



تسبب القرار التأديبي

د. مفتاح خليفة

مقدمة ..

القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد أحداث أثر قانوني معين، وهو أن تعدل أو تلغي أو تنشأ مركز قانوني، وسواء كان القرار فردياً أو تنظيمياً فالقاعدة هي عدم إلزام الإدارة بتسبب قراراتها، استناداً لقرينة السلامة المفترضة في القرار الإداري وصدوره على سبب أساسه الواقع القانوني، بحيث لا يتصور أن تصدر الإدارة قرار دون سبب، و يفترض انه صدر وفقاً للقانون و انه يهدف لتحقيق المصلحة العامة .

واشترط المشرع تسبب بعض القرارات الإدارية يعد من أهم الضمانات للأطراف، لأنه يتيح للقضاء مراقبة مشروعيتها، فضلا عن أن معرفة الأفراد للأسباب التي دعت الإدارة لاتخاذ قراراتها يسهل عليهم الطعن فيها أمام القضاء خاصة في مجال التأديب، كما أن التسبب يجعل الإدارة أكثر حذراً و روية عند إصدارها قراراتها تجنباً للطعن فيها.

ويحتل موضوع التأديب في الوظيفة العامة أهمية بالغة في الوقت الراهن، والسبب في ذلك يرجع إلى أن الدولة لا يمكنها تحقيق سياستها وأهدافها، إلا عبر جهاز إداري على قدر عال من الكفاءة الإدارية والأخلاقية.

ويعتبر التأديب أنجح وسيلة لضمان احترام قواعد النظام الوظيفي وتحقيق السير المنتظم والفعال للمرافق العامة، فهو بذلك إجراء تنظمي خاص بالوحدات الإدارية نشأ عن العلاقة القائمة بين الموظف والمرفق العام الذي ينتمي إليه، لكن في المقابل لا يجب إغفال الدور الهام الذي يلعبه الأمن الوظيفي و طمأنينة الموظف في تحفيزه للقيام بواجباته الوظيفية على أكمل وجه، لذلك فهذا الإجراء مرهون ومقيد بعدة شروط و ضمانات يجب أن يتم كفالتها للموظف العام في أي مساءلة تأديبية حتى تضمن له محاكمة تأديبية عادلة، و تعد هذه الضمانات من اهم الأسس التي يقوم عليها النظام

القانوني للتأديب في معظم التشريعات الوظيفية المعاصرة، نظرا لأن النظام التأديبي هو أخطر جوانب الوظيفة العامة الذي قد يضر بالموظف العام، إذا ما أخل بواجباته الوظيفية، فهناك ضمانات سابقة على توقيع العقوبة وأخرى معاصرة ومتزامنة مع صدور العقوبة التأديبية وأخرى تأتي لاحقة أي بعد توقيع العقوبة التأديبية.

ومن بين الضمانات المعاصرة والملازمة لصدور العقوبة التأديبية تسبب القرار التأديبي، والتي تعد من أهم الضمانات الجوهرية في المجال التأديبي فبوجودها يطمئن الموظف العام من أسباب إدانته و يتأكد من أوجه الاتهام التي تمت مواجهته بها جميعا وتحقيق دفاعه بما يحول دون انحراف أو تعسف الجهة المختصة في ممارسة سلطتها التأديبية، ويعد التسبب من الأمور التي تملئها العدالة المجردة وضمير الأنصاف والأصول العامة في المحاكمات، كما أنها تستلهم من المبادئ الأولية المقررة في القوانين الخاصة بالإجراءات سواء في المحاكمات الجنائية أو التأديبية بغض النظر عن وجود نص يقرها أم لا.

ولما كانت السلطة التأديبية المختصة ملزمة بتسبب قراراتها التأديبية فإنه لا يكفي أن تفي بهذا الالتزام بذكر أية أسباب، بل يتعين عليها أن تتقيد بمجموعة من الضوابط والقواعد حتى يتحقق الغرض من التسبب .

والهدف من إلزام السلطة التأديبية بتسبب القرار التأديبي للموظف العام هو حماية الموظف بالدرجة الأولى، وضمان عدم المساس بمستقبله حتى يتمكن الموظف من أداء مهامه دون أن يكون لديه هاجس الخوف من أن يرتكب أي خطأ قد يعرض حياته الوظيفية للخطر، كما أن تسبب القرار التأديبي وثيق الصلة بضمانة الرقابة القضائية التي تعتبر الطريق الثاني الذي يسلكه الموظف من خلال الطعن في مشروعية القرار التأديبي الصادر بحقه.

إشكالية البحث :

تتمثل إشكالية البحث في كيف نجعل من تسبب القرار التأديبي ضمانا حقيقة لمساءلة تأديبية عادلة لذا لابد لنا من توضيح ما لمقصود بتسبب القرار التأديبي، وما هي أهميته والأساس القانوني له ، وما هي العناصر والشروط التي يجب مراعاتها عند تسبب القرار التأديبي، وأخيراً ما هو الأثر المترتب على عدم التسبب.

أهمية البحث :

يعتبر تسبب القرار التأديبي من أهم الضمانات التأديبية في مجال الوظيفة العامة، فهي الضمانة التي تكفل حق الموظف في مساواة تأديبية عادلة وتحميه من أي إجراء أو تصرف غير قانوني صادر من الإدارة مهما كانت ذريعتها فيه، وتجعل الموظف المحال على التأديب على يقين من أن تأديبه سيكون طبقاً للقانون، حتى وأن كانت الإدارة هي الخصم و الحكم في نفس الوقت.

أسباب اختيار البحث :

يرجع سبب اختيار هذا الموضوع إلى عاملين أساسيين هما :

- عامل التخصص في القانون الإداري والوظيفة العامة أحد أهم المجالات التي تدخل في إطار القانون الإداري.
- القيمة العلمية والعملية للموضوع لارتباطه بعنصر وشريحة مهمة في المجتمع وهي شريحة الموظفين، وما لهذه الشريحة من أهمية في تسيير وتفعيل نشاط المرافق العامة .

منهج البحث :

إن طبيعة الموضوع تفرض علينا ان ننتج المنهج الوصفي التحليلي كمنهج رئيسي، مع استخدامنا للمنهج التاريخي للعودة إلى تشريعات سابقة متعلقة بالوظيفة العامة سواء كان ذلك في التشريع الليبي أو التشريع المقارن، كما قمنا بتوظيف أسلوب المقارنة لإجراء مقارنات بين ما ذهب إليه هذه التشريعات فيما يخص موضوع دراستنا.

الصعوبات التي واجهت الباحث :

الصعوبة التي واجهناها في هذا الدراسة هي عدم وجود مراجع متخصصة، فرغم الأهمية التي تكتسبها إشكالية التسبب في القرار التأديبي، إلا أن معظم المراجع والدراسات التي تحصلنا عليها لم تتطرق إلى هذا الموضوع بالشكل الذي يعكس أهميتها.

خطة البحث :

تمشياً مع إشكالية الموضوع وأهميته قسمت دراسة هذا الموضوع إلى ثلاث مباحث وفق الخطة الآتية :

- المبحث الأول : مفهوم تسبب القرار التأديبي.
 - المطلب الأول : تعريف التسبب وأهميته.
 - المطلب ثاني : الأساس القانوني للتسبب.

- المبحث الثاني : أركان وشروط صحة تسبب القرار التأديبي .
 - المطلب الأول : اركان تسبب القرار التأديبي.
 - المطلب الثاني : شروط صحة تسبب القرار التأديبي.
- المبحث الثالث : الأثر المترتب على عدم تسبب القرار التأديبي.
 - المطلب الأول : أوجه عدم مشروعية التسبب.
 - المطلب الثاني : الجزاء المترتب على عدم التسبب .

المبحث الأول

مفهوم تسبب القرارات التأديبية

الهدف من إلزام السلطة الإدارية من تسبب قراراتها التأديبية التي تتخذها ضد موظفيها هو حماية الموظف العام بالدرجة الأولى، و ضمان عدم المساس بمستقبله الوظيفي واستعمال هذه السلطة على هواها، و عليه فإن تسبب القرار التأديبي وثيق الصلة بضمانة الرقابة القضائية التي تُعد الطريق الثاني الذي يسلكه الموظف العام من خلال الطعن على مشروعه القرار التأديبي الصادر بحقه، ومن الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي أن يصدر القرار التأديبي مسبباً، فيعتبر إخلال الموظف العام بواجباته الوظيفية أو خروجه عن مقتضياتها هو السبب في توقيع العقوبة التأديبية وهو أساس شرعيتها .

و سوف نحاول دراسة هذا المبحث من خلال المطالب الآتية :

المطلب الأول

تعريف التسبب وأهميته

سنقسم هذا المطلب إلى فرعين أساسيين نتكلم في الفرع الأول عن تعريف التسبب، والفرع الثاني أهميته.

الفرع الأول :تعريف التسبب

سوف نحدّد المعنى اللغوي لكلمة التسبب ثم المعنى الاصطلاحي للتسبب في القرار التأديبي.

أولاً : التعريف اللغوي

التسبب في اللغة العربية مصدر كلمة سبب و السبب بمعنى الحبل، و هو كل شيء يتوصل به إلى غيره و السبب يكون أيضا بمعنى الطريق قال تعالى: " و آتيناها من كل شيء سبباً"⁽¹⁾، و السبب هو ما يوصل به إلى الشيء، فالباب موصل إلى البيت، و الحبل طريق إلى الماء والطريق موصل إلى ما تريد⁽²⁾.

ثانياً : التعريف الاصطلاحي .

عرفه د. على خطار شنطاوي التسبب على أنه : " التزام قانون تعلن الإدارة بمقتضاه الأسباب القانونية و الواقعية التي حملتها على إصدار القرار الإداري و شكلت الأساس القانوني الذي بني عليه "⁽³⁾ .

كما عرفه د. أشرف عبدالفتاح أبو المجد بأنه: " الإفصاح عن العناصر القانونية والواقعية التي استند إليها القرار الإداري، سواء كان الإفصاح واجبا قانونيا أو بناء على التزام قضائي أو تلقائيا من الإدارة، و يعني هذا المبدأ أن الإدارة تلتزم حين إصدارها للقرار الفردي أن يتضمن هذا القرار في ذاته الأسباب التي دعت إلى اتخاذه "⁽⁴⁾.

كما عرفه أيضاً د. علي جمعة محارب بأنه: " أن يتضمن القرار بجانب الجزاء، الواقعة أو الوقائع التي أدت إلى توقيع الجزاء، بما يكفل الاطمئنان إلى صحة ثبوت الوقائع المستوجبة لهذا الجزاء، والتي كونت منها السلطة التأديبية عقيدتها واقتناعها، واستظهار الحقائق القانونية وأدلة الإدانة بما يفيد توافر ركن الجريمة التأديبية، وقيام القرار على السبب المبرر له "⁽⁵⁾.

