

التسبب في القرار الانضباطي (مستل)

أ.د محمد زهر الدين بن زكريا

الأستاذة فاضلينا بنت إلياس

الجامعة الإسلامية في ماليزيا

الباحث: محمد أحمد دهام

جامعة كركوك/كلية القانون والعلوم السياسية

CAUSATION IN DISCIPLINARY DECISION^(Quoted)

Prof. Dr. Mohmmad Zaharuddin Bin Zakaria

Prof. Fadhlina Binti Alias

Universiti Sains Islam Malaysia

Researcher: Mohammed Ahmed Daham

Kirkuk University/College of Law and Political Sciences

المقدمة

من الضمانات القانونية المهمة للموظف العام هو تسبب القرار الانضباطي الذي يصدر بحقه من قبل السلطة المختصة بذلك، إذ إن معرفة الأسباب التي حدت بالإدارة إلى إصدار قرار عقابي بحقه يسهل عليه الطعن في هذا القرار أمام القضاء ويضمنه بتناسب القرار العقابي مع المخالفة التي ارتكبها وهذا ما يدفع السلطة التأديبية إلى التفكير في إصدار قراراتها في توجيه تهمة المخالفة إلى الموظف بالأفعال التي تشكل الخطأ التأديبي^(١)، ومن ثم إيقاع الجزاء الذي يتناسب مع تلك الأخطاء، وفي الوقت نفسه يسهل على الجهات الرقابية القضائية متابعة

(١) د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، ط١، الإصدار الأول، دار الثقافة، عمان، الأردن، ٢٠٠٤، ص٣٥٨.

ومراقبة مدى مشروعية ذلك القرار من حيث الشكل، وكذلك على مشروعية أركانه الموضوعية الأخرى من محل وسبب وغاية.

وقد أكدت المادة (١٠ / ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل على وجوب تسبب الإجراءات التحقيقية مع توصياتها نظراً لأهميتها من الناحية النظرية، إلا أنها ليست بالأهمية نفسها من الناحية العملية أو الواقعية، كون السلطة التأديبية غير ملزمة بالأخذ بهذه التوصيات، ولذلك يكون التركيز على التسبب في القرار العقابي الانضباطي المخالف من قبل السلطة التأديبية.

ولغرض توضيح ماهية التسبب يجب علينا تعريف التسبب وتوضح ما هي سماته.

المطلب الأول

ما المقصود بتسبب القرار الانضباطي؟

يعرّف التسبب بأثمه ذكر المبررات التي لأجلها صدر القرار لإحاطة المخاطب بالدوافع التي عوقب من أجلها^(١). وفي تعريف آخر: "هو الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر القرار التأديبي" ومن ثمّ يكون القرار مسبباً إذا أفصح بنفسه عن الأسباب التي استند إليها مصدر القرار، فالتسبب هو التعبير الشكلي عن أسباب القرار^(٢).

وتم تعريفه في الفقه الفرنسي بأنه: "التزام قانوني تعلن بمقتضاه الإدارة عن الأسباب القانونية والواقعية التي حملتها على إصدار القرار التأديبي، وشكلت

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإجراءات التأديبية (مبدأ المشروعية في تأديب الموظف العام) دار الفكر الجامعي، ص ١١٦.

(٢) سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري (دراسة مقارنة)، ط ١، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١١، ص ٣٠٥.

الأساس القانوني الذي بني عليه^(١). ويعرّفه الباحث على أنّه: "بيان أسباب ومبررات الجزاء العقابي المفروض على دفاع الموظف المخالف وبيان أسباب تبرئته من التهمة الموجهة إليه لعدم كفاية الأدلة أو غيرها من الأسباب التي ألزمت سلطة التأديب في ذلك، وبشكل واضح خالياً من اللبس والإبهام، ويستطيع من يطلع عليه استخلاص النتيجة المترتبة على القرار".

أمّا القضاء الإداري المصري فقد عرّف التسبب في إحدى أحكامه أنّها: "تحديد وصف الوقائع وصفاً قانونياً مع بيان ما أحاط بها من مؤثرات وتكليفها التكيف القانوني وصحة إسنادها للأشخاص ومواد القانون أو اللوائح أو التعليمات، بعد مناقشة الأدلة والدفع بحيث تكشف الأسباب عن الإلمام بالعناصر كافة والإحاطة بجميع الوقائع المنتجة في الإثبات"^(٢).

وإنّ اشتراط السبب يأتي من كونه يتضمن البيانات اللازمة للمخالفة والجزاء المفروض بصددها، أي الوقائع التي توجب العقوبة والأسباب التي يتأسس عليها القرار التأديبي بشكل واضح وصريح ولا يحمل دلالات أو معاني أخرى تحتمل أكثر من وجه.

لذلك يُعدّ التسبب ضماناً شكلية معاصرة لوقت صدور القرار التأديبي، سواء السابق لتوقيع القرار ويتمثل في تمكين الموظف من معرفة فيما إذا كانت التي وجهت له من جراء ما أبداه من مخالفة قام هو بها بنفسه، وكذلك ضماناً شكلية لاحقة لصدور القرار التأديبي من خلال تمكنه من الدفاع عن نفسه أمام القضاء من خلال دراسته ومعرفته بالوقائع.

