التسبيب الوجوبي للقرارات الادارية في العراق

(دراسة مقارنة)

Obligatory Causation of administrative decisions in Iraq (comparative study)

م.م شهلاء سليمان محمد

كلية القانون والعلوم السياسية – جامعة ويالى

الملخـــــص

يقرر القانون في بعض الحالات شكليات يوجب على الإدارة احترامها عند إصدار قراراتها الإدارية، وهي مقررة لتحقيق غايات معينة وفي جوهرها تشكل ضمانات مهمة، غير ان بعض هذه الشكليات تعد ثانوية ولا يؤثر عدم الالتزام بها على مشروعية القرار إذ يبقى القرار سليماً، ومنها ما تعد جوهرية ومن ثم عدم التزام الإدارة بها في قراراتها يؤدي إلى تقرير بطلانها؛ لأن الشكليات الجوهرية كثيراً ما تؤثر على جوهر ومضمون القرار وتمس مصالح الأفراد وتشكل ضمانة جوهرية لهم .

ويعد التسبيب الوجوبي واحد من الشكليات الجوهرية في القرار الإداري وتتجه معظم النظم المقارنة إلى توسيع نطاقه كون هذه الشكلية ترتبط بحقوق الإنسان في العلم والمعرفة وتسهم في تحسين علاقة الإدارة بالأفراد وتدعيم عناصر الثقة في تعاملاتهم معها، إذ تفصح الإدارة بوساطة التسبيب عن الأسباب التي استندت إليها في إصدار القرار الإداري ليحاط صاحب الشأن علماً بها ومن ثم يكون له تحديد موقفه منها فأما الاقتناع بها والرضا أو الاعتراض عليها وفقاً للطرائق التي يرسمها القانون.

Abstract

The law provides that, in some cases. The formalities required for administration to abide by issuing administrative decisions which is scheduled to achive certain goals in essence, are important assurances. Some of the minor formalities does not affect the legality of the decision not awarded remain intact despite the failure, some of which are essential and there for no commitment the administration, in its lead to false; because the material what affects the substance of the resolution and protect individuals, thus from the basic guarantee.

The causation is one of the obligatory essential formalities in administrative decision of the most systems compared to the expanded form being connected to science and knowledge and Human Rights, contribute to improve the Departments relationship with individuals and strengthen confidence in their dealings with it. By As the administration disclose the reasons underlying release of the author note and then have him decide which either conviction and satisfaction or objections in accordance with the modalities established by law.

المقدمـــة

أولاً/ موضوع البحث : الأصل ان الإدارة تصدر قراراتها بالشكل الذي تريد دون ان يلزمها القانون بشكلٍ معين، وان فعل يتوجب الإدارة احترام إرادة المشرع عند إصدار قرارها نحو ان يلزمها بإصداره مكتوباً أو موقعاً أو مسبباً، وهذا الشكل الأخير هو ما يعرف بالتسبيب الوجوبي في القرارات الإدارية، وتعلن فيه الإدارة عن الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها لإصدار القرار، متيحة وبوضوح كافٍ لصاحب الشأن الاطلاع على هذه الأسباب كمبدأ عام، ولا يلزم المشرع في العراق الإدارة بتسبيب قراراتها، وانما يقصر ذلك على نصوص معينة بالذات حابساً هذه الضمانة المهمة عن الأفراد والإدارة نفسها والقضاء الذي يمكن ان يستعين بها في تسهيل مهمته في الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية، وسنعرض من خلال البحث لموقف المشرع لدينا من موضوع التسبيب الوجوبي للقرار الإداري، ونوجه له الدعوة في الوقت نفسه بتوسيع قاعدة التسبيب الوجوبي وتنظيمه بوصفه إجراءاً إدارياً نظراً لأهميتهِ وفاعليتهِ في حماية حقوق وحريات الأفراد في مواجهة الإدارة وإسهامهِ في تحقيق الشفافية والوضوح الإداري.

ثانياً/ أسباب اختيار موضوع البحث وأهميته: تعود أسباب اختيار موضوع البحث إلى عدة عوامل، فهو لم يُبحث أولاً بشكلٍ موسع من الباحثين العراقيين وجاءت معظم الدراسات مقتصرة على تناولهِ بشكلٍ عام دون الدخول في تفاصيلهِ، فضلاً عن اقتصارها على التسبيب في مجال التأديب، وأهميته المتزايدة ثانياً والتي تعد دافعاً رئيساً لدراسته والخوض في مضامينهِ سواء بالنسبة للإدارة نفسها أو للأفراد كونهِ ضمانة لهم للحفاظ على مصالحهم وحماية حقوقهم ضد تعسف الإدارة، ودوره في تسهيل وتدعيم رقابة القاضي الإداري، ولذلك نجد معظم الدول الديمقراطية تسعى لتكريسه وضمان نجاحه بوساطة خلق الدعامات الأساسية له.

ثالثاً/ أهداف البحث: الغاية من هذا البحث التعرف على الأحكام القانونية للتسبيب ابتداءً من تحديد المقصود بهِ وأهميتهِ وبيان شروط صحتهِ ومصادر الالتزام بهِ، والآثار المترتبة على عدم التزام الإدارة به وصولاً إلى غاية نهائية وهي تبيان الدور الذي يسهم به التسبيب في حماية حقوق وحريات الأفراد وإجبار الإدارة على التفكير أكثر من مرة قبل إصدار القرارات الماسة بها بمصالحهم، وإسهامه في توطيد وتحسين علاقة الإدارة

بجمهورها، والتعرّف على موقف القانون العراقي منه وأهم العقبات التي تقف حائلاً دون الأخذ بالتسبيب الوجوبي قاعدةً عامة لدينا وعدم فاعليته بوصفهِ ضمانة جوهرية للأفراد.

رابعاً/ منهج البحث: اتبعنا في هذا البحث المنهج الوصفي التحليلي المقارن مع النظم القانونية في فرنسا ومصر بعرضنا مواقفهم من موضوع البحث في القانون والقضاء والفقه بغية الاستفادة من تجاربهم وأفكارهم بما يتلائم ونظامنا.

خامساً/ خطة البحث: ارتأينا حتى يستقيم البحث ويصل إلى غايتهِ تقسيمه إلى أربعة مباحث ووفقاً للآتي: المبحث الأول: مفهوم التسبيب الوجوبي

المبحث الثاني: مصادر الالتزام بالتسبيب

المبحث الثالث: شروط صحة التسبيب الوجوبي وآثار عدم الالتزام به

المبحث الأول: مفهوم التسبيب الوجوبي

يعني التسبيب الإفصاح عن أسباب أو مبررات الإدارة في إصدار القرار الإداري، وللوقوف بشكلٍ دقيق على مفهوم التسبيب ينبغي أولاً البحث في تعريفه وتمييز من غيره من المفاهيم المشابهة وإبراز أهميته ثانياً، وذلك سيكون في مطلبين وكما يأتي:

المطلب الاول: تعريف التسبيب الوجوبي وتمييزه من غيره من المفاهيم المشابهة

سنتناول في هذا المطلب تعريف التسبيب في الاصطلاح القانوني وتمييزه من غيره من المفاهيم المشابهة المعروفة في القانون الإداري ولاسيما ركن السبب في القرار الإداري والمواجهة كونها من الإجراءات التي تعطي الأفراد فرصة إبداء الملاحظات والدفاع عن حقوقهم، وذلك وفقاً للآتي:

الفرع الأول: تعريف التسبيب الوجوبي

ارتبطت فكرة التسبيب الوجوبي للقرار الإداري بتطور المنازعات الإدارية والقضاء الإداري في مراحلهِ المختلفة لاسيما في فرنسا، وتتحدد مكانته في القرار الإداري بكونهِ مظهراً من مظاهر ركن الشكل فيه، ويعد في حالة التسبيب الوجوبي من الشكليات الجوهرية و يترتب على إغفاله أو عدم كفايته عدم مشروعية القرار مما يجعله واجب الإلغاء[1]. والأصل الإدارة حرة في أن تصب قراراها بالقالب الذي تريد، غير ان القانون في بعض الأحيان يلزمها بإتباع شكليات معينة، عندها تكون مقيدة باحترام هذه الشكليات وإلا عد قراراها معيباً مستحقاً الإلغاء لإصابته بعيب الشكل.

([1]) ينظر:حكما مجلس الدولة الفرنسي في ٥/ ١٩٨٦/٥وفي ١٩٨٧/٣/٢٠م، نقلاً عن بوفراش صفيان، مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة مولود معمري-تيزي وزو في الجزائر،٢٠١٥م،ص ١٩. وقضت محكمة قضاء الموظفين في العراق(مجلس الانضباط العام سابقاً) بأن ((... القرار الصادر بفرض عقوبة العزل كان مشوباً بعيب آخر من العيوب الشكلية هو وجوب صدوره معللاً ومسبباً ...))، حكمها المرقم ٢٤٧/ ٩٦ في ١٩٩٦/٥/٨، وقولها أيضاً ((...وحيث ان قرار العزل الذي جاء بهذا الشكل قد كان معيباً لعدم مراعاته الشكلية القانونية في إصداره وافتقاره إلى التسبيب المنصوص عليه في المادة ٨/ف٨ من القانون، لذا قرر المجلس إلغاء عقوبة العزل))حكمها المرقم ٩٧/٣٧٨ في ١٩٩٧/١/١٩م،نقلاً عن بيداء إبراهيم قادر، التنظيم القانوني لتسبيب العقوبات الانضباطية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق في جامعة النهرين، ٢٠٠٨م، ص٤٠-٤١.

ولم يرد في التشريعات العراقية تعريفاً للتسبيب، فقد تبنى المشرع العراقي القاعدة العامة "لا تسبيب إلا بنص" جاعلاً من التسبيب الوجوبي استثناءً، وهذا يعني أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا كان هناك نص قانوني يلزمها بذلك، ويبقى القرار غير المسبب حاملاً قرينة قيامه على سببٍ صحيحٍ حتى يثبتُ عكس ذلك[١].

ولم يعرّف المشرعين المصري والفرنسي التسبيب أيضاً، رغم أن الأخير أولى تسبيب القرارات الإدارية أهمية كبيرة تجلت بمجموعة من التشريعات تكللت بصدور قانون٧٩-٥٨٧ في ١١ يوليو ١٩٧٩ حول تسبيب القرارات الإدارية وتحسين العلاقات بين الإدارة والجمهور، والذي وضع الأحكام القانونية للتسبيب الوجوبي مبيناً فيه عناصره وشروطه .

وتبنت دول أوروبية عديدة التسبيب الوجوبي بوصفهِ قاعدة عامة وأوردت عليه بعض الاستثناءات نحو قانون الإجراءات الإدارية السويدي الصادر في سنة ١٩٧١م مستثنياً من الالتزام بالتسبيب ان كان من شأنه الإضرار بأمن الدولة، وقانون ٢٥مايو ١٩٧٦م بشأن الإجراءات الإدارية في ألمانيا و ألزم فيه تسبيب القرارات الإدارية كافة بالنص على وجوب تسبيب كل القرارات المكتوبة أو الجاري كتابتها وسانده في ذلك القضاء ، وسارت على هذا النهج دولاً أخرى أيضاً نحو سويسرا عملاً بما جاء في الاتفاقية الأوروبية المتصلة بالحقوق الأساسية [٢].

ولم يذكر القضاء الإداري في أحكامهِ تعريفٍ محددٍ وجامعٍ للتسبيب سواء أكان اختياريا أم إجبارياً كونه كثيراً ما يبحث في التسبيب بحسب ظروف القضية المعروضة أمامه والملابسات المحيطة بها وفي معرض تمييزه من غيره من المفاهيم المشابهة له أيضاً ولاسيما ركن السبب في القرار الإداري .

وأوضحت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن التسبيب يعني ((تحديد وصف الوقائع وصفاً قانونياً مع بيان ما أحاط بها من مؤثرات وتكييفها التكييف القانوني، وصحة إسناده للأشخاص ومواد القانون أو اللوائح أو التعليمات بعد مناقشة الأدلة والدفوع، بحيث تكشف الأسباب عن الإلمام بكافة العناصر والإحاطة بجميع الوقائع المنتجة في الإثبات))[٣]. هذا الحكم يوضح ما ينبغي ان يتضمنه التسبيب ليؤدي دوره بوصفه ضمانه جوهرية للأفراد والنقص أو القصور في التسبيب يعني إهدار لهذه الضمانة وتجريدها من قيمتها.