وعرفه د. إرشيد عبد الهادي الحوري بأنه: " بيان الواقعة التي شكلت الركن المادي للمخالفة و صحة نسبتها للمخالف الذي ارتكبها مما أدى إلى توقيع الجزاء التأديبي عليه، و ليس من الضروري أن تكون هذه الأسباب بالتفصيل و إنما يكفي أن يُشار إليها و لو بإيجاز يفهم منه أن هذا الجزاء وقع لهذا السبب "⁽⁶⁾.

وأخيراً عرفه د. عبد لعزیز عبد المنعم خليفة بأن : " تسبب القرار التأديبي يعني ذكر المبررات التي لأجلها صدر لإحاطة المخاطب به بالوقائع التي عوقب لأجلها "⁽⁷⁾.

كما يمكن أن نعرف تسبب القرار التأديبي بشيء من البساطة عندما نقول أن تسبب القرار التأديبي للموظف العام هو أسباب القرار التأديبي مكتوبة، أو هو تبرير العقوبة التأديبية من خلال كتابة المبررات في صلب القرار التأديبي.

الفرع الثاني : أهمية تسبب القرار التأديبي

يعد التسبب من أفضل الضمانات التي تمخضت عنها الحضارة القانونية ولاسيما في مجال التأديب، نظراً لأن ضمانات التسبب كحق من حقوق الإنسان تجنب العدالة البشرية تحكم الرأي وسطوة العاطفة، وتقف ضد أي خلل قد يصيب نفوس البشر أو أي إنفعال من شأنه أن يؤثر على عدالتهم.

فأهمية التسبب لا تقتصر فقط على الموظف المحال على التأديب إذ تتسع لتطال السلطة التأديبية أيضاً، لذا سنتطرق لأهمية التسبب بالنسبة لطرفي العلاقة الوظيفية، الموظف العام، و السلطة التأديبية و سوف نتناول ذلك في التفصيل الآتي :

أولاً : أهمية تسبب القرار التأديبي بالنسبة للموظف العام

يركز الفقه عادة على أهمية تسبب قرارات التأديب بالنسبة للأفراد انطلاقاً من أن الفرد هو حجر الزاوية في النشاط الإداري، فهو سبب وجود الإدارة، ومن جهة أخرى فالفرد هو أول المستفيدين من ضرورة التسبب لأنه يسعى دائماً لمعرفة الأسباب التي دفعت الإدارة لاتخاذ قرارها، فالتسبب يجيب عن تساؤلات الأفراد وعن دوافع إصدار القرار وذلك من خلال وقوفه على الأسباب الحقيقية التي استندت إليها الإدارة لإصدار القرار، لكي يستطيع بعد ذلك الفرد أن يحدد موقفه من القرار، فيكون أمام أحد الخيارين، إما أن يطعن في القرار لعدم اقتناعه بالأسباب التي بررت بها الإدارة قرارها، وإما أن يفتتح بمضمون القرار وصحة أسبابه⁽⁸⁾.

كما ان التسبب يسهل مهمة الموظف في الدفاع عن نفسه لأنه يكفل ضمانات المواجهة فمن خلاله يستطيع الموظف معرفة طبيعة مخالفته وأسانيدها، وبالتالي معرفة مدي مشروعية الجزاء الذي صدر بحقه، فإذا تبين للموظف المخالف عدم مراعاة السلطة التأديبية للقواعد والضمانات الواجب إتباعها في توقيع الجزاء التأديبي، أصبح من حقه الطعن في القرار التأديبي وفق الطرق المقررة قانوناً⁽⁹⁾.

ويعد التسبب من الضمانات التي تكفل عدالة العقوبة الموقعة لأن التزام السلطة التأديبية بالتسبب يعني ذكرها للأسباب الحقيقية التي دفعتها إلي توقيع الجزاء التأديبي على الواقعة أو الوقائع المرتكبة من قبل الموظف، والتي تعتبر أخطاء تأديبية تستوجب العقاب⁽¹⁰⁾.

كما أن تسبب القرار التأديبي يمكن الموظف المخالف من مطابقة الأخطاء التي استندت إليها الإدارة في تبريرها للقرار التأديبي إن كانت هي نفس الأخطاء التي تمت مواجهته بها، أو أن عقابه تم علي أساس مخالقات ليس له علم بها.

كما يمكن تسبب القرار التأديبي الموظف المخالف أيضاً من مراقبة تصرفات الإدارة، وذلك من خلال مقارنة قرار عقوبة موظف مذنب سبب بنفس الأسباب التي وردت في قرار تأديبي خاص بزميل له، وهذا للتأكد من تطبيق مبدأ المساواة في العقوبات التأديبية⁽¹¹⁾.

ولاشك أن التسبب يقيم جسوراً من الثقة بين الإدارة والأفراد، كما يتيح للفرد أن يكون على بينة من أمره، ليقرر كما بينا في السابق، في ضوء الأسباب جدوى الشكوى القضائية⁽¹²⁾.

ثانياً : أهمية تسبب القرار التأديبي بالنسبة للإدارة

يكتسي التسبب أهمية بالغة بالنسبة للسلطة التأديبية تكاد تصل إلي نفس الأهمية التي تكتسبها بالنسبة للموظف العام، فالتسبب يعمل علي ديمقراطية العمل الإداري: وذلك لأنه من خلال تسبب الإدارة لقراراتها، تستطيع الإدارة العمل علي إشراك المخاطبين بالقرار الإداري في وضع هذه القرارات من خلال إتاحة الفرصة لهم للقرب من الإدارة، ومعرفة الأسباب والأسانيد التي تؤسس عليها الإدارة قراراتها، مما يمكن المخاطبين بالقرار من تحديد موقفهم اتجاه القرار وهذا من شأنه أن يحسن علاقة الإدارة بالموظفين .

ويشكل التسبب أيضاً مرجعاً إدارياً للموظفين الباقين العاملين بالإدارة، فهو يقدم صورة واضحة للظروف والوقائع التي كانت سبباً في اتخاذ القرار، مما يسهل عليهم فيما بعد مهمتهم في إصدار قرارات جديدة، وذلك من خلال الاستعانة بالقرارات التي صدرت من قبل، وبالتالي الاستفادة من الخبرات السابقة والعمل علي عدم تكرار الأخطاء السابقة في المستقبل .

والتسبب يعمل أيضاً علي التقليل من احتمالات صدور قرارات خاطئة، فهو يلعب نفس الدور الذي يلعبه تسبب الأحكام القضائية⁽¹³⁾، فهو يجعل السلطة التأديبية تترتب وتتمهل وتفكر في الأمر مما يحول دون العجلة في إصدار القرار⁽¹⁴⁾، حتى يصدر قرارها خالياً من كل شائبة تؤدي إلي بطلانه ، والتالي إخراجها أمام الرأي العام⁽¹⁵⁾.

فمراقبة الذات من أعظم الأمور في إتباع الحق والأخذ بالإجراءات القانونية السليمة، الأمر الذي يعني أن التسبب ليست ضمانة شكلية فقط، وإنما ضمانة موضوعية أيضاً بدليل الأثر الذي تتركه علي مضمون التصرف نفسه⁽¹⁶⁾.

المطلب الثاني

الأساس القانوني للتسبب :

القاعدة المستقرة في نطاق القانون الإداري أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها الإدارية ما لم يلزمها المشروع بذلك و نتيجة لذلك تتمتع الإدارة بقدر كبير من الحرية في عدم التصريح بأسباب قراراتها طالما لا يوجد نص قانوني يلزمها بذلك ، فنجد أن المحكمة العليا في حكمها بتاريخ 1966/6/25 تقول: " قد يشترط القانون تسبب بعض القرارات الإدارية، وحينئذ يصبح هذا الإجراء شكلاً أساسياً في القرار يترتب عن إهماله بطلانه، أما إذا لم يلزم المشروع الإدارة بذلك فليس عليها حرج في إخفاء تلك الأسباب "⁽¹⁷⁾، وتطبيقاً لهذه القاعدة فإن الإدارة حرة في الإدلاء بأسباب قراراتها.

وأن قضاء المحكمة العليا مستقر كما جاء في حكمها بتاريخ 1984/4/22 " أنه يكفي لصحة القرار الإداري قيامه على سبب يبرره في الواقع القانون، لأن السبب في القرار هو قيام الحالة الواقعية أو القانونية التي تحمل مصدره على التدخل بقصد إحداث اثر قانوني هو محل القرار "⁽¹⁸⁾.

وسنحاول معرفة الأساس القانوني لتسبب من خلال التعرض إلى موقف التشريعات المقارنة من تسبب القرار التأديبي ثم سنتطرق إلى موقف التشريع الليبي من التسبب وذلك علي التفصيل الآتي :

الفرع الأول : الأساس القانوني للتسبب في التشريع المقارن

سوف نتناول الأساس القانوني لتسبب القرار التأديبي في التشريع المصري والتشريع الفرنسي كنموذج للتشريع المقارن، ندرس من خلالهما رأي كل هذه التشريعات في تسبب القرار التأديبي للموظف العام، و ذلك على التفصيل الآتي :-

أولاً : في مصر

يجد تسبب القرار التأديبي أساسه في قانون العاملين المدنيين بالدولة المصرية وذلك ابتداء من القانون رقم 210 لسنة 1950 إلي غاية القانون رقم 47 لسنة 1987، فقد

نصت في مجملها علي ضرورة تسبب القرارات التأديبية، كما نجد أن قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم 117 لسنة 1958 وتحديداً المادة 28 منه نص علي وجوب والزامية تسبب القرارات التأديبية والأحكام التأديبية وهذا ما نص عليه أيضاً قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972م⁽¹⁹⁾ ، كما نص قانون الخدمة المدنية الجديد رقم 18 لسنة 2015م في مادته 56 على أن : ".....ويكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً".

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر على وجوب الالتزام بهذه الضمانة وإن لم يتم النص عليها قانوناً، فلقد الأدنى من الضمانات التأديبية التي يجب أن تتوفر في كل محاكمة تأديبية التي تملها العدالة المجردة وضمير الأنصاف والأصول العامة في المحاكمات، ولكونها من المبادئ الأولية المقررة في الإجراءات سواء تعلق الأمر بالمحاكمات الجنائية أو التأديبية، كما اعتبرت أن القضاء التأديبي في الواقع هو قضاء عقابي عندما يتعلق الأمر بالمخالفات الإدارية، لذلك يجب تسبب القرار التأديبي بما يزرع الاطمئنان في نفس الموظف إلي صحة وثبوت الوقائع التي تم اتهامه بها⁽²⁰⁾.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه يجب علي مجالس التأديب وهي تفصل في خصومة تأديبية أن تراعي الإجراءات والضمانات التأديبية، التي من أبرزها تحقيق دفاع المتهم وإصدار القرار التأديبي مسبباً بطريقة تمكن السلطة القضائية المختصة من مباشرة رقابتها علي تلك القرارات سواء من حيث صحة الوقائع التي استندت عليها أو من حيث سلامة تطبيقها للقانون⁽²¹⁾.