(١) د. علي خطار شطاوي، تسبب القرارات الإدارية في فرنسا والأردن، مجلة الدراسات، الجامعة الأردنية، المجلد الثاني والعشرون، العدد السادس، عمان، كانون الأول، ١٩٩٥، ص ٢٠٩١.
(٢) حكم المحكمة الإدارية المصرية العليا في طعن المرقم (١٦٣٦) جلسة ١٧ / ٦ / ١٩٨٩، نقلاً عن المستشار ممدوح طنطاوي، الدعوى التأديبية، ط١، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٤٦٢.

المطلب الثاني أهمية التسبب

للتسبب أهمية في القرار الإداري لا تنحصر في مجال واحد بل تتجلى أهمية للموظف والإدارة والرقابة القضائية .

أولاً: أهمية التسبب بالنسبة للموظف:

تتضح أهمية تسبب القرار الإداري في تبصير الموظف بماهية التهمة التي تمت معاقبته بسببها لتتكون عنده قناعة إيجاباً باستحقاقه للعقوبة التي وقعت عليه لتتناسب مع الذنب الذي اقترفه وبذلك يطمئن إلى عدالة الجزاء التأديبي، أو إذا بدى له أنه عوقب على فعله لم يقترفها، أو أنه قد اقترفها، ولكن ليس بالقدر والجسامة التي صورتها السلطة التأديبية وضمنتها القرار التأديبي، وبذلك لا سبيل له في هذا الحال إلا التظلم إلى الجهة التي أصدرت ذلك القرار بحقه.

ثانياً: أهميته بالنسبة للإدارة:

تتبين أهمية التسبب للإدارة في أن الإدارة ستستشعر أن قراراتها ستكون معرضة للاطلاع عليها سواء من قبل الموظف الذي تمت معاقبته أم أمام المطلعين، وبذلك ستحاول التأني في إصدار قراراتها العقابية قدر الإمكان لتكون متناسبة مع المخالفة المرتكبة من قبل الموظف، وتوخي الدقة في ذلك والحذر خشية وقوعها إخراج نابع من عدم تطبيق القانون واتسامها بالتعسف في استعمال السلطة في حالة عدم مراعاتها لضوابط التناسب بين المخالفة الانضباطية والعقوبة التي جاءت بسببها، وهذه كلها تتجلى من خلال تسبب القرار الإداري.

ثالثاً: أهميته بالنسبة للرقابة القضائية:

تتجلى أهمية التسبب للرقابة القضائية الإدارية أنه يمكن الأخير من بسط الرقابة القضائية على سلامة تطبيق القانون في الوقائع التي يتهم بها الموظف

العام بارتكابها، ومنها مدى التناسب والتوازن بين الفعل المقترف والعقوبة التي وقعت على الفعل للمخالفة التأديبية^(١).

وفي حال تعديل العقوبة الانضباطية أو إلغائها من قبل الرقابة القضائية الإدارية يعني ذلك انتهاء التناسب بين المخالفة والعقوبة، وكان على سبيل المثال القرار الصادر من مجلس الانضباط العام في إلغاء قرار عزل موظف، وذلك لخلو القرار من التسبب الذي أقره وأوجبه القانون^(٢).

المطلب الثالث

الأثر القانوني الذي يترتب على عدم تسبب القرار التأديبي

التسبب في القرار التأديبي ركناً شكلياً أساسياً، وبذلك يكون القرار باطلاً إذا نقصه التسبب كأى ركن من الأركان الشكلية الأساسية والرئيسية التي تحكم القرارات الأحادية بشكل عام والتي تقضي ببطلان القرارات التي يتم فيها إغفال الجوانب الشكلية الجوهرية على غير ما هو عليه الحال في الشكليات القانونية التي يبقى القرار قائماً في حال تخلفها^(٣).

وبما أن التسبب يُعدّ ركناً شكلياً جوهرياً وأنّ تخلفه في القرار التأديبي يترتب البطلان على القرار، لذلك فهو ضماناً مقرة للموظف، وأنّ تغافل أو تجاهل الإدارة له يُعدّ إخلالاً من قبل الإدارة بالضمانات التي يجب أن يتمتع بها الموظف المتهم بمخالفة انضباطية، الأمر الذي عليه هو أن المركز القانوني للتسبب إجراءً واجب

(١) حكم المحكمة العليا في مصر، الطعن رقم (١٦٣٦) في ١٧ / ٦ / ١٩٨٩، مجموعة السنة الرابعة والثلاثون، ج ٢، ص ١١٤٧.

(٢) قرار مجلس الانضباط العام رقم (٩٩٧ / ٣٧٨) في ١٩ / ١٠ / ١٩٩٧، غير منشور.

(٣) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ١٠١ وما بعدها.

