

التسبيب كأحد ضمانات القرار التأديبي

أ. أسماء محمد امحمد سلطان

كلية القانون - جامعة الزاوية

المقدمة:

الأصل أن الإدارة عند إصدارها لقراراتها الإدارية لا تلتزم بشكل أو إجراء معين، بحيث تكون أمام وضع تقديري، وذلك كله حينما لا تحدد النصوص القانونية القواعد التي يجب توافرها في الشكل والإجراءات، أو تركها مجالاً للتأخير بين تلك القواعد التي قد تحدها، وقد تكون الإدارة ازاءهما بصدد اختصاص مقيد، ذلك عندما تحدد النصوص القانونية شكلاً معيناً أو إجراءً يجب التقيد به قبل إصدار القرار، ومن ثم لا تملك الإدارة حينها الخروج عن تلك القواعد.

وبعبارة أخرى فإن للإدارة سلطة تقديرية في اختيار الشكل والإجراءات التي تراها عند إصدار قراراتها الإدارية وعلى العكس من ذلك الإدارة تكون مقيدة بإتباع أشكال وإجراءات معينة متى حددها القانون على نحو لا يسمح بأي حرية في التقدير، إلا أن الطبيعة الخاصة للقرار التأديبي الذي يعتبر إجراءً خطيراً يؤثر على الحياة الوظيفية والخاصة للموظف، فإن أغلب التشريعات قد فرضت على السلطة التأديبية شكلاً وإجراءاتاً يتعين على الإدارة الالتزام بها عند إصدارها للقرارات التأديبية.

ومن ثم أصبحت من أهم الضمانات اللازمة لصدور العقوبة التأديبية ضمانات تسبب القرار التأديبي، والتي تعد ضمانات جوهرية في المجال التأديبي فبوجودها يطمئن الموظف العام من أسباب ادانته ويتأكد من أوجه الإتهام التي تمت مواجهته بها جميعاً وتحقيق دفاعه بما يحول دون إنحراف أو تعسف الجهة المختصة في ممارسة سلطتها التأديبية، وتعد هذه الضمانات من الأمور التي تملئها العدالة وضمير الإنصاف والأصول العامة في المحاكمات حيث تسهل الرقابة القضائية على تلك القرارات.

ولما كانت السلطة التأديبية المختصة ملزمة بتسبب قراراتها التأديبية فإنه لا يكفي أن تقي بهذا الإلتزام بذكر أية أسباب بل يتعين عليها أن تتقيد بمجموعة من الضوابط والقواعد حتى يتحقق الغرض من التسبب، ومن هنا فإن تسبب القرار التأديبي من أهم

الضمانات التي أقرها القضاء في مجال المسؤولية التأديبية لحماية الموظفين من تعسف سلطة التأديب وهي بصدد توقيع العقوبة التأديبية عليهم، كما يعد في الوقت نفسه من أهم الوسائل التي يعتمد القاضي الإداري في ممارسة رقابته على مشروعية القرار التأديبي، ذلك لأن التسبب يمكن ذوي الشأن من معرفة أسباب القرار في وقت إطلاعهم عليه، فتتشكل بذلك قناعتهم الشخصية أما بالاطمئنان الي القرار الذي أصدرته الإدارة وبالتالي تقبله أو اللجوء إلى طرق الطعن في حالة ما إذا كان هناك شك في مشروعية القرار التأديبي.

أولاً - إشكالية الموضوع: نعالج هذا الموضوع من خلال الاجابة على بعض من

التساؤلات وهي كالتالي:

1. تحديد ماهية تسبب القرار التأديبي؟ والوقوف على مدى أهمية تسبب القرار التأديبي وبيان أحكامه ومدى فاعلية التسبب كضمانه قانونية وقضائية في القرار التأديبي.

2. ما موقف المشرع والقضاء من هذه الضمانة؟

ثانياً - الأهداف " أهداف الدراسة": نهدف من هذا البحث الى بيان أهمية دراسة تسبب القرارات التأديبية باعتبارها أهم الضمانات التأديبية التي قررها المشرع وأخضعها لرقابة القضاء على سلطة الإدارة وما يترتب على ذلك من تعلقها بنظام العام الذي يرتب البطلان المطلق للقرار لمخالفته لعب الشك مع بيان كفايتها وفعاليتها في الحد من أساءت الإدارة لإستعمال سلطتها المزعومة .

ثالثاً - أسباب اختيار الموضوع: القيمة العملية والعملية للموضوع لإرتباطه بشريحة مهمة في المجتمع وهي شريحة الموظفين، وما لهذا الشريحة من أهمية في تسيير المرافق العامة.

وتحقيقاً لأهداف هذا البحث المتواضع ومحاولة للإجابة على تساؤلات قسمنا هذه

الدراسة على النحو التالي:

المبحث الأول: الأساس القانوني للالتزام بالتسبب ودوره في نطاق المسؤولية التأديبية .

المطلب الأول: موقف المشرع والقضاء من الالتزام بالتسبب .

المطلب الثاني: أهمية التسبب بالنسبة للموظف والإدارة والقاضي .

المبحث الثاني: العناصر الواجب توفرها في التسبيب وشروط صحته.

المطلب الأول: العناصر الواجب توفرها في التسبيب.

المطلب الثاني: شروط صحة تسبيب القرار التأديبي.

المبحث الأول- الأساس القانوني للالتزام بالتسبيب ودوره في نطاق

المسؤولية التأديبية: يعتبر التسبيب من أهم الضمانات الجوهرية والسابقة على صدور القرار التأديبي، لذلك حرصت معظم التشريعات الوظيفية في مختلف دول العالم على ضرورة مراعاتها في القرارات والاحكام التأديبية، لأنه يؤدي إلى الثقة والافتتاح به، فهو بيان للوقائع التي شكلت الركن المادي للمخالفة وصحة نسبتها للمخالفة التي ارتكبها مما أدى الى توقيع الجزاء التأديبي عليه.

ولكن ما المقصود بالتسبيب؟ وما الفرق بينه وبين السبب؟

للإجابة على ذلك فإن التسبيب هو ذكر الإدارة في صلب القرار التأديبي أو الحكم

التأديبي لمبررات اصدارة، بهدف إحاطة المخاطبين به بالدوافع التي لأجلها تم عقابهم⁽¹⁾

كما يعرفها البعض الآخر إلى أنه افصاح الإدارة في صلب قرارها عن الأسباب التي

دعتها الى إصداره⁽²⁾ ويمكن تعريفه أيضا بأنه افصاح الإدارة على الأسباب القانونية

والواقعية التي تبرر القرار الإداري وبالتالي يكون القرار مسبباً إذا افصح بنفسه عن

الأسباب التي استند إليها مصدر القرار، فهو التعبير الشكلي عن أسباب القرار ومن ثم

فأنه ينتمي للمشروعية الخارجية للقرار⁽³⁾.

كما يقصد به بيان الأسباب التي قام عليها القرار الإداري المكتوب، والأصل أن

الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها مالم يوجد نصاً صريحاً يلزمها بتسبيب قرارها،

وعندئذ تكون ملزمة بالتسبيب وإلا كان القرار الإداري معيباً بعبء شكلي بعدم التسبيب⁽⁴⁾

كما يرى البعض الآخر بأنه هو وجوب ذكر السبب أو الأسباب التي تستند إليها السلطة

التأديبية لتوقيع العقوبة التأديبية، إذ من المستقر أن لكل قرار إداري سببه المشروع الذي

يدفع الإدارة إلى اتخاذ القرار⁽⁵⁾

أو هو تحرير الأسانيد والحجج المبني الحكم عليها، والمنتجة هي له سواء من حيث

الواقع أو القانون، لكي يحقق الغرض منه يجب أن يكون في بيان جلي مفصل، ذلك أن

القانون أوجب أن يشتمل كل حكم بالإدانة على بيان الواقعة المستوجبة للعقوبة بياناً تتحقق به أركان الجريمة والظروف التي وقعت فيها والأدلة التي استخلصت منها حتى يتضح وجه استدلاله بها وسلامة المأخذ والا كان قاصراً⁽⁶⁾

إذا التسبب هو ذكر الأسباب التي يبنى عليها القرار التأديبي، ولكن ما الفرق بينه وبين السبب، هذا ما سوف نتناوله في التالي:

الفرق بين السبب والتسبب: كل قرار يفترض ان له سبب، والسبب هو الحالة القانونية والواقعية التي يستند إليها القرار الإداري، فالقرار التأديبي بوجه عام سببه هو اخلال الموظف بواجبات وظيفته أو اتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، وكل موظف يخالف الواجبات المقررة قانونياً أو أوامر الرؤساء الصادرة في حدود القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته المنوط به⁽⁷⁾

أما تسبب القرار فيعد عنصراً من العناصر الشكلية للقرار الإداري متى رأى المشرع ضرورة التسبب.. ومن ثم فإن مخالفة ذلك من شأنه قيام عيب في شكل القرار الإداري لا في سببه⁽⁸⁾

لإذا تسبب القرار التأديبي هو ذكر السبب الذي دفع إلى إصدار القرار التأديبي، ويعد تسبب القرار التأديبي من الشروط الشكلية الجوهرية اللازمة لصحة القرار التأديبي، أما سبب القرار فيقصد به الحالة الواقعية أو القانونية التي دفعت مصدر القرار إلى إصداره ويترتب على تخلفه بطلان القرار التأديبي لعيب في سببه، فالسبب ركناً من أركان القرار أما التسبب ليس بركن أي أحد صور الشكل الجوهرية الذي اشترطه المشرع لصحة القرار.

وبتالي فإن سبب القرار يكون لازم من وجوده في القرار الإداري، أما التسبب لا يكون لازم إلا حيث يوجبه القانون، وتظهر قيمة التفرقة بين سبب القرار وتسببه في أن البطلان المترتب على مخالفة القرار لركن السبب هو بطلان نسبي يتحصن القرار من الالغاء إذا انقضى 60 يوم دون الطعن عليه بالإلغاء، أما التسبب يترتب على مخالفته البطلان المطلق الذي لا يحصن القرار من الالغاء مهما مضى من الزمن على صدوره.

لذا سوف نتناول موقف المشرع والقضاء من الالتزام بالتسبيب في المطلب الأول، ودور التسبيب في نطاق المسؤولية التأديبية في المطلب الثاني وذلك على النحو التالي:

المطلب الاول - موقف المشرع والقضاء من الالتزام بالتسبيب: الأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا ألزمها القانون بذلك، وان كانت ملزمة في جميع الأحوال بأن تستند إلى سبب صحيح في الواقع والقانون في إصدارها لقراراتها إلا أنها غير ملزمة بالإفصاح عن هذا السبب في صلب قرارها فإذا أوجب القانون تسبيب القرار الإداري حينئذاً يصبح التسبيب شكلاً جوهرياً يترتب على اغفاله بطلان القرار الإداري وهذا ما تؤكد المحكمة العليا في ليبيا في حكمها الصادر بتاريخ 1977/3/17⁹ لما كان الأصل أن الإدارة غير ملزمة تفصح عن أسباب قرارها إلا إذا ألزمها القانون ببيان الأسباب، وفي هذه يصبح التسبيب شرطاً يترتب على اغفاله بطلان القرار ولو كان له سبب صحيح في الواقع⁽⁹⁾

اولا - موقف المشرع من التسبيب: من الحالات التي أوجب المشرع الليبي الإدارة بتسبيب قراراتها المادة 4/80 من قانون الخدمة المدنية رقم 76/55م وكذلك القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل والذي تم تطبيقه بدلا من القانون 76/55 قانون الخدمة المدنية والتي نص فيها إلى أنه يجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً.. كما اشارت الى ذلك المادة 30 من لائحة الجزاءات في شأن الشركات والمنشآت المملوكة للمجتمع، ايضا المادة 2/91 من قانون الخدمة المدنية اشارت إلى أنه يجب أن يشتمل قرار المجلس على الأسباب التي بنى عليها ويبلغ به الموظف خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره⁽¹⁰⁾

يتضح من خلال هذه النصوص أن المشرع أوجب على السلطات التأديبية سوى رئاسية أو أحد مجالس التأديب تسبيب قراراتها وذلك نظراً لما تشكله هذه القرارات من خطورة على الموظف وحياته الوظيفية لذلك يترتب على اغفاله بطلان هذه القرارات . كما أن قوانين الخدمة المدنية في مصر وفرنسا قد تضمنت هذه الضمانة وهي أن يصدر القرار التأديبي مسبباً، فالمادة 60 من القانون رقم 46 لسنة 1964 المصري نصت على أن "ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً" وقد تكرر ذات الحكم في

المادة 56 من القانون رقم 58 لسنة 1981 المصري، هذا ونصت الفقرة الأولى من المادة 79 من القانون رقم 1978/47 المصري على أن " ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً".

كما نصت المادة 28 من القانون رقم 117 لسنة 1958 بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية على هذه الضمانة على أن تصدر الأحكام مسببه ويوقعها الرئيس والاعضاء الذين أصدروها "

ونصت المادة 43 من قانون مجلس الدولة الحالي رقم 47 لسنة 1972م على أن تصدر الأحكام مسببه ويوقعها الرئيس والأعضاء⁽¹¹⁾ كما نصت المادة 112 من قانون تنظيم الجامعات الصادر بالقانون رقم 49 لسنة 1972 على أن "الرئيس الجامعة توقيع عقوبتي التنبيه واللوم المنصوص عليهما في المادة 110 على أعضاء هيئة التدريس الذين يخلون بواجباتهم أو بمقتضيات وظائفهم، وذلك بعد سماع أقوالهم وتحقيق دفاعهم ، ويكون قراره في ذلك مسبباً ونهائياً"⁽¹²⁾، وحتى القوانين التي تنظم الطوائف الخاصة من الموظفين نجد انها لا تخلو من التسبب، ومن ذلك المادة 50 من القانون رقم 109 لسنة 1971 بشأن هيئة الشرطة والتي تنص على أنه "لا يجوز توقيع عقوبة على الضابط إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع اقواله وتحقيق دفاعه ويجب ان يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً"⁽¹³⁾ وهكذا نجد ان المشرع المصري وفي كافة قوانين العاملين المدنيين بالدولة مند القانون رقم 210 لسنة 1951م قد نص على وجوب تسبب القرارات التأديبية، وأن كان في ذلك القانون قد قصر التسبب على القرار الصادر بعقوبة الإنذار والخصم من المرتب وهو اتجاه منتقد، إلا أنه من باب أولى كان على المشرع أن يمد مظلة التسبب إلى العقوبات الأشد جسامة كالفصل من الخدمة، اما القوانين اللاحقة لهذا القانون قد اشترطت جميعها تسبب القرارات التأديبية بشكل عام ودون تخصيص بعقوبة معينة ومن ذلك نص المشرع في القانون رقم 634 الصادر في 1983/7/13 باشتراط أن يكون رأي مجلس التأديب والقرار الصادر بالعقوبة مسببين وهو ما أكدته لائحة الدراسة والامتحانات بالجامعات رقم 501 لسنة 2010 بتسبب القرارات التأديبية الصادرة ضد الطلاب⁽¹⁴⁾

والظاهر من هذه النصوص أن المشرع قد أوجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً، وحتى في الاحوال التي يجوز أن يكون فيها التحقيق أو الاستجواب شفافه فإن المشرع قد استلزم أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء، ويعتبر هذا المضمون في هذه الحالة تسببياً للقرار⁽¹⁵⁾.

أما عن المشرع الفرنسي نجد أنه قد تدخل منذ وقت مبكر في فرنسا من أجل حمل الإدارة على تسبب قراراتها التأديبية وذلك للسمة العقابية لتلك القرارات، وما تشكله من خطورة على الموظف، إلا أن ذلك التسبب كان يتعلق بفئة معينة من الموظفين من ذلك القانون الصادر يوم 10 أغسطس 1871م والذي جاء بنصه على أن يكون مرسوم عزل أو وقف العمد أو معاونيهم مسبباً.

ويهدف المشرع الفرنسي في هذا النص تحقيق ضمانات هامة لفئة من الموظفين وهم العمد ومعاونيهم نظراً لطبيعة تلك الوظائف واصطباغها بصبغة سياسية مما يهدد مركز هؤلاء الموظفين⁽¹⁶⁾

ويرى البعض أن العقوبات الشديدة وأن تخضع لاجراء جوهري، وهو استطلاع رأي مجلس التأديب، فإن ذلك لا ينفي حاجتها للتسبب، على اعتبار أن التسبب ضمانات هامة في نطاق المساءلة التأديبية لا يغني عنها أي اجراء آخر ، على أنه وفي ظل قانون 4 فبراير 1959 تم النص على وجوب تسبب القرار الصادر بتوقيع الجزاء نظراً لأهمية التسبب دون تحديد لعقوبات معينه، وهكذا اصبح التسبب في فرنسا قاعدة بموجب القانون رقم 587 لسنة 1979م الصادر في 11 يوليو 1979م بشأن اصلاح العلاقة بين الإدارة والجمهور والمعدل بقانون 17 يناير 1986 ولم يعد للإدارة في مجالها سلطة تقدير ذكر سبب قرارها من عدمه بل صار لزاماً عليها بيانها⁽¹⁷⁾

ويتبين من النصوص المتقدمة أن قوانين الخدمة المدنية في مختلف الانظمة التأديبية قد اوجبت تسبب القرارات التأديبية سواء كانت صادرة من سلطة تأديبية رئاسية أم من مجلس تأديب ، كما اوجبت تسبب الاحكام التأديبية .

وكما اسلفنا الذكر أن التسبب هو ذكر السبب الذي دفع إلى اصدار القرار التأديبي، ويعد تسبب القرار التأديبي من الشروط الشكلية الجوهرية اللازمة لصحة القرار التأديبي

حيث يترتب على اغفاله بطلان القرار لعيب في شكله، أما سبب القرار التأديبي فهو الحالة الواقعية أو القانونية التي دفعت مصدر القرار إلى اصدارة وهذه الحالة تحدث نتيجة أمر خارج نفسية مصدر القرار، وبالتالي فإن القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب يبرره في الواقع والقانون وكركن من أركان انعقاده باعتباره القرار تصرفاً قانونياً ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سبب وبالتالي فإن سبب القرار الإداري هو الباعث الذي حرك الإدارة على اصداره ومن ثم ينعدم سبب القرار الإداري إذا اثبت عدم وجود الباعث الذي يستوجب من الإدارة إتخاذ القرار، أما التسبب يكون عنصراً من العناصر الشكلية للقرار الإداري ويترتب على مخالفته قيام عيب في شكل القرار الإداري لا في سببه⁽¹⁸⁾ والحكمة التشريعية من تسبب القرار التأديبي هو التحقق من أن السلطة التأديبي قد أطلعت على وقائع الخصومة وجميع المستندات والأوراق المقدمة إليها، كذلك التحقق من أن المحكمة قد استخلصت الوقائع الصحيحة في الدعوى من واقع اثبات يجيزه المشرع وسليم في مواجهة أصحاب الشأن أو من واقع الأوراق المقدمة في الدعوى والأدلة بحسب قوتها⁽¹⁹⁾

ويشترط في التسبب أن يشتمل القرار أو الحكم التأديبي على بيان الواقعة أو الوقائع المستوجبة للعقوبة التأديبية والظروف التي وقعت فيها وتاريخ ارتكاب تلك الواقعة ومكان ارتكابها، وبيان نص القانون الذي صدر القرار أو الحكم بموجبية، لذلك يشترط لصحة التسبب أن يرد في أصل القرار أو الحكم التأديبي حتى يتمكن من يطلع عليه على معرفة أسباب القرار، ومن ثم لا يفي عن تسبب القرار التأديبي وجود تحقيق سابق عليه والاقتصار على الاحالة العامة الى هذا التحقيق.

كما يشترط في التسبب أن يكون جدياً وياتي في عبارات واضحة غير عامة أو غامضة، ويجب أن نذكر أسباب القرار التأديبي في صلبه، باعتبارها من الضمانات الجوهرية التي يترتب على اغفاله بطلان القرار التأديبي الصادر بتوقيع الجراء⁽²⁰⁾ وتبدو أهمية التسبب في كونه يساهم في الكشف عن حقيقة نية الإدارة، وما إذا كانت متفقة مع الحالة الواقعية والقانونية التي استمد منها اسباب قراراتها، كما يساهم في تسهيل مهمة الموظف المتهم في الدفاع، كما أن التسبب يساعد القضاء في بسط رقابته على

مشروعية القرار الصادر بتوقيع الجزاء، وما إذا كانت العقوبة الموقعة تتلاءم وخطورة الذنب المقترف⁽²¹⁾. وهذا ما سوف نتعرض له في شروط صحة التسبيب في صفحات لاحقه بشكل أكثر تفصيلاً.

ثانيا - موقف القضاء من التسبيب: تناولنا فيما سبق موقف المشرع من التسبيب واتضح بأن الأنظمة التشريعية في بلدان محل الدراسة قد أوجبت التسبيب في القرارات الإدارية متى نصت على ذلك، فما موقف القضاء من ذلك ؟

حيث كما اوضحنا بان الاصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا أوجب القانون على الإدارة ذكر سبب أو تسبيب قراراتها حينئذ يصبح التسبيب واجب على الإدارة واغفاله في هذه الحالة يترتب عليه بطلان القرار الإداري وهذا ما اوضحته المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1977/3/17 حيث تقول "لما كان الأصل أن الإدارة غير ملزمة بالفصح عن أسباب قرارها إلا إذا ألزمتها القانون ببيان الأسباب وفي هذه الحالة يصبح التسبيب شرطا يترتب على اغفاله بطلان القرار ولو كان له سبب" هذا وقد سبق للمحكمة العليا ان قضت في حكمها الصادر بتاريخ 1966/9/25 بأنه "قد يشترط القانون تسبيب بعض القرارات الإدارية، حينئذ يصبح هذا الاجراء شكلاً اساسياً في القرار يترتب على اغفاله بطلانه، وأما إذا لم يلزم المشرع الإدارة بذلك فليس عليها حرج في إخفاء الأسباب، وقد جرى قضاء هذه المحكمة على أن الإدارة غير ملزمة ببيان الأسباب إلا حيث يوجب القانون ذلك. ولما كان القانون لا يوجب على الإدارة تسبيب قرارها المطعون فيه، وكانت الصورة التي أفرغ فيها تدل دلالة ظاهره واضحة على إرادة الإدارة فلا يحتج عليها بالقصور لعدم التسبيب "كما جاءت المحكمة في حكمها الصادر بتاريخ 1984/6/3 بقولها: "من المنفق عليه فقها وقضاء أن القانون إذا لم يشترط صراحة تسبيب القرار الإداري فانه لا تثريب على جهة الإدارة أن هي اغفلت بيان الأسباب التي بنى عليها قرارها".

والحكمة التي تستدعي من المشرع اشتراط التسبيب في بعض القرارات الإدارية تتمثل في توفير قدر معين من الضمانات يطمئن بموجبها الأفراد إلى وجود الأسس الواقعية والقانونية التي كانت وراء اصدار إقرار، وكذلك تمكين القضاء من مراقبة مشروعية

القرار الإداري من حيث سلامة وجود الوقائع وتكيفها وقد اشارت المحكمة العليا إلى هذه الحكمة من التسبب في حكمها الصادر بتاريخ 1966/5/9 حيث قالت "يتعين تسبب القرارات التي أوجب المشرع تسببها بصورة أمر في القانون، وأن مخالفة النصوص الأمرة يكون بطلاناً مطلقاً لتعلقه بالنظام العام، والحكمة التي أَرادها المشرع هي لكي تكون الأسباب مرآة صادقة لما يختلج في نفس "جهة الإدارة" عند إصدارها للقرار الواجب التسبب ، فتفصح عن دوافع إصداره وتضفي الاطمئنان عن نفوس المتنازعين ، وبذلك يرتفع القرار عن مضنة الشك والشبهات، "هذا وتشير دوائر القضاء الإداري بمحكمة إستئناف طرابلس في حكمها الصادر في الدعوى رقم 68 لسنة 72 بجلسة 1974/2/3 إلى أن التسبب الذي يستوجب القانون ليس لازماً فحسب بل يقتضي أن يكون كافياً وواضحاً ومنتجاً في فهم الواقع .. ومؤدياً إلى النتيجة التي انتهى إليها القرار... أما إذا جاءت عبارات الأسباب التي أوردتها القرار مرسلة مبهمة لا تكفي لحمله ولا تنهض دليلاً على ما قضى به ولا تحقق الغرض الذي قصده الشارع من تسبب القرارات ولا تتمكن معه المحكمة من تطبيق القانون، فإن القرار يبطل للقصور في تسببه⁽²²⁾

ومن هنا نرى بأن التسبب أمراً ضرورياً في القرار أو الحكم التأديبي فالإدارة لن تخسر شيئاً إذا هي قامت بالبحث والتمحيص من أجل الصالح العام وأوضحت أسباب قرارها التأديبي في صلبه، وبالتالي نلاحظ أن تسبب القرار أو الحكم التأديبي في كل من تشريعات أو قضاء الأنظمة القانونية محل الدراسة قد أستوجبت تسبب القرارات التأديبية لأنها ضمانات جوهرية للموظف العام يجب مراعاتها إلا عدا القرار باطلاً لعب في شكله. إذا الأنظمة التشريعية والقضائية قد أعطت أهتماماً لضمانة التسبب كضمانة معاصرة في القرار التأديبي فما مدى أهمية التسبب للموظف والقاضي وللإدارة هذا ما سوف نجيب عنه في المطلب الثاني:

المطلب الثاني -أهمية التسبب بالنسبة للموظف والإدارة وللقاضي: باعتبار أن التسبب ضمانة من الضمانات التأديبية للموظف العام فإنه ذات أهمية كبيرة ليس للموظف فقط بل حتى للإدارة وللقاضي، رغم إن القاعدة العامة تقول أن الإدارة غير ملزمة بتسبب

قراراتها إلا إذا ألزمها المشرع بذلك، ومن هنا فإن للتسبيب أهمية للموظف والإدارة والقاضي ويتبين ذلك على النحو التالي:

اولاً - أهمية التسبيب بالنسبة للموظف: ارتبط التسبيب بمبدأ الدفاع، فالإدارة لا تقوم بتوقيع جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وهي ملزمة بالرد على دفاع الموظف وتفنيد الحجج والاسانيد التي أبدأها وبالتالي يعتبر التسبيب عنصراً هاماً لكفالة حق الدفاع، لا تقتصر على مبدأ المواجهة وحيدة القاضي ولكنها تشمل التسبيب بأعتبره وسيلة غير مباشرة لتحقيق حق الدفاع .

وبنا على ذلك فمن شأن التسبيب ان يعطي الفرصة للموظف للدفاع عن نفسه عن معرفة الاسباب التي أوردتها الإدارة في صلب قرارها التأديبي، وهو ما قد يدفع الإدارة الى سحب قرارها عندا اقتناعها بما قد يقدمه الموظف من طعون إدارية في هذا القرار، أيضاً من شأن التسبيب أن يعطي الموظف احساسا بان الجزاء قد درس بعناية بدليل قيام الإدارة بتسبيب الجزاء وهو ما قد يبعث على شعور الموظف بالاطمئنان .

كما يرى البعض أن هذا الإجراء يساعد الموظف كثيرا في إعداد دفاعه، بصورة جيدة في حالة الطعن القضائي عندما يستطيع الموظف من خلاله أن يفند أسانيد الإدارة وحججها التي عبر عنها القرار، وهو ما قد يجعل القاضي يحكم في براءته، فعدم التسبيب يترك الموظف في شك ومتاهة لا يستطيع أن يجد لنفسه فيها نقطة ارتكاز يبدا منها للدفاع عن نفسه⁽²³⁾، كما يعلل تسبيب القرار التأديبي بوقوف الموظف على أسباب مجازاته الى الخطأ الذي ارتكبه حتى لا يعود إلى ارتكابه، وبتحقيق الاطمئنان لديه، فتسبيب القرار التأديبي يرفع مظنة الشك والريبة والتحكم والإستبداد عن مصدر القرار التأديبي بحسبان ان التسبيب يعبر عن مدى التزام السلطة التأديبية بالاعتبارات القانونية التي يجب عليها مراعاتها عند ممارسة سلطة التأديب، اد يدفعها إلى تدقيق البحث في وقائع المخالفة ويحول دون تعجلها في اصدار القرار التأديبي⁽²⁴⁾.

كما أن التسبيب يمكن صاحب الشأن من تقدير مدى ملاءمة الطعن وفي ذلك قضت المحكمة الادارية بأنه "ومن حيث أنه قد جرى قضاء هذه المحكمة على أن من المبادي الأساسية الحاكمة لشريعة العقاب أيأ كان نوعه حتمية أن الانسان برئ حتى تثبت إدانته

بأدلة يقينية.. وأنه يتعين أن تصدر أحكام المحاكم التأديبية مسببه على نحو كاف وغير مجهل بالنسبة لوقائع الاتهام ومدى حدوثها وأدلة ثبوتها ونسبتها قبل عامل محدد أو أكثر وتكييفها القانوني كجريمة تأديبية، على نحو يكفل للعامل مباشرة حقة في الدفاع من خلال تقدير موقفه في ضوء الأسباب المعلنة الثابتة للحكم الصادر بإدانتته وعقابه من جهة...⁽²⁵⁾ كما يرى البعض بأن الحكمة من التسبب القرار في التأني والروية وضمن السلامة وصحة التصرف وإلى مطابقته لمقتضي الحال، كما أن تسبب القرار يعرف بالأسباب التي يقوم عليها الجزاء حتى لا يترك الباب مفتوحاً للأقويل حول السبب الذي قام عليه الجزاء ليقف صاحب الشأن عليها بما يسهل له مهمة الإثبات عند التظلم من القرار أو الطعن فيه بالتدليل على فسادها بغية الغائه⁽²⁶⁾.

ثانياً - أهمية التسبب بالنسبة للإدارة: لا تقتصر أهمية التسبب الذي يحمله القرار التأديبي على الموظف بل أن هذا الاجراء هاماً أيضاً بالنسبة للإدارة؛ لأن في التسبب دعوة للإدارة للتريث قبل اتخاذ قرارها التأديبي⁽²⁷⁾.

فنظراً لأن هذا الاجراء قيدياً على سلطتها الواسعة فهو يدفعها إلى الهدوء في إصدار القرار بعيداً عن انفعالات الاستعجال والتحكم، وهو ما يجعل قرارها يأتي في النهاية انعكاساً لما استقر لديها من بحث وتمحيص.

كما يعتبر التسبب من أهم وسائل الإقناع الذي تقدمه الإدارة للموظف، فالإفصاح عن الاسباب الواقعية والقانونية التي دفعت الإدارة لإصدار قرارها الجزائي بما يشكله من خطورة على الموظف يعتبر بمثابة العذر والتبرير لتلك العقوبة فعدل البشر مصنوع ومن ثم فإنه يحتاج الى التبرير، وهذا لن يتأتى الا بالتسبب، أيضاً يكشف التسبب من ناحية ما إذا كانت الإدارة قد قامت بواجبها من التدقيق أو البحث إلى أن انتهت إلى ما انتهت إليه، وهو ما يدفع الإدارة إلى العناية بالقرار وتلافي العيوب، بالإضافة إلى أن التسبب يعتبر وسيلة تربوية للإدارة؛ لأنه عن طريق التسبب المنتظم لقراراتها سوف يترسخ لديها نوع من الفقه الذي ستطبقه فتأتي قراراتها المستقبلية متناسقة مع قراراتها الماضية وهذا عنصراً هاماً خصوصاً إذا كانت الإدارة تمارس اختصاصاً تقديرياً⁽²⁸⁾.

لذلك فإن التسبب يحمل جهة الإدارة مصدره القرار على التآني والروية ويقوم التسبب هنا بذات المهمة التي يقوم بها تسبب الحكم بالنسبة للقاضي، بالإضافة الى أنه يضمن تناسق سلوك الإدارة في المواقف المتشابهة، ذلك أن الإدارة تكون ملزمة بإصدار ذات القرار، إذا حلت نفس الأسباب مستقبلاً، ومعرفة السبب الذي أدى الى تحرك جهة الإدارة، يؤدي إلى سهولة رقابة صاحب الشأن لجهة الإدارة وهذا ما أكدته المحكمة العليا الدائرة الادارية في حكمها حيث ذهبت الى ان "مادام الثابت ان القرار المطعون فيه قد صدر عاريا عن السند القانوني الأمر الذي يكون معه واجب الالغاء لبطلانه⁽²⁹⁾ ولى جانب ذلك يؤدي التسبب إلى تدعيم الثقة بالإدارة، وتقوية لغة التخاطب بينها وبين الموظف، طالما أن يكشف الدوافع والمبررات التي دعت الإدارة بعيداً عن حاجز السرية والذي كانت الإدارة تختفي وراءه عقود طويلة .

كما أنه يعطي الإدارة الفرصة الكافية لتفنيد دفاع الموظف والرد على كافة النقاط التي قد يكون المتهم قد أثارها في التحقيق، أيضاً من شأن التسبب أن يفرض رقابة ذاتية للإدارة على نفسها، ولا شك أن مراقبة الذات من أعظم الأمور فمن شأن ذلك اتباع الحق والبعد عن الهوى والانفعال فالتسبب ضمان لعدم ايقاع العقوبة بناء على أية اعتبارات أو مؤثرات خارجية عن تطابق العدالة⁽³⁰⁾

هذا ويعلل التسبب بأنه يكفل الاطمئنان إلى صحة وثبوت الوقائع المستوجبة لهذا القرار والتي كونت منها السلطة التأديبية عقيدتها واستظهار الحقائق القانونية وأدلة الادانة بما يفيد توافر أركان الجريمة التأديبية وقيام هذا القرار على سببه المبرر له بما يتيح للقضاء أعمال رقابته على ذلك كله من حيث صحة تطبيق القانون على وقائع الاتهام⁽³¹⁾.

ثالثاً - أهمية التسبب بالنسبة للقاضي: يعتبر تسبب القرار التأديبي او الحكم التأديبي ذات أهمية للقضاء الاداري وذلك لما يتبحة للقضاء من امكانية بسط رقابته على صحة تطبيق القانون على وقائع الاتهام، ولا سيما إذا تعددت التهم المنسوبة إلى الموظف واختلف مركز كل منها من حيث ثبوتها أو مدى جسامتها أو استحقاقها للجزاء⁽³²⁾

هذا وقد قضت المحكمة الإدارية في طعنها رقم 480،399، الصادر بتاريخ 1997/5/24 "غير منشور" بأنه "...الحكمة التي اقتضت تسبب الأحكام هي حمل

القاضي على العناية بحكمة لتوخي العدالة في قضائه كما أنها تحمل على اقتناع الخصوم بعدالة الأحكام حتى تنزل من النفوس موضع الاحترام، وفوق كل هذا فأنها لازمة لتمكين محكمة الطعن من إجراء الرقابة على الحكم، وتحقيقاً لهذه الأمور فإن الأحكام التأديبية يجب أن يكون الأسباب فيها مكتوبة على النحو الذي يوضح وضوحاً نافياً للجهالة الأسانيد الواقعية والقانونية التي بنت عليها عقيدتها سواء بالإدانة أو البراءة...⁽³³⁾ كما يؤدي تسبيب القرار التأديبي إلى تيسير قيام القاضي الإداري برقابة هذه الأسباب سواء من حيث الوجود المادي للوقائع، أو التكيف القانوني للوقائع، أو أهمية وخطورة السبب⁽³⁴⁾ بالإضافة إلى أن التسبيب يقلل من حالات اللجوء إلى القضاء وذلك في حالة ما إذا اقتنع الموظف بالأسباب التي قام عليها القرار، الأمر الذي من شأنه تخفيف العبء على القضاء والحد من الطعون غير المجدية⁽³⁵⁾.

ومن جانبنا نرى بأن للتسبيب أهمية بالغة سواء للموظف أم للإدارة أو للقاضي إذا استطاع الموظف أن يتبين ما انتهت إليه السلطة التأديبية المختصة بشأنه، فيتأكد من أوجه الإتهام الموجهة إليه التي على أساسها تم توقيع الجزاء عليه ومدى اخذ هذه السلطة بما أبداه من دفاع، أيضاً يوفر ضمانه للقضاء والذي يستطيع من خلالها ممارسة كامل رقابته على قرارات السلطة التأديبية ومدى احترامها للقانون وصحة الأسباب التي استندت إليها في توقيع الجزاء التأديبي المناسب على الموظف المخطئ، أما من جهة الإدارة فإن التسبيب يعطيها الثقة في اصدار قراراتها التأديبية لأنها صدرت بناءً على تمحيص وتدقيق قبل صدورها مما يجعلها على ثقة، ونظراً لهذه الأهمية للتسبيب كضمانة معاصرة في التأديب يحرص كل من المشرع الليبي والمصري والفرنسي بالنص على هذه الضمانة في القوانين الوظيفية كضمانة هامة وأساسية من ضمانات التأديب وهذا ما تعرضنا له سابقاً.

المبحث الثاني- العناصر الواجب توفرها في التسبيب وشروط صحته: التسبيب وفقاً لمعايير التميز بين الشكليات الجوهرية وغير الجوهرية إجراءً جوهرياً يترتب على تخلفه القضاء بعدم مشروعية الجزاء.

وتطبيقاً لذلك تنفرد القرارات التأديبية بضوابط خاصة في التسبيب قلما تتوافر في بقية القرارات الإدارية الأخرى، نظراً للطبيعة العقابية التي تتسم بها، وهو ما يحتم العناية في

تسببها لا سيما إنها كالأحكام الجنائية تستوجب الدقة والبعد عن شائبة خطأ مرجعه عدم التبصر.

وبالتالي لا ينبغي النظر إلى التسبب فقط كشكل يجب أن يستوفيه القرار، وإنما يجب أن يتمشى التسبب مع الحكمة التي أدت إلى اعتباره إجراءً وجوبياً، فتسبب القرارات التأديبية يسمح للقضاء وللموظفين أيضاً مراقبة مشروعية تصرفات الإدارة وهو ما ينبغي استيفاء شروط التسبب على الوجه الاكمل⁽³⁶⁾، وهناك من يدعو إلى عدم المغالاة والإسراف في تسبب القرار الإداري إلى الحد الذي يرقى به إلى مجال الاحكام لتتماثل معها في الأهمية والمشروعية⁽³⁷⁾ إلا أن هناك من يرد على هذا الرأي بقولة " أن الرأي السابق وإن كان يصدق بالنسبة للقرارات الإدارية الأخرى، إلا أنه لا يصدق بالنسبة للقرارات التأديبية ، فهذه القرارات تحتاج إلى كثير من الاهتمام والعناية لدرجة تكاد تصل إلى العناية والاهتمام التي تحظى بهما الأحكام القضائية .

وتطبيقاً لذلك أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر على ضرورة تسبب قرار مجلس التأديب بنفس ضوابط تسبب الاحكام وإلا كان باطلاً، فالقرار التأديبي ذو طبيعة مزدوجة، فهو من الناحية الشكلية مجرد قرار إداري كغيره من القرارات الإدارية، ومن الناحية الموضوعية باعتبار ما يمثله محله عقاب كالعقوبات الجنائية⁽³⁸⁾ وعلى هذا الأساس فإن تسبب الجزاء يجب أن يتضمن عناصر معينه من شأنها أن تلقى مزيداً من الضوء على اسباب توقيع العقوبة التأديبية، ومن أبرز تلك العناصر بيانات القرار .

فالبيانات التي يجب أن يتضمنها القرار المسبب هي مركز الثقل فيه، فثمة بيانات أساسية من خلالها يتم رسم صورة كاملة ومقبرة عن مضمون القرار وسوف نتناول عناصر التسبب في المطلب الأول، وشروط صحته في المطلب الثاني وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول - العناصر الواجب توافرها في التسبب: ان عناصر التسبب هي في الحقيقية عناصر صحة داخلية تتعلق بمضمون التسبب فيجب في التسبب تحديد الوقائع الموجبة للعقوبة التأديبية وكذلك بيان الأسس القانونية المعتمدة عليها وأيضاً الرد على ما يبديه الموظف المتهم من أوجه الدفاع الجوهرية وذلك على النحو التالي .

1. **تحديد الواقعة وظروفها:** تحديد الواقعة أو الوقائع الموجبة للعقوبة التأديبية، وأن تكون هذه الوقائع حقيقية لا وهمية، وإنها تشكل جرماً يعاقب عليه القانون⁽³⁹⁾ وبالتالي من الأمور الأساسية التي يجب أن يتضمنها القرار التأديبي أن يأتي مشتملاً على بيان الواقعة التي من أجلها تم توقيع الجزاء مع كافة ملاساتها، فمن الصعوبة بمكان تطبيق الوصف القانوني السليم دون تحديد الأفعال الإيجابية أو السلبية التي تشكل الركن المادي للخطأ التأديبي.

فالبيان الكافي للواقعة هو مفتاح التطبيق الصحيح للقانون عليها وكلما جاء هذا البيان واضحاً وكافياً وسائغاً كلما ترتب عليه قوة في الأساس القانوني، ومن هنا يجب أن تنطوي الوقائع المنسوبة إلى الموظف على خطأ منه أدى إلى ارتكابه مخالفة تأديبية استوجبت مساءلته عنها، فانتفاء المخالفة التأديبية في حق الموظف يؤدي إلى عدم مشروعية الجزاء، وبالتالي يجب على الإدارة تحري الدقة في تحديد بيان المنسوب للموظف على نحو يفهم منه ارتكاب الموظف لخطأ معين، ذلك أن الغموض في تحديد بيان المنسوب من شأنه إثارة اللبس في الجزاء على نحو يزعزع الثقة في الأسباب التي بني عليها⁽⁴⁰⁾ وعلى هذا النحو فإن التسبب يجب أن يكون محدداً بواقعة بذاتها أو شخص بعينه، وتطبيقاً لذلك استوجب مجلس الدولة الفرنسي لسلامة التسبب ألا يكون القرار إجمالياً شاملاً لعدد من الأشخاص وإنما لابد أن ترد به أسباب خاصة بكل فرد على حدة، كما قضى مجلس الدولة الفرنسي أيضاً بعدم مشروعية قرار الجزاء إستناداً إلى واقعة أخفت الإدارة في قرارها بعضاً من معالمها فجاء قرارها غامضاً في تحديدها، ومن هنا قضى بأنه "إذا كان التسبب الذي قدمه رئيس الدائرة ضد الموظف خالياً من بيان أية واقعة من الوقائع التي يمكن أن يستخلص منها عدم لياقة هذا الموظف، فإنه لا يعتبر تقريراً صحيحاً ويكون قرار الوزير بفصل الموظف مخالفاً للنظام العام"⁽⁴¹⁾ وغنى عن البيان أن القرار التأديبي يجب ان لا يتوقف فقط على مجرد سرد الواقعة، بل يجب ان يتضمن تحديد موقف مصدره من تلك الواقعة على نحو يكشف عن قناعته من تحقق الواقعة على النحو الذي ابرزه القرار.

وبتالي يعد القرار خالياً من التسبب إذا اقتصر على مجرد سرد الوقائع دون تحديد وأضح لما وقر في ضمير السلطة التأديبية ووجدانها من ثبوتها في حق المخالف⁽⁴²⁾ إذا يجب ان يتضمن القرار التأديبي بيان بالواقعة أو الوقائع المستوجبة للعقوبة فالإجراءات التأديبية تتطلب فعلاً ينطوي على خطأ وهذا الخطأ هو شرط مشروعية ممارسة السلطات التأديبية ولذلك يجب على سلطة التأديب أن تبين الأفعال الإيجابية أو السلبية التي استخلصت منها الخطأ التأديبي.

2. زمان ومكان الواقعة: يجب ان يتضمن القرار التأديبي المسبب تحديد الزمان الذي وقعت فيه المخالفة فأغفال تاريخ الواقعة قد يثير اللبس و الغموض حولها، كذلك لتاريخ الواقعة اثر اساسي في حساب مدة التقادم وسقوط الدعوى التأديبية، ذلك إن حساب مدة التقادم يبدأ من تاريخ الواقعة.

اما عن مكان الواقعة وان كان له دور اساسي في نطاق القانون الجنائي إلا أن دوره في نطاق التأديب يعد ضئيلاً، على أنه لا ينبغي إغفال هذا الدور تماماً على اعتبار أن تكيف الواقعة قد يتأثر في بعض الاحيان في مكان ارتكابها وتبدو أهمية مكان الواقعة عند ارتكاب الموظف لجريمته التأديبية في اماكن معينة قد تؤدي الى المساس بكرامة الوظيفة، وهو ما ينبغي على القرار التأديبي أن يتضمن تحديداً واضحاً لمكان الواقعة، وبالتالي فإن مكان الواقعة قد يكون ذو أهمية بالنسبة للقرار التأديبي في بعض الحالات تبعاً للمكان الذي ارتكبت فيه الواقعة، فلا يجب على السلطة الإدارية وهي بصدد تسبب قرارها أن تتجاهل مكان الواقعة في بعض المخالفات خصوصاً التي تقع خارج نطاق الوظيفة العامة، حتى ولو كانت تلك الأماكن منبثة الصلة بالوظيفة، فالخروج على واجبات الوظيفة ومقتضياتها يتحقق داخل، أو خارج الوظيفة العامة فقد قررت المحكمة الإدارية العليا مساءلة الطبيب تأديبياً عما نسب اليه من خروج على الواجب الوظيفي في عيادته الخاصة⁽⁴³⁾

3. الاعتبارات القانونية: والمقصود بذلك هو اسناد الجريمة أو المخالفة التأديبية إلى مواد القانون واللوائح والقرارات والتعليمات التي خولفت احكامها والتزام التعبير الوارد بها، فإذا كان ما وقع من الموظف لا يشكل مخالفة إدارية في صورة من صور الخروج على

مقتضى الواجب، وبالتالي إذا كان قوام الدعوى التأديبية هو النظر في مؤاخذة الموظف تأديبياً عن المخالفة المنسوبة إليه والتي تتمثل في إخلاله بواجبات وظيفته إلا أن ذلك يجب أن يسبقه تحديد هذا الواجب بناءً على القوانين والقرارات التي يجري العمل بموجبها، وعلى الرغم من أن الجريمة التأديبية لا تخضع لقاعدة لا جريمة إلا بنص كما هو الحال في الجريمة الجنائية، إلا أن الجريمة التأديبية تخضع لقاعدة الشرعية، فنشوء الجريمة يرتبط بمخالفة قاعدة من قواعد القانون بالمعنى الواسع، فالموظف بارتكابه الجرم التأديبي يكون بذلك قد خرج عن واجبات وظيفته التي تحددها القوانين واللوائح والتعليمات المنظمة لسير العمل في الرفق الذي ينتمي له، وبالتالي فإن القرار الصادر في هذا الخصوص يجب أن يبين الأساس القانوني الذي استند عليه، سواء كان هذا الأساس عبارة عن قواعد قانونية، أم الأئحية أم قرارات أم تعليمات الجهة الإدارية حتى يمكن معرفة ما إذا كانت الإدارة طبقت النص القانوني تطبيقاً سليماً.

وتكمن أهمية ذكر الأسباب القانونية في القرار الصادر بالجزاء التأديبي في امكانية مراقبة ما إذا كان التطبيق قد وقع صحيحاً أم جانبه الصواب، وما إذا كان الجزاء يدخل في نطاق النص أو القاعدة أو لا، على أنه لا يعيب القرار التأديبي عدم ذكر مادة الجزاء أو الخطأ في تحديد رقمها⁽⁴⁴⁾

4. الرد على ما يديه الموظف المتهم من أوجه الدفاع الجوهرية: في مجال الاجراءات التأديبية يقصد بالطلب ما يتقدم به الخصم في الدعوى من أوجه دفاع تستهدف اظهار الحقيقة كطلب اجراء معاينه أو سماع شهود أو ندب خبير، أما الدفع فيقصد به أوجه الدفاع الموضوعية والقانونية التي يثيرها الخصم ليحقق غايته من الخصومة، وبالتالي فهذا الشرط يقتضي أن يتناول القرار التأديبي، الرد على ما أبداه الموظف المتهم الذي يخضع للمسالة في معرض الدفاع عن نفسه، ويجب أيضاً أن يتضمن أسباب الحكم الرد على كل طلب هام أو دفع جوهرى، التي من شأنها إذا صحت أن تزيل أو تضعف الأسس المنطقية أو القانونية التي اعتمد عليه الحكم أو القرار التأديبي لذا يجب على السلطة التأديبية إذا اصدرت قرار بتبرئة الموظف من التهمة المنسوبة إليه أن تبين سبب رفضها

الأخذ بأدلة الادانة أن وجدت، وإذا ما اصدرت قراراً بالأدلة فيتعين عليها الرد ورفض الدفوع التي قدمها⁽⁴⁵⁾

المطلب الثاني - شروط صحة التسبيب: لا يكفي في التسبيب الخاص بالقرار التأديبي أن تتوفر فيه عناصر تطلبها القانون وإنما أيضا هناك شروط لصحته لا بد من توافرها وهي تعتبر شروط صحة خارجية، وهي ما سنتطرق اليه من خلال هذا المطلب .

1. ان يرد التسبيب في صلب القرار التأديبي: يشترط لصحة التسبيب أن يرد في أصل القرار او الحكم التأديبي حتى يتمكن من يطلع عليه على معرفة أسباب القرار⁽⁴⁶⁾ ويذهب البعض الى القول بأنه يجب أن تذكر أسباب القرار في صلبه، أما الاكتفاء بالإشارة الى اسباب وارده في قرار اخر، فإن هذا لا يعد تسبباً كافياً، كما يذهب أصحاب هذا الرأي أيضا إلى القول بأنه لا يغني عن التسبيب وجود تحقيق سابق⁽⁴⁷⁾ بينما هناك من يرى بأنه لا يتعين أن يرد التسبيب في صلب القرار نفسه بل يمكن ان يكون التسبيب ملحقا بالقرار الإداري عن طريق رسالة توضيحية مرفقة بالقرار الإداري نفسه، لهذا يعد التسبيب عن طريق الإحالة غير مشروع ، كتسبيب القرار التأديبي بالإحالة الى الراي الاستشاري الذي قالت به اللجنة المتساوية الاعضاء، مالم يعلن مصدر القرار التأديبي صراحة تبنيه لمضمون هذا الرأي الاستشاري وفحواه ويرفقه بالقرار الصادر أو تسبيب قرار إبعاد الاجانب بالإحالة الى قرار الاتهام الجنائي⁽⁴⁸⁾.

لذلك فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي أن ارادة المشرع لا تكون قد احترمت عندما يكون قرار الجزاء المعين لا يتضمن بنفسه السبب، وذلك كالاكتفاء بالإحالة الى مجرد رأي، وقد سارت محكمة القضاء الإداري على هذا الاتجاه فهي تقول: "إن الإحالة إلى أوراق أو وثائق أخرى لا تكفي لقيام التسبيب، كما ذهبت المحكمة الادارية العليا الى انه" لا يغني عن تسبيب القرار وجود تحقيق سابق عليه والاقتصار على الاحالة العامة الى هذا التحقيق أو الإشارة إلى حصول المداولة بين أعضاء مجلس التأديب⁽⁴⁹⁾ ويرى البعض أن القرار الإداري يمكنه أن يستند على قرار آخر قد سبب تسبباً كافياً، ذلك أن التسبيب قد قصد به ان يكون ضماناً للأفراد ضد التسرع والتعسف، وهذه الضمانة سوف تتحقق إذا كان القرار المطعون فيه قد أسس بصفة أصلية على قرار سببته الإدارة بشكل واضح،

بينما اختلف البعض مع هذا الرأي فالقول بذلك من شأنه إعطاء الإدارة مزيداً من التحرر في هذا المجال، في حين أن التسبب من الضمانات الجوهرية في القرارات التأديبية، فالتسبب بالإحالة يتناقض مع الحكمة التي يقوم عليها التسبب الوجوبي، الأمر الذي جعل القضاء يتشدد في رفض مبدأ الاحالة بالنسبة للقرارات التأديبية⁽⁵⁰⁾

وبناء على ما تقدم لا يكون تسببياً سليماً الاحالة الى أسباب وردت في قرار آخر أو في مذكرة متعلقة بموضوع مستقل وأن تشابه مع الحالة المعروضة .

2. جدية التسبب وكفايته: لن يحقق التسبب الغرض الذي شرع من أجله إلا عندما يكون كافياً وجدياً، فالتسبب هو التزام على الإدارة بأن تقوم بشرح وتبرير قرارها الإداري وتوضيح أسبابه، وهو لا يمكن أن يتم بهذه الحالة إلا إذا كان محدداً بالقدر الذي تبدو فيه الأسباب بوضوح، فالمشرع عندما أشتراط تسبب القرار إنما قصد إحاطة من يخاطبه علماً بالأسباب التي بني عليها والتي دفعت الإدارة إلى إصداره، وهو ما يجعله في وضع أفضل عند الطعن في القرار بالإلغاء، أو عند المطالبة بالتعويض عنه ولذلك فإنه يتعين إذا ما لزم التسبب أن يكون كافياً، ومنتجاً في فهم النتيجة التي انتهى إليها القرار وفي انزال حكم القانون على مقتضى النتيجة، ونظراً لأن التسبب هو في الأساس تعبير عن أن الإدارة قد اتقنت الاختيار في الخيارات المطروحة أمامها إلى أن استقرت على اختيار الجزاء، فيجب أن يتضمن القرار الدليل والبرهان على أن ما نسب للموظف كان حقيقياً، وهو ما يستوجب أن يكون التسبب منطقياً أي متمشياً مع النتائج التي خلص إليها .

وتطبيقاً لذلك قضى في بطلان القرار التأديبي عندما يكون تسببه غير كافياً فذهبت المحكمة الإدارية العليا ان " القول بان المخالفة المنسوبة إليه ثابتة في حقه من واقع تحقيقات النيابة العامة والنيابة الإدارية وذلك دون أن يذكر مضمون ما ورد بتلك التحقيقات من أقوال الشهود أو الأوراق والمستندات التي تؤدي إلى ثبوت ارتكاب الطاعن المخالفة المنسوبة إليه، فمن ثم يكون قد شابه قصور شديد في التسبب وفي إيراد الحجة الواقعية والتأديبية التي أقام عليها قضائه "وقضت في حكم آخر أكثر وضوحاً أنه "ومن حيث أنه بتطبيق المبادئ سالفة البيان على واقعات الطعن المائلين فالثابت أن القرار

المطعون فيه قد اتسم بالقصور الشديد، ويتبدى هذا القصور لأول وهلة من مطالعة أسباب القرار والتي لم تتجاوز نصف صفحة في حين أن قرار الإحالة ذاته يقع في ثلاثة صفحات من الخطأ الكبير، وأن الثابت أن الطاعنين قدم مذكرات بدفاعهما وحوافظ للمستندات بلغت بالنسبة للطاعن الاول أكثر من سبع حواظف للمستندات أمام مجلس التأديب المذكور، وقد تضمنت مذكرات الدفاع الإشارة إلى دفوع موضوعية جوهرية لم يشر لها مجلس التأديب من قريب أو بعيد، ولم يقم بالرد على ما جاء بها من دفوع جوهرية شكلية وموضوعية حول صحة التحقيق وما يترتب عليه من إحالة إلى مجلس التأديب، وكذلك دفوع تناولت مسئولية الطاعنين وقد غض مجلس التأديب الطرف عن ذلك كله واكتفى المجلس بالإشارة إلى إنه يتقن له وقوع كافة المخالفات الواردة في تقرير الإتهام ونسبتها إلى المخالفين ولم يقم المجلس بتوضيح سنده في التأكد من ثبوت هذه الإتهامات ومن حيث أنه متى كان ذلك وكان القرار المطعون فيه قد اتسم بالقصور الشديد في أسبابه على النحو الذي أخل بحق الطاعنين في الدفاع عن نفسها من ناحية، وأنه لا يمكن لهذه المحكمة من ممارسة دورها في الرقابة على صحة القرار من عدمه على ضوء ذلك القصور المخل ومن ثم فإنه يتعين والحال كذلك الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه⁽⁵¹⁾

وبناء على ذلك يجب أن يكون تسبب القرار التأديبي واضحاً ومحدداً أما إذا كانت عبارات القرار عامة أو غامضة أو مجهلة يعتبر قراراً خالياً من الأسباب، وحتى يحقق التسبب الهدف والغاية منه يجب أن يكون واضحاً يمكن تفهمه ورقابته .

3. يجب أن يكون التسبب كافياً ومتناسقاً: قد تلجأ الإدارة إلى التسبب قراراتها التأديبية بإيجاز وهو ما نلمسه بوضوح في كثير من القرارات التأديبية بالرغم من أن بعضها يحمل في طياته توقيع عقوبة الفصل من الخدمة وهي أقسى الجزاءات التأديبية، لذا فإننا نتساءل عن مدى جواز الإكتفاء بتسبب موجز في هذا المجال .

للإجابة على ذلك قضى بانه "اذا كان القرار المطعون فيه قد بنى على أسباب صيغت بإيجاز وإجمال ليس فيه إخلال وهذه الأسباب استنتجت استنتاجاً مقبولاً من أصول ثابتة في الأوراق فهو قرار سليم ولا شائبة عليه قانوناً" كما أن القضاء الإداري الفرنسي

لا يتطلب بالضرورة ذكر كل التفاصيل التي أدت إلى اتخاذ القرار، إلا أنه يتطلب أن تكون الأسباب كافية، واضحة بحيث يتمكن القاضي من رقابة شرعية الأسباب، وعلى هذا الأساس اعتبر إهمال الموظف الجسيم في إنجاز واجباته من الأسباب الكافية لتبرير عقوبة العزل على أن التسبب الموجز قد يؤدي في حالات معينة إلى غموض القرار وعدم كفاية التسبب، فلا يكون التسبب واضحاً عندما يقتصر على الإشارة إلى نصوص قانونية معينة، وفي ذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي أنه "لا يعد تسبباً الإشارة إلى القانون نفسه فقرار الوزير بالإحالة إلى المعاش اكتفاء بذكر أن المدعي قد صدرت منه أفعال تعد ذنباً إدارياً أشارت إليه المادة الأولى من أحد القوانين يعد تسبباً معيناً وغير كاف"

كما اعتبرت المحكمة الإدارية العليا أن التسبب يعد غير كاف عندما يتم الاكتفاء في القرار الصادر بتوقيع الجزاء بأن النيابة العامة أجرت تحقيقاً أنتهى إلى ثبوت الواقعة ضد العامل، وأن ذكر الوقائع التي استند إليها ثبوت الاتهام يصم القرار بالبطلان لقصوره الشديد⁽⁵²⁾ ويذهب البعض إلى أنه إذا استطاع صاحب الشأن أن يقدم ملاحظاته قبل صدور القرار في مواجهته فإن ذلك يؤدي ليس إلى إفلات الإدارة من التسبب، وإنما إلى الإكتفاء بتسبب موجز بينما ذهب البعض الآخر إلى أن التسبب ليس مهماً أن يكون موجزاً أو مسهباً طالما حقق الأهداف المنشودة منه، فإذا اتسم بالوضوح والبعد عن الغموض والإبهام فإن من شأن ذلك أن يؤدي إلى كفاية فاعليته، فالعبرة دائماً هي باستكمال القرار للعناصر الأساسية التي يقوم عليها الضمان بغض النظر أن كان مسهباً أو مختصراً⁽⁵³⁾ كما يجب أن لا يكون التسبب نمطياً، وهو الذي تستخدم فيه الإدارة صيغة معينة تستخدمها في كافة الحالات كاستخدام عبارة الإخلال بواجبات الوظيفة لكل قرار تأديبي، فالتسبب النمطي لا يتفق مع جوهر التسبب ويتناقض مع حكمته فالإدارة ملزمة ببحث ظروف كل حالة على حدة وعدم استخدام صيغة معدة سلفاً ودون تحديد لطبيعة المخالفة والتي تختلف من حالة إلى أخرى .

ويرى البعض أن التسبب النمطي لا يعتبر تسبباً بالمعنى الفني والقانوني فكل ما وضعته الإدارة أن وضعت اسم الموظف في القرار، في حين أن ديباجة القرار واحدة ولجميع الحالات وهي الإخلال بواجبات الوظيفة دون أن تكلف الإدارة عناء نفسها ببيان

وجه الاخلال بواجبات الوظيفة، ومضمون وبيان الإدلة التي اعتمدت عليها في قرارها، ولا شك أن مثل هذا التسبب لا يتفق مع الحكمة التي يقوم عليها هذا الاجراء كضمانة للموظف، وللأسف الشديد أن الجهات الإدارية تسرف في اللجوء الى التسبب لأنها تريد إراحة نفسها من هذا الالتزام وهو أمر غير مقبول على الاطلاق ، فمشكلة التسبب تتحصل في معرفة ما إذا كان مصدر القرار قد بناه على أسباب قانونية أو واقعية تبرره من عدمه⁽⁵⁴⁾.

الخاتمة: يلعب الشكل الى جانب الاجراءات دور كبير في تكوين القرار الإداري، إذ لا يعقل أن تصدر السلطة الادارية قرار إدارياً بدون اتباعها لشكليات وإجراءات معينة . وصحة الشكل في القرار الإداري تفرض بأن يكون موافقاً لما ينص عليه القانون، بحيث يجب أن يبرر صدور هذا القرار وفقاً لما تقتضيه القوانين حتى في ظل ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية، والشكليات ليست مجرد وسيلة لخدمة غاية ما، إذ لا يؤدي تخلفها في جميع الحالات إلى إلغاء القرار الإداري أو بتعبير آخر في حالة ما إذا تمت مخالفة الأشكال الثانوية في القرار التأديبي، فإن لا يترتب على ذلك الحكم بالإلغاء ، غير أنه إذا تمت مخالفة الاشكال الجوهرية، وهي كقاعدة عامة تلك المقررة لحماية مصالح الأفراد وليس مصلحة الإدارة بحيث يكون لها تأثير على مضمون ومحتوى القرار التأديبي، أو إذا صرح القانون صراحة على أنها جوهرية، أو إذا رتب البطلان كجزاء لمخالفتها على أن يبقى القاضي الإداري هو المختص بتقدير الشكل الجوهري من الثانوي. ورغم أن مخالفة السلطة التأديبية لقواعد الشكل والاجراءات أو عيب يشوب قواعد الأختصاص التي يتطلبها القانون قد تؤدي الى إلغائه، إلا أنها لا تنال من صحة القرار التأديبي موضوعياً، كما لا تكون سبباً للحكم بالتعويض إذا لم تؤثر على مضمون القرار التأديبي، وبالتالي تعتبر ضمانات التسبب في مجال الوظيفة العامة من بين الضمانات التأديبية الاساسية التي لا يمكن الإستغناء عنها في المجال التأديبي نظراً للأهمية البالغة التي تكتسبها سواء بالنسبة للموظف العام أو للقضاء الإداري، وعليه لا يمكن تصور صدور قرار تأديبي متضمن لعقوبة تأديبية دون أن يتم تسببه باعتبار أن هذا الاجراء

يعتبر من المبادئ العامة للقانون التي حرص القضاء الإداري على إبرازها في أحكامه فمن خلال هذا الموضوع توصلنا إلى النتائج التالية:

1_ لقد اجمعت التشريعات المقارنة على أهمية التسبب، فلم يغفل المشرع الفرنسي ولا المشرع المصري وبدوره المشرع الليبي النص صراحة على وجوب تسبب القرارات التأديبية .

2- للتسبب أهمية مزدوجة فمن خلاله يتأكد الموظف من سلامة الأسباب التي أدت إلى توقيع العقوبة عليه، فيكون أمامه خيارين إما الاقتناع بالأسباب التي صرحت بها السلطة التأديبية أو اللجوء إلى طريق الطعن في مشروعية القرار .

3_ ان القاضي الإداري عند ممارسة رقابته على التسبب فهو لا يتأكد من وجود التسبب فقط، بل يقوم أيضا على فحص مدى التزام السلطة التأديبية باحترام أحكام التسبب الصحيح والا كان قرارها عرضه للإلغاء .

ومن خلال الأهمية التي لمسناها للتسبب لذلك نرى بان النص على وجوب التسبب في القرارات التأديبية وحده لا يكفي، بل يجب على المشرع أن ينص على التسبب مع ذكر الشروط والضوابط التي يجب أن تتوفر فيه، وذلك حتى يتحقق الغرض من التسبب.

المراجع:

- 1_ د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة 2008، ص 231.
- 2_ د. محمد عبدالله الحراري، الرقابة على اعمال الادارة في القانون الليبي، المكتبة الجامعية ، الطبعة الاولى، 2010، ص 419.
- 3_ د. سعد نواف العنزلي، الضمانات الاجرائية في التأديب، دار المطبوعات الجامعية، سنة 2007م، ص 357.
- 4_ د. محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الاداري ، دار الثقافة للنشر، الطبعة الاولى ، 2003م، ص 211. انظر ايضا، د. ماهر الجبوري، القرار الاداري، بدون دار نشر ، بدون طبعة، 1999، ص 107.
- 5_ د. سامي جمال الدين، اصول القانون الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية ، بدون طبعة ، سنة 2009م، ص 365. انظر ايضا ،د. نواف كنعان، القضاء الاداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، سنة 2002م ، ص 275.
- 6_ د. احمد محمود جمعة، منازعات القضاء التأديبي، منشأة المعارف، الاسكندرية، بدون طبعة ولا سنة، ص 53.
- 7_ د. ممدوح طنطاوي، الدعوى التأديبية، منشأة المعارف، الاسكندرية ، الطبعة الثانية ، 2003م، ص 416.
- 8_ د. حسين حمود المهدي، قواعد تطهير الاجهزة الادارية، الدار الجماهيرية للنشر، الطبعة الاولى، 1988م ، ص 110 .
- 9_ د. محمد عبدالله الحراري الرقابة على اعمال الادارة في القانون الليبي، مرجع سبق ذكره، ص 420 وما بعدها .
- 10_ د. حسين حمود المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع ، الطبعة الثانية، سنة 2002م ، ص 403.
- 11_ د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والاوربية، دار الفكر والقانون، سنة 2010م ، ص 664 .

- 12_ د. عبد الوهاب البنداري، طرق الطعن في العقوبات التأديبية إداريا وقضائيا، دار الفكر العربي، بدون سنة، ص 212.
- 13_ د. سعيد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، 2008، ص 110.
- 14_ د. حمد محمد حمد الشلماني، الضمانات التأديب في الوظيفة العامة في القانون الليبي والمقارن، دار المطبوعات الجامعية، 2007، ص 144.
- 15_ د. عبد الوهاب البنداري، طرق الطعن في العقوبات التأديبية إداريا وقضائيا، مرجع سبق ذكره، ص 212.
- 16_ د. سعد نواف العنزي، الضمانات الاجرائية في التأديب، مرجع سبق ذكره، ص 361.
- 17_ د. سعيد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، مرجع سبق ذكره، ص 109.
- 18_ د. حسين حمود الهدوي، شرح احكام الوظيفة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 404.
- 19_ د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة لنشر، الطبعة الاولى، 2007م، ص 305.
- 20_ د. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والاوربية، مرجع سبق ذكره، ص 667.
- 21_ د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سبق ذكره، ص 305.
- 22_ د. محمد عبدالله الحراري، الرقابة على اعمال الادارة، مرجع سبق ذكره، ص 420 وما بعدها.
- 23_ د. سعد نواف العنزي، الضمانات الاجرائية في التأديب، مرجع سبق ذكره، ص 368.
- 24_ د. امانى زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف في بعض الدول العربية والاوربية، مرجع سبق ذكره، ص 667.
- 25_ د. ممدوح طنطاوي، الموسوعة التأديبية الجرائم والدعوى والادلة التأديبية، المكتب الجامعي الحديث، بدون طبعة، 2009م، ص 282.

- 26_ د. حسين حمود المهدي، قواعد تطهير الاجهزة الادارية، مرجع سبق ذكره، ص 109.
- 27_ د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 318.
- 28_ د. سعيد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، مرجع سبق ذكره، ص 116.
- 29_ د. محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، بدون طبعة، 2006م، ص 219.
- 30_ د. سعيد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، مرجع سبق ذكره، ص 117.
- 31_ د. امانى زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والاوربية، مرجع سبق ذكره، ص 666.
- 32_ د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، دار الفكر الجامعي، بدون طبعة، 1984م، ص 603.
- 33_ د. ممدوح طنطاوي، الموسوعة التأديبية الجرائم والدعوى والادلة التأديبية، مرجع سبق ذكره، ص 208.
- 34_ د. امانى زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف في بعض الدول العربية والاوربية، مرجع سبق ذكره، ص 667.
- 35_ د. سعد نواف العنزي، الضمانات الاجرائية في التأديب، مرجع سبق ذكره، ص 372.
- 36_ د. سعيد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، مرجع سبق ذكره، ص 119.
- 37_ د. عبد المحسن السالم، العقوبات المقنعة، بدون دار نشر، الطبعة الاولى، 1986، ص 74 وما بعدها.
- 38_ د. سعيد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، مرجع سبق ذكره، ص 119.
- 39_ د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سبق ذكره، ص 440.

- 40_ د. سعد نواف العنزي، الضمانات الاجرائية في التأديب، مرجع سبق ذكره، ص374.
- 41_ د. سعيد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، مرجع سبق ذكره ص 121.
- 42_ د. سعد نواف العنزي، الضمانات الاجرائية في التأديب، مرجع سبق ذكره، ص276.
- 43_ د. سعيد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، مرجع سبق ذكره، ص123 وما بعدها .
- 44_ د. سعد نواف العنزي، الضمانات الاجرائية في التأديب، مرجع سبق ذكره، ص379.
- 45_ د. امانى زين بدر الفراج ، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والاوربية ، مرجع سبق ذكره ، ص 667.
- 46_ د. حسين حمودة المهدي، قواعد تطهير الاجهزة الادارية، مرجع سبق ذكره، ص110.
- 47- د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الاداري، مرجع سبق ذكره، ص 769 .
- 48_ د. سعد نواف العنزي، الضمانات الاجرائية في التأديب، مرجع سبق ذكره، ص381.
- 49_ د. سعيد الشتيوي ، المساءلة التأديبية للموظف العام، مرجع سبق ذكره، ص 127.
- 50_ د. سعد نواف العنزي، الضمانات الاجرائية في التأديب، مرجع سبق ذكره، ص373.
- 51_ د. سعيد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام ، مرجع سبق ذكره، ص130.
- 52_ د. سعد نواف العنزي، الضمانات الاجرائية في التأديب، مرجع سبق ذكره، ص387.
- 53_ د. سعيد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، مرجع سبق ذكره، ص 132.
- 54_ أ. وسام عقون، ضمانات تسبيب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013 ، 49.