وأنه بناء علي أن تلك المجالس التأديبية تفصل بحسب طبيعة موضوع ما تختص به، في منازعات وخصومات تأديبية، فإنه يتعين عليها مراعاة الإجراءات التي تتبع في المحاكمات التأديبية بما يحقق ضمانات العدالة وتحقيق دفاع المتهمين وهذه الإجراءات الواجبة الإلتباع كنظام عام للعقاب والجزاء أياً كان نوعه والذي قرره أساساً الأحكام الواردة صراحة في الدستور المواد 68.67.66 من الدستور، ومن أبرز تلك الضمانات والإجراءات أن يتمكن المتهم من إبداء دفاعه، وأن يحقق المجلس هذه الدفاع وتصدر قرارات المجلس مسببة علي نحو يكفل مباشرة السلطة القضائية المختصة بنظر الطعن فيما لحقها في الرقابة علي تلك القرارات سواء من حيث صحة تأصيلها للوقائع أو سلامة تطبيقها للقانون ومن حيث ما توصلت إليه من إدانة أو براءة أو التناسب بين ما وقعته من عقوبات تأديبية وبين الوقائع الثابتة علي المتهم الذي وقع عليه الجزاء التأديبي، ولا

ينصوّر عدالة أو قانوناً أو منطقاً أن يلزم المشرع المحكمة التأديبية في المادة 43 من القرار بالقانون رقم 47 بشأن تنظيم مجلس الدولة بتسبب أحكامها ضماناً لكفالة حق الدفاع ولتحقيق الرقابة القانونية للمحكمة الإدارية العليا علي هذه الأحكام، وتتحلل قرارات مجلس التأديب من التسبب ومن ضمان حق الدفاع⁽²²⁾.

كما تؤكد المحكمة الإدارية العليا في حكمها بتاريخ 2000/11/19 أن: "تسبب الإحكام هو أقوى الضمانات التي فرضها القانون على القضاة تحقيقاً للعدالة، ومظهر قيامهم بما عليهم من واجب التدقيق والبحث وإمعان النظر للتعرف على الحقيقة التي يعلنونها فيما يفصلون فيه من قضاء، وبه وحده يسلمون من منظمة التحكم وهو الدليل الذي يقدمونه بين يدي الحضور و الجمهور و يدعون به الجميع إلى عدلهم"⁽²³⁾.

من خلال ما سبق نلاحظ أن القضاء الإداري ي مصر أولى أهمية بالغة لضمانة تسبب القرار التأديبي، حيث رأى بأن تسبب القرار التأديبي لا يقل أهمية عن تسبب الأحكام التأديبية لان الغاية من تسبب الأحكام التأديبية تتوفر في تسبب القرارات التأديبية، فالتسبب هو الضمانة التي تكفل حق الدفاع للموظف المعاقب ولكون القرار التأديبي يأتي لتوقيع عقوبات لها تأثيرها الكبير على الحياة المهنية للموظف العام، فقد نص عليها في التشريعات المختلفة بل ذهب ابعده من ذلك فقد اعتبرها تمثل الحد الأدنى من الضمانات التي يجب توفرها عند توقيع أي عقوبة تأديبية، وبالتالي فهي تكتسب الصفة الإلزامية حتى في حالة عدم النص عليها قانوناً، فقد اعتبر القضاء الإداري المصري أن تسبب القضاء الإداري أمر مفروغ منه سواء وجد نص يلزم السلطة التأديبية بتسبب قراراتها أم لم يوجد نص يلزمها بذلك.

ثانياً : في فرنسا

الأصل في التشريع الفرنسي أن السلطة التأديبية غير ملزمة بتسبب قراراتها ما لم يوجد نص يلزمها بالتسبب، وقد كان قانون التوظيف الفرنسي رقم 2249 الصادر في 19 أكتوبر سنة 1946 يشترط تسبب القرار التأديبي الذي يتضمن توقيع عقوبتي الإنذار واللوم.

كما اشترط المرسوم الفرنسي رقم 224 الصادر في 4 فبراير لسنة 1959 ضرورة تسبب القرار التأديبي ولم يشترط ذلك في رأي مجلس التأديب⁽²⁴⁾.

أما المرسوم الفرنسي رقم 311 الصادر في 14 فبراير 1959 فقد نص على إلزامية تسبب رأي مجلس التأديب الذي يجب أخذ رأيه قبل توقيع العقوبات التأديبية ما عدا عقوبتي الإنذار واللوم ، وجاء القانون الفرنسي رقم 634 الصادر في 13 يوليو سنة 1963 لينص على إلزامية تسبب القرار التأديبي وأيضاً إلزامية تسبب رأي مجلس التأديب .

وعندما صدر القانون رقم 587 لسنة 1979 الذي قرر مبدأ التسبب الوجوبي لبعض الطوائف من القرارات الإدارية الفردية، وفي المقابل تضمن بعض الاستثناءات التي من شأنها إعفاء الإدارة من تسبب القرارات الإدارية التي هي ملزمة في الأصل بتسببها فقد نصت المواد الأولى والرابعة والخامسة من هذا القانون على ثلاث استثناءات وهي : السرية، الاستعجال المطلق، والقرارات الضمنية⁽²⁵⁾ .

يتضح مما تقدم أن المشرع الفرنسي اعترف صراحة بضرورة تسبب القرار التأديبي للموظف العام ، من خلال معظم القوانين المتعاقبة ، فباستبار فرنسا الوطن الأم للقضاء الإداري وباعتبارها بلد حقوق الإنسان فهي لم تغفل عن أهمية تسبب القرار التأديبي وما يشكله من ضمانات مهمة تكفل حقوق الموظف العام أثناء المساءلة التأديبية.

الفرع الثاني : الأساس القانوني للتسبب في التشريع الليبي

يجد تسبب القرار التأديبي أساسه في المادة 165 من قانون علاقات العمل رقم 10 لسنة 2012 والتي نصت على أن " ... وفي جميع الأحوال يجب ان يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً " و قد سبق القانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976 أن نص على ضرورة تسبب القرار التأديبي .

كذلك نصت المادة 46 من القانون رقم 20 لسنة 2013 بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية على أن " ... و يجب أن يشمل قرار المجلس على الأسباب التي بني عليها " .

كما نصت المادة 32 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 6 لسنة 1992 بشأن الإدارة العامة للقانون والمتعلقة بقرارات مجلس التأديب الأعلى والتي نصت على أن " يجب أن يشتمل قرار مجلس التأديب على الأسباب التي بني عليها .. " .

وقد أكدت محكمتنا العليا في حكمها بتاريخ 1966/5/9 أنه " يتعين تسبب القرارات التي أوجب المشرع تسببها بصورة آمرة في القانون، وان مخالفة النصوص الأمرة باطلة بطلاناً مطلقاً لتعلقها بالنظام العام، و الحكمة التي أرادها المشرع هي لكي تكون الأسباب مرآة صادقة لما يختلج في نفس جهة الإدارة عند إصدارها للقرار الواجب التسبب، فتفصح عن دوافع إصداره ، وتضفي الاطمئنان على نفوس المتنازعين، بذلك يتوافر رباط منطقي وثيق بين منطوق القرار و اسبابه، و بذلك يرتفع القرار عن مظنة الشك و الشبهات "(26)، كما تؤكد المحكمة العليا في حكمها بتاريخ 1977/3/17م أن : " لما كان الأصل أن الإدارة غير ملزمة بأن تفصح عن أسباب قرارها إلا إذا ألزمها القانون ببيان الأسباب ، ففي هذه الحالة يصبح التسبب شرطاً يترتب على إغفاله بطلان القرار حتى ولو كان سببه صحيح في الواقع "(27) .

وعليه يعتبر التسبب من أهم ضمانات التأديب حيث يطمئن الموظف من أسباب إدانته ، ويتأكد من أوجه الاتهام التي تمت مواجهته بها جميعاً ، و تحقيق دفاعه، كما أن التسبب يوفر ضمانه للقضاء و بالتالي سبل الرقابة الفعالة على أسباب قرار الجزاء(28).

المطلب الثالث

تمييز التسبب عن المصطلحات المشابهة له

سنقوم بالتمييز بين التسبب والسبب ثم يليه التمييز بين التسبب وفكرة المواجهة في الإجراءات الإدارية غير القضائية وذلك علي التفصيل التي :

الفرع الأول : التمييز بين التسبب والسبب :

يقصد بالسبب في القرار الإداري الحالة الواقعية أو القانونية الخارجة عن إرادة وقصد مصدر القرار والتي تملي عليه إصداره لإحداث مركز قانوني معين "(29).

وتؤكد محكمتنا العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1977.3.12 أنه يلزم أن يتوافر في القرار الصادر عن الإدارة جميع أركان القرار الإداري ومن بينها السبب "(30) ، كذلك أكدت محكمتنا العليا في حكمها بتاريخ 2003.4.13 الذي جاء فيه : "قضاء هذه

المحكمة قد استقر علي أن القرار الإداري يجب أن يقوم علي سبب يبرره الواقع والقانون»(31) .

وقد عرف د. شريف يونس حلمي السبب بأنه :«الحالة القانونية أو الواقعية التي تدفع جهة الإدارة إلي إصدار القرار الإداري»(32).

فالسبب ركن من أركان القرار الإداري ، فغيابه يجعل القرار منعماً لأنه كأصل عام يجب أن يستند كل قرار إداري إلي أسباب صحيحة وموجودة ، أما التسبب فهو إجراء شكلي لا يرقى إلي مرتبه ركن في القرار فإذا كان التسبب واجباً قانونياً أو التزاماً فرضه القاضي الإداري فإن مخالفته تعيب القرار الإداري، أما إذا كان التسبب أمر اختياري فإن غيابه لا يعيب القرار ولكنه يضعه محل شبهة، ذلك أن قرينة السلامة التي يتمتع بها القرار الإداري قرينة بسيطة تقبل إثبات عكسها، وبالتالي فإن الرقابة علي السبب تقضي بالضرورة وجود التسبب .فكون الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها هذا لا يعني أنها غير ملزمة بالاستناد إلي أسباب صحيحة في إصدارها لقراراتها(33).

وقد يصدر القرار بدون ذكر التسبب كإجراء شكلي وفاقد للسبب الدافع لإصداره، فيكون القرار قابلاً للإبطال لتخلف شرط التسبب كإجراء شكلي وركن السبب كشرط لصحة القرار الإداري، فركن السبب ركن يجب توفره في حالة ذكر التسبب أو عدم ذكره، فالقرار الإداري يجب أن يقوم علي سبب حقيقي وواقعي يبرره، وإن كانت جهة الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا في الحالات التي يتطلب فيها القانون ذلك.

ولقد دعت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلي ضرورة التمييز بين وجوب تسبب القرار الإداري كإجراء شكلي قد يتطلبه القانون، وبين وجوب قيامه علي سبب يبرره صدقاً وحقاً فإذا كانت الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا أوجب عليها القانون ذلك، إلا أن القرار الإداري يجب أن يقوم علي سبب يبرره سواء تم ذكر الاسباب أم لا، و ذلك باعتبار أن القرار الإداري تصرف قانوني يجب أن يقوم علي سبب يبرره(34) .