---

(١) قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن((الجهة الإدارية ليست ملزمة بذكر أسباب قرارها إن لم يلزمها القانون بذكر هذه الأسباب))،حكمها المرقم٧/١٥٨٦ق،جلسة١٩٦٥/٥/٢٢،المجموعة في١٠ =سنوات،ص١١٦٧،وينظر حكمها المرقم٢/٣١ق،جلسة١٩٥٦/٣/١٧، المجموعة في ١٠ سنوات/ ص١١٦٨،نقلاً عن محمد ماجد ياقوت،شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٦،ص ١١٦١.

(٢) د.أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، بلا رقم طبعة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٧م، ١٤٩-١٥٠.

(٣) حكمها في الطعن رقم ١٣٦٣٦ لسنة ٣٤ ق عليا جلسة ١٩٨٩/٦/١٧، نقلاً عن د. محمد سليم أمين، تسبيب قرار فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، كلية القانون- جامعة كركوك،المجلد ٣، العدد ٨، سنة،٢٠١٤م، ص٣٢٦.

وعرّف الفقيهان "Vedel" و"Devolve"التسبيب بأنه: ((التزام قانوني تفصح الإدارة بمقتضاه عن الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها إلى إصدار قرارها الإداري))[١]. ويرى الفقيه "Eisenberg" بأن التسبيب يعني ((الإفصاح عن العناصر القانونية والواقعية التي استند إليها القرار الإداري سواء كان الإفصاح واجباً قانونياً أو بناء على إلزام قضائي أو جاء تلقائياً من الإدارة، ويعني هذا المبدأ إن الإدارة تلتزم حين إصدارها للقرار الفردي أن يتضمن هذا القرار في ذاته الأسباب التي دعت إلى اتخاذه))[٢].

وعرف آخرون التسبيب بانه ((الكشف عن الأسباب التي تمثل الوقائع والاعتبارات المادية والقانونية التي أوحت بالقرار، في صلب القرار ذاته))[٣]. ونرى أن التسبيب وبالتحديد التسبيب الوجوبي هو: (مظهر من مظاهر ركن الشكل في القرار الإداري ويتضمن إلزام الإدارة بذكر الاعتبارات القانونية والواقعية التي استندت إليها في إصدار قراراها بشكلٍ مباشرٍ ومعاصرٍ وكافيٍّ ومحددٍ، في صلب القرار المكتوب نفسه ويترتب على إغفالها ذلك بطلان قرارها). وبوساطة هذا التعريف حاولنا ان نجعله تعريفاً جامعاً لمعنى وعناصر وشروط التسبيب السليم المحقق لهدفه.

الفرع الثاني:تمييز التسبيب الوجوبي من المفاهيم المشابهة له

يخلط البعض بين التسبيب الوجوبي و بعض المفاهيم المعروفة في القانون الإداري نحو ركن السبب في القرار الإداري أو مع المواجهة، ولهذا سنميز بينها في النقاط الآتية:

أولاً/ التسبيب و السبب: توجد فروق جوهرية بين تسبيب القرار الإداري وسببه ولهذا لا ينبغي الخلط بينهما، فسبب القرار هو الحالة الواقعية والقانونية التي تدفع عضو الإدارة إلى إصدار القرار الإداري، وهي مستقلة عن إرادة مُصدره وسابقة على صدور القرار[٤]. أما التسبيب فهو يتصل بالمظهر الخارجي للقرار ولاحقاً على حصول السبب كونه يتمثل بالإفصاح عن الحالة الواقعية والقانونية التي كونت ركن السبب في صلب القرار نفسه.

فالقرار الإداري كونه تصرف قانوني ينبغي ان يستند إلى سبب يبرره وسواء أفصحت الإدارة عن أسبابها أم لا،ويفترض في القرارات الإدارية انها تصدر وهي

---

(١)جورج فيدل وديفولفيه،القانون الإداري، المجلد١،ط١٢،لسنة١٩٩٣،ص٢٩٦، نقلاً عن سمية محمد كامل، الشكل في القرارات الإدارية(دراسة مقارنة)، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، ٢٠١٤م،ص٩٠.

(٢)Eisenberg,l' audition du citoyen et motivation des decisions administrative individuelles,harmattan,2000,p41.= نقلاً عن سمية محمد كامل، المصدر السابق، ص٩٠. وذكره أيضاً د.أشرف عبد الفتاح أبو المجد،المصدر السابق، ص٩٧.

(٣) د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد ، ٢٠١٣، ص٢٣٣. وعرّفه بالمعنى نفسه كل من د.علي خطار شطناوي،موسوعة القضاء الإداري، ج٢،ط٣، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن،٢٠١١م، ص٧٦١، ود. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه، منشأة المعارف بالإسكندرية،٢٠٠٩،ص٨٦.

(٤) ينظر: د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)،راجعه ونقحه د. محمود عاطف البنا، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٢٠٠.

مستندة إلى أسباب صحيحة وذلك بوصفها ركناً من أركان انعقادها حتى يثبت العكس[١].
ولهذا انعدام السبب في القرار الإداري أو عدم صحته يُفقد القرار مشروعيته ويجعله باطلاً لفقدانه ركناً من أركانه، بينما لا يؤثر انعدام التسبيب على مشروعية القرار إلا إذا كان وجوبياً كونه أصبح شكلاً جوهرياً ينبغي استيفاؤه، كما ان العيب الذي يصيب ركن السبب يتصل بعناصر المشروعية الداخلية بينما العيب الذي يصيب القرار في تسبيبه يتصل بعناصر المشروعية الخارجية للقرار ،وفي الحالتين يعد القرار غير المستند على سبب صحيح والقرار غير المسبب - في حالة التسبيب الوجوبي- باطلاً .

ومن الفروقات الأخرى التي يمكن إضافتها هي ان الرقابة على ركن السبب في تطور مستمر مقارنةً بضعف الرقابة على التسبيب وإهماله من جانب القضاء إلا إذا كان وجوبياً، ولاسيما لدينا في العراق حيث نجد عدم اهتمام من القاضي الإداري وتجاهله حتى في بعض الحالات التي يكون التسبيب فيها وجوبياً، كما انه خلط بين السبب والتسبيب في بعض أحكامه[٢].

ثانياً/ التسبيب والمواجهة: تعني المواجهة إتاحة الفرصة للمخاطبين بالقرار الإداري الفردي الماس بحقوقهم وحرياتهم من إبداء ملاحظاتهم بشأنه.

وتعد المواجهة من الإجراءات الإدارية غير القضائية، ولكنها في الحقيقة مستمدة أو مقتبسة من المواجهة في الإجراءات القضائية ، ولهذا تشكل ضمانة تضاف إلى ضمانات الأفراد الأخرى كونها تعطيهم الحق بالدفاع عن حقوقهم وتجد المواجهة نطاقها الأوسع في مجال تأديب الموظفين، غير ان المشرع الفرنسي كفلها أيضاً في تشريعاته المختلفة في المجالات الأخرى نحو ما يتعلق بالرخص أو الاعتمادات أو المنع من ممارسة بعض النشاطات أو المهن أو سحب التراخيص وحتى قرارات الضبط الإداري، فقبل ممارسة سحب الرخصة أو توقيف نشاط تلزم الإدارة بمواجهة المعني وتمكينه من ممارسة حق الدفاع وإبداء التوضيحات اللازمة[٣].

---

(١)ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر المرقم٤/٥٨ق،١٩٥٨/٧/١٢م وحكمها المرقم ٣٢/٣٤٧١ ق/١٩٩٠/١٢/٢٦م، نقلاً عن محمد ماجد ياقوت، المصدر السابق، ص١١٦٠.

(٢)قضت الهيأة العامة لمجلس شورى الدولة بأنه ((...ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد ان المدعي كان يعمل لدى المدعى عليه إضافة لوظيفته بوظيفة (محقق عدلي) وان المدعى عليه اصدر قراره ... =المتضمن ... تغيير العناوين الوظيفية للمحققين العدليين المدرجة أسماؤهم فيه من محقق عدلي إلى معاون قضائي وتحديد أماكن عملهم إزاء كل منهم دون بيان السبب وحيث أن السبب ركن من أركان القرار الإداري مما يتعين ذكره وإلا كان القرار معيباً وحيث أن المدعى عليه لم يبين السبب في قراره وإنما بينه وكيل المدعى عليه في دفوعهِ ...وحيث أن مجلس الانضباط العام قرر إتباعاً للقرار التمييزي إلغاء قرار المدعي عليه إضافة لوظيفته ...فيما يتعلق بتغيير العنوان الوظيفي للمدعي وإعادته إلى وظيفة محقق عدلي ....فيكون قراره صحيحاً وموافقاً للقانون قرر تصديقـه...))حكمها المرقم ٢٩٨/٢٩/انضباط/تمييز/٢٠٠٦ في٢٠٠٦/١٢/١٨م، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام٢٠٠٦، وزارة العدل- جمهورية العراق، ٢٠٠٦م، ص ٤٧٥-٤٧٦، وقضت المحكمة الإدارية العليا في العراق في حكمها المرقم ٤٢٥/انضباط/ تمييز/ ٢٠١٣ في ٢٠١٣/١١/٢٨م بأنه((.. ولدى عطف النظر على الحكم المميز عليه وجد ان المعترض (المميز عليه) موظف في سفارة العراق في انقره ويعترض على عقوبة التوبيخ الموجهة له بالامر الوزاري...المتضمن مخالفة القوانين والتعليمات، وحيث ان اسباب ومبررات العقوبة جاء بشكل عموميات وحيث ان اللجنة التحقيقية قد اهدرت اجابات المعترض في افاداته والمستندات التي قدمهاوحيث ان ذلك يتعارض مع ضمانات الموظف وحقوقه في الدفاع عن نفسه اتجاه الافعال المنسوبة له، ...))، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٣م، وزارة العدل- جمهورية العراق، ص ٣٢٨.

(٣)د.عمار بوضياف،الوسيط في قضاء الإلغاء،ط١،دار الثقافة للنشر والتوزيع،عمّان ، ٢٠١١م، ص ٣١٧.

وأخذ يوسع من مجال المواجهة حين ألزم الإدارة بالسماح للأفراد من إبداء ملاحظاتهم في كل حالة يكون تسبيب القرار الإداري وجوبياً فيها وفقاً لقانون ٧٩/٥٨٧ في ١١/يوليو/١٩٧٩م، واستثنى من ذلك القرارات الصادرة بناء على طلب الأفراد نحو رفض المزايا المقررة لهم أو رفض التصاريح كون لا يتصور أنها تمس حقوق الأفراد، واستثنى أيضاً حالات الاستعجال أو الظروف الاستثنائية أو ضرورات النظام العام وسير العلاقات الدولية[١]. وينحصر مجال المواجهة في مصر في القرارات التأديبية، أما في المجالات الأخرى فتحتاج إلى نص يعطي أصحاب الشأن الحق فيها.

وتظهر تطبيقات المواجهة في العراق في المجال التأديبي رغم ان المشرع العراقي لم ينص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١م، غير ان القضاء الإداري مستقر على احترام هذا المبدأ كونه مستمد من المبادئ العامة للقانون [٢]؛ ولأن المواجهة تعد جزءً من حق الدفاع الذي كفلته الدساتير والمواثيق الدولية [٣].

وتختلف المواجهة عن التسبيب في أنها لا تتيح للأفراد فحص مضمون القرار وإنما تقتصر على إبدائهم الملاحظات، أما التسبيب فهو يسمح للأفراد بالاطلاع على الاعتبارات القانونية والواقعية التي اعتمدتها الإدارة والتأكد من مدى صحتها وعلاقتها بمضمون القرار وتحقيق قناعتهم بها. فمثلاً في مجال التأديب تضمن المواجهة لصاحب الشأن تقديم ملاحظاته ودفاعه ويجري إعلامهِ بأنه سيُفرض عليه جزاء ولكنه لا يعلم مضمون القرار وطبيعة العقوبة [٤].

ويؤكد القضاء الإداري على إن التسبيب يعد ضمانة إضافية بجانب الموجهة، فتمكين ذوي الشأن من إبداء ملاحظاتهم لا يغني عن إفصاح الإدارة عن أسباب قراراتها وتمكينهم من فحصها والعلم بها[٥]. كما لا يجبُّ التسبيب المواجهة والعكس أيضاً، فكثيراً ما تنص القوانين على الجمع بينهما كما في النصوص القانونية التي تتضمن فرض العقوبات الانضباطية.

