ضمانات مشروعية تسبيب العقوبات الادارية العامة (دراسة مقارنة)

Guarantees of legality of causation of general administrative penalties(comparative study)

أ.م.د تغريد محمد قدوري
كلية القانون / جامعة بغداد
Taghreed Mohammad Qaddori-Assistin Prophe
Professor of public law at the College of Law
University of Baghdad
Dr.tagreed@colaw.uobaghdad.edu.iq

الباحثة : امل كريم بندر عبيد
باحث في القانون العام كلية القانون /جامعة بغداد
Amal Kraeem Bandr
Researcher in public law, College of Law
University of Baghdad
amal.bandr2102m@colaw.uobaghdad.edu.iq

الملخص

من القواعد العامة ان التسبيب هو امر جوازي (اختياري) حيث ان الادارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها الادارية الا اذا وجد نص قانوني يلزم الادارة بتسبيب قراراتها حيث يصبح واجب على الادارة بتسبيب قراراتها .الا انه يرد استثناء على هذه القاعدة قد يلزم المشرع الادارة بتسبيب ما تصدره من قرارات وفي هذه الحالة يكون التسبيب وجوبيا ويجب ان تتوافر مجموعة من الشروط منها ان يكون التسبيب معاصرا ومباشرا ويعد التسبيب في مجال فرض العقوبات الادارية العامة ضمانة شكلية مهمة يتعين ان تتوافر فيها ضمانات المشروعية من حيث المصدر والصحة .

الكلمات المفتاحية : التسبيب , العقوبات الادارية العامة , التسبيب الجوازي

Abstract

One of the general rules is that reasoning is permissible As the administration is not obligated to give reasons for its administrative decisions unless there is a legal text that obliges the administration to give reasons for its administrative decisions whereby it becames the duty of the administration to justify its decisions .However there is an exception to this general rule .The legislator may oblige administration to give reasons for its decisions in this case the reasoning is obligatory and asset of conditions must be met in the reasoning that the reasoning be contemporary direct

keywords :causation ,general administrative penalties , permissive reasoning

المقدمة

يعتبر القرار الاداري من الوسائل التي تباشر الادارة من خلاله وظيفتها الادارية اذ يخضع القرار الاداري لقاعدة عامة تقضي بمشروعية القرارات الادارية ,و يفترض ان كل قرار تصدره الادارة يعد سليما ومشروعا وصادرا تطبيقا لما تقضي به القواعد القانونية والتنظيمية ويعتبر القرار الاداري من الوسائل القانونية التي تهدف الادارة من خلالها تقديم خدمات عامة لذا يجب ان تكون قراراتها سليمة وصحيحة لتحقيق المصلحة العامة وضمان استمرار المرافق العامة لذا يجب على الادارة تسبيب

قراراتها ويعد تسبيب قرار العقوبات الادارية العامة من الضمانات المهمة لحماية حقوق وحريات الافراد من تعسف الادارة ضد اساءة استخدام سلطاتها ,وان الاصل في التسبيب هو تسبيب جوازي اي ان الادارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها الا اذا نص القانون على وجوب التسبيب حيث يجب على الادارة تسبيب قراراتها ويعتبر التسبيب من الضمانات المهمة لمنع الادارة من التعسف في استخدام سلطاتها والمساس بحريات وحقوق الافراد ,ويشكل مبدأ التسبيب من الضمانات الشكلية التي يهدف الى الافصاح عن اسباب قرار فرض العقوبة الادارية العامة سواء الاسباب القانونية او الواقعية ليتمكن الافراد الصادر القرار بشأنهم من الاطلاع على اسباب اصدار القرار ليتمكنوا من ابداء ملاحظاتهم ودفوعهم,فأن ضمانات مشروعية التسبيب ذا اهمية كبيرة للإدارة حيث يكون عمل الادارة وفق اسس قانونية صحيحة وتصدر قراراتها بعيدا عن تعسف الادارة وتستند الادارة في تسبيب قراراتها الى مصادر قانونية او قضائية ووفق شروط معينة للتسبيب اذ تعد من ضمانات مشروعية صحة التسبيب .

اهمية البحث

يعد موضوع ضمانات مشروعية تسبيب من الموضوعات المهمة لتحقيق المنفعة في الجانب العملي لكلا الطرفين سواء الادارة او الافراد اذ ان موضوع ضمانات مشروعية التسبيب من المواضيع التي تهدف الى حماية حريات وحقوق الافراد من تعسف الادارة في استعمال سلطتها وايضا في مجال الرقابة على القرارات الادارية حيث يسهل على القاضي الاداري في ممارسته الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية.

منهجية البحث

يتبع الباحث في دراسته لهذا البحث المنهج التحليلي فيما يتعلق تحليل النصوص القانونية والآراء الفقهية فيما يتعلق بتسبيب القرارات الادارية والمنهج المقارن من خلال مقارنة التشريع والقضاء واراء الفقه في كل من فرنسا ومصر والعراق.

اشكالية البحث

يسعى الباحث في هذه الدراسة بيان مفهوم تسبيب القرارات الادارية واهمية التسبيب بالنسبة للإدارة والقضاء والافراد ,وبيان موقف التشريعات والقضاء والفقه من تسبيب القرارات الادارية ,وقد يختلط لدى البعض مفهوم التسبيب والسبب ومن خلال هذا البحث نتطرق الى التمييز بين التسبيب والسبب في القرارات الادارية وشرط صحة وانواع تسبيب القرارات الادارية ,وكذلك ضمانات مشروعية تسبيب قرارات فرض العقوبات الادارية العامة من ناحية مشروعية مصدر تسبيب العقوبات الادارية العامة ومن ناحية مشروعية صحة تسبيب العقوبات الادارية العامة.

خطة البحث

المطلب الاول: مفهوم تسبيب العقوبات الادارية العامة.

الفرع الاول: تعريف تسبيب العقوبات الادارية العامة .

الفرع الثاني: اهمية تسبيب العقوبات الادارية العامة.

المطلب الثاني: احكام مشروعية تسبيب العقوبات الادارية العامة .

الفرع الاول: مشروعية مصدر تسبيب العقوبات الادارية العامة .

الفرع الثاني: مشروعية صحة تسبيب العقوبات الادارية العامة.

المطلب الاول

مفهوم تسبيب العقوبات الادارية العامة

يعتبر موضوع التسبيب العقوبات الادارية العامة وشروطه وانواعه موضوع ذات اهمية في مجال العقوبات الادارية ويضيف الوضوح والشفافية في موضوع المساءلة والتي تكون مفروضة على الادارة اذ تقوم الادارة بالكشف عن الاسباب القانونية والواقعية التي دفعتها لإصدار القرار بما يحقق المصلحة العامة[1], وسنتناول في هذا المبحث المواضيع التالية :

الفرع الأول: تعريف تسبيب العقوبات الادارية العامة .

الفرع الثاني: اهمية تسبيب العقوبات الادارية العامة .

الفرع الأول
تعريف تسبيب العقوبات الادارية العامة

لم تتناول التشريعات الادارية تعريف التسبيب اذ لا يوجد تشريع يتضمن تعريف التسبيب لذا ظهرت تعاريف فقهية للتسبيب حيث عرفه الفقيه (فيدل) بأنه "التزام قانوني تفصح الادارة بمقتضاه عن الاسباب القانونية والواقعية التي تدفعها لإصدار قرارها الاداري "[2]ويعرف ايضا بأنه "التزام قانوني تعلن الادارة بمقتضاه الاسباب القانونية والواقعية التي حملت الادارة على اصدار القرار الاداري وشكلت الاساس القانوني الذي بني عليه" , ويعرف التسبيب بأنه "اعلان الاسباب التي تشكل الاساس القانوني للقرار الاداري "[3] والتسبيب باعتباره اجراء شكلي يعني "يراد مجموعة الادلة الواقعية والحجج القانونية التي استندت اليها المحكمة في تكوين قناعتها بالحل الذي ضمنه حكمها " [4] ويتضح من التعريفات السابقة ان التسبيب هو التعبير الشكلي عن اسباب القرار الاداري وبالتالي فهو ينتمي الى المشروعية الخارجية للقرار واذا كانت الاخيرة تشمل المسائل المتعلقة "بالاختصاص والاجراءات والشكل "[5].فأن التسبيب يعد من مظاهر الشكل الذي يكون عليه القرار كما لو وجب القانون على الادارة اخذ رأي لجنة فنية مكونة تكوينا معينا او ان تقوم بأجراء تحقيق او ان تمكن ذوي المصلحة من الاطلاع على ملفه او الزام الادارة بالكتابة او الامضاء والتاريخ ...الخ [6] ويعد التسبيب ضمانة للإفراد وحماية لحقوقهم من تسرع الادارة وتعسفها في اتخاذ قراراتها الادارية ولاسيما قرارات فرض العقوبات الادارية العامة لمنح الادارة بتحقيق اهداف الضبط الاداري [7] حيث ان الادارة تعمل في مجال ما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة ولاسيما فرض العقوبات الادارية العامة حيث تكون هذه العقوبات مقترنة بمجموعة من

---

[1] برهان زريق ,2017,عيب الشكل في القرار الاداري ,ط1,بدون مكان نشر ,ص149.

[2] حبيب ابراهيم حمادة الدليمي ,2007,حدود سلطة الضبط الاداري في الظروف العادية ,اطروحة دكتوراه ,كليةالقانون,جامعة بابل ,ص191.

[3] زيبار الشاذلي ,2019,تسبيب القرار الادارية ,مجلة صوت القانون ,الجامعة الالمانية الاردنية,الاردن,مجلد6,العدد2,ص701.

[4] علي خطار شطناوي ,2008,القضاء الاداري (الجزء الثاني),ط1,دار الثقافة ,عمان ,ص761.

[5] خالد لفتة شاكر ,1992,الاختصاص القضائي للإدارة في غير منازعات الوظيفة العامة (دراسة مقارنة),رسالة ماجستير, كلية القانون ,جامعة بغداد ,ص239.

[6] حرز الله خالد مصطفى توفيق ,2006,عيب السبب في القرار الاداري وتطبيقاته(دراسة مقارنة),رسالة ماجستير ,كلية الحقوق,جامعة القدس ,ص256.

[7] موسى عدنان, و الشمري كاظم. 2021. "الجزاء الإداري الجنائي في القانون العراقي والمقارن". مجلة العلوم القانونية 36 (ديسمبر):ص220 https://jols.uobaghdad.edu.iq/index.php/jols/article/view/575.

الضمانات ولاسيما الضمانات الشكلية ومنها التسبيب وذلك لحماية حقوق وحريات الافراد [8] وقد يختلط لدى البعض بين مفهوم التسبيب والمصطلحات الاخرى ومنها السبب والمواجهة في الاجراءات القضائية, فضلا عن ان للتسبيب في مجال العقوبات الادارية العامة انواع مختلفة وهو ما سنتولى بيانه تباعا.