الفرع الثاني: التمييز بين التسبب وفكرة المواجهة في الإجراءات الإدارية غير القضائية:

يقصد بالواجهة " إحاطة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه ، و إطلاعه على الأدلة التي تشير إلى ارتكابها للإدلاء بدفاعه ، و إشعاره أن الإدارة تتجه نحو مؤاخذته إذا ما ترجحت لديها أدلة إدانته "(35) .

فمبدأ المواجهة يعتبر من أصول الدفاع و من المبادئ الأساسية في توقيع العقوبة التأديبية وتحقيق العدالة في المساءلة التأديبية .

وتعتبر المواجهة أيضاً ضماناً جوهرياً لحق الدفاع يجب أن تتسم بالصرحة والوضوح ، و مع إحاطة المتهم بكافة الأدلة ، بالإضافة إلى احترام حق المتهم الدستوري في سماعه و تحقيق دفاعه(36) .

ويرى جانب من الفقه إلى أن التسبب يعتبر ضماناً احتياطية للمواجهة بمعنى أن القرارات التي تجب فيها المواجهة لا يجب إلزام الإدارة بتسببها ، و إلا لن تكون هناك فائدة من ذلك ، فإذا كانت المواجهة تتضمن علم ذوي الشأن بأسباب القرار حتى يتمكنوا من إبداء ملاحظاتهم عليه فإن اشتراط التسبب لن تكون منه فائدة ، غير أن الراجح هو ما ذهب إليه غالبية الفقه الإداري الحديث من أن التسبب يعتبر ضماناً إضافية إلى جانب المواجهة ، ذلك أن العلم الفعلي بأسباب القرار لا يكون بديلاً عن الالتزام بالتسبب الشكلي ، و هذا ما استقر عليه قضاء المحكمة صراحة بأن التحقيق السابق لا يعوض و لا يغني عن التسبب إن الارتباط الشكلي بين التسبب و المواجهة ، راجع إلى القرارات التأديبية ذات صفة قضائية لذلك يجب أن تتوفر فيها جميع الضمانات اللازمة للموظف نظراً لخطورة الإجراءات في ذاتها ، فكلما كان الإجراء الذي ستتخذه الإدارة خطيراً فهي ملزمة بالتسبب والمواجهة معاً حتى في خارج نطاق التأديب . فالمواجهة تمكن ذوي الشأن من معرفة أسباب القرار و تمكنهم من إبداء ملاحظاتهم عليه ، إلا أنها لا تتيح لهم فرصة فحص مضمون القرار ، أما التسبب فهو الذي يمكن ذوي الشأن من الوقوف على حقيقة الأسباب و مدى الترابط بينها و بين مقدم القرار(37) .

المبحث الثاني

أركان وشروط صحة تسبب القرار التأديبي

تسبب القرار التأديبي يقوم على أركان وشروط صحة يجب أن تتوافر جميعها حتى يتحقق الغرض منها ، وبالتالي إضفاء طابع الشرعية على القرار التأديبي ، حتى لا يكون هناك أي شك من طرف الموظف في النوايا الحقيقية للسلطة التأديبية ، حيث من خلال عناصر وشروط التسبب يمكن التحقق من مدى صحة العقوبة التأديبية التي فُرضت على الموظف المخالف

وسوف نتناول دراسة هذا المبحث من خلال المطالب الآتية :

المطلب الأول

أركان تسبب القرار التأديبي

أركان التسبب هي في الحقيقة عناصر صحة داخلية تتعلق بمضمون التسبب ، فيجب في التسبب تحديد الوقائع الموجبة للعقوبة التأديبية وكذلك بيان الأسس القانونية المعتمد عليها ، وأيضاً الرد على ما يبديه الموظف المتهم من أوجه الدفاع الجوهرية ، وهو ما سوف نتناوله من خلال الفروع الآتية :

الفرع الأول : تحديد الوقائع الموجبة للعقوبة التأديبية

يتمثل أول ركن من أركان التسبب في بيان الواقعة أو الوقائع التي استندت إليها العقوبة بحيث يستطيع الموظف المتهم معرفة إصدار القرار الصادر بحقه بمجرد قراءته، لأنه من الصعب تطبيق الوصف القانوني السليم دون تحديد الأفعال الإيجابية أو السلبية التي تشكل الركن المادي للخطأ التأديبي ، فلا يمكن معاقبة الموظف إلا إذا كانت الواقعة تشكل إخلالاً بمقتضيات الوظيفة العامة، حيث يترتب على ذلك عدم جواز تطبيق أوصاف الخطأ على الموظف المعني، كما لا يجوز إعمال التكيف القانوني للجرائم الجنائية وتطبيقها على التكيف التأديبي للخطأ الذي يرتكبه الموظف⁽³⁸⁾.

ويُقصد بالأركان الواقعية للقرار تلك الاعتبارات المتعلقة بالواقع التي تحدّد بها الجوانب الأساسية لمركز ذوي الشأن والتي يؤدي وضعها في الحسبان إلى إصدار القرار

فالقرار التأديبي يجب أن يتضمن بيان الواقعة أو الوقائع التي تستوجب العقاب، فالإجراءات التأديبية تتطلب وجود فعل ينطوي على خطأ، وهذا الخطأ هو الذي يعطي للسلطة التأديبية المشروعية في ممارستها لسلطاتها التأديبية، ولذلك يجب على سلطة التأديب أن تبين الأفعال الإيجابية أو السلبية التي استخلصت منها الخطأ التأديبي، وإذا كان لسلطة التأديب أن تستند لصيغة عامة في تكييفها للجريمة التأديبية، فإذا تقرر أن الموظف قد خرج على ما يتطلبه الواجب في أعمال وظيفته، فإنه يجب عليها أن تذكر وتحدد الواقعة أو الوقائع التي قام الموظف بإتيانها فاعتبرتها خروجاً على مقتضيات الوظيفة العامة .

فالوجود المادي للأسباب شرط وعنصر جوهري لصحة التسبب، والقول بأن التسبب متحقق حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه : " يجب أن تصدر الأحكام مسببة والمراد بالتسبب المعتبر هو تحرير الأسانيد والحجج المبني عليها الحكم، والمنتجة له، سواءً من حيث الوقائع أو القانون، ولكي يتحقق الغرض من التسبب يجب أن يكون فيه بيان جلي مفصل بأن يشتمل الحكم على بيان الواقعة المستوجبة للعقوبة متضمناً أركان المخالفة والظروف التي وقعت فيها والأدلة المستخلصة منها ، حتى ينضح وجه الاستدلال بها ، وسلامة المآخذ ، وإلا كان قاصراً ..."(40) .

كما قرر مجلس الدولة الفرنسي أنه لا يكفي مصدر القرار أن يوقع جزاءً تأديبياً على الموظف العام مستنداً في ذلك إلى الخطأ الذي ارتكبه الموظف، بل يجب عليه أن يحدد الأفعال المنسوبة إليه تحديداً نافياً للجهالة⁽⁴¹⁾، ويتفرع عن وجوب التسبب وسلامته، أنه إذا استند القرار التأديبي على أكثر من واقعة وثبت براءة المتهم من إحداها فإن القرار يعتبر معيباً، لأن الجهة الموقعة على القرار كان يمكن أن يختلف رأيها لو أنها انتبعت إلى ذلك، كما أنه لا يكفي أن تقوم السلطة التأديبية المختصة بذكر الواقعة محل الاتهام وتحديد الظروف التي وقعت فيها، بل يجب أن يتضمن القرار التأديبي المسبب أيضاً تحديد الزمان الذي وقعت فيه المخالفة لما له من أهمية في رفع الغموض واللبس الذي يدور حولها، وكذلك في حساب مدة تقادم الدعوى التأديبية بالنسبة للتشريعات التي تأخذ بتاريخ وقوع المخالفة كأساس لبداية حساب مدة التقادم⁽⁴²⁾.

الفرع الثاني : بيان الأسس القانونية المعتمد عليها

إذا كان قوام الدعوى التأديبية هو ارتكاب الموظف لمخالفة تأديبية والمتمثلة في إخلاله بواجباته الوظيفية المنصوص عليها في المادة 11-12 من القانون رقم 12 لسنة 2010م بشأن علاقات العمل ، إلا أن هذه الواجبات يجب أن تكون محددة مسبقاً بموجب القوانين واللوائح والتعليمات التي يجري العمل بها ، وإذا كانت المخالفة التأديبية لا تخضع لقاعدة " لا جريمة إلا بنص " كما هو الحال عليه بالنسبة للجريمة الجنائية، إلا أنها تخضع لقاعدة الشرعية بمعناها الواسع، والمتمثلة في إخلال الموظف بواجب من واجباته الوظيفية أو الخروج على مقتضياتها حيث يُعد الإخلال بواجب وظيفي أو أكثر هو السند القانوني الذي يجب أن يتحقق قبل توقيع العقوبة التأديبية، وعليه لا يمكن أن يعاقب الموظف تأديبياً إلا في الحدود التي يسمح بها القانون .

والمقصود بالأساس القانوني للتجريم هو : " إسناد الجريمة أو المخالفة التأديبية إلى مواد القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات التي خولفت أحكامها ، والتزام التعبير الوارد بها في إيراد الوصف ما أمكن ، فإذا كان ما وقع من الموظف لا يشكل مخالفة لواجب أو إتياناً لحظر حدّدته التشريعات ، وإنما يشكل مخالفة إدارية في صورة من صور الخروج على مقتضى الواجب ، تعين وصفه بذلك " .

ومن ناحية أخرى لا بد أن يشتمل التسبب على النص أو القاعدة القانونية المستند إليها وأن تدخل الواقعة ضمن القانون الواجب تطبيقه ، وأن لا يكون القرار مخالفاً في أساسه للقانون أي نتيجة تفسير خاطئ ومنطبق على الواقعة محل القرار⁽⁴³⁾ .

وقد اختلف الفقه الفرنسي حول بيان الأسباب القانونية التي يستند إليها القرار الإداري، فهناك من يقصره على ذكر الأسباب الواقعية، وهناك من يتطلب أن يشتمل على الأسباب القانونية بالإضافة إلى أسبابه الواقعية، وهذا ما أكد عليه بعض الفقه الحديث بحيث لا تتبع الإدارة ما يحدث في الأعمال القضائية، وإنما تأتي في إشارتها للقاعدة التي طبقتها مجاملة دون توضيح، ولا يعتبر الخطأ في الإشارة إلى القاعدة أو عدم ذكر المادة التي يقوم عليها القرار إخلالاً جوهرياً يعيب التصرف باعتباره خطأ مادي يمكن تداركه، ويكفي لقيام الأساس القانوني للتجريم أن ينطوي الفعل الإيجابي أو السلبي للموظف على الإخلال بواجب من الواجبات المفروضة عليه، نظراً لأن المشرع لم يحدد في المجال

التأديبي الأفعال التي تشكل مخالفات تأديبية بل اكتفى ببيان الالتزامات الوظيفية واعتبر كل خروج عليها يشكل خطأ تأديبي يعرض صاحبه للمساءلة التأديبية⁽⁴⁴⁾.

فمن خلال بيان الأساس القانوني الذي استند عليه في تطبيق العقوبة يمكن مراقبة مدى تطابق النص المشار إليه مع القدر الثابت من الوقائع، وبحث ما إذا كانت هذه العقوبة المقضى بها تدخل في هذا النص بالذات⁽⁴⁵⁾.