الاتباع والأخذ به من قبل سلطة التأديب وعدم إغفاله وتجاهله لتكون بذلك قد حمت قراراتها من البطلان ومكن الطعن بعيب مخالفة الشكل^(١).

المطلب الرابع

شروط التسبب

كل القرارات الإدارية يكون لها سبب تقوم عليه وتستند إليه، وبخلاف ذلك يُعد القرار الإداري باطلاً، والسبب هو عبارة عن مجموعة من العناصر القانونية والواقعية التي تدفع رئيس السلطة الإدارية إلى اتخاذ قراراً معيناً أو أن تكون لديه الفكرة في اتخاذ القرار المناسب، والسبب يجب أن يكون موجوداً في كل قرار إداري، وبخلافه يكون القرار باطلاً، والأصل في القرار التأديبي أن يكون مسبباً على خلاف القرار الإداري، ولكي يكون التسبب فعالاً يجب أن يكون متضمناً لوقائع الدعوى اسم الموظف المتهم وما هي الأفعال والمخالفات الانضباطية التي صدرت منه وما هي الأدلة والوثائق التي استندت عليها اللجنة التحقيقية في توصياتها والمحكمة في قرار حكمها، فالقرار التأديبي يجب أن يشمل على وقائع القضية كافة^(٢) التي آلت إلى إصدار العقوبة بالشكل الذي يجعل الموظف على علم بالأخطاء التي صدرت منه ومن ثمّ تمكينه من تقديم الدفوعات التي تدحض الادعاءات المنسوبة إليه لغرض تبرئة نفسه أو تبرير ما بدر منه في الأقل.

من جهة أخرى يجب أن يتضمن التسبب على النص أو القاعدة القانونية التي استند إليها، وأن تتلائم الواقعة مع القانون الواجب تطبيقه، ولا يكون القرار مخالفاً للقانون في أساسه أو خطأ في التفسير وينطبق على المخالفة محل القرار وأن تكون الواقعة قد حدثت بالفعل ويشمل كل ما يعد التزاماً بواجبات الوظيفة وكل

(١) قرار مجلس الانضباط العام رقم (٩٦/٢٤٧) في ١٩٩٦/٥/٨، نقلاً عن عبد القادر محمد القيسي، أثر الفعل الجنائي للموظف في إنهاء علاقته الوظيفية، ط١، مطبعة السنهوري، بغداد، ٢٠١١، ص ٦٥.

(٢) د. سليمان محمد طنطاوي، القضاء الإداري، ك٣، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٦٦٢.

مالاً يشكل خلافاً بسمعتها وكرامتها، سواء وجدت هذه القاعدة في الدستور أم التشريع العادي أم اللائحة القانونية^(١).

ولكي يحقق التسبب الغرض والفائدة التي شرع من أجلها فلا بد أن يكون حاملاً في ذاته الأسباب التي يمكن استخلاص نتائج الجزاء التأديبي بمجرد الاطلاع عليه^(٢).

وواضحاً من أجل بسط الرقابة القضائية عليه، وبعبارة جزلة ووجيزة تكون كافية لتسوية الجزاء التأديبي وعدم الميل إلى الإطالة والعبارة العامة التي لا تفي بالغرض المنشود من التسبب^(٣)، وهذا ما أشار إليه مجلس الانضباط العام في إحدى أحكامه " يجب أن يستند قرار لجنة الانضباط على حجج وأسناد قانونية مستمدة من نصوص قانون انضباط موظفي الدولة المعدل^(٤) من جانب آخر أن الاكتفاء بترديد النص في قرار فرض العقوبة دون توضيح الأسباب التي دعت إلى اتخاذ القرار تأتي بصورة عامة بحيث تدخل في نطاقها الكثير من المخالفات الإدارية أو تعطي صور عدة للمخالفات التأديبية، كما هو الحال في واجبات الموظف التي أشار إليها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل^(٥)، وبذلك يعاب القرار التأديبي شكلاً كونه جاء بعبارة عامة على أساس مخالفة نص قانوني يعطي مدلولاً واسعاً، أمّا إذا كان يخص مخالفة محددة عند ذلك يعدّ تسبباً صحيحاً، وقد جاء قرار مجلس الانضباط العام صحيحاً حين صادق على قرار لجنة الانضباط في توجيه عقوبة الإنذار لموظف حضر إلى مقر

(١) د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، ط١، مطبعة دار التأليف، دون سنة طبع، ص٥٢٣.

(٢) د. حامد فهمي بك، تسبب الأحكام في المواد المدنية، مجلة القانون والاقتصاد، السنة الخامسة، العدد ٦، ١٩٣٥، ص٦٠٥.

(٣) د. نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، ك٢، ط١، مطابع الدستور التجارية، ١٩٩٦م، ص٥٣٠-٥٣١.

(٤) قرار مجلس الانضباط العام رقم ٢٣٩/١٩٩٧ في ١٢/١٠/١٩٩٧، نقلاً عن (علي حسين ثامر السعيد)، سلسلة القضاء الإداري، العدد (٤)، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠١١، ص٩٨.

