المسؤولية التأديبية المترتبة على مخالفة الموظف للتعليمات الإدارية

إعداد: ورد ناصر إشراف: د.طارق محمد علي النحاس

الملخص

يتناول هذا البحث الجزاء المترتب على مخالفة التعليمات الإدارية في إطار القانون الإداري، في ظل ما تثيره هذه المسألة من إشكالية تتعلق بمدى اعتبار مخالفة الموظف لهذه التعليمات أساساً لقيام مسؤوليته التأديبية، وتبرز أهمية الموضوع في الدور الذي تؤديه التعليمات الإدارية في تنظيم العمل داخل المرافق العامة ، وتتناول أيضاً الدراسة الاساس القانوني لالتزام الموظف بها، والمسؤولية التي تنشأ عن مخالفتها، والجزاءات المترتبة عليها، وتخلص الدراسة إلى أن مخالفة الموظف للتعليمات الإدارية المشروعة يبرر مساءلة الموظف وتوقيع الجزاء التأديبي المناسب عليه، مع ضرورة التزام الإدارة بالضوابط القانونية التي تكفل حماية حقوق الموظف، وتحقيق التوازن بين الانضباط الوظيفي وضمانات المشروعية.

كلمات مفتاحية:

التعليمات الإدارية – الجزاء التأديبي – واجب الطاعة – الموظف العام – المسؤولية التأديبية.

Disciplinary Responsibility Arising from an Employee's violation of Administrative Instructions

Summary

This research addresses the sanction resulting from the violation of administrative instructions within the framework of administrative law, in light of the issue it raises regarding the extent to which an employee's violation of these instructions can be considered a basis for establishing disciplinary responsibility. The importance of this topic lies in the role that administrative instructions play in regulating work within public facilities. The study also examines the legal basis for the employee's obligation to comply with these instructions, the responsibility arising from their violation, and the sanctions resulting from it. The study concludes that an employee's violation of lawful administrative instructions justifies disciplinary accountability and the imposition of an appropriate disciplinary sanction, while ensuring that the administrative adheres to legal safeguards that protect employee's rights and achieve a balance between administrative discipline and the principle of legality .

Keywords:

Administrative Instructions ,Disciplinary Sanction, Duty of Obedience, Public Employee , Disciplinary Responsibility.

المقدمة:

يحتل الموظف العام مكانة أساسية في تنظيم المرافق العامة، إذ يقع على عاتقه تنفيذ القوانين والأنظمة، وتحقيق أهداف الإدارة العامة، الأمر الذي يقتضي وجود وسائل تنظيمية تضمن حسن سير العمل داخل الجهاز الإداري، ونظراً لأهمية التعليمات الإدارية في تنظيم العمل الإداري، فقد أوجب المشرع على الموظف العام الالتزام بها وتنفيذها في حدود المشروعية، استناداً إلى واجب الطاعة الرئاسية الذي يشكل أحد أهم واجبات الوظيفة العامة، و تثير التعليمات الإدارية العديد من المسائل القانونية المتعلقة بطبيعتها، ومدى إلزامها للموظف، والأساس القانوني الذي تستند إليه، وحدود التزام الموظف بتنفيذها، ولا سيما في الحالات التي يثور فيها التساؤل حول مدى مشروعيتها، أو آثار مخالفتها، كما يرتبط هذا الموضوع

بالنظام التأديبي للوظيفة العامة من حيث بيان العلاقة بين التعليمات الإدارية وواجبات الموظف، والضوابط القانونية التي تحكم مساءلته عند مخالفتها.

وتبرز أهمية دراسة الجزاء المترتب على مخالفة التعليمات الإدارية في كونه يشكل أحد الموضوعات المهمة في نطاق القانون الإداري، لما يثيره من إشكاليات تتعلق بحدود السلطة الرئاسية، ومدى التزام الموظف بالتعليمات الصادرة إليه، والضمانات القانونية المقررة في مجال التأديب، فضلاً عن بيان الإطار القانوني للعقوبات التأديبية المرتبطة بمخالفة التعليمات الإدارية.

إشكالية البحث:

يثير موضوع التعليمات الإدارية إشكالاً قانونياً يتمثل في التوفيق بين مقتضيات السلطة الرئاسية التي تفرض على الموظف العام الالتزام بالتعليمات الصادرة إليه، وبين مبدأ المشروعية الذي يجيز له إبداء ملاحظاته أو الاعتراض على التعليمات التي يرى أنها مخالفة للقانون، مع ما يترتب على ذلك من آثار في تحديد مسؤوليته التأديبية، ومن ثم تتمثل إشكالية البحث في التساؤل الرئيسي الآتي: إلى أي مدى تعد مخالفة التعليمات الإدارية أساساً للمساءلة التأديبية، و ما أثر مشروعية و عدم مشروعية تلك التعليمات في تحديد الجزاء التأديبي المترتب على مخالفتها، في ضوء واجب الطاعة الرئاسية و الضمانات القانونية المقررة للموظف العام، ولا سيما في ظل الصعوبة العملية التي يواجهها الموظف في التمييز بين التعليمات المشروعة و غير المشروعة؟

أهمية البحث:

تتمثل أهمية هذا البحث في تناوله موضوع التعليمات الإدارية، و ما يرتبط بها من آثار قانونية في نطاق الوظيفة العامة، من خلال بيان طبيعتها، و الأساس القانوني لالتزام الموظف بها، كما يُبّرِز البحث الضوابط و الإجراءات القانونية التي تحمي الموظف من التعسف في فرض الجزاءات التأديبية.

أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى تبيان الأساس القانوني لالتزام الموظف بالتعليمات الإدارية الصادرة عن رئيسه الإداري، و دراسة المسؤولية التأديبية الناتجة عن مخالفتها والضوابط القانونية التي تحكم توقيع الجزاءات، وتحليل أنواع العقوبات التأديبية المترتبة على مخالفة التعليمات الإدارية.

الدراسات السابقة:

- ضوابط التحقيق الإداري مع الموظف العام، بحث منشور في جامعة حمص، للباحثين د. جميلة شربجي– ابراهيم نجيب ابراهيم، المجلد 47، العدد 4، لعام 2025، يبحث في ماهية التحقيق مع الموظف العام في حال ارتكابه مخالفات إدارية سواء تمثلت في مخالفته للأوامر و التعليمات الإدارية أو غيرها، وضوابط التحقيق، وتمييزه عن التحقيق الجنائي.

منهجية البحث:

سيعتمد الباحث في هذه الدراسة على الوصفي لإعطاء توصيف واضح للتعليمات الإدارية والجزاء التأديبي، والمنهج التحليلي لتحليل طبيعة التعليمات الإدارية، وبيان الأساس القانوني لالتزام الموظف بها، وربط ذلك بالمسؤولية التأديبية، والعقوبات المترتبة على مخالفتها.

خطة البحث:

مقدمة: وتتضمن الحديث باختصار عن الموظف العام وأهم واجباته القانونية.

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للتعليمات الإدارية.

الفرع الأول: مفهوم التعليمات الإدارية.

الفرع الثاني: مصدر الالتزام بالتعليمات الإدارية.

المطلب الثاني: تداعيات مخالفة التعليمات الإدارية على الموظف.

الفرع الأول: المسؤولية التأديبية الناشئة عن مخالفة التعليمات الإدارية.

الفرع الثاني: العقوبات التأديبية المترتبة على مخالفة التعليمات الإدارية.

الخاتمة: وتتضمن النتائج والتوصيات.

المطلب الأول

الإطار المفاهيمي للتعليمات الإدارية

تمثل التعليمات الإدارية إحدى أهم الوسائل القانونية و التنظيمية التي تعتمد عليها الإدارة العامة في توجيه نشاط موظفيها، وضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام و اطراد، إذ تمكن الرؤساء الإداريين من تنظيم العمل الداخلي وتوحيد أساليب تطبيق القوانين والأنظمة النافذة، وتبرز أهمية التعليمات الإدارية

كونها الأداة العملية التي تنتقل من خلالها القواعد القانونية المجردة إلى حيز التطبيق العملي داخل الجهاز الإداري، الأمر الذي يجعلها ذات أثر مباشر في تحديد واجبات الموظفين و التزاماتهم الوظيفية، ذلك أن التعليمات الإدارية تمثل أوامر صادرة عن السلطة الرئاسية، و يترتب على عدم الالتزام بها الإخلال بواجبات الوظيفة العامة، وعلى رأسها واجب الطاعة الرئاسية، الأمر الذي يجعل من مخالفتها خطأً مسلكياً ثابتاً يستوجب المساءلة التأديبية متى استوفت هذه التعليمات شروط مشروعيتها، و من ثم فإن دراسة ماهية التعليمات الإدارية تعد مدخلاً أساسياً لفهم الجزاء المترتب على مخالفتها، إذ لا يمكن تحديد نطاق المسؤولية التأديبية دون بيان مفهوم هذه التعليمات و خصائصها، و الأساس القانوني الذي يجعلها ملزمة للموظف العام، **ولهذا سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين وفق الآتي:**

الفرع الأول: مفهوم التعليمات الإدارية.

الفرع الثاني: مصدر الالتزام بالتعليمات الإدارية.

الفرع الأول:

مفهوم التعليمات الإدارية

تعد التعليمات الإدارية من أهم الأدوات التي تعتمد عليها الإدارة في توجيه مرؤوسيها، وضمان حسن سير العمل داخل المرافق العامة، حيث يعرفها الفقه القانوني بأنها أوامر تعطى من رؤساء المرفق العام إلى الموظفين الخاضعين لسلطتهم فيما يتعلق بتفسير و تطبيق القوانين و اللوائح، وتتفاوت الأهمية القانونية لهذه الوثائق بصورة رئيسية بحسب ما إذا نظر إليها من جانب الموظفين أو من جانب الأفراد، فللتعليمات السمة الإجبارية حيال الموظفين بمعنى أنهم ملزمون بما ورد فيها من توجيهات لضبط وتفسير القانون ، وهذه السمة مشتقة من واجب الطاعة الرئاسية الواقع على الموظف حيال رئيسه[1]، أو هي الأمر الذي يصدر عن الرئيس الإداري إلى مرؤوسيه متضمنة تفسير القواعد القانونية، وتوضيح كيفية تنفيذها على أرض الواقع، وهي لا ترتب أي أثر بالنسبة للأفراد، ولا تتضمن بالنسبة إليهم أي تغيير في الأوضاع و المراكز القانونية، لأن التزاماتهم محددة في القوانين و اللوائح مباشرة كما يفسرها القضاء[2]، ومن أمثلة ذلك

[1] - د. وهيب عياد سلامة، التدابير الداخلية (المنشورات – التعليمات الإدارية – التوجيهات)، دراسة تحليلية مقارنة، توزيع منشأة المعارف، الإسكندرية، دون طبعة، 1983، ص23.

[2] - د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية – دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ط1 ،1957 ص305.

أن يصدر مدير مدرسة تعليمات للموظفين من مدرسين و إداريين و غيرهم تتعلق بآلية مراقبة الطلاب أثناء المراقبات أو تتعلق مثلاً بالأعذار المقبولة لتبرير غياب الطلاب، أو أن يصدر مدير إحدى المستشفيات الحكومية تعليمات للأطباء و الممرضين تحدد آلية تنظيم المناوبات الليلية داخل المستشفى، الأمر الذي يؤكد الطبيعة التنظيمية البحتة لهذه التعليمات، و انحصار آثارها على البيئة الداخلية للمرفق دون سواها، وتجدر الإشارة إلى أن تعريف التعليمات الإدارية لا يثير إشكالاً من الناحية النظرية بقدر ما يثيره من الناحية العملية، لأن الأصل في التعليمات أن لا تؤثر في المراكز القانونية، لكن هذا قد يحصل على أرض الواقع بالرغم من أن الإدارة كانت تهدف فعلياً إلى تنظيم العمل وتحقيق المصلحة العامة، فلو أصدر عميد إحدى الكليات تعليمات تقضي بعدم السماح لأعضاء الهيئة التدريسية بتقديم طلبات الإجازة الدراسية خلال الفصل الدراسي، بهدف ضمان استمرار العملية التعليمية، فمثل هذه التعليمات تقيد حقاً قرره القانون للموظف، مما يجعله يتجاوز نطاق التعليمات الإدارية الداخلية من الناحية النظرية، لكن عملياً قد يهدف الرئيس الإداري فعلياً إلى تنظيم العمل و تسييره، و لذلك عادةً ما يلجأ القضاء الإداري إلى التحقق من آثار الإجراء الصادر عن الإدارة، دون الوقوف عند التسمية التي أطلقتها عليه الإدارة.

وتتسم التعليمات الإدارية بعدة خصائص هامة ، فهي ذات طبيعة داخلية؛ إذ تطبق داخل المرفق العام و تخاطب فقط موظفي المرفق هذا، ولا تمتد آثارها إلى الأفراد الخارجيين إلا استثناء، وتكتسب هذه الخاصية أهمية خاصة عند تحديد الطبيعة القانونية للتعليمات الإدارية، لأن انحصار آثارها داخل المرفق العام هو الذي يميزها عن القرار الإداري الذي ينشئ آثاراً قانونية مباشرة، الأمر الذي ينعكس بدوره على مدى خضوعها لرقابة القضاء الإداري[3]، كما تتسم بالطابع التقديري، إذ تملك الإدارة الحرية الكاملة في إصدارها و تعديلها وفقاً لمتطلبات العمل و الظروف المحيطة، شريطة التزامها بحدود الاختصاص المقررة قانوناً، و ألا تتضمن أي مخالفة لأحكام القانون[4]، فضلاً عن ذلك، تعتبر هذه التعليمات ملزمة للموظفين المخاطبين بها، استناداً إلى واجب الطاعة الملقى على عاتقهم بمقتضى القوانين واللوائح، والذي يفرض عليهم الامتثال و الخضوع لأوامر و تعليمات رئيسهم الإداري، وبالتالي مخالفة الموظف لتعليمات رئيسه تعتبر خطأً تأديبياً يرتب ويعقد المسؤولية التأديبية على الموظف المخالف، مما يعكس أهمية هذه

[3] - د. محمد عبد الله محمد نصار، تدابير الإدارة الداخلية – دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، 1987، ص62- 63.

[4] - المرجع نفسه، ص83.

التعليمات في الحفاظ على النظام و الانضباط الإداري، و ضمان حسن سير المرافق العامة و تحقيق أهدافها بكفاءة و فعالية.

أما من حيث طبيعتها القانونية ، فإن التعليمات الإدارية لا تعد في الأصل قرارات إدارية، و ذلك لأنها لا تنشئ بذاتها مراكز قانونية جديدة ولا تعدل فيها بالنسبة للأفراد، و إنما يقتصر دورها على تنظيم العمل الداخلي و توجيه المرؤوسين، ومع ذلك فقد تخرج هذه التعليمات عن طابعها الداخلي و تتحول إلى قرارات إدارية قابلة للطعن إذا استجمعت مقومات القرار الإداري، وبخاصة إذا ترتب عليها أثر قانوني مباشر يؤثر في المراكز القانونية و يتجاوز النطاق الداخلي للإدارة[5]، ويترتب على ذلك أنها لا تقبل الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري ما دامت محتفظة بطابعها الداخلي و لم تحدث أثراً قانونياً مباشراً، أما إذا خرجت عن هذا الإطار و توافرت فيها عناصر القرار الإداري من حيث الاختصاص والشكل و السبب و المحل و الغاية، فإنها تفقد صفتها الداخلية و تصبح قرارات إدارية، الأمر الذي يبرر بسط رقابة القضاء الإداري عليها و الحكم بإلغائها لعدم مشروعيتها، كأن يفرض مدير مستشفى شروط إضافية لحصول المرضى على العلاج، أو يحدد رسوما لم ينص عليها القانون، ففي مثل هذه الحالة تصبح التعليمات قرارات إدارية، وبالتالي تقبل الطعن بالإلغاء، و بناءً على ما تقدم يتضح أن التعليمات الإدارية تعد من أهم وسائل الإدارة في تنظيم العمل و توجيه المرؤوسين، إذ تستمد قوتها الملزمة من السلطة الرئاسية و واجب الطاعة الوظيفية، مع بقائها مقيدة بمبدأ المشروعية و حدود الاختصاص، و على الرغم من أنها لا تعد في الأصل قرارات إدارية و لا ترتب آثاراً قانونية مباشرة تجاه الأفراد، إلا أنها قد تكتسب هذا الوصف متى تجاوزت نطاقها الداخلي وأحدثت آثاراً قانونية، حينها تخضع لرقابة القضاء الإداري، و يجوز الطعن فيها بالإلغاء وفقاً للقواعد العامة.

الفرع الثاني:

مصدر الالتزام بالتعليمات الإدارية

يستند التزام الموظف العام بالتعليمات الإدارية إلى طبيعة التنظيم الإداري القائم على مبدأ التسلسل الرئاسي، و الذي يفرض خضوع المرؤوسين لأوامر رؤسائهم في حدود القانون، و يعد هذا الالتزام من أهم

[5] - د. عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري ، رسالة دكتوراه، منشورات الحلبي الحقوقية، 2008، ص501 و مابعدها.

الواجبات الوظيفية التي تفرضها القوانين و الأنظمة على الموظف العام، إذ لا يمكن تحقيق الانضباط الإداري أو ضمان حسن سير المرافق العامة دون التزام الموظفين بتنفيذ التعليمات الصادرة إليهم، وتكمن أهمية هذا الالتزام في كونه يشكل الأساس القانوني للجزاء المترتب على مخالفة التعليمات الإدارية، إذ إن مخالفة الموظف للتعليمات الإدارية المشروعة تشكل خطأً تأديبياً يرتب مسؤوليته التأديبية.

أولاً: مفهوم واجب الطاعة:

إن الطاعة لغةً تعني الانقياد والموافقة وهي مصدر أطاع وتعني الخضوع والانقياد لإرادة

الآخرين[6]، أما تعريف الطاعة اصطلاحاً فقد رأى الفقه أنها تحمل مدلولين اثنين[7]، الاتجاه الأول ذهب إلى التوسع في مفهومه ليشمل احترام مبدأ المشروعية بوجه عام، أي الالتزام بأحكام الدستور والقوانين والأنظمة النافذة، على اعتبار أن مبدأ سيادة القانون يفرض خضوع الجميع لأحكامه، سواء كانوا موظفين أم أفراداً عاديين، ويترتب على هذا الاتجاه أن طاعة القانون تعد واجباً عاماً لا يقتصر على الموظف العام، وأن دور الرئيس الإداري يقتصر على إصدار التعليمات الإدارية اللازمة لتسهيل تطبيق النصوص القانونية[8]، ويلاحظ أن هذا الاتجاه يوسع نطاق واجب الطاعة إلى درجة تذويب خصوصيته داخل مبدأ المشروعية ، الأمر الذي يجعله أقرب إلى فكرة الالتزام القانوني العام منه الى واجب وظيفي محدد، في حين اتجه الرأي الغالب[9] إلى تضييق مفهوم واجب الطاعة ليقتصر على الخضوع لأوامر الرؤساء الإداريين وتعليماتهم الصادرة في نطاق الوظيفة العامة، سواء كانت هذه الأوامر أو التعليمات شفوية أم مكتوبة، بشرط ألا تتضمن مخالفة صريحة للقانون، ويستند هذا الاتجاه إلى أن الطاعة في المجال الوظيفي ترتبط بطبيعة العلاقة التنظيمية داخل الجهاز الإداري، ولا يمكن مساواتها بالالتزام العام باحترام القواعد القانونية الذي يشمل جميع الأفراد[10]، ولا يقتصر واجب الطاعة على مجرد تنفيذ الأوامر أو

---

[6] - قاموس المعجم الوسيط، اللغة العربية المعاصر، قاموس عربي ، منشور في الموقع الإلكتروني www.almany.com، تاريخ الزيارة 12-2-2026، الساعة 9:23م.

[7] - د. محمد اسماعيل ابراهيم، أثر الطاعة على المسؤولية الجزائية لامتناع الموظف عن تنفيذ الأحكام القضائية، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية و السياسية، جامعة بابل، العدد الأول، المجلد السادس ، 2014، ص 14.

[8] - د. محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء و مبدأ المشروعية - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، 1988، ص40.

[9] - م- مروان حسين أحمد، واجب الطاعة و أثره في تحقيق المسؤولية الانضباطية و الجنائية للموظف العام – دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية و السياسية، جامعة كركوك، المجلد 8، العدد 38، 2019، ص 341.

[10] - د. محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري و علم الإدارة العامة – دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي، القاهرة، ط 1، 1973، ص17.

التعليمات، بل يمتد ليشمل احترام الرؤساء والالتزام بآداب اللياقة في مخاطبتهم[11]، لما في ذلك من أثر في ترسيخ الانضباط الوظيفي داخل المؤسسة الإدارية، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذا الأمر حيث ذهبت " تقتضي طاعة الرؤساء من العامل إلى جانب تنفيذ ما يصدرونه إليه من قرارات أوامر احترامه لهم بالقدر الذي يجب أن يسود بين الرئيس و المرؤوس فيستحق العامل الجزاء إذا وجه إلى رئيسه عبارات قاسية..."[12] ، ويستفاد من هذا الاتجاه أن واجب الطاعة لا يقتصر على الجانب التنفيذي فحسب، وإنما يمتد ليشمل السلوك الوظيفي وأسلوب التعامل داخل المرفق العام، بما يعكس أن العلاقة الرئاسية ليست علاقة أمر وتنفيذ فقط، بل علاقة تنظيمية قائمة على الانضباط والاحترام المتبادل في إطار الوظيفة العامة، وفي هذا السياق يثور إشكال يتعلق بمدى جواز مساءلة الموظف تأديبياً عن الآراء أو الملاحظات التي يبديها الموظف أثناء قيامه بمهامه الوظيفية، خاصةً إذا كانت في إطار فهمه القانوني وحسن نيته في معالجة المسائل الإدارية، وقد حسمت المحكمة الإدارية العليا السورية هذا الإشكال حين ذهبت إلى أن " لا سبيل لمعاقبة العامل الذي أبدى رأيه في حدود فهمه القانوني لمعالجة الخلاف بين العقد والإدارة ما لم يثبت سوء نيته أو ارتكابه خطأً مهنياً جسيماً...و إن مبدأ طاعة الرؤساء المقرر في مجال الوظيفة العامة يملي على العامل التقيد بأصول التخاطب في المراسلات والمقترحات المرفوعة لرؤسائه ويحتم عليه الانصياع لأوامر الإدارة، والدفاع عن مصالحها ، والالتزام بواجب الاحترام، وإن عدم مراعاة العامل لتلك الأصول ترتب عليه فرض إحدى العقوبات المسلكية..."[13] ، ويكشف هذا الاجتهاد عن توازن دقيق بين مقتضيات الانضباط الإداري من جهة، وضمان حرية الموظف في إبداء الرأي المهني من جهة أخرى، إذ أن التوسع في مفهوم الطاعة بما يؤدي إلى تقييد هذا الحق قد يحول واجب الطاعة من أداة لتنظيم العمل إلى وسيلة لتقييد المبادرة المهنية داخل الإدارة، وهو ما يتعارض مع فكرة حسن سير المرافق العامة ذاتها، إلا أن هذا الواجب يبقى مقيداً بمبدأ المشروعية، فلا يجوز إلزام الموظف بتنفيذ أمر يشكل مخالفة للقانون، إلا إذا أصر الرئيس الإداري على تنفيذه كتابةً، حيث تنتقل المسؤولية القانونية في هذه الحالة إلى مصدر الأمر، وهنا تظهر أهمية التمييز بين الطاعة المشروعة

[11] - د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري – الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995، ص173.
[12] - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1247، الصادر بتاريخ 5-6-1965، الموسوعة الإدارية الحديثة، الدار العربية للموسوعات، القاهرة، ج1، ص251.
[13] - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، القرار 743، أساس 2015، صادر بتاريخ 20-6-2001، مجموعة القواعد القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا للأعوام من 2001-2004، قاعدة 168، ص667.

والطاعة غير المشروعة، باعتبار أن الأولى تعد أساساً للمساءلة التأديبية، بينما الثانية قد تنتج مسؤولية على الرئيس لا على المرؤوس.

ثانياً: ضوابط التزام الموظف بتنفيذ التعليمات الإدارية:

يُعد مبدأ الطاعة الرئاسية من المبادئ الأساسية التي تحكم علاقة المرؤوس برئيسه الإداري، إذ يلتزم المرؤوس بتنفيذ الأوامر والتعليمات الصادرة عن رئيسه الإداري ضمانًا لحسن سير المرافق العامة وانتظام عملها، ويكتسب هذا المبدأ أهمية خاصة في نطاق التعليمات الإدارية باعتبارها إحدى الصور التي تمارس من خلالها السلطة الرئاسية توجيه المرؤوسين وتنظيم عملهم داخل المرفق العام، غير أن هذا الالتزام ليس مطلقًا، بل يرد عليه قيد جوهري يتمثل في ضرورة أن تكون التعليمات والأوامر الصادرة عن الرئيس مشروعة وموافقة للقانون ، لأن الطاعة الوظيفية لا يمكن أن تكون مبررًا لارتكاب أفعال غير مشروعة أو جرائم يعاقب عليها القانون، فقد يحدث في بعض الحالات أن يستغل الرئيس سلطته الوظيفية في إصدار أوامر إلى مرؤوسيه تتجاوز حدود العمل الإداري أو لا تمت بصلة إلى الوظيفة العامة، بل قد تنطوي على ارتكاب أفعال مجرّمة، فقد يطلب الرئيس من أحد مرؤوسيه الاعتداء على شخص تربطه به خصومة شخصية، كأن يأمره بضربه أو إيذائه جسديًا، أو قد يكلفه بمراقبة أحد الأفراد لأغراض شخصية لا علاقة لها بالمصلحة العامة، و قد لا تقف هذه الأوامر والتعليمات عند حدود المخالفات البسيطة، بل قد تبلغ درجة من الخطورة تصل إلى المساس المباشر بالقانون وارتكاب أفعال مجرمة، كأن يطلب الرئيس من المرؤوس الاستيلاء على أموال أحد الأشخاص، أو العبث بمستندات رسمية، أو إتلاف أدلة تتعلق بقضية معينة، ولا شك أن تنفيذ مثل هذه الأوامر والتعليمات تعرّض المرؤوس للمساءلة الجزائية ، لأن الطاعة الرئاسية لا تبرر ارتكاب الجرائم أو مخالفة القانون[14]، ومن الأمثلة التي يمكن تصورها في هذا المجال أن يطلب مدير أحد الدوائر من موظف يعمل تحت إمرته تزوير تاريخ معاملة إدارية لإخفاء تأخر الإدارة في إنجازها، أو أن يأمره بحذف بيانات من سجل رسمي بقصد إفادة شخص معين، كما قد يصدر رئيس مركز أمني تعليمات إلى أحد العناصر باحتجاز شخص دون مسوغ قانوني لمجرد وجود خلاف شخصي معه، أو يطلب من أحد الموظفين استعمال سيارة المرفق العام لأغراض شخصية لا علاقة لها بالخدمة العامة، ففي جميع هذه الحالات تعتبر التعليمات الصادرة غير مشروعة، و يتعين على المرؤوس الاعتراض عليها خطياً وفق الأصول، وفي حال إصرار الرئيس الإداري على تنفيذها فإن المرؤوس يعفي

[14] - م- مروان حسين أحمد، واجب الطاعة و أثره في تحقيق المسؤولية الانضباطية و الجنائية للموظف العام – دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 348.

نفسه من المسؤولية، وتنتقل إلى مصدر الأمر، لأن تنفيذها يشكل بحد ذاته مخالفة للقانون، وتزداد أهمية تحديد نطاق مشروعية التعليمات الإدارية عند البحث في الجزاء المترتب على مخالفتها، إذ إن مساءلة الموظف لا تقوم إلا إذا كانت التعليمات التي خالفها مشروعة وصادرة في حدود الاختصاص، وتبرز صعوبة قانونية عند محاولة تحديد مفهوم التعليمات الإدارية غير المشروعة، وذلك بسبب عدم وجود نصوص قانونية دقيقة ترسم حدودها بصورة واضحة، فضلًا عن أن الظروف التي تمر بها الدولة قد تؤثر في نطاق تقدير مشروعية الأوامر، ولا سيما في الحالات الاستثنائية التي قد تتسع فيها سلطة الإدارة لمواجهة ظروف معينة[15]، كصدور تعليمات من إدارة مستشفى حكومي بإلغاء الإجازات، أو تكليف الطواقم الطبية بالعمل لساعات إضافية، أو تمديد دوام المناوبات بسبب الضغط المفاجئ في استقبال المرضى.

وفي هذا الإطار يمكن القول إن عدم مشروعية الأوامر و التعليمات قد تتجلى في عدة صور من أهمها تجاوز الرئيس لاختصاصه القانوني، كأن يصدر تعليمات في موضوع لا يدخل ضمن صلاحياته، أو تجاوز التعليمات حدود واجبات المرؤوس الوظيفية بأن يكلفه بعمل لا يدخل ضمن مهامه أو يتعارض مع القانون، كما تتحقق حالة عدم المشروعية عندما تكون التعليمات مخالفة للقانون مخالفة ظاهرة أو مشوبة بعيب واضح من عيوب المشروعية، بحيث يستطيع الموظف العادي إدراك عدم قانونيتها دون عناء[16]، و قد تباينت الاتجاهات في تحديد المعيار الواجب اتباعه لتقدير ما إذا كانت التعليمات الإدارية مشروعة أو غير مشروعة، فذهب اتجاه إلى الأخذ بما يعرف بالمعيار الشخصي، الذي يقوم على النظر إلى الظروف الذاتية للمرؤوس ومدى علمه بعدم مشروعية التعليمات أو قدرته على إدراكها، مع مراعاة مستواه الثقافي وخبرته الوظيفية وطبيعة العمل الذي يقوم به، فالموظف الذي يشغل منصبًا إداريًا عاليًا ويتمتع بخبرة قانونية وإدارية واسعة يكون أقدر على إدراك عدم مشروعية التعليمات مقارنة بموظف مبتدئ أو محدود الخبرة[17]، وفي المقابل يرى اتجاه آخر ضرورة اعتماد المعيار الموضوعي الذي يركز على طبيعة

[15] - د. حكمت موسى سلمان، طاعة الأوامر العليا و أثرها في المسؤولية الجزائية – دراسة مقارنة ، المكتبة الوطنية للنشر، بغداد، 1987، ط1، ص 39

[16] - د. حكمت موسى سلمان، طاعة الأوامر الرئاسية و أثرها في المسؤولية الجزائية – دراسة مقارنة ، مرجع سابق، ص39.

[17] - المرجع نفسه، ص 42.

التعليمات ذاتها، أي ما إذا كانت مخالفتها للقانون ظاهرة وواضحة بغض النظر عن الظروف الشخصية للمرؤوس[18].

ويتضح مما تقدم أن الفقه لم يستقر على معيار واحد لتحديد عدم مشروعية التعليمات الإدارية، و إنما انقسم بين معيار يراعي الظروف الشخصية للمرؤوس و مدى قدرته على إدراك عدم المشروعية، ومعيار آخر يقوم على طبيعة التعليمات ذاتها ومدى وضوح مخالفتها للقانون.

في القانون السوري، لا يعتبر واجب الطاعة الرئاسية واجبًا مطلقًا ، وإنما يقتصر على الأوامر والتعليمات المشروعة الصادرة في حدود الاختصاص والمطابقة للأنظمة والقوانين، ومع ذلك فإن هذه الطاعة لا تمنع المرؤوس من مناقشة رئيسه أو الاعتراض على الأوامر والتعليمات التي يرى أنها تخالف الشرعية القانونية، فإذا أبدى المرؤوس اعتراضه خطياً على التعليمات، وأصّر الرئيس على تنفيذها، تعيّن على المرؤوس تنفيذها، غير أن المسؤولية في هذه الحالة تقع على عاتق الرئيس مصدر التعليمات أو الأوامر[19]، طالما أن المرؤوس قد سجل اعتراضه وفق الأصول، وأصّر الرئيس الإداري على ذلك، بينما إذا كانت التعليمات الإدارية تنطوي على ارتكاب جريمة جنائية يحق للعامل الامتناع عن تنفيذها[20]، فالطاعة الوظيفية لا يمكن أن تكون مبررًا للإخلال بمبدأ المشروعية أو لارتكاب الأفعال المجرّمة، لأن احترام القانون يظل واجبًا يعلو على واجب الطاعة الرئاسية، و في السياق ذاته، أكد القضاء الإداري السوري أن سلطة الإدارة في إصدار التعليمات الإدارية مقيدة باحترام المراكز القانونية المستقرة للموظفين، فلا يجوز اتخاذ التعليمات وسيلة للمساس بالحقوق التي اكتسبها الموظف بصورة مشروعة أو الانتقاص منها، فقد أكدت محكمة القضاء الإداري السورية هذا الأمر حين ذهبت إلى أن " لا يجوز المساس بالحقوق المكتسبة للموظف لتعليمات لاحقة أو زعزعة مركزه القانوني"[21]، و يلاحظ في الواقع العملي أن التعليمات و التعاميم الإدارية في سورية تتمتع بدرجة عالية من النفاذ الفعلي، إذ يلتزم الموظفون بتنفيذها باعتبارها صادرة عن السلطة، وغالباً ما يتجنبون إثارة مسألة مشروعيتها أو الاعتراض عليها خشية الوقوع في المساءلة التأديبية، ولا يقتصر ذلك على الموظفين فحسب، بل يمتد أيضاً إلى المراجعين الذين

[18] - د. محمد أحمد الطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعلية و الضمان – دراسة مقارنة بين القانون الإداري و علم الإدارة العامة ، جامعة عين شمس، مصر، 1983، ص266.

[19] - د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري – الجزء الثاني، منشورات جامعة دمشق ، دمشق، 1991-1992، ص 78.

[20] - المرجع نفسه، ص 78.

[21] - حكم محكمة القضاء الإداري السورية، القرار 149، الطعن 84، 1984، مجموعة المبادئ القانونية التي يصدرها مجلس الدولة سنوياً لعام 1984، المبدأ 158، ص 562.

يتعاملون مع هذه التعليمات بوصفها قواعد واجبة الإتباع، فيذعنون لما تفرضه من شروط أو إجراءات بالرغم من عدم وجود أساس قانوني لبعضها، ومن الأمثلة العملية لذلك: التعليمات والتعاميم التي صدرت عن وزارة المالية والتي تشترط الحصول على وثيقة لا مانع لإتمام البيوع العقارية، فهي تشكل قيداً على حق المالك في التصرف بملكه دون وجود نص تشريعي صريح بذلك، بالرغم من أن الدستور كفل حق الملكية الخاصة[22]، والأصل في الحقوق و الحريات أن تكون ممارستها حرة، و ألا تقيد إلا بقانون، فالدور الرئيسي للدوائر المالية يقتصر على استيفاء الرسوم و الضرائب، وليس فرض قيود على نفاذ التصرفات القانونية، وتتجلى الخطورة بشكل أوضح امتداد أثر هذا الشرط إلى الأحكام القضائية المبرمة الصادرة بتثبيت البيع، إذ أن الحكم القضائي بعد اكتسابه الدرجة القطعية يصبح واجب التنفيذ، ولا تملك جهة الإدارة تعليق تنفيذه أو أن تجعل تنفيذه مرهون بموافقتها، استناداً لمبدأ الفصل بين السلطات، وحجية الأحكام القضائية وقوتها الملزمة، وبالتالي إذا كان هناك ضرورة لمنع بعض الأشخاص من التصرف بأملاكهم فمن الممكن وضع الإشارة القانونية اللازمة على صحيفة عقاراتهم، و ليس إخضاع الجميع لقيود غير قانونية تؤدي إلى نتائج سلبية اجتماعياً و اقتصادياً (بقاء العقود معلقة – ضياع أموال المشترين – يفتح الباب أمام القيود العرفية...).

المطلب الثاني

تداعيات مخالفة التعليمات الإدارية على الموظف

تعد التعليمات الإدارية من الوسائل الأساسية التي تعتمد عليها الإدارة في تنظيم العمل و ضمان حسن سير المرافق العامة، ومن ثم فإن مخالفتها لا تعد إخلال تنظيمي بسيط، و إنما تشكل في كثير من الأحيان خروجاً على مقتضيات الوظيفة العامة وإخلالاً بواجب الطاعة الرئاسية، ولا يقتصر أثر هذه المخالفة على الجانب التنظيمي للمرفق العام، و إنما قد يمتد آثارها إلى قيام المسؤولية التأديبية متى توافرت شروطها القانونية، غير أن هذه المسؤولية لا تقوم بمجرد مخالفة التعليمات الإدارية، بل تستلزم أن تكون التعليمات مشروعة و صادرة عن السلطة المختصة، و أن تشكل مخالفتها إخلالاً بواجبات الوظيفة العامة، مع مراعاة الضمانات القانونية المقررة للموظف أثناء مساءلته تأديبياً، ومن ثم فإن دراسة تداعيات مخالفة الموظف للتعليمات الإدارية تقتضي الوقوف أولاً على المسؤولية التأديبية الناشئة عنها، ثم بيان

[22] - تنص المادة 16 من الإعلان الدستوري السوري لعام 2025 على " حق الملكية الخاصة مصون، و لا تنزع إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل".

الجزاءات التأديبية التي يمكن توقيعها في حال ثبوت هذه المسؤولية، **ولهذا سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين وفق الآتي:**

الفرع الأول: المسؤولية التأديبية الناشئة عن مخالفة التعليمات الإدارية.

الفرع الثاني: العقوبات التأديبية المترتبة على مخالفة التعليمات الإدارية.

الفرع الأول:

المسؤولية التأديبية الناشئة عن مخالفة التعليمات الإدارية

تقوم المسؤولية التأديبية للموظف العام عند مخالفته للتعليمات الإدارية متى كانت هذه التعليمات صادرة عن سلطة مختصة، ومتفقة مع أحكام القانون، وموجهة إليه بصفته الوظيفية، إذ يعد عدم الالتزام بها إخلالاً بواجبات الوظيفة العامة.

أولاً: ماهية المسؤولية التأديبية:

يعتبر الموظف العام مسؤولاً أمام الجهة المسلكية، ويتعرض للعقوبات التأديبية إذا أخّل عن قصد أو عن إهمال بالواجبات التي تفرضها عليه القوانين و الأنظمة النافذة، ولاسيما بالواجبات المنصوص عليها في القانون، ولا تحول الملاحقة التأديبية دون ملاحظة هذا الموظف عند الاقتضاء أمام المحاكم المختصة[23]، فقد عرفها البعض بأنها كل فعل امتناع يرتكبه العامل و يجافي واجبات منصبه[24]، ومن بينها واجب الالتزام بالتعليمات الإدارية، أو هي إخلال الموظف بواجبات وظيفته سلباً أو إتيانه عمل من الأعمال المحرمة عليه، والهدف منها هي تقويم الموظف المخطئ وفصل من لا أمل في تقويمه، و التنبؤ إلى ما قد يحدث من مخالفات تأديبية في المستقبل[25]، أو هي كل فعل او امتناع يصدر عن الموظف عن عمد أو غير عمد أثناء أداء الوظيفة أو المساس بكرامتها[26]، حيث يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط و كل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأً مهنياً و

[23] - د.فوزي حبيش، الوظيفة العامة و إدارة شؤون الموظفين، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1991، ص 298.

[24] - د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، مصر، 1995،ص47-48.

[25] - د. علي عيسى الأحمد، المسؤولية التأديبية للأطباء، منشورات الحلبي ، بيروت، ط1، 2011، ص 501.

[26] - د.أحمد سلامة بدر- د. بلال سلامة بدر، التحقيق الإداري و المحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، مصر، 2004، ص69.

يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، ويتوقف تحديد العقوبة المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ، والنتائج المترتبة على سير المرفق وكذلك الضرر الذي لحق بالمرفق أو بالمستفيدين منه[27]، و بهذا تكون العقوبة جزاء رادع من أجل المحافظة على سير العمل في الدولة ولا يتحقق هذا إذا ما تخلى الموظف العام عن واجباته أو تهاون في بذل العناية المطلوبة منه، وهو ما يستوجب معه الإصلاح بفرض و إيقاع العقاب المناسب الذي يستهدف تقويم الموظف المخالف و زجره ، فيكون عبرة له بعدم ارتكاب الذنب مرة أخرى ولغيره بحثهم على الالتزام بواجباتهم الوظيفية ومقتضياتها[28].

ثانياً: الضمانات التأديبية للموظف العام:

تخضع مساءلة الموظف عند مخالفة التعليمات الإدارية لجملة من الضمانات القانونية التي تحد من تعسف الإدارة في استعمال السلطة التأديبية، وتصون حقوق الموظف العام وهي:

1- مبدأ مشروعية الجزاء التأديبي:

يقوم هذا المبدأ على عدم جواز توقيع أي عقوبة تأديبية على الموظف بسبب مخالفته التعليمات الإدارية ما لم تكن هذه العقوبة منصوصاً عليها صراحةً في القوانين أو اللوائح المعمول بها، ويعني ذلك أن السلطة التأديبية تلتزم بتطبيق الجزاءات المحددة على سبيل الحصر دون إضافة أو ابتكار عقوبات جديدة، كما يفرض هذا المبدأ التقيد بالحدود التي رسمها المشرع من حيث نوع الجزاء و مقداره، بما يضمن عدم التعسف في استعمال السلطة التأديبية، وتحقيق مبدأ المشروعية[29].

2- مبدأ شخصية العقوبة:

يقوم هذا المبدأ على أن مسؤولية الموظف التأديبية تقتصر على الأفعال أو المخالفات التي ارتكبها بنفسه أثناء تأدية واجباته أو بسببها، فلا يسأل عن أخطاء غيره، كما لا تمتد مسؤوليته إلى غيره من الموظفين، ويعد هذا المبدأ نتيجة طبيعة لمبدأ شرعية الجزاء التأديبي.

3- مبدأ تناسب الجزاء مع المخالفة التأديبية:

---

[27] - د. أيمن عبد العزيز مصطفى، السلطة التأديبية لصاحب العمل، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2009، ص99.

[28] - لؤي عيسى القرعان، قواعد المسؤولية التأديبية للموظف العام في التشريع الأردني – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن،2019، ص34.

[29] - علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للطباعة و النشر و التوزيع، عمان، الأردن، ط1، 2003، ص589.

تتمتع السلطة التأديبية بسلطة تقديرية في اختيار الجزاء المناسب عند مخالفة التعليمات الإدارية، غير أن هذه السلطة ليست مطلقة، وإنما مقيدة بضرورة تحقيق التوازن بين جسامة المخالفة ونوع الجزاء الموقع، ويقصد بمبدأ التناسب أن تكون العقوبة التأديبية ملائمة لخطورة الفعل المرتكب، بحيث لا يجازى الموظف إلا بجزاء يتناسب مع مخالفته، بما يضمن سير المرافق العامة بانتظام واستمرار، ويحول دون التعسف في استعمال السلطة التأديبية، ويحقق في الوقت ذاته التوازن بين ضمانات الموظف و فعالية النظام التأديبي[30]، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا السورية هذا المبدأ حين ذهبت إلى أن " المجالس التأديبية الجمركية لا تصدر أحكاماً قضائية تحسم الموضوع في فرض العقوبات المسلكية على رجال الجمارك ، وإنما تقف سلطتها عند حدود إبداء الرأي في تطبيق العقوبة فقط، وإن مناط مشروعية القرارات الصادرة عن السلطة المذكورة هو أن لا يشوب استعمالها لتقدير العقوبة غلو وعدم ملاءمة ظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء و نسبته"[31]، ويؤكد هذا الاتجاه خضوع السلطة التقديرية للإدارة لرقابة القضاء الإداري من حيث مدى تناسب الجزاء التأديبي مع جسامة المخالفة، فإذا أصدرت إدارة كلية جامعية بضرورة نشر نتائج الطلاب على موقع الكلية الرسمي، وأهمل أحد الموظفين ذلك و نشرها على لوحة الإعلانات أو إحدى وسائل التواصل الاجتماعي التابعة للكلية، فمثل هذه المخالفة لا تستوجب فرض عقوبة شديدة كالنقل أو الطرد، لأنها غير متناسبة مع المخالفة.

4- مبدأ عدم العقاب عن ذات الفعل مرتين:

أي أنه لا يجوز مساءلة الموظف تأديبياً ومعاقبته أكثر من مرة عن المخالفة التأديبية نفسها، متى صدر بحقه جزاء نهائي عنها، فإذا تم التحقيق مع الموظف وثبتت مسؤوليته ووقع عليه جزاء تأديبي معين، فلا يجوز إعادة محاكمته تأديبياً عن الفعل ذاته، أو توقيع جزاء جديد عليه بناءً على نفس الوقائع، لأن ذلك يعد إخلالاً بضمانات العدالة و مساساً بالاستقرار الوظيفي، غير أن تطبيق هذا المبدأ يقتصر على الحالة التي يكون فيها الفعل واحداً و الجزاء قد أصبح نهائياً، إما إذا تعددت الأفعال أو المخالفات جاز مساءلة الموظف عن كل مخالفة على حد، و قد أكدت المحكمة الإدارية العليا السورية هذا الأمر حين ذهبت إلى أن"...فإذا كان مجلس

30 - د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري – الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص119.

31 - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، قرار رقم 27، أساس 11، عام 1967، مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا الصادرة عن المكتب الفني لعام 1967، القاعدة رقم 25، ص 63.

التأديب قد قرر بعد أن أحيل إليه وقف الملاحقة الجارية بحقه تأسيساً على أنه سبق أن لوحق مسلكياً بشأن القضية ذاتها أمام المجلس الانضباطي حيث عوقب بالتسريح، ولا تسوغ ملاحقة الفعل الواحد مرتين، كان قرار الإدارة بسحب قرار إعادته للخدمة مناقضاً لحجية الحكم التأديبي و يحمل معنى التحدي لما انطوى عليه..."[32]

5- تسبيب القرار:

يقصد بتسبيب القرار التأديبي بيان الأسباب و المبررات التي دعت السلطة التأديبية إلى إصداره، بحيث يكون الموظف على علم واضح بطبيعة المخالفة المنسوبة و التعليمات التي خالفها، أو هو الإفصاح عن العناصر القانونية والواقعية التي استند إليها القرار سواء كان الإفصاح واجبا قانونياً أو إلزاماً قضائياً أو تلقائياً من قبل الإدارة[33]،و يعد التسبيب ضمانة شكلية جوهرية تمكن الموظف من معرفة الأسباب الحقيقية للعقوبة و الطعن فيها إذا كانت غير صحيحة أو غير كافية ، فهو أول المستفيدين منه لأنه يرغب دائماً بمعرفة الأسباب التي استندت إليها الجهة المحققة عند اتخاذها للقرار[34]، وبالتالي يشترط أن يكون التسبيب واضحاً و كافياً ومعاصراً لصدور القرار، و يترتب على إغفاله أو قصوره بطلان القرار التأديبي.

6- مبدأ المساواة في العقوبة التأديبية:

أي أن العقوبات المنصوص عليها في النظام التأديبي يجب أن تسري على جميع الموظفين المخالفين دون أي تفرقة بينهم، فالخطأ المهني يستوجب العقوبة المناسبة له سواء ارتكبها موظف حديث أو موظف قديم، وسواء كان في درجة عادية أو عليا.

ويرى الباحث أن النظام التأديبي الحالي غالباً ما يركز على شكل العقوبات دون تقييم فعلي لتأثيرها على التزام الموظف العام، ومن هنا يقترح الباحث ضرورة تطوير آليات لمتابعة أثر الجزاء على سلوك الموظف، كمتابعة الأداء الشهري للموظف بعد إيقاع العقوبة.

---

[32] - قرار المحكمة الإدارية العليا السورية، القرار رقم 9، أساس 219، عام 1974، مبادئ المحكمة الإدارية العليا الصادرة عن المكتب الفني لعام 1974، قاعدة 127، ص338.

[33] - E.Eisenberg, l'audition du citoyen et motivation des décisions administrative individuels, harmattan,2000,p41.

[34] - د. جميلة شربجي- ابراهيم نجيب ابراهيم، ضوابط التحقيق الإداري مع الموظف العام، مجلة جامعة حمص، المجلد 47، العدد 4، 2025، ص89.

الفرع الثاني:

العقوبات التأديبية المترتبة على مخالفة التعليمات الإدارية

يترتب على مخالفة الموظف للتعليمات الإدارية توقيع أحد الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في القوانين و الأنظمة، و تختلف هذه الجزاءات بحسب جسامة المخالفة المرتكبة، ومدى تأثيرها على سير العمل داخل المرفق العام، ويمكن تصور العديد من الصور العملية لمخالفة التعليمات الإدارية داخل المرافق العامة، كأن يتجاهل الموظف التعليمات الصادرة عن رئيسه بشأن طريقة حفظ الملفات أو تسجيل المعاملات، أو إنجازها أو غيره، وبالتالي تشكل الجزاءات التأديبية الوسيلة التي تعتمد عليها الإدارة لضمان احترام التعليمات الإدارية، و تحقيق الانضباط الوظيفي، إذ تهدف إلى تقويم سلوك الموظف المخالف، ومنعه من تكرار المخالفة، فضلاً عن تحقيق الردع العام بين الموظفين، و حثهم على الالتزام بالتعليمات الإدارية، و تقسم هذه العقوبات إلى:

أولاً: العقوبات التأديبية البسيطة:

غالباً ما تفرض هذه العقوبات في الحالات التي تكون فيها مخالفة الموظف للتعليمات الإدارية بسيطة أي لا يترتب عليها ضرر جسيم بسير العمل داخل المرفق العام وهي:

1- **التنبيه:** وهي إخطار العامل بكتاب تذكر فيه نوع المخالفة المرتكبة، كمخالفة التعليمات المتعلقة بآلية تنظيم الملفات الإدارية أو إتباع إجراءات معينة أو غيره، و يلفت نظره إلى لزوم اجتنابها في المستقبل، وتفرض من الرئيس الإداري للعامل[35].
2- **الإنذار:** و هي توجيه كتاب إلى العامل ينذر فيه بفرض عقوبات أشد في حال استمرار المخالفة أو تكرارها، و تفرض من الرئيس الإداري للعامل[36]، و الهدف منها تبصير الموظف بالخطأ الذي ارتكبه و تحذيره من العودة إليه[37].
3- **عقوبة الحسم من الأجر:** وهو جزاء مالي من شأنه انقاص ما يتقاضاه الموظف من أجر، و كون الجزاء المالي يؤثر تأثيراً كبيراً على الموظف و أسرته فقد نص المشرع السوري بأن الحسم لا يجوز أن يتجاوز / 5 / بالمائة من الأجر الشهري للعامل ، كما يجب أن لا تقل مدة الحسم

[35] - الفقرة أ من المادة 68 من النظام الأساسي للعاملين السوري رقم 50 لعام 2004.
[36] - الفقرة أ من المادة 68 من النظام الأساسي للعاملين السوري رقم 50 لعام 2004.
[37] - د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الثالث، مرجع سابق،ص324

عن شهر ولا تزيد على ستة أشهر و يعتبر الأجر بتاريخ فرض هذه العقوبة أساساً لهذا الحسم[38].

4- **عقوبة تأخير الترفيع:** و هي تأخير موعد استحقاق العامل لعلاوة الترفيع، وعادةً ما تفرض في الحالات التي تتكرر فيها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ومن بينها التعليمات الإدارية التي تصدر عن رئيسه ، وقد حدد المشرع السوري مدة تأخير الترفيع بستة أشهر[39].

5- **عقوبة حجب الترفيع:** و يقصد بها تأخير حصول العامل على الدرجة التالية لدرجته في موعد استحقاقها حسب قواعد الأقدمية و تقويم أدائه، وبالتالي حرمانه من علاوة الترفيع[40].

ثانياً: العقوبات التأديبية الجسيمة:

تفرض العقوبات التأديبية المشددة في حال ارتكاب الموظف مخالفة جسيمة تؤثر على سير المرفق العامة و المصلحة العامة، وذلك وفق تقدير السلطة التأديبية و بما يتناسب مع طبيعة المخالفة و ظروف ارتكابها، وهي:

1- **عقوبة النقل التأديبية:** و هي نقل العامل إلى وظيفة أدنى من وظيفته مع احتفاظه بأجره[41]، أي أن العامل التي توقع عليه هذه العقوبة سينزل درجة في السلم الإداري مما ينعكس على وضعه الوظيفي من حيث الاختصاصات وفرص الترقية، وغيرها[42].

2- **عقوبة التسريح التأديبي:** وفي هذه الحالة تنهي الإدارة خدمة الموظف و تحيله إلى المعاش قبل بلوغه سن المعاش المحدد في القانون، و تصفى حقوقه وفق القوانين النافذة، ولا يجوز إعادة العامل المسرح وفق ما تقدم إلى الخدمة، و ذلك مهما كانت صفة الإعادة ما لم تمض على تسريحه سنتان على الأقل[43].

[38] - الفقرة أ من المادة 68 من النظام الأساسي للعاملين السوري رقم 50 لعام 2004.
[39] - الفقرة أ من المادة 68 من النظام الأساسي للعاملين السوري رقم 50 لعام 2004.
[40] - د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري- الجزء الثاني، مرجع سابق، ص91.
[41] - الفقرة ب من المادة 68 من النظام الأساسي للعاملين السوري رقم 50 لعام 2004.
[42] - د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري – الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص331-332.
[43] - د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري- الجزء الثاني، مرجع سابق، ص91.

3- **عقوبة الطرد:** وتعتبر أقسى العقوبات التي توقع على العامل على الأقل من الناحية المعنوية[44]، وتتمثل في الحرمان النهائي من الوظيفة، و إنهاء الرابطة الوظيفية بصورة دائمة، و تصفية الحقوق المالية للموظف.

وقد أوجب القانون الأساسي للعاملين السوري بأن لا يعاقب العامل بنوع واحد من العقوبات سالفة الذكر لأكثر من مرتين في السنة الواحدة، وفي حال تكرار المخالفة ذاتها لأكثر من مرتين فرض عقوبة أشد[45].

الخاتمة:

في ختام هذا البحث، يتبين أن مخالفة التعليمات الإدارية المشروعة تشكل أساساً لقيام المسؤولية التأديبية للموظف العام، باعتبارها إخلالاً بواجبات الوظيفة العامة و مساساً بمبدأ الانضباط الإداري داخل الجهاز الإداري، كما أن الجزاء التأديبي يمثل الوسيلة القانونية التي تعتمد عليها الإدارة لمواجهة المخالفات الوظيفية، و بالتالي الحفاظ على حسن سير المرافق العامة، و قد أوضحت الدراسة أن السلطة التأديبية ليست مطلقة، بل تخضع لمجموعة من الضوابط القانونية التي تكفل تحقيق التوازن بين مصلحة الإدارة في فرض الانضباط الوظيفي، وضمانات حماية حقوق الموظف العام من التعسف في استعمال السلطة التأديبية، و ذلك من خلال تطبيق العقوبات التأديبية المناسبة وفقاً للقانون.

النتائج:

1- التعليمات الإدارية وسيلة قانونية و تنظيمية رئيسية لتنفيذ القوانين، و تحقيق الانضباط الوظيفي.
2- إن مخالفة التعليمات الإدارية لا تؤدي إلى قيام المسؤولية التأديبية على إطلاقها، و إنما يشترط أن تكون التعليمات مشروعة و صادرة في حدود الاختصاص.
3- إن التزام الموظف العام بتنفيذ التعليمات الإدارية يستند إلى واجب الطاعة الرئاسية، إلا أن هذا الواجب ليس مطلقاً، و إنما يقف عند حدود مبدأ المشروعية، فلا تمتد الطاعة إلى التعليمات المخالفة للقانون.
4- مخالفة التعليمات الإدارية تشكل إخلالاً بالواجب الوظيفي يؤدي إلى قيام المسؤولية التأديبية للموظف، و يجوز توقيع الجزاءات التأديبية المناسبة بحسب جسامة المخالفة.

[44] - د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري – الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص333.
[45] - المادة 69 من النظام الأساسي للعاملين السوري رقم 50 لعام 2004.

التوصيات:

1- يوصى بأن يتدخل المشرع السوري لوضع تنظيم أكثر وضوحاً للتعليمات الإدارية والتعاميم و التوجيهات وغيرها من الوسائل التنظيمية، يحدد من خلالها مفهومها و طبيعتها القانونية و الأساس القانوني للالتزام بها، من خلال وضع دليل إداري موحد يحدد ضوابط إصدارها، و صياغتها، وغيره.

2- يوصي الباحث بإنشاء منصة إلكترونية داخل كل مرفق إداري تكون متاحة لجميع الموظفين، تنشر عليها كافة التعليمات الإدارية الصادرة عن الإدارة، سواء كانت موجهة إلى عموم الموظفين أو إلى موظف محدد، بما يتيح تحقيق رقابة جماعية داخلية على هذه التعليمات من قبل جميع الموظفين، ويعزز مبدأ الشفافية و الرقابة الوقائية عليها، كما يُقترَح أن تتضمن هذه المنصة قسماً خاصاً للشكاوي و الاعتراضات، يتيح للموظفين تقديم ملاحظاتهم أو الاحتجاج على التعليمات التي يثور بشأنها شك قانوني، بحيث يتم النظر فيها قبل ترتيب أي آثار تأديبية على مخالفتها.

3- يوصى بإنشاء هيئة مستقلة تعنى بفحص التعاميم و التعليمات الصادرة عن الجهات العامة، و التي تمس بحقوق الأفراد أو تقيدها، و ذلك للحد من خطورة بعض التعاميم و التعليمات التي تخالف القوانين، والتي تجد طريقها للتطبيق الفعلي نتيجة إذعان المراجعين و سكوتهم، و التزام الموظفين بتنفيذها إعمالاً لمبدأ واجب الطاعة.

4- لا بد من تشجيع ثقافة الانضباط الذاتي و التحفيز الإيجابي بجانب الجزاءات التأديبية، من خلال الاعتماد على الحوافز المعنوية والمادية لتعزيز التزام الموظف بالتعليمات الإدارية.

المراجع:

أولاً: الكتب العامة والمتخصصة:

1- د. أحمد سلامة بدر- د. بلال سلامة بدر، التحقيق الإداري و المحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، مصر، 2004.

2- د. أيمن عبد العزيز مصطفى، السلطة التأديبية لصاحب العمل، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2009.

3- د. حكمت موسى سلمان، طاعة الأوامر العليا و أثرها في المسؤولية الجزائية – دراسة مقارنة ، المكتبة الوطنية للنشر، بغداد، 1987، ط1، ص 39

4- د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري – الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995.

5- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية – دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ط1، 1957.

6- د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري – الجزء الثاني، منشورات جامعة دمشق ، 1991-1992.

7- علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للطباعة و النشر و التوزيع، عمان، الأردن، ط1، 2003، ص589.

8- د. علي عيسى الأحمد، المسؤولية التأديبية للأطباء، منشورات الحلبي ، بيروت، ط1، 2011.

9- د. فوزي حبيش، الوظيفة العامة و إدارة شؤون الموظفين، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991.

10- د. محمد أحمد الطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعلية و الضمان – دراسة مقارنة بين القانون الإداري و علم الإدارة العامة ، جامعة عين شمس، مصر، 1983، ص261.

11- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء و مبدأ المشروعية – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، 1988، ص40.

12- د. محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري و علم الإدارة العامة – دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، ط1، 1973.

ثانياً: رسائل الماجستير والدكتوراه:

1- د. عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري – رسالة دكتوراه، منشورات الحلبي الحقوقية، 2008.

2- – لؤي عيسى القرعان، قواعد المسؤولية التأديبية للموظف العام في التشريع الأردني – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن،2019.

3- د. محمد عبدالله محمد نصار، تدابير الإدارة الداخلية – دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، 1987.

ثالثاً: المجلات العلمية:

1- د. جميلة شربجي- ابراهيم نجيب ابراهيم، ضوابط التحقيق الإداري مع الموظف العام، مجلة جامعة حمص، المجلد 47، العدد 4، 2025.

2- م- مروان حسين أحمد، واجب الطاعة و أثره في تحقيق المسؤولية الانضباطية و الجنائية للموظف العام – دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية و السياسية، جامعة كركوك، المجلد 8، العدد 38، 2019.

3- د. محمد اسماعيل ابراهيم، تحديد المسؤولية الجزائية للموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية، مجلة المحقق للعلوم القانونية و السياسية، العدد الأول، السنة السادسة.

رابعاً: التشريعات و القوانين:

1- الإعلان الدستوري السوري لعام 2025.

2- قانون العاملين الأساسي السوري الصادر بالمرسوم رقم 50 لعام 2004.

خامساً: الأحكام و الاجتهادات القضائية:

1- مجموعة المبادئ القانونية التي يصدرها مجلس الدولة السوري سنوياً لعام 1984.

2- الموسوعة الإدارية الحديثة، الدار العربية للموسوعات، ج1، القاهرة.

3- مجموعة القواعد القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا السورية للأعوام من 2001-2004.

4- مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا السورية الصادرة عن المكتب الفني لعام 1967.

سادساً: المواقع الإلكترونية:

1- الموقع الإلكتروني www.almany.com ، تاريخ الزيارة 12-2-2026، الساعة 9:23م.

سابعاً: المراجع الأجنبية:

- E. Eisenberg, L'audition du citoyen et la motivation des décisions administratives individuelles, L'Harmattan, 2000