---

(١)المرسوم الفرنسي الصادر في ٢٨ نوفمبر ١٩٨٣م، ذكره د.اشرف عبد الفتاح أبو المجد، المصدر السابق،ص ١٠٢-١٠٣.

(٢)قضت محكمة قضاء الموظفين في العراق في حكمها رقم ١٩٩٨/١٨٠في١٩٩٨/٦/٣٠م بإلغاء عقوبة التوبيخ المفروضة بحق الموظف لعدم إجراء التحقيق الأصولي أو عدم الاستماع إلى دفاعهِ، ذكره د. عثمان =سلمان العبودي،شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم١٤لسنة ١٩٩١م المعدل،ط١،بلادار نشر، العراق ،٢٠١٠م، ص٣٦٠.

(٣) نصت المادة ١٩/ رابعاً من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م على أن ((حق الدفاع مقدسٌ ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة)).

(٤) ينظر: بوفراش صفيان، المصدر السابق، ص٣٢.

(٥) أجاز مجلس الدولة الفرنسي الجمع بين التسبيب والمواجهة كما في حكم "Billard" في ٢٧ جانفي ١٩٥٠م ويؤكد فيه ان التسبيب يكون نتيجة منطقية للضمانات الأخرى التي تكون مقررة للمخاطبين بالقرار خصوصاً المواجهة، وتؤكد المحكمة الإدارية العليا في مصر على انه ((لا يغني عن تسبيب القرار وجود تحقيق سابق عليه))، حكمها في ٢١مارس ١٩٥٩م، نقلاً عن د.اشرف عبد الفتاح ابو المجد، المصدر السابق، ١٠٥.

المطلب الثاني: أهمية التسبيب الوجوبي

للتسبيب أهمية عملية ناتجة عن الفوائد التي يحققها سواء بالنسبة للأفراد وتمكينهم من الاطلاع على أسباب القرار الإداري أو بالنسبة للإدارة ودفعها للتأني والدقة ومراجعة قرارها قبل إصداره ومساهمته في اعتناقها سياسة الوضوح الإداري، ودوره في تحقيق فاعليه القضاء الإداري وتسهيل مهمته في الرقابة على عناصر المشروعية في القرار الإداري، وسنسلط الضوء على أهمية التسبيب الوجوبي بوساطة النقاط الآتية:

أولاً : دور التسبيب الوجوبي في تحقيق الشفافية أو الوضوح الاداري

تعد الشفافية أو الوضوح الإداري من المفاهيم الإدارية الحديثة المتداولة كثيراً لدى الباحثين والإداريين والاقتصاديين والسياسيين، وهو تعبير عن مدى مرونة الأجهزة الإدارية ووضوحها في تعاملاتها مع الجمهور ومع الإدارات الأخرى وإزالة الغموض فيما تتخذه من إجراءات وما تصدره من قرارات وما تعتمده من سياسات.

إذ تعني الشفافية الادارية الوضوح التام والدقة في توفير المعلومات للجمهور بالشكل الذي يسمح لهم الحفاظ على مصالحهم واكتشاف الأخطاء ومسآلة الإدارة، وبذلك تضمن للجمهور الحق في الفهم والعلم والمعرفة من خلال مشاركة المعلومات مع الإدارة واطلاعهم على الخيارات المتاحة لهم من خلال تفهم الأسس التي استندت عليها في إصدار قراراتها مما يرفع من درجة التفاهم والرضا وتقليص الفجوة بين الأفراد والإدارة وهذا سينعكس إيجاباً على مستوى الأداء ويُحسن العلاقة بينهما .

ويعد تسبيب الإدارة لقراراتها احد مقومات ومعالم تحقيق الشفافية في عملها، فإفصاحها عن الأسباب التي استندت إليها في إصدار قراراتها من شأنه ان يتيح للأفراد فرصة الاطلاع على المبررات الحقيقية لاتخاذ القرار الإداري الذي كثيراً ما يمس حقوقهم وحرياتهم وهو ما يشكل ضمانة لهم، إذ سيكون لهم اختيار الموقف المناسب فأما الرضا والاقتناع بما ورد من أسباب أو رفضها لعدم صحتها أو كفايتها ومن ثم لهم الحق في الاعتراض والمطالبة بإلغاء القرار الضار بمصالحهم .

ولكي يجد تسبيب القرارات الإدارية تطبيقاً حقيقياً وفاعلاً لابد ان تلتزم الإدارات العامة بالوضوح في نشاطاتها وتغيير المعتقدات السائدة فيها وهي أحقيتها وحدها في الاطلاع بالمهام كافة ودون حاجة لإعلام جمهورها بكيفية قيامها بذلك وعدم السماح لهم بمشاركتها في رسم سياستها وطريقة تنفيذها كونها تعمل لتلبية حاجاتهم ومصالحهم وتعد القرارات الإدارية وسيلتها الأهم في تحقيق ذلك.

والوضوح في القرارات الإدارية يعني ان الإدارة ستكشف عن المعلومات والملفات أو الوثائق التي اعتمدت عليها في إصدار القرار، أما السرية الإدارية فهي نقيض ذلك تعني الغموض وإخفاء المعلومات والتي تتخذ صور متعددة نحو الكتمان وعدم ذكر الحقائق رغم توافرها ورفض تزويد الأفراد بها لو طلبوا ذلك، أو ذكر معلومات غير صحيحة كلياً أو جزئياً لتضليل جمهور المواطنين أياً كان دافعها في ذلك، ولهذا كثيراً ما تشوب شبهة الفساد والانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة التي تكتنفها السرية والتعتيم

كما انها تفتح مجالاً لعدم المساواة بين الأفراد،إذ يُمكن القوي من الحصول على المعلومات دون غيرهِ.

ان هذا النوع من الإدارات التي تسودها أجواء السرية الإدارية هو السائد في الحكومات غير الديمقراطية التي تعتمد سياسة تهميش مواطنيها وتتذرع دائماً بأنها تسعى لتحقيق المصلحة العليا للبلاد التي تتطلب السرية في العمل وعدم الكشف عن المعلومات، ومثل هذه الإدارات سترفض حتماً فكرة التسبيب الوجوبي لقراراتها؛ لأنه يتنافى مع سياستها، كما تجد هذه السياسات دعماً من المشرع من خلال النصوص التي تكرس للسرية الإدارية على حساب الوضوح الإداري. ولهذا لا نجد في الدول التي تعتمد السرية الإدارية نصاً عاماً يلزم الإدارة بالتسبيب الوجوبي لقراراتها والاكتفاء بنصوص معينة استثناءً من الأصل العام، وهذا الوضع نجد له تطبيقاً في معظم الدول العربية نحو العراق ومصر وسوريا والجزائر[١].

وبهذا يعد التسبيب الوجوبي عامل فاعل في تحقيق الشفافية والوضوح مما يسهم في تعزيز دولة القانون والديمقراطية ومنع احتكار الإدارة العامة للمعلومات وعدم الكشف عنها بما يحقق الرضا والتفاهم مع جمهورها حفظاً لحقوقهم وتحقيقاً للمصلحة العامة، ولهذا نرى ان يبدأ المشرع العراقي بأولى خطوات الإصلاح الإداري بالقضاء على السرية الإدارية والاحتفاظ بالحد الأدنى اللازم لسلامة العمل الإداري وتحقيق أهدافه والبدء بتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور تمهيداً لضمان تحقيق فاعلية تقرير التسبيب الوجوبي وخطوة أساسية لتحقيق الديمقراطية الإدارية، فالسرية الإدارية ما هي إلا نتيجة للنظم الاستبدادية وغياب الديمقراطية، ولذلك اتجهت معظم الدول الأوروبية إلى اعتناق سياسة الشفافية الإدارية وحرية الاطلاع على الوثائق والملفات الإدارية ووضع حد لسياسة احتكار المعلومات.

وتستند السرية الإدارية في العراق إلى ما هو شائع في العمل الإداري والى أحكام القانون الذي كرَّس لها، وإلى ما ورثته الإدارة من سياسات الحكومات المتعاقبة في العراق وابرز معالمها هو تهميش المواطنين وعدم الكشف عن الوثائق والملفات الإدارية ليتلاشى حق العلم والمعرفة في الاطلاع على هذه المعلومات والوثائق الإدارية التي تخصهم، فنجد المشرع يفرض السرية الإدارية بوصفها التزاماً على الموظفين وعدم الإعلان والكشف عن المعلومات والوثائق الإدارية التي يطلع عليها بحكم وظيفته أو أثنائها وذلك إذا كانت سرية بطبيعتها وإذا كان يخشى من إفشائها إلحاق ضرر بالدولة أو الأشخاص، أو إذا صدرت أوامر من رؤسائه بكتمانها، ويبقى واجب الموظف في ذلك قائماً حتى بعد انتهاء خدمته، ولا يجوز له الاحتفاظ بوثائق رسمية بعد انتهاء خدماته لأي سبب[٢].

---

(١) ينظر: سمية محمد كامل، المصدر السابق، ص ١٤٣-١٥١، وبوفراش صفيان، المصدر السابق، ص٢٠٨.

(٢) المادة ٧/٤ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، وحظرت المادة ١٤/٥ على الموظف ((الإفضاء بأي تصريح أو بيان عن أعمال دائرته لوسائل الإعلام والنشر فيما له مساس مباشر بأعمال وظيفته، إلا إذا كان مصرحا له بذلك من الرئيس المختص))، نشر القانون في الوقائع العراقية العدد ٣٣٥٦ في١٩٩١/٣/١٦م.

ولم يحدد المشرع ماهية الوثائق أو المعلومات السرية بطبيعتها ونوعها، كما انها جعل من الأسرار الإدارية كل ما يأمر به الرئيس الإداري مرؤوسيه بالكتمان لمعلومات أو وثائق وملفات، وهذا يفسح المجال للإدارة في ان تتوسع في تفسير النص لتفرض السرية لوثائق اومعلومات حسب رغبتها ولتخفي انحرافها في تحقيق المصلحة العامة اوالهدف المرسوم لها.

وعاقب قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩م النافذ بالحبس والغرامة أو بإحداهما كل من نشر أو أذاع بأي صورة وعلى أي وجه وبأي وسيلة كانت إخباراً أو معلومات أو مكاتبات أو وثائق أو خرائط أو رسوماً أو صوراً أو غير ذلك مما يكون خاصاً بالدوائر والمصالح الحكومية أو المؤسسات العامة محظوراً من الجهة المختصة نشره أو إذاعتهِ [١].

ورغم أهمية الوضوح الإداري إلا ان السرية الإدارية في بعض الحالات تعد ضرورية لحماية مصالح الأفراد وحياتهم الخاصة ولهذا تقرر السرية الإدارية بوصفها استثناء نحو أسرار الدفاع والأسرار العائلية أو المتصلة بالحياة الخاصة للأفراد والأسرار الطبية، وهذه الاستثناءات تشترك فيها معظم التشريعات في النظم المقارنة.

لذلك نجد المشرع يُحرَّم إفشاء أسرار الدفاع وعدها من الجرائم الماسة بأمن الدولة وفرض عليها العقوبات السالبة للحرية[٢]، كما جعل الأسرار المتصلة بالحياة الخاصة للأفراد من بين الأسرار الإدارية الواجب كتمانها[٣].

ولهذا نوجه الدعوة للمشرع العراقي لتحديد الوثائق والملفات الإدارية التي تعد سراً لا يمكن الاطلاع عليه حماية لمصلحة عليا للبلاد أو لمصلحة الأفراد حتى لا تتخذ منها الإدارة وسيلةً للتضييق على الأفراد وحبس المعلومات المتعلقة بمصالحهم والحفاظ على حقوقهم أو غطاء لإخفاء انحرافها بسلطتها، ليكون الوضوح الإداري هو الأصل والسرية هي الاستثناء، وبذلك نسهم في خلق الجو المناسب لتقرير التسبيب الوجوبي وتعميمه في القرارات كافة .ويمكن ان ينظم ذلك في قانون خاص بالإجراءات الإدارية يمكن الرجوع إليه بسهولة بما يكفل توفير الضمانة الحقيقية والفاعلة للأفراد وتحقيق المراد منه كما فعلت النظم القانونية في بعض الدول التي سبقتنا في هذا المضمار ويمكن الاستفادة من تجاربهم، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتحسين علاقة الإدارة بالأفراد وإقامة الأرضية المناسبة لتحقيق ذلك ونبدأها باعتماد الوضوح الإداري والتكريس له.