(٥) المواد (٤، ٥، ٦) من قانون انضباط موظفي الدولة النافذ.

وظيفته بحالة سكر، مع حثه على عدم الإسراف بتناول المشروبات الكحولية وضرورة الاستقامة في حياته الوظيفية والاجتماعية، وكان القرار مصيباً لما احتواه من أسباب وموافقة الفقرة الثانية عشرة من المادة الخامسة في قانون انضباط موظفي الدولة النافذ^(١)، هذا ولا بد من الإشارة إلى أنه يجب أن يكون التسبب مباشراً بالشكل الذي يستطيع صاحب الشأن التعرف عليه بمجرد قراءة القرار، وهذا ما بينه مجلس الدولة الفرنسي في قضية الأنسة Reffaulle، وكذلك مذكرات مفوض الحكومة Mme Questianx، إذ قرار الحكم أنَّ المشرع من خلال فرضه على السلطة التي توقع الجزاء يهدف إلى الالتزام بالتسبب، وأنَّ الموظف يستقي أسباب الجزاء بمجرد قراءة القرار الصادر بحقه^(٢).

المطلب الخامس

القرار الانضباطي وشروط صحة تسببه

من أجل أن يكون القرار الانضباطي صحيحاً وبعيداً عن تعرضه للإلغاء يجب توفر شروط عدة منها:

أولاً: التسبب في متن القرار الانضباطي:

ويقصد بذلك أن تكون الأسباب التي دفعت السلطة التأديبية إلى إيقاع العقاب بالموظف المخالف في متن القرار الانضباطي الذي يصدر من السلطة التأديبية وبشكل محدد ومباشر وصريح بحيث يمكن أن يفهمها ويستوعبها الموظف عند اطلاعه عليها، بل وحتى الشخص العادي يستطيع أن يفهمها وأن يتعرف على الأسباب الواقعية والقانونية الحقيقية التي دفعت سلطة التأديب إلى اتخاذ القرار.

(١) قرار مجلس الانضباط العام رقم ١٢٢ / ١٩٧٩ في ١٩٧٩/٥/٩، مجلة العدالة، العدد الثالث، السنة الخامسة، ١٩٧٩، ص ٩٠١.

(٢) حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٩٦٥/٥/٢٨، نقلاً عن محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٦٧٥.

وقد جاء في أحد أحكام محكمة القضاء الإداري المصري ذلك بالقول " يجب أن تكون أسباب القرار التأديبي واردة في صلب القرار حتى يخرج القرار بذاته حاملاً كل أسبابه"^(١)، وعزز ذلك مجلس شورى الدولة في إحدى قراراته إلى: " إنَّ التسبب ركن من أركان القرار الانضباطي مما يتعين ذكره وإلا كان القرار معيباً"^(٢).

أما بخصوص إحالة التسبب إلى الأوراق الملحقة بالقرار التأديبي فهي لا تكفي ولا تفي بالغرض لقيام التسبب حسب ما اتجه إليه القضاء الإداري الفرنسي، بينما تجد موقف القضاء الإداري الأردني والقضاء الإداري المصري بين منكر ومجيز لذلك^(٣)، بينما لم يتطرق مجلس الانضباط العام في العراق إلى هذا الموضوع.

حيث يرى الباحث أن إحالة التسبب إلى الأوراق التحقيقية أو المستندات أو الوثائق الملحقة بالقرار الانضباطي غير كافية في تسبب القرار بخصوص العقوبة كون أن تسبب التوصية من قبل لجان التحقيق قد نصت عليها المادة (١٠ / ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، وكذلك نصت على تسبب العقوبات الثلاث (التوبيخ، الفصل، العزل) في المادة (٨ / رابعاً، سابعاً، ثامناً) من القانون أعلاه.

ثانياً: وضوح التسبب وكفايته:

والمقصود من ذلك أن تكون الأسباب التي دفعت سلطة التأديب بإنزال العقاب على الموظف المخالف كافية لمن يطلع عليها، وتوضيح للموظف المخالف

(١) حكم محكمة القضاء الإداري المصري بتاريخ ١٩ / ١ / ١٩٥٨، نقلاً عن الدكتور نواف كنعان، تسبب القرار الإداري، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، العدد السادس، كانون الأول، ١٩٩٢، ص ١٥٥.

(٢) قرار مجلس شورى الدولة رقم (٢٩٧ / ٢٩٨) انضباط - تمييز / ٢٠٠٦، نقلاً عن صباح صالح جعفر الأنباري، ط ١، ٢٠٠٨، ص ٣٨٧.

(٣) د. نواف كنعان: تسبب القرار الإداري، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، العدد السادس، كانون الأول، ١٩٩٢، ص ١٥٦ - ١٥٨.

نوع الخطأ الذي ارتكبه ومقدار مخالفته للقوانين الانضباطية التي تحكم وتسير العمل الوظيفي، وكان مجلس الدولة الفرنسي قد عبر عن التسبب بأنه المعيار الذي يستخدمه القاضي في فحص مشروعية العمل الذي طعنت به السلطة التأديبية وعدته مخالفاً للقانون^(١).