اولا :تمييز التسبيب عن الاوضاع المشابهة له

1-التمييز بين السبب والتسبيب :وقد يؤدي الخلط بين السبب والتسبيب لذا سنتطرق الى **التمييز بين السبب والتسبيب** لقد ذكرنا آنفا تعريف التسبيب باعتباره اجراء شكلي يتضمن ذكر الاسباب القانونية والواقعية للقرار الذي اصدرته الادارة اما المقصود بالسبب في القرار الاداري بأنه "الحالة الواقعية او القانونية التي تسبق القرار الاداري وتدفع الادارة على التدخل بإصدار القرار وان الادارة حين تصدر القرار فأنها تستند الى قاعدة قانونية ومركز وقعي في آن واحد" [9] ويستلزم ان يقوم القرار الاداري على وقائع صحيحة وغير وهمية ,فقد عرفت المحكمة الادارية العليا في حكمها رقم (40)الصادر في 1976/6/29 السبب في القرار الاداري "هو حالة واقعية او قانونية تحمل الادارة على التدخل بقصد احداث اثر قانوني هو محل القرار ابتغاء الصالح العام والذي هو غايته ". يتضح من التعاريف السابقة العلاقة بين السبب والتسبيب كما يلي :

أ)السبب باعتباره عنصر من عناصر القرار الاداري فأنه عدم وجود السبب يعتبر القرار باطلا لأنه كأصل عام يجب ان يستند كل قرار اداري الى اسباب صحيحة وموجودة اما التسبيب بأعتباره عنصر شكلي في القرار الاداري وخاصة المحرر المكتوب حيث يرتبط بالقرار الاداري ويؤدي تخلفه الى الغاء القرار بسبب عيب الشكل اذا كان العيب جوهريا ويؤثر على موضوع القرار الاداري بينما يؤدي عدم الافصاح عن السبب الى الغاء القرار[10].

ب) ان السبب احد العناصر الموضوعية للقرار الاداري والقواعد التي تتعلق بالمشروعية الداخلية للقرار الاداري بينما التسبيب يعتبر اجراء شكلي للقرار الاداري والقواعد التي تحكمه تتعلق بالمشروعية الخارجية للقرار . [11] .

ج) ان عيب السبب يعد من العيوب المستقلة عن العيوب الاخرى كعيب الاختصاص وعيب المحل وعيب الغاية فعيب مخالفة القانون يتعلق بمحل القرار الاداري وهو الاثر المترتب على القرار او مادته او محتواه فأن التغيير الذي يحدثه القرار سواء بأنشاء مركز قانوني او الغاء او تعديل مركز قانوني معين ,اما السبب هو الحالة القانونية او الواقعية التي تخول صاحب الصلاحية لإصدار القرار المناسب لمجابهة الحالة بينما التسبيب يعتبر اجراء شكلي يظهر في متن القرار .[12] وفيما يتعلق بالرقابة القضائية حيث يمارس القضاء الاداري رقابته على اسباب القرار الاداري باعتباره ركنا قائما بحد ذاته وشرطا لصحته وفي حال تخلف ركن السبب في القرار فأنه يشكل عيب من عيوب القرار الاداري ,بينما في التسبيب لا يفرض القضاء الاداري رقابته على شرط التسبيب الا اذا الزم القانون هذا التسبيب

[8] العاني وســـام صـــبار. 2019. "الجزاءات الادارية العامة: دراســـة مقارنة". مجلة العلوم القانونية 32 (3):ص123. https://doi.org/10.35246/jols.v1is.135.

[9] د. سعد علي البشير ,تسبيب القرارات الادارية(دراسة مقارنة), مجلة الحقوق والعلوم الانسانية ,ص53 .

[10] د. اسماعيل جابوربي ,2019,تسبيب القرارات الادارية بين الجواز والوجوب (دراسة مقارنة),جامعة قاصدي مرباح/ورقلة, مجلة آفاق علمية ,مجلد11 ,العدد 4, ص159.

[11] د. علي سعد البشير ,مصدر سابق ,ص35.

[12] د. اسماعيل جابوربي ,مصدر سابق ,ص160.

استنادا لمبدأ (لا تسبيب بدون نص) فإذا تخلف شرط التسبيب كان ذلك بمثابة عيب من عيوب الشكل في القرار الاداري ,[13] حيث تعد الرقابة القضائية على اعمال الادارة ضمانا لحقوق وحريات الافراد.[14].

د)ان التسبيب كأصل عام غير ملزم وبذلك تكون للإدارة سلطة تقديرية بتسبيب قراراتها الافي حالة نص القانون والزم الادارة بتسبيب قرارتها وبذلك يجب على الادارة تسبيب قراراتها ,بينما السبب في حالة عدم وجود السبب او كان غير صحيح يكون القرار باطلا لانعدام السبب لذا يجب ان يقوم السبب على اسباب صحيحة وواضحة وفي حالة ادعاء عكس ذلك يجب الاثبات ومن يدعي عليه عبء الاثبات.[15]

2-التمييز بين التسبيب والمواجهة في الاجراءات الادارية غير القضائية : ويعني بالمواجهة (اعطاء الفرصة لذوي الشأن ممن صدر القرار في مواجهتهم من تقديم ملاحظاتهم سواء كانت كتابية او شفهية) ويعرف ايضا بأنها" اجراء فردي يقوم على تقييم وضعية الافراد المعنيين به بحيث لا يمكن ان يتخذ القرار بدون ان يتم السماع المسبق للشخص الذي من الممكن ان تتعرض حقوقه الشخصية او المعنوية للاذى" [16] واذا كانت المواجهة ذات اهمية كبيرة في مجال الاجراءات القضائية لأنها تمكن اصحاب الشأن من الدفاع على حقوقهم نتيجة ما يبديه اصحاب الشأن من ملاحظاتهم على القرارات التي تصدرها الادارة تمس حقوق الافراد وحرياتهم ,ولا يشترط في المواجهة في الاجراءات الادارية غير القضائية حضور ذوي الشأن وقد يتم المواجهة من خلال المراسلة او الكتابة .[17] فأن المواجهة تعتبر ضمانة اضافية اذ تمكن الادارة من الاستيضاح والتحري عن الحقيقة التي تتضح لها من خلال الاجراءات التي تتخذها وذلك لإصدار قرار فرض العقوبات الادارية العامة الملائم لحقيقة الوضع القائم ,وتمكن ذوي الشأن من معرفة سبب القرار الذي تصدره الادارة بحقهم فأن التسبيب يعتبر توثيق اسباب القرار الاداري .ففي فرنسا قبل صدور النصوص القانونية الخاصة بالمواجهة فأنها كانت غير ملزمة للإجراءات الادارية الا بنص حتى لو ادى القرار الى المساس والاضرار بحقوق الافراد ومصالحهم الا ان القضاء خفف من غلو هذه القاعدة عند اقراره لمبدأ احترام حقوق الدفاع وان كان مبدأ احترام حق الدفاع تطبيقه محدود نسبيا اذ يقتصر تطبيقه في مجال التأديب في الوظيفة العامة حيث اشترط ان يكون الجزاء ذات خطورة معينة حتى لم ينص القانون على الزام الادارة بالمواجهة الا ان القضاء وسع من تطبيق مبدأ احترام حق الدفاع في الاجراءات التي تأخذ في الاعتبار الشخص المخاطب بالقرار , وبالنسبة للقرارات الاخرى حيث لم تكن الادارة ملزمة بمراعاة المواجهة قبل اتخاذها كأغلاق المحلات وحظر المطبوعات الواردة من الخارج بالنظر لخطورة اجراءات الضبط الاداري الامر الذي يبرر منطقيا خضوعها للمواجهة غير ان التبرير الذي كان سائدا في ذلك الوقت هو قرارات الضبط التي ليس لها صفة الجزاء وانما تستهدف المصلحة العامة. [18] ولقد ذهب جانب من الفقه الى ان التسبيب يشكل

---

[13] زيبار الشاذلي ,مصدر سابق ,ص707.

[14] د. رشا جعفر الهاشمي ,ايناس مؤيد جاسم ,2022,الرقابة القضائية على السلطة المختصة بالتعليم العالي الاهلي في العراق(دراسة مقارنة),مجلة العلوم القانونية والسياسية ,كلية القانون والعلوم السياسية ,جامعة ديالى ,مجلد11,العدد1,الجزء الثاني ,ص341 .

[15] د. اسماعيل جابوربي ,مصدر سابق ,ص161.

[16] سمية كامل ,2018,تسبيب القرارات الادارية ,اطروحة دكتوراه ,كلية الحقوق والعلوم السياسية ,جامعة جيلالي ليابس,ص37.

[17] بخوش عبد الحق ,ايمن بورفعة ,2019,تسبيب القرارات الادارية كآلية من آليات حماية الحقوق والحريات ,كلية الحقوق والعلوم السياسية ,جامعة ماي 1945قالمة,ص13.

[18] سمية كامل ,مصدر سابق ,ص39.

ضمانة احتياطية للمواجهة بمعنى ان القرارات التي يجب فيها المواجهة لا يجب الزام الادارة بتسبيبها والا لن تكون هناك اي فائدة من ذلك فأذا كانت المواجهة تتضمن علم ذوي الشأن بأسباب القرار حتى يتمكنوا من ابداء ملاحظاتهم عليه فأن اشتراط التسبيب لن تكون منه اي فائدة ,الا ان الرأي الراجح ما ذهب اليه اغلب الفقه الاداري الحديث ان التسبيب يعتبر ضمانة اضافية الى جانب المواجهة وذلك ان العلم الفعلي بأسباب القرار لا يكون بديلا عن التسبيب عدا الالتزام بالتسبيب الشكلي فالمواجهة تمكن اصحاب الشأن من معرفة اسباب القرار وتمكنهم من ابداء ملاحظاتهم عليه الا انها لا تتيح لهم الفرصة فحص مضمون القرار اما التسبيب فهو الذي يمكن اصحاب الشأن فأن الوقوف على حقيقة الاسباب ومعرفة مدى الترابط في مضمون القرار .[19] **ونؤيد** ما ذهب اليه الرأي الراجح حيث يشكل التسبيب ضمانة مهمة لحماية حقوق الافراد من تعسف الادارة في استعمال سلطتها في اصدار قراراتها حيث ان التسبيب يمكن صاحب الشأن الذي صدر القرار في شأنه من معرفة اسباب صدور القرار ليتمكن من ابداء ملاحظاته ودفوعه.