ويعد حق الأفراد في الاطلاع على أسباب القرارات الإدارية جزءً من حقهم في العلم والمعرفة وهو من الحقوق التي كفلتها الدساتير والقوانين والمواثيق الدولية، وليس صحيحاً القول ان التسبيب من شأنه ان يقيد ويثقل كاهل الإدارات العامة، ولاسيما في حالات الاستعجال أو الضرورة، لأن الإدارة في قراراتها كافة ينبغي لضمان

(١)م١/١٨٢من القانون المذكور،المنشور في الوقائع العراقية العدد ١٧٧٨في ١٩٦٩/٩/١٥م.
(٢) ينظر المادة ١٧٨ من قانون العقوبات رقم١١١ لسنة ١٩٦٩م .
(٣) ينظر المادة ٤٣٧ و م ٤٣٨ من قانون العقوبات العراقي .

مشروعيتها ان تستند على أسبابٍ معينة هي المبرر لصدورها وما عليها إلا ان تعبر عن تلك الأسباب في صلب قراراتها، واعتياد الإدارة على تسبيب قراراتها من شأنه ان يدرب موظفيها على الوضوح في القرارات وتسهيل الإجراءات ويربيهم على الديمقراطية الإدارية كونها تؤدي دوراً تكاملياً مع الديمقراطية السياسية.

وأوضح المجلس الدستوري في فرنسا أهمية التسبيب ودوره في تحقيق الوضوح الإداري بقولهِ ((بأنه يتنبه على الإدارة ان تضع نصب أعينها ان مهمتها الأساسية هي تحقيق الصالح العام مع مراعاة تحقيق ذلك في إطار من الوضوح الإداري كقيمة دستورية مفروضة على الإدارة، فبالرجوع إلى ما جاء بالمادة السادسة من إعلان حقوق الإنسان التي تضمنت الحقوق الأساسية نجد انه لا يتصور تطبيقها إذا كان المواطن لا يعرف على الوجه الأكمل المعايير والأسس التي تستند إليها الإدارة في التعامل معه))[١].

ثانياً : دور التسبيب الوجوبي في الكشف عن عيبي السبب والانحراف بالسلطة:

ليس أدل على أهمية التسبيب ما يؤديه من دورٍ في تسهيل مهمة القاضي الإداري في الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية بوساطة الكشف عن العيوب التي تصيب عناصر المشروعية في القرار وبشكلٍ خاص عيبي السبب والانحراف بالسلطة. كما قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأن التسبيب يعد ضمانة أساسية للمخاطب بالقرار الإداري إذ يمكنه من خلاله مراقبة مشروعيته والإحاطة بما شابه من خطأ[٢].

ويسمح التسبيب الوجوبي بالكشف عن الأسانيد القانونية والاعتبارات الواقعية التي تدعي الإدارة انها استندت اليها في إصدار القرار الإداري، فلا يحتاج القاضي ان يبحث عن أسباب القرار، وانما سيتأكد من الوجود الفعلي للوقائع ومدى صحة تكييفها القانوني ومدى ملائمتها للقرار، ولهذا سيسهل التسبيب من مهمة القاضي في مراقبة مشروعية الأسباب التي يقوم عليها القرار، وهذا ما تؤكده أحكام القضاء الإداري [٣].

أما إذا لم يتضمن القرار تسبيباً له ولم يكن هناك نص قانوني يلزم الإدارة بذلك ، فسيكون للإدارة سلطة اختيار السبب دون الإعلان عنه وفي هذه الحالة لا تتاح إمكانيات رقابة السبب ولا تتيسر الرقابة إلا عن طريق تطبيق فكرة الباعث وإساءة استعمال السلطة [٤].

---

(1) Pierre Ferrari,Les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ,doctrine; A, J, D, A, 2000,p.471.

نقلاً عن: أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المصدر السابق، ص ١١٣.

(٢) حكمها في قضية رقم ١٧٠ لسنة ١٦ ق جلسة ١٩٦٥/٥/١١م، مجموعة الخمس سنوات، ص٥٤٧، ذكره د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المصدر السابق، ص٨٦.

(٣)ينظر حكم محكمة القضاء الإداري في العراق المرقم٢٧٧/قضاء إداري/٢٠١٢في ٢٠١٢/١٠/٢٤،منشور في قرارات مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٢م، جمهورية العراق-وزارة العدل، ص ٣٥٠.والحكم المرقم ٤١٦/ = قضاء موظفين/تمييز/٢٠١٣في٢٠١٤/٨/١٠م، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٤، وزارة العدل-جمهورية العراق، ص ٢٩٦.

(٤) حكم محكمة القضاء الإداري في ٨/مايو/١٩٥٧م،نقلاً عن د.ماجد راغب الحلو،القضاء الإداري،بلا طبعة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤م ، ص٤٠٧.

كما يسمح التسبيب بالكشف عن عيب الانحراف بالسلطة، ويرتبط هذا العيب بركن الغاية في القرار الإداري و يقصد بهِ مجانبة الإدارة الأهداف التي حددها القانون أو مجانبة المصلحة العامة، ويتسم هذا العيب بصعوبة إثباته و يختلف عن العيوب الأخرى كونها ترتبط بمسائل مادية بينما عيب الانحراف بالسلطة يتصل ببواطن نفس مُصدر القرار ونيته وهذا ما يجعله اشد العيوب خفاء والوصول إلى الهدف الحقيقي لمُصدر القرار يتسم بالصعوبة، ولهذا يستعين القاضي الإداري بكل الدلائل والقرائن التي توصله إلى معرفة ذلك ومن هذه الدلائل نص القرار المطعون فيه وما يتضمنه من أسباب أوردتها الإدارة.

ويؤدي إعلان الإدارة عن أسبابها في صلب القرار دوراً لا يستهان به في مساعدة القاضي في الكشف عن الأهداف الحقيقية للإدارة ودوافعها وقت إصدار القرار الإداري، ومن التطبيقات القضائية لذلك ما قضى بهِ مجلس الدولة الفرنسي وبأن القرار الصادر برفض منح الترخيص بفتح الصيدلية مستنداً إلى ان السكان ليسوا في حاجة إلى فتح صيدلية في هذا المكان، يكون مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة إذا مُنح الترخيص بفتح الصيدلية فيما بعد بالرغم من ان حاجات السكان لم تتغير[١].

وبذلك يُعين التسبيب القاضي وذوي الشأن سويةً في إثبات عدم مشروعية القرار بوساطة المعلومات التي تقدمها الإدارة من خلاله .

ثالثاً: دور التسبيب في الارتقاء بمستوى الأداء :

يدفع التسبيب الإدارة إلى التروي والتفكير العميق فيما لديها من خيارات قبل إصدار القرار الإداري، ويكشف عن مواضع الخطأ والتقصير ليدعم رقابة السلطة الرئاسية فتعيد النظر في القرار بعد دراسته من تلقاء نفسها أو بتقديم طلب او تظلم من الأفراد بذلك، وهذا بالتأكيد سيرتقي بمستوى قراراتها ويحميها من قرارات مندفعةٍ ومتسرعةٍ مرتبةٍ لآثارٍ لا يمكن مواجهتها بسهولة لاحقاً.

كما انه يسهم في تحقيق تناسق السلوك الإداري في المواقف المماثلة فيمكن للإدارة الرجوع إلى مواقفها السابقة والاستفادة منها فيما لو كانت سليمة، وهذا بالتأكيد سيحمي الإدارة من الخطأ ويوحد مواقفها في القضايا المماثلة فيخلق مجموعة من القواعد التي تحكم العمل الإداري وتضبطه، والتسبيب بحق أشبه بأرشيف معد للإدارة يزودها بالخبرة المطلوبة لمواجهة المواقف التي تتعرض لها وتستعين به في اختيار أفضل الحلول والخيارات المتوفرة.

فإذا كان للتسبيب هذه الأهمية الكبيرة، فماذا يمنع المشرع العراقي من إقراره كقاعدة عامة؟

---

(١) حكم مجلس الدولة الفرنسي في ٢ فبراير ١٩٥٧في قضية "Castatng"، نقلاً عن د.اشرف عبد الفتاح أبو المجد، المصدر السابق، ص ٤٢٠.وينظر: د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، الكتاب الأول، ط٧، دار الفكر العربي، القاهرة، بلاسنة نشر، ص٧٦٩.

تعد السرية الإدارية من العوامل الأساسية التي تقف حائلاً لإقراره، غير انها ليست المبرر الوحيد فزيادة على ذلك كانت البيروقراطية الإدارية الدافع الأول لمنع تقرير التسبيب الوجوبي كونه يتعارض مع مفهوم الهيمنة الإدارية ومع طبيعة القرار الإداري بوصفهِ امتيازاً للإدارة تصدره بإرادتها المنفردة ودون حاجة لتوافق مع المخاطبين به، وتسبيب القرار من شأنه ان ينتقص من هذا الامتياز ويجعل الإدارة في مستوى أقرب للأفراد لاسيما في مجال السلطة التقديرية فعدم التسبيب يمثل مظهراً من مظاهر تمتعها بالسلطة التقديرية، وهذه الفكرة مازالت قائمة في النظم القانونية رغم انها خفت بقيام بعض الضمانات المهمة نحو تقرير المسؤولية الإدارية ودعوى الإلغاء ضد قرارات الإدارة والتي يمكن من خلالها التعرّف على أسباب هذه القرارات مما يغني عن التسبيب واعتماد الإدارة ذلك حجة لتقرر لنفسها حرية الإفصاح من عدمه.

غير ان هذه الحجج جميعها تجاوزتها النظم المقارنة التي تبنت التسبيب الوجوبي مبدأ عام كونها أثبتت عدم كفايتها أمام التطور نحو التسبيب الوجوبي إيماناً منها بأهميته وفوائده .

كما ان لفكرة القرارات الضمنية نصيب في ذلك أيضاً، فهي بالأساس مجرد افتراض بالقبول أو الرفض من الإدارة والقانون هو الذي يرتب هذا الأثر، فحين يتقرر التسبيب الوجوبي للقرارات الصريحة تبقى القرارات الضمنية المتصلة بالموضوع نفسه محررة من ذلك، مما يدفع الإدارة للجوء إليها تهرباً من التسبيب، غير ان هذه الحجة يمكن الرد عليها باعتماد حلول معينة ويمكن الاستفادة من تجربة المشرع الفرنسي في ذلك باعتمادهِ التسبيب اللاحق لمثل هذا النوع من القرارات وبناء على طلب من ذوي الشأن.

المبحث الثاني: مصادر الالتزام بالتسبيب

ونعني بها الأساس الذي تستمد منه الإدارة التزامها بالإفصاح عن أسبابها، وتتمثل مصادر الالتزام بالتسبيب بالقانون والقضاء وهنا الإدارة لا تكون مخيرة في التسبيب من عدمه، وهذا بخلاف حالة التسبيب الاختياري أو التلقائي ففي هذه الحالة للإدارة ان تلزم نفسها بذكر السبب في قرارها وعندها ستخضع لرقابة القضاء الإداري وان شاءت لا تفعل ويبقى قرارها مشروعاً. وسنتناول في هذا المبحث وفي مطلبين بيان مصدرا الإلزام بالتسبيب وهما القانون والقضاء .

المطلب الأول: القانون

يعد القانون بمعناه الواسع المصدر الأول لإلزام الإدارة بالتسبيب، وفي النظام القانوني العراقي مازالت قاعدة "لا تسبيب إلا بنص" هي القاعدة العامة، وألزم المشرع الإدارة في بعض النصوص القانونية المتفرقة في مجالات مختلفة بذكر أسبابها في القرار ويمكن بيان ذلك بما يأتي:

أولاً/ في مجال الوظيفة العامة : لم نجد في نصوص قانون الخدمة المدنية نصوصاً تلزم الإدارة بتسبيب قراراتها باستثناء ما يتصل بقرارات النقل الوظيفي إذ حظر المشرع نقل

الموظف من محل وظيفته الا بعد قضائهِ مدة لا تقل عن ثلاث سنوات إذا كان من الأماكن الاعتيادية ومدة لا تقل عن سنة ونصف في الأماكن التي يستحق فيها تناول المخصصات المحلية ولا يجوز نقله قبل ذلك إلا بمقتضى المصلحة العامة أو ضرورة صحية ويجب ان تستند مقتضيات المصلحة العامة إلى أسباب معينة تذكر في أمر النقل أما الضرورة الصحية فيجب ان تؤيد بتقارير الهيئة الطبية الرسمية [١]. وهذا النص لا نجد له تطبيقاً صحيحاً فكثيراً ما تصدر قرارات النقل دون تسبيب أو بتسبيب عام ونمطي وكثيراً ما تردد الإدارة عبارة "وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة" لتبرر قرارات النقل لتخفي من ورائها دوافع غير مشروعة متخذة من قرار النقل عقوبة مقنعة للموظف، بينما أراد المشرع بإلزامه الإدارة بتسبيب قرار النقل تجنب حصول ذلك ولكن إهمال النص وعدم التفات القضاء لذلك والقول بان قرارات النقل تدخل ضمن السلطة التقديرية للإدارة يجرد النص من قيمته الحقيقية ، فعلى العكس يؤدي التسبيب الوجوبي دوراً فاعلاً عندما تكون سلطة الإدارة تقديرية.