أما موضوع عبارات التسبب فيعني أن تكون محددة ودقيقة ولا لبس فيها ولا تحمل أكثر من معنى.

ويرى الباحث أنّ المشرع العراقي قد وقع في نقص تشريعي عندما أوجب إشعار الموظف بالعقوبة الصادرة بحقه في المادة (٨/أ) أولاً وثانياً وخامساً وسادساً) من قانون الانضباط آنفاً ليكون غرضها إعلام الموظف المخالف بالعقوبة من دون تحديد الخطأ بالذات، وكان المفروض بالمشرع النص بوجود تحديد أسباب العقوبة بشكل واضح وصريح من دون لبس أو إبهام عند التسبب، ويجب أن يكون التسبب مبيناً لماهية المخالفة التي ارتكبتها الموظف بإيجاز من دون الاسهاب في شرحه بعبارات فضفاضة^(٢)، ويأتي الغرض العام للتسبب من الكفاية والوضوح، وقد تستخدم الإدارة أحياناً عبارات عامة الغاية منها تمرير العقوبة، أما بتشديدها أو بتخفيفها بحيث أنّ وضوح عبارات التسبب تقضح التلاعب الذي تنوي الإدارة تمريره في قرارها الانضباطي فلو حدث أن أصدرت السلطة التأديبية عقاباً بعدد من الموظفين بأمر إداري عقابي واحد دون أن توضح الفعل المرتكب من قبل كل واحد منهم على حدة فإن التسبب هنا يكون غير صحيحاً.

ثالثاً: أن يكون التسبب قد جاء من أساس واقعي وقانوني:

(١) محمد ماجد ياقوت: شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والعمل الخاص، (ب. ط) منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٦٧٣.
(٢) أحمد محمود الربيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، ط ١، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١١، ص ١٤٧.

ويقصد بذلك أن تكون الأسباب التي أسست عليها سلطة التأديب قرارها الانضباطي ذو أصول موجودة في الأوراق التحقيقية وليس مبنية على فراغ ومن دون أساس واقعي قانوني.

المطلب السادس

سمات التسبب في القرار الانضباطي

أولاً: أن يكون التسبب مكتوباً:

لا يمكن للتسبب غير المكتوب أن يحقق الهدف المرجو منه، كما أنه صعب الإثبات من الناحية العملية، وأن الغرض من كتابة التسبب هو تمكين الموظف الذي وقع عليه الجزاء العقابي من الاطلاع على الأسباب التي أوجبت العقوبة عليه، وكذلك الجهات الرقابية القضائية لا يمكنها أداء مهمتها في الرقابة على القرارات الانضباطية إذا لم يكن تسببها مكتوباً، ليتمكن من الاطلاع على الأسباب التي استندت إليها السلطة التأديبية عند إيقاعها الجزاء التأديبي بالموظف المخالف وإلغاء العقوبة إذا لم يكن التسبب دقيقاً وصحيحاً.

ولكون التسبب الشفهي صعب الإثبات عملياً، لذا نرى أنه من المفروض أن ينص المشرع على كتابة التسبب بغية الاستفادة منه^(١). وغالباً ما تنص التشريعات على لزوم كتابة القرار الإداري الانضباطي من دون تسببه، بمعنى ليست هناك إلزام بتسبب القرار الانضباطي حتى وإن القرار مكتوباً، أما إذا أوجب المشرع التسبب ولم تنفذه الإدارة وتصرفت خلاف النص التشريعي في إصدار القرار، فيعد ذلك القرار باطلاً لمخالفته النص التشريعي الصريح.

ثانياً: تسبب توصيات لجنة التحقيق وعلاقتها بتسبب القرار التأديبي:

(١) أنيس فوزي عبد المجيد، الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية في فرنسا، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية، العدد الخمسون، أبريل، ٢٠١٢، ص ٣٥١.

من المعلوم أنّ المادة (١٠ / ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل نصت على " تتولى اللجنة التحقيق تحريراً مع الموظف المخالف المحال إليها، ولها على سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود، والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها وتحرير محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة، إمّا بعدم مسائلة الموظف وغلق التحقيق، أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وترفع كل ذلك إلى الجهة التي أحالت الموظف المخالف عليها".

حيث نرى أن القانون أوجب تسبب توصيات لجنة التحقيق التي هي التحقيق التي هي سابقة لصدور القرار الانضباطي وخارج شكل القرار ذاته، وعلى الرغم من أنّ توصيات اللجنة التحقيقية غير ملزمة للسلطة التأديبية حتى ولو كانت مسببة بوجوب ذلك في القانون، وأن هذا التسبب مستقل عن القرار العقابي إلا أنه يكشف عن تفاصيل المخالفة كافة التي كانت سبباً لصدور القرار التأديبي ومن ثمّ عاملاً مهماً في تسبب القرار بالشكل الصحيح.

هذا ويجب أن يكون التسبب مع صدور القرار العقابي وليس لاحقاً له، إذ أنّ التسبب اللاحق غير مشروع ويتولى القضاء فحص مشروعية القرار الانضباطي^(١)، إذ توجد رابطة وثيقة بين القرار وتسببه، لكون أنّ التسبب يعني الإفصاح عن الأسباب التي استند إليها القرار في صدوره، وعلى الرغم من تلك الرابطة الوثيقة بينهما، فإنهما فكرتان متميزتان، فالأسباب هي عنصر من العناصر الموضوعية للقرار التأديبي، أما التسبب فهو أحد العناصر التي تمثل شكلية القرار.

ويُعدّ التسبب جزءاً مهماً في مضمون مبدأ الشفافية في القرار الانضباطي فضلاً عن كونه عنصراً فيه، ومن خلاله تتمكن الأجهزة الرقابية القضائية من

(١) د. علي خطار شنتاوي، موسوعة القضاء الإداري، ج٢، دار الثقافة، الأردن، ٢٠٠٤، ص٧٦٩.

كشف الانحراف في الإجراءات، أما السبب فهو أساس القرار الذي صدر من أجله وليس أساساً للرقابة^(١).

ثالثاً: الإدارة والتزامها بالتسبب:

لم يلزم المشرع بنص صريح على وجوب تسببها للقرارات الإدارية الصادرة عنها إلا إذا جاء القانون بالنص على التسبب، واستقر القضاء الإداري بعدم إلزام الإدارة بالتسبب، إلا أن ذلك لا يحول دون تسبب قراراتها إذا هي تطوعت في ذلك.

ونظراً لمساس العقوبة بشعور الموظف وحقوقه نلاحظ أن العديد من قوانين دول العالم اتجهت إلى وجوب تسبب القرارات التأديبية، ومنها ما جاء به المشرع الفرنسي، إذ نص في المادة (١٩) من قانون (١٣) يوليو عام ١٩٨٢ على وجوب تسبب القرارات التأديبية، وجاء ذلك أيضاً في المادة (٧٩) من قانون العاملين المدنيين في مصر رقم (٤٧) لسنة ١٩٨٧، وكذلك المادة (٨١) من قانون العاملين في القطاع العام المصري رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٨.

أمّا المشرع العراقي فقد وقع في نقص تشريعي عندما أوجب التسبب في العقوبات الثلاث (التوبيخ، الفصل، العزل)^(٢) إذ أورد ذلك على عقوبات محددة بذاتها مع النص القانوني نفسه الذي حدد العقوبة، ويتبين من ذلك أن المشرع لم يكن يقصد وجوب التسبب في العقوبات الانضباطية كافة، ولو كان يريد ذلك ما كان يريد ذلك ما كان يصعب عليه ترديد تلك العبارات في العقوبات التأديبية كافة التي وردت في المادة (٨) من قانون الانضباط النافذ.

ويرتأتي الباحث أن يضيف المشرع العراقي فقرة أولى أخرى توجب تسبب العقوبات كافة الواردة في المادة (٨) من القانون آنفاً، أو أن تكون عبارة (العقوبات

(١) د. سامي الطوقي، التسبب والسبب في القرارات الإدارية، مقالة منشورة على الانترنت وعلى الموقع <http://kenanaonline.com/users/touchy/posts>.
(٢) المادة (٨/٨) رابعاً، سابعاً، ثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

التي يجوز فرضها على الموظف مع وجوب التسبب هي....) ليستمر بعد ذلك بسرد أنواع العقوبات وكيفية إشعار الموظف بها، إذ إنَّ وجوب التسبب في القرارات التأديبية يمنع الإدارة من تجاهله ويجعله شكلاً جوهرياً من أشكال القرارات الإدارية.

رابعاً: التسبب استثناء وليس قاعدة:

من المعلوم أن الإطار العام في إصدار القرارات الانضباطية هو عدم إلزام الإدارة بتسبب قراراتها بشكل واضح وصريح في متن القرار^(١)، إذا لم يلزم المشرع الإدارة بذلك، ويُعدّ قرار الجهة الإدارية باطلاً في حالة عدم تسبب قرار انضباطي أوجب المشرع تسببه.

ويرى الباحث أنّه ليس بمقدور الإدارة التوسع بالتسبب، كون المشرع العراقي أوردها على سبيل الحصر، ولو أراد المشرع تسبب القرارات الانضباطية كافة ما كان أوردها على سبيل الحصر، ولكان أطلق وجوب التسبب على العقوبات الانضباطية كافة التي وردت في المادة (٨) من قانون الانضباط آنف الذكر^(٢).

المطلب السابع

كيفية تسبب القرار التأديبي

القرار التأديبي لا يخضع للمبدأ القانوني (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) الذي ورد في قانون العقوبات، وعليه يجب أن يصدر القرار التأديبي من الناحية الشكلية كما ورد في القانون^(٣)، كون التسبب يتعلق بشكل القرار التأديبي.

(١) لم ينص المشرع العراقي على تسبب العقوبات الانضباطية بشكل عام سواء التي ذكرها في المادة (٨/رابعاً وسابعاً وثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة النافذ وكانت على بسبيل الحصر.

(٢) خالد محمد مصطفى المولى، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠١١، ص ٢٠٤.

(٣) د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، ط١، الإصدار الأول، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٤، ص ٢٣٩.

هذا وقد ذهب قسم من فقهاء القانون إلى أنه يتعين على السلطة التأديبية التأكد من وجود المخالفة التي قام بها الموظف بغية تكييفها ضمن الوقائع التي تعدّ خروجاً عن القانون والواجب الوظيفي والتأكد من وجود نص قانوني يجرم تلك الواقعة، مع منح الموظف حق الرد على ما دفعت به السلطة التأديبية، بشكل يمكن الموظف من معرفة الأسباب التي دعت بالسلطة التأديبية إلى إيقاع العقوبة بحقه بمجرد قراءة القرار التأديبي، وبذلك تكون الإدارة غير قادرة على إصدار قرار عقابي بحق الموظف إن لم يتم بالإخلال بالواجب الوظيفي، وبشكل بعيد عن الظن والتخمين، ولا يجوز تضمين القرارات عبارات عامة وفضفاضة تحتمل أكثر من تفسير، بل يجب تحديد الواقعة بشكل دقيق وأن يستند القرار على أسانيد وحجج قانونية مستمدة من النصوص القانونية التي وردت في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل^(١).

ومن جهة أخرى يعدّ القرار العقابي الذي يورد النص القانوني دون توضيح الأسباب التي من أجلها صدر القرار، يعدّ في حكم القرار الخالي من التسبب، وبما أنّ النص القانوني الذي تستند عليه السلطة التأديبية في معاقبة لموظف العام يأتي بصورة عامة وتنطوي تحته مخالقات إدارية عدة وبصور مختلفة، وهذا ما نلاحظه في أغلب نصوص قانون انضباط موظفي الدولة وبالأخص التي حددت الواجبات الوظيفية للموظف^(٢). وعليه فإن ورود التسبب بعبارات عامة كونها تخالف النصوص القانونية يعطي مدلولاً واسعاً وأكثر من احتمال يصعب على المطلع معرفة الأسباب التي دعت وأوجبت إصدار القرار العقابي.

ويُعدّ القرار مسبباً إذا تطرق النص إلى مخالفة محددة، كأن تكون بتغيب الموظف عن الدوام الرسمي أو حضور الموظف إلى مقر عمله بحالة سكر.

(١) د. سليمان محمد طماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٨٣.

(٢) المواد (٤، ٥، ٦) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.



ويرى الباحث أنه في تسبيب القرار العقابي يكفي ذكر ملخص الواقعة والنص العقابي الذي يجرمها وينطبق عليها، وماهية الردود التي تبديها الإدارة على دفعات المتهم.

ويجب أنم يكون التسبيب مباشراً بحيث يتمكن الموظف الذي وقع عليه الجزاء معرفة أسباب صدور القرار العقابي بمجرد قراءته، وقد أوضح مجلس الدولة الفرنسي هذا الجانب في قضية الأنسة (Reffaule)) وما احتوته مذكرات مفوض الحكومة (Mme questiaux)) عندما قرر الحكم أن هدف المشرع هو فرض الالتزام بالتسبيب على السلطة التي تصدر العقوبة التأديبية، على اعتبار أن الموظف يستقي فهمه لأسباب صدور القرار العقابي من قراءة القرار الصادر من سلطة التأديب^(١).

(١) حكم مجلس الدولة الفرنسي رقم ١٢٢ / ١٩٧٩ في ٩ / ٥ / ١٩٧٩، مجلة العدالة، العدد الثالث، السنة الخامسة، ١٩٧٩، ص ٩٠١.

الخاتمة

للتسبب أهمية كبيرة في القرار التأديبي، كونه ضمانة الموظف إلى صحة الإجراءات التي تقوم بها الإدارة بحقه عندما ينسب إليه خطأ انضباطي، إذ إنّه من خلال تسبب القرار التأديبي يمكنه فهم المخالفة التي ارتكبها، وفي الوقت نفسه الأسباب التي دفعت السلطة الإدارية إلى اتخاذ مثل هكذا قرار سواء أكان ذلك بإدانة الموظف أو تبرئته من التهمة المنسوبة إليه.

ويجب أن يكون التسبب واضحاً وخالياً من اللبس والإبهام حتى لا تحمل عبارته أكثر من معنى بالشكل الذي يؤدي إلى الاجتهاد في التفسير.

وعلى عِدِّ أن التسبب ركناً شكلياً أساسياً في القرار التأديبي فإن السلطة الإدارية تعرض قراراتها إلى الإبطال في حال أغفلت أو تجاهلت ذلك. وبهذا يكون لزاماً عليها أن توضح الأسباب التي دفعتها إلى اتخاذ القرار في صلب القرار وليس في ملاحقه من الأوراق التحقيقية أو الوثائق والمستندات.