ثانيا-انواع التسبيب : للتسبيب انواع مختلفة سوف نتطرق لبعضها ,حيث تختلف بأختلاف الناحية التي ينظر فيها الى التسبيب فمن الناحية الزامية التسبيب فنجد التسبيب (اما اختياريا او اجباريا) يثار تساؤل بشأن التسبيب هل الادارة ملزمة بتسبيب ما تصدره من قرارات ام ان التسبيب يكون بأختيار الادارة ؟ للإجابة على هذا التساؤل يجب معرفة اقسام التسبيب من ناحية الزاميته ,ينقسم التسبيب من حيث مدى الزامية القرار الاداري الى قسمين هما التسبيب الاختياري(جوازي) والتسبيب الاجباري(وجوبي)

1-التسبيب الاختياري(جوازي) :تكون الادارة في هذا النوع من التسبيب مخيرة بين التسبيب من عدمه فأذا لم يتم الزام الادارة من قبل القانون او القضاء بوجوب التسبيب فأن الادارة تكون غير ملزمة بتسبيب قراراتها الادارية وتكون الادارة مخيرة في التسبيب من عدم التسبيب ولا يعاب على الادارة في حالة عدم قيامها بتسبيب قراراتها ,وقد تلجأ الادارة احيانا الى تسبيب القرارات الادارية من تلقاء نفسها دون اي الزام قانوني وذلك لاقتناع الافراد المخاطبين بالقرار بمشروعية القرارات التي تصدرها الادارة بحقهم وان لجوء الادارة الى التسيب في حالة التسبيب الجوازي حيث ان سلوك الادارة يعكس نوعا من الاحساس بالالتزام حيث يحدث التسبيب الجوازي ذات الآثار التي يحدثها التسبيب الوجوبي .[20] وهذا ما اكده القضاء الفرنسي ان التسبيب الجوازي يحدث ذات الآثار التي يحدثها التسبيب الوجوبي فأن قيام الادارة بتسبيب قراراتها في حالة التسبيب الجوازي يعتبر ان الادارة قد استغنت عن صلاحية مقررة لها فأن القاضي يأخذا هذا التسبيب كأساس للرقابة .[21] حيث كان المبدأ العام في فرنسا قبل اصدار قانون 1979هو "عدم وجوب تسبيب القرارات الادارية الا بوجود نص صريح "الا ان ذلك لا يمنع من وجود النصوص التي تكون ملزمة للإدارة لتسبيب قراراتها في مجالات رأى المشرع بأنها جديرة بهذه الضمانة القانونية وهي الوصاية المحلية وقد فرض المشرع تسبيب هذا النوع من القرارات لضمان استقلالية هذه الهيئات وكذلك ممارسة السلطة التأديبية بموجب النظام للموظفين العموميين الصادر 1946/19/19 وقرارات التنظيمات المهنية في مجال الملكية الخاصة والحريات العامة ومنح تراخيص البناء وضم الاراضي الزراعية", كما اكد مجلس الدولة الفرنسي على ضرورة تطبيق هذا المبدأ في حكمه الصادر في قضية (Harrouel et morin) في 1880/4/30 وما صدر من احكام فيما يخص هذا الموضوع في حكم (Lang) من ان "الاستثناء من عدم التسبيب ليست له سوى قيمة احتياطية وليست له قيمة مبدأ قانوني عام" ومنها ما اكده في اصدار حكمه بتاريخ 1964/4/24في قضية السيد

[19] بخوش عبد الحق ,ايمن بورفعة ,مصدر سابق ,ص14.
[20] د. محمد عبد اللطيف , 1996,تسبيب القرارات الادارية ,دار النهضة العربية ,القاهرة ,ص76.
[21] د. علي خطار شطناوي ,1995,القضاء الاداري الاردني ,قضاء الالغاء ,الجزء الاول ,ط1,المركزالعربي,الاردن,ص75.

(Delahaye) اذ انه اكد على" لا يلزم ان تكون قرارات اللجان المشتركة للقيد في قائمة شهر الاطباء مسببة مادامت النصوص التشريعية واللائحية قد خلت مما يوجب ذلك[22].

2- التسبيب الاجباري (الوجوبي) **:**تكون الادارة غير ملزمة بتسبيب القرارات التي تصدرها الا اذا الزمها القانون ذلك وبالتالي فأن الادارة تكون ملزمة باحترام التسبيب وكونه عنصر شكلي ففي فرنسا حيث نص التشريع الفرنسي بوجوب التسيب بالقانون رقم 587-1979 حيث الزم الادارة بتسبيب قراراتها لتحسين العلاقة بين الافراد والادارة , حيث القانون الزم الادارة بتسبيب القرارات الادارية ومنها القرارات الفردية كمبدأ عام حيث اتبع اسلوب القائمة والتي تشمل عددا من القرارات ذات طبيعة خاصة واعتبر عدم التسيب هو الاستثناء بالنسبة لهذه القرارات الا انه بعد ذلك وسع نطاق القائمة فشمل القرارات الفردية الصادرة عن الاشخاص المعنوية العامة ومنها الدولة وهيئاتها المركزية والمحلية والمؤسسات العامة والهيئات ,والقرارات الفردية الصادرة عن الاشخاص المعنوية الخاصة وهي بصدد تقديمها خدمة عامة للأفراد من خلال ادارتها للمرافق العامة .وكذلك اكد مجلس الدولة الفرنسي من وجوب التسبيب في حكمه الصادر في قضية (Billard) الذي اشترط فيه "الزام لجان ضم الاراضي الزراعية بصفتها هيئات ادارية ذات اختصاص قضائي بتسبيب قراراتها في غياب نص صريح يوجب عليها ذلك" وفي قضية الشركة (Maison Genestal) والذي اكد في حكمه على الزام الادارة بيان الاسباب القانونية والواقعية للقرارات التي تصدرها الادارة حيث يشترط ان يكون التسبيب مفصلا وواضحا ويحدد الاسباب من دون غموض .[23] وحكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية(Marseille fret agence maritime) والذي اكد فيه مجلس الدولة الفرنسي على "وجوب تسبيب القرارات الصادرة عن اللجنة الدائمة التي انشأها مرسوم 3يونيو 1967 والمكلفة بتحديد حقوق مجهزي السفن الناشئة عن استغلال التجارة البحرية بين فرنسا والجزائر في حالة عدم وجود اتفاق ودي بين المجهزين بالرغم من سكوت النصوص التشريعية عن وجوب التسبيب " [24].

الفرع الثاني
اهمية التسبيب

التسبيب له اهمية كبيرة سواء للإدارة والافراد او القضاء لما يحققه من فوائد لكل الاشخاص المتعاملين مع الادارة او الاشخاص المخاطبين بالقرار الاداري او تتصل به مصالحهم ومراكزهم القانونية او القضاء الذي يراقب كل ما تصدره الادارة من قرارات وحتى الادارة يكون لها فائدة من التسبيب لذا سنتطرق الى موضوع اهمية التسبيب حسب التقسيم التالي :

اولا :اهمية التسبيب بالنسبة للإدارة .
ثانيا: اهمية التسبيب بالنسبة للقضاء .
ثالثا: اهمية التسبيب بالنسبة للأفراد .

[22] د. اسماعيل جابوربي ,مصدر سابق ,ص163.
[23] د. اسماعيل جابوربي ,مصدر سابق ,ص163
[24] سمية كامل ,مصدر سابق ,ص61

اولا: اهمية التسبيب بالنسبة للإدارة **:** لقد اختلفت الآراء حول اهمية التسبيب بالنسبة للإدارة فيرى البعض ان التسبيب قد يسمح للإدارة بالتفكير قبل اتخاذ اي قرار ويلزمها باحترام القانون والعمل في مجال الشرعية ويجنبها التسبيب الاستعجال في اصدار قراراتها ,اما البعض الاخر فيرى ان التسبيب قد يؤدي الى تقييد نشاط الادارة وتصرفاتها ويعمل على مضاعفة الروتين والبطء في سير الاعمال الادارية ويؤدي الى تعقيد نشاط السلطات الادارية .[25] فالتسبيب له اهمية بالنسبة للإدارة حيث يعتبر المرجع او الارشيف الذي يمكن الرجوع اليه لمعرفة الاسلوب الذي تم به من قبل مواجهة الظروف والملابسات المعروضة امامه ويحدد موقفه من اتخاذ القرار او العدول عنه لذا فأن موضوع التسبيب يزداد يوما بعد يوم اهمية خاصة اذ لاحظنا ازدياد دور السلطة التنفيذية وارتيادها مجالات لم تقتحمها من قبل حتى اصبحت اعمال السلطة التنفيذية تمثل الاغلبية لأعمال السلطة الدستورية الاخرى خاصة انها في غالبيتها تمس المراكز القانونية للأفراد.[26] ان التسبيب يلزم الادارة للإصدار ذات القرار في حال قيام الاسباب ذاتها مستقبلا فقيام الادارة عدم ذكر الاسباب قد يمنحها الحرية في الاساءة والتعسف في استخدام سلطتها .[27] لذا فالتسبيب يعمل على كشف عدل الادارة ورشدها وابتعادها عن التعسف او الفساد في اتخاذ قراراتها فالتسبيب وسيلة لكي تبعد الادارة عن التحكم والظلم وسوء التقدير ويعمل التسبيب على زرع الثقة بين الادارة والافراد فأن للتسبيب اهمية كبيرة بالنسبة للإدارة مما يجعل موظفي الادارة يبذلون العناية والاهتمام عند اصدار القرار الاداري بعيدا عن العيوب التي قد تعترض القرار الاداري وتعرضه للإلغاء [28] **ونرى** ان التسبيب له اهمية كبيرة بالنسبة للإدارة حيث يشكل التسبيب ضمانة لتقييم عمل الادارة وابتعادها عن السرعة والتعسف في اصدار قراراتها وخاصة قرارات العقوبات الادارية العامة كونها تشكل مساس بحقوق وحريات الافراد فالتسبيب يمكن الادارة من منح فرصة للأفراد لمعرفة اسباب صدور القرار بشأنهم , لذا اكد المجلس الدستوري الفرنسي اهمية التسبيب في قراره الصادر في 6نوفمبر 1999 والذي نص فيه انه "يتنبه على الادارة ان تضع نصب اعينها ان مهمتها الاساسية هي تحقيق الصالح العام مع مراعاة تحقيق ذلك في اطار من الوضوح الاداري كقيمة دستورية مفروضة على الادارة فالرجوع الى ما جاء به في المادة (6) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان والتي تضمنت الحقوق الاساسية تجد انه لا يمكن تطبيقها اذا كان الشخص لم تكن لديه المعرفة الكاملة بالأسس والمعايير التي اعتمدتها الادارة في التعامل معه "[29]والتسبيب له اهمية بالنسبة لعمل الادارة من خلال تحقيق التوازن بين المحافظة على النظام العام في المجتمع من ناحية والمحافظة على حقوق الافراد وحرياتهم من ناحية اخرى .[30]

ثانيا :اهمية التسبيب بالنسبة للقضاء **:**للتسبيب اهمية واهميته لا تقتصر على الادارة فحسب بل يمتد اهمية التسبيب الى القضاء حيث مبدأ الشرعية وسيادة حكم القانون لا يمكن ان يتحقق الا بتسهيل عمل القضاء من فرض رقابته على مشروعية القرار الاداري عند قيام الادارة بذكر الاسباب التي دعت

---

[25] حدة رافع ,2016,تسبيب القرارات الادارية كضمانة للحقوق ورقابة قضائية فعالة, رسالة ماجستير, كلية الحقوق والعلوم السياسية , جامعة زيان عاشور بالجلفة ,ص47.

[26] د. اشـــرف عبد الفتاح ابو المجد ,2006,تســـبيب القرارات الادارية امام قاضـــي الالغاء (دراســـة مقارنة),بلا مكان نشر,ص107.

[27] عامر وسيلة , زمولي سعاد ,2019,تسبيب القرارات الادارية ودوره في حماية مبدأ المشروعية ,رسالة ماجستير, كلية الحقوق والعلوم السياسية , جامعة العربي تبسة ,ص22.

[28] د. سعد علي البشير ,مصدر سابق ,ص22.

[29] زيبار الشاذلي ,مصدر سابق ,ص705.

[30] د. وليد مرزة حمزة ,ايمان محمود محبس ,2015,اساليب الضبط الاداري ودورها في منع الاتجار بالبشر , مجلة جامعة بابل للعلوم الانسانية ,مجلد 23,العدد 4,ص1705.

