دور التسبيب في تحقيق مبدأ الشفافية في القرار الإداري

م. د. زينب ماجد محمد علي
جامعة الكوفة ـ كلية الآداب
assal.assal123@gmail.com

The role of causation in achieving the following principle in the administrative decision

Dr. Zainab Majid Muhammad Ali
University of Kufa - College of Arts

ألملخّص:

ان تكريس مبدأ الشفافية وتفعيله في القرارات الإدارية، له فوائد متعددة لا يمكن حصرها، إذ إن برامج التنمية وتحقيق الحكم الديمقراطي وحماية حقوق الانسان وحرياته الأساسية اهداف لا يمكن تحقيقها الا بوجود مبدأ عام للشفافية يحكم أعمال الإدارة وأنشطتها بصفة عامة.

إن تحقيق مبدأ الشفافية الإدارية لا يمكن تفعيله إلا بوجود بيئة يمكن من خلالها للأفراد الحصول على صورة مفهومة عن الأهداف التي تروم الإدارة تحقيقها عبر اشراك الموطنين في إدارة الشؤون العامة التي تزاولها الإدارة لصالحهم ولحسابهم، بما من شأنه تزويدهم بكل البيانات والمعلومات عن أنشطتها وأعمالها إضافة الى بيان الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها الى اتخاذ قراراها في إطار ما يسمى بتسبيب القرار الإداري الذي يعد من اهم عناصر سياسة الوضوح الإداري وتحقيق مبدأ الشفافية الإدارية.

كلمات مفتاحية: الشفافية الإدارية، القرار الإداري، التسبيب، السبب، القضاء الإداري، الفساد الاداري.

Abstract:

Enshrining and activating the principle of transparency in administrative decisions has multiple benefits that cannot be counted, as development programs, the achievement of democratic governance, and the protection of human rights and basic freedoms are goals that can only be achieved with the existence of a general principle of transparency that governs the work and activities of the administration in general.

Achieving the principle of administrative transparency can only be activated by the existence of an environment through which individuals can obtain an understandable picture of the objectives that the administration intends to achieve by involving citizens in the management of public affairs that the administration conducts for their own benefit and account, which would provide them with all data and information about its activities and work in addition to Statement of the legal and factual reasons that prompted her to make her decision within the framework of the so-

called administrative decision reasoning, which is one of the most important elements of the policy of administrative clarity and the achievement of the principle of administrative transparency.

Keywords: Administrative transparency, administrative decision, causation, reason, administrative judiciary, administrative corruption.

المقدمة

أولاً: موضوع البحث

يعد القرار الإداري جوهر العمل الإداري، فمن دون القرار الإداري لن تتمكن الإدارة ومرافقها العامة، بل والسلطة التنفيذية في الدولة من إدارة شؤونها المختلفة وممارسة مهامها المتعددة. والقرار الإداري هو عمل قانوني يصدر عن الإدارة بإرادتها المنفردة تتوخى منه إحداث أثار قانونية تتمثل أما بإنشاء مركز قانوني جديد أو إلغائه أو تعديل هذا المركز، ويتم تنفيذه وفقا لقواعد القانون العام شكلا ومضموناً، تحقيقا للمصلحة العامة وفي إطار الشفافية المعلوماتية. ومن أجل التوصل الى نتائج ملموسة في إطار العمل الإداري، لابد ان تكون سياسة تسيير العمل الإداري بينة وواضحة وشفافة، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى لابد من إشراك كل القواعد بما فيها المواطنين في رسم سياسة العمل الإداري وفي إطار من التكامل والشفافية، إذ إن تقرير وتحقيق مبدأ الشفافية في مباشرة العمل الإداري له فوائد متعددة لا يمكن حصرها ذلك ان برامج التنمية وتجسيد الحكم الديمقراطي وحماية حقوق الانسان أهداف لا يمكن تحقيقها إلا بوجود مبدأ عام للشفافية، يحكم إدارة أعمال الدولة بصفة عامة وأعمال الإدارة وأنشطتها بصفة خاصة، ولا يتحقق ذلك إلا وفقا لأليات قانونية معينة يتحقق من خلالها التطبيق الحقيقي لهذا المبدأ، وتتمثل هذه الاليات بمحاولة السعي نحو جعل القرار الإداري قائما على الاتفاق لا الفرض بإرادة الادارة المنفردة، هذا من جهة ومن جهة أخرى، العمل على ابتكار فكرة القرار الإداري السلبي والضمني وأخيرا تسبيب القرارات الإدارية.

إذن يعد التسبيب موضوع بحثنا أحد أهم الاليات القانونية لتطبيق مبدأ الشفافية في القرارات الإدارية، فالتسبيب يعد من المبادئ الأساسية اللازمة لصحة وفاعلية وجودة صناعة واتخاذ القرار الإداري، كما انه يتعلق بشكل أساس بجوهر مبدأ الشفافية، لما للتسبيب من دور فعال في زيادة فاعلية الرقابة للتحقق من مدى صحة قرارات الإدارة من جهة ومدعاة لزيادة اهتمام

الإدارة بدراسة قراراتها من جهة ثانية، ومن ثم تجنب وقوعها في أخطاء عدم المشروعية القانونية.

ثانياً: أهمية البحث

تكمن أهمية الدراسة في إن تحقيق الإصلاح الإداري ومحاربة الفساد لا يمكن تحقيقه الا إذا نجحت الإدارة في تسيير شؤونها، وهذا ما لا يمكن تحقيقه إلا بوجود مبدأ الشفافية الإدارية، عبر إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها ومحاربة السرية في العمل الإداري وجعل الشفافية قاعدة عامة في إطار النشاط الإداري والسرية استثناء في حالات خاصة محددة قانونا.

ثالثاً: مشكلة البحث

تتمثل إشكالية دراستنا في إن التشريعات والأنظمة التي من شأنها تكريس مبدأ الشفافية في القرارات الإدارية عبر إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها الادارية في العراق غير كافية، وان تعدد التشريعات وتشتتها حال دون تحقيق حماية حقيقية لهذا المبدأ، فضلا عن كونها تشريعات قاصرة، الأمر الذي من شأنه الحيلولة دون تطبيق مبدأ الشفافية في إطار النشاط الإداري بشكل عام والقرارات الإدارية بشكل خاص.

رابعاً: منهج الدراسة

تقوم دراستنا هذه على إتباع المنهج الوصفي المقترن بالمنهج المقارن، بما من شأنه إثراء الدراسة عبر الكشف عن الفوارق الجوهرية بين قوانين الدول المقارنة بشأن التسبيب في القرار الإداري والدور الذي يلعبه في تحقيق مبدأ الشفافية الإدارية.

خامساً: خطة الدراسة

للوصول الى دراسة متكاملة عن دور التسبيب في تحقيق مبدأ الشفافية في القرار الإداري سنقسم الدراسة على مبحثين، نخصص المبحث الأول منها للبحث في بيان ماهية التسبيب كضمانة لتحقيق مبدأ الشفافية في القرار الإداري، والذي سنقسمه على مطلبين نبحث في المطلب الأول مفهوم مبدأ الشفافية في القرار الإداري، بينما نخصص المطلب الثاني للبحث في مفهوم التسبيب كضمانة لتحقيق مبدأ الشفافية في القرار الإداري، وفي المبحث الثاني فاعلية تسبيب القرار الاداري في تعزيز مبدأ الشفافية والحماية القضائية المقررة له، وذلك في مطلبين نفرد المطلب الأول للبحث في فاعلية تسبيب الإدارة لقراراتها في تعزيز مبدأ الشفافية، بينما نخصص المطلب الثاني لدراسة سلطة القاضي الإداري بإلزام الإدارة بتسبيب قراراتها تعزيزاً لمبدأ الشفافية في القرار الإداري، أعقبناهما بخاتمة تضمنت أهم ما توصلنا اليه من نتائج وتوصيات.