وبما أنّ المشرع قد ألزم لجنة التحقيق بوجود تسبب توصياتها على الرغم من أنّ هذه التوصيات غير ملزمة للسلطة الإدارية إلا أنّها تكشف عن تفاصيل المخالفة كافة التي كانت سبباً في إحالة الموظف إلى التحقيق ومن ثمّ صدور القرار التأديبي بحقه.

المصادر

أولاً: الكتب:

- ١- أحمد محمود الربيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، ط١، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١١.
- ٢- سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري (دراسة مقارنة)، ط١، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١١.
- ٣- د. سليمان محمد طنطاوي، القضاء الإداري، ك٣، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧.
- ٤- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
- ٥- د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، ط١، مطبعة دار التأليف، دون سنة طبع.
- ٦- د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، ط١، الإصدار الأول، دار الثقافة، عمان، الأردن، ٢٠٠٤.
- ٧- محمد ماجد ياقوت: شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والعمل الخاص، (ب. ط) منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤.
- ٨- د. نواف كنعان، القانون الإداري الاردني، ك٢، ط١، مطابع الدستور التجارية، ١٩٩٦م.

ثانياً: الرسائل الجامعية:

- خالد محمد مصطفى المولى، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠١١.

ثالثاً: المجلات:

- ١- د. حامد فهمي بك، تسبيب الأحكام في المواد المدنية، مجلة القانون والاقتصاد، السنة الخامسة، العدد٦، ١٩٣٥.
- ٢- د. علي خطار شنتاوي، تسبيب القرارات الإدارية في فرنسا والأردن، مجلة الدراسات، الجامعة الاردنية، المجلد الثاني والعشرون، العدد السادس، عمان، كانون الأول، ١٩٩٥.
- ٣- د. نواف كنعان: تسبيب القرار الإداري، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، العدد السادس، كانون الأول، ١٩٩٢.

رابعاً: القرارات:

- ١- حكم محكمة القضاء الإداري المصري بتاريخ ١٩ / ١ / ١٩٥٨.
- ٢- حكم مجلس الدولة الفرنسي في ٢٨ / ٥ / ١٩٦٥.
- ٣- قرار مجلس الانضباط العام رقم ١٢٢ / ١٩٧٩ في ٩ / ٥ / ١٩٧٩.
- ٤- حكم مجلس الدولة الفرنسي رقم ١٢٢ / ١٩٧٩ في ٩ / ٥ / ١٩٧٩.
- ٥- حكم المحكمة الإدارية المصرية العليا في طعنها المرقم (١٦٣٦) جلسة ١٧ / ٦ / ١٩٨٩.
- ٦- قرار مجلس الانضباط العام رقم (٩٦ / ٢٤٧) في ٨ / ٥ / ١٩٩٦.
- ٧- قرار مجلس الانضباط العام رقم (٩٩٧ / ٣٧٨) في ١٩ / ١٠ / ١٩٩٧، غير منشور.
- ٨- قرار مجلس الانضباط العام رقم ٢٣٩ / ١٩٩٧ في ١٢ / ١٠ / ١٩٩٧.
- ٩- قرار مجلس شوري الدولة رقم (٢٩٧ / ٢٩٨) انضباط - تمييز / ٢٠٠٦.

خامساً: القوانين:

- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

الملخص:

يعد التسبب امرأ ضرورياً لاصدار القرار الاداري لاحاطة المخاطب بالدوافع التي عوقب من اجلها لاسيما فيما يتعلق بتبصير الموظف بماهية التهمة التي اسندت اليه كي تكون عنده القناعة باستحقاق العقوبة التي وقعت عليه لتتناسبها مع الذنب الذي اقترفه، ولهذه الاهمية ينبغي ان تكون اسباب القرار التاديبى وارده في صلب القرار الاداري كي يخرج القرار الاداري حاملاً كل اسبابه، ومن هذا تجلت مشكلة الدراسة حيث ان المشرع العراقي لم يشترط هذا الاشرط في اطار نصوصه القانونية، وهذا مادفع بالباحث إلى تبني هذا الموضوع في اطار هذه الدراسة، وقد توصل الباحث إلى جملة من النتائج والتوصيات، كان من اهمها ان المشرع العراقي تطرق إلى موضوع التسبب في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، الامر الذي يتطلب معالجه تشريعية لهذا الموضوع.

ABSTRACT:

Causation is considered a necessary matter for issuing an administrative decision to inform the offeree of the motives for which he was punished, especially with regard to informing the employee of the nature of the charge that was charged to him in order for him to be convinced of the merit of the punishment that was inflicted on him for its proportionality with the guilt that he committed, and for this importance the reasons for the disciplinary decision should be at the core of The administrative decision in order for the administrative decision to come out bearing all its causes, and from this the problem of the study became evident as the Iraqi legislator did not stipulate this requirement within the framework of its legal texts, and this prompted the researcher to adopt this topic within the framework of this study, and the researcher reached a set of results and recommendations, it was One of the most important of them is that the Iraqi legislator touched on the issue of causation in the Discipline Law of State and Public Sector Employees, which requires a legislative treatment of this issue.