الادارة لاتخاذ قرارها الاداري[31] , وفي حالة اهمال التسبيب من قبل الادارة فأن ذلك يشكل عقبة امام عمل القضاء في فرض رقابته على مشروعية القرار الاداري , كما ان ذكر الادارة للأسباب الموجبة لإصدار قرارها من شأنه ان يعمل على تقليل عدد الدعاوي التي ينظرها القضاء لأن الادارة سمحت لذوي الشأن الذي صدر القرار بشأنهم من الاطلاع على الاسباب الموجبة لأتخاد القرار الاداري فإذا وجد ان الاسباب صحيحة فلن يلتجأ الى القضاء للطعن بقرار الادارة لاقتناع ذوي الشأن بصحة القرار الذي اتخذته الادارة .[32] كما يشكل التسبيب اهمية حيث الاداة التي تمنح القاضي القيام بدوره وعد انحيازه في اصدار حكمه[33] ,ويعمل التسبيب على تمكين القاضي على دراسة جميع الاسباب القانونية والواقعية دراسة مستفيضة تسهل عليه استنتاج الحجج التي يستدلون عليها حتى يطمأن الافراد بحكم القضاء [34].

ثالثا: اهمية التسبيب بالنسبة للأفراد **:** يعد التسبيب ضمانة مهمة لا يمكن الاستغناء عنها حيث يوضح لذوي الشأن ظروف وملابسات اتخاذ القرار من قبل الادارة توضيحا كاملا ويكون شاملا للعناصر القانونية والواقعية التي دفعت الادارة لأتخاد القرار وبذلك يتيح الفرصة لذوي الشأن موقفه من القرار اما ان يقتنع بالقرار الصادر والا فله ان يطعن فيه نظرا لما يعتريه من عيب ينقله التسبيب .[35]ويعتبر التسبيب من الضمانات المهمة للإحاطة بأسباب القرار الاداري ليعمل على ترتيب اوضاعه على ضوء ذلك بمعرفته اسباب القبول او الرفض ,فالتسبيب عندما يكون منتجا وكافيا في فهم الواقع والقانون يساعد ذوي الشأن على تفهم مركزه القانوني فيعمل على تدارك ما فاته ان وجد لذلك سبيلا واستيفاء الشروط التي كانت وراء رفض طلبه فمفهوم التسبيب كما يقول الدكتور زيد ابو فهمي بأنه " افصاح وجهة نظر الادارة في الطلب الذي ترفضه حتى يكون صاحب الامر على بينة من امره ويتخذ موقفه على اسباب هذا الايضاح عليه ان يستكمل اوجه النقص", فالتسبيب يهدف الى اطلاع ذوي الشأن على اسباب القرار مباشرة حتى يعمل على ترتيب اوضاعه من جديد على ضوئها او يقتنع بصحة ذلك القرار [36], لذا فمن شأن التسبيب ان يحيط ذوي الشأن علما تاما بأسباب القرار الاداري لتسبيب اوضاعهم المادية والقانونية على ضوئها مجانا دون اللجوء الى اجراء الطعن القضائية التي يتم من خلالها التعرف على الاسباب والتي تكون مكلفة .[37] والتسبيب ايضا من شأنه ان يعمل على توضيح الاعتبارات الواقعية والقانونية التي كانت السبب وراء اصدار القرار الاداري وبذلك يسهل التسبيب عملية الاثبات عند الطعن القضائي,حيث يقول الدكتور حسن عبد الفتاح "أن علم صاحب الشأن لأسباب القرار الاداري يسهل مهمة الاثبات عند الطعن في القرار بغية الغاءه او طلب التعويض عنه وذلك بالتدليل عن حقيقة هذه الاسباب " [38] اما في حالة عدم التسبيب فأنه يترك المعني بالأمر في شك وفي متاهة لا يستطيع ان يحدد النقاط التي يستطيع من خلالها الدفاع عن نفسه فيتخبط في اتجاهات متعددة مختلفة تقطع انفاسه وتستنفذ قواه من جهة وتفقد الشرعية في النشاط الاداري من جهة اخرى ,حيث لا يستطيع الفرد البحث عن سند

---

[31] زيبار الشاذلي, مصدر سابق ,ص706.
[32] د. سعد علي البشير ,مصدر سابق ,ص23.
[33] انيس فوزي عبد المجيد ,2011,شروط صحة التسبيب الواجب للقرارات الادارية ,مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ,مجلد 27,العدد2,ص215.
[34] عامر وسيلة , زمولي سعاد ,مصدر سابق, ص22.
[35] د. اشرف عبد الفتاح ابو المجد ,مصدر سابق , ص106.
[36] حدة رافع ,مصدر سابق , ص45.
[37] زيبار الشاذلي ,مصدر سابق ,ص704,د.اشرف عبد الفتاح ابو المجد ,مصدر سابق ,ص46.
[38] د. سعد علي البشير ,مصدر سابق ,ص23.

لدعواه وبالتالي لا يمكن الطعن في قرار يجهل اسبابه فذكر اسباب الطعن يمكن ذوي الشأن التأكد من صحة الوقائع وتكييفها القانوني عندما يتأكد ان تلك الوقائع ليس لها مبرر او انها لا تستند على اساس قانوني صحيح حيث يقوم بالطعن وان ذكر الاسباب والافصاح عن تلك الوقائع والاساس القانوني الذي تستند عليه تسهل اقامة الدليل امام المحكمة القضاء الاداري وان هنالك علاقة وثيقة بين التسبيب كشرط شكلي وحق الدفاع في التسبيب حيث يمكن صاحب الشأن من معرفة الاسباب الواقعية والقانونية التي صدر قرار فرض العقوبة الادارية العامة على اساسها .[39] ونستخلص مما تقدم ان التسبيب لا تقتصر اهميته على الادارة والقضاء بل تكون له اهمية كبيرة بالنسبة للأفراد حيث تمكن الافراد من الاطلاع ومعرفة اسباب اصدار القرار الاداري ومنها قرارات العقوبات الادارية حيث تمكن المعنيين بالقرار من ابداء دفوعه وملاحظاته بشأن القرار الصادر بحقهم ويعمل التسبيب على طمأنة الافراد بشأن ما يصدر بحقهم من قرارات حيث يكونوا على اطلاع على اسباب القرار سواء كانت الواقعية او القانونية ولحماية حقوق وحريات الادارة من تعسف الادارة .

المطلب الثاني

احكام مشروعية تسبيب العقوبات الادارية العامة

ان احكام مشروعية التسبيب تتضمن مشروعية مصدره ومشروعية صحة التسبيب وهو ما سنتناوله تباعا

الفرع الاول :مشروعية مصدر تسبيب العقوبات الادارية العامة ان تسبيب القرار الاداري من حيث مصدره كأصل عام لا تكون الادارة ملزمة بتسبيب قراراتها الا اذا الزمها القانون بتسبيب قراراتها حيث يصبح الامر ملزما على الادارة بتسبيب قراراتها و الا تعرض قراراها للالغاء وسنوضح ذلك على النحو الآتي:

1-التسبيب القانوني :ويقصد بالتسبيب القانوني هو الزام الادارة بتسبيب قراراتها من خلال نصوص قانونية ملزمة اذ يلزم المشرع الادارة بتسبيب قراراتها الادارية , ففي فرنسا حيث نص قانون 1871/8/10 في المادتين (33و34) على انه "عندما تنصب المداولات على موضوعات غير داخلة في اختصاص المجلس العام ,فأنه يمكن ابطال هذه المداولات في طرق عديدة منها بقرار مسبب من المدير "[40] كما نص قانون دخول واقامة الاجانب وحق اللجوء الصادر 1945المعدل في المادة (2) حيث نصت على "تسبيب القرارات الصادرة برفض منح تأشيرة بالنسبة للأجانب العاملين والذين حصلوا على ترخيص لممارسة نشاط معين " في فرنسا حيث يرى الفقه ان المشرع بعد تشريع قانون (587) في 1979/7/11والذي اصبح نافذا في 1980/1/11 قد خرج على القاعدة التقليدية في عدم تسبيب قراراتها الادارية حيث الزم القانون الادارة تسبيب قراراتها الادارية على اعتبار ذلك يعد اكثر ضمانا لحقوق الافراد.[41] الا انه القاعدة العامة لم تتغير فهذه النصوص قليلة مقارنة بالقرارات الادارية غير الخاضعة للتسبيب حيث تكون مقتصرة اما على القرارات الفردية دون القرارات التنظيمية او على

[39] حدة رافع ,مصدر سابق ,ص47 ,د. سعد علي البشير ,مصدر سابق ,ص23.
[40] د. مصطفى احمد الديداموني ,1992,الاجراءات والاشكال في القرار الاداري (دراسة مقارنة),الهيئة المصرية العامة للكتاب,مصر,ص171.
[41] سمية محمد كامل ,2014,الشكل في القرارات الادارية(دراسة مقارنة) ,منشورات الحلبي الحقوقية ,بيروت, لبنان ,ص126.

الحالات التي يتم النص عليها بوجوب التسبيب .[42] اما بالنسبة لمصر حيث نصر قانون الادارة المحلية على انه "يجوز للمحافظ او رئيس الوحدة المحلية المختصة الاعتراض على اي قرار يصدر من المجلس الشعبي المحلي بالمخالفة للخطة العامة للدولة او الموازنة المعتمدة او ينطوي على اي مخالفة للقوانين او اللوائح او يخرج عن اختصاصات المجلس المحدودة في هذا القانون وله في هذه الحالة اعادة هذا القرار الى المجلس الشعبي المحلي الذي اصدره مشفوعا بملاحظاته والاسباب التي يبني عليها اعتراضه "[43] كما نص قانون المحاماة المصري على انه "يجب ان يكون قرار مجلس التأديب مسببا وان تتلى اسبابه كاملة عند النطق به في جلسة سرية "[44] اما فيما يتعلق في العراق حيث توجد العديد من النصوص القانونية التي تلزم الادارة بتسبيب ما تصدره من قرارات حيث نص قانون نقابة الصيادلة على انه "- يعرض طلب الانتماء على مجلس النقابة وعليه البت فيه خلال خمسة عشر يوما من تاريخ وروده الى النقابة ويبلغ طالب الانتماء والوزير بنتيجة القرار وعلى المجلس المذكور بيان الاسباب عند رفض طلب الانتماء ولصاحب الطلب مراجعة محكمة التمييز اذا لم يبت المجلس بطلبه خلال ثلاثين يوما من تاريخ تسجيل الطلب .."[45] وكذلك ما اشار اليه قانون المحاماة حيث نص على "ب-يقرر مجلس النقابة قبول الطلب او رفضه ,واذا كان القرار بالرفض فيجب بيان اسبابه ".[46] وما نص عليه قانون المنظمات غير الحكومية على انه "سادسا :تبين الدائرة عند رفضها طلب التأسيس او تسجيل المنظمة اسباب الرفض وتبلغ طالب التسجيل بالقرار تحريرا ,وللدائرة رفض طلب التأسيس او معاملة التسجيل فقط في حالة مخالفتها لأحكام هذا القانون "[47] وما اشار اليه قانون الشركات حيث نص على انه "يوافق المسجل على طلب تأسيس الشركة مالم يجد ان الطلب مخالف لنص محدود ورد في هذا القانون ... واذا رفض المسجل طلب تأسيس الشركة يصدر قرارا خطيا يوضح فيه اسباب رفضه الطلب ..."[48]وما نص عليه قانون الاستثمار على انه "أ- وعلى تلك الجهات اصدار قراراها بالموافقة او الرفض او طلب التعديل خلال مدة (15) خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغها ويلتزم مندوب الجهات الحكومية باستحصال الاجابة خلال تلك المدة ويعد عدم الرد من الجهة المطلوب منها الرأي خلال المدة اعلاه موافقة وفي حالة الرفض يجب ان يكون مسببا "[49] ومن خلال النصوص السابقة يتضح موقف المشرع العراقي انه يلزم على الادارة التسبيب في الاجراءات وذلك في حالة مزاولة مهنة معينة او عدم منح رخصة بأعتبارها من اجراءات الضبط الاداري وحسن فعل المشرع بهذا الشأن لأن الاجراءات هذه تتعلق بحقوق الافراد فالتسبيب يعتبر ضمانة لحماية حقوق الافراد . اما ما يخص العقوبات الادارية العامة نلاحظ ان المشرع العراقي لم يلزم الادارة بتسبيب جزاءاتها كقاعدة عامة. اما بالنسبة لموقف التشريعات من التسبيب في العقوبات الادارية العامة في فرنسا بعد صدور قانون رقم 587 في 1979/7/11 الذي احدث تغييرا في مبدأ التسبيب حيث كان في الاصل هو عدم تسبيب الادارة للقرارات التي تصدرها الا انه بعد نفاذ هذا القانون اصبح وجوبا على الادارة تسبيب قراراتها

---

[42] د. سليمان الطماوي , د. عاطف محمود البنا ,2012,النظرية العامة للقرارات الادارية (دراسة مقارنة),دار الفكر العربي,القاهرة,ص226.

[43] المادة (132) من قانون الادارة المحلية رقم(43)لسنة1979 النافذ المعدل.

[44] المادة (122)من قانون المحاماة المصري رقم (17)لسنة1983المعدل بقانون رقم (147) لسنة2019النافذ www.site.google.com تاريخ الزيارة 2023/2/19.

[45] المادة (44)من قانون نقابة الصيادلة رقم (112)لسنة1966 النافذ المعدل .

[46] المادة (6) من قانون المحاماة رقم (173) لسنة1965 النافذ المعدل.

[47] المادة (8) من قانون المنظمات غير الحكومية رقم (12) لسنة2010 النافذ.

[48] المادة (19)من قانون الشركات رقم (21)لسنة1997 النافذ المعدل .

[49] المادة (20/ثانيا) من قانون الاستثمار رقم (13)لسنة2016 النافذ المعدل.

وخاصة القرارات التي تتعلق بالعقوبات الادارة لأنها تشكل مساس بحقوق الافراد فالتسبيب يعتبر ضمانة لحماية حقوق الافراد , حيث حددت المادة الاولى الحالات التي يجب فيها التسبيب واضاف القانون 1986/1/17 اليها حالة سابعة ومن بين تلك القرارات التي اوجب المشرع على الادارة تسبيب قراراتها تلك التي تحتوي على عقوبات ايا كان نوعها وبذلك صار الزاما على الادارة تسبيب قرارات العقوبة الادارية العامة حتى في حالة عدم النص على التسبيب واصبحت هي القاعدة العامة بعد صدور قانون 1979/7/11 المعدل .[50]اذ قرر مجلس الدولة الفرنسي وجوب تسبيب القرارات الجزائية نظرا لما يترتب على تلك القرارات من آثار تتطلب عدم التسرع والتآني في اتخاذ القرارات كما اكد مجلس الدولة الفرنسي على ان المشرع الزم الادارة بتسبيب قرارات العقوبة الادارية حتى يتمكن صاحب الشأن من الاطلاع ومعرفة سبب معاقبته كما قرر مجلس الدولة الفرنسي "بعدم مشروعية جزاء وقف اعمال البناء المخالفة للترخيص لأن التسبيب جاء ناقصا فلم تذكر الادارة في قرار الوقف الوقائع المثبتة لهذه المخالفة ولم تبينها بشكل محدد"[51] اما بالنسبة لمصر حيث اورد المشرع العديد من النصوص القانونية التي توجب على الادارية تسبيب قرارات العقوبة الادارية العامة ومنها قانون الاستيراد والتصدير حيث نص على ان "يلغى قيد المصدر بقرار مسبب اذا خالف احكام هذا القانون والقرارات المنفذة له او فقد شرطا من الشروط الواجب توافرها للغير في سجل المصدرين "[52] كما نص قانون الري والصرف على انه "لوزير الري اومن يفوضه ان يصدر قرارا مسببا بإلغاء الترخيص اذا وقعت اية مخالفة لشروطه"[53].فضلا عن ذلك اشار اليه قانون الجمعيات والمؤسسات الاهلية على انه "يجوز حل المؤسسة الاصلية بقرار مسبب من وزير الشؤون الاجتماعية والعمل بعد اخذ رأي الاتحاد العام وبعد دعوة المؤسسة لسماع اقوالها اذا توافرت دلائل جدية على ممارسة نشاط من الانشطة المحظورة في المادة (11) من هذا القانون "[54] يتضح من خلال النصوص اعلاه ان المشرع المصري قد اشار بصورة واضحة الى التسبيب الوجوبي **وحسنا** فعل المشرع المصري اذ انه الزم الادارة بوجوب التسبيب وبذلك تكون الادارة بعيدة عن التعسف في اصدار قراراتها مما يجعل الادارة تتأنى في اتخاذ قراراتها وبذلك فأن المشرع يحمي الطرف الضعيف المتمثل بالفرد من تعسف الادارة حيث يكون على دراية ومعرفة بأسباب اتخاذ القرار وبالتالي تكون حقوق وحريات الافراد محمية من تعسف الادارة .
اما بالنسبة في العراق فأن موقف المشرع غير واضح ويشوبه الغموض والقصور في اغلب القوانين لم يلزم المشرع تسبيب العقوبات الادارية العامة[55] الا انه اخذ في بعض التشريعات الزام الجهة التي تقدم توصياتها الى الجهة الادارية المخولة بفرض العقوبة الادارية العامة ان تكون تلك التوصيات مسببة. كما نص قانون تنظيم الخدمات الصناعية على انه "للوزير اومن يخوله غلق المشروع بناء على تقرير مسبب من لجنة الكشف المختصة بصورة مؤقتة او دائمة حسب جسامة المخالفة عن طريق الجهات المختصة ".[56] كما اشار قانون التعليم الاهلي على انه " للوزير بناء على توصية مسببة من مجلس التعليم العالي الاهلي حرمان عضو الهيئة التدريسية من التدريس في الجامعة او المعهد لمدة

---

[50] محمد محمود عبدالعزيز ابو ليلة ,2013,التنظيم القانوني للجزاءات الادارية العامة ,اطروحة دكتوراه ,كلية الحقوق ,جامعة الاسكندرية ,ص164,د. ناصر حسين العجمي,2010,الجزاءات الادارية العامة في القانون الكويتي والمقارن ,دار النهضة العربية ,القاهرة, ص209 .

[51] Renaud Denoix desaint marc :Les sanction administrative ,2001,p148.

[52] المادة (6) من قانون الاستيراد والتصدير رقم (118) لسنة 1975 النافذ المعدل.

[53] المادة (61) من قانون الري والصرف رقم (12) لسنة1984 النافذ المعدل.

[54] المادة (63)من قانون الجمعيات والمؤسسات الاهلية رقم (84) لسنة2002.

[55] المادة (27/أ) من قانون المطبوعات رقم (206) لسنة1986النافذ.

[56] المادة (14) من قانون تنظيم الخدمات الصناعية رقم (30) لسنة2000 النافذ المعدل.

مؤقتة او نهائية اذا ارتكب فعلا يتنافى مع القيم العلمية او التربوية ..."[57] يتضح من خلال النصوص اعلاه لا يلزم المشرع تسبيب العقوبة بل الزم المشرع ان تكون التوصية مسببة ,لذا **نقترح** على المشرع العراقي ان يتم اعادة صياغة النصوص القانونية التي تتضمن فرض العقوبة الادارية العامة حيث يجب ان يلزم الادارة بتسبيب قرارات العقوبة الادارية العامة لأن العقوبة تشكل مساسا بحقوق الافراد ويعتبر التسبيب ضمانة مهمة لحماية حقوق الافراد من تعسف الادارة .

ثانيا- التسبيب القضائي :ويقصد بالتسبيب القضائي هو قيام القضاء بالزام الادارة بتسبيب القرارات التي تصدرها فأن الزام القضاء للإدارة بتسبيب قراراتها والافصاح عن الاسباب التي استدعت اتخاذ قرارها الاداري فأن طلب الافصاح يعتبر احد اجراءات دعوى الالغاء ففي حال امتناع الادارة عن التسبيب والافصاح عن اسباب اتخاذ القرار الاداري فأن ذلك يؤدي الى الغاء القرار الاداري لانعدام السبب .[58] وتوجد حالات يتدخل فيها القضاء لإلزام الادارة لتسبيب قراراتها من دون وجود نص ومنها في فرنسا حيث قام مجلس الدولة الفرنسي بالزام الادارة بتسبيب قراراتها في 1950/1/27 وذلك في حكم بيلارد (Billard) وتتلخص وقائع هذه القضية بأن "السيد بيلارد كان قد طلب من اللجنة الاقليمية لضم الاراضي الزراعية بانه بنى على ارض مخصصة للبناء مملوكة له او قد ضمت خطأ الى الاراضي الزراعية ,الا ان اللجنة رفضت طلبه هذا دون تسبيب لقرار الرفض وطعن السيد بيلارد في قرار الرفض بدعوى الالغاء" [59].وقام مفوض الحكومة ليتيرنر(Letourneur) بتقديم تقريره الى مجلس الدولة في القضية المشار اليها اعلاه حيث اخذ به مجلس الدولة الفرنسي فيما بعد وبين رأيه حول هذه اللجان وخلص بانه "هذه اللجان رغم انها غير قضائية ,الا انه تخضع قراراتها للتسبيب باعتبارها احدى الضمانات الضمنية لصحاب الاراضي ,حتى في حالة خلو القانون من نص يوجب تسبيب قرارات الادارة ".ولمجلس الدولة الفرنسي في حكم اخر له في 1970/11/27 في قضية الوكالة البحرية –شركة الشحن العامة عبر المحيط الاطلسي (Transatlantique et autres Agence (Maritime free compaging General) والتي تتمثل وقائعها بأن "موضوعها كان يتعلق بمجموعة من المجهزين للسفن البحرية بين فرنسا والجزائر والخاضعين للنظام الاحتكاري ,صدر مرسوم في 1967/6/23 بأنشاء مجموعة من المجهزين الفرنسية التي تتحمل عبء هذه الخطوط الملاحية ثم صدر قرار اللجنة الدائمة في 1968/1/15 فحدد تقسيما جديدا لحقوق كل مجهز في الايرادات الاجمالية طعن في هذا القرار"[60]اذ ذهب مفوض الحكومة الاستاذ ميشيل (Michelle) حيث "قرر ان الدفع بالقاعدة العامة التي تقضي بعدم التسبيب الا بنص يستوجب ان يقدر على ضوء طبيعة التنظيم ومدى اتصاله بالمرفق العام واختصاصاته وعلى ضوء ذلك يتحدد التسبيب "[61] .اما بالنسبة لمصر حيث صدرت المحكمة الادارية العليا واكدت على ضرورة تسبيب القرارات الانضباطية حتى وان لم يكن نص خاص يلزم الادارة بتسبيب قراراتها حيث تقرر في حكم لها ان "ثمة قدرا من الضمانات الجوهرية يجب ان يتوافر كحد ادنى في كل محاكمة تأديبية ,وهذا القدر يمكن العدالة المجردة وضمير الانصاف والاحوال العامة في المحاكمات وان لم يرد عليه نص ويستلهم المبادئ الاولية المقررة في القوانين الخاصة بالإجراءات ,سواء في المحاكمات الجنائية او التأديبية ,ذلك ان القرار التأديبي هو في

[57] المادة (39) من قانون التعليم العالي الاهلي رقم (25)لسنة2016.
[58] زيبار الشاذلي , مصدر سابق ,ص716 .
[59] د. مصطفى احمد الديداموني ,مصدر سابق ,ص177.
[60] سمية محمد كامل ,مصدر سابق ,ص128.
[61] بشار رشيد المزوري ,2020 ,الجزاءات الادارية العامة ,اطروحة دكتوراه ,كلية الحقوق جامعة الموصل ,ص124

الواقع الامر قضاء عقابي في خصوص الذنب الاداري ومن هذه الضمانات تمكين المتهم في الدفاع عن نفسه وتحقيق دفاعه ,وحيدة الهيئة التي تتولى محاكمته وتسبيب القرار الصادر بالجزاء التأديبي .. واذا كان الاصل في القرار عدم تسبيبه فأن القرار التأديبي على النقيض من ذلك .."[62] وان الحكم اعلاه يشير ان كان القرار يتضمن معنى الجزاء يستلزم ان يكون القرار الذي تصدره الادارة مسببا حيث يعتبر التسبيب ضمانة مهمة لحماية حقوق الافراد من تعسف الادارة اما في العراق ان القرارات القضائية في هذا الموضوع قليلة فيما يخص قرارات قضائية التي تشير الى ضرورة تسبيب قرار العقوبة الادارية العامة ,الا انه يوجد قرار يتناول تسبيب القرارات الادارية بصورة عامة حيث اكد مجلس الانضباط العام من ان "المدعي كان قد عين كوكيل للامام الاصيل خلال مدة دراسة الاخير ,ثم عين بعد ذلك بوظيفة امام اصيل في مسجد صدر الدين ببغداد وقد طلب المدعي احتساب مدة الوكالة لأغراض الترفيع والتقاعد ,وقد قررت لجنة احتساب الخدمات العمالية والعسكرية والاستخدامية في وزارة الاوقاف رفض ذلك ,واذ ظهر ان قرار اللجنة جاء خاليا من الاسباب والعلل والاسانيد القانونية في الرفض فعليه قرر المجلس نقض قرار اللجنة المذكورة واعادة النظر فيه وبيان الاسباب والعلل القانونية لعد احتساب خدمة المدعي في الوكالة المشار اليها"[63] ونستخلص مما تقدم ان الادارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها الا في حالة النص الذي يلزمها بتسبيب قراراتها الا انه لا تعتبر الحالة الوحيدة للإلزام الادارة حيث يمكن القضاء الزام الادارة واجبارها على تسبيب قراراتها وخاصة فيما اذا كانت هذه القرارات تتعلق بالعقوبة.

الفرع الثاني

مشروعية صحة تسبيب العقوبات الادارية العامة

يشترط توافر عدة شروط حتى يكتسب التسبيب صفته المشروعية من الناحية الشكلية ومن شروط صحة التسبيب ان يكون التسبيب مكتوبا ومباشرا ومعاصرا لصدور القرار وواضحا :

اولا :ان يكون التسبيب مكتوب :يعد هذا الشرط من الشروط الخارجية حتى يتسنى للفرد المخاطب من الاطلاع عليه وبالإضافة الى اهمية الكتابة لأنها تستلزم ان يشمل القرار الاسباب الواقعية والقانونية التي توجب اصدار القرار الاداري الامر الذي على القرار الاداري صفة المشروعية وان الكتابة تمكن القاضي من الاطلاع على الاسباب القانونية والواقعية الموجبة لإصدار القرار الاداري وبحث مدى مشروعيتها بحثا دقيقا ,ويترتب على شرط كتابة التسبيب استبعاد التسبيب الشفوي ,فالقرار الاداري والتسبيب الشفوي فكرتان مستقلتان متناقضتان احدهما عن الاخرى ويترتب على ذلك الخروج عن القاعدة العامة الذي يقضي بإمكان اصدار القرار الاداري بشكل شفوي حي لا يشترط فيه شكل معين وتتمكن الادارة اثباته بجميع طرق الاثبات غير الاستثناء على هذه القاعدة العامة ان التسبيب يجب ان يكون القرار مكتوبا .[64] ففي فرنسا فقد نصت المادة الثالثة من القانون(11 جويلية 1979) على ان "التسبيب المفروض بهذا القانون يجب ان يكون مكتوبا ويجب ان يشتمل على الاعتبارات القانونية والاسانيد القانونية التي استند اليها القرار الاداري " حيث اشترط المشرع يجب ان يكون التسبيب

---

[62] قرار مجلس الانضباط العام رقم 77/291,تاريخ 1977/11/28اشار اليه د. مصطفى احمد الديداموني ,مصدر سابق, ص179.

[63] د. عبد الفتاح حسن ,1966,التسبيب كشرط شكلي في القرار الاداري ,مجلة العلوم الادارية ,العدد 2,السنة الثامنة,ص189.

[64] بلباقي وهيبة ,شروط صحة التسبيب الواجب قانونا في القرارات الادارية ,المركز الجامعي ,البيض, الجزائر ,بلا سنة نشر,ص238.

مكتوبا . اما في مصر فقد اشترط المشرع في القانون رقم 10لسنة1972 المتعلق بالفصل غير التأديبي ان يكون قرار الفصل مسببا ومكتوبا[65] .**ويرى** الباحث اهمية ان يكون التسبيب مكتوبا سواء كان لأهمية التسبيب بالنسبة للإدارة او الافراد او القضاء حيث لا يمكن ان تتحقق هذه الاهمية للتسبيب الا اذا كان التسبيب مكتوبا فاذا لم يكن التسبيب مكتوبا فلن يحقق التأني والتروي لدى الادارة قبل صدور قرارها الاداري وبالنسبة للأفراد يشكل التسبيب ضمانة لحقوق الافراد لمعرفة اسباب صدور القرار سواء كانت قانونية او واقعية وان اهمية التسبيب واهمية كتابة التسبيب فكرتان لا يمكن فصلها نظرا لما للكتابة من اهمية في الاثبات حيث تعد الكتابة من اقوى الادلة والاسانيد في الاثبات حيث تعتبر حجة على الكافة وعلى الادارة ويمكن العودة اليها بسهولة ويسر .

ثانيا : ان يكون التسبيب مباشرا :ويقصد بالتسبيب المباشر هو "ان يتضمن القرار في صلبه الاسباب التي بني عليها القرار بمعنى ان يتضمن القرار الاعتبارات الواقعية والقانونية التي استند اليها رجل الادارة في اتخاذ قراره "[66] وان اشتراط ان يكون التسبيب مباشرا يستبعد بذلك التسبيب بالإحالة ويقصد التسبيب بالإحالة هو "اين يحيل مصدر القرار اسباب الى وثيقة اخرى غير القرار نفسه " يتبين من ذلك ان التسبيب بالإحالة والتسبيب المباشر فكرتان مختلفتان عن بعضهما اذ القاعدة العامة في التسبيب ان يكون التسبيب مباشرا وبأن يشمل القرار الاداري في صلبه الاسباب الواقعية والاسباب القانونية الموجبة لإصدار القرار , حيث لا يمكن اعتبار القرار مسببا تسبيبا صحيحا اذا اكتفى بالتسبيب بالإحالة الى قرار اخر او وثيقة اخرى حيث يستلزم ان يكون التسبيب في صلب القرار الاداري ,من حيث الاصل يجب على القاضي ان يرفض التسبيب بالإحالة وهذا ما اكده مجلس الدولة الفرنسي قبل صدور قانون 1979حيث اكد على "رفض تسبيب القرار التأديبي بالإحالة الى راي مجلس التأديب حتى لوكان هذا الراي مسببا " وكما في قضية (Riffault) في تاريخ 28 مايو 1965حيث اوضحت مفوض الحكومة في تقريرها في القضية "ان المشرع قد قصد ان يفرض على السلطة التي توقع الجزاء ,ان تحدد بنفسها في القرار الاخطاء التي تنسبها الى الموظف صاحب الشأن ,حيث يتمكن هذا الاخير وبمجرد الاطلاع على القرار الذي اخطر به ,ان يحاط علما بأسباب الجزاء الذي وقع عليه واذا لم يتضمن القرار التأديبي بنفسه اي سبب ,واكتفى بالإحالة الى راي احدى الجهات الاستشارية فأنه يكون مخالفا لأرادة المشرع"[67] كما اكد القضاء الاداري المصري هذه القاعدة حيث استبعد التسبيب بالإحالة بالنسبة للتأديب في للوظيفة العامة حيث قرر "ان وجود تحقيق سابق ,والاقتصار على الاحالة العامة الى هذا التحقيق والاشارة الى حصول مداولة بين اعضاء مجلس التأديب بشأن المحاكمة لا يغني عن

---

[65] اشرف عبد الفتاح ابو المجد , مصدر سابق ,ص145.

[66] اشرف عبد الفتاح ابو المجد ,المصدر نفسه ,ص146.

[67] بلباقي وهيبة ,مصدر سابق ,ص240كما طبقه بعد صدور قانون 1979 في العديد من احكامه ,وذلك بعد تقنين هذه القاعدة في نص المادة الثالثة من هذا القانون ومن بين هذه الاحكام الحكم الصادر في قضية (Marco Afftigato) والتي تتلخص وقائعها في (ان الحكومة الايطالية قد طلبت تسليم احد رعاياها من فرنسا لمحاكمته جنائيا لارتكابه جرائم سرقة وتزوير واخفاء مستندات ووافقت غرفة الاتهام على التسليم كما صدر مرسوم من رئيس الوزراء يقضي بتسليمه استنادا الى غرفة الاتهام .
فطعن المدعي في قرار التسليم امام مجلس الدولة الذي قرر ان القرار الصادر بشأن التسليم لم يتطرق الى العناصر القانونية والواقعية التي اسند اليها ذلك انه تضمن في تسبيبه لأمر التسليم الاحالة الى اوامر القبض الايطالية وقرار غرفة الاتهام ولذلك الغى المجلس المرسوم للعيب الشكلي الذي شاب القرار), اشار اليه :بلباقي وهيبة ,مصدر سابق ,ص241.

التسبيب ومن ثم فان القرار المطعون فيه جاء خاليا من الاسباب التي بني عليها وما انتهى اليه من ادانة مما يستوجب الغاءه " [68]

ثالثا: ان يكون التسبيب معاصرا :ويقصد بالتسبيب المعاصر هو "ان تتوافر الاسباب القانونية والواقعية التي تشكل سبب القرار الاداري وقت اصدار القرار فيكون هنالك تزامن بين اصدار القرار والافصاح عن اسبابه ومن ثم يتعين ان يكون التسبيب معاصرا لحظة صدوره "[69] فتخلف التسبيب وقت اصدار القرار الاداري قد يمنح الادارة لتضمين ما تصدره من قرارات اسباب غير حقيقية ومفتعلة ,وبالتالي فأن التسبيب المعاصر يقيد الادارة بأصدار قراراتها على اسباب غير حقيقية وبالتالي يحمي حقوق الافراد من تعسف الادارة ,وقد اكد القضاء الاداري الفرنسي هذا الشرط في نص المادة الاولى من القانون"11 جويلية 1979 "التي خولت الاشخاص الاعتباريين والطبيعيين حق معرفة الاسباب في مواجهتهم فورا " ,كما اشار القضاء الفرنسي انه "اذا صدر القرار بدون ان يتضمن الاسباب التي بني عليها وقت اصداره يكون معيبا بعيب الشكل ,ولا يصحح هذا العيب الذي قد يوجه لصاحب الشأن سواء كان هذا الاخطار سابقا او لاحقا لصدور القرار فالحكمة من التسبيب ان تكون الادارة على بينة من امرها عن اصدار القرار وليس في تاريخ لاحق " كما اكد على هذا الاتجاه مجلس الدولة الفرنسي في احكامه الصادرة ومن بيها قراره الذي قرر بأبطال وقف احد العمد لأنه جاء خاليا من الاعتبارات الواقعية والقانونية الموجبة لإصدار القرار الاداري فقرر مجلس الدولة الفرنسي ان الاخطار المسبق لصاحب الشأن بالوقائع المنسوبة اليه لا يعفي الادارة من تسبيب قرار الوقف .[70] الا ان مجلس الدولة الفرنسي قد تنازل عن شرط التسبيب المعاصر للقرار الاداري في قرار له حيث تتلخص وقائع القضية "في صدور قرار من وزير الدفاع برفض منح المدعي اعفاء من اداء الخدمة العسكرية نظرا لظروفه العائلية واكتفى القرار بالإشارة الى رأي اللجنة الاقليمية ,والقول ان مركز صاحب الشأن لا يمثل خطورة استثنائية تعفيه من الخدمة وفقا للمادة 13 من قانون الخدمة العسكرية لكنه لم يتضمن الاعتبارات التي تشكلت على اساسه"[71] وقد قرر مفوض الحكومة في هذه القضية ان "القرار لم يتضمن اي تسبيب ومن ثم فأن التسبيب لم تتوافر شروطه , غير انه لم يطلب وجوب الغاء القرار ,وانما رأى وزارة الدفاع قد صححت العيب السابق بأرسال خطاب الى المدعي توضح فيه قرارها ,غير ان مجلس الدولة في حكمة قرر ان هذا القرار تضمن بيانا كافيا للأسباب التي شكلت اساسه ولم يشر الى هذا الخطاب ولم يأخذه في الحسبان فقد رأى ان قرار وزير الدفاع قد توافرت فيه شروط التسبيب الواردة في المادة الثالثة من قانون جويلية 1979"[72] وان موقف مجلس الدولة الفرنسي قد فسره بعض الفقهاء في هذه القضية اعلاه بنوع القرار محل دعوى الالغاء فهو "يندرج ضمن القرارات التي تتضمن رفض منح ميزة قد تعتبر حقا لمن يستوفي الشروط القانونية للحصول عليها فيما بعد كما ان التسبيب في هذه القضية جاء مجملا على اساس ان صاحب الشأن قد قدم للإدارة كافة البيانات, فمن غير المفيد ان تنقل اليه الادارة هذه المعلومات ,فهو يعلم بمركزه القانوني ,وعلى اثر ذلك اقتصر التسبيب على مجرد الاشارة الى دراسة الملف " بينما البعض الاخر من الفقه لم يقتنع بحكم مجلس الدولة الفرنسي في هذه القضية

---

[68] د. انيس فوزي عبد المجيد ,2011,شروط صحة التسبيب الوجوبي للقرارات الادارية ,مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية , المجلد 27,العدد الثاني ,ي393.

[69] د. مصطفى ابو زيد فهمي ,1987,القضاء الاداري ,الطبعة الرابعة, منشأة المعارف ,الاسكندرية ,مصر ,ص511

[70] د. محمد عبداللطيف ,مصدر سابق ,ص145.

[71] قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 6,مايو,1953في قضية soulet اشار اليه د. محمد عبد اللطيف ,المصدر نفسه,ص146.

[72] قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 1982 في قضية Duff LE اشار اليه د. اشرف عبد الفتاح ابو المجد ,مصدر سابق ,ص221

فأنتقده على اساس انه استبعد التسبيب اللاحق في قضية (Soulet) وفي العديد من الاحكام الاخرى حيث كان من المنطقي ان يستبعد التسبيب اللاحق على القرار في هذه القضية ,فمجلس الدولة الفرنسي قد خالف نص المادة الثالثة من قانون 1979 التي تشترط ان يكون التسبيب في صلب القرار ,وان هذه القضية لا تكون ضمن الاستثناءات التي نص عليها المشرع في المادة الخامسة من هذا القانون والخاصة بإمكانية التسبيب اللاحق وهي حالة الاستعجال المطلق وحالة القرارات الضمنية[73].

رابعا : يجب ان يكون التسبيب كاملا ومشتملا على الاسباب الواقعية والقانونية كافة :ويقصد بالعناصر او الاسباب القانونية "السند القانوني الذي يستند اليه القرار الاداري ويقصد بالسند القانوني القاعدة القانونية بصرف النظر عن مستواها وفقا لتدريج التشريع (دستور ,قانون ,نظام), او مبدأ من المبادئ القانونية العامة او نظرية فقهية مستقرة او قاعدة عرفية "اما بالنسبة للعناصر الواقعية فيقصد بها "الوقائع الحقيقية او العملية التي يستند اليها القرار الاداري كأن يكون هنالك عمل معين كتقديم طلب الاستقالة او حالة معينة مثل التأخر عن العمل او توافر صفة معينة مثل المنزل الآيل لسقوط ".[74]حيث يجب ان يكون التسبيب كاملا ومشتملا وكافيا ويشمل جميع الوقائع الموجهة للشخص المخالف ويتضمن كافة الاسباب الموجبة لأتخاذ القرار فأذا كان القرار ناقصا كان لا يحتوي على تسبيب كان القرار باطلا وجديرا بالإلغاء واستنادا لذلك اكد مجلس الدولة الفرنسي على "ان القرارات الجزائية لابد ان تكون مسببة وتشترط ان يكون هذا التسبيب كافيا حتى يكون القرار مشروعا ,وقضى بأنه طالما تتضمن القرار الصادر بالجزاء الاداري المواد الواجبة التطبيق على المخالفة ,وبين المخالفة المرتكبة والمكان الذي ارتكبت فيه فأن التسبيب يكون كافيا " كما يجب ان يتم تحديد الخطأ او المخالفة المنسوبة الى الشخص المخالف بوصف الخطأ المنصوص عليه في القرار الجزائي يمثل الوقائع التي دفعت الادارة الى فرض العقوبة الادارية العامة ,حيث قرر مجلس الدولة الفرنسي "بعدم مشروعية قرار الجزاء استنادا الى واقعة اخفقت الادارة في قرارها بعضا من معالمها فجاء قرارها غامضا في تحديدها"[75].

خامسا : يجب ان يكون التسبيب جليا وواضحا :ويعني بالتسبيب ان يكون واضحا حيث يجب ان تكون الادارة بتسبيب قراراتها بفرض العقوبة الادارية العامة بعبارات دقيقة وواضحة حيث قضت محكمة القضاء القضاء الاداري المصري بأن المقصود بالتسبيب هو" ايضاح وجهة نظر اللجنة في الطلب الذي رفضته حتى يكون صاحب الامر على بينة من امره وليحدد موقفه على اساس هذا الايضاح " حيث يجب على الادارة ان تكون قراراتها مسببة تسبيبا واضحا وذلك لخصوصية نشاط الادارة وعلاقتها بنشاط الافراد من ناحية وتسهل على القاضي الاداري في حالة حدوث نزاعات تتعلق بهذه القرارات والتأكد من الاسباب التي دفعت الادارة لأتخاذ قرارها الاداري وبذلك يصبح التسبيب عنصر جوهري يستوجب توفره في كل قرار لأنه يسهم في بيان مشروعيته .[76] كما اقر قضاء مجلس الدولة المصري هذا السبب بقوله "كلما الزم المشرع جهة الادارة بتسبيب قراراتها وجب ذكر الاسباب واضحة وجلية".وان مضمون ان يكون التسبيب محددا وملابسا ويقصد بالتسبيب المحدد هو ان يتم تحديد الاسباب الواقعية , ويقصد بالتسبيب الملابس هو "التسبيب الذي يأخذ بعين الاعتبار ظروف الحالة التي

---

[73] بلباقي وهيبة ,مصدر سابق ,ص145
[74] د. علي خطار شطناوي ,مصدر سابق ,ص768
[75] C.E.4Fevrier 204 A.J.D.A 2004 P,927 اشار اليه :عمار جبار علوان ,2022,مشروعية الجزاءات الادارية في مجال الضبط الاداري (دراسة مقارنة),رسالة ماجستير, كلية القانون ,الجامعة العراقية,ص118
[76] د. عبدالله نواف العنزي ,2010,التنظيم القانوني للجزاءات الادارية في العقود الادارية, دار الجامعة,الاسكندرية,مصر,ص223

يصدر فيها القرار كذلك المركز الشخصي لصاحب الشأن " وهذا ما قرره مجلس الدولة الفرنسي من "ان التسبيب في مجال التأديب يكون محددا اذا حدد بدقة المخالفة المرتكبة من قبل الموظف ويكون ملابسا اذا بين الظروف التي تتعلق بوقت ارتكاب المخالفة" فأن القرار الاداري يتضمن عبارات غير جلية وغير واضحة فيكون القرار باطلا وبذلك يتم استبعاد التسبيب النمطي والتسبيب المبهم ويقصد بالتسبيب النمطي هو التسبيب الذي تستخدم الادارة فيه عبارات وصياغة واحدة فيما يتعلق بحالات متشابهة والتي تكون مطبوعة مقدما . اما التسبيب المبهم ويقصد به التسبيب عندما تكون الاسباب مجملة ذات طابع عام او عندما تكون الاسباب غامضة ,ومن تطبيقات القضاء الاداري الفرنسي على ذلك اعتماد الادارة في منح ترخيص الصيدلية في الموقع المقترح امر تتطلبه حاجة السكان دون توضيح لهذه الحاجة[77] .

الخاتمة

في ختام ما تم تناوله في هذا البحث حول مفهوم تسبيب القرارات الادارية وانواعه واهميته وشروط صحة تسبيب القرار الاداري ما توصلنا اليه من استنتاجات وتوصيات على النحو الآتي :

الاستنتاجات :

1-ان مفهوم تسبيب القرارات الادارية يتضمن تعبير الادارة عن الاعتبارات والاسباب سواء القانونية والواقعية التي دفعت الادارة لإصدار قراراتها وذكرها في متن القرار الاداري .

2-ان القاعدة العامة في التسبيب هو عدم التزام الادارة بتسبيب ما تصدره من قرارات الافي حالة قيام المشرع بإلزام الادارة بوجوب التسبيب اي في حالة وجود نصوص قانونية تلزم الادارة بوجوب التسبيب لذا أن القاعدة العامة عدم التسبيب (التسبيب الجوازي)اما الاستثناء الذي يرد على هذه القاعدة العامة هو التسبيب الوجوبي في حالة وجود نصوص قانونية تلزم الادارة بوجوب التسبيب (التسبيب الوجوبي).

3-اما فيما يتعلق بشروط صحة التسبيب حيث يشترط ان يكون التسبيب واضحا ومتضمنا على العناصر القانونية والواقعية التي دفعت الادارة لإصدار قراراتها الادارية ويشترط ان يكون التسبيب معاصرا ومباشرا للقرار الاداري .

4- ان تسبيب القرار الاداري يعتبر من الضمانات الشكلية والمتعلقة بالإجراءات والشكل وفي حالة اهمال التسبيب يكون القرار معيب في الشكل مما يترتب عليه الغاء سبب القرار الاداري شكلا .

5- ان التسبيب الجوازي للقرارات الادارية في حالة قيام الادارة بذكره يعد جزء من القرار الاداري ويخضع لرقابة القاضي ,وان رقابة القاضي التي ترد على التسبيب لا يتم فرضها من القاضي من تلقاء نفسه على الادارة الا استثناء بينما رقابة القاضي على اسباب القرار قد تمتد الى عنصر الملائمة حيث ان القضاء يكون ملزم بالتأكد من الاسباب القانونية والواقعية التي دفعت الادارة لأتخاد قراراتها الادارية.

التوصيات :

1-نوصي المشرع بجعل التسبيب وجوبيا على الادارة كأصل عام وان الاستثناء على هذا الاصل هو التسبيب الجوازي وذلك لتكريس مبادئ النزاهة والشفافية وتحقيقا للعدالة وضمانا لحقوق وحريات الافراد لذا يصبح من الضرورة يجب على الادارة بتسبيب جميع ما تصدره من قرارات ,لذا نطلب من المشرع العراقي بالنص على جعل التسبيب وجوبيا كقاعدة عامة وان ترد الاستثناءات على هذه القاعدة

[77] د. زيبار الشاذلي ,مصدر سابق ,ص710

ومن هذه الاستثناءات التسبيب الجوازي بما يتطلبه حسن سير المرافق العامة وبما تفتضيه المصلحة العامة على ان ترد هذه الاستثناءات في حدود ضيقة ,وقد يكون تدخل المشرع من خلال وضع قانون خاص يلزم الادارة بوجوب التسبيب او من خلال اضافة نصوص قانونية للتشريعات او تعديل القوانين بأن يتم اضافة شرط التسبيب الوجوبي كأجراء شكلي لصحة القرارات الادارية .

2-يقترح الباحث في حالة عدم النص على التسبيب الوجوبي لكافة القرارات الادارية ان يتدخل القضاء من تلقاء نفسه بإلغاء القرار الاداري لا يحتوي على التسبيب وذلك ضمانا ولحماية لحقوق وحريات الافراد من تعسف الادارة في استخدام سلطتها بمواجهة الافراد , ونتيجة لتطور عمل الادارة وتسارع عملية الاصلاح الاداري ولتحسين علاقة الادارة مع الافراد وذلك مراعاة لمبادئ الديمقراطية والادارية والشفافية اصبح واجب على الادارة ان تساير هذا التطور من خلال تسبيب ما تصدره من قرارات ادارية حتى في حالة غياب النص على التسبيب .

3-يوصي الباحث المشرع بسن قانون يحدد للإدارة بيانات وعناصر تسبيب ما تصدره من قرارات حيث يشترط ان تكون كافية وواضحة ليكون من صدر القرار الاداري بحقه على علم بالأسباب والاعتبارات القانونية والواقعية التي صدرت الادارة قرارها الاداري على اساسها .

المراجع

اولا : الكتب

1-د.اشرف عبد الفتاح ابو المجد ,2006,تسبيب القرارات الادارية امام قاضي الالغاء (دراسة مقارنة),بلا مكان نشر
2-د.برهان زريق ,2017,عيب الشكل في القرار الاداري ,بدون مكان نشر,ط1
3-د.سليمان محمد الطماوي ود. عاطف محمود البنا ,2012, النظرية العامة للقرارات الادارية (دراسة مقارنة),دار الفكر العربي ,القاهرة
4-د.سمية محمد كامل ,2014,الشكل في القرارات الادارية (دراسة مقارنة),منشورات الحلبي الحقوقية,بيروت ,لبنان
5-د.عبد الله نواف العنزي ,2010,التنظيم القانوني للجزاءات في العقود الادارية , دار الجامعة , الاسكندرية , مصر
6-د.علي خطار شطناوي ,1995,القضاء الاداري الاردني ,قضاء الالغاء (الجزء الاول),ط1,المركز العربي ,الاردن
7-د.علي خطار شطناوي ,2008,القضاء الاداري (الجزء الثاني),ط1,دار الثقافة ,عمان
8-د.محمد عبد اللطيف ,1996,تسبيب القرارات الادارية ,دار النهضة العربية ,القاهرة
9-د.مصطفى ابو زيد فهمي,1987 ,القضاء الاداري, ط4 , منشأة المعارف , الاسكندرية , مصر
10-د.مصطفى احمد الديداموني ,1992,الاجراءات والاشكال في القرار الاداري (دراسة مقارنة),الهيئة المصرية العامة للكتاب
11-د.ناصر حسين العجمي ,2010,الجزاءات الادارية العامة في القانون الكويتي والمقارن ,دار النهضة العربية ,القاهرة

ثانيا : الرسائل و الاطاريح :-

1. بخوش عبد الحق ,2019,بورقعة ايمن ,تسبيب القرارات الادارية كآلية من آليات حماية الحقوق والحريات ,كلية الحقوق والعلوم السياسية ,جامعة 8 ماي 1945 قالمة
2. بشار رشيد المزوري ,2020,الجزاءات الادارية العامة (دراسة مقارنة),اطروحة دكتوراه ,كلية الحقوق ,جامعة الموصل
3. حبيب ابراهيم حمادة الدليمي ,2007,حدود سلطة الضبط الاداري في الظروف العادية ,اطروحة دكتوراه ,كلية القانون ,جامعة بابل
4. حدة راقع ,2016,تسبيب القرارات الادارية كضمانة للحقوق ورقابة قضائية فعالة رسالة ماجستير,كلية الحقوق والعلوم السياسية ,جامعة زيان عاشور بالجلفة
5. حرز الله خالد مصطفى توفيق ,2006,عيب السبب في القرار الاداري وتطبيقاته (دراسة مقارنة),رسالة ماجستير ,كلية الحقوق ,جامعة القدس
6. خالد لفتة شاكر,1992 ,الاختصاص القضائي للإدارة في غير منازعات الوظيفة العامة (دراسة مقارنة),رسالة ماجستير ,كلية القانون ,جامعة بغداد
7. زمولي سعاد ,عامر وسيلة ,2019,تسبيب القرارات الادارية ودوره في حماية مبدأ المشروعية,رسالة ماجستير ,كلية الحقوق والعلوم السياسية ,جامعة العربي تبسي ,تبسة
8. عمار جبار علوان ,2022,مشروعية الجزاءات الادارية في مجال الضبط الاداري (دراسة مقارنة),رسالة ماجستير ,كلية القانون ,الجامعة العراقية
9. كامل سمية ,2018,تسبيب القرارات الادارية ,اطروحة دكتوراه ,كلية الحقوق والعلوم السياسية,جامعة جيلالي ليابس
10. محمد محمود عبد العزيز ابو ليلة ,التنظيم القانوني للجزاءات الادارية العامة ,اطروحة دكتوراه,كلية الحقوق ,جامعة الاسكندرية ,2013

ثالثا: البحوث

1. اسماعيل جابوربي,2019, تسبيب القرارات الادارية بين الجواز والوجوب ,(دراسة مقارنة),جامعة قاصدي مرباح /ورقلة ,مجلة آفاق علمية ,مجد 11,العدد4
2. انيس فوزي عبد المجيد,2011 ,شروط صحة التسبيب الواجب للقرارات الادارية ,مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ,مجلد 27,العدد2
3. بلباقي وهيبة ,شروط صحة التسبيب الواجب قانونا في القرارات الادارية ,المركز الجامعي البيض ,الجزائر, بدون سنة نشر
4. د. اسعد علي البشير ,تسبيب القرارات الادارية (دراسة مقارنة),مجلة الحقوق والعلوم الانسانية
5. د. رشا جعفر الهاشمي ,ايناس مؤيد جاسم ,2022,الرقابة القضائية على السلطة المختصة بالتعليم العالي الاهلي في العراق (دراسة مقارنة),مجلة العلوم القانونية والسياسية ,جامعة ديالى ,كلية القانون والعلوم السياسية ,مجلد 11,عدد1
6. د. زيبار الشاذلي ,2019,تسبيب القرار الاداري ,مجلة صوت القانون ,الجامعة الالمانية الاردنية,الاردن ,مجلد 6,العدد 2
7. د. كاظم عبد الله الشمري ,عدنان حميد موسى,2021 ,الجزاء الاداري الجنائي في القانون العراقي والمقارن ,مجلة العلوم القانونية ,جامعة بغداد ,كلية القانون ,مجلد 36/ايلول/2021,عدد

خاص, الجزء الثاني
https://jols.uobaghdad.edu.iq/index.php/jols/article/view/575.

8. د.وسام صبار العاني ,لبن عدنان عبد الامير , 2019. "الجزاءات الادارية العامة: دراسة مقارنة". مجلة العلوم القانونية,جامعة بغداد ,كلية القانون,مجلد 32,عدد3 https://doi.org/10.35246/jols.v1is.135.
9. د. وليد مرزة حمزة ,ايمان محمود محبس ,2015,اساليب الضبط الاداري ودورها في منع الاتجار بالبشر ,مجلة جامعة بابل للعلوم الانسانية ,مجلد 23,عدد4

رابعا : القوانين والتشريعات الوطنية والعربية

1. قانون المحاماة رقم (173) لسنة1965النافذ المعدل
2. قانون نقابة الصيادلة رقم (112) لسنة1966 النافذ المعدل
3. قانون المطبوعات رقم (206) لسنة1968
4. قانون الاستيراد والتصدير رقم (118) لسنة1975 النافذ المعدل
5. قانون الادارة المحلية رقم (43) لسنة 1979
6. قانون المحاماة المصري رقم (17) لسنة1983 المعدل بقانون رقم (147) لسنة2019
7. قانون الري والصرف رقم (12) لسنة 1984 النافذ
8. قانون الشركات رقم (21) لسنة 1997 النافذ المعدل
9. قانون تنظيم الخدمات الصناعية رقم (30) لسنة2000 النافذ
10. قانون الجمعيات والمؤسسات الاهلية رقم (84) لسنة2002
11. قانون المنظمات غير الحكومية رقم (12) لسنة2010 النافذ
12. قانون التعليم العالي الاهلي رقم (25) لسنة 2016 النافذ
13. قانون الاستثمار رقم (13) لسنة 2016 النافذ المعدل

خامسا : الاحكام القضائية

1. قرار مجلس الانضباط العام رقم 77/291, تاريخ 1977/11/28
2. قرار مجلس الدولة الفرنسي 6/مايو/1953في قضية Soulet
3. قرار مجلس الدولة الفرنسي 1982في قضية LE Duff
4. C.E 4Fevrier 204 A.J.D.A. 2004

سادسا : المراجع الاجنبية

1.Renaud Denoix desaint marc: Les sanaction administrative ,2001