وبالرغم من عدم نص المشرع الليبي على ضرورة تبيان الأسانيد المعتمدة في القرار التأديبي إلا أن ذلك لا يمنع قيامه على مجموعة من الأسانيد كالإشارة إلى النص الذي منح مصدر القرار الاختصاص، بالإضافة إلى الإشارة إلى النصوص التي تحكم موضوع القرار والوقائع التي يستند إليها كما يشار في ديباجة القرار إلى الإجراءات المتخذة قبل صدوره كإجراء التحقيق الإداري وتحقيق دفاع المتهم.

الفرع الثالث : الرد على ما يبديه الموظف المتهم من أوجه الدفاع الجوهرية

في مجال الإجراءات التأديبية يقصد بالطلب ما يتقدم به الخصم في الدعوى من أوجه دفاع تستهدف إظهار الحقيقة كطلب إجراء معاينة أو سماع شهود أو ندب خبير، أما الدفع فيقصد به أوجه الدفاع الموضوعية والقانونية التي يثيرها الخصم ليحقق غايته من الخصومة⁽⁴⁶⁾.

ويعتبر الطلب جوهرياً إذا كان بإمكانه أن يغير من النتيجة التي تم الحصول عليها من دليل معين، أو إذا كان هذا الطلب متعلقاً بإظهار دليل جديد لم يتم التطرق إليه، فالطلب الجوهري بإمكانه تحقيق دفاع المتهم في نفي التهمة المنسوبة إليه، وأن يصبح ثبوتها عليه محل شك وبالتالي يجب تبرئته منها أو التخفيف من مسؤوليته عنها.

وبالتالي فهذا الشرط يقتضي أن يتناول القرار التأديبي، الرد على ما أبداه الموظف المتهم الذي يخضع للمساءلة في معرض الدفاع على نفسه⁽⁴⁷⁾، ويجب أيضاً أن تتضمن أسباب القرار التأديبي الرد على كل طلب هام أو دفع جوهري، التي من شأنها إذا صحت أن تزيل أو تضعف الأسس المنطقية أو القانونية التي اعتمد عليه القرار التأديبي، لذا يجب على السلطة التأديبية إذا أصدرت قراراً بتبرئة الموظف من التهمة المنسوبة إليه، أن تبين سبب رفضها الأخذ بأدلة الإدانة إن وجدت، وإذا ما أصدرت قراراً بالإدانة فيتعين عليها الرد ورفض الدفوع التي قدمها الموظف المتهم التي لو كانت صحيحة لأدت إلى براءته أو إضعاف الأسس المنطقية أو القانونية التي اعتمد عليها القرار التأديبي، كما أن

السلطة التأديبية ليست ملزمة بالرد على كل ما يثيره المتهم من وقائع غير منتجة، ويكفي أن تتضمن الأسباب ما يفيد ثبوت الاتهام من خلال ما قرره المتهم والشهود⁽⁴⁸⁾.

المطلب الثاني

شروط صحة تسبيب القرار التأديبي

لا يكفي في التسبيب الخاص بالقرار التأديبي أن تتوفر فيه عناصر يتطلبها القانون و إنما أيضا هناك شروط لصحته لا بد من توافرها و هي تعتبر شروط صحة خارجية ، و هي أن يرد التسبيب في صلب القرار التأديبي وأن تكون أسباب القرار التأديبي جدية كافية و واضحة .

و هذا ما سوف نتناوله على التفصيل الآتي :-

الفرع الأول : أن يرد التسبيب في صلب القرار

ويقصد به أن يرد التسبيب في ذات القرار التأديبي لأن القرار يجب أن يجتمع فيه شروط صحته دون الحاجة لأي دليل على ذلك يرد من الخارج⁽⁴⁹⁾، أي أن يكون القرار مشتملاً على أسبابه حين صدوره ولا يغني عن ذلك الإحالة العامة إلى وثائق أو مستندات أخرى أو استيفاء التسبيب في وقت لاحق بقرار تكميلي⁽⁵⁰⁾.

ومن الضروري أن يتضمن القرار التأديبي الأسباب التي أدت إلى حدوث النتيجة التي توصل إليها بشرط أن تكون هذه الأسباب واردة في صلب القرار، حتى يكون من السهل معرفتها و الرقابة على مدى صحتها، و بالتالي إذا تذرعت الإدارة بسبب من الأسباب فلا يكفي القاضي بالتأكد من صحته، وإنما يتأكد أيضا من مدى إمكانية اعتماد القرار عليه و ما إذا كان السبب جدياً منتجا لأثره في اتخاذ العقوبة من عدمه، و بالتالي فالتسبيب المباشر يستبعد فكرة القرار الشفوي و فكرة التسبيب بالإحالة.

أولاً : استبعاد فكرة القرار الشفوي

أن اشتراط التسبيب المباشر يعني اشتراط أن يتضمن القرار في ذاته الاعتبارات الواقعية و القانونية التي دفعت رجل الإدارة لاتخاذها، و هذا ما ينتج عنه استبعاد فكرة القرار الشفوي أصلا و في هذا الصدد نصت المادة الثالثة من قانون 1979/7/11م الفرنسي على أن التسبيب يجب أن يكون مكتوباً وأن يشتمل على الاعتبارات الواقعية و الأساسيد القانونية التي يقوم عليها⁽⁵¹⁾.

ثانياً : استبعاد فكرة التسبيب بالإحالة

التسبب بالإحالة هو" أن يحيل مصدر القرار إلى وثيقة أخرى غير القرار تتضمن أسباب قراره"(52).

ولقد رفض القضاء الإداري الفرنسي هذا النوع من التسبب في كثير من أحكامه إذ قرر أن الإحالة إلى رأي المحقق لا يمثل التسبب الذي يتطلبه القانون، وأعتبر أن مجرد الإحالة إلى رأي مجلس التأديب لا يغني عن تسبب القرار التأديبي.

وتتمثل الحكمة في عدم جواز التسبب بالإحالة وعدم مشروعيته في أن التسبب الشخصي الذي يتولاه مصدر القرار يؤكد أنه قام بفحص الأسباب القانونية و الواقعية فحصاً دقيقاً و موضوعياً و جدياً قبل أن يصدر قراره(53) .

أما القضاء الإداري المصري فلم يكن مستقراً في موقفه إزاء التسبب بالإحالة، وإذا جاءت بعض أحكامه متماشية مع المبدأ الذي أخذ به القضاء الفرنسي، مؤكداً على وجوب التسبب المباشر أي أن ترد أسباب القرار التأديبي في صلبه، في حين أجازت أحكام أخرى التسبب بالإحالة إلى أوراق أو وثائق أو تحقيقات أخرى، مما حمل بعض الفقهاء إلى وضع ضوابط تحكم جواز التسبب أو عدم جوازه حيث اعتبرت أن الأصل هو التسبب المباشر واستثناءً يجوز التسبب بالإحالة و ذلك بتوفر الشروط التالية :

- أن تكون الأسباب المحال إليها مسببة تسبباً وافياً .
- أن يستطيع صاحب الشأن التأكد من خلالها من التناسق بين هذه الأسباب و بين قرار التأديب .
- أن يتطابق قرار السلطة التأديبية مع النتيجة والرأي الذي خلص إليه المجلس التأديبي وبأسبابه(54).

الفرع الثاني : أن تكون أسباب القرار التأديبي جديّة كافية و واضحة

عندما اشترط المشروع تسبب القرار التأديبي إنما قصد إحاطة من يخاطبه علماً بالأسباب التي بني عليها و الأسباب التي دفعت الإدارة إلى إصداره حتى يكون بإمكانه الطعن فيه بالإلغاء والمطالبة بالتعويض عنه، و لذلك يجب أن يكون هذا التسبب كافياً و جدياً و منتجاً في فهم النتيجة التي انتهى إليها القرار، أي يجب أن يتضمن الدليل والبرهان على أن ما نسب للموظف كان حقيقياً، وهي ما يستوجب أن يكون التسبب منطقياً، أي متماشياً مع النتائج التي توصل إليها، وبالتالي لا يكفي لصحة العقوبة أن

يكون التسبب قائماً بل يجب أن يكون كاملاً وشفافاً يحقق الهدف منه، بحيث يشتمل على كافة الروابط التي تتيح للإدارة التقريب بين الاعتبارات الواقعية و القانونية للقرار، فإن جاء ناقصاً اعتبر كما لو كان معدوماً مما يؤدي إلى بطلان القرار التأديبي.

ويعني كمال التسبب ذكر الوقائع المنسوبة لصاحب الشأن و التي تمثل انتهاكاً للقانون وما ثبت منها في صالحه وما انتفى منها عنه ، وأسباب ذلك والحجج التي قدمها مع ضرورة الرد عليها وذكر السبب أو الأسباب النهائية التي بنى عليها القرار⁽⁵⁵⁾ .

وعليه فالمفروض في التسبب أن يكون على شيء من الوضوح و التأصيل والجدية ، فإذا بني القرار على أسباب عامة أو غامضة أو مجهولة عدّ قراراً خالياً من الأسباب ، و لهذا قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأن القول بعدم توفر الشروط المنصوص عليها في القانون قول مرسل لا يمكن الاعتماد عليه ليكون سبباً للقرار بالمعنى الذي يقصده القانون⁽⁵⁶⁾ ، وقد تناولت محكمتنا العليا ذلك في حكمها بتاريخ 2007/3/4م الذي جاء فيه : " قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن عدم تضمّن قرار نزع الملكية للمنفعة العامة لبيان محدد ووافٍ عن المشروع ذي النفع العام والعقارات اللازمة له وحدودها طبقاً لما ورد بنص المادة 17 من قانون التطوير العمراني رقم 116 لسنة 1972م يعتبر من العيوب الجوهرية التي يترتب عليها بطلان القرار "⁽⁵⁷⁾ .

لذلك يتعين أن يكون التسبب مفصلاً وإلا فلن يحقق الغرض الذي وضع من أجله، فمصدر القرار التأديبي ملزم بتسببه و لا يمكنه الاستشهاد بتسبب يأخذ صورة عامة أو يكون غير واضح⁽⁵⁸⁾ . وقد قضى القضاء الإداري الفرنسي - لاعتبارات المنفعة العامة - بإمكانية الاكتفاء بالتسبب الموجز أي بناء القرار التأديبي على أسباب مختصرة ما دامت قد استنتجت استنتاجاً مقبولاً من أصول ثابتة في الأوراق، إذ ليس بالضرورة ذكر كل التفاصيل التي أدت إلى اتخاذ هذا القرار، إنما يجب أن تكون الأسباب كافية واضحة بحيث يتمكن القاضي من مراقبة مدى مشروعيتها، فإهمال الموظف الجسيم في القيام بواجباته من الأسباب الكافية لتبرير عقوبة العزل، و لكن رغم ذلك قد يؤدي التسبب الموجز في حالات معينة إلى غموض القرار و عدم العزل، ولكن رغم ذلك قد يؤدي التسبب الموجز في حالات معينة إلى غموض القرار و عدم كفاية التسبب ، بحيث لا يعتبر هذا الأخير كافياً بمجرد ترديد نصوص القانون دون بيان مدى انطباقها على وقائع الاتهام، و هذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في 19 نوفمبر 1948 بأنه : " لا يعد تسببياً الإشارة إلى القانون نفسه، فقرار الوزير بالإحالة إلى

المعاش والاكتفاء يذكر أن المدعي قد صدرت منه أفعال تعد ذنباً إدارياً أشارت إليه المادة الأولى من أحد القوانين يعد تسبباً معيباً و غير كاف «(59).

المبحث الثالث

الأثر المترتب على عدم تسبب القرار التأديبي

يعتبر التسبب من المبادئ الأساسية للنظام القضائي، و هو يقتضي من السلطة التأديبية تحديد وصف الوقائع وصفاً قانونياً و تكييفها التكييف القانوني الصحيح ، وأن تقوم السلطة التأديبية أيضاً بإسناد الوقائع إلى الأشخاص و مواد القانون بطريقة صحيحة، مع الرد على أوجه الدفاع التي يبديها الموظف المتهم، فتخلف أي عنصر من هذه العناصر يجعل التسبب معيباً و قاصراً عن أداء الدور المنوط به. وسوف نتناول دراسة هذا الموضوع من خلال المطالب الآتية :

المطلب الأول

أوجه عدم مشروعية التسبب

إن التسبب الصحيح هو التسبب المستوفي لجميع العناصر والشروط التي يستوجبها التسبب، فتخلف أي عنصر من عناصره أو أي شرط من شروطه يجعل التسبب معيباً.

فوجود التسبب يفترض التحقق أولاً من صحة وجود تلك الوقائع و كذلك إذا كان الوصف القانوني الممنوح لتلك الوقائع صحيح أم أن هناك فساد في الاستدلال.

وسوف نتناول شرح ذلك من خلال الفروع الآتية :-

الفرع الأول : عيب انعدام الوقائع المادية المنسوبة للموظف

تلتزم الإدارة سواء كان اختصاصها في اتخاذ القرار مقيداً أو تقديرياً أن تستند عند اتخاذها لهذه القرارات على وقائع مادية حدثت بالفعل أي صحيحة من حيث وجودها المادي⁽⁶⁰⁾.

وتعتبر رقابة القضاء الإداري على وجود الوقائع المادية التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها أول درجات الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري والحد الأدنى لهذه الرقابة في هذا الميدان⁽⁶¹⁾.

ويقصد بعبء انعدام الوقائع المادية أو انعدام الأسباب إلا يتضمن القرار أو الحكم أي سبب يبرر النتيجة المتوصل إليها، فإذا وجد في القرار أو الحكم سبب كاف أو غير كاف، سواء كان صريح أو ضمني، أو كان أساسه القانوني سليم أو معيب و سواء ردت الأسباب بشكل مختصر أو تام ، فهذا يعني أن التسبب موجود و بالتالي عدم تحقق عيب انعدام الأسباب.

ويختلف عيب انعدام الأسباب عن عيب عدم كفاية الأسباب الذي يؤدي إلى القصور في التسبب أو بما يسمى بنقصان الأساس القانوني، لان عيب انعدام الأسباب هو عيب شكلي لمخالفته للشروط الشكلية ، أما القصور في التسبب فهو عيب موضوعي وليس شكلي⁽⁶²⁾، وفي حالة ما إذا أستند القرار إلى عدة أسباب، فيجب أن تكون كل هذه الأسباب صحيحة⁽⁶³⁾.

وقد تحول مجلس الدولة الفرنسي من مرحلة الامتناع عن رقابة مادية الوقائع المبررة لاتخاذ القرار و المكونة لركن السبب فيه ، إلى فرض رقابته على هذه الوقائع في حكم Monod سنة 1907م⁽⁶⁴⁾ إذ تتلخص وقائع هذه القضية في صدور قرار إداري، يقضي بإحالة أحد المحافظين إلى التقاعد، و قد أسست الإدارة قرارها إلى واقعة تقديم المحافظ طلباً بذلك، في حين تبين أن المحافظ لم يقدم طلباً بإحالته إلى التقاعد مطلقاً، طالب المحافظ " Monod " بإلغاء قرار إحالته إلى التقاعد، لاستناده إلى واقعة لا أساس لوجودها أو صحتها، و مع ذلك لم يحكم المجلس بإلغاء هذا القرار لأن الإدارة أوضحت أن قرارها أتخذ بناء على مخالفات صدرت من الطاعن لم ترغب في كشفها.

وتبع هذا الحكم صدور أحكام أخرى أشهرها حكم "Dessay" سنة 1910 و حكم " Camino " سنة 1916م⁽⁶⁵⁾، وتتمثل حيثيات هذه القضية في صدور قرار تأديبي متضمن فصل عمدة إحدى القرى بحجة أنه لم يسهر على توفير الاحترام اللازم لجنابة أقيمت في قريته، طعن العمدة في قرار الفصل أمام مجلس الدولة الفرنسي، مثيراً في ذلك عدم صحة الوقائع المنسوبة إليه و أنه قد قام بواجبه على أكمل وجه، وقام القضاء الإداري الفرنسي بموجب هذا القرار عن البحث في ماديات الوقائع في القرار الإداري، مخالفاً بذلك موقفه التقليدي المستقر دوماً على رفضه لرقابة مشروعية الوقائع التي تدعيها الإدارة في قراراتها الإدارية، وبعد هذا القرار بمثابة نقطة تحول هامة في قضاء الإلغاء الذي مكن القاضي الإداري من إبطال قرارات إدارية عديدة إذا ثبت أن الإدارة استندت في

تبريرها إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية بغض النظر عن سوء أو حسن نيتها في ذلك.

ثم قام المجلس بعد ذلك بإلغاء القرار الإداري الصادر بإحالة الطاعن إلى التقاعد في قضية " Tre`pont " لعدم ثبوت الواقعة التي اعتمدت عليها الإدارة كسبب قانوني للقرار المطعون فيه، و هي تقديم طلب من الطاعن بإحالته إلى التقاعد و أن قرار إحالته على التقاعد صدر بناء على طلب منه⁽⁶⁶⁾. وبذلك أصبح القضاء الإداري الفرنسي بهذا الاجتهاد لمجلس الدولة الفرنسي يمارس أول قيد على سبب القرار التأديبي، باعتباره أهم أوجه المشروعية الذي يمكن أن يعتمد عليه المتقاضى لإلغاء القرار التأديبي.

وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا في حكمها بتاريخ 1957/1/5 " إذا ثبت أن فعل المأذون قد أسس على انه ارتكب ذنباً إدارياً، هو تزوجه بعقد عرفي، فإن قرار الفصل يكون فاقداً لركن من أركانه وهو ركن السبب ، ذلك أن هذا الفصل لا يعتبر إخلالاً من المدعي بواجبات وظيفته أو سلوكه الوظيفي ، إذا لم يكن يباشر عند زواجه عمله الرسمي كمأذون ، و إنما كان مثله في ذلك كمثل أي فرد عادي، لا حرج عليه في أن يتزوج زواجاً عرفياً دون أن يوثقه متحماً في ذلك ما قد يترتب على إجراؤه على هذا النحو من نتائج الإنكار "⁽⁶⁷⁾ ، و الأمثلة كبيره على ذلك منها :

- 1) إنهاء خدمة موظف استناداً لاستقالة لم يتقدم بها .
- 2) رفض الإدارة ترخيص حمل السلاح استناداً الى أسباب لا دليل عليها .
- 3) منع شخص من السفر لأداء العمرة دون أبداء أسباب تبرر هذا المنع .

لذا فالقاضي الإداري و باعتباره قاض مشروعية ملزم بالتأكد من الوجود المادي للوقائع التي تدعيها سلطة التأديب في حق موظف ، و مدى اعتبارها سببا كافيا لتبرير القرار التأديبي ، فغيابها سيؤثر على مشروعية تسبب القرار التأديبي للموظف العام، وعليه إذا تبين له أن الأسباب التي ادعتها الإدارة في اتخاذها لقرارها المطعون فيه غير موجودة أصلاً تعين إلغاء القرار لعدم صحة سببه .

وفي ليبيا ألغت دوائر القضاء الإداري الكثير من القرارات لعدم صحة الأسباب التي بنيت عليها من الناحية الواقعية ، ومنها حكم المحكمة العليا بتاريخ 2004/5/23م في الطعن الإداري رقم 117 لسنة 47ق والذي ألغت بموجبه المحكمة قرار كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة الفاتح والمتعلق بإلغاء إفادة التخرج الممنوحة للطاعن، والذي

تضرعت بسبب قرارها قيام المعني بالغش والتزوير في كشف الدرجات والذي لم تستطع إثباته فعلياً أمام القاضي، كما أن أوراق الدعوى جاءت خالية من أي دليل عليه.

وقد استقر القضاء الإداري في فرنسا ومصر وليبيا على فرض رقابته على الوجود المادي للوقائع التي اتخذتها الإدارة سبباً لقرارها، بغض النظر عما إذا كانت قد أصدرت هذا القرار ممارسة لسلطتها التقديرية أو المقيدة⁽⁶⁸⁾.

الفرع الثاني : عيب الخطأ في التكييف القانوني للوقائع المنسوبة للموظف

بعدما يتأكد القاضي الإداري من مشروعية الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف، تمتد رقابته إلى مدى صحة التكييف القانوني الذي أعطته سلطة التأديب لتلك الوقائع و ذلك بتأكيد ما إذا كانت تلك الوقائع قابلة بأن توصف بخطأ تأديبي يستلزم عقوبة تأديبية، أو أن الوقائع التي قام بها الموظف مجرد سلوك عادي ليس فيه ما يجب أن يعاقب عليه، وبحكم طبيعة النصوص القانونية التي تحكم الأخطاء التأديبية في مجال الوظيفة العامة، فأنها تفتقر إلى التعداد والحصر القانوني الكامل لها، الأمر الذي يجعل تحديدها يتأرجح بين التقييد والتقدير وتخضع سلطة التأديب لرقابة القاضي الإداري الذي يمارس رقابته على الأخطاء التأديبية المحددة على سبيل الحصر بموجب نص قانوني، إضافة إلى تلك الأخطاء التأديبية غير المحددة قانوناً والمقدرة من سلطة التأديب، مستعيناً بذلك برقابة مشروعية التكييف القانوني للوقائع المنسوبة للموظف.

وتتطلب عملية التكييف القانوني للوقائع التي سيعاقب عليها الموظف، أن يتم إخضاع واقعة معينه أو حالة خاصة للقاعدة القانونية المراد تطبيقها، أي الانتقال من وضع العمومية والتجريد التي تكون عليه القاعدة القانونية إلى وضع الخصوصية والتجسيد للقاعدة على الواقعة التي تكون محل تكييف والمقصود بعملية التكييف هو أن يتم إدراج حالة واقعية معينة داخل إطار فكرة قانونية⁽⁶⁹⁾.

وتكمن أهمية ذكر الأسباب القانونية، في القرار الصادر بالجزاء التأديبي في إمكانية مراقبة ما إذا كانت السلطة التأديبية قد طبقت النصوص القانونية تطبيقاً سليماً، وإذا كان الجزاء الذي طبقته يدخل في نطاق النص القانوني أم لا، فالخطأ التأديبي لا يخضع لمبدأ " لا جريمة إلا بنص " كما هو عليه الحال في القانون الجنائي بل أنه يخضع لمبدأ شرعية العقوبة التأديبية".

وتتصف النصوص القانونية المنظمة للمجال التأديبي في إطار الوظيفة العامة بالعمومية والتجريد، كونها لا تخص في الواقع حالات أو مراكز فردية معينة، إنما تجمع

في طبيعتها الخصائص والحالات الرئيسية التي تكون صالحة للتطبيق على جميع الموظفين، و هذا يجعل من عملية التكييف تتطلب من القائم بها أن يسعى أولاً للتوصل إلى تخصيص قاعدة القانون التي تتسم بالعمومية والتجريد و إعطائها معنى محددًا أكثر و أقل عمومية، ثم القيام بعد ذلك بإسقاط الواقعة الفردية على القاعدة القانونية⁽⁷⁰⁾.

وقد أكدت محكمتنا العليا في حكمها بتاريخ 1973/11/29م على مباشرة رقابتها على التكييف القانوني للوقائع بغرض ثبوتها مادياً استكمالاً لدورها في الرقابة على مشروعية السبب.

الفرع الثالث : عيب القصور في التسبب

القصور في التسبب يعني العرض غير الكامل للوقائع و هذا يعني أن الأسباب موجودة شكلاً لكنها غير كافية من الناحية الموضوعية لتحقيق الغاية التي كان يهدف إليها المشرع من خلال اشتراطه للتسبب⁽⁷¹⁾، وإذا اشترط المشرع ضرورة تسبب القرار الإداري، فيجب أن تكون هذه الأسباب واضحة ومحددة ، و بالتالي فإن بناء القرار على أسباب عامة أو مبهمة يجعله معيباً في شكله لتخلف شروط التسبب الصحيح⁽⁷²⁾، وكذلك لا يكون التسبب صحيحاً إلا إذا قام بالرد على دفاع المتهم و الاطلاع على ما قدمه من مستندات و الرد عليها⁽⁷³⁾.

المطلب الثاني

الجزاء المترتب على عدم التسبب

رتب القضاء الإداري جزاءً على الإخلال بالتسبب سواء في حالة تخلفه أو في حالة عدم الالتزام بالعناصر والشروط المطلوبة لصحته، وسوف نتناول ذلك عل التفصيل الآتي :

الفرع الأول : جزاء تخلف التسبب

الغرض من تنظيم الإجراءات التأديبية بقواعد قانونية يضعها المشرع هو حماية مصالح مهمة، و لكي يتم تحقيق هذا الهدف رتب القانون جزاء على مخالفة تلك القواعد، وغالباً الجزاء هو إلغاء العمل المخالف لأحكام القانون⁽⁷⁴⁾، ومن ذلك لزوم تسبب القرار التأديبي الذي يشكل ضماناً للأفراد من حيث إخضاع الأسباب المصرح بها

لرقابة القضاء من حيث صحة وجودها المادي والقانوني و صحة تكييفها وأحيانا مدى ملائمتها للقرار، فإذا أهملت الإدارة تسبب القرار كان معيبا في الشكل مستوجب الإلغاء.

وقد أصبح عنصر التسبب في العقوبات الإدارية أمراً مطلوباً من الناحية القانونية، فجميع القوانين التي نظمت العقوبات الإدارية سواءً في مصر أو في فرنسا أو ليبيا قد اشترطت أن يكون القرار التأديبي مسبباً.

فالقرار التأديبي تحكمه القواعد العامة التي تحكم بطلان الشكل في القرارات الإدارية بصفة عامة، والتي تقضي بالبطلان إذا كان ما تم إغفاله هو شكل جوهري، ولما كان التسبب ضماناً مقررراً للموظف فإنه يعد بذلك شكلاً جوهرياً يرتب تخلفه بطلان الحكم أو القرار التأديبي الذي خلا منه .

وفي ليبيا نجد أن المشرع قد ألزم مجالس التأديب بضرورة تسبب قراراتها التأديبية سواء مجلس التأديب العادي الذي نصت عليه المادة 143 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل، أو مجلس التأديب الأعلى الذي نص عليه القانون رقم 6 لسنة 1992 بشأن إدارة القانون أو مجلس المخالفات المالية الذي نص عليه القانون رقم 20 لسنة 2013 بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية، إضافة إلى نص المادة 156 من قانون علاقات العمل رقم 12 لسنة 2010 ، والذي نصت على أن: " وفي جميع الأحوال يجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً " .

فخلو القرار التأديبي من أي عنصر من عناصر التسبب يؤدي إلى بطلانه، ذلك أن التسبب يعد شكلاً يتوجب توافره بالقرار التأديبي، كما أكدت المحكمة العليا في حكمها بتاريخ 2004/4/12 على ضرورة التسبب الذي جاء فيه " و حيث أن القرار المطعون به لم يتناول في أسبابه البحث فيما إذا كانت الأفعال جنائية من عدمه ، مما يكون منه القرار المطعون فيه قد جاء قاصراً في التسبب بما يوجب نقضه و دون حاجة لبحث الوجه الآخر من النص " (75).

وفي مصر فقد اعتبرت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن الإدارة يجب عليها أن تقوم بتسبب قراراتها إذا فرض عليها القانون ذلك، وإلا فإن قرارها سيكون معيباً من الناحية الشكلية.

ويبرر الفقه المصري الجزاء المترتب على إغفال شكلية التسبب بأن ذلك يرجع إلى أهمية التسبب كضمانة تكفل للأفراد ممارسة حقوقهم و حرياتهم، كما أنه يؤثر على مضمون القرار لأن التسبب يعني التطرق لكل حالة على حدة و هو دليل على أن القرار صدر بعد التفكير المطلوب، لذلك فالتسبب يعتبر من أنجح الضمانات الممنوحة للأفراد لأنه يسمح لهم و للقضاء بمراقبة مشروعية القرار الصادر عن الإدارة ، لذلك فإن أفضل جزاء على عدم التقيد به هو إلغاء القرار الذي لا يكون مسبباً⁽⁷⁶⁾.

الفرع الثاني : جزاء القصور في التسبب

بما أن تسبب القرار الإداري يعني إحاطة الإدارة المخاطب بالقرار بدوافع إصداره، و إن كانت الإدارة غير ملزمة به كأصل عام، إلا أن المشرع ألزمها بتسبب بعض قراراتها كالقرارات التأديبية فإن صدور القرار متجاهلاً تلك الشكلية يترتب بطلانه⁽⁷⁷⁾، وهذا ما نص عليه المشرع لليبي سواءً في قانون علاقات العمل و لائحته التنفيذية أو القوانين المنظمة لأعمال مجالس التأديب المختلفة، إذ نجد أن حكم للمحكمة الإدارية العليا في مصر تؤكد أن التسبب ليس ضرورياً فقط لصحة الحكم التأديبي، فهو ضروري أيضاً لصحة القرارات التأديبية التي تصدر عن مجالس التأديب و اعتبرت أن القول بأن النيابة العامة أجرت تحقيقاً في الموضوع، ثبتت من خلاله الواقعة على العامل و عدم ذكر مجلس التأديب في قراره الوقائع التي ثبت من خلالها الاتهام يجعل قراره باطلاً للقصور الشديد في التسبب. كما اعتبرت انه لا يكفي لصحة العقوبة التأديبية أن يكون التسبب قائماً و إنما اشترطت فيه أيضاً أن يكون كاملاً، لأنه إذا كان ناقصاً اعتبر كأن لم يكن و بالتالي فمصيره البطلان .

وقد أوضحت محكمتنا العليا ذلك في حكمها بتاريخ 1971/3/7م الذي جاء فيه:
"..... أما إذا كانت العبارات التي أوردها القرار مبهمه لا تنهض دليلاً على ما قضى به ولا تحقق الغرض الذي قصده المشرع من تسبب القرارات ولا تتمكن بها المحكمة العليا من مراقبة تطبيق القانون، فإن هذا القرار يبطل للقصور في البيان"⁽⁷⁸⁾.

فالتسبب الكامل يعني ذكر الوقائع المنسوبة للموظف و التي تعتبر خطأً تأديبياً، والتي تم إثباتها عليه، والتي لم يتم إثباتها عليه والحجج التي أتى بها والتي تم الرد عليها و السبب الذي صدر القرار بناءً عليه .

كما جاء في حكم آخر للمحكمة الإدارية العليا في مصر أن القرارات التي تصدر عن مجالس التأديب التي لم يشترط القانون أن تخضع للتصديق من طرف جهات إدارية عليا تعتبر في الواقع قريبة في طبيعتها إلى الأحكام التأديبية أكثر ما هي قريبة إلى القرارات الإدارية وبالتالي فهي تخضع لنفس القواعد والأحكام التي تخضع لها الأحكام التأديبية⁽⁷⁹⁾، و الأحكام التأديبية يجب أن تكون الأسباب فيها مكتوبة بطريقة تتضح من خلالها الأسانيد الواقعية و القانونية التي أخذت منها المحكمة عقيدتها سواء كان ذلك بالإدانة أو البراءة تحقيقاً لأوجه الدفاع الجهرية للمتهم، والرد الذي أعطته عليها فالإخلال بهذه المعطيات يعد قصوراً في التسبب والذي بدوره يؤدي إلى بطلان الحكم.

أما في فرنسا فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي وقف تنفيذ القرار المعيب في تسببه، فرغم أن مجلس الدولة الفرنسي لا يميل إلى تقرير وقف تنفيذ القرار لأنه معيب من الناحية الشكلية إلا انه في حالة مخالفة شكلية التسبب الجوهري، اعترف المجلس لصاحب الشأن بأحقيته في طلب وقف تنفيذ القرار الذي يتضمن هذه المخالفة، و لم يكتف المجلس بهذا فقط و إنما اعترف له أيضا بأحقيته في طلب توقيع غرامة تهديديه على الإدارة لمخالفتها أحكام التسبب الوجوبي، ورتب عليها أيضا المسؤولية الإدارية في بعض الحالات⁽⁸⁰⁾.

الخاتمة

يعتبر تسبیب القرار التأديبي من بين الضمانات التأديبية الأساسية التي لا يمكن الاستغناء عنها في المجال التأديبي نظراً للأهمية البالغة التي تكتسبها، سواءً بالنسبة للموظف العام أو القضاء الإداري وعليه لا يمكن تصور صدور قرار تأديبي متضمن لعقوبة تأديبية دون أن يتم تسببيه، باعتبار أن هذا الإجراء يعتبر من المبادئ العامة للقانون التي حرص القضاء الإداري على إبرازها في أحكامه، ولما كانت خاتمة أي دراسة هي تلخيص النتائج التي توصل إليها الباحث وذكر ما يراها من توصيات، لذا فإنني أشير إلى النتائج المستفادة من هذه الدراسة أولاً، ثم التوصيات التي خلصت إليها ثانياً.

أولاً : النتائج التي توصلت إليها

1. تسبیب القرار التأديبي يعني أن تذكر السلطة التأديبية الأسباب الواقعية والقانونية التي دفعتها إلى إصدار القرار.

2. لا يجب الخلط بين السبب والتسبیب في القرار الإداري، فالسبب هو الاعتبارات الواقعية والقانونية التي تدفع الموظف العام إلى إصدار القرار، فوجود السبب ضروري في حالة ما إذا كانت الإدارة ملزمة أو غير ملزمة بالتسريح بأسباب قراراتها، وتخلفه يؤدي إلى بطلان القرار الإداري، أما التسبیب فيعني ذكر المبررات التي لأجلها صدر القرار التأديبي.

3. اتفقت كافة التشريعات المقارنة على أهمية التسبیب إذ لم يغفل المشرع الفرنسي والمصري والليبي النص صراحةً على وجوب تسبیب القرار التأديبي. فهو يندرج في ركن الشكل.

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

ثانياً : التوصيات

1. أدعو المشرع على أن ينص على التسبیب بشكل واضح مع ذكر الشروط والعناصر التي يجب أن تتوفر فيه حتى يتحقق الغرض الذي من أجله تم النص على إلزامية التسبیب في القرارات التأديبية ، وحتى لا تكون الجهة التأديبية ملزمة بأي تسبیب فقط.

2. يجب على الإدارة أن تتقيد بالتسبيب القانوني الصحيح فلا يهم إن جاء التسبيب موجزاً أو مفصلاً بقدر ما يهم اشتماله على الشروط والعناصر الأساسية اللازمة لصحته.

د. مفتاح خليفة عبد الحميد

**عضو هيئة التدريس بقسم القانون العام
كلية الحقوق – جامعة بنغازي / فرع المرج**

هوامش البحث

1. سورة الكهف ، آية 84 .
2. د. على محمود علي : النظرية العامة في تسبيب الحكم الجنائي في مراحل المختلفة ، دراسة مقارنة بدون دار نشر ، بدون مكان نشر ، 2003م ، ص23 .
3. د. علي خطار شنطاوي : موسوعة القضاء الإداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2008م ، ص561 .
4. د. أشرف عبدالفتاح : موقف قضاء الإلغاء لسلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية ، الشركة العربية للتسويق والتوريدات ، القاهرة ، 2008م ، ص73 .
5. د. علي جمعة أمحارب : التأديب الإداري في الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 2004م ، ص515 .
6. د. رشيد عبدالهادي : التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية ، دراسة مقارنة بين التشريعين المصري والكويتي ، دار النصر للطباعة الإسلامية ، القاهرة ، 2001م ، ص541 .
7. د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة : إجراءات تأديب الموظف العام ، المركز القومي للإصدارات القانونية القاهرة ، 2008م ، ص102 .
8. د. أشرف عبدالفتاح : موقف قضاء الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص141 .
9. د. عماد ملوخيا : الضمانات التأديبية للموظف العام ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 2012م ، ص340 .
10. د. مشعل محمد العجمي : الضمانات التأديبية للموظف العام ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الشرق الأوسط ، عمان ، 2011م ، ص46 .
11. د. عمراوي حياة : الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية ، بدون دار نشر ، بدون مكان نشر ، 2011م ، ص121 .
12. د. عمر السيوي : الوجيز في القضاء الإداري ، مكتبة الفضيل ، بنغازي ، 2014م ، ص254 .
13. د. أشرف عبدالفتاح : موقف قضاء الإلغاء من سلطة التأديب ، مرجع سابق ، ص139 وما بعدها.

14. د. علي جمعة أمحارب : التأديب الإداري في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص514 .
15. د. عماد ملوخيا : الضمانات التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص340 .
16. د. مشعل محمد العجمي : الضمانات التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص109 .
17. حكم المحكمة العليا بتاريخ 1966/6/25م في الطعن الإداري رقم 73 لسنة 74 ق .
18. حكم المحكمة العليا بتاريخ 1984/4/22م في الطعن الإداري رقم 10 لسنة 74 ق .
19. د. محمد إبراهيم الدسوقي : حماية الموظف العام إدارياً ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2010م ، ص351 .
20. حكم المحكمة الإدارية العليا ، أشار إليه د. حمد محمد الشلماني : ضمانات التأديب في الوظيفة العامة ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 2007م ، ص221 .
21. حكم المحكمة الإدارية العليا ، أشارت إليه د. شيماء عبدالغني محمد : مدى إعمال قواعد المسؤولية الجنائية في مجال المسؤولية التأديبية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2002م ، ص251 .
22. د. ممدوح طنطاوي : الأدلة التأديبية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2003م ، ص270 .
23. حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 2001/11/19م في الطعن الإداري رقم 4471 لسنة 44 ق ، مجلة حياة قضايا الدولة ، السنة 45 ، العدد 2 ، أبريل ويونيو ، 2001م .
24. د. محمد إبراهيم الدسوقي : حماية الموظف العام إدارياً ، مرجع سابق ، ص350 وما بعدها .
25. د. أنس فوزي عبدالمجيد : الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبب الهجومي للقرارات الإدارية في فرنسا ، مجلة الشريعة والقانون ، كلية القانون ، جامعة الإمارات العدد 5 ، السنة 2012م ، ص315 .
26. طعن انتخابي رقم 73 ل74 ق ، م.م.ع ، السنة الثانية ، العدد الرابع ، ص12 .
27. حكم المحكمة العليا بتاريخ 1977/3/17م في الطعن الإداري رقم 40 لسنة 23 ق ، م.م.ع ، السنة 13 ، العدد 4 ، ص41 .
28. د. محمد إبراهيم الدسوقي : حماية الموظف العام إدارياً ، مرجع سابق ، ص349 .

29. د. محمد عبدالله الحراري : أصول القانون الإداري ، المركز القانوني للبحوث والدراسات العلمية ، طرابلس ، 2003م ، ص162 .
30. حكم المحكمة العليا بتاريخ 17/3/1977م .
31. حكم المحكمة العليا بتاريخ 13/4/2003م في الطعن الإداري رقم 84 لسنة 46 ق .
32. د. شريف يونس حلمي : القرار الإداري ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2006م ، ص72 .
33. د. أشرف عبدالفتاح : موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص74 وما بعدها .
34. حكم المحكمة الإدارية العليا ، أشار إليه د. شريف يونس حلمي : الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص74 .
35. د. مشعل محمد العجمي : الضمانات التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص74 .
36. المرجع السابق ، ص76 .
37. د. أشرف عبدالفتاح : موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص80 .
38. د. بدري مباركة : ضمانات تسبيب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة ، مجلة دراسات قانونية تصدر عن مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية ، العدد 8 ، الجزائر ، 2008م .
39. د. أشرف عبدالفتاح : موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص227 .
40. حكم المحكمة الإدارية العليا ، أشار إليه د. عماد ملوخيا : مرجع سابق ، ص373 .
41. د. أشرف عبدالفتاح : موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص228 .
42. د. بدري مباركة : ضمانات تسبيب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص123 .
43. د. حيدر نجيب أحمد : حقوق وضمانات الموظف العام عند تطبيق الجزاء التأديبي ، مجلة الفتح ، كلية الحقوق ، جامعة ديالا ، العدد 7 ، العراق ، 2007م ، ص81 .

44. د. بدري مباركة : ضمانات تسبب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 127.
45. د. عمر عيسى العطية : ضوابط تسبب الأحكام الجنائية ، المكتب الفني للإصدارات القانونية ، الإسكندرية ، 1999م ، ص 180 .
46. د. محمد ماجد ياقوت : شرح الإجراءات التأديبية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2004م ، ص 705 .
47. د. عماد ملوخيا : الضمانات التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق ، ص 340 .
48. د. حمد محمد الشلماني : ضمانات التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 126 .
49. د. نبيل إسماعيل عمر : تسبب الأحكام القضائية في قانون المرافعات المدنية ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2001م ، ص 41 .
50. د. خليفة سالم الجهمي : أحكام القضاء الإداري ، مكتبة الفضيل ، بنغازي ، 2009م ، ص 271 .
51. د. عمراوي حياة : الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية ، مرجع سابق ، ص 50 .
52. د. أشرف عبدالفتاح : موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 216 .
53. د. علي خنطار شنطاوي : موسوعة القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 769 .
54. حكم محكمة القضاء الإداري ، أشار إليه د. عمراوي حياة ، مرجع سابق ، ص 51 .
55. د. بدري مباركة : ضمانات تسبب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 13 .
56. د. مصطفى فهمي بوزيد : القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء الإلغاء ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2004م ، ص 342 .
57. حكم المحكمة العليا بتاريخ 2007/3/4م في الطعن رقم 55 لسنة 57 ، أشار إليه د. خليفة سالم الجهمي : في أحكام القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 273 .
58. د. حمد محمد الشلماني : ضمانات التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 175 .

59. د. بدري مباركة : ضمانات تسبب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص131 وما بعدها .
60. د. عمر السيوي : الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص282 .
61. د. عبدالغني بسيوني : القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996م، ص638 .
62. د. يوسف محمد المصاورة : تسبب الأحكام، دار الطباعة والنشر، عمان، 2010م، ص192 .
63. د. علي جمعة أمحارب : التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص516.
64. د. عبدالغني بسيوني : القضاء الإداري، مرجع سابق، ص638 .
65. المرجع السابق، ص639 .
66. المرجع السابق، ص640 .
67. حكم المحكمة العليا بتاريخ 1957/1/5م، أشار إليه د. عمر السيوي : الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص286.
68. المرجع السابق ، ص284 .
69. د. خليفة سالم الجهمي : الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009م، ص328 .
70. المرجع السابق، ص329 .
71. د. يوسف محمد المصاورة : تسبب الأحكام، مرجع سابق، ص173 .
72. د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة: دعوى الإلغاء في مجلس التأديب، مرجع سابق، ص118.
73. د. عماد ملوخيا : الضمانات التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص342 .
74. د. محمد ماجد ياقوت : شرح إجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص12 .
75. حكم المحكمة العليا بتاريخ 2004/4/18م في الطعن الإداري رقم 112 لسنة 47 ق.
76. د. أشرف عبدالفتاح : موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص348 .
77. د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة: المسؤولية الإدارية في مجال الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007م، ص171 .

78. حكم المحكمة العليا بتاريخ 1971/3/7م في الطعن الإداري رقم 25 لسنة 16 ق، أشار إليه د. خليفة الجهمي، مرجع سابق، ص272 .
79. حكم المحكمة الإدارية العليا ن أشار إليه د. خالد عبدالفتاح محمد: الوسيط في تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات، المركز القانوني للإصدارات القانونية، القاهرة، 2009م، ص183 .
80. د. أشرف عبدالفتاح: موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص353.