المبحث الأول

ماهية التسبيب كضمانة لتحقيق مبدأ الشفافية في القرار الإداري

لإيضاح مفهوم التسبيب ودوره في تحقيق مبدأ الشفافية في القرار الإداري، لابد لنا أولاً من بيان مفهوم الشفافية في القرارات الإدارية؛ ومن ثم بيان مفهوم التسبيب كضمانة لتحقيق مبدأ الشفافية في القرار الاداري، وفقا لما تقدم قسمنا هذا المبحث على مطلبين، خصصنا المطلب الأول منها للبحث في مفهوم مبدأ الشفافية في القرار الإداري، بينما نبحث في المطلب الثاني مفهوم التسبيب كضمانة لتحقيق مبدأ الشفافية في القرار الإداري، وعلى النحو الاتي:

المطلب الأول

مفهوم مبدأ الشفافية في القرار الإداري

لما كان القرار الإداري جوهر العمل الإداري، ومن دونه لن يكون بمقدور الإدارة ومرافقها العامة ممارسة شؤنها المختلفة والمتنوعة، وانطلاقاً من ضرورة ضمان التعامل السليم والصحيح الذي ينسجم مع مقتضيات العمل الإداري في إطار القانون وأحكامه ووفقاً لمعايير النزاهة والجدارة والموضوعية، يبرز لنا مبدأ الشفافية في إطار القرارات الإدارية، كمبدأ مهم يحدد طبيعة تعامل جهة الإدارة مع أنشطتها اليومية والشهرية والسنوية، وللوقوف بشكل أوضح على مفهوم مبدأ الشفافية سنقسم هذا المطلب على ثلاثة فروع؛ نبحث في الفرع الأول منها تعريف مبدأ الشفافية في القرار الإداري، ونخصص الفرع الثاني للبحث في عناصر المبدأ، بينما نبين في الفرع الثالث تطبيقات مبدأ الشفافية في إطار القرار الإداري، وعلى النحو الاتي:

الفرع الأول

تعريف مبدأ الشفافية في القرار الاداري

بادئ ذي بدء لابد لنا من الإشارة الى إن مبدأ الشفافية يعد من المبادئ الحديثة التي جاءت لغرض بيان اعمال الإدارة وانشطتها بشكل واضح وجلي للأفراد، ومن ثم تسهيل حصولهم على المعلومات والبيانات وهجر مبدأ السرية الإدارية وما يوفره من مناخ صالح لتنامي الفساد الإداري، الامر الذي يقتضي منا بيان معنى مبدأ الشفافية بشكل عام أولاً، ومن ثم بيان معناه في إطار القرار الإداري ثانياً.

عرفت الشفافية بشكل عام بتعاريف متعددة فهي تعني "الوضوح والعقلانية والالتزام بمتطلبات أو الشروط المرجعية للعمل وتكافؤ الفرص للجميع وسهولة الإجراءات والحد من الفساد"[١]، كما عُرِفت بأنها "الحق في المعرفة والحصول على المعلومة"[٢]، وعَرفها البعض الأخر بأنها "تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة"[٣].

فإذا كانت الشفافية بمعناها العام السابق تعني الوضوح وتقاسم المعلومات، فأنها في إطار الإدارة وأنشطة مرافقها العامة تعني "سهولة فهم التشريعات ووضوحها من حيث صياغتها واسلوبها

ومدى انسجامها مع بعضها، فضلاً عن وضوح لغتها القانونية ومرونتها وقابليتها للتطور بما ينسجم مع المتغيرات الحاصلة في المجتمع وما يتناسب مع العصر وروحه، كما تعني تبسيط الإجراءات القانونية ونشر المعلومات والبيانات والإفصاح عنها وسهولة الوصول اليها"[٤]، وعرفها البعض الاخر بأنها "تتبع تصرف الإدارة في ضوء القرار الذي تتخذه، فهي تعني الوضوح التام في اتخاذ القرارات الإدارية المختلفة، وعرضها على الأجهزة والجهات المعنية بمراقبة أداء الحكومة نيابة عن الشعب والابتعاد عن إساءة استعمال السلطة والتعسف فيها" [٥]، بينما عرفها اخرون بأنها "أمر أو إجراء متوازن في الإفصاح عن المعلومات التي تخص جهة الإدارة بين المستوى المقبول لديها والمستوى الذي ترغب به الأطراف الأخرى المتعددة ذات العلاقة بها".[٦]

وفي هذا المقام لابد لنا من الإشارة الى دور هيئة النزاهة في العراق بِعَدِها الجهة المختصة في نشر ثقافة النزاهة والشفافية فهي تعمل من خلال دائرتي الوقاية والتعليم والعلاقات العامة التابعتين لها بشكل مستمر على تعزيز الشفافية في إطار العمل الحكومي سعياً منها وراء بناء الثقة بين المواطن والإدارة من الناحيتين الموضوعية والتطبيقية[٧].

مما تقدم يمكننا القول إن الشفافية في إطار القرارات الإدارية، هي أن تمتلك الإدارة ومرافقها العامة إجراءات واضحة في كيفية صنع القرار الإداري، من خلال فتح قنوات اتصال بينها وبين المواطن صاحب المصلحة، عبر وضع سلسلة واسعة من المعلومات بين يدي الجمهور، وبما من شأنه تحقيق كفاءة ونزاهة ومهنية الإدارة، سيما وإن نجاح الإدارة يعتمد أساسا على قدرتها وكفاءتها في اتخاذ القرارات المناسبة وحتى تكتسب القرارات الإدارية الشرعية لابد أن تحاط بالشفافية، ومن ثم فهي تعد بحق عنواناً للمشروعية في القرار الإداري، فالشفافية تسهم في إصدار قرارات إدارية صحيحة، وذلك عبر المراجعة الدائمة لجميع التشريعات والأنظمة، وتعديلها بما يواكب الظروف المستجدة في العمل الإداري الأمر الذي ينعكس إيجابا على تسهيل وتشجيع وجذب الاستثمارات عبر توضيح التشريعات والأنظمة والإجراءات.

الفرع الثاني

عناصر مبدأ الشفافية في القرار الإداري

على الرغم من اختلاف وجهات نظر الباحثين حول عناصر الشفافية الإدارية، فثمة مجموعة من العناصر المتفق عليها بشكل عام كعناصر للشفافية الإدارية في إطار العمل الإداري بشكل عام والقرارات الإدارية بوجه خاص، وتتمثل هذه العناصر بـ:

أ- الوضوح: إذ ينبغي على الإدارة أن تراعي في إجراءاتها التي تتبعها في إصدار قراراتها البساطة والوضوح بعيد عن التعقيد والروتين، وبما من شأنه مواكبة مرافقها العامة للظروف المستجدة، وذلك من خلال تحديد رؤيتها وأهدافها الاستراتيجية وآلية استغلال الموارد المتاحة بغية تحقيق الأهداف الموضوعة من قبلها[٨].

ب - العلانية: من العناصر الأساسية التي تسهم في تكريس شفافية العمل الإداري العلانية، فالعلانية أولى خطوات الرقابة على فاعلية عمل الإدارة[٩]، وتمارس العلانية من خلال وسائل

الاعلام بمختلف أشكالها، إذ تقوم الإدارة بنشر قراراتها الإدارية وبياناتها وتوفير أدلة يسترشد بها المواطنين وأجهزة الرقابة، بما من شأنه تحقيق المساواة والمنافسة العادلة وتكافؤ الفرص، وتمكين الرقابة على أعمال الإدارة مما يجعل الإدارة واضحة ويخلق أجواء من المصداقية في التعامل ويزيد من ثقة الأفراد وعلاقتهم بالإدارة.

ج ـ المشروعية [١٠]: ويراد بها النص القانوني المتميز بالثبات والقوة، فعندما يلزم القانون الإدارة بالشفافية، سيكون بإمكان وسائل الاعلام عند ذلك والمنظمات المدنية وأجهزة الرقابة المختلفة من رقابة قرارات الإدارة وكشف عيب عدم المشروعية الذي يعتري قرارها، الأمر الذي من شأنه الحد من الفساد الإداري بشكل أكثر فاعلية وسرعة[١١].

الفرع الثالث

تطبيقات مبدأ الشفافية في إطار القرار الإداري

يعد القرار الإداري كما قدمنا سابقا من أهم الامتيازات التي تمتلكها الإدارة، فمن خلاله تستطيع الأخيرة المساس بمراكز الأفراد القانونية بصرف النظر عن إرادتهم، وذلك خلافا لما هو مقرر في قواعد القانون الخاص التي تنص على عدم جواز انعقاد العقود إلا بموافقة من قام بإبرامها. مما تقدم يتضح لنا خطورة هذا التصرف القانوني الذي تملكه الإدارة، الأمر الذي دفع الفقه القانوني نحو السعي لإيجاد نمط من الشفافية الإدارية يمثل ضمانة مهمة للأفراد إذا اتخذت الإدارة قراراتها، وتتمثل عناصر الشفافية في إطار القرارات الإدارية بما يأتي:

ـ فكرة القرار الاتفاقي

ـ فكرة القرار الإداري الضمني والسلبي

ـ تسبيب الإدارة لقراراتها

وسنعرض هذه العناصر تباعاً فيما يأتي:

١ـ التوجه نحو جعل القرار الإداري قائماً على الاتفاق

يقصد بالقرار الاتفاقي "القرار الذي يصدر بموافقة الفرد المخاطب بمضمونه، بمعنى أخر إن هذا النوع من القرارات الإدارية لا يصدر إلا برضا من يمسه القرار"[١٢]، فالإدارة هنا لا تتخذ القرار الإداري بإرادتها المنفردة بل يشترك معها من تمسه أثار هذا القرار في اتخاذه، فالقرار الإداري لا يكون منتجاً لأثاره القانونية مالم يشترك المخاطب به مع الإدارة في تكوينه بعد التفاوض مع الإدارة[١٣]، إن فكرة القرار الإداري الاتفاقي[١٤] تجعل من الإدارة في أسمى درجات الشفافية الإدارية، فالفرد المخاطب بالقرار سيكون على علم تفصيلي بكل الحيثيات والظروف التي نشأ على قوامها القرار الإداري، فتكون العلاقة بين الفرد والإدارة قائمة على أساس التعاون والمحاورة والاتفاق، الامر الذي يجعل الإدارة في مركز أكثر تساويا مع الأفراد من ناحية، كما يعد في الوقت ذاته تطورا مهما لمبدأ المشروعية الإدارية من ناحية أخرى.

٢ـ فكرة القرارات الإدارية السلبية والضمنية عبر الإفصاح عن نية الإدارة بقوة القانون

يراد بالقرار الإداري السلبي" رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ تصرف كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين أو اللوائح " [١٥] ، أما القرار الضمني فيقصد به" ذلك الموقف الذي

تكشف ظروف الحال دون افصاح صريح بان الإدارة تتخذه حيال امر معين"[١٦]، ان هذا الامتناع الإداري يعد من أكثر صور الغموض في العمل الإداري، الامر الذي دفع الاجتهاد القضائي ومن قبله الفقه الإداري الى إجازة معالجة هذه الأوضاع تحقيقاً لمبدأ الشفافية في القرار الإداري وتنفيذاً لسياسة الوضوح الاداري، وذلك بإلزام الإدارة بالإفصاح عن موقفها بقوة القانون، اذ عد المشرع الفرنسي صمت الإدارة قبولاً من حيث الأصل مالم ينص القانون على خلاف ذلك[١٧]، فحالة الإفصاح المترتبة قانوناً هنا هي حالة إفصاح إيجابية ومن صنع المشرع، وقد ذهب المشرع الفرنسي الى أكثر من ذلك رغبة منه في تقرير سياسة الوضوح الإداري والشفافية الادارية، إذ قرر في المادة الخامسة من القانون رقم ٧٩/٥٧٨ بانه " في الحالة التي يجب فيها صدور القرار صريح مسبب فإن القرار الضمني لا يعتبر قراراً غير مشروع ـ لأنه لا يمكن تسبيبه ـ اذ يستطيع ذوو الشأن طلب معرفة الأسباب الحقيقية للقرارات الضمنية خلال شهرين من صدورها وعلى الإدارة ان تستجيب الى طلب ذي الشأن بتوضيح أسباب القرار خلال الشهر التالي لتقديم الطلب، فاذا تقاعست او تأخرت الإدارة كان لذي الشأن الحق في الطعن القضائي ضد هذه القرارات لعدم مشروعية الأسباب التي تستند اليها" واذا كان المشرع الفرنسي قد عد صمت الإدارة قبولاً من حيث الأصل مالم ينص القانون على خلاف ذلك فقد خالف المشرعين المصري والعراقي نظيرهم الفرنسي، اذ عد المشرعين العراقي المصري سكوت الإدارة إفصاحاً بقوة القانون، إلا إنه إفصاح ذي طابع سلبي، فصمت الإدارة يعد رفضاً مالم ينص القانون على خلاف ذلك[١٨].

٣ـ تسبيب القرارات الإدارية: سبب القرار الإداري هو الظروف القانونية والواقعية التي يقوم عليها القرار الإداري، بمعنى اخر فان الإدارة إذا ارادت أن تصدر قراراً فلا بد من وجود ظرف حدث في الواقع ودفع الإدارة الى إصدار القرار، فاذا انعدم الظرف عد القرار باطلاً، والمشكلة الكبرى تكمن في افصاح الإدارة عن الأسباب التي دفعتها الى اتخاذ قراراها، وهذا ما يسمى بالتسبيب والذي يجري بطريقةٍ مادية عبر ذكر الإدارة أسباب القرار في متنه وعند تحريره[١٩]، فهو وفقاً لما تقدم يتعلق بشكل أساس بمضمون مبدأ الشفافية، إذ يعد من أهم معالم سياسة الوضوح الإداري، وهذا ما سنبحثه في المطلب الثاني بشكل مفصل.

المطلب الثاني

مفهوم التسبيب كضمانة لتحقيق مبدأ الشفافية في القرار الاداري

يحتل موضوع تسبيب الإدارة لقراراتها أهمية كبيرة جداً في إطار العمل الاداري، فهو أحد العناصر الرئيسية لرقابة مشروعية وفاعلية وجودة صناعة الإدارة لقراراتها، كما أنه يتعلق بشكل أساس بمضمون مبدأ الشفافية، إذ يعد من أهم معالم سياسة الوضوح الإداري، فهو يكشف عن نية الإدارة الحقيقية من خلال بيان الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها لاتخاذ قرارها، الامر الذي من شأنه السماح لذوي الشأن بمعرفة أسباب إصدار القرار، مما يحقق التعاون والتفاهم بين الإدارة والأفراد ويقوي روابط الثقة بينهما.

إن معرفة مفهوم التسبيب وما يلعبه من دور في تحقيق الشفافية وتكريسها في القرار الإداري يقتضي منا الوقوف أولاً على تعريف التسبيب في القرار الإداري، ومن ثم بيان أهمية التسبيب ثانياً، وأخيرا معرفة ذاتية التسبيب، وعلى النحو الاتي:

الفرع الأول
تعريف التسبيب في القرار الإداري

إن استجلاء دلالة التسبيب تتطلب منا بيان معناه قانوناً وفقهاً وقضاءً، وعلى النحو الاتي:

أ- تعريف التسبيب قانوناً

لقد اغفل المشرع الفرنسي وضع تعريف خاص بالتسبيب في القرار الاداري[٢٠]، على الرغم من انه كان حريصاً في اشتراطه التسبيب في العديد من القوانين فالأمر رقم ٤ لسنة ١٩٥٩ رقم٣١١ نص في المادة الرابعة منه على ضرورة قيام الإدارة بتسبيب قراراتها الصادرة بالعقوبة، كذلك الحال في المادة ٩ من القانون المؤرخ ١٣ يوليو ١٩٨٣ الخاص بحقوق والتزامات الموظفين، إذ نصت على ضرورة تسبيب كل من رأي المجلس التأديبي وقرار السلطة الرئاسية اللاحق على ابداء الرأي[٢١]، كما اوجب المشرع الفرنسي تسبيب القرارات اللائحية قانون البلديات اذ أجاز بموجب المادة L-131-4، للعمدة بقرار مسبب أن يحظر في بعض الأوقات دخول السيارات في بعض الطرق أو في جزء منها أو ينظم وقوف أو انتظار المركبات فيها[٢٢]، فقد فرضت ضرورة التسبيب من قبل المشرع الفرنسي في القرارات التأديبية في فرنسا بشكل تدريجي في قوانين (١٩٤٦ـ ١٩٥٩) [٢٣].

الا إن اهم القوانين التي فرضت التسبيب الوجوبي على الادارة القانون الذي أصدره المشرع الفرنسي رقم ١١ يوليو لسنة ١٩٧٩ المعدل بالمرسوم رقم ٢٠١٥-١٣٤٢ المؤرخ ٢٣ أكتوبر ٢٠١٥ بشأن الأحكام التنظيمية لمدونة العلاقات بين الجمهور والإدارة وتسبيب الإدارة لقراراتها، اذ اصدره رغبة في تحقيق مبدأ الشفافية واعتماد سياسة الوضوح الإداري ، فأصبحت الإدارة بمقتضى هذا القانون ملزمة بتسبيب كل القرارات الصادرة عنها بالرفض سيما القرارات التي تفرض قيوداً على الحريات العامة للأفراد' وفقاً لذلك تلتزم الإدارة بتسبيب قراراتها ولو لم يرد نص في القانون يلزمها بذلك[٢٤]، إلا إن المشرع الفرنسي قد قصر فرض التسبيب الوجوبي على قرارات الإدارة الفردية فحسب فضلاً عن قصره على طوائف معينة من القرارات الفردية لهذا المبدأ[٢٥]، ومن ثم فإنه استبعد القرارات التنظيمية من نطاق هذا الالتزام، ولعل سبب الإبعاد يكمن فيما تتصف به هذه القرارات من عمومية الامر الذي يخلق مسافة بينها وبين الأفراد المخاطبين بها، فمصالح الأفراد وحقوقهم لا تخضع لهذه القرارات بشكل مباشر.[٢٦]

جدير بالذكر في هذا المقام إن المشرع الفرنسي وإن لم يورد تعريفا للتسبيب إلا إنه حدد شروطاً لصحته، تتمثل بوجوب أن يكون التسبيب مباشراً ومعاصراً للقرار الإداري، إضافة الى ضرورة

كونه شاملاً للحالات القانونية والواقعية التي دفعت الإدارة الى اتخاذ قراراتها، وأن يكون كاملاً والا رُفِضَ من القضاء الإداري الفرنسي[٢٧].

وقد ساير المشرع المصري نظيره الفرنسي في عدم إيراده تعريفاً محدداً للتسبيب، بل إنه لم يأخذ به كفرض واجب على الإدارة الالتزام به إلا في بعض الحالات[٢٨]، منها قانون موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الذي ألزم الإدارة بتسبيب قراراتها الصادرة بفرض عقوبتي الإنذار وخصم الراتب[٢٩]، كما فرض المشرع على الإدارة تسبيب قراراتها المتضمنة فرض عقوبات تأديبية على العاملين في قانون العاملين المدنيين ذي الرقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤، وكذلك قانون العاملين المدنيين رقم ٨٥ لسنة ١٩٧١، وعلى ذات النهج سار في نظام الإدارة المحلية بالقانون رقم ١٣٤ لسنة ١٩٦٠، وذلك في المادة ١٣٩ من اللائحة التنفيذية لهذا القانون' كما ورد هذا الإلزام في قانون الحكم المحلي رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ في المادة ١٤٧ منه، كما أوجبت العديد من النصوص التي نظمت المهن النقابية في مصر تسبيب القرارات الصادرة عنها كما في المادة ١٨ من القانون ١٧ لسنة ١٩٨٣ بشأن المحاماة وأيضاً المادة ٤ من قانون نقابة المهندسين رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٤.

ولم يكن المشرع العراقي مختلفاً في مسلكه عن نظيريه الفرنسي والمصري، إذ لم يورد هو الاخر مفهوماً واضحاً للتسبيب في القرار الإداري، كما أنه لم يلزم الإدارة بتسبيب قراراتها بشكل عام بل نصت بعض التشريعات على هذا الإلزام منها قانون المجلس الوطني رقم ٥٥ لسنة ١٩٨٠ الملغى في المادة ١٦ والتعليمات المالية رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ الخاصة بقانون إيجار العقار رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٣ التي أوجبت على لجنة التحقيق تسبيب قراراتها والتعليمات رقم ٢ لسنة ١٩٨١ الخاصة بصندوق رعاية القاصرين، وقانون الجمارك والاستملاك، وقانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل في المادة ٢٦ منه بشأن نقل الموظف، إذ نصت على إن "ولا يجوز نقله قبل ذلك الا بمقتضى المصلحة العامة او ضرورة صحية ويجب ان تستند مقتضيات المصلحة العامة الى أسباب معينة تذكر في أمر النقل ..."،واخيراً قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل في المادة ٨ منه، إذ الزم المشرع الإدارة بذكر المخالفة وأسباب فرضها تحريرياً عند فرض العقوبات الانضباطية على الموظف، كل هذه القوانين الزمت الإدارة بتسبيب قراراتها وإلا عدت غير مشروعة.

ب ـ تعريف التسبيب فقهاً:

عرف الفقه الإداري التسبيب بتعريفات متعددة، ففي إطار الفقه الفرنسي زادت أهمية التسبيب في القرار الإداري، فجذب التسبيب انتباه الفقه المعاصر في فرنسا بعد صدور القانون الفرنسي رقم ١١ يوليو لسنة ١٩٧٩ بشأن تسبيب القرارات الإدارية وتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور، فعرفه الفقه بتعاريف متعددة، منها إنه "الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر القرار الاداري"[٣٠]، وعرف ايضاً بأنه "التسبيب الذي تجريه الإدارة يوجب أن يتضمن القرار في صلبه الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها الى إصدار قرارها الإداري"[٣١]، وعرف بعض اخر بأنه" التزام قانوني تفصح الادارة بمقتضاه عن الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها إلى إصدار قرارها الإداري".[٣٢]

وعلى صعيد الفقه المصري عُرف التسبيب أيضاً بتعاريف كثيرة منها أنه "ذكر المبررات التي لأجلها صدر القرار"[٣٣]، كما عُرف أيضاً بأنه "التعبير الشكلي عن أسباب القرار"[٣٤]، وعرفه اخرون بأنه" ذكر أسباب القرار الاداري صراحة، فإذا أهملت الإدارة ذكر الأسباب التي بنت عليها قراراها، فأن قراراها في هذه الحالة يكون معيبا بعيب الشكل"[٣٥].

أما في إطار الفقه العراقي فقد عُرف التسبيب بأنه "ذكر الاعتبارات القانونية والواقعية التي قادت الإدارة أو دفعتها الى إصدار القرار"[٣٦]، وعَرفه البعض بأنه "الكشف عن الأسباب التي تمثل الوقائع والاعتبارات المادية والقانونية التي أوحت بالقرار في صلب القرار ذاته" [٣٧]، وعرف جانب اخر بأنه "ذكر الأسباب القانونية والواقعية لاتخاذ القرار في صلبه"[٣٨]

مما تقدم يبدو لنا وبشكل جلي إن المفاهيم المتقدمة لإجراء التسبيب في القرار الإداري تدور كلها حول معنى واحد ألا وهو الإعلان أو الإفصاح عن أسباب اتخاذ القرار الإداري من قبل الإدارة في صلب القرار ذاته وإن كانت مختلفة في صياغتها ومبانيها.

إذن يمكن القول إن التسبيب في القرار الإداري في مجال بحثنا هو صورة من صور الشفافية الإدارية بل هو جزء مهم من مضمونها، مفاده الإعلان عن الحالة القانونية والواقعية التي دفعت جهة الإدارة الى اتخاذ قرارها في نص القرار ذاته، بما من شأنه جعل سياسة تسيير المرفق العام واضحة وبينة وشفافة للأفراد.

جدير بالذكر في هذا المقام ان الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها كقاعدة عامة وإن فعلت وضمنت القرار أسبابه خضعت تلك الأسباب لرقابة القضاء الإداري، الا إن المشرع قد يفرض عليها احياناً وجوب ذكر السبب في قراراتها فعلى الإدارة التقيد بذلك وإلا عد قراراها غير مشروع لعيب شكلي وهو عدم التسبيب[٣٩].

جـ ـ تعريف التسبيب قضاءً:

أما على صعيد القضاء الإداري، فقد عرفت محكمة القضاء الإداري في مصر التسبيب بأنه "إيضاح وجهة نظر اللجنة في الطلب الذي ترفضه، حتى يكون صاحب الامر على بينةٍ من أمره وليحدد موقفه على أساس هذا الايضاح، عله يستكمل أوجه النقص، أما القول إجمالاً بعدم توافر الشروط المنصوص عليها في القانون فهو قول مرسل لا يصح أن يكون سبباً لقرار الرفض بالمعنى الذي يقصده القانون".[٤٠]

أما على صعيد القضاءين الإداريين الفرنسي[٤١]، والعراقي فلم يحظ التسبيب بتعريف جامع مانع من قبلهما، فقد اكتفى كل من القضاءين الفرنسي[٤٢]، والعراقي بالإشارة الى المبدأ العام في أحكامه، الا وهو عدم التزام الإدارة بتسبيب قراراتها مالم ينص القانون على خلاف ذلك.

الفرع الثاني

أهمية التسبيب في القرار الاداري

تبرز أهمية تسبيب الإدارة لقراراتها في إطار تحقيق الشفافية في عدة جهات، فمن جهة الإدارة يساعد التسبيب الإدارة في تكريس وتحقيق الشفافية الإدارية وتعزيز سياسة الوضوح الإداري، أما بالنسبة للقضاء فتكمن أهمية التسبيب فيما يحققه من رقابة فعالة على أعمال الإدارة، كما أنه

يعد أداة فاعلة في تحسين علاقة الإدارة بالأفراد المعنيين فيما يتعلق بحماية حقوقهم وحرياتهم، وهذا ما سنتناول بحثه فيما يأتي:

أولاً: بالنسبة للإدارة:

يساعد التسبيب للقرار الإداري في التعرف على ما يعمل في ذهن الإدارة من أفكار وما استقرت عليه بصدد موضوع القرار والأسباب التي دفعتها لإصداره[٤٣]، الامر الذي يكرس ويحقق الشفافية في العمل الإداري، فهو يقدم صورة واضحة وجلية للظروف والوقائع التي دعت جهة الإدارة لإصدار القرار، فمن خلال التسبيب تستطيع الإدارة أن تثبت ابتعادها عن مظنة التحكم والاستبداد، هذا من جهة ومن جهة أخرى يحملها على التروي وعدم التسرع في اتخاذ القرار قبل إصداره مما يساعدها في إصدار قرارات مشروعة متفقة وحكم القانون[٤٤]، كما يساعد التسبيب في الكشف عن مدى نزاهة الإدارة وابتعادها عن شبهة الفساد، الامر الذي يعمل على تحسين علاقتها بالأفراد[٤٥].

ثانياً: بالنسبة للقضاء:

قدمنا سابقاً إن تسبيب الإدارة لقراراتها الإدارية من شأنه ان يكرس للقاضي رقابة فاعلة على أعمال الإدارة، فيستطيع القاضي الإداري من خلال التسبيب التأكد من قيام ركن السبب ومن ثم بطلان القرار الإداري عند انعدامه[٤٦]، مما يسهل مهمة القاضي الإداري في رقابة المشروعية على أعمال الإدارة سيما عند امتناع الإدارة عن بيان أسباب إصدار قراراها إذا الزمها القاضي بذلك.

ثالثاً: بالنسبة للأفراد:

من أولويات الإدارة الحديثة بل ومركز اهتمامها، عملها على تحسين علاقتها بالأفراد المتعاملين معها، سيما عقب ازدياد تدخلها في مختلف نواحي الحياة الفردية ومن ثم دخولها في علاقات متزايدة مع الأفراد، ولعل من أبرز ما تتصف به هذه العلاقات ما تتمتع الإدارة به من سلطات أعلى من سلطة الأفراد المتعاملين معها، كل ذلك بغية تمكينها من اشباع الحاجات العامة للأفراد وتحقيق المصلحة العامة، الامر الذي يقتضي قيام علاقة جيدة بينها وبين الأفراد بِعَدِها المسؤولة عن اشباع حاجاتهم[٤٧]، ولعل من أهم الوسائل التي تعمل على بعث الطمأنينة في نفوس الأفراد والعمل على إشاعة الثقة بينهم وبين الادارة قيام الأخيرة ببيان دوافع اتخاذ القرار في صلبه، فمن خلال التسبيب يكون الأفراد على علم تام بأسباب القرار الإداري ومن ثم فانهم يرتبون أوضاعهم المادية والقانونية في ضوء هذه الأسباب بعيداً عن الرقابة القضائية وما يترتب عليها من تكاليف باهضه[٤٨]. مما تقدم يتضح لنا إن التسبيب يساعد على حماية حقوق الأفراد بشكل مباشر عبر التسهيل على الافراد في معرفة ما يعمل في ذهن الإدارة كما يسهل على القضاء الإداري مهامه في الرقابة كما قدمنا، أو بشكل غير مباشر عبر المحامي، فالأخير من خلال التسبيب سوف يتمكن من اختيار الوسيلة الملائمة للطعن ويسهل عليه مهمة اثبات تلك الوسائل، فالتسبيب من شأنه أن يسهل مهمة الاثبات والدفاع.

الفرع الثالث

ذاتية التسبيب في القرار الاداري

يعد تسبيب الإدارة لقراراتها وفقا لما قدمنا دليلاً على مدى التزام الإدارة بمبدأ المشروعية، وضمانة لتكريس مبدأ الشفافية والوضوح الاداري، الا إن اعلان أو إفصاح الإدارة عن الأسباب التي دفعتها لاتخاذ قراراتها يختلف باختلاف الإلزامية المفروضة عليها من قبل المشرع، فإذا التزمت الإدارة بمبدأ الشفافية بصورة صحيحة باعتباره من أبرز حقوق الانسان، كان التسبيب عنصرا أساسياً وإن اختلفت أنواعه، هذا من جهة ومن جهة أخرى لابد من الإشارة الى إن قيام الإدارة بتسبيب قراراتها غير كافٍ للقول بمشروعيتها ما لم تتوفر في التسبيب شروط معينة، وهذا ما سنتولى بيانه فيما يأتي :

أولا: أنواع التسبيب

بالنظر الى مختلف النظم القانونية المقارنة ومنها النظام القانوني العراقي نجد إنها لم تلزم الإدارة بتسبيب قراراتها الإدارية الا في حالات معينة، فالأصل ان الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها الإدارية فإن فعلت وسببت قرارها خضعت في ذلك لرقابة القضاء الإداري، وفقا لما تقدم يقسم التسبيب من حيث إلزاميته على نوعين، وعلى النحو الاتي:

أ- التسبيب الاختياري: يكاد يجمع الفقه[٤٩] والقضاء[٥٠] في فرنسا ومصر والعراق على مبدأ عدم إلزامية الإدارة بتسبيب ما يصدر عنها من قرارات إدارية، إلا إذا وجد نص قانوني يلزمها بذلك، ومن ثم يكون للإدارة التمسك بقاعدة السرية[٥١] في مواجهة الجمهور طالما كانت هذه القرارات بعيدة عن ساحة القضاء ومحل للطعن بها أمامه، ومن ثم تكون الإدارة في حل من ذكر الحالات القانونية والواقعية التي دفعتها لاتخاذ قراراها في صلب القرار ذاته، ولها إن تلزم المخاطبين به بتنفيذه والخضوع له من دون أن يكون لهم مطالبتها بالبيان أو الافصاح عن أسباب قرارها، الا إن ما تقدم لا يمنعها من اللجوء أحياناً الى تسبيب قراراتها الإدارية من تلقاء نفسها بغية تعزيز الثقة بينها وبين الأفراد ومن ثم اقناعهم بصحة ومشروعية قراراتها وتحقيقاً لمبدأ الشفافية الإدارية[٥٢].

وفي هذ الإطار لنا أن نطرح سؤالاً عن الاثار التي يحدثها التسبيب الاختياري من جهة الإدارة لقراراتها هل هي ذات الاثار التي يحدثها التسبيب الإلزامي كأساس لرقابة القضاء الإداري؟

في معرض الإجابة عن هذا التساؤل يذهب القضاء الإداري في فرنسا إلى القول بأن التسبيب الاختياري يحدث ذات الاثار التي يُحدثها التسبيب الوجوبي، فالإدارة وإن كانت قد تنازلت عن المكنة المقررة لها قانوناً، إلا إن القاضي يأخذ بنظر الاعتبار تسبيبها كأساس للرقابة[٥٣].

أما القضاء الإداري في مصر فلم يعتبر التسبيب الوجوبي معادلاً للتسبيب الاختياري، بل عَدهُ مجرد وسيلة لرقابة أسباب القرار الإداري، فالقاضي الإداري في مصر رفض الرقابة على التسبيب نفسه كعنصر شكلي، إذ ذهبت محكمة القضاء الإداري في مصر الى القول بأنه " وإن كانت الإدارة غير ملزمة ببيان أسباب قراراتها إلا حيث يوجب القانون ذلك عليها أو لم يوجبه فان هذه الأسباب تكون خاضعة لرقابة محكمة القضاء الإداري لتعرف مدى صحتها من الوجهة المادية وهل تطابق القانون نصاً وروحاً، فإذا استبان لها إنها غير صحيحة مادياً أو انها تنطوي

على مخالفة للقانون أو على خطأ في تطبيقه أو تأويله أو على إساءة استعمال السلطة كانت تلك القرارات باطلة، ولمحكمة القضاء الإداري أن تحكم بإلغائها لانعدام الأساس الذي يجب أن يقوم عليه أو لفساده"[٥٤]، وعلى ذات النهج سارت المحكمة الإدارية العليا في مصر، إذ إنها أقرت بإمكانية قيام الإدارة بتسبيب قرارتها مع عدم وجود نص يفرض عليها ذلك، على أن يخضع التسبيب لرقابة القضاء للتأكد من مطابقته للقانون[٥٥].

ونرى بدورنا وجاهة الراي الذي أخذ به القضاء الإداري الفرنسي فالإدارة وإن كانت غير ملزمة قانوناً بتسبيب قراراتها الإدارية، الا إنها متى ما التزمت بتسبيب قراراتها كان لابد لها من الخضوع للنظام القانوني المقرر للتسبيب، بما من شأنه تحقيق الغاية من التسبيب ووظائفه الأساسية، والا عُدَ مجرد شكلية فارغة من أي هدف.

ب ـ التسبيب الاجباري: قدمنا قبل قليل إن الفقه والقضاء الإداريين قد استقرا على عدم إلزامية الإدارة بتسبيب قراراتها مالم يلزمها القانون بذلك، فإذا أوجب عليها القانون تسبيب قراراتها تعين عليها تسبيبها وإلا عدت قراراتها معيبة بعيب الشكل[٥٦].

مما تقدم يتضح لنا ان القاعدة في التسبيب في كل من فرنسا ومصر والعراق هي عدم التزام الإدارة بتسبيب قراراتها ما لم يلزمها المشرع بذلك، ونرى بدورنا ضرورة تخلي المشرع العراقي عن هذه القاعدة وحصرها في نطاق ضيق جداً تحقيقا لمبدأ الشفافية والوضوح الإداري الذي يعد من حقوق الانسان وفقاً للمادة ١٩ من الإعلان العالمي لحقوق الانسان، فضلاً عما تقدم فإن القول باختيارية التسبيب يعني فتح الباب واسعاً للانحراف والفساد الإداري.

ثانيا: شروط صحة التسبيب

لكي يحقق التسبيب في القرار الإداري الغاية المرجوة منه والمتمثلة بإعلام المخاطب بالقرار بالأسباب التي دفعت الإدارة الى إصداره، ومن ثم تحقيق الشفافية والوضوح الإداري، لابد من توافر شروط معينة في التسبيب وإلا عُدَ مجرد شكلية فارغة من أي هدف، وهذه الشروط هي:

أ ـ أن يكون التسبيب مباشراً؛ ويراد به ان يرد التسبيب في صلب القرار ذاته، فينص القرار على الحالات القانونية والواقعية التي دفعت جهة الإدارة الى إصدار القرار في صلبه[٥٧]، فيكون بإمكان المخاطب بمضمونه معرفة الأسباب بمجرد اطلاعه على القرار[٥٨]، ومن ثم لا يعد تسبيباً للقرار الإداري إذا كان القرار أحال في بيان الحالات القانونية والواقعية الى وثيقة أخرى[٥٩] ، وهذا ما أكده كل المشرع الفرنسي والقضاء المصري ففي فرنسا فان استبعاد التسبيب بالإحالة، نص عليه المشرع الفرنسي قبل قانون ١١ يوليو وبعده[٦٠]، أما في مصر فقد اكدت محكمة القضاء الإداري ان التسبيب بالإحالة غير جائز، إذ ذهبت الى القول بإن " ان الإحالة الى وثائق وملفات لا يعد تسبيباً، إن التسبيب يعني حالة يتم فيها ذكر جميع الأسباب التي دعت الإدارة الى إصدار القرار فضلاً عن ذكر الأسباب بشكل واضح وصريح في صلب القرار"[٦١] .

أما في إطار القضاء الإداري العراقي فقد تبين لنا من خلال البحث إن الأخير لم يتطرق في قراراته لمثل هذه الإحالة، ومع ذلك فإننا نرى صواب ما ذهب اليه المشرع الفرنسي والقضاء المصري في عدم جواز التسبيب بالإحالة، وليس هناك ما يمنع القضاء الإداري العراقي من

الاخذ بهذه القاعدة، سيما وانها تشكل الأصل العام في تسبيب القرارات الإدارية، إذ إن من الصعب القول بإن أسباب القرار واردة في وثيقة أخرى غير القرار نفسه، فالتسبيب بالإحالة من شأنه ان يفقد التسبيب كإجراء شكلي الوظيفة الأساسية له، الا وهي تمكين المخاطب بالقرار من معرفة أسبابه في صلب القرار ذاته، الامر الذي يبعث الطمأنينة في نفوس الأفراد ويعمل على إشاعة الثقة بينهم وبين الادارة، فمن خلال التسبيب يكون الأفراد على علم تام بأسباب القرار الإداري ومن ثم فإنهم يرتبون أوضاعهم المادية والقانونية في ضوء هذه الأسباب بعيداً عن الرقابة القضائية وما يترتب عليها من تكاليف باهضه.

ب ـ ان شرط التسبيب المباشر في القرارات الإدارية يقتضي أن تكون قرارات الإدارة محررة أي مكتوبة لا شفوية فلا يعد القرار الإداري مسبباً إذا كان قد صدر شفاهاً، حتى يتمكن صاحب المصلحة من فهمه ومعرفة الأسباب القانونية والواقعية التي قام عليها القرار الإداري ومدى مشروعيتها، الامر الذي يعني نجاح الطعن القضائي، فصاحب المصلحة لن يتوجه الى القضاء فيما لو كانت نسبة كسب دعواه قليلة، الامر الذي من شأنه توفير الوقت والجهد والمال وتفادي بطيء الإجراءات(٦٢).

فضلاً عما تقدم فإن تحرير الأسباب من شأنه تسهيل عمل القاضي الإداري في دراسة القرار وفهم أسبابه القانونية والواقعية ومدى مشروعيتها من عدمه.

ج. كما يتشرط لصحة التسبيب ان يكون معاصراً لإصدار القرار الإداري فيتزامن التسبيب مع الإفصاح عن القرار والإعلان عنه، فلا يتسنى للإدارة اصطناع أسباب أخرى تمهيدا لإصدار قرار اخر أو لتبرير قرار مفتعل(٦٣).

د. من شروط صحة التسبيب أيضاً أن يكون التسبيب مفصلاً ومعلناً لذي المصلحة(٦٤)، وهذا ما يتفق مع مبدأ الشفافية في القرار الاداري، فمن غير الممكن أن تكون الأسباب عامة أو مبهمة وغير محددة، وتكمن الغاية من التفصيل والإعلان في الغاية من التسبيب نفسه، وهي منع الإدارة من التعسف تحت ستار العبارات العامة، والتأكد من مشروعية محل القرار ومشروعية غايته، والا فقد التسبيب أهميته.

ه ـ اعلان الاعتبارات القانونية والواقعية التي دفعت جهة الإدارة الى إصدار القرار الإداري، فلابد ان يكون التسبيب جامعاً وكافياً، وذلك بان يتضمن القرار جميع الأسباب التي دفعت الإدارة الى إصدار القرار سواء كانت قانونية ام واقعية(٦٥)، لا مجرد ترديد لحكم القانون.

المبحث الثاني

فاعلية تسبيب القرار الاداري في تعزيز مبدأ الشفافية والحماية القضائية المقررة له

قدمنا فيما سبق إن الشفافية في إطار القرارات الإدارية؛ هي إن تمتلك الإدارة ومرافقها العامة إجراءات واضحة في كيفية صنع القرار الإداري، بما من شأنه الافادة في تزويد المواطنين بالبيانات والمعلومات الصحيحة والصادقة عن قرارات الإدارة والخطط التي تروم إنجازها، وإعلان الأسباب القانونية والواقعية لها، وبيان طرق واليات مساءلة الإدارة لموظفيها في حال

اساءتهم استعمال السلطة، بمعنى اخر فان الإدارة ملزمة بإقرار حق عام بالاطلاع والوصول الغير مكلف للمعلومات والوثائق الإدارية للمواطنين(٦٦).

ولتحقيق ما تقدم يبرز دور القضاء الإداري _ الذي يناط به السهر على حماية المشروعية واحترام جادة القانون وضمان الانحناء أمام سيادته _ جلياً في تعزيز مبدأ الشفافية عبر دوره في إلزام الإدارة بتسبيب قرارتها من خلال أحكامه التي تسهم في ترسيخ مبادئ الشفافية والإفصاح والإدارة الرشيدة.

وفقا لما تقدم سنقسم هذا المبحث على مطلبين نخصص المطلب الأول للبحث في مدى فاعلية تسبيب الإدارة لقراراتها في تعزيز مبدأ الشفافية، بينما نخصص المطلب الثاني للبحث في سلطة القاضي الإداري بإلزام الإدارة بتسبيب قراراتها تعزيزاً لمبدأ الشفافية في القرار الإداري، وعلى النحو الاتي:

المطلب الأول

فاعلية تسبيب الإدارة لقراراتها في تعزيز مبدأ الشفافية

يتمثل الدور الذي يلعبه تسبيب الإدارة لقراراتها في تكريس وتحقيق مبدأ الشفافية في القرار الإداري في ثلاثة مواضع يمكن بيانها فيما يأتي:

المطلب الأول

فاعلية التسبيب في تكريس حق الاعلام الإداري وتحقيق الامن القانوني للأفراد

من المبادئ المسلم بها في الفقه والقضاء الإداريين إن القرارات الإدارية والاثار التي ترتبها لا تسري في مواجهة الأفراد الا إذا علموا بها عبر أحد وسائل العلم الثابتة قانوناً، سواء كان ذلك عبر نشر القرار ام تبليغه تبليغاً شخصياً، ام العلم بمضمونه علماً يقينياً(٦٧)، الا إن هذا العلم بالقرار الإداري يبقى ناقصاً بل وقاصراً لكونه علم مقصور على منطوق القرار الإداري وما انتهى اليه، من دون أن يمتد هذا العلم الى أسباب القرار والبواعث التي دفعت جهة الإدارة الى اتخاذه، على النحو الذي لا يستساغ معه فهمه، ومن ثم تقبله سيما إذا جاء مجافياً لمصلحة صاحبه، إن العلم الكافي والوافي بكل ما تقدم لا يمكن ان يتحقق الا عبر وسيلة التسبيب، فتسبيب القرار الإداري يعد وسيلة هامة لا غنى عنها من اجل الإحاطة بالأسباب التي دفعت جهة الإدارة الى اتخاذ القرار، فيمكن الأفراد من الاطلاع المباشر على هذه الأسباب ومن ثم ترتيب أوضاعهم ومراكزهم القانونية وفقاً لها، سيما إذا كان هذا التسبيب واضحاً وكافياً ومنتجاً في فهم الواقع والقانون، ومن ثم تدارك ما فاتهم ان وجدو سبيلاً الى ذلك، واستيفاء الشروط التي كانت وراء رفض طلباتهم، فالتسبيب كما قدمنا يعد افصاحاً من الإدارة عن وجهة نظرها في الطلب الذي رفضته، فيكون صاحب الشأن على بينة من أمره ، ويتخذ موقفه على أسباب هذا الايضاح عله يستكمل أوجه النقض(٦٨).

مما تقدم يتضح لنا ان تسبيب الإدارة لقراراتها يعد وسيلة مهمة للأفراد للتأكد من صحة قرارات الإدارة ومشروعيتها وعدم صدورها وفقا لرغبات رجالها واغراضهم الشخصية بعيدا عن

المصلحة العامة، بل صدرت عقب بحث ودراسة معقولة، فالتسبيب بذلك يلعب دورا هاماً في تحقيق التوازن القانوني والأخلاقي بين الإدارة والأفراد، إذ من شأنه احاطة الأفراد علماً بالأسباب المادية والقانونية للقرار الإداري من دون اللجوء الى إجراءات الطعن القضائي التي تتسم بالتعقيد والتكليف.

تأسيساً على ما تقدم يعد التسبيب وسيلة للاقتناع بمشروعية ما يصدر عن الإدارة من قرارات، فالتسبيب يمنح القرار الاداري القوة الإقناعيه، فالقوة الحقيقية لأي قرار تكمن في وضوحه وقناعة الكافة به، فتنفيذ القرار الإداري يكون أكثر سهولة كلما كان مفهوماً، ويكون القرار الإداري مفهوماً إذا كان معللاً، الامر الذي يدفع الأفراد الى تنفيذ القرار بكل طواعية.

فضلاً عما تقدم فان تسبيب القرارات الإدارية وإعلام الافراد المخاطبين بها يعد ضماناً لتحقيق الامن القانوني [٦٩] للفرد اتجاه الإدارة، منظوراً الية من زاوية المصلحة المشروعة للفرقاء[٧٠]، إذ من شأنه إشاعة الطمأنينة والثقة بين الإدارة والأفراد، إذ يمنح الأفراد قناعة بان الإدارة تتصرف في إطار من المشروعية فلا تحيد عنها هذا من جهة ومن جهة أخرى، فإن تسبيب الإدارة لقراراتها من شأنه الحد من سلطتها التقديرية فيجنبها التعسف في استعمال سلطتها وإصدار قرارات تعسفية وتحكمية.

المطلب الثاني

فاعلية التسبيب في تمكين الأفراد من المشاركة في صنع القرار الإداري

من المتفق عليه في فقه القانون الإداري [٧١] وقضائه[٧٢]، ان القرار الإداري عمل قانوني صادر عن الادارة بإرادتها المنفردة، ومن ثم فان إرادة الإدارة بمفردها تكفي لان ينتج العمل القانوني الأثر المطلوب منه، فهذه الاثار لا تتوقف على انضمام إرادة أخرى لها سواء كانت هذه الإرادة جهة إدارية ام غير إدارية.

مما تقدم يمكن القول ان القرار الإداري يقوم على فكرة الاجبار، الامر الذي من شأنه ان يولد نزاعا دائما بين الإدارة والأفراد خصوصا مع مستجدات العصر الحالي في ظل ادارة الديمقراطية، ويعد تسبيب القرارات الإدارية احد الوسائل القانونية التي من شأنها ان تعدل المفهوم السابق للقرار الاداري وما تتمتع به من سلطة في صناعته، ومن ثم تطوير العلاقة بينها وبين الأفراد[٧٣]، فتسبيب الإدارة لقرارتها دليل على نهاية القرار التحكمي بِعَدِهِ الوسيلة المقابلة لامتياز التنفيذ المباشر الذي تملكهُ الإدارة في مواجهة الأفراد، فاتجاه الإدارة بشكل متزايد نحو الديمقراطية الإدارية من شأنه أن يؤدي الى تأكل صدور القرار عن إرادتها المنفردة، ويكون التسبيب هو الأداة التي يمكن من خلالها الوصول الى هذه النتيجة.[٧٤]

تجسيداً لما تقدم أصدر المشرع الفرنسي المرسوم ٨٣ـ ١٠٢٥ بشأن العلاقة بين الإدارة والجمهور ربط بموجبه بين التسبيب ومبدأ المشاركة، لارتباط التسبيب أصلاً بموجب قانون ١٧ يوليو ١٩٧٩ بالقرارات الفردية الغير ملائمة والتي من شأنها المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم، فاستنادا للمرسوم السابق ينبغي على الجهات المعنية بأحكامه اخطار المعني بالقرار مقدماً وفي

وقت كافي بالإجراءات التي تروم الإدارة أن تتخذها في مواجهتهِ، وتمكينهِ من تقديم ملاحظاتهِ بخصوص هذا الاجراء سواء كان كتابي ام شفاهي[٧٥].

إن الوضع السابق جعل الفقه الفرنسي وعلى راسه الفقيه لوبادير يطرح تساؤلاً عما إذا كان مبدأ المشاورة من شأنه أن يخلق طائفة جديدة من الأعمال الإدارية تقع وسطاً بين القرار الإداري من جهة وبين العقد الإداري من جهة أخرى، فيما عُرف بالقرار الاتفاقي، والذي يصدر بناء على رضا وموافقة المخاطب به أي من يمسه القرار الإداري، فلا تصدر الإدارة قرارها بإرادتها المنفردة بل يشترك معها المخاطب بمضمون القرار باتخاذه، بمعنى اخر فان القرار الإداري لا يمكن ان يكون موجوداً ومنتجاً لأثاره القانونية، مالم يكن المخاطب به قد شارك في تكوينه عقب التفاوض مع الإدارة[٧٦]، فتكون الإدارة في هذه الحالة في أعلى درجة من درجات الشفافية، فالمعني بالقرار الإداري سيكون على علم تام بكل حيثيات صناعة القرار وظروف بناءه عبر مشاركته في ابرامه، فتتحول العلاقة بين الإدارة والأفراد من علاقة أساسها الإرادة المنفردة للإدارة الى علاقة قائمة على التفاوض والاتفاق، مما يجعل الإدارة في مركز أكثر تساويا مع مركز الأفراد، كما يجسد في ذات الوقت تطوراً مهماً لمبدأ المشروعية[٧٧].

جدير بالذكر ان هذا الرضا او القبول بالقرار ليس من شأنه ابداً ان يحول القرار الى علاقة تعاقدية بل يبقى القرار محتفظاً بطابع الانفراد الذي يميزه، بل لا يترتب أي أثر على طلب الافراد أو موافقتهم على قرار تصدره الإدارة حتى في حالة إصدار القرار بنتيجة التفاوض او الاتفاق المسبق مع الجماعات المعنية به، اذ إن ما تقدم لا يعني اندماج الارادتين معاً والا كان ذلك مساس بكيان القرار الإداري من شأنه خلق حالة من الغموض والالتباس حوله، كل ما في الامر ان هذا النوع من القرارات ما هو الا مظهر من مظاهر تحسين العلاقة بين الإدارة وبين الافراد وتجسيد لسياسة الوضوح الإداري والشفافية، جدير بالذكر إن المشرع الفرنسي قد تبنى هذا النوع من القرارات في اكثر من قانون[٧٨].

ونرى بدورنا ضرورة اجراء المشرع العراقي اصلاحاً تشريعياً من شأنه إقرار الادارة الديمقراطية التي تتبنى مفهوم الديمقراطية التشاركية واحترام الآخرين ومراعاة حقوقهم أي اشراك صاحب المصلحة في صناعة القرار الإداري، إذ أن تبني مثل هذا الأسلوب الديمقراطي يؤدي إلى نشر جو إيجابي يتسم بالروح المعنوية العالية ورضا الأفراد والشعور بالعدالة، وبما يضمن تحقيق مبدأ الشفافية في القرارات الإدارية.

المطلب الثالث

فاعلية التسبيب في تعزيز مبدأ المساءلة

يعد التسبيب في القرارات الإدارية ـ سواء كانت هذه القرارات فردية ام قرارات تنظيمية ـ اجراء هاماً لتحقيق مبدأ الشفافية في القرارات الإدارية بل هو جزء مهم من مضمون هذا المبدأ [٧٩]، والذي يقصد ـ التسبيب ـ به كما قدمنا في صفحات البحث السابقة بيان الأسباب القانونية والواقعية

التي دفعت الإدارة الى إصدار قرارها، فتبرهن بهذا التسبيب على أن النتيجة التي انتهى اليها القرار هي نتيجة منطقية وموافقة لمبدأ المشروعية الإدارية من ناحية والملائمة من ناحية أخرى. والإدارة عندما تتخذ قراراتها إنما تتخذها عبر موظفيها العمومين فيكون هؤلاء مسؤولين عن جميع ما جاء في مضمون هذه القرارات بما فيها اجراء التسبيب، ومن ثم تتحمل الإدارة المسؤولية عن جميع الاضرار التي ترتبها هذه القرارات من دون ان يكون لها المجال لتكييف الأسباب والغايات مع ما هو مستجد من وقائع، الامر الذي يعد ضمانة قانونية وقضائية تنقل المسؤول من وضعية الموظف المدعي الى المواطنة الحقيقية، فتتحقق المصلحة بين الإدارة والأفراد، فالأخير سيكون على اطلاع كامل بالأسباب والغايات التي دفعت جهة الإدارة الى إصدار القرار بالصورة التي صدر بها، مما يعد ضمانة جوهرية تجعل الإدارة و وموظفيها موضع المسؤولية متى كانت قراراتها غير مشروعة[٨٠].