كما ألزم المشرع تسبيب قرارات فرض العقوبات الانضباطية صراحةً وهذا بالنسبة لعقوبات العزل والفصل والتوبيخ فقط[٢]، وألزم في العقوبات الأخرى إشعار الموظف تحريرياً بالمخالفة التي ارتكبها واستوجبت فرض العقوبة عليه وهذا ما يتضمن معنى التسبيب ، وكان الأجدى بالمشرع لو وضع نصاً عاماً يلزم الادارة بتسبيب قرارات فرض العقوبات الانضباطية صراحةً، وتؤكد المحكمة الإدارية العليا في العراق على ان تسبيب قرار فرض العقوبة شكلية يستوجبها القانون ويترتب على عدم مراعاتها بطلان قرار فرض العقوبة[٣].

وألزم قانون التنظيم القضائي تسبيب قرار إحالة القاضي على اللجنة المختصة بالتحقيق إذ نص القانون على أن ((.. يتضمن القرار بياناً للواقعة المسندة إليه والأدلة المؤيد لها ويبلغ هذا القرار لكل من القاضي والادعاء العام)) وتضمن قانون الادعاء العام نصاً مماثلاً [٤]. وأشارا أيضاً إلى إمكان إنهاء خدمة القاضي أو عضو الادعاء العام بقرار مسبب بعدم الأهلية [٥].كما تضمنا النص على جواز تأجيل ترقية وترفيع

---

(١) المادة ٣٦ من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠م المعدل، منشور في الوقائع العراقية العدد ٣٠٠ في ١٩٦٠/٦/٢م .

(٢) نصت المادة الثامنة/ رابعاً من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١م المعدل على أن ((التوبيخ : ويكون بإشعار الموظف تحريريا بالمخالفة التي ارتكبها والأسباب التي جعلت سلوكه غير مرض...)) وسابعاً ((الفصل : ويكون بتنحية الموظف عن الوظيفة مدة تحدد بقرار الفصل يتضمن الأسباب التي استوجبت فرض العقوبة عليه...)) وثامنا ((العزل : ويكون بتنحية الموظف عن الوظيفة نهائيا ولا تجوز إعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي، وذلك بقرار مسبب من الوزير...)).

(٣) حكمها المرقم٢٢٠/انضباط/ تمييز/٢٠١٣م في ٢٠١٣/٧/٢٢م، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٣م، جمهورية العراق- وزارة العدل، ص ٣٢٢.

(٤)المادة ٦٠/ أولاً من قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩م، والمادة ٦٤/أولاً من قانون الادعاء العام رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٩م. نشر القانونان في الوقائع العراقية العدد ٢٧٤٦ في ١٩٧٩/١٢/١٧م.

(٥) المادة ٥٩/أولا من قانون التنظيم القضائي والمادة ٦٣/ أولاً من قانون الادعاء العام.

القضاة وأعضاء الادعاء العام بقرار مسبب[١]، وعلى جواز نقل القاضي وعضو الادعاء العام بعد قضائهما ثلاث سنوات في مكان واحد ويجوز نقلهما بقرار مسبب [٢].

وجاء في قانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي رقم ١٨ لسنة ٢٠١١م بأن ((يكون قرار الوزير أو من يخوله برفض طلب الاستقالة مسبباً))[٣]. كما نصَّ قانون عقوبات قوى الأمن الداخلي رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ على أن لوزير الداخلية و بقرار مسبب و بناء على توصية مجلس تحقيقي طرد المنتسب الذي تلحق تصرفاته ضرراً بمصالح الجهة التي يعمل فيها أو أرتكب فعلاً يجعل بقاءه في الخدمة مضر اً بالمصلحة العامة [٤].

ثانياً/ في مجال الضبط الإداري: تمس قرارات الضبط الإداري حقوق وحريات الأفراد مباشرةً بتقييدها قصد الحفاظ على النظام العام بعناصره كافة، ولهذا التسبيب في هذا المجال يعد ضمانة مهمة للمخاطبين بهذه القرارات، ولكن لم نجد له صدى في معظم القوانين والأنظمة المتصلة بهذا الشأن في العراق، وتضمن أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤م ما يفيد ذكر السبب في قرار إعلان حالة الطوارئ إذ نصَّ على أن ((تعلن حالة الطوارئ بأمر يتضمن بيان الحالة التي أعلنت حالة الطوارئ ومدتها...))[٥]، ونرى ان عبارة (بيان الحالة) تعبير عن الحالة الواقعية التي شكلت تهديداً للنظام العام مما يستدعي إعلان حالة الطوارئ.

كما نصَّ قانون إقامة الأجانب لسنة ١٩٨٧م على ان ((للوزير أن يقرر منع الأجانب بصورة مطلقة أو بالقيود التي يعينها من المرور والتجوال والإقامة في المناطق التي يحددها ببيان ينشر في الجريدة الرسمية وإحدى الصحف المحلية لأسباب عسكرية أو إدارية أو سياسية))[٦]. ونفترض ان هذا النص يستلزم ذكر هذه الأسباب في قرار المنع والتي حددها المشرع بالأسباب المذكورة.

ثالثاً/ في مجال الحماية الاجتماعية: نصَّ قانون الحماية الاجتماعية الجديد رقم ١١ لسنة ٢٠١٤م على تسبيب قرارات الإدارة - ممثلة بمديري أقسام الحماية الاجتماعية في المحافظات- بقبول أو رفض منح الإعانة ، وأيضا تسبيب القرار الصادر من اللجنة العليا للحماية الاجتماعية -في المحافظات- بالبت في اعتراضات طالبي الإعانة [٧].

رابعاً/ في مجال حماية المنتجات : نصَّ قانون حماية المنتجات العراقية رقم ١١ لسنة ٢٠١٠م على تسبيب عدد من القرارات [٨]، ونصت تعليمات تسهيل تنفيذه رقم ١ لسنة ٢٠١١م على أن ((ينشر إعلان بالقرار الأولي والنهائي وبفرض الرسوم النهائية

---

(١) المادة ٣٩، رابعاً ومـ٤٥/ثالثاً من قانون التنظيم القضائي والمادة ٤٤/ رابعاً ومـ٤٦/ثالثاً من قانون الادعاء العام.
(٢) المادة ٥٠/ ثانياً من قانونا التنظيم القضائي والادعاء العام.
(٣)م ٣٩/ ثالثاً من القانون المذكور منشور في الوقائع العراقية العدد ٤٢٠٣ في٢٠١١/٨/١٥م.
(٤) م٤٥ من القانون المذكور، منشور في الوقائع العراقية العدد٤٠٦٣ في ٢٠٠٨/٢/٢٥م.
(٥)المادة ٢ من الأمر المذكور منشور في الوقائع العراقية العدد ٣٩٨٧ في أيلول ٢٠٠٤م .
(٦)المادة ١٣من القانون المذكور،المنشور في الوقائع العرقية العدد٢٦٦٥ في ١٩٧٨/٧/٢٤.
(٧) المادة ١٠/ أولا والمادة ١٢/ ثانياً من القانون المذكور، المنشور في الوقائع العراقية العدد٤٣١٦في ٢٠١٤/٣/٢٤.
(٨) م٧/ ثالثاً من القانون المذكور، المنشور في الوقائع العراقية العدد ٤١٤٧ في ٢٠١٠/٣/٩.

والتدابير العاجلة أو إنهائها وبوقف التحقيق أو إنهائه والقرارات المتعلقة بتطبيق رسوم مكافحة الإغراق وغيرها من القرارات المتعلقة بالمراجعة على ان لا تعد سرية وفقاً لأحكام القانون وان تتضمن هذه القرارات الأسباب التي على أساسها اتخذت هذه القرارات)) [١].

أما في القانون الفرنسي فقد ألزم المشرع تسبيب القرارات الإدارية الفردية الضارة او الماسة بالمراكز القانونية للأفراد المخاطبين بها فقط، مستبعداً بذلك القرارات الصادرة لصالح المخاطبين بها ولو كانت ضارة بغيرهم من غير المخاطبين بها [٢]. ولم يشتمل هذا الالتزام القرارات التنظيمية كونها تتضمن قواعد عامة ولا تمس حقوق الأفراد مباشرةً وإلزام الإدارة بتسبيبها يعطل ويعرقل النشاط الإداري وفاعليته كما يبرر بعض الفقه الفرنسي ذلك [٣]. و يشتمل التسبيب الوجوبي أهم القرارات وأكثرها مساساً بحقوق الأفراد وحرياتهم وحددها قانون ٧٩-٥٨٧ في ١١ يوليو ١٩٧٩م بقائمة وبالشكل الآتي[٤] :

أولاً- القرارات الإدارية الفردية الضارة وتشتمل على الآتي :

١- القرارات المقيدة لممارسة الحريات العامة أو بشكلٍ عام تعد إجراء ضبطي.
٢- القرارات المتضمنة جزاءات أو عقوبات معينة.
٣- القرارات المتضمنة منح ترخيص أو ميزة بشروط معينة.
٤- القرارات المتضمنة إلغاءً أو سحباً لقرارات منشئة للحقوق.
٥- القرارات التي تحتج بالتقادم أو السقوط.
٦- القرارات المتضمنة رفض منح تصريح أو ميزة يكون منحها للأشخاص الذين تتوافر فيهم الشروط القانونية اللازمة للحصول عليها.
٧- القرارات المتضمنة رفض منح تصريح أو ميزة تدخل ضمن السلطة التقديرية للإدارة. وفي الأحوال كافة ينبغي مراعاة السرية التي ضمن القانون حمايتها.

ثانياً/ القرارات الإدارية الفردية الصادرة استثناءً من القواعد العامة الواردة في القوانين أو الأنظمة، وهذه القرارات كثيراً ما تكون في صالح الأفراد، ومع ذلك يلزم القانون تسبيبها حماية لمصالح الغير ليصبح التسبيب ضمانة حقيقية لحفظ مبدأ المشروعية وليس فقط مصالح الأشخاص [٥].

---

(١)المادة ٦٠/ أولاً ، وتنظر أيضاً المواد ٤٢/ ثانياً و م٤٤ و م ٦٧/ ثالثاً و م ٧٩ من التعليمات المذكورة، والمنشورة في الوقائع العراقية العدد٤١٩٧ في ٢٠١١/٦/٢٧.

(٢) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المصدر السابق،هامش ٣، ص٢٦٦. وبوفراش صفيان، المصدر السابق، ص٥٨.

(٣) رغم ذلك ألزم المشرع الفرنسي الإدارة بتسبيب أنظمتها في بعض المناسبات نحو ما جاء في تقنين البلديات حين أجاز للعمدة وبقرار مسبب حظر دخول السيارات في بعض الطرق أو في جزء منها في بعض الأوقات أو تنظيم وقوف أو انتظار المركبات فيها ، ينظر: سمية محمد كامل، المصدر السابق،ص١٣٣.

(٤) المادا١ من قانون ١١ يوليو ١٩٧٩م، القانون منشور على الموقع الرسمي للتشريعات الفرنسية على شبكة الانترنت وعلى الرابط الآتي: www.legifrance.gouv.fr .

(٥) ومن تطبيقات القضاء الإداري الفرنسي حكم مجلس الدولة في ١٩٨٢/١١/٣م،بشأن قرارات جواز فتح الصيدليات خروجاً على القواعد العامة الواردة في قانون الصحة العامة، د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المصدر السابق، ص٢١٣.

ثالثاً/ قرارات هيئات التأمين الاجتماعي [١]، ويلاحظ ان هذه القرارات ليست إدارية ؛لأن هيئات التأمين الاجتماعي ليست أشخاصاً إدارية عامة في فرنسا،والغاية من اشتراط تسبيبها حماية المتعاملين معها وتوفير الضمانة لهم لتماثل مراكزهم مع المتعاملين مع الإدارات العامة .

واستثنى المشرع الفرنسي بعض القرارات من التسبيب الوجوبي وهي القرارات التي تكتنفها السرية ، وتلك المتخذة في حالات الاستعجال المطلق والقرارات الضمنية. ويكون للإدارة الحق في رفض مشورة لجنة الوثائق الإدارية بالسماح للأفراد بالاطلاع على المستندات والملفات الإدارية لأغراض السرية المتعلقة بالمداولات الحكومية والمتعلقة بالأمن القومي والسياسة الخارجية،وببراءة الاختراع والعلامة التجارية،وبالحياة الخاصة لأفراد معينين والسرية الطبية ولأغراض السرية المكفول حمايتها بقانون. [٢]

أما في حالة الاستعجال المطلق فإذا تعذر تسبيب القرار فانه يبقى مشروعاً رغم انه غير مسبب [٣]. ويعود تقدير الحالة المعروضة للقاضي الإداري ان كانت تدخل ضمن حالات الاستعجال المطلق من عدمه، ويلاحظ ان هذا الاستثناء لا يعني إعفاء الإدارة بشكلٍ دائمي من التسبيب إذ تبقى ملتزمة بتمكين صاحب الشأن من الاطلاع على أسباب القرار خلال مدة شهر واحد من تاريخ طلبه ذلك، فيكون التسبيب في هذه الحالة لاحقاً على القرار.

أما الاستثناء المتصل بالقرارات الضمنية فهو استثناء منطقي لعدم انسجام اشتراط التسبيب مع طبيعة القرار الضمني واشتراطه يجعل منها قرارات معيبة دائماً [٤]، غير انه من ناحيةٍ أخرى عدم اشتراطه سيجعل من القرار الضمني مهرباً للإدارة فيما لو ألزم المشرع تسبيب القرار نفسه ان كان صريحاً، ولم يغب هذا الأمر عن ذهن المشرع الفرنسي فاوجد له حلاً يتمثل بتمكين أصحاب الشأن من تقديم طلب لمعرفة الأسباب الحقيقية للقرارات الضمنية خلال مدة شهرين من تاريخ صدورها، وتلتزم الإدارة بالإجابة خلال الشهر التالي لتقديم الطلب وفي حال امتناع الإدارة سيكون من حق صاحب الشأن إقامة دعوى قضائية بحقها لعدم مشروعية الأسباب التي تستند عليها [٥].

أما القانون المصري فلم يضع المشرع نصاً عاماً بالتسبيب الوجوبي، ولا يختلف بذلك عن نظيره العراقي فأورد نصوصاً خاصةً تلزم الإدارة بتسبيب قراراتها في مجالات مختلفة إيماناً منه بأهميتهِ نحو ماجاء في قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م إذ اوجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً، وألزم الإدارة

---

(١) المادة ٦ من قانون ١١ يوليو ١٩٧٩م .
(٢)م ١من قانون ١١ يوليو ١٩٧٩م، وم ٦ من قانون رقم ٧٥٣-٧٨ الصادر في ١٧ يناير ١٩٧٨ والمتصل بتقرير حق المواطنين في الاطلاع على الملفات والوثائق الإدارية،منشور على الموقع الالكتروني السابق. .
(٣) المادة ٤/ف٤ من قانون ١١يوليو ١٩٧٩.
(٤)حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٩٤٨/٢/١٦وحكمه في ١٩٧٦/١١/١٧م، ذكرها د.اشرف عبد الفتاح أبو المجد، المصدر السابق، ص٢٣٩.
(٥) المادة ٥ من قانون ١١يوليو ١٩٧٩.

في قانون مجلس الدولة المصري بتسبيب قرارها برفض التظلم المقدم من صاحب الشأن [١].

المطلب الثاني: القضاء

يستطيع القاضي الإداري ان يلزم الإدارة بتسبيب قراراتها رغم عدم وجود نص قانوني بذلك، ويستمد حقه في ذلك من سلطته في توجيه الخصومة وسير إجراءات الدعوى الإدارية،ويمكن له مطالبة الإدارة بالإعلان عن أسبابها وتقديم ما لديها من أدلة ومستندات يرى انها ضرورية لتحقيق اقتناعه وصولاً للأسباب أو الدوافع الحقيقية لقرارها، وإلا فان القاضي لن يتمكن من ممارسه دوره في الرقابة على المشروعية ولن تؤدي الأخيرة دورها بشكلٍ فعّال فيما لو كانت الإدارة قادرة على الاحتفاظ بالأسباب لنفسها وهذا أمر مرفوض .

ولهذا للقاضي ان يزن الأدلة المقدمة إليه وان يطلب من الإدارة الإفصاح عن أسبابها وتقديم دفوعها، وللقاضي الحق في ان يحكم بإلغاء القرار الإداري في حال امتناعها عن إجابة طلبه ؛لأن ذلك يعد قرينة على صحة ادعاءات الطاعنين فبما ان القرارات الإدارية تصدر وهي تحمل قرينة الصحة فامتناع الإدارة عن الإفصاح عن أسبابها يعد قرينة من شأنها ان تدحض القرينة الأولى[٢] ، غير ان هذا الموقف السلبي يمنع القضاء من إعمال رقابته.

ولهذه الاعتبارات استند مجلس الدولة الفرنسي في إعطاء الحق لنفسه في إلزام الإدارة بالإعلان عن أسبابها، ولأنه يمارس دوره في تحقيق التوازن بين طرفي الدعوى الإدارية محاولاً التخفيف عن عاتق المدعي لصعوبة الإثبات بالنسبة له، بحسب ظروف الدعوى المعروضة ومدى ضرورة اتخاذ هذا الإجراء وفقاً لتقديره، ويعد حكم "Barel" من أوائل الأحكام القضائية في هذا المجال وفيه قضى المجلس بإلغاء قرار الإدارة على أساس ان الطاعنون قدموا ما يدعم ادعائهم ؛ ولأن الإدارة امتنعت عن الإفصاح عن سبب قراراها مما يعد دليلاً على صحة ادعاء الطاعن [٣].

وألزم القضاء الإداري العراقي في أحكامه الإدارة بالإفصاح عن أسبابها وتقديم ما يسند موقفها وعدَّ من عجزها عن إبراز السند القانوني الذي يدعم ادعائها سبباً لإلغاء

---

(١) المادة ٧٩ من القانون المذكور والمادة ٨١ من قانون العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨م، وأيضاً المادة ٢٤ من قانون مجلس الدولة المصري لسنة ١٩٧٢م، و المادة ١١٢ من ق تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢، والمادة ٢ من قانون الفصل غير التأديبي رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢م. ينظر: د.عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري،ط٣، منشأة المعارف بالإسكندرية ،٢٠٠٦ م ،ص٦٠٨.

(٢) المادة ٩ من قانون الإثبات رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩م ((للقاضي ان يأمر أياً من الخصوم بتقديم دليل الإثبات الذي يكون بحوزته فإذا امتنع عن تقديمه جاز اعتبار امتناعه حجة عليه))، منشور في الوقائع العراقية العدد ٢٧٢٨ في ١٩٧٩/٩/٣م.

(٣)ينظر أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر في ٢٣نوفمبر ١٩٦٣ ق ١٠٦٣، السنة٧، مجموعة س١٣،ص٥٤، وحكمها في١١نوفمبر١٩٦٧، ق١٠٨مجموعة س١٣، ص٤٥، نقلاً عن د.اشرف عبد الفتاح أبو المجد،المصدر السابق،ص٤٨٨، وقضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأن ((..التستر وراء قرينة الصحة التي تحمل عليها القرارات الإدارية وعدم تقديم الإدارة للأسباب الإدارية المبررة لإصدار القرار الإداري، فالأصل انه لا يغل يد القضاء ولا يعطل عن رقابة مشروعية القرارات الإدارية.. وبغير إعمال رقابة القضاء على القرارات الإدارية لا تتحقق سيادة القانون على تصرفات الإدارة..)) حكمها في القضية رقم٥٢لسنة١٦القضائية، مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري،س٧،ص١٥٨٢،نقلاً عن د.ماجد راغب الحلو،المصدر السابق، ص٤٢١.

قراراها[1]، وقضت أيضاً محكمة القضاء الإداري ((وعند دعوة المدعى عليه (مدير بلدية بعقوبة) للحضور ...وطلبت المحكمة منه إرسال نسخة من التعليمات الخاصة بالبناء في منطقة بعقوبة فلم يستجيب ولم يبين للمحكمة المنابة .. ماهية هذه التعليمات والسند القانوني لتوجيه الإنذار للمدعية، فاضطرت هذه المحكمة إلى مفاتحة مديرية البلديات العامة لإرسال نسخة من التعليمات ان وجدت، وعلى الرغم من وصول الطلب بدفتر اليد والتأكيد عليه ثلاث مرات فلم تستجب مديرية البلديات العامة لطلب المحكمة، لذا تتلخص المحكمة واستناداً إلى أحكام المادة (٢/٤٩) من قانون المرافعات المدنية قرينة تساعدها على حسم الدعوى وهذه القرينة هي الإنذار .. الصادر من المدعى عليه ولم يكن له سند من القانون وكان المدعى عليه متعسفاً في إصداره)) [2] .

المبحث الثالث: شروط صحة التسبيب الوجوبي وآثار عدم الالتزام به

يجب ان يتوافر في التسبيب شروط معينة منها ما نصت عليها القوانين بشكلٍ صريح ومنها ما استنبطه القضاء الإداري من كون التسبيب ضمانة ينبغي ان تحقق الغاية منها، وإلا فان التسبيب سيكون مجرد شكل لا فائدة منه، كما يترتب على إغفال الإدارة لهذه الشكلية بعض الآثار المهمة المتعلقة بمدى مشروعية القرار وما يترتب على ذلك ، ولهذا سنتناول في هذا المبحث بيان الشروط الواجب توافرها في التسبيب في مطلبٍ أول والآثار المترتبة على عدم التزام الادارة به عند اصدار قرارها في المطلب الثاني.

المطلب الاول: شروط صحة التسبيب الوجوبي

سنتناول في هذا المطلب تحديد الشروط الواجب توافرها في التسبيب ليكون صحيحاً مؤدياً لغرضهِ، فعدم ذكر السبب في القرار أو ذكره ناقصاً سواء وكلاهما يعيب القرار، وينبغي في تحديد هذه الشروط ان تكون متوازنة بحيث يُحقق التسبيب هدفه بوصفه ضمانة للأشخاص، وعدم إثقال كاهل الإدارة بشروط أو شكليات لا تكون لازمة، وعليه سنتناول بيان هذه الشروط في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول : الشروط الخارجية

لم يرد ذكر هذه الشروط في القانون العراقي وان لم يضع نصاً عاماً بالتسبيب إلا انه أورد نصوصاً خاصة بذلك ولم يرد فيها ما يتصل بالشروط الواجب توافرها في التسبيب، كما انه لم يضع تنظيماً خاصاً بالإجراءات الإدارية يمكن الرجوع إليه، و يمكن بيان هذه الشروط بالآتي:

أولاً/ ان يكون مباشراً : ويقصد بذلك أن يرد التسبيب في صلب القرار ذاته أي في صحيفة القرار ، وهذا يفترض أولاً أن القرار يجب ان يكون مكتوباً وبذلك نستبعد

---

(١) حكم رقم ٢٧/ انضباط/ تمييز/٢٠٠٦ في ٢٠٠٦/٢/٦،وينظر الحكم المرقم٢١٨/انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٦م في ٢٠٠٦/٩/١١م، نشر الحكمان في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٦، ص٢٧١و ص٤٤٤-٤٤٥ تباعاً.

(٢) حكم رقم١١٦/قضاء إداري/٩٤ في١٩٩٤/١٢/٢٤، نقلاً عن بيداء إبراهيم قادر،المصدر السابق، ص٣٩.

القرار الشفوي [١]، كما يُستبعد التسبيب بالإحالة إلى وثائق أو آراء أخرى تتضمن الأسباب التي استندت عليها الإدارة في قراراها دون تدوينها في صحيفة القرارثانياً، ورفض مجلس الدولة الفرنسي جواز تسبيب القرار التأديبي بالإحالة إلى رأي مجلس التأديب حتى لو كان رأيه مسبباً [٢]. واشترطت محكمة القضاء الإداري المصرية ان ((..تكون هذه الأسباب أو تلك واردة في صلب القرار حتى يخرج القرار حاملاً كل أسبابه، أما الإحالة إلى أوراق أو وثائق أخرى فلا تكفي لقيام التسبيب))[٣].

بينما أجاز منشور رئيس الوزراء الفرنسي في ٢٨سبتمبر ١٩٨٧م، التسبيب بالإحالة لكن بعد توافر شروط معينة تتمثل بضرورة مايأتي :

١- أن يتبنى مُصدر القرار الأسباب الواردة في الرأي أو الاقتراح أو التقرير المحال إليهِ [٤].
٢- ان يكون المستند المحال إليه وارداً في القرار نفسه او مرفقاً بهِ.
٣- ان يكون المستند المحال إليهِ مسبب تسبيباً كافياً وإلا فان القرار المستند اليه يعد خالياً من الأسباب وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي [٥].

كما استثنى مجلس الدولة الفرنسي من التسبيب المباشر حالة المواجهة في الإجراءات، كونها توفر لصاحب الشأن فرصة الاطلاع على أسباب القرار، فأجاز للإدارة التسبيب بالإحالة إلى وثائق أخرى وقضى بصحة تسبيب القرار الصادر بفصل المطعون ضدها نظراً لان القرار كان مرفقاً بهِ تقارير وضعها الرئيس المباشر لاسيما وانها أُخطرت قبل القرار بوقتٍ كافٍ بالأخطاء المنسوبة إليها وان عقوبة ما سوف تفرض عليها [٦].

ثانياً / ان يكون معاصراً : ويقصد بذلك قيام الأسباب وقت إصدار القرار [٧]؛ لأن مشروعية القرار الإداري تُقدر بوقت اتخاذهِ، ويؤكد مجلس الدولة الفرنسي على ان الإخطار السابق أو اللاحق بأسباب القرار لا يقوم مقام التسبيب الذي ينبغي ان يكون

---

(١) نصت المادة ٣ من قانون ١١ يوليو ١٩٧٩ م الفرنسي على ان ((يجب أن يكون بيان الأسباب التي يتطلبها هذا القانون مكتوباً ...)).

(٢)حكمه في قضية" Rifffault" الصادر في ١٩٦٥/٥/٢٨م وحكمه في ١٧جون ١٩٨٣م، نقلاً عن سمية محمد كامل، المصدر السابق، ص ١١٤.

(٣)حكمها في ٢٩ يناير ١٩٥٨م، نقلاً عن د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص٢٠٤.

(٤) قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بان ((إشارة مصدر القرار في ديباجته إلى اطلاعه على مذكرة النيابة الإدارية وملف تحقيقها وكتاب مكتب الأمن الموجه إلى مكتب الشكاوى يعني انه اتخذ منها أسباباً لقراره المطعون ضده ومن ثم يكون القول بعدم وجود أسباب لهذا القرار في غير محله ..)) حكمها في ٢٢مايو ١٩٦٥، القضية رقم١٥٨٦،س٧ قضائية، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، س١٠، القاعدة رقم١٢٨،ص١٤٢١، نقلاً عن د. عبد الغني بسيوني، المصدر السابق، ص٦٠٩.

(٥)حكمه في٢٤نوفمبر١٩٨٢نقلاً عن د.اشرف عبد الفتاح أبو المجد،المصدر السابق، ص٢٥١.

(٦)حكمه في قضية"Mme carluer"٢٧جانفي١٩٨٩،ذكرته سمية محمد كامل، المصدر السابق، ص١١٦.

(٧) نصت م١ من قانون ١١ يوليو١٩٧٩ الفرنسي على ((وجوب إحاطة الأشخاص الطبيعية والمعنوية دون تأخير وعلى وجه السرعة بأسباب القرارات الإدارية الفردية ...))

معاصراً [١]. ويستثني المشرع الفرنسي من التسبيب المعاصر كما تبين سابقاً حالتي الاستعجال المطلق والقرار الضمني .

الفرع الثاني: الشروط الداخلية

ويقصد بها الشروط المتصلة بعناصر التسبيب أو مضمونه وحتى يكون التسبيب كافياً ينبغي ان يتضمن أسباب القرار وهذه الأسباب تتكون من الاعتبارات أو العناصر القانونية والواقعية التي تكونت ودفعت الإدارة إلى إصدار القرار [٢]، وهذا ما سنبينه في هذا الفرع بوساطة النقاط الآتية:

أولاً/ الاعتبارات القانونية :ويقصد بها ذكر الإدارة الأسانيد القانونية أو النصوص القانونية التي قصدت تطبيقها بالقرار وهذا يتضمن ذكرها كاملةً، غير انه يكفي الإدارة الإشارة إلى هذه النصوص في القرار ويمكن عند الضرورة ولضمان كفاية التسبيب ان يذكر المبدأ الذي تقره هذه النصوص.

ولا تكفي الإشارات لوحدها لتبرير القرار وانما يجب ان يكون هناك تطابق فعلي أو واقعي مع موضوع القاعدة القانونية كي تكون جزءً من التسبيب وإلا فان التسبيب لا يعد كافياً.

ثانياً/ الاعتبارات الواقعية : ويقصد بها تلك العناصر المتصلة بالواقع ويؤدي حصولها إلى إصدار القرار، ويتحدد بها المركز القانوني لصاحب الشأن. واستكمالاً للتسبيب ينبغي ذكرها في القرار إلى جانب الاعتبارات القانونية المرتبطة بها . فلا يكفي ترديد حكم القانون دون إيضاح الوقائع التي من اجلها اتخذ القرار .

والتسبيب الكافي يفترض ذكر الوقائع بشكلٍ واضحٍ ومحددٍ تحديدٍ نافيٍّ للجهالةِ، والتي قد تشكل فعلاً وقع من صاحب الشأن أو صفة معينة أو قيام حالة معينة، فقرار إبعاد أجنبي من البلاد كون وجوده يشكل تهديداً للنظام العام يجب ان يحدد فيه ماهية الأفعال المنسوبة إليه [٣]، ومن التطبيقات القضائية في هذا المجال قضاء مجلس الدولة الفرنسي بأن التسبيب يجب أن يعكس أسباب القرار كاملةً وبصورة واضحة لا يشوبها أي قصور. وقضائه بأن أسباب القرار يجب ان تُذكر في عباراتٍ واضحةٍ غير مسهبة محددة وغير مجملة [٤]. كما قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بان المشرع ألزم جهة الإدارة بتسبيب قراراتها ووجب ذكر هذه الأسباب التي بُني عليها واضحة جلية[٥].

---

(١) حكمه ٢٩ نوفمبر ١٩٨٥ وحكمه في ١ جولييت ١٩٨١م، نقلاً عن اشرف عبد الفتاح أبو المجد، المصدر السابق، ص٢٥٤، وحكمه في ١٩٨١/٧/١م ذكره د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص٧٦٩.

(٢) نصت المادة ٣ من قانون ١١يوليو ١٩٧٩ الفرنسي ((... ويتضمن بيان الاعتبارات الواقعية والقانونية التي تشكل أساس القرار))

(٣) حكم مجلس الدولة الفرنسي في ٢٤/ جولييه ١٩٨١، وقضى أيضاً بأنه عند صدور قرار بنزع الملكية للمنفعة العامة ينبغي ان يُحدد فيه "المشروع" الذي يعد القيام به منفعةٍ عامةٍ يبرر للإدارة نزع الملكية ، حكمه في ١٠ جولييه ١٩٥٤، وينظر أيضاً حكمه في ٣١ جانفي ١٩٨٦، نقلاً عن سمية محمد كامل، المصدر السابق، ص١٢٠، ود. اشرف عبد الفتاح أبو المجد، المصدر السابق، ص٢٦٦.

(٤) حكمه في ٢٨ كانون الاول ١٩٨٦م، وحكمه في ٢٥نيسان ١٩٤٧ تباعاً ، نقلاً عن د.اشرف عبد الفتاح أبو المجد، المصدر السابق، ص ٢٦٨.

(٥)حكمها في الطعن رقم ٥١٣ لسنة ٣٤ق، جلسة ١٩٩٣/٦/٢٧ ، ذكره د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المصدر السابق، ص ١٤٠.

وينبغي استكمالاً للتسبيب ان يكون هناك تقارب تجريه الإدارة بين الاعتبارات الواقعية والاعتبارات القانونية والتي أوصلتها إلى إصدار القرار، فمثلا أولاً يجب ان تُحدد الواقعة والمركز القانوني للمخاطب بالقرار ومن ثم بيان كيف انها تنطبق عليها القاعدة القانونية المعنية مما يستدعي قيام الإدارة بإصدار القرار المناسب ليظهر التسبيب متماسكاً وقوياً .

ويراقب القضاء الإداري مدى كفاية التسبيب من حيث الوضوح والتحديد الدقيق حتى يستطيع المخاطب بالقرار أن يعرف أسبابه بمجرد الاطلاع عليه، وينبغي على الإدارة ان تتجنب استخدام صياغة واحد للحالات المتشابهة نحو عبارة (غير مستوفي للشروط القانونية) إذ ينبغي بحث كل حالة على حدا ووفقاً للظروف الخاصة بكل منها ، والابتعاد أيضاً عن الروتين أو العبارات التقليدية إلا إذا كانت تتفق فعلاً مع حقيقة الأسباب،وعن التسبيب ذو الطابع العام نحو عبارة (لمقتضيات المصحة العامة) التي كثيراً ما تستعين بها الإدارات العامة وتخفي من ورائها غايات بعيدة عن المصلحة العامة ، فضلاً عن ان عبارة (المصلحة العامة) هي بحد ذاتها عبارة فضفاضة واسعة المعنى وينبغي عند استخدامها في التسبيب ان تذكر الإدارة وجه المصلحة العامة المقصود من قراراتها.

و يلاحظ ان مجلس الدولة الفرنسي أجاز لجوء الإدارة إلى التسبيب الموجز لكن ليس دائماً نحو حالة المواجهة في الإجراءات فبما ان صاحب الشأن تمكن من إبداء ملاحظاته قبل صدور القرار في مواجهته فيمكن للإدارة الاكتفاء بالتسبيب الموجز لكنها لاتعفى من التسبيب [١].

وتقول المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن التسبيب ليس مؤداه ان يتضمن كافة عناصر الواقعة وملابساتها التفصيلية والإجراءات التي اتخذتها الإدارةحيالها لحين صدور القرار،بحيث ينقلب القرار الإداري من شكله المألوف إلى ما يشبه الحكم القضائي الواجب تسبيبه على نحو تفصيلي بحيث يكون قائماً بذاته، وإنما يكفي في هذا الشأن ان يتضمن العناصر الرئيسية لصلب القرار مع بيان ما اتخذ من إجراءات إذ تكون كافة الأوراق والإجراءات السابقة على القرار مكملة له في تبيين أسباب القرار[٢].

المطلب الثاني: آثار عدم التزام الادارة بالتسبيب الوجوبي

يؤدي عدم التزام الإدارة بالتسبيب الوجوبي أو عدم استيفائه بالشكل الصحيح إلى إصابة القرار الإداري بعدم المشروعية الناتجة عن عيب في ركن الشكل مما يستتبع إلغاء القرار المعني، وتقرير مسؤولية الإدارة في حال لو تسبب بالضرر لصاحب الشأن. ولهذا سنبين في هذا المطلب الآثار المترتبة على عدم احترام الإدارة لهذه الشكلية الجوهرية وذلك وفقاً للآتي:

---

(١)حكمه في ٦ مارس ١٩٨٧م،نقلاً عن سمية محمد كامل، المصدر السابق، ص٢٧٢.

(٢)حكمها في الطعن رقم ٥٢٩١ لسنة٤٧ق.عليا- جلسة ٢٠٠٣/١/٢٢م. نقلاً عن علي الدين زيدان، المصدر السابق، ص ٣٥٨.

أولاً / الإلغاء

يعد عيب الشكل والإجراء وجهاً من أوجه إلغاء القرار الإداري ويزخر القضاء الإداري بالأمثلة على إلغاء قرارات إدارية لعدم استيفاءها الشكل الذي يتطلبه القانون، وميز التشريع ومعه القضاء والفقه بين شكليات جوهرية وأخرى غير جوهرية لا يؤثر تخلفها على مشروعية القرار(١)، أما مكانة التسبيب بين هذه الشكليات فهو بالنظر إلى أهميتهِ بوصفهِ ضمانة فاعلة للأفراد يعد شكلية جوهرية في حال لو نصَّ عليه القانون، أما إذا لم ينص عليه فلا حرج على الإدارة في تجاهله، علماً ان انعدام التسبيب الوجوبي أو قصوره يؤدي إلى بطلان القرار الإداري وليس انعدامهِ(٢).

ويمكن للإدارة إصدار قرار جديد بعد مراعاة التسبيب المطلوب وهذا في حال لو كان إلغاء القرار يعود لعيب شكلي يتصل بالتسبيب فقط دون العيوب الأخرى، غير ان العيب المتصل بالتسبيب كثيراً ما يؤدي إلى تغيير مضمون القرار ولهذا لا تستطيع الإدارة إصدار قرار جديد بالمضمون نفسه بعد مراعاة الشكليات الجوهرية ومنها التسبيب،كون معظمها تؤثر في اتجاه القرار ومضمونه، وينبغي على الإدارة ان تنفذ حكم الإلغاء أولاً ومن ثم لها إصدار القرار المناسب. وقضت المحكمة الإدارية العليا في العراق بأن ذلك لا يمنع الإدارة من ان تصدر قراراً جديداً مستوفياً للشكل الذي تطلبه القانون في فرض العقوبة– والمقصود هنا التسبيب- ويخضع موضوعه لرقابة القضاء عند الاعتراض الصحيح عليه (٣).

أما بشأن وقف تنفيذ القرار المطعون فيه لعيب في الشكل المتصل بالتسبيب الوجوبي فنجد ان مجلس الدولة الفرنسي أجاز لأصحاب الشأن طلب وقف تنفيذ القرار الذي تضمن هذه المخالفة رغم ان اتجاه المجلس بالعموم يرفض طلب وقف التنفيذ لعيب شكلي، وأجاز أيضاً لذوي الشأن توقيع غرامات تهديدية على الإدارة عند مخالفة التسبيب الوجوبي (٤).

ثانياً/ المسؤولية الإدارية

لا يؤدي عيب الشكل لوحدهِ لا يؤدي إلى تقرير مسؤولية الإدارة في التعويض وان كان يشكل أساساً للحكم بالإلغاء هذا هو السائد في القانون الاداري، ثم بدأ القضاء يميز بين الشكليات الجوهرية وأخرى ثانوية ليقرر مسؤولية الإدارة في حالة إلغاء القرار

---

(١)عدَّ القضاء الإداري في العراق بعض الشكليات الجوهرية من النظام العام نحو مايتصل بتشكيل اللجان التحقيقية وهذا يعطي للقاضي إمكان إثارته من تلقاء نفسه ومن ذلك قضاء الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بأن ((.. وحيث ان الشكلية من النظام العام وان عدم مراعاة عدد أعضاء اللجنة زيادةً أو نقصاناً يعد انتهاكاً للشكلية التي أوجبها القانون..))، حكمها المرقم ١٦٦/انضباط/تمييز/٢٠٠٨في٢٠٠٨/٩/٤م،منشور في قرارات وفتاوى شورى الدولة، وزارة العدل- جمهورية العراق، لعام ٢٠٠٨م، ص٤٤٦.

(٢) قضت المحكمة الإدارية العليا في العراق في حكمها رقم٢٢٠/انضباط/تمييز/٢٠١٣ في ٢٠١٣/٧/٢٢م،بأنه يترتب على عدم مراعاة الإدارة تسبيب قرار فرض العقوبة بطلان قرارها كونه شكلية يستوجبها القانون،مذكور سابقاً، وقضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بان التسبيب الوجوبي يعد شكلاً جوهرياً ،حكمها المرقم ١٨٩/٥٤ق،١٩٩٦/٦/٢٠،نقلاً عن محمد ماجد ياقوت، المصدر السابق،ص١١٧١.

(٣)حكمها رقم ٢٢٠/انضباط/تمييز/ ٢٠١٣في٢٠١٣/٧/٢٢م المذكور سابقاً.

(٤) ينظر د.اشرف عبد الفتاح أبو المجد، المصدر السابق، ص ٤٠٢.

لعيب شكلي جوهري نحو التسبيب الوجوبي إذا توافرت أركان المسؤولية الإدارية وأهمها تضرر أصحاب الشأن من القرار.

وسارت على هذا النهج محاكم القضاء الإداري في مصر، إذ اشترطت المحكمة الإدارية العليا ليكون عيب الشكل صالحاً أساساً للتعويض ان يكون مؤثراً في مضمون أو جوهر القرار، فالقرار سليم المضمون القائم على أسبابه الصحيحة -وان كان مخالفاً لقواعد الشكل- لا يمكن القضاء بالتعويض عنه؛ لأن القرار كان سيصدر بذات المضمون لو روعيت تلك القواعد(١).

وقضى مجلس الدولة الفرنسي بأن إسناد القرار إلى أسبابه القانونية والواقعية دون احترامه لشكلية التسبيب متى فرضها القانون من شأنه ان يثير مسؤولية الإدارة. وقضى في حكمٍ آخر بان الشكل وان كان جوهري ولكن غير مؤثر في مضمون القرار الإداري فان المجلس يرفض الحكم بالتعويض عنه رغم عدم مشروعية القرار (٢).

الخـاتمـة

نسجل في ختام بحثنا في التسبيب الوجوبي للقرارات الإداري في العراق وبعض النظم القانونية جملةً من النتائج والتوصيات ندونها في النقاط الآتية:

أولاً : النتائج: توصلنا بوساطة هذا البحث إلى النتائج الآتية:

١- يعد التسبيب الوجوبي واحداً من الشكليات الجوهرية التي يتطلبها القانون في القرار الإداري، ويترتب على إغفالها أو عدم كفايتها وقصورها إلغاء القرار، وتقرير مسؤولية الإدارة في حال توافرت أركانها .

٢- يشكل التسبيب الوجوبي ضمانة فاعلة بالنسبة للأفراد في مواجهة امتيازات الإدارة في إصدار القرارات الإدارية ليكونوا على اطلاع بدوافعها ومبرراتها في إصدار القرار الماس بحقوقهم وحرياتهم، ومن ثم تحديد موقفهم منه.

٣- التسبيب يساهم في ضمان سلامة القرارات الإدارية وتحقيق الوضوح الإداري وتحسين علاقة الإدارة بجمهورها المواطنين فضلاً عن دوره في إعانة القضاء الإداري والأفراد معاً في كشف عيوب القرار الإداري الأخرى لاسيما عيبي السبب والانحراف بالسلطة.

٤- مازال المشرع العراقي قابعا قي ظل قاعدة "لا تسبيب إلا بنص"، ومعظم القرارات الإدارية التي تمس حقوق الأفراد وحرياتهم محررة من التسبيب الوجوبي، بينما تتجه النظم القانونية المقارنة إلى توسيع وتعميم قاعدة التسبيب الوجوبي بشأن القرارات كافة لاسيما تلك الماسة مباشرةً بحقوق وحريات الأفراد.

---

(١) حكمها في الطعن رقم٢٠/١٠٠٦ق، جلسة ١٩٧٥/٣/٢٢، س٢٠، ص٣٠١، نقلاً عن بياء ابراهيم قادر، المصدر السابق، ص ١١٦.

(2)C.E,30 Juillet 1949,Paturean Mirand,Rec,p.410. et C.E,24 Mars 1950,Torregrosa,Dalloz,1950,p.371. نقلاً عن سمية محمد كامل، المصدر السابق، ٣٦٦

٥- يشترط في التسبيب حتى يحقق هدفه ان يكون واضحاً ومحدداً، كافياً غير موجزاً وبدون إسهاب ومباشراً ومعاصراً متضمناً الاعتبارات القانونية والواقعية التي استندت إليها الإدارة في إصدار القرار مع تحقيق التقارب الفعلي بينها.

ثانياً: التوصيات: ندون في الآتي بعض التوصيات للمشرع العراقي و التي نرجو ان تكون محل اعتبار وإضافة جديدة في نطاق البحث القانوني :

١- ندعو المشرع إلى تبني مبدأ التسبيب الوجوبي في القرارات الإدارية كافة الضارة بحقوق الأفراد والاشخاص المعنوية بصورة مباشرة أو غير مباشرة ليتسع نطاقه فيستفيد منه الكافة من المخاطبين وغيرهم من اصحاب المصلحة كما فعلت بعض النظم المقارنة ، وبشكلٍ يوازن بين ما ينبغي على الإدارة الاحتفاظ به من معلومات تقتضيها فاعلية النشاط الاداري وما ينبغي الإفصاح عنه ويحقق الغاية من تقرير التسبيب الوجوبي، مع اشتراط ان يكون التسبيب كافياً ومحققاً غرضه وهذا يتطلب تحديد الشروط اللازمة لتحقق ذلك.

٢- ندعو المشرع إلى سن قانون خاص بالإجراءات الإدارية يكون درباً منيراً للإدارة، أسوةً بكثير من المشرّعين في النظم المقارنة، وتبسيط هذه الإجراءات وهجر الأساليب القديمة والمعقدة في التعامل مع الأفراد .

٣- ندعو المشرع إلى إصدار قوانين مفادها تحسين العلاقة بين الإدارة وجمهور المواطنين ويرفع درجة التفاهم والتعاون والمشاركة بينهما - ويعد تقرير التسبيب الوجوبي خطوة أولى في ذلك- والاستماع لرأيهم والاستفادة من مقترحاتهم بغية تحسين العمل وطرائقه ورفع مستوى الأداء وبشكلٍ جدي، ويمكن الاستفادة من المواقع الالكترونية أو شبكة الانترنت والحصول على المعلومات بوساطتها مما يسهم في تبني سياسة الوضوح الإداري.

٤- ندعو القضاء الإداري العراقي إلى تفعيل رقابته فيما يخص التسبيب؛ لأننا وجدنا إهمالاً من القضاء في هذا المضمار وخلطه بين التسبيب بوصفهِ شكلية في القرار وسببهِ في العديد من أحكامهِ.

قائمة المصـــــــادر

أولاً/ الكتب و الرسائل الجامعية

١- د.أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، بلا رقم طبعة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٧م.

٢- بيداء إبراهيم قادر، التنظيم القانوني لتسبيب العقوبات الانضباطية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق في جامعة النهرين، ٢٠٠٨م.

٣- بوفراش صفيان، مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية في الجزائر، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة مولود معمري-تيزي وزو في الجزائر،٢٠١٥م.

٤- د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)،راجعه ونقحه د. محمود عاطف البنا، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦م.

٥- د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، الكتاب الأول، ط٧، دار الفكر العربي، القاهرة، بلاسنة نشر.

٦- سمية محمد كامل، الشكل في القرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ، ٢٠١٤م.
٧- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٩.
٨-د. عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري،ط٣،منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٦م.
٩- د. عثمان سلمان العبودي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم١٤لسنة ١٩٩١م المعدل،ط١،بلا دار نشر، العراق ،٢٠١٠م
١٠- د.علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري،ج٢، ط٣، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن،٢٠١١م.
١١- د.عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء،ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن،٢٠١١.
١٢-د.ماجد راغب الحلو،القضاء الإداري،بلا طبعة،منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤م.
١٣-محمد ماجد ياقوت،شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة،منشأة المعارف بالإسكندرية،.٢٠٠٦
١٤- د.وسام صبار العاني، القضاء الإداري، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد ،٢٠١٣ م.

ثانياً/ البحوث

١- د. محمد سليم أمين، تسبيب قرار فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام في التشريع العراقي،بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية،كلية القانون- جامعة كركوك،المجلد ٣،العدد ٨،سنة ٢٠١٤م.

ثالثاً/ المجموعات القضائية

١- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعامي (٢٠٠٦و ٢٠٠٨م و٢٠١٢م و٢٠١٣م و٢٠١٤م) تصدر عن وزارة العدل في جمهورية العراق .

رابعاً/ الدساتير والقوانين الاعتيادية والقرارات

١- الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م.
٢- قانون الحماية الاجتماعية الجديد رقم ١١ لسنة ٢٠١٤م
٣- قانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي رقم ١٨ لسنة ٢٠١١م.
٤- قانون حماية المنتجات العراقية رقم ١١ لسنة ٢٠١٠م
٥- قانون عقوبات قوى الأمن الداخلي رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨
٦- أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤م .
٧- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١م.
٨- قانون إقامة الأجانب رقم لسنة ١٩٨٧م .
٩- قانون الإثبات رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩م.
١٠- قانون الادعاء العام رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٩م.
١١- قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩م.
١٢- قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠م.
١٣- تعليمات رقم ١ لسنة ٢٠١١م.

خامساً/ المواقع الالكترونية:

1- www.legifrance-gouv.fr