تسبيب القرار التأديبي

أستاذ مشارك د. سعيد عبدالرزاق باخبيره
قسم القانون العام/ كلية الحقوق/ جامعة عدن

الملخص:

يُعَدُّ موضوع البحث من الموضوعات المهمة في القانون الإداري؛ لأنه موضوع مركب: (تسبيب القرار الإداري التأديبي) حيث تعد دراسة القرارات الإدارية في (الجمهورية اليمنية) بحد ذاتها دراسة جنينية إذ لم تُوْلِ الاهتمام الكامل من قبل الباحثين رغم أهميتها البالغة من الناحية الفقهية والتشريعية والواقعية. كما أن البحث في موضوعات تسبيب القرار الإداري طريق شائك ومتشعب هو الآخر؛ فما بالك وأن موضوعه يدور حول هذا الثلاثي المعقد: القرار الإداري، وقواعد التسبيب، والنظام القانوني للتأديب.

على أية حال ركز الباحث في دراسته هذه على أهم الجوانب المتعلقة بتسبيب القرار الإداري التأديبي سواء من الناحية الفقهية أو التشريعية، لا بل والقضائية أيضا. حيث تناولت الدراسة تحليل القواعد القانونية المنظمة لموضوع تسبيب القرارات الإدارية التأديبية سواء التي نصت عليها التشريعات ذات العلاقة أم تلك الأحكام القضائية التي صدرت في هذا المضمار، مع الاهتمام بالآراء الفقهية التي قيلت في هذا الصدد. واهتم الباحث بمنهجية البحث في أثناء دراسة إشكالية البحث وحدودها، بهدف الوصول للنتائج والمقترحات القيمة والمفيدة علميا. وهو الأمر الذي يبدو واضحا من خلال تنوع مناهج البحث ما بين التاريخي عند رصد حالة التطور لظاهرة اقتضاء تسبيب القرارات وأهميتها، والمقارن بين الدول المقارنة، ولاسيما (مصر)، و (الأردن)، و (اليمن)، وكذا المنهج التحليلي الذي كان له الباع الأكبر في صفحات البحث في أثناء تحليل التشريعات والأحكام القضائية والآراء الفقهية.

وقد قسم البحث إلى: المبحث الأول: وتناولت فيه المدلول العام للتسبيب في القرار التأديبي؛ بينما ركزت في المبحث الثاني على شروط صحة تسبيب القرار التأديبي. وتركت المبحث الثالث لدراسة وتحليل: عناصر تسبيب القرار التأديبي وأحكامه في التشريع والقضاء.

وخرج البحث بجملة من النتائج والاستخلاصات والمقترحات والتوصيات، ولعل أهمها أنه لابد من وجود تشريع يبين القواعد المنظمة لحالات تسبيب القرارات الإدارية؛ ولا سيما القرارات التأديبية؛ لأهميتها كضمانة فعالة، وعادلة للمخاطبين بها.

:Summary

The topic of this research is one of the important topics in administrative law because it is a complex one: (vindicating the administrative disciplinary decision), as the study of administrative decisions in the Republic of Yemen in itself is an embryonic study, since it has not been given full attention of researchers despite its great importance in its jurisprudential, legislative and realistic aspects. Furthermore, researching the topics of vindicating administrative decisions is a thorny and complex path, let alone that the subject of the research revolves around this complex trio: the administrative decision, the rules of vindication, and the legal system of punishment.

Nevertheless, the researcher in his study focused on the most important aspects related to vindicating the administrative disciplinary decision, either from the jurisprudential or the legislative aspects, as well as from the judicial aspect. Hence, the study dealt with analyzing legislative rules regulating the topic of vindicating administrative disciplinary decisions, either the ones stated by related legislations or those legislative rulings issued in this field, with an interest in the jurisprudential opinions expressed in this context. The researcher paid attention to the research methodology while studying the research problem and its limits, with the aim of reaching the valuable and scientifically useful results and suggestions. This is clear through the variety of research methods between the historical method, when monitoring the development of the phenomenon of decisions vindication and its importance, and the comparison between the analogous countries, especially (Egypt), (Jordan) and (Yemen), as well as the analytical method, which had the greatest role in the pages of the research in analyzing legislations, judicial rulings and jurisprudential opinions.

The research was divided into three chapters: the first chapter dealt with the general meaning of vindication of the disciplinary decision; while the second chapter focused on the conditions for the validity of causation of the disciplinary decision. I left the third chapter to study and analyze the elements of causation of the disciplinary decision and its provisions in legislation and the judiciary system.

The research came out with many results, conclusions, suggestions and recommendations, the most important of which is that there must be a legislation that shows the rules regulating the cases of causing administrative decisions, especially disciplinary decisions, because of their importance as an effective and fair guarantee for those addressed by administrative decisions.

المقدمة:

تحرص كثير من الدول في عصرنا الراهن على اتباع سياسة (الوضوح الإداري) في أثناء ممارستها للعمل الإداري وتسيير مرافقها العامة، وهي السياسة والمنهاج التي بمقتضاها تنأى الإدارة بنفسها عن السرية التي تؤدي في كثير من الأحوال إلى إثارة المشكلات الإدارية التي هي في غنى عنها، وطالما أن مجال القرارات الإدارية هو المجال الحيوي الأبرز لتعبير الدولة، وإدارات مرافقها العامة عن أهدافها التنموية، وتنفيذ خططها العامة واليومية، وفرض رؤاها الاجتماعية والاقتصادية والمجتمعية عموما، وكان معلوما إن القرارات الإدارية تصدر بالإرادة المنفردة عن الإدارة العامة، ومتضمنة الوسائل والأدوات والنواهي السلطوية كافة[1]؛ كل ذلك كان لزاما عليها في الوقت عينه أن تراعي الاعتبارات الحقوقية والقانونية الواقعية للأفراد التي تخاطبهم تلكم القرارات[2].

وقد وجدنا أن تسبيب القرارات الإدارية يُعَدُّ أهم الضمانات والاعتبارات التي من خلالها تجسد الإدارة مبدأ العلانية بالصورة المثلى، وتنحى بنفسها بعيدا عن السرية المفرطة _ التي يفترض تقليصها في العموم إلى أدنى درجاتها القانونية [3] الممكنة _ هذا من ناحية أولى، ومن ناحية ثانية[4]، يمكن التسبيب المخاطبين بالقرارات الصادرة نحوهم من معرفة الأسباب التي "أنبنى القرار عليها وقت صدوره حتى يقتنعوا به، أو على تقدير أن يفهموه"[5].

بالإضافة إلى ذلك، فإن تسبيب القرارات الإدارية يُعَدُّ أيضا أحد الموضوعات المهمة في مجال الرقابة على القرارات الإدارية، فهو علاوة على كونه ضمانة لممارسة الأفراد لحقوقهم

---

(1) يرجى النظر فيما يتعلق بالطابع السلطوي للقرارات الإدارية: د. خالد عمر باجنيد، القانون الإداري اليمني، دار جامعة عدن للطباعة والنشر، عدن، ٢٠٠٠م، الطبعة الثالثة، ص ١٢٨ _ ١٢٩.

(2) قريب من هذا المعنى: د. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦م، ص١.

(3) ما برح أستاذنا سليمان محمد الطماوي على تأكيد ضرورة أن يتم تقليص الحالات التي تكون فيها الإدارة حرة في تسبيبها أو عدم تسبيبها للقرارات الإدارية؛ أنظر على سبيل المثال إشارته لذلك في: النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، ١٩٧٦م، ص ٢٦٠.

(4)لوحظ من خلال الاطلاع على عديد من القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارات للمرافق اليمنية العمومية خلوها من تسبيب قراراتها الإدارية وعدم التزامها بالقواعد العامة في هذا المجال؛ ونظرة إلى منتوجات الصحافة اليومية الصادرة فإنها لا تخلو من الإشارة إلى وجود تظلمات للموظفين العموميين الذين يؤكدون عدم معرفتهم بأسباب القرارات السالبة لحقوقهم الصادرة ضدهم.

(5) د. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ١.

وحرياتهم، هو في الوقت عينه إحدى الطرق والوسائل التي لا بديل عنها للقاضي الذي سينظر في تلك الخصومات الناشئة جراء صدور القرارات الإدارية، إذ تمكنه من ممارسة الرقابة ولاسيما فيما يتعلق بالرقابة على السبب وإساءة استعمال السلطة.

واستتباعا لما تقدم، فإن حفظ النظام داخل المجتمع الوظيفي، له أثر بالغ على حسن سير العمل داخل المرافق العامة، وعلى عملية التنمية في الجهاز الإداري، وهو الأمر الذي يتطلب وضع القواعد الكفيلة بتحقيق التوازن بين مصلحة الإدارة عن طريق تزويدها بالوسائل الفعالة القادرة على حفظ النظام وتحقيق مبدأ الفعالية من جهة، ومصلحة الموظف عن طريق إحاطته بقدر معقول من الضمانات[1]. التي توفر له الاستقرار النفسي والقانوني فتدفعه إلى التفاني في أداء واجبات الوظيفة العامة من جهة أخرى[2].

وتسبيب القرار التأديبي[3]، يُعَدُّ من الضمانات المهمة التي تكفل عدالة العقوبة التأديبية؛ إذ أن تسبيب القرار التأديبي فضلاً عن أنه يحقق المصلحة العامة من خلال معاقبة الموظف الذي أخل بواجباته الوظيفية وتأديبه فإنه يحقق المصلحة الخاصة للموظف المتهم من حيث ضمان عدالة العقوبة التأديبية التي توقع عليه، كما أنه يحمل الإدارة على التريث والتدبر، ويبعدها عن التعجل في إصدار القرار، ويمكن القضاء الإداري من رقابة أسباب القرار التأديبي فيما بعد. كما أن التسبيب من شأنه التقليل من ثورة الغضب _ أحياناً _ التي تنتاب الشخص الصادر القرار ضده وتحمله على استساغة القرار المسبب والاقتناع به، ومن ثم فإن هذا الموضوع (التسبيب) يستمد أهميته بصفته ضمانة أساس من ضمانات التأديب الوظيفي.

وعطفا على ما تقدم، فقد وقع اختياري على موضوع (تسبيب القرار التأديبي)؛ لأهميته المشار إليها آنفا _ ومما سيأتي بيانه بالتفصيل في موضعه لاحقا _ ولكونه في نظرنا جديرا بالبحث

---

(1) يمكن الرجوع بشأن ضمانات وحقوق الموظف العام على سبيل المثال فقط وليس الحصر إلى: المواد (٤٢،٤٤) من القانون الدبلوماسي والقنصلي اليمني رقم (٢) لسنة ١٩٩١م وتعديلاته؛ والمواد (١٩، ٣٩، ٤٠، ١١٧) من قانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لعام ١٩٩١م وتعديلاته.

(2) لمزيد من التفاصيل، أنظر: د. أحمد عبدالرحمن شرف الدين، الوجيز في القانون الإداري اليمني، دار الفكر المعاصر، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٩٤م، ص ٢٧٥ _ ٣١٨؛ و د. محمود حلمي و د. فؤاد محمد النادي: الوجيز في مبادئ القانون الإداري المصري واليمني، كلية الشريعة والقانون _ جامعة صنعاء، الطبعة الأولى، ١٩٨٠م، ص ٢٧٥ _ ٢٨١.

(3) يمكن في هذا الشأن بشكل عام مراجعة: د. نواف كنعان، تسبيب القرار التأديبي كضمانة أساسية من ضمانات التأديب الوظيفي، بحث منشور في مجلة مؤتة، المجلد السابع، العدد السادس، سنة ١٩٩٢م.

والدراسة، وكإشكالية واقعية، تتطلب إيجاد الحلول القانونية الصريحة لها، ووضعها على الطاولة أمام القراء والمهتمين والباحثين.

وإجمالا نشير إلى أن اعتبارات البحث قد اقتضت منا اتباع منهج الدراسة المقارنة، وخاصة مع الفقه والقضاء المصريين، مع التركيز على الأحكام القضائية الصادرة في هذا المجال. ولاسيما وأن القانون الإداري هو "قانون قضائي، ومعظم قواعده مستلهمة من أحكام القضاء"[1]. فضلا عن أن البحث سيتم من خلال دراستنا التحليلية للقواعد القانونية بهذا الشأن.

وأخيراً في هذه المقدمة لبحثنا هذا، فقد ارتأينا تقسيمه إلى ثلاثة مباحث، ففي الأول منه نتناول المدلول العام لتسبيب القرار التأديبي، وماهية تسبيب القرار التأديبي، وأهميته، والتمييز بين أسباب القرار التأديبي وتسبيبه؛ وفي الثاني: سنتناول شروط صحة تسبيب القرار التأديبي؛ أما في المبحث الثالث: فسنفرده لدراسة عناصر تسبيب القرار التأديبي، وأحكام التسبيب في التشريع والقضاء؛ وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول: المدلول العام للتسبيب في القرار التأديبي

المبحث الثاني: شروط صحة تسبيب القرار التأديبي

المبحث الثالث: عناصر تسبيب القرار التأديبي وأحكامه في التشريع والقضاء

(1) قريب من هذا المعنى: د. خالد عمر باجنيد، القانون الإداري اليمني، مرجع سابق، ص ١٣؛ وكتابه أيضا: القضاء الإداري وخصوصية الخصومة الإدارية (دراسة مقارنة)، دار جامعة عدن للطباعة والنشر، عدن، ٢٠٠٣، ص ٨٥ وما بعدها.

المبحث الأول

المدلول العام للتسبيب في القرار التأديبي

المطلب الأول

المقصود بتسبيب القرار التأديبي

لنتمكن من معرفة ما المقصود على وجه التحديد بـ (تسبيب القرار التأديبي)، لا بد لنا أن نتعرف على ماهية تسبيب القرار التأديبي، ولتتضح لنا الرؤية حول المقصود بهذا المصطلح لا بد لنا أيضا من تمييزه عما قد يختلط به من المصطلحات الأخرى ولاسيما ما يتعلق بضرورة التمييز بين تسبيب القرار التأديبي وأسبابه. وحتى نتوصل إلى المنزلة التي يتمتع بها تسبيب القرار التأديبي كضمانة من ضمانات التأديب الوظيفي[1] بين غيره من الضمانات الأخرى، لابد من توضيح علاقة التسبيب بالضمانات التأديبية الأخرى.

يعرف القرار التأديبي بأنه: القرار الذي يتضمن معاقبة الموظف لإخلاله بالواجبات المفروضة عليه، أو لخروجه على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو ظهوره بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة. ويعرف قرار التسبيب أيضاً بأنه: القرار الذي يستهدف إنزال العقوبة بالموظف الذي يخل بواجبات وظيفته، التي يجب أن يقوم بها بكل أمانة ودقة وإخلاص.

(1) نوصي في هذا الشأن بشكل عام بمراجعة: د. سليمان الطماوي، الجريمة التأديبية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة؛ وكتابه (القضاء الإداري _ قضاء التأديب)، الكتاب الثالث، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، عام ١٩٧٩م. وكذا د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، عام ١٩٧٩م؛ و د. منصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، مطبعة الشرق، عمان، عام ١٩٨٤م؛ و د. خليفة سالم الجهمي، المسؤولية التأديبية للموظف العام عن المخالفة المالية في القانون الليبي، دراسة مقارنة، منشورات جامعة قاريونس بنغازي، عام ١٩٩٧م؛ وكذلك د. علي خليل إبراهيم، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي، دراسة مقارنة، من دون سنة نشر؛ و د. محمد حسنين حمزة، القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية، دار الفكر العربي، القاهرة، عام ١٩٦٠م.

أما تسبيب القرار الإداري[1]، ومنه القرار التأديبي، فيمكن تعريفه بأنه: التزام قانوني، تعلن الإدارة بمقتضاه الأسباب القانونية والواقعية، التي حملتها على إصدار القرار الإداري، وشكلت الأساس القانوني الذي بني عليه.

ويعرف أيضاً بأنه: إعلان الأسباب التي تشكل الأساس القانوني للقرار الإداري. وهكذا يظهر التسبيب، بأنه الإعلان الذي يتضمنه القرار للأسباب القانونية والواقعية التي بررت إصداره.

مما يعني أن التسبيب هو: "الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر القرار الإداري"[2] . ومن ثم يكون القرار مسببا إذا أفصح بنفسه عن الأسباب التي استند إليها مصدر القرار ؛ فالتسبيب لا يخرج عن كونه التعبير الخارجي والشكلي عن أسباب القرار الإداري، وعليه فهو ينتمي إلى المشروعية الخارجية للقرار. وعطفا على أن المشروعية الخارجية للقرارات الإدارية تشمل المسائل المتعلقة بالاختصاص والإجراءات والشكل؛ فإن التسبيب بلا شك يُعَدُّ أحد مظاهر الشكل الذي يظهر فيه القرار[3]، مثله في ذلك مثل: الكتابة، والتوقيع، والتاريخ، والإشارات[4].

والحقيقة أننا لاحظنا أن التعريف المشار إليه أعلاه وهو التعريف السائد في الفقه؛ إنما هو التعريف الذي تضمنته إحدى مواد القانون الفرنسي الصادر في ١١ يوليو ١٩٧٩م، والمتعلق بـ: (تسبيب القرارات الإدارية)، حيث جاء نصه فيما يأتي: "يجب أن يكون التسبيب الذي

---

(1) لا يخلو معجم للغة العربية إلا وبه إشارة إلى المعنى اللغوي لكلمة التسبيب، وكلمة القرار؛ معجم الرائد والمعجم الوسيط وغيرهما من معاجم اللغة العربية التي يمكن النهل منها في هذا الشأن.

أما بشأن تعريف القرار الإداري اصطلاحيا وفقهيا فيرجى كمثال وليس على سبيل الحصر مراجعة: د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ١٧٥ _ ١٩٧؛ وكذا ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، لباد للطباعة والنشر، الجزائر، ٢٠٠٤م، ص ٣٤٥_ ٣٤٨؛ و د. خالد عمر باجنيد، القانون الإداري اليمني، مرجع سابق، ص ١٢٧.

(2) قريب من هذا المعنى: د. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٦.

(3) د. عبدالفتاح حسن، التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري، تعليق على حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر في ١٩٦٦/٣/٣٠م، والمنشور في مجلة العلوم الإدارية، ١٩٦٦م، العدد الثاني، ص ١٧٢.

(4) أما الإجراءات فهي المراحل السابقة واللاحقة على القرار، ومثالنا في ذلك: أخذ الرأي، التحقيق، المواجهة، والنشر

يفرضه هذا القانون مكتوبا، وأن يتضمن بيان الاعتبارات القانونية والواقعية التي تشكل أساس القرار"[1].

وبالعطف على ما تقدم، فإن الأصل الذي استقر إليه الفقه والقضاء، هو أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها، إلا إذا أوجب القانون عليها ذلك. وفي هذا الصدد، قضت محكمة العدل العليا في (الأردن) في أحد أحكامها بالآتي: وليس في هذا القانون ما يوجب على المجلس بيان الأسباب التي دعت إلى التقاعد، فقد استقرت الإحالة على الفقه والقضاء، على أن الإدارة غير ملزمة ببيان الأسباب إلا إذا أوجب عليها القانون ذلك[2].

وقد عبرت المحكمة الإدارية العليا في (مصر) عن هذه المعاني بقولها: "لا يشترط في القرار الإداري، أن يصدر في صيغة معينة،أو بشكل معين، بل يكفي إفصاح الإدارة أثناء قيامها بوظائفها عن إرادتها الملزمة، بقصد أحداث أثر قانوني، وقد يشترط القانون تسبيب بعض القرارات الإدارية، وحينئذ يصبح هذا الإجراء شكلاً أساسياً في القرار، يترتب على إهماله بطلانه، وأما إذا لم يلزم المشرع الإدارة بذلك، فليس عليها حرج في أخفاء تلك الأسباب، وقد جرى قضاء هذه المحكمة على أن الإدارة غير ملزمة ببيان أسبابها، إلا حيث يوجب القانون ذلك".

والحقيقة _ كما سيأتي بيانه لاحقا _ إن أهمية تسبيب الجزاء التأديبي فرضت نفسها، وجعلت من تسبيب القرار التأديبي أمراً ضرورياً، ولو لم ينص عليه المشرع، بحيث يحتوي القرار التأديبي في صلبه على أساسه، إذ أصبح من المبادئ العامة للقانون وجوب تسبيب الجزاء التأديبي، ولو لم يوجد نص.

(1) المادة (الثالثة) من القانون الفرنسي الخاص بتسبيب القرارات الإدارية، والصادر في ١٩٧٩/٧/١١م.

(2) تعد محكمة العدل العليا في المملكة الأردنية الهاشمية المحكمة ذات الاختصاص بالنظر في المنازعات الإدارية.

المطلب الثاني

أهمية تسبيب القرار التأديبي

إن تسبيب القرارات التأديبية أمر تقتضيه قواعد الأخلاق، وتتطلبه الحقوق الطبيعية للأفراد، ذلك أن أي قرار ما سيكون أفضل بكثير إذا كانت هذه القرارات قد تضمنت أسباب صدورها، وتم ذكرها بصورة كاملة وواضحة، فغالباً ما تكون الأسباب في هذه الحالة قد ضمنت أسسها القانونية التي بُنِيَتْ عليها. وبناءً عليه تكمن أهمية تسبيب القرار التأديبي في اعتقاد الباحث في الأمور الآتية:

أولاً: إن التسبيب للقرار يساهم في الكشف عن حقيقية نية الإدارة، وما إذا كانت متفقة مع الحالة الواقعية والقانونية، التي استمدت منها أسباب قراراتها، فالهدف من منح الإدارة سلطة تأديب موظفيها هو ضمان حسن سير المرافق العامة، بردع من تسول له نفسه بالخروج على أحكام الوظيفة وآدابها، وهكذا يُعَدُّ تسبيب القرار التأديبي أداة لتحقيق الصالح العام.

ومما تجدر الإشارة إليه أن المشرع اليمني أسوة بالمشرع العربي، لم يتخذ خطوات متقدمة في هذا المجال؛ إذ لا يوجد قانونٌ خاص بتسبيب القرارات الإدارية التأديبية، بل ولا يوجد تشريع عام يحدد فيه حالات التسبيب الوجوبية، وتلك الحالات الاختيارية للقرارات الإدارية بشكل عام، وذلك كما هو معمول به في (فرنسا)[1].

ثانياً: إن التسبيب يمكن القضاء الإداري من رقابة أسباب القرار التأديبي ولا سيما إذا اتضح أن أسباب القرار غير صحيحة، إذ يفقد القرار التأديبي في مثل هذه الحالة أساسه القانوني، و يُعَدُّ مشوباً بعيب مخالفة القانون، وعليه فإن رقابة القضاء على تسبيب القرار التأديبي يشكل ضمانة لعدالة الجزاء التأديبي.

وفي هذا الصدد تقول المحكمة الإدارية العليا في (مصر): "... وإذا كان الأصل في القرار الإداري عدم تسبيبه، إلا إذا نص القانون على وجوب هذا التسبيب؛ فإن القرار التأديبي على

(1) وجد في (فرنسا) القانون المتعلق بتسبيب القرارات الإدارية الصادر في ١١ يوليو ١٩٧٦م، وكذلك القانون الصادر في العام ١٩٨٧م بشأن تسبيب القرارات الإدارية بشكل عام.

النقيض من ذلك، فهو قرار ذو صبغة قضائية، يفصل في موضوع مما يختص به القضاء أصلاً، يجب أن يكون مسبباً..."[1].

ثالثاً: إن التزام السلطة المختصة ببيان الأسباب التي أدت بها إلى اتخاذ قرارها يحملها على التريث والتدبير، ويبعدها عن التحكم والتعجل في إصداره ، ومن شأن التسبيب أن يجعل مصدر القرار رقيباً على سلوكه بالتزامه بتجانس الأسباب في قراره، وبتناسق الحلول في المواقف المتشابهة. وهكذا فالقرار المسبب يحمل على الثقة والاقتناع به. وفي هذا الصدد تقرر محكمة النقض المصرية: "... إن تسبيب الأحكام من أعظم الضمانات التي فرضها القانون على القضاء، إذ هو مظهر قيامهم بما عليهم من واجب تدقيق البحث، وإمعان النظر لتعرف الحقيقية التي يعلنونها، فيما يفصلون فيه من الأقضية، وبه وحده يسلمون من مظنة التحكم والاستبداد؛ لأنه كالعذر فيما يرتأونه، ويقدمونه بين يدي الخصوم، والجمهور، و به يرفعون ما قد يرين على الأذهان من الشكوك والريب، فيدعون الجميع إلى عدلهم، وهم مطمئنون.

وهكذا يكون التسبيب ضرورة قانونية، يقتضيها منطق العدالة؛ لكي يمارس القضاء رقابته في التكييف، وذلك أن الجريمة التأديبية لا تخضع لمبدأ (لا جريمة إلا بنص)، وهذا يعني أن لسلطة التأديب الحرية في أن ترى أن فعلاً معيناً يشكل جريمة أم لا، ومن ثم هذه الحرية خطيرة جدا، وعليه يجب الحد منها عن طريق رقابة القضاء، وهذه الرقابة لن تتأتى، وتكون بشكل فعال، إلا إذا كان القرار التأديبي مسبباً ومتضمناً للوقائع التي عوقب الموظف عليها.

فالمشرع الإداري لم يحدد الأخطاء التأديبية، وإن كان قد وضع معياراً عاماً، وهو أن كل مسلك يضر المرفق العام والوظيفة العامة أو الموظف العام يُعَدُّ من قبيل الخطأ التأديبي، ويبقى على الإدارة تكييف الفعل الذي أتاه الموظف، وتوقيع الجزاء المناسب عليه، وكل ذلك يكون تحت رقابة القضاء الإداري.

([1]) لمزيد من التفاصيل يرجى مراجعة: حكم المحكمة الإدارية العليا في (مصر)، المنشور في مجموعة الأحكام الصادرة عنها، ١٧ مارس ١٩٥٦م، س ١، ع١؛ وحكمها المنشور في مجموعة الأحكام الصادرة عنها، ١٢ يوليو، ١٩٥٨م، س ١، ع١، ص ٥٥٥.

رابعاً: يؤدي تسبيب القرارات التأديبية بقدر ما يؤدي إلى تعديل السلوك الإداري، بما يفرض على الإدارة احترام مبدأ المشروعية، واعتبار التسبيب سنداً وأساساً قانونياً لصلاحيتها وسلطاتها بدلاً من اعتباره قيداً على ممارسة تلك الصلاحيات، ويفضي إلى تضييق مدى ونطاق السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة، فإنه في الاتجاه عينه يخلق نوعاً من الثقة المتبادلة بين الإدارة العامة والأفراد وبمد جسور هذه الثقة بينهما بصفه دائمة ومنتظمة، ناهيك عن اعتبارات الديمقراطية السياسية والإدارية التي تقتضي أن يطلع ويعلم مصدر القرار الإداري الأفراد المعنيون به، بالأسباب القانونية التي حملته على إصداره.

خامساً: من شأن التسبيب أن يؤدي إلى تقليل عدد دعاوى تجاوز حدود السلطة المقدمة إلى القضاء الإداري، إذ يتمكن الأفراد بعد إعلامهم بالأسباب القانونية والواقعية التي يقوم عليها القرار، من تقدير مدى نجاح هذه الطعون القضائية مقدماً، فلن يقدموا طعناً قضائياً لمخاصمة مشروعية القرار التأديبي، إذا كانت نسبة نجاحه ضئيلة، نظراً لما ينطوي عليه تقديم الطعن من جهد ومال وطول وبطء في إجراءات التقاضي، لهذا يُعَدُّل الفرد عن تقديم دعوى تجاوز حدود السلطة إذا كانت الأسباب القانونية والواقعية مشروعة.

المطلب الثالث

التمييز بين أسباب القرار التأديبي وتسبيبه

لا يجوز الخلط بأية حال من الأحوال، بين أسباب القرارات الإدارية وبين تسبيبها، فإذا كان يتعين على الإدارة تسبيب قراراتها، أحياناً، فإن كل قرار إداري يجب أن يقوم على سبب أو أسباب عدة، تتمثل في العناصر الواقعية، والقانونية التي كانت الأساس لإصداره.

والأصل أن الإدارة غير ملزمة بأن تفصح للأفراد عن السبب الذي تدخلت من أجله، إلا إذا ألزمها القانون بذكر الأسباب، وفي هذه الحالة يصبح التسبيب، شرطاً شكلياً يترتب على إغفاله، بطلان القرار من حيث الشكل.

وبهذا المعنى تقول محكمة العدل العليا في (الأردن): إن الإدارة ليست ملزمة بأن تذكر سبب تدخلها، إلا حيث يحتم عليها القانون ذلك، فيصبح التسبيب عنصراً من عناصر الشكلية الجوهرية، يترتب على إغفالها بطلان القرار من ناحية الشكل.

وفي معرض التفريق بين سبب القرار، وتسبيبه تقول محكمة العدل العليا: "إذا أوجب المشرع في القرار أن يكون مسبباً، فالتسبيب يصبح ركناً من أركان القرار، وشرطاً لازماً لصحته؛ لما في ذلك من ضمان لحقوق الأفراد، وهنا يجب التفريق بين التسبيب والسبب، فالتسبيب لا يكون لازماً؛ إلا حيث يوجبه القانون، أما السبب فيجب أن يكون قائماً، وصحيحاً سواء أكان التسبيب لازماً أم غير لازم؛ لما في ذلك من إتاحة الفرصة لتمكين المحكمة من مراقبة مشروعية القرار، وبسط هيمنتها على صحته، والتحقق من أن مثل هذا القرار قد استمد مشروعيته من الأسباب التي بني عليها طالما أن القانون قد أراد من هذه الأسباب أن تكون صخرة بني عليها المشروعية؛ وذلك لضمان عدم الانحراف والزوغ عن الجادة التي أرسى قواعدها الثابتة، قانون ساري المفعول، إعمالاً لما استقر عليه الفقه والقضاء ... وحيث أن الفقه والقضاء الإداريين استقرا، على أنه إذا ألزم القانون الإدارة بوجوب تسبيب قراراتها فيجب التقيد بهذا الإلزام، وإلا كان قرارها مخلفاً للقانون، هذا فضلاً على أنه

من المبادئ المستقرة، أن كل قرار إداري يجب أن يقوم على سبب يدعو إلى إصداره، وهذا السبب هو ركن القرار الإداري وشرطٌ لصحته. واستناداً إلى ذلك يكون قرار مجلس الوزراء المطعون فيه، المستند إلى تنسيبات وزير الداخلية، والمعطوفة على توصية مدير الأمن العامة خلت من ركني السبب والتسبيب و يُعَدُّ مخالفاً للقانون مما يتعين إلغاؤه"[1].

وهكذا يفهم من هذا القرار، أن القرار الإداري يجب أن يذكر فيه السبب الذي قام عليه، والذي كان المحرك والدافع وراء اتخاذه، أياً كانت السلطة الإدارية التي أصدرته، سواء أكان التسبيب لازماً أم غير لازم؛ لأن السبب يُعَدُّ ركنا رئيساً من أركان انعقاد القرار وشرط لازم لصحته[2].

ويحق لنا أن نفهم أيضا في هذا السياق تباعا أنه إذا اشترط القانون تعليل القرار، فإن التعليل أو التسبيب يُعَدُّ في هذه الحالة شرطاً وجوبياً، وبعكس ذلك، أي إذا لم يقم مصدر القرار بتعليل قراره، فإن القرار يصبح غير مشروع لمخالفته للقانون من ناحية الشكل مستحقاً للإلغاء. وبذا تتجلى أوجه الاختلاف بين أسباب القرارات الإدارية وتسبيبها فيما يأتي:

أولاً: يتعين أن يقوم القرار الإداري دوماً على سبب قانوني، فوجود السبب عند إصدار أي قرار إداري، أمر مفروغ منه، إذ لا يتصور صدور أي قرار من الإدارة بدون داع أو موجب[3].

بينما لا يكون تسبيب القرارات الإدارية لازماً، إلا إذا أوجبه القانون صراحة أو فرضه القضاء الإداري، فيتعين على الإدارة عندئذ تسبيب قراراتها وإلا كانت غير مشروعة.

ثانياً: يرتبط تسبيب القرارات الإدارية، بالمظهر الخارجي للقرار الإداري، وتندرج القواعد القانونية التي تحددها ضمن المشروعية الشكلية للقرار الإداري، بينما تنصرف أسباب القرار

(1) 1/ محكمة العدل العليا في المملكة الأردنية الهاشمية، المنشئة رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م المعدل للقانون المؤقت رقم (١١) لسنة ١٩٨٩م.

(2) ورد بهذا المعنى في: حكم المحكمة الإدارية العليا في (مصر)، م.ا.ع، في ١٢ يوليو ١٩٥٨م، مجموعة ١٩٦٥/٥٥م، ص ١١٦٩؛ وحكمها أيضا: م.ا.ع، ١٠ ديسمبر ١٩٨٥م، موسوعة المبادئ القانونية، نقابة المحامين، س ٢.ع١، ١٩٩١م،

(3) لمزيد من المعرفة، يمكن الرجوع كمثال إلى: د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦م، ص ٦٦٦ _ ٦٦٨.

الإداري إلى الأسباب القانونية والواقعية التي يستند إليها، ويقوم عليها القرار، وتندرج ضمن المشروعية الموضوعية أو المادية.

ثالثاً: يمارس القضاء الإداري رقابته القضائية، على أسباب القرار الإداري بصفتها ركناً مستقلاً وقائماً بذاته، بينما لا يمارس القضاء الإداري رقابته على تسبيب القرارات الإدارية إلا إذا أوجب القانون تعليلها، وتسبيبها صراحةً.

المبحث الثاني

شروط صحة تسبيب القرار التأديبي

إن الحكمة من التسبيب لا تتحقق بمجرد ذكر البيانات، وإنما يجب أن تتوافر شروط عدة، تستهدف في مجموعها معرفة صاحب الشأن للأسباب التي بني عليها القرار التأديبي بسهولة، واقتناعه بها. ولا يتحقق هذا الاقتناع إلا إذا كانت أسباب القرار كافية، ومتناسقة وسائغة؛ فضلاً عن أن هذه الشروط ضرورية لسلامة القرار وشرعيته التي يراقبها القضاء.

وعطفا على ما تقدم، يمكننا في هذا المبحث إجمال شروط صحة تسبيب القرار التأديبي المستخلصة فقهيا وقضائيا وتشريعا في الآتي:

الشرط الأول: أن يكون التسبيب وارداً في صلب القرار التأديبي

أي أن يكون القرار مشتملاً على جميع أسبابه، حتى يتمكن من يطلع على منطوق الحكم أو القرار من معرفة هذه الأسباب، ولا يكفي مجرد ذكرها في صلب القرار؛ وإنما يجب أن يكون هناك تجانسٌ منطقيٌّ[1] بين القرار وأسبابه[2]. وقد ثار التساؤل لدى الفقه والقضاء الإداريين، حول مدى جواز تسبيب القرار التأديبي عن طريق الإحالة إلى أوراق أو وثائق أخرى مستقلة عن القرار التأديبي.

يجيز الفقه والقضاء المدني الفرنسي أن تحتل المحكمة في تسبيب الحكم على ما جاء في أسباب حكم آخر، بشرط أن لا يكون الخصوم قد قدموا مستندات أو أوجه دفاع جديدة أمام محكمة الدرجة الثانية، إذ يجب عليها في مثل هذه الحالة تقدير هذه المستندات، ومناقشة الدفاع المؤسس عليها.

(1) كمثال فقط وليس على سبيل الحصر، انظر بهذا المعنى: حكم محكمة العدل العليا الأردنية، في القضية رقم ٥٥/١٢، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (٧) لسنة ١٩٥٥م، ص ٣٦٨.

(2) بهذا الشأن، يرجى النظر إلى: محمد حسين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٧٦م، ص ١٩٦ وما بعدها.

أما في مجال التأديب، فإن التسبيب بالإحالة كثير الوقوع، كالإحالة إلى رأي محقق أو إلى الأسباب الواردة في مذكرة أو تقرير، وبصفة خاصة إلى رأي مجلس التأديب. فالقضاء الإداري الفرنسي لم يجز التسبيب بالإحالة – كمبدأ- وإن كان يجيزه أحياناً، ومن أحكامه التي رفض فيها التسبيب بالإحالة_ كمبدأ _ ما قدره من أن الإحالة إلى الرأي، لا تكوِّن التسبيب الذي يتطلبه القانون، وأن مجرد الإشارة إلى الرأي المسبب ليست كافية للتسبيب كمبدأ، وأيضاً مجرد الإشارة إلى رأي المحقق، كما قضى بوجوب أن يشتمل قرار الجزاء على الأسباب التي أدت إلى توقيع الجزاء، أما مجرد الإحالة إلى رأي مجلس التأديب، فلا يغني عن تسبيب القرار، إلا أن ذلك لا يحول من دون جواز التسبيب بالإحالة إلى رأي مجلس التأديب، على ألا تتخذ سلطة التأديب جزاءً أشد من الجزاء الذي أقترحه المجلس، وبشرط أن تكون الأسباب الواردة في رأي مجلس التأديب وافية.

أما القضاء الإداري المصري فلم يكن موقفه مستقراً فيما يبدو في هذا الموضوع؛ فبينما ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى عدم جواز تسبيب القرار التأديبي عن طريق الإحالة في بعض أحكامها، فقد أجازت في بعضها الآخر تسبيب القرار التأديبي عن طريق الإحالة، وقد قضت في أحد أحكامها أن تكون هذه الأسباب أو تلك واردة في صلب القرار، حتى يخرج القرار حاملاً بذاته كل أسبابه، أما الإحالة إلى أوراق أو وثائق أخرى فلا يكفي لقيام التسبيب[1].

وكذلك وجدنا في أثناء بحثنا هذا أن المحكمة الإدارية العليا في (مصر) قد قضت أنه لا يغني عن تسبيب القرار وجود تحقيق سابق عليه، والاقتصار على الإحالة العامة إلى هذا التحقيق. إلا أنها أجازت في حكم آخر، الإحالة في الأسباب إلى مذكرة تنطوي على المبرر الكافي، حيث قالت بما معناه: إذا ثبت أن قرار وكيل وزارة الداخلية قد صدر بفصل المدعى مستنداً في تبرير الفصل إلى الأسباب الواردة في تقرير معاون بوليس المركز، التي تنطوي على

(1) انظر في هذا أحكام المحكمة التي أوردناها في الصفحة قبل السابقة.

المبرر الكافي للفصل، والتي تعززها باقي الأوراق، ورأى في تقديره كفاية الأسباب فليس في هذا ما يعيب من ناحية الشكل أو الموضوع قراره القائم على عدم صلاحية المدعى؛ لأن يكون رجل بوليس. وقد تأثرت محكمة العدل العليا الأردنية بهذا الموقف، فلم يكن قضاؤها مستقراً حينها.

وبالنسبة للفقه فقد ذهب جانب منه، إلى أنه لا يتعين أن يرد التسبيب في صلب القرار، بل يمكن أن يكون التسبيب ملحقاً بالقرار الإداري عن طريق رسالة توضيحية مرفقة بالقرار الإداري عينه، وبهذا يُعَدُّ غير مشروع التسبيب عن طريق الإحالة، كتسبيب القرار التأديبي بالإحالة إلى الرأي الاستشاري ما لم يعلن مصدر القرار التأديبي صراحة تبنيه لمضمون هذا الرأي الاستشاري وفحواه، ويرفقه بالقرار الصادر، أو تسبيب قرار إبعاد الأجانب بالإحالة إلى قرار الاتهام الجنائي.

وبإمعان النظر في الرأي السابق فإنه لا يجيز التسبيب ما لم يعلن مصدر القرار التأديبي صراحة تبنيه لمضمون الرأي المحال عليه، ويرفقه بالقرار الصادر، وهنا لا نكون بصدد تسبيب عن طريق الإحالة؛ وإنما بصدد تسبيب وارد في صلب القرار. وللتوفيق بين الاتجاهين السابقين، وهناك في الفقه قاعدةً واستثناءً عليها. أما القاعدة فهي صياغة الأسباب في القرار، وأما الاستثناء فهو التسبيب عن طريق الإحالة، ولكن بشرط أن تكون الأسباب المحال إليها وافية، وأن يستطيع صاحب الشأن التأكد من التناسق بين هذه الأسباب وبين القرار، وأن يتطابق قرار سلطة التأديب مع النتيجة التي انتهى إليها رأي مجلس التأديب وبأسبابه.

الشرط الثاني: أن يكون التسبيب كافياً

عرف عن القضاء الإداري الفرنسي أنه يقبل تسبيباً شديد الاختصار؛ وذلك لاعتبارات المنفعة العامة، بحيث لا يعني بالضرورة ذكر كل التفاصيل التي أدت إلى اتخاذ القرار، إلا أنه يتطلب أن تكون الأسباب كافية وواضحة حتى يتمكن القاضي من رقابة شرعية الأسباب، ولهذا رفض التسبيب بترديد صيغة عامة؛ إذ يجب أن يكون التسبيب حاسماً، وليس عبارة عن

إحالة عامة أو مجرد الإشارة إلى نصوص عامة في القانون، كما يجب أن يحدد التسبيب الأسباب المادية الحقيقية للأمر الذي يتناوله القرار، أي لا يكتفي بمجرد الإشارة إلى الوقائع.

ويأخذ القضاء الإداري المصري بهذا الاتجاه، ويعرف عن محكمة القضاء الإداري أنه: لا يكفي في تسبيب القرار التأديبي الإيجاز، ولكن من دون خلل أو إبهام أو تجهيل أو غموض. كما قضت بالنسبة لعدم كفاية الأسباب بأنه: إذا استبان من أوراق الدعوى ومن التحقيق الذي أجري مع المدعى أن المخالفات التي نسبت إليه بعضها غير صحيحة، وبعضها الآخر تافه بدرجة أنه لم يستوجب توقيع جزاء عليه، فهي والحالة هذه لا تكفي لتركه في الترقية.

ولا يغرب عن البال أنه يتعين أن يكون التسبيب واضحاً وجلياً، بحيث يتمكن الشخص من فهم واستيعاب الأسباب القانونية والواقعية، التي حملت مصدر القرار على إصداره بمجرد القراءة الأولى للقرار، وفي هذا الصدد قضت محكمة العدل العليا: "بالنسبة للسبب الأول المتعلق بأن القرار المطعون فيه لم تفصح فيه الإدارة بصورة جلية وواضحة عن الأسباب التي اعتمدت عليها في إصدار هذا القرار.... فيكون هذا السبب غير وارد".[1][1]

الشرط الثالث: أن يكون التسبيب سائغاً ومتناسقاً

يعني ذلك أن تكون النتيجة التي انتهت إليها سلطة التأديب أو الأسباب التي بني عليها القرار التأديبي قد استخلصت من أصول موجودة في الأوراق، وتنتجها مادياً وقانونياً، فإذا كانت هذه النتيجة منتزعة من غير أصول موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها، فإن التسبيب يكون غير سائغ، أو على حد تعبير المحكمة الإدارية العليا المصرية (كان القرار فاقداً لركن السبب).

ويرجع شرط التسبيب السائغ، إلى فكرة القضاء الإداري المصري عن الاستخلاص السائغ، والاستخلاص غير السائغ لنتائج القرار التأديبي. إذ يعني الاستخلاص غير السائغ أن سلطة التأديب تتولى تقدير الوقائع، وتحليلها بطريقة غير صحيحة، ووفقا لهواها، وليس

(1) ثمة عديد من الأحكام الصادرة عنها بهذا المعنى، ومنها: حكمها في القضية رقم (٨٥/١٤٠)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (٢) لسنة ١٩٨٧م، ص ٢٣٤.

مجاله ومبعثه الوجود المادي للأفعال، ولا تكييفها وإنما يأتي بين الأمرين، وأن كان من الطبيعي أن يترتب على تقدير الوقائع، وتحليلها بطريقة غير صحيحة خطأ في التكييف.

وفي هذا الصدد يشير الباحث إلى أن محكمة القضاء الإداري في (مصر) قررت: أن الجزاء التأديبي لا يقع إلا على أسباب صحيحة، استخلصت استخلاصاً سائغاً من أصول ثابتة في الأوراق. أما المحكمة الإدارية العليا في مصر أيضاً فقد قضت: "إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار التأديبي منتزعة من غير أصول موجودة، أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها أو كان تكييف الوقائع لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون، كان القرار فاقداً لركن من أركانه وهو السبب، أما إذا كانت مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً أو قانونياً فقد قام القرار على سببه، وكان مطابقاً للقانون"[1].

وبالرغم مما سبق ذكره، فإنه يكفي في تسبيب القرار التأديبي الإيجار، ولكن من دون خلل أو إبهام أو تجهيل أو غموض، ولأن يكون التسبيب شديد الاختصار لا يعني بالضرورة ذكر كل التفاصيل التي أدت إلى اتخاذ القرار على النحو الذي تعنى به الأحكام.

وكذلك قررت محكمة العدل العليا في (الأردن) في أحد أحكامها: على أن المحكمة لا تملك التعقيب على الأدلة التي كون منها المجلس التأديبي عقيدته عندما تكون تلك الأدلة سائغة، وذات أصول تؤكد قيام الحالة الواقعية والقانونية، وعليه وحيث أن النتيجة التي انتهى إليها المجلس التأديبي قد استخلصت من أصول ثابتة، وولدت لديه القناعة بارتكاب المستدعى للمخالفة التي اسندت إليه من شأنها الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة فإن عزله يكون مطابقاً للقانون.

بالإضافة إلى الشروط السابق ذكرها، فقد أضاف بعض الفقهاء شرطاً آخر وهو: أن يتم التسبيب وقت تبليغ القرار إلى الشخص الذي صدر القرار ضده، وبهذا يُعَدُّ التسبيب اللاحق غير مشروع، ويتولى القضاء رقابة مشروعية أسباب القرار التي أفصحت عنها الإدارة

(1) انظر في هذه الأحكام وغيرها: د. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص٥ وما بعدها.

مصدرة القرار لاحقاً، فقد قضت محكمة العدل العليا "إن المادة (١٥) من قانون التقاعد المدني تجيز لمجلس الوزراء إحالة أي موظف أكمل عشرين سنة خدمة مقبولة للتقاعد دون أن يلزمه ببيان الأسباب، ولهذا فإن عدم ذكر التسبيب في قراره لا يعيبه، إلا أن الإدارة وقد بينت في المحكمة سبب إحالة المستدعين على التقاعد، فإن الأسباب التي تذكر فيما بعد تعتبر جزءاً من القرار، وتصبح هي والقرار خاضعين لرقابة محكمة العدل العليا شأنها شأن القرار الذي يصدر ابتداء"[١].

وتأسيساً على ما تقدم، يُعَدُّ القرار الإداري غير المسبب قراراً غير مشروعٍ، وعرضة للإلغاء إذا طعن بعدم مشروعيته استناداً لهذا العيب الشكلي أمام القضاء الإداري، وتتحقق عدم مشروعية القرار الإداري، إما لغياب التسبيب الكلي، أو لعدم كفاية التسبيب الوارد في القرار، وإما لعدم احترام شروط صحة التسبيب، كالتسبيب العام المرسل أو التسبيب المبهم والغامض، كما أن القضاء يرى التسبيب شكلي جوهري يؤدي إلى بطلان القرار الإداري، فقد قضت محكمة العدل العليا بأنه "من المسلم به أن الإدارة ليست ملزمة بأن تذكر سبب تدخلها إلا حيث يحتم عليها القانون ذلك، فيصبح التسبيب عنصراً من عناصر الشكلية الجوهرية التي يترتب على إغفالها بطلان القرار من ناحية الشكلية"[٢].

وينبني على ذلك أن عدم تسبيب القرار الإداري يُعَدُّ مخالفة قانونية تلحق عدم المشروعية بالقرار، وتؤدي إلى إلغائه في الحالات التي تلزم الأحكام التشريعية الإدارة بتسبيبه، وتُعَدُّ هذه الشكلية شكلية جوهرية وليست ثانوية.

(١) قانون التقاعد المدني الأردني الصادر سنة ١٩٥٩م وتعديلاته.

(٢) لمزيد من التفاصيل، يمكن مراجعة هذه الأحكام وغيره _ كمثال _ لدى: يمكن في هذا الشأن بشكل عام مراجعة: د. نواف كنعان، تسبيب القرار التأديبي كضمانة أساسية من ضمانات التأديب الوظيفي، بحث منشور في مجلة مؤتة، مرجع سابق.

المبحث الثالث

عناصر تسبيب القرار التأديبي وأحكامه في التشريع والقضاء

المطلب الأول

عناصر تسبيب القرار التأديبي

يقصد بعناصر التسبيب البيانات التي يجب أن يتضمنها الحكم أو القرار التأديبي المسبب. وقد أجمل القضاء الإداري في (فرنسا) و(مصر) و(سوريا) و(الأردن)، متطلبات التسبيب، التي تتمثل في تحديد الوقائع الموجبة للجزاء التأديبي، وبيان الأسس القانونية التي استند إليها القرار التأديبي، والرد على ما يبديه الموظف من أوجه الدفاع[1].

أولاً: تحديد الوقائع الموجبة للجزاء التأديبي

لا يكفي لغايات تسبيب الجزاء التأديبي، الاكتفاء بالقرار الصادر بالجزاء التأديبي، على أساس حكم القانون، بل يتطلب صياغة المعطيات التي تتضمن ذكر الوقائع التي تم الاستناد إليها، بحيث يستطيع صاحب الشأن معرفة أسباب القرار الذي تعرض له من مجرد قراءته. والوقائع في مجال التأديب هي الأفعال الايجابية أو السلبية التي تكون الركن المادي للخطأ التأديبي، إذ يتعين أن يتضمن القرار الإداري أفعالاً أو وقائع محددة، ومنضبطة، لذا يُعَدُّ غير مشروع التسبيب الذي يقتصر على مجرد الإشارة إلى بعض الأحكام التشريعية، وهذا ما سار عليه القضاء الإداري الفرنسي والمصري، وأخذت به أيضا محكمة العدل العليا الأردنية في هذا الشأن. ذلك أن مجرد ذكر بنود المادة القانونية لا يُعَدُّ تسبيباً للقرار إذ أن ذكرها لا يوضح الأسباب والمعطيات التسبيبية التي على أساسها أصدر القرار المشكو منه بصورة جلية، بحيث يفهمها من صدر القرار ضده، وأن إلغاء القرار بهذا الشكل يُعَدُّ صحيحاً.

وإذا كان لسلطة التأديب أن تستند إلى صيغة عامة في تكييف الخطأ التأديبي كالخروج على مقتضى الواجب في أعمال الوظيفة، إلا أنها ملزمة بتحديد واقعة أو أكثر، وبناءً عليه لا

(1) لمزيد التفاصيل، راجع كمثال: قانون تسبيب القرارات الإدارية الفرنسي الصادر في١١ يوليو ١٩٧٩م، والقانون الفرنسي في سنة ١٩٨٧م بشأن القرارات الإدارية وتسبيبها.

يجوز لها الاستناد إلى سوء تصرفات الموظف في مجموعها من دون تحديد لوقائع معينة، وبهذا المعنى عرف عن محكمة العدل العليا الأردنية أنه: يشترط لصحة تنحية الموظف من الصنف الثاني بموجب المادة (١٤٥) من نظام الموظفين، أولاً أن يقدم رئيس الدائرة تقريراً بعدم كفاءة أو لياقة أو سوء بتنحية هذا الموظف.

فالمادة (١٤٥) من نظام الموظفين الأردني بمعناها القانوني تشتمل على بيان الوقائع التي يستند عليها مقدم التقرير في القول " بعدم كفاءة أو عدم لياقة أو سوء سلوك الموظف؛ وذلك ليتسنى للوزير تقدير هذه الوقائع، وبيان ما إذا كانت تؤدي إلى القناعة بأن الموظف غير كفء، وغير لائق، أو سيئ السلوك، وبأن المصلحة العامة تقضي بتنحيته، وإذا كان التسبيب الذي قدمه من رئيس الدائرة ضد الموظف خالياً من بيان أية واقعة من الوقائع التي يمكن أن تستخلص منها عدم لياقة هذا الموظف، فإنه لا يُعَدُّ تقريراً صحيحاً، ويكون قرار الوزير بتنحية الموظف من الوظيفة مخالفاً للنظام العام"[1].

ومن ذلك أيضاً ما قضت به المحكمة الإدارية العليا السورية من أنه: يعتبر قرار التسريح قائماً على سببه المبرر له قانوناً متى استند إلى وقائع صحيحة مستمدة من أصول لها وجود ثابت في الأوراق، وكانت تلك الوقائع تنتج هذه النتيجة مادياً أو قانونياً. والحقيقة أن بيان الوقائع له أهميته، من حيث رقابة التكييف التي يباشرها القضاء، ومن حيث تمكين صاحب الشأن من إعداد دفاعه في حالة الطعن بالجزاء. أما بالنسبة لمكان عمل الموظف الذي استوجب فيه توقيع الجزاء التأديبي عليه، فإن الوضع يختلف عما هو عليه في القانون الجنائي، فبيان محل الواقعة في القانون الجنائي يُعَدُّ من البيانات المهمة الواجب ذكرها، أما في القانون التأديبي، فإن الوضع يختلف فالمكان بصفة عامة ليس ركناً في الجريمة التأديبية، وقد يكون ظرفاً مشدداً أو مخففاً للعقوبة[2].

(1) يرجى النظر للمادة (١٤٠) وما بعدها من قانون نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣م.

(2) لمزيد من المعرفة بهذا الشأن كمثال، ينظر: د. علي خليل إبراهيم، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي، مرجع سابق.

ففي (مصر) أثار نص المادة (٥٧/ ٦) من قانون العاملين المدنيين لسنة ١٩٦٤م[١]، والذي يحظر على العامل الخاضع لأحكامه أن يلعب القمار في الأندية والمحال العامة، خلافاً في وجهات النظر. فثمة رأي يذهب إلى أن لعب القمار، في أي مكان يُعَدُّ خطأ تأديبياً؛ لأن قواعد التفسير الضيق المترتب على مبدأ (لا جريمة إلا بنص) لا تطبق في التأديب. في حين ذهب رأي آخر إلى التفرقة بين حالتين: أحدهما أن يكون المكان الذي وجد فيه العامل يلعب القمار يدار بغير تصريح من الجهات المختصة، كمحل عام للعب القمار، وفي هذه الحالة يأخذ المكان حكم المحال العام، ويمتد إليه الحظر. والآخر: إذا كان هذا المكان مكاناً خاصاً، فإنه إزاء صراحة النص، وقصر مجال تطبيقه على الأندية والمحال العامة، يخرج المكان الخاص من نطاق النص، وفي هذا الرأي الأخير يظهر أنه يجعل من الأندية والمحال العامة ركناً لقيام جريمة لعب القمار، ومن ثم بيانه في قرار الجزاء.

ويرى الباحث أن ما ذهب إليه الرأي الأول منطقي، على اعتبار أن لعب القمار في أي مكان يُعَدُّ خطأ تأديبيا؛ لأنه يجب توقيع الجزاء التأديبي على كل موظف يأتي عملاً يخل بأمانة الوظيفة وشرفها وسمعتها وهيبتها متى ثبت ذلك، بغض النظر عن المكان الذي ارتكبت فيه المخالفة؛ لأن الموظف الذي ينحدر إلى هذا المستوى اللاأخلاقي لا يكون أهلا لتولي الوظيفة العامة.

وكذلك يجب تحديد تاريخ ارتكاب المخالفة باعتباره من الأمور المتصلة ببيان الواقعة، ويترتب على تحديد تاريخ ارتكاب المخالفة بيان ما إذا كانت تعتبر أو لا تعتبر جريمة تأديبية، وذلك أن تطبيق النظام العقابي على الوقائع، يعتمد على تاريخ ارتكابها فتاريخ ارتكاب الجريمة له أثر على قواعد الموضوعية التي تطبق، وهي قواعد التجريم التشريعي، والجزاءات التي يمكن تطبيقها.

(١) قانون العاملين المدنيين المصري رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤م.

ويكون لبيان تاريخ الواقعة أهمية في حالة الأخذ بمبدأ سقوط الدعوى التأديبية، إذ تبدأ المدة المسقطة للدعوى من هذا التاريخ، ولذلك يتعين بيان الواقعة لاتصاله بحكم القانون، ومن ذلك ما نصت عليه بعض أنظمة الخدمة المدنية بأن: تسقط الدعوى التأديبية عن الموظف بمرور ثلاث سنوات على ارتكابه المخالفة.

ولقد وضعت محكمة النقض المصرية المبدأ في هذا الشأن بوضوح حيث استقر قضاؤها على أنه ينبغي بيان تاريخ الواقعة على قدر اتصاله بالقانون، وتأثيره على مصير الدعوى، وإذا تعذر تحديده على سبيل اليقين فيكفي ولو على سبيل التقريب أو الترجيح.

ثانياً: بيان الأسس القانونية التي استند إليها القرار التأديبي

تكمن أهمية ذكر الأسباب القانونية في القرار[1] الصادر بالجزاء التأديبي في إمكانية مراقبة ما إذا كان التطبيق قد وقع صحيحاً أم جانب الصواب، وما إذا كان الجزاء يدخل في نطاق النص أو القاعدة أم لا.

ولا يُعَدُّ الخطأ في الإشارة إلى القاعدة أو إغفال ذكر المادة التي يستند عليها القرار إخلالاً جوهرياً في مقام التسبيب من شأنه أن يعيب القرار، وفي هذا المعنى قضت المحكمة الإدارية العليا في (مصر) في حكمها الصادر بتاريخ ١٤/ ٦/ ١٩٧٠م في الطعن الإداري رقم ١٦/٢٣ والذي جاء فيه: يقول الطاعن أن القرار المطعون فيه لم يحدد الفقرة أو الفقرات التي استند إليها في تحديد التهمة والعقوبة التي أوقعها على الطاعن طبقاً للمادتين (٤٥،٤٦) من قانون الخدمة المدنية، وكل واحدة منها تحتوي على عدة فقرات، ولا يعرف إلى أي منها استند القرار، وهذا الوجه من الطعن لا يقوم على أساس من القانون، وذلك أنه من المعروف بالنسبة للأحكام التي تصدر في القضايا المدنية والجنائية، أن القاضي غير ملزم بذكر المادة التي طبقها على واقعة النزاع ما دام موافقاً لحكم القانون في الدعوى، وأن عدم ذكر رقم المادة أو الخطأ في رقمها لا يعيب الحكم

(١) في أهمية ذكر سبب القرار الإداري، انظر: د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، طبعة ١٩٨٤م، ص ١٧٠ وما بعدها؛ وكذا عبد الفتاح حسن، قضاء الإلغاء، ١٩٨٢م، دار النهضة العربية، ص ٢٦٢ وما بعدها.

صحيح أن الخطأ التأديبي لا يخضع لمبدأ "لا جريمة إلا بنص على النحو المقرر في القانون الجنائي، إلا أنه يخضع للشرعية بالمعنى الواسع، أو يرتبط بمخالفة قاعدة أو أمر ملزم، أياً كان المصدر، وقد عبرت المادة (٨٥) من التعليمات العامة للنيابة الإدارية المصرية، عن هذا المعنى أحسن تعبيراً، عندما قالت: "يتعين في قيد المخالفة _ مالية أو إدارية_ استنادها إلى مواد القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات التي خولفت أحكامها، والتزام التعبير الوارد به في إيراد الوصف ما أمكن، فإذا كان ما وقع من الموظف لا يشكل مخالفة لواجب، أو إتياناً لحظر حددته التشريعات، وإنما يشكل مخالفة إدارية في صورة من صور الخروج على مقتضى الواجب"[1].

والهدف من قيام القرار التأديبي على أساس من القانون هو ضمان مشروعية هذا القرار التي تتمثل في استناده إلى أسباب قانونية وصحيحة، إذ أن الخطأ في فهم القانون أو الخطأ في تطبيقه على الوقائع الموجبة للجزاء التأديبي، يجعل القرار التأديبي مخالفاً للقانون، ويتعين بذلك إلغاؤه وبراءة الموظف من المخالفات التأديبية المنسوبة إليه، وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري المصري وقضاء محكمة العدل العليا الأردنية.[2]

ثالثاً: الرد على ما يبديه الموظف المتهم من أوجه الدفاع

إذا أظهر الموظف دفاعه، وكان ظاهر التعلق بموضوع الدعوى، أي أن الفصل فيه لازم للفصل في الموضوع، فإن على سلطة التأديب أن ترد على هذا الدفاع وإلا فإن الحكم أو القرار ليس ملزماً بالرد عليه صراحة، بل يجوز أن يرفضه ضمناً؛ لأن من يثير دفاعاً من هذا القبيل لا يكون صاحب مصلحة في المطالبة بالرد عليه.

(١) يذكر كمثال في هذا الصدد، أن محكمة العدل العليا الأردنية قد قضت في أحد أحكامها: "بأن فصل المستدعي من الكلية بمقتضى الفقرة "و" من التعليمات رقم ١٩٧٠/٤م الصادرة عن وزير التربية والتعليم، لمجرد تفوهه بكلمات غير لائقة بحق أستاذه، مخالفة لهذه التعليمات لأن الأفعال المبينة في الفقرة "و" المذكورة ليس من بينها مجرد التفوه بكلام بذيء أو مخالف للآداب العامة...".

(٢) لمزيد من المعرفة يمكن في ذلك مراجعة قانون محكمة العدل الأردني رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م واتجاهات المحكمة بهذا الشأن.

كما أنه إذا كانت المحكمة التأديبية، ملزمة بتسبيب أحكامها إلا أنها ليست ملزمة بتعقب دفاع العامل في وقائعه وجزئياته للرد على كل منها، ما دامت قد أبرزت إجمالاً الحجج التي كونت منها عقيدتها، طارحة بذلك الأسانيد التي قام عليها دفاعه.

وقضت المحكمة الإدارية العليا: بأنه "إذا أشارت المحكمة التأديبية في أسباب حكمها إلى أنها لا تقيد بما ساقه المتهم من مبررات في المذكرات المقدمة من خلال نظر الدعوى، فلا يقبل من الطاعن بعد هذا كله، وجه الطعن القائم على أن المحكمة التأديبية لم تذكر في أسباب حكمها، ولا في وقائع الدعوى شيئاً من دفاعه ودفوعه؛ ليخلص من ذلك أن الحكم باطل لمخالفته لنص المادة (٣٤٩) مرافعات، وأنه قد شابه قصور في التسبيب، إذ أن هذا الوجه مردود بما جرت عليه ضوابط تسبيب الأحكام، من أن الترتيب الوارد بالمادة التي يستند إليها الطعن ليس ترتيباً حتمياً يترتب على الإخلال والبطلان، فيجوز أن تورد المحكمة الأدلة والواقعية والحجج القانونية التي استند إليها الخصوم في ثنايا أسباب الحكم التي تكفلت بالرد عليه، ولا يلزم أن يتعقب حجج الخصوم في جميع مناحي أقوالهم استقلالا ثم تنفيذها تفصيلاً.

المطلب الثاني

أحكام تسبيب القرار التأديبي في التشريع والقضاء

أولاً: أحكام تسبيب القرار التأديبي في التشريع

تنص تشريعات الوظيفة العامة والمحاكمات التأديبية صراحة على ضرورة تسبيب القرار أو الحكم الصادر بالجزاء التأديبي، وتأتي مثل هذه النصوص تأكيداً لما هو مسلم به أو ما يجب التسليم به.

ذلك أن تسبيب القرارات الجزائية بصفة خاصة يستجيب لدواعي الحق والعدل، ولهذا فإن القضاء يفرض تسبيب الجزاء التأديبي في حالة عدم النص؛ لكونه من المبادئ العامة للقانون، ولقد كانت الاعتبارات المهمة التي يقوم عليها التسبيب هي الدافع لتقرير القضاء له، كأحد المبادئ العامة للقانون.

ففي (مصر)، نجد أن المشرع الإداري يحرص على النص على هذا الضمان في قوانين الوظيفة العامة والمحاكمات التأديبية.

ففي أول تقنين حديث لنظام موظفي الدولة، وهو القانون رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١م كان النص صريحاً على وجوب أن يكون القرار الصادر بتوقيع عقوبتي الإنذار والخصم مسببا (المادة: ٥٨ منه).

كما تطلب قانون العاملين المدنيين رقم (٣٦) لسنة ١٩٦٤م تسبيب القرار الصادر بتوقيع العقوبات التأديبية. (المادتان: ٦٠ و٦٣).

كما نصت المادة (٥٦) من قانون العاملين المدنيين رقم (٥٨) لسنة ١٩٧١م على وجوب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً.

وبالنسبة لمجالس التأديب التي كانت قائمة في مصر قبل العمل بنظام المحاكم التأديبية، كان قانون موظفي الدولة يقضي بأن تكون قرارات مجلس التأديب مسببة (المادة ٩١) معدلة بالقانون رقم (٧٣) لسنة ١٩٧٥.

وعلى هذا جاء القانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨م الذي أعاد تنظيم النيابة الإدارية، وأنشأ المحاكم التأديبية، إذ ورد بالمادة (٢٨) منه: "تصدر الأحكام مسببة"، وبالحكم عينه جاء قانون مجلس الدولة الحالي لسنة ١٩٧٢م في المادة (٤٣) منه[١].

أما في (الأردن) فقد وجدت ضمانات التأديب سبيلها، في أول تشريع للموظفين، ثم أوجبت أنظمة الموظفين المتتابعة أن تصدر مجالس التأديب قراراتها التأديبية، متضمنة الأسباب التي بنيت عليها في نصوص صريحة، حيث نص المشرع صراحة في المادة (٤٤/ أ) من نظام الخدمة المدينة الحالي على أن: "على المجلس التأديبي أن يصدر قراره النهائي في أية دعوى تأديبية أحيلت إليه خلال مدة لا تزيد على تسعين يوماً من تاريخ تقديمها إلى رئيسه متضمناً الأسباب والعلل التي بني عليها، مستخلصة من البيانات المقدمة في الدعوى، ومستندة إلى الأحكام القانونية والنظامية المعمول بها..."[٢].

ويرى بعض الباحثين، أن تشريعات الوظيفة العامة الأردنية المتعاقبة في مجال التأديب الوظيفي قد اقتصرت على النص على تسبيب القرارات التأديبية الصادرة عن المجالس التأديبية، من دون أن تنص على تسبيب القرارات التأديبية التي تصدر عن السلطات الرئاسية.

ويرى أنصار هذا الجانب، أن هذه التفرقة لا تقوم على أساس منطقي ومعقول، وَمِنْ ثَمَّ لا يُعَدُّ تسبيب القرارات التأديبية ضمانة قانونية كاملة، فيرون أن يعمم المشرع الالتزام بالتسبيب على كافة القدرات التأديبية لا استثناء.

ويعلق الدكتور (نواف كنعان) على هذا الموضوع قائلاً: "إن القرارات التأديبية التي تصدر عن السلطات الإدارية الرئاسية أولى بالتسبيب من تلك التي تصدرها مجالس التأديب، لضمان قيام مثل هذه القرارات على وقائع قانونية وواقعية سائغة، تبرر الجزاء التأديبي فضلاً

(١) قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢م..

(٢) لمزيد من التفاصيل، يرجى _ كمثال _ مراجعة: د. خالد سمارة الزغبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩م، ص ٣٨ _ ٦٣.

عن أن تسبيب القرارات التأديبية الرئاسية يشكل وسيلة وقائية، تمنع تعسف السلطات الرئاسية عند إصدار قراراتها التأديبية.

وأخيراً ما فعل المشرع الأردني في قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م حيث نص على أن من بين اختصاصات محكمة العدل العليا: "النظر في الطعون التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية بحقهم من السلطات التأديبية"[١].

وبالرجوع إلى قواعد تفسير النصوص القانونية، وبتطبيقها على هذا النص، نجد أن المشرع قد أطلق عبارة السلطة التأديبية، بحيث تشمل القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية الرئاسية أو الصادرة عن مجالس التأديب على اعتبار أن المطلق يجرى على إطلاقه، ما لم يثبت لنا أن هناك ما يقيده، ولم يثبت لنا مثل هذا الأمر.

ثانياً: أحكام تسبيب القرارات التأديبية في القضاء

لقد أوجب القضاء الإداري تسبيب القرار التأديبي في حالة عدم النص على ذلك باعتبار التسبيب من المبادئ العامة في هذا الصدد؛ ولكونه من ضمانات التأديب الوظيفي الذي يستجيب لدواعي الحق والعدل.

ففي (مصر)، كان موقف القضاء الإداري واضحاً، حيث أكدت المحكمة الإدارية العليا، على وجوب التسبيب في حالة ورود النص عليه، وأفصحت عن وجوب الالتزام بهذه الضمانة، وأن يرد نص باعتبارها الحد الأدنى من الضمانات الواجب توافرها في كل محاكمة تأديبية، والذي تمليه العدالة المجردة، وضمير الإنصاف والأصول العامة في المحاكمات، ويستلهم من المبادئ الأولية المقررة في القوانين الخاصة بالإجراءات، سواء في المحاكمات الجنائية، أم التأديبية، إذ أن القرار التأديبي هو في الواقع قضاء عقابي في خصوص الذنب الإداري، لذلك فإنه يجب تسبيب القرار التأديبي بما يكفل الاطمئنان إلى صحة وثبوت الوقائع المستوجبة لهذا الجزاء، التي كونت منها السلطة التأديبية عقيدتها، واقتناعها واستظهار

(١) المادة (٣٤) من قانون محكمة العدل الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م.

الحقائق القانونية، وأدلة الإدانة بما يفيد توافر أركان الجريمة التأديبية، وقيام القرار على سببه المبرر له، بما يتيح للقضاء أعمال رقابته على ذلك كله، من حيث صحة تطبيق القانون على وقائع الاتهام، ولاسيما إذا تعددت المنسوبة إلى الموظف، واختلفت مراكز كل منها من حيث ثبوتها، أو مدى جسامتها أو استحقاقها للجزاء.

ولا يعني عن تسبيب القرار التأديبي، وجود تحقيق سابق عليه أو الاقتصار على الإحالة العامة إلى هذا التحقيق، أو الإشارة إلى حصول المداولة بين أعضاء مجلس التأديب في شأن التهم موضوع المحاكمة جملة. وإذا كان الأصل في القرار الإداري عدم تسبيبه إلا إذا نص القانون على وجوب هذا التسبيب[1]، فإن القرار التأديبي على النقيض من ذلك؛ فهو قرار ذو صبغة قضائية إذ يفصل في موضوع مما يختص به القضاء أصلاً، فيجب أن يكون مسبباً. وتطبيقاً لذلك قضى بإلغاء قرار مجلس تأديب لخلوه من بيان الأسباب التي بني عليها، وما انتهى إليه من إدانة بعض الموظفين تأديبياً.

ومما سبق، يتضح لنا أن القضاء المصري يستند في تبرير وجوب بيان الأسباب من دون ضرورة النص، إلى الطبيعة القضائية للتأديب. ولذلك فهو يستمد أحكام تسبيب الجزاء التأديبي من المبادئ العامة في تسبيب الأعمال القضائية.

والحقيقة، أن التسبيب ضمانة مهمة بالنسبة للقرارات الإدارية بشكل عام، والقرارات التأديبية بشكل خاص، فمن خلاله يستطيع صاحب الشأن معرفة الأسباب بمجرد اطلاعه على القرار التأديبي، ولو من دون ضرورة وجود نص يؤكد ذلك بصفته مبدأً من المبادئ القانونية العامة.

أما في (الأردن)، فقد سارت محكمة العدل العليا الأردنية، على مبدأ عدم إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها إلا إذا وجد نص يقضي بذلك، إلا أن المحكمة أخضعت لرقابتها الأسباب التي تضعها الإدارة من تلقاء نفسها، أي من دون وجود نص يلزمها بذلك، كما أن المحكمة

(1) في تفصيل وتأكيد هذا المعنى: د. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢ _ ١١.

قضت في عديد من أحكامها على وجوب قيام القرار الإداري على سبب يبرره من الواقع والقانون.

ومن ثم، فإن تسبيب القرارات التأديبية لا يكون لازماً إذا أوجبه القانون صراحة، وآية ذلك أن المبدأ العام في مجال تسبيب القرارات التأديبية في عدم التزام الإدارة بتسبيب قراراتها إلا إذا تطلب القانون ذلك صراحة، أو فرضه القضاء الإداري، فيتعين عليها عندئذ تسبيبها وإلا كانت غير مشروعة.

وقضت محكمة العدل أيضاً في هذا الصدد وهي من المبادئ المعروفة عن هذه المحكمة: أنه ليس في هذا القانون ما يوجب على المجلس بيان الأسباب التي دعت إلى التقاعد، فقد استقر الإحالة إلى الفقه والقضاء على أن الإدارة لا تكون ملزمة ببيان الأسباب إلا إذا أوجب عليها القانون ذلك.

وإلى جانب التسبيب الإجباري هناك ما يطلق عليه اسم التسبيب الاختياري ويتحقق ذلك عندما تلجأ الإدارة إلى تسبيب قراراتها من تلقاء نفسها، من دون وجود نص تشريعي يلزمها بذلك[1].

(1) وفي هذا الصدد قضت محكمة العدل العليا الأردنية في أحد أحكامها: "أن الاستغناء عن خدمة الموظف، غير المصنف في سلطة المياه لا يدخل في عداد العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة العاشرة من نظام موظفي سلطة المياه رقم (٤٨) لسنة ١٩٨٤م، بل هو صلاحية إدارية منوطة بقرار من المرجع المختص، بترتيب على صدوره اعتبار خدمة الموظف منتهية، دون إبداء الأسباب عملاً بالمادة (١٢/ز) من النظام المذكور وعلى ذلك فإن اتخاذ مثل هذا القرار لا يخضع في الأصل لإجراءات التحقيق والتأديب المتبعة أمام المجالس التأديبية، ومع ذلك فإن قرار الاستغناء عن الموظف غير المصنف، في سلطة المياه المسبب، والمتخذ بنتيجة إجراءات تحقيق، يجيز لمحكمة العدل العليا فرض رقابتها على صحة السبب الذي احتجت بها الإدارة في إصدار القرار".

الخاتمة:

لقد تركزت دراستنا في هذا البحث على تحديد المقصود بتسبيب القرار التأديبي وبيان أهمية تسبيب القرار التأديبي، وكذلك بيان عناصر تسبيب القرار التأديبي، وشروط صحة تسبيب القرار التأديبي وجزاء عدم احترام الالتزام به، وتطرقنا في متن دراستنا هذه، إلى موضوعات علمية عدة ذات العلاقة التي استخلصناها.

وقد اتضح لنا في سياق دراستنا لهذا البحث، إن أهمية تسبيب القرار التأديبي تعد كضمانة أساس من الضمانات المتعددة التي تحمي الموظف من تعسف سلطة التأديب، سواء أكانت مجلساً تأديبياً أم سلطة رئاسية أم ... من دون تمييز بينهم، مع التأكيد على تميز القضاء التأديبي الذي يؤمن كل ضمانات العدالة بالنسب للموظف، ويولد في نفسه الثقة والاقتناع به.

كما أن أهمية تسبيب الجزاء التأديبي تفرض نفسها على أرض الواقع _ بالتفصيل الذي أوردناه في المتن _ ومن ثم فإن تسبيب القرار التأديبي يُعَدُّ أمراً ضرورياً ولو لم ينص عليه المشرع، بحيث أصبح من المبادئ العامة في هذا المجال، لذلك يتطلب من كل سلطة تأديب أن تقوم بتسبيب قراراتها التأديبية.

كما أن على القضاء، أن يقف وقفه صارمة في مواجهة سلطات التأديب في التحقق من تسبيب القرارات التأديبية في الحالات التي تكون فيها هذه السلطات ملزمة بالتسبيب، وأن لا تكون أحكام القضاء الإداري مقتضبة، وإنما أن تكون على قدر من التفصيل بحيث يتمكن كل من يطلع عليها سواء أكان موظفاً أم سلطة إدارية أم مهتماً بهذا المجال من الوقوف والتحقق من الموقف القضائي في هذا الصدد. كما أن سلطات التأديب عندما تشعر بأن القضاء الإداري _ القضاء المختص _ يقف لها بالمرصاد عن أية مخالفة، ويلغى قراراها حتى لمجرد الشكل، يجعلها تتريث في إصدار القرار التأديبي، وتحرص أن يكون تسبيبها للقرار التأديبي مشتملاً لجميع عناصره، ومستوفياً لجميع شروطه، بعد دراسة متأنية، وتمحيص دقيق حتى لا يكون عرضة للإلغاء الإداري.

وعموما وبعدم إهمال ما ذكرناه أعلاه، يمكننا الإشارة إلى أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها في بحثنا هذا، في الآتي:

١- يُعَدُّ تسبيب القرارات الإدارية، أحد الموضوعات المهمة المتعلقة بدراسة موضوع القرارات الإدارية من الناحية النظرية، وبعملية إصدار القرارات الإدارية من الواجهة العملية والتطبيقية، التي لا تكتمل مسألة فهمها واستيعابها إلا بها. إذ من غير المستساغ صدور القرارات الإدارية من دون علم المخاطبين بالبواعث التي أنبنى عليها القرار.

٢- يشكل تسبيب القرارات الإدارية ضمانة مهمة من الضمانات الممنوحة للمخاطبين بالقرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة العامة للمرافق العمومية؛ وهو الأمر الذي يتطلب إحاطة المخاطبين بالقرارات بمجمل الأسباب التي دعت الإدارة لإصدار قرارها تجاههم.

٣- إذا كان تسبيب القرار الإداري مسألة مهمة بالنسبة لمخاطبيها؛ فإنه – بنظرنا- مسألة أكثر أهمية بالنسبة للمخاطبين بالقرارات الإدارية التأديبية الصادرة نحوهم. وليس بالصعب فهم واستيعاب هذه النظرة وهذه النتيجة؛ فكون القرار الإداري قراراً تأديبيًّا فيعني ذلك إنه يختلف عن أنواع القرارات الإدارية الأخرى؛ فهو في هذه الحالة – التأديبية- يكون قراراً سالباً للحقوق الخاصة بالأفراد، وتأسيساً عليه، فإن تسبيب القرارات الإدارية التأديبية ضمانة مهمة جدا للمخاطبين بهذه القرارات أكثر من غيرهم، ممن تمسهم قرارات إدارية من نوع آخر. وعليه فهي ضمانة أكيدة من ضمانات الوظيفة العامة؛ لكون المخاطبين بها هم من فئة الموظفين الذين تطالهم العقوبات التأديبية في حالات معينة.

٤- لوحظ في أثناء دراستنا هذه أن عديد من المرافق العامة اليمنية لا تلتزم إداراتها العامة بقاعدة (تسبيب القرارات الإدارية) في أثناء إصدارها لقراراتها الإدارية، ووجدنا الحجة لديهم: بأنه لايوجد في الجمهورية اليمنية حتى الآن تشريع خاص متعلق بهذا الشأن.

وهذه الحجة بنظرنا، وإن كانت تصدق في جانب منها؛ لعدم وجود هذا التشريع بالفعل؛ إلا أن ثمة بعض القواعد التشريعية الموجودة بشكل متفرق في بعض التشريعات العادية والفرعية، مما يقتضي رجوع الإدارة إليها لمعرفة ما إذا كانت الحالة المنظورة أمامها من الحالات الوجوبية لتسبيب قرارها أم من الحالات غير الوجوبية (الاختيارية). مع إقرارنا أن وجود بعض القواعد التشريعية المتناثرة هنا أو هناك بصدد تسبيب القرارات الإدارية، لا تكفي مطلقا لتغطية عملية تسبيب القرارات الإدارية للمرافق العامة في (الجمهورية اليمنية) أو غيرها.

٥- بالنظر إلى كثرة القرارات الصادرة في الحياة الإدارية اليومية، فإن من نتائج بحثنا هذا:

أولا: إيضاح حقيقة عدم وجود قواعد قانونية تشريعية خاصة ومتكاملة بصدد تسبيب القرارات الإدارية سواء في (اليمن) أو بعض الدول العربية التي تناولها بحثنا بالدراسة والتحليل.

وثانيا: اتخذت بعض الدول المتقدمة، ولاسيما (الجمهورية الفرنسية)، منحى إصدار تشريع خاص بـ : (تسبيب القرارات الإدارية)، وتجلى ذلك بالقانون الصادر في ١١ يوليو ١٩٧٩م، والقانون الصادر الصادر في العام ١٩٨٧م بشأن تسبيب القرارات الإدارية المختلفة، ومنها القرارات التأديبية.

لذلك نقترح على المشرع اليمني، والجهات ذات العلاقة، بضرورة إعداد مشروع قانون خاص ومتكامل بـ: (تسبيب القرارات الإدارية)؛ وذلك لأهميته، ومراعاة للوضوح الإداري

الذي تتطلبه إدارات المرافق العامة في وقتنا الحاضر الذي يدعم الابتعاد عن البيروقراطية والسرية في التعاملات الحكومية والإدارية، ويدعو لكشف مسببات القرارات الإدارية للجمهور تفاديا للإرهاصات التي قد تنشئ جراء المغالاة في السرية. ولعل أهمها تلك المشكلات التي تنشئ لدى القضاء المختص بالنظر في المنازعات المتعلقة بدعاوى عدم تسبيب الإدارة لقراراتها، وكذا فيما نظر القضاء فيما يخص ملاءمة الإدارة للأسباب والبواعث التي جعلتها تتخذ قراراتها الإدارية وخصوصا القرارات التأديبية.

وهنا ندعو بأن يكون هذا القانون مشتملا للحالات كافة التي يجوز فيها اتخاذ المسلك الاختياري في تسبيب القرارات الإدارية وتلك الحالات الوجوبية التي يجب على الإدارة أن تسبب قراراتها الإدارية وإلا أصبحت في عداد القرارات القابلة للبطلان القضائي.

وبهذا الشأن، يشدد الباحث من واقع دراسته هذه على ضرورة تقليص الحالات الاختيارية في تسبيب القرارات الإدارية في ظل هذا التشريع المنشود لصالح توسيع حالات التسبيب الوجوبي، للأهمية التي ما برحنا على تأكيدها والإشارة إليها في متن بحثنا هذا. مع عدم إغفال أن حالات تسبيب القرارات الإدارية التأديبية لا يجب أن تكون من ضمن حالات التسبيب الاختياري، وإنما من ضمن حالات التسبيب الوجوبي.

٦- يستنتج بوضوح من واقع بحثنا العلمي، أن (الجمهورية اليمنية) لم تعطِ بعد الاهتمام المناسب لعملية استكمال البنية الفوقية للمرافق العمومية، التي تتطلب فيما تتطلبه العملية برمتها؛ وجود تشريع متكامل بشأن تنظيم الإجراءات الإدارية بشقيها: الإداري - تنظيم الإجراءات الإدارية كافة التي تتم في المرفق العام بما فيها إصدار القرارات الإدارية والتظلمات التي تنشأ جرائها ... إلخ- والشق الثاني: المتعلق بالإجراءات القضائية التي تنشأ جراء تقديم الدعاوى الإدارية.

علما، أن بحوزتنا ما يؤكد وجود عديد من التفاهمات والوثائق العلمية والقانونية التي أفرزتها زيارة وفود مجلس الدولة الفرنسي إلى (الجمهورية اليمنية) خلال الفترة السابقة، وقد

جاء فيها ما يشير إلى رغبة المشرع اليمني والسلطة القضائية في (الجمهورية اليمنية) في إعداد تشريع خاص بالإجراءات الإدارية _ المشار إليها أعلاه _ متزامن مع استكمال البنى المتعلقة بوجود قضاء إداري مستقل في (الجمهورية اليمنية).

لذلك، نوصي المشرع اليمني، وكافة الجهات ذات العلاقة بضرورة الإسراع في إصدار هذا التشريع القانوني؛ لأهميته العملية القصوى، وأن ننحى ونلحق بركب الدول العربية التي سبقتنا في هذا المجال، ولعل قانون الإجراءات الإدارية المستقل الصادر في (الجمهورية الجزائرية) مثال حي وواقعي لذلك.

٧- من نتائج بحثنا أيضا، ملاحظة قلة المنتوج الفقهي العلمي القانوني لموضوعات القرارات الإدارية بل والقانون الإداري عموما؛ وليس ذلك فحسب، وإنما فقر المكتبات القانونية للموضوعات العلمية الخاصة بالقرارات الإدارية على الرغم من أهميتها في الحياة العامة والخاصة؛ لكون القرار أحد أهم الوسائل الفعالة في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية.

لذلك، نقترح على الجامعات والمراكز العلمية ذات العلاقة الاهتمام بهذه الموضوعات، وتدليل الصعاب أمام ذوي العلاقة والمهتمين، وكذلك ضرورة ملئ المكتبات بالمواد القانونية الخارجية بهذا الشأن للاستفادة منها وتطويرها.

٨- إن أهمية تسبيب الجزاء التأديبي تفرض نفسها على أرض الواقع، ومن ثم فإن تسبيب القرار التأديبي يُعَدُّ أمراً ضرورياً، ولو لم ينص عليه المشرع بحيث أصبح من المبادئ العامة في هذا المجال، ويُعَدُّ من الحالات الوجوبية لتسبيب القرارات التأديبية؛ لذلك يتطلب من كل سلطة تأديب أن تقوم بتسبيب قراراتها التأديبية، وعدم التحجج بعدم وجود نص تشريع في هذا المجال، ولاسيما في ظل عدم وجود تشريع قانوني بعد في الجمهورية اليمنية، وكذا في الدول الأخرى التي أشرنا إليها في مجال بحثنا هذا.

مجلة تهامة - العدد الرابع عشر (يوليو – ديسمبر ٢٠٢١م) نيابة الدراسات العليا والبحث العلمي - جامعة الحديدة
www.tehama-journal.com ISSN:2710-1282 (Online) ISSN:2710-1290 (Print)

قائمة المصادر والمراجع:

المعاجم:

١- معجم الرائد في اللغة العربية، جبران محمد مسعود، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٧٨م، المجلد الأول.

الكتب العامة والخاصة:

١- د.أحمد عبدالرحمن شرف الدين، الوجيز في القانون الإداري اليمني، دار الفكر المعاصر، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٩٤م.

٢- د. خالد عمر باجنيد، القانون الإداري اليمني، دار جامعة عدن للطباعة والنشر، عدن، ٢٠٠٠م، الطبعة الثالثة.

٣- د. خالد عمر باجنيد، القضاء الإداري وخصوصية الخصومة الإدارية (دراسة مقارنة)، دار جامعة عدن للطباعة والنشر، عدن، ٢٠٠٣م.

٤- د. خليفة سالم الجهمي، المسؤولية التأديبية للموظف العام عن المخالفة المالية في القانون الليبي، دراسة مقارنة، منشورات جامعة قاز يونس بنغازي، عام ١٩٩٧م.

٥- د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦م.

٦- د. سليمان الطماوي، الجريمة التأديبية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة.

٧- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، ١٩٧٦م.

٨- د. سليمان الطماوي، (القضاء الإداري _ قضاء التأديب)، الكتاب الثالث، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، عام ١٩٧٩م.

٩- عبد الفتاح حسن، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، ١٩٨٢م.

١٠-د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، عام ١٩٧٩م.

١١-د. علي خليل إبراهيم، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي، دراسة مقارنة، من دون سنة نشر.

١٢-د. محمد حسنين حمزة، القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية، دار الفكر العربي، القاهرة، عام ١٩٦٠م.

١٣-د. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦م.

١٤-د. محمود حلمي و د. فؤاد محمد النادي: الوجيز في مبادئ القانون الإداري المصري واليمني، كلية الشريعة والقانون _ جامعة صنعاء، الطبعة الأولى، ١٩٨٠م.

١٥-د. منصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، مطبعة الشرق، عمان، عام ١٩٨٤م.

١٦-ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الثاني _ النشاط الإداري، لباد للطباعة والنشر، الجزائر، ٢٠٠٤م.

الرسائل والأطروحات العلمية:

١- محمد حسين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٧٦م.

الأبحاث المنشورة:

١- د. عبدالفتاح حسن، التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري، تعليق على حكم المحكمة الإدارية العليا في (مصر) الصادر في ٣٠/ ٣/ ١٩٦٦م، والمنشور في مجلة العلوم الإدارية، ١٩٦٦م، العدد الثاني.

٢- د. نواف كنعان، تسبيب القرار التأديبي كضمانة أساسية من ضمانات التأديب الوظيفي، بحث منشور في مجلة مؤتة، المجلد السابع، العدد السادس، سنة ١٩٩٢م.

القوانين والتشريعات:

١- قانون التقاعد المدني الأردني الصادر سنة ١٩٥٩م وتعديلاته.

٢- قانون العاملين المدنيين المصري رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤م.

٣- القانون الفرنسي الخاص بتسبيب القرارات الإدارية، والصادر في ١١/ ٧/ ١٩٧٩م.

٤- نظام موظفي سلطة المياه في (الأردن) رقم (٤٨) لسنة ١٩٨٤م.

٥- القانون الصادر في (فرنسا) العام ١٩٨٧م بشأن تسبيب القرارات الإدارية.

٦- القانون الدبلوماسي والقنصلي اليمني رقم (٢) لسنة ١٩٩١م.

٧- قانون الخدمة المدنية اليمني رقم (١٩) لعام ١٩٩١م وتعديلاته.

٨- قانون محكمة العدل العليا في المملكة الأردنية الهاشمية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م المعدل للقانون المؤقت رقم (١١) لسنة ١٩٨٩م.

٩- قانون نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣م.

مجموعات الأحكام:

١- أحكام المحكمة الإدارية العليا في (مصر)، المنشورة في مجموعة الأحكام الصادرة عنها، ١٧ مارس ١٩٥٦م، س ١، ع١.

٢- أحكام المحكمة الإدارية العليا في (مصر)، المنشورة في مجموعة الأحكام الصادرة عنها، ١٢ يوليو، ١٩٥٨م، س ١، ع١.

٣- أحكام المحكمة الإدارية العليا في (مصر)، م.١.ع، في ١٢ يوليو ١٩٥٨م، مجموعة ٥٥/ ١٩٦٥م.

٤- أحكام المحكمة الإداري العليا في (مصر)، م.١.ع، ١٠ ديسمبر ١٩٨٥م.

٥- أحكام محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (٧) لسنة ١٩٥٥م.

٦- أحكام محكمة العدل العليا في (الأردن)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (٢) لسنة ١٩٨٧م.

٧- موسوعة المبادئ القانونية، نقابة المحامين الأردنيين، س ١.ع٢، ١٩٩١م، ص ٥.