من كل ما تقدم يتبين لنا أهمية التسبيب وما يلعبه من دور في تحقيق مبدأ الشفافية في القرارات الإدارية، عبر وضعه لأليات قانونية تحد من البيروقراطية ومن تعسف الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية، وتدفع رجل الإدارة الى توخي أكبر قدر من الحذر عند تسبيبه لأي قرار اداري فردي، فالتسبيب يعد اجراء اداري يمكن الأفراد والقضاء من رقابة سلوك رجل الإدارة ومجازاته إذا احسن ومحاسبته إذا اساء[٨١]، بالتالي يعد التسبيب خطوة مهمة من شأنها تعزيز الرقابة على أعمال الإدارة وعقلنة علاقاتها مع المحيط الخارجي بما من شأنه ضمان التواصل الإداري وتعزيزه، فالتسبيب ليس مجرد ضمانة شكلية فحسب، بل هو أسلوب للتقييد الذاتي للإدارة يبعدها عن التعسف والتحكم في استعمال سلطاتها.

المطلب الثاني

سلطة القاضي الإداري بإلزام الإدارة بتسبيب قراراتها تعزيزاً لمبدأ الشفافية في القرار الإداري

كما قدمنا سابقاً ان التسبيب يعد من أهم مرتكزات تحقيق مبدأ الشفافية في القرار الإداري، فهو أحد أهم الاليات القانونية اللازمة لصحة وفاعلية وجودة صناعة واتخاذ القرار الإداري، نظراً لدوره الفعال في زيادة فاعلية الرقابة على مشروعية قرارات الإدارة من ناحية، ومدعاة لزيادة اهتمام الإدارة بدراسة قراراتها من ناحية أخرى ومن ثم تجنب الوقوع في أخطاء عدم المشروعية القانونية.

ولتحقيق ما تقدم يبرز دور القضاء الإداري _ الذي يناط به السهر على حماية المشروعية واحترام جادة القانون وضمان الانحناء أمام سيادته _ جلياً في تعزيز مبدأ الشفافية عبر دوره في إلزام الإدارة بتسبيب قرارتها من خلال أحكامه التي تسهم في ترسيخ مبادئ الشفافية والإفصاح والإدارة الرشيدة، وان لم يلزمها المشرع بهذا الإفصاح وذلك انطلاقا من الدور الانشائي الذي يتصف به القضاء الإداري، فضلا عن ادراكه لأهمية التسبيب في تسهيل رقابته على ركن السبب في القرار الإداري، وللإحاطة بكل ما تقدم سنتناول موقف القضاء الإداري في كل من

فرنسا ومصر والعراق في إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها تحقيقاً لمبدأ الشفافية، وعلى النحو الاتي:

الفرع الأول

موقف القضاء الإداري الفرنسي

جرى قضاء مجلس الدولة الفرنسي على مبدأ عدم إلزام الادارة بتسبيب قراراتها الا بنص، فترة طويلة من الزمن، فالإدارة غير ملزمة بذكر الأسباب في صلب قراراها ما لم يلزمها المشرع بذكر هذه الأسباب[٨٢]، واستمر في تطبيقه لهذه القاعدة حتى عام ١٩٥٠، بمناسبة صدور حكمه في قضية billard، إذ الزم القضاء الاداري الفرنسي لجان ضم الأراضي الزراعية بتسبيب قراراتها مع غياب النص الصريح الذي يوجب عليها التسبيب، الا إنه استند في إلزامه هذا الى إرادة المشرع الضمنية[٨٣]، فالمشرع كان قد منح أصحاب الأراضي الزراعية بعض الضمانات بشكل صريح كالمواجهة في الإجراءات، الامر الذي يعني ضمناً تطبيق ضمانات أخرى مرتبطة بها من أهمها التسبيب [٨٤].

وقد تعرض بعض الفقه الفرنسي الى الحكم بالنقد فالربط بين بعض ضمانات التي يقررها المشرع وفرض التسبيب من القاضي غير قائم في القانون الوضعي، إذ من الممكن ان يتواجد احدهما دون الأخر، فمصدر الإلزام بالتسبيب هنا ينبع من المشرع أكثر من القاضي، الا ان الحكم من جهة أخرى وجد ترحيبا كبيرا من الفقه بل طبقه القضاء أيضا في حالات أخرى.[٨٥]

الا ان القضاء الإداري الفرنسي اقدم على خطوة أكثر تقدماً في شأن التسبيب الإلزامي وذلك في حكمه الصادر في قضية agence maritime fret ، إذ قضى بإلزامية تسبيب القرارات الصادرة عن اللجنة الدائمة التي أنشئت بموجب مرسوم ٣ يونيو ١٩٦٧ التي كلفت بتحديد مجهزي السفن، ولعل أهم ما لوحظ على حكم مجلس الدولة الفرنسي في هذه القضية أنه يتسم بالتجديد مقارنة بالحكم السابق، إذ لم يلجأ المجلس في هذا الحكم الى الإرادة الضمنية للمشرع، بل عَد التسبيب واجباً بالنظر الى طبيعة وتشكيل ووظائف التنظيم المهني لمجهزي السفن[٨٦].

مما تقدم لم يعد التسبيب مستنداً الى الإرادة الصريحة للمشرع أو حتى الضمنية، بل أصبح منسوباً للقاضي نفسه متى قدر أن التسبيب يعد جزءً من نظام الهيئة.

المطلب الثاني

موقف القضاء الاداري المصري

من المعروف عن القضاء الإداري المصري إنه قضاءٌ خلاق ومنشئ للقواعد القانونية في مجال القانون العام بشكل عام والقانون الإداري على وجهِ الخصوص.

فعلى الرغم من استقرارِ القضاء الإداري المصري على مبدأ عدم التسبيب الا بنص كمبدأ عام، الا إنه تدخل في حالات عديدة ففرض على الإدارة تسبيب قراراتها مع انعدام النص القانوني القاضي بإلزامية التسبيب، إذ قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن " التسبيب لازم وإن لم يرد في ذلك نص عند إصدار القرار التأديبي؛ إذ إن ثمة قدر من الضمانات الجوهرية يجب أن تتوفر كحد ادنى في كل محاكمة تأديبية، وهذا القدر تمليه العدالة المجردة وضمير الانصاف

والأصول العامة في المحاكمات وإن لم يرد عليه نص ..... وإذا كان الأصل في القرار الإداري عدم تسبيبه الا إذا نص القانون على وجوب هذا التسبيب فإن القرار التأديبي على النقيض من ذلك هو قرار ذو صفة قضائية، إذ يفصل في موضوع مما يختص به القضاء أصلاً، لذلك يجب ان يكون مسبباً".[٨٧]

فالأثار التي يرتبها القرار التأديبي في المركز القانوني لذوي الشأن مهمة جداً الامر الذي يتطلب تسبيبه مما يكفل الاطمئنان إلى صحة الأسباب التي بني عليها القرار، وخطورة الاجراء هي التي تبرر فرض المشرع للتسبيب بالنسبة لبعض القرارات كقرار فصل الموظف العام بغير الطريق التأديبي وهو قرار ليس له صفة الجزاء ومن ثم ليس له صفة قضائية.[٨٨]

المطلب الثالث

موقف القضاء الاداري العراقي

إن القضاء الإداري في العراق وإن كان قضاءً حديث النشأة، وإن المشرع العراقي قد ارسى ضمانة التسبيب في بعض القرارات الإدارية ومنها القرارات التأديبية كما قدمنا سابقاً، إذ الزم المشرع في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل في المادة ٨ منه، الإدارة بتسبيب قرارات فرض العقوبات الانضباطية والا عد قرارها غير مشروع جدير بالإلغاء، لما يشكله هذا الاجراء من ضمانة في غاية الأهمية للموظف لأنها تسمح له وللقضاء في ذات الوقت بمراقبة مشروعية القرار من حيث السبب، يمكن القول إن موقف القضاء الإداري العراقي وإن ندرت تطبيقاته، ومعالجته لإلزام الإدارة بتسