداري، مرجع سابق، 434.

الفرع الأول

التفويض غير المشروع

تقتضي الضرورات أن يعهد من له ولاية الاختصاص ببعض اختصاصاته إلى شخص آخر أدنى من مرتبة في التسلسل الإداري⁽⁹¹⁾. لتخفيف العبء عن كاهل الجهاز الإداري في الدولة بتفويض الاختصاص خلافاً للأصل العام وفقاً لضوابط معينة . فقد شرعت قواعد الاختصاص لتضع قواعد ملزمة للسلطة الإدارية بغية تحقيق الصالح العام ويترتب على مخالفة هذه القواعد أو تجاوزها أن يشوب القرار الإداري عيب يؤدي به إلى إلغائه، ويجب على الموظف احترام هذه القواعد وحدودها الزمانية والمكانية والموضوعية والشخصية. وقد خرج المشرع استثناءً على الممارسة الشخصية لقواعد الاختصاص تحقيقاً للمصلحة العامة حيث أجاز أن يفوض صاحب الاختصاص الأصيل بعض اختصاصاته إلى مرءوسه ثم يبدأ هذا الأخير بممارسة الاختصاص موضوع التفويض⁽⁹²⁾.

ولكن قد يحكم فيما بعد بعدم مشروعية هذا التفويض وقد يترتب على بطلان التفويض نتائج ضارة بالغير حسن النية الذي يتعذر عليه العلم بعدم مشروعية التفويض، ففي فرنسا شهر مستشار بلدية عدداً من عقود الزواج بناء على تفويض باطل من ناحيتين:-

الأولى:- أن نصوص القانون لا تسمح للعمدة بتفويض جزء من اختصاصه إلا لأحد مساعديه. الثانية:- أنه لا يجوز التفويض لغير مساعدي العمدة إلا في حالة غيابهما أو حدوث مانع لديهما وأن يكون هذا التفويض إلى أحد المستشارين البلديين بحسب ترتيب قائمة الانتخاب. ولما كان المستشار ليس مساعداً للعمدة كما أن قائمة الانتخاب لم تكن مرشحة لتلقي تفويض من العمدة لذلك تعرضت العقود التي أبرمها للطعن بعدم المشروعية⁽⁹³⁾. وبتاريخ 23/ فبراير 1883

(91) أن يكون التفويض بنص القانون، وأن يكون معيناً ومحدداً وصريحاً، ولا يجوز إلا في بعض الاختصاصات، لا يجوز للمفوض أن يفوض غيره. الزعبي، خالد سماره: القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، دار الثقافة، عمان، 1999، ص71، ص72.

(92) يوسف، مجدي عز الدين: مرجع سابق، ص8.

(93) يوسف، مجدي عز الدين: مرجع سابق 111. أبو زيد، محمد عبد الحميد: دوام سير المرافق العامة، مرجع سابق 199. (94) استناداً إلى أن المستشار البلدي لم يكن مفوضاً تفويضاً مشروعاً من جانب العمدة وفاتهم ميعاد الطعن بالنقض وحاز الحكم حجية الشيء المقضي به و تدخل وزير العدل وقدم طعناً بالنقض باسم القانون لتقاضي النتائج الخطرة التي تترتب على بطلان هذه العقود فيما يتعلق بشؤون الأسرة ونسب الأولاد وقضت محكمة النقض في 17/ أغسطس/ 1883 بنقض الحكم واعترفت بصحة هذه العقود استناداً إلى أن العمدة يتمتع بسلطة التفويض الاختياري فيمن يعهد إليه بهذه الوظائف لدى حدوث مانع لديه وذلك وفقاً للقوانين القديمة فضلاً عن أن القوانين اللاحقة لا تتضمن نصاً يقضي بالبطلان في حالة التفويض المخالف لها. الحلو، ماجد: القانون الإداري، مرجع سابق، ص435.

حكمت محكمة السين المدنية ببطلان هذه العقود⁽⁹⁴⁾.

ويؤيد الفقه الفرنسي والمصري أعمال نظرية الظاهر في حالة التفويض الباطل بحجة أن التفويض الباطل لا يختلف بحال عن التعيين غير المشروع، حيث ترجع عدم الشرعية إلى عيب غير ظاهر خفي لا يسهل على الجمهور معرفته، ومن ثم يتعين إضفاء الشرعية على التصرفات التي قام بها المفوض إليه حماية للغير حسن النية⁽⁹⁵⁾.

أما مجلس الدولة الفرنسي فإنه لم يتم بتطبيق نظرية الظاهر في حالات التفويض الباطل حيث جرت أحكامه على إلغاء القرارات الصادرة بناء على تفويض باطل بعدم الاختصاص، وكذلك سلك مجلس الدولة المصري مسلك الفرنسي ولم يشر إلى تطبيق نظرية الظاهر في حالة التفويض الباطل، وجرت أحكامه على أن القرار الصادر بناءً على تفويض غير مشروع هو قرار باطل ومشوب بعدم الاختصاص⁽⁹⁶⁾.

وفي مصر حكمت محكمة القضاء الإداري⁹⁷ أن المرسوم بقانون رقم 35 لسنة 1931 أعطى اختصاصات معينة لمدير عام مصلحة سكة الحديد بالنسبة لطائفة من موظفيها بالمخالفة للقانون الذي لا يجيز التفويض في هذه الاختصاصات من عينه القانون بالذات ومن ثم يكون القرار المطعون فيه الصادر من سكرتير عام مصلحة سكة الحديد بفصل المدعي ينطوي على نوع من اغتصاب السلطة⁽⁹⁷⁾.

كذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بإلغاء القرار الصادر من المحافظ بإغلاق مدرسة خاصة لعدم الاختصاص وردت الجهة الإدارية أنه لم يصدر أي تفويض للمحافظين في اختصاص وزير التربية والتعليم المنصوص عليه في المادة 28 من القانون رقم 160 لسنة 1958 بشأن غلق المدارس الخاصة إدارياً⁽⁹⁸⁾.

وعارض جانب من الفقه المصري اتجاه مجلس الدولة في عدم تطبيق الظاهر في حالات التفويض الباطل لوجود شهادة صحة الاختصاص لأن المفوض إليه يكون عادة من كبار الموظفين التاليين للمفوض في الدرجة⁽⁹⁹⁾. كما أن تعقد الحياة وتشابك المصالح وتدخّل الإدارة في مختلف الأنشطة من شأنه أن يجعل حماية الغير المتعامل مع الإدارة على درجة كبيرة من الأهمية، وتقتضي هذه

(95) أبو زيد، محمد: مرجع سابق 611. يوسف، مجدي عز الدين: مرجع سابق 15.

(96) يوسف، مجدي عز الدين: مرجع سابق 15-18.

(97) حكم القضاء الإداري في 5 يناير 1954 مجموعة السنة الثامنة، ص 373.

(98) حكم المحكمة الإدارية العليا في 25 يناير 1967، مجموعة الخمس عشر عاماً من 1965-1980، ج 1، ص 3855.

(99) الحلو، ماجد: القضاء الإداري (1982)، ص 317.

الحماية أن الغير عندما يثق في ظاهر خارجي معين وأن الذي يتعامل معه هو موظف شرعي ومختص لا يهدر هذه الثقة. ولو ثبت بعد ذلك عدم مطابقة الظاهر للحقيقة لا سيما وأن هناك تقصيراً وإهمالاً من جانب إدارة لتركها بعض الموظفين يقومون بمزاولة اختصاصات دون توافر السند الصحيح لذلك ومن ثم يتعين إضفاء الشرعية على التصرفات والأعمال التي قام بها المفوض إليه حماية للغير حسن النية الذي انخدع بالمظهر الخارجي وجهله بحقيقة مركزه مبنياً على أسباب جديّة معقولة⁽¹⁰⁰⁾.

الفرع الثاني

بطلان قرار النقل وحاله عدم التولية

يعني نقل الموظف أن تستبدل الوظيفة المسندة إليه بوظيفة من نفس النوع والدرجة في إدارة أخرى، والهدف من النقل غالباً هو تحقيق مصلحة العمل بحسن توزيع العاملين على الإدارات المختلفة وسلطة النقل هي نفسها سلطة التعيين في الجهتين الجهة المنقول منها الموظف والجهة المنقول إليها.



وسلطة الإدارة بالنقل ليست مطلقة بل قيدها المشرع بقيد روعي فيه مصلحة العامل بأن لا يكون من شأن النقل تفويت الدور على العامل في الترقية بالجهة المنقول إليها، كما أن القضاء يتطلب ألا يكون قرار النقل مشوباً بإساءة استعمال السلطة، فإذا خالفت هذا القيود تعين إلغاء قرار النقل. وعندئذ يثور التساؤل عن مصير التصرفات التي صدرت منه استناداً إلى قرار النقل⁽¹⁰¹⁾.

إن إلغاء قرار النقل يترتب عليه إلغاء كافة التصرفات التي صدرت منه استناداً إلى قرار النقل، لصدورها من موظف لا تتوافر له الولاية الوظيفية اللازمة للقيام بها، وتصبح مشوبة بعيب عدم الاختصاص. واستثناءً من القواعد العامة يمكن اعتبار التصرفات الصادرة منه صحيحة نظراً للاعتبارات المتعلقة بحماية الغير حسن النية إذا كان من المتعذر على الغير العلم بعدم شرعية شغل الموظف للوظيفة⁽¹⁰²⁾.

ومن أحكام مجلس الدولة المصري القضاء بعدم شرعية النقل الصادر في 28 ديسمبر 1965، لأن من شأنه تفويت الفرصة على الطاعن في الترقية⁽¹⁰³⁾. وعدم شرعية قرار الترقية الذي

(100) يوسف، مجدي عز الدين: مرجع سابق، ص 22.

(101) الحلو، ماجد: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 269.

(102) يوسف، مجدي عز الدين: مرجع سابق، ص 34 ص 35.

(103) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في القضية رقم 1154 مجموعة الخمسة عشر عاماً، ج 4، ص 3859.

تصدره الجهة المنقول منها خلال فترة النقل رغم عدم تنفيذ قرار النقل واستمرار الموظف في العمل في جهة المنقول منها⁽¹⁰⁴⁾.

وحكمت محكمة العدل العليا الأردنية أنه: "لا يرد القول أن مباشرة الموظف الذي تقرر نقله من عمله إذعانا مسقطاً لحقه في الطعن بقرار النقل، إذ إن عدم امتثاله لقرار النقل يجعله في وضع يفقده وظيفته وفقاً لحكم المادة (1/152) من نظام الخدمة المدنية إضافة إلى أن المستدعي قد احتفظ عند تنفيذه القرار الطعين بحقه بالطعن وأجازت المادة (63/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم 998/1 مبدأ نقل الموظف أو انتدابه من وظيفة إلى أخرى في الدائرة نفسها. وقد اشترطت الفقرة (ب) من ذات المادة أن تراعى مصلحة الدولة وضمان حسن سير العمل في دوائرها كما اشترطت الفقرة (ج) من ذات المادة أن يتم تبليغ الموظف المنقول أو المنتدب قرار النقل أو الانتداب قبل التاريخ المحدد لتنفيذه بمهلة مناسبة، وفي جميع الأحوال لا يجوز نقل الموظف أو انتدابه إلى وظيفة تقل درجتها عن درجة وظيفته الأصلية، وعليه فإن صدور قرار نقل الموظف واعتبار قرار النقل نافذاً من ذات التاريخ دون إعطاء الموظف مهلة مناسبة لتدبر أموره يكون قد أغفل الحكمة والمصلحة التي ابتغاها المشرع من النص على هذه المهلة ويكون القرار الطعين قد صدر خلافاً لحكم المادة (63/ج) من نظام الخدمة المدنية ومستوجب الإلغاء⁽¹⁰⁵⁾.

ويلاحظ على أحكام مجلس الدولة المصري ومحكمة العدل العليا الصادرة بإلغاء قرار النقل الباطل أنها لم تشر إلى عدم شرعية التصرفات التي قام بها تنفيذاً لقرار النقل ولذلك يرى جانب من الفقه المصري أن ذلك يعني إقراراً ضمناً لصحة تلك التصرفات التي قام بها الموظف قبل إلغاء قرار النقل وأنه لا يمكن القول بأن مجلس الدولة المصري لم يشر إلى بطلان تلك التصرفات باعتبار أن ذلك نتيجة منطقية تترتب على صدور حكم إلغاء قرار النقل وذلك لتعلق الأمر بمصالح على درجة كبيرة من الأهمية تستوجب أن يشير إليها مجلس الدولة صراحة إذا أراد اعتبار هذه التصرفات غير مشروعة⁽¹⁰⁶⁾.

أما في حالة عدم التولية فقد يحدث في بعض الحالات أن يشغل أحد الأفراد وظيفة معينة دون سبق التعيين أو الانتخاب، ويمارس اختصاصاته في مقر الوظيفة ويعتاد الآخرون على مشاهدته في هذه الوظيفة مما يكون لديهم قناعة يقينية بصحة ممارسته للعمل الذي يقوم به وقانونيته،

(104) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر سنة 1974 مجموعة الخمسة عشر عاماً، ج4، ص3753.

(105) عدل عليا: رقم 98/494، نقابة المحامين، عدد6، (1999)، ص1701.

(106) يوسف، مجدي عز الدين: مرجع سابق، ص37 ص38.

فيستلزم القضاء وجود مظاهر جادة لشغل الوظيفة بطريقة هادئة ومستمرة⁽¹⁰⁷⁾. ويميل الباحث إلى ضرورة اعتبار تصرفات الموظف مشروعة استناداً إلى قاعدة المطلق يجري على إطلاقه، ولو أراد القضاء إبطال هذه التصرفات لنص عليها صراحة.

المبحث الثاني

تطبيقات نظرية الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية

ظهرت فكرة الظروف الاستثنائية في القضاء الإداري الفرنسي تحت اسم سلطات الحرب بعد الحرب العالمية الأولى، وعندما وقعت الحرب العالمية الثانية استخدم مجلس الدولة الفرنسي التعبير ذاته وثبت له أن الظروف الاستثنائية لا تقتصر على حالة الحرب، وإنما تشمل جميع الأزمات السياسية والاقتصادية وغيرها⁽¹⁰⁸⁾.

وفي حال حدوث هذه الظروف الاستثنائية، قد يحدث اختفاء السلطات الشرعية مما يؤدي إلى توقف المرافق العامة الأساسية، ومن الممكن أن يتولى شخص في هذه الظروف ممارسة اختصاصات وظيفة معينة حرصاً على سير المرافق العامة نيابة عن السلطات الشرعية المختفية⁽¹⁰⁹⁾. والأساس الذي تستند إليه نظرية الموظف الفعلي هو: فكرة الضرورة وليس فكرة الأوضاع الظاهرة، فعندما يتعامل الغير مع شخص في حالة الظروف الاستثنائية وهو يعلم تماماً أنه ليس بموظف عام فتعتبر التصرفات التي باشرها مشروعة بالاعتماد على الظروف الاستثنائية التي حدثت فيها هذه التصرفات، ومشروعية هذه التصرفات تستند إلى ضرورة سير المرافق العامة⁽¹¹⁰⁾.

ففي بداية الحرب العالمية الثانية سنة 1940 طبق مجلس الدولة الفرنسي نظرية الموظف الفعلي عندما حدثت الفوضى التي سادت فرنسا في ذلك الوقت حيث قضى بصفة الإجراءات التي اتخذتها لجنة من الأفراد للعمل مكان المجلس البلدي لمدينة "ماريون". إثر هروب أعضائه بعد دخول القوات الألمانية، وقامت هذه اللجنة بعملية الاستيلاء على البضائع والأغذية وتوريدها إلى السكان، وتم الطعن أمام مجلس الدولة الفرنسي في شرعية تصرفات ذلك المجلس الفعلي، تأسيساً على عدم استناده على أساس قانوني في مزاوله الاختصاصات التي قام بها، وقضى مجلس الدولة بشرعية تصرفات المجلس نظراً إلى الظروف الاستثنائية التي حلت بالمدينة على إثر غزو الحلفاء والألمان الحدود الفرنسية⁽¹¹¹⁾.

(107) الحلو، ماجد: القانون الإداري، مرجع سابق، ص430.

(108) أبو زيد، محمد عبد الحميد: دوام سير المرافق العامة، مرجع سابق، ص54.

(109) شيحا، إبراهيم: مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني، مرجع سابق، ص373.

(110) الطهراوي، هاني: القانون الإداري، الكتاب الأول، مكتبة دار الثقافة، 1998، ص308.

111 () أبو زيد، محمد عبد الحميد: دوام سير المرافق العامة، مرجع سابق، ص204.

وأخذ مجلس الدولة الفرنسي أيضاً بفكرة التفويض الضمني في الظروف الاستثنائية، وتعني قيام السلطات العامة دون سند من قانون أو قرار جمهوري بإسناد المهام الوظيفية إلى بعض الموظفين، وبذلك يكون هؤلاء الموظفون قد تولوا الوظائف بطريقة غير مشروعة، إلا أنها استثناءً تعد سليمة استناداً إلى نظرية الموظفين الفعليين لأن السلطات العامة تكون في مثل هذه الظروف مشغولة بتنظيم الحياة الإدارية وكفالة سير المرافق العامة. وقضى بتاريخ 26 يونيو/ 1946 بمشروعية التفويض الصادر من إحدى السلطات الإدارية لغيرها، في اتخاذ إجراءات الاستيلاء المؤقت على بعض السيارات رغم عدم وجود نص تشريعي يسمح به⁽¹¹²⁾.

وفي مصر يضرب الدكتور مصطفى أبو زيد مثلاً فعلياً في أثناء حرب 1956م بقيام طبيب المحجر البيطري في القنطرة بمزاولة الاختصاصات المخولة للسلطات العامة جميعاً وعلى الأخص سلطة الضبط والتموين والصحة وزاول سلطة الضبط عندما كون من بعض الأعراب حرساً يحمي المهاجرين ومخازن التموين وزاول سلطة التموين إذ جعل من نفسه مسئولاً عن مخازن الدقيق والسكر وأشرف علاوة على ذلك على الشؤون الصحية في المنطقة⁽¹¹³⁾.



(112) أبو زيد، محمد: مرجع سابق، ص 617.

(113) عبد الباسط، محمد: القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، 1999، ص 356.

الخاتمة

من الثابت تشريعاً وفقهاً وقضاً أن العناصر الأساسية لمفهوم الموظف العام، تدور في إطار واحد، ومن أبرز هذه العناصر: ديمومة الوظيفة التي يشغلها الشخص، إضافة إلى أن يكون العمل مخصصاً لخدمة مرفق عام، تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، وأن يعين الشخص في الوظيفة عن طريق السلطة التي تملك تعيينه قانوناً، وعليه فإن الموظف الفعلي ومغتصب السلطة ليسوا موظفين عموميين؛ لأنهم يمارسون مهام وظائفهم دون تأهيل قانوني أو عقب تأهيل غير مشروع.

وتتضي القواعد العامة في القانون الإداري أن الموظف المختص: هو ذلك الشخص الذي يشغل وظيفته طبقاً لقرار صحيح صدر بتعيينه، وإلا اعتبر القرار غصباً للسلطة ولا يرتب أثراً، ويستثنى من القواعد العامة أن القرار الصادر من الموظف الفعلي فيرتب آثاراً معينة استناداً إلى احترام الغير حسن النية الذي بنى تعامله مع الموظف الفعلي على الظاهر، إضافة إلى مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد بإجماع الفقه والقضاء.

ويتميز الموظف الفعلي عن غيره بأن الموظف القانوني الذي يشغل وظيفته ويمارس صلاحياتها عقب تأهيل قانوني مشروع، سواءً كان بالتعيين أو الانتخاب إضافة إلى كون هذا التأهيل قائماً في حين أن الموظف الفعلي هو الشخص الذي يؤدي وظيفته وكان قرار تعيينه معيباً، أو لم يصدر به قرار تعيين أصلاً، أما مغتصب السلطة فهو ذلك الشخص الذي يشغل الوظيفة ويمارس مهامها دون تأهيل قانوني.

ومن حيث تصرفات كل منهم: فإن تصرفات الموظف القانوني صحيحة ومنتجة لآثارها، ما لم تكن مشوبة بعيب من عيوب المشروعية، في حين أن تصرفات مغتصب السلطة أغلبها باطلة ومنعدمة؛ لأنها تستند على العدم، وفيما يتعلق بتصرفات الموظف الفعلي فقد أجازها الفقه والقضاء بالإجماع، حماية للغير حسن النية والحفاظ على مبدأ ديمومة واستمرارية المرافق العامة بانتظام واطراد.

وعلى الرغم من أن ممارسة مهام الوظيفة الفعلية يعتبر مهام الوظيفة خروجاً على قواعد الاختصاص التي تعد من النظام العام ويترتب على ذلك انعدام القرارات الإدارية الصادرة من جهة غير مختصة، إلا أن تطبيق القواعد المجردة السابقة يلحق ضرراً جسيماً بجمهور المتعاملين مع الموظف الفعلي الذين اعتمدوا بحسن نية على الظاهر في تعاملهم إضافة إلى حماية المصلحة العامة التي تقتضي بضرورة دوام سير المرافق العامة، ولذلك أحسن الفقه والقضاء صنفاً عندما

تجاوزوا الاعتبارات القانونية المجردة وصححوا تصرفات الموظف الفعلي حماية للاعتبارات العملية السابقة.

ولنظرية الموظف الفعلي تطبيقات عملية في الظروف العادية وفي الظروف الاستثنائية على مستوى دول المقارنة بدرجات متفاوتة، وتشارك جميع دول المقارنة بالاعتراف بها في جميع الظروف بإجماع الفقه والقضاء الإداريين، ومن أهم هذه التطبيقات في الظروف العادية ما يأتي:-

حالة بطلان قرار تعيين الموظف أو بطلان نتيجة الانتخابات التي تولى الوظيفة على أساسها، على الرغم من أنه مارس مهام تلك الوظيفة، فاعترف له بصحة تلك التصرفات في الدول المقارنة على مستوى الفقه والقضاء.

الاستمرار في شغل الوظيفة على الرغم من انتهاء العلاقة الوظيفية سواء كان بطلب من الإدارة أو لجهل في تاريخ انتهائها، فاعترف له بصحة تلك التصرفات في الدول المقارنة على مستوى الفقه والقضاء.

حالة التفويض غير المشروع، أي حكم تصرفات الموظف المفوض له الصلاحيات بموجب تفويض غير مشروع، حيث أنكر مجلس الدولة الفرنسي وكذلك مجلس الدولة المصري صحة تلك التصرفات واعتبرت باطلة يتوجب إلغاء تلك القرارات، وإن كان جانب من الفقه الفرنسي والمصري يطالب بالاعتراف بصحة تلك القرارات على اعتبارها صادرة من موظف فعلي، إلا أن الباحث يميل إلى غير ذلك مستنداً إلى عدم جواز التوسع في الاستثناء إضافة إلى أن التفويض يتم بين موظفين وفقاً لضوابط تشريعية وقانونية ويجب احترام تلك الضوابط.

القرارات الصادرة من موظف منقول أبطل قرار نقلة نتيجة لسبب قانوني حيث اعترف القضاء الإداري في الدول المقارنة ببطلان قرار النقل إذا كان يفوت على المنقول فرصة في الترقية أو الامتيازات أو غيرها، ولم يتطرق القضاء في مثل هذه الحالة إلى شرعية القرارات التي أصدرها في وظيفته التي نقل إليها قبل إبطال قرار النقل، حيث يميل الباحث إلى اعتبارها صادرة من موظف فعلي ولو كان هناك نية لعدم الاعتراف بها لصرح بذلك وعليه يمكن اعتبارها صحيحة استناداً إلى عدم إبطالها صراحة.

أما تطبيقات النظرية في الظروف الاستثنائية كالحرب والكوارث وغيرها وإن كانت بعض الدول المقارنة تعرضت لمثل تلك التطبيقات إلا أنه يمكن القول بأن الضرورة العملية والواقعية تتطلب الاعتراف لفئة ممن يعملون بحسن نية ومن أجل المصلحة العليا في المحافظة على استمرار المرافق العامة لخدمة الآخرين بصحة تصرفاتهم والاعتراف لهم ببعض الامتيازات الوظيفية استناداً



إلى حالة الضرورة.

ويترتب على صحة تصرفات الموظف الفعلي في مواجهة الغير وجود علاقة بينه وبين الإدارة، تلتزم بموجبها تعويض الموظف عما أنفقه في أثناء قيامه بتلك الوظيفة وصرف مكافآت له جرّاء ما قام به من عمل، على أساس نظرية إثراء الإدارة بلا سبب على حساب الموظف الفعلي.

ومسئولية الموظف الفعلي المدنية في مواجهة الغير فإنها تخضع لإحكام وقواعد القانون المدني على أساس تعويض الضرر.

أمّا ما يتعلق بمسئولية الموظف الفعلي وعلى الرغم من عدم تنظيمها تشريعياً فإنه يجب محاسبته شأنه شأن الموظف العام، استناداً إلى قواعد العدالة والمنطق ما دام تم الاعتراف مسبقاً بقيمة تصرفاته.

وعليه فإن نظرية الموظف الفعلي أضحت إحدى النظريات المهمة في القانون الإداري، ومناطق تطبيقها القضاء الإداري، وتعد ركيزة أساسية من ركائز الشرعية الإدارية، ويتمتع الموظف الفعلي بذات الحماية الجزائية التي يتمتع بها الموظف العام ويترتب عليه ذات الآثار استناداً إلى ما سبق بيانه، وعليه فإن الباحث يرى ضرورة:-

توحيد تعريف الموظف العام في التشريعات الأردنية.

النص تشريعياً على نظرية الموظف الفعلي في مجال الوظيفة العمومية في التشريع الأردني.

تضمن قانون العقوبات الأردني نصوصاً تضي الحماية الجزائية للموظف الفعلي.

قال تعالى

”وتحيتهم فيها سلام وآخر دعواهم أن الحمد لله رب العالمين“

الآية (10) من سورة يونس

المراجع

المراجع العامة:

1. أبو زيد، محمد، المرجع في القانون الإداري، دار النهضة العربية (1999).
- دوام سير المرافق العامة، القاهرة: دار النهضة العربية (1975).
2. البطوش، عبد الله: نظرية الموظف الفعلي فقهاً وقضاً، رسالة ماجستير (غير منشوره)، جامعه مؤته، الكرك، 2006.
3. الجرف، طعيم، القانون الإداري، دار النهضة العربية (1985).
4. الجمل، محمد حامد، الموظف العام فقهاً وقضاً، ج1، ط2، النهضة العربية (1969).
5. الحلو، ماجد، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية (1999).
6. الزعبي، خالد: القانون الإداري، عمان: دار الثقافة (1998).
- القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، عمان: دار الثقافة (1999).
7. السنهوري، عبد العزيز: الوسيط في شرع القانون المدني، الجزء السابع، المجلد الأول.
8. الطماوي، سليمان: الوجيز في القانون الإداري، مطبعة عين شمس (1982).
9. الطهراوي، هاني: القانون الإداري، الكتاب الأول، مكتبة دار الثقافة (1998).
10. العكلي، عزيز: الأوراق التجارية في القانون الأردني، ط1 (1993).
- حافظ، محمود محمد: القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، (1966).
12. حشيش، عبد الحميد: دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، القاهرة: دار نافع للطباعة (1977).
13. خطار، علي: دراسات في الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الأردنية (1999/1998).
- مبادئ القانون الإداري الأردني، مطبعة الجامعة الأردنية (1996).
14. راضي، مازن ليلو: الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية (2002).
15. سرور، أحمد فتحي: قانون العقوبات، القسم الخاص (1962).



16. شحاتة، توفيق: مبادئ القانون الإداري، دار النشر للجامعات المصرية (1955).
17. شيحا، ابراهيم: مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني، الدار الجامعية للمطبوعات والنشر.
18. عبد الباسط، محمد: القانون الإداري، ط1، دار الفكر الجامعي (1999).
19. كنعان، نواف: القانون الإداري، الكتاب الأول والكتاب الثاني، دار الثقافة، عمان، 2010.
20. محفوظ، عبد المنعم: الوسيط في القانون الإداري، دراسات تأصيلية مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، الكتاب الثاني في النشاط الإداري، ط1.
- 21- يكن، زهدي: القانون الإداري، بيروت: المكتبة المصرية.
22. يوسف، مجدي عز الدين: الأساس القانوني لنظرية الموظف الفعلي، القاهرة (1988).

القوانين والأنظمة

- الدستور الأردني لسنة 1952.
- قانون الإدارة المحلية المصري رقم (124) لسنة 1960.
- قانون التجارة الأردني رقم (12) لسنة 1966.
- قانون الجرائم الاقتصادية الأردني رقم (11) لسنة 1993س.
- قانون العقوبات الأردني المؤقت رقم (86) لسنة 2001.
- نظام الخدمة المدنية الأردنية رقم (30) لسنة 2007.
- نظام الخدمة المدنية الأردنية رقم (55) لسنة 2002.
- نظام الخدمة المدنية الأردنية رقم (1) لسنة 1998.

المجلات والجرائد الرسمية

1. مجلة نقابة المحامين الأردنيين.

2. الجريدة الرسمية، للملكة الأردنية الهاشمية.

أحكام المحاكم والمواقع الالكترونية

1. أحكام محكمة القضاء الإداري المصري، مجموعة السنة العاشرة.

2. أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية، ج1، 1965-1980.

3. موقع التشريعات الأردنية. www.lob.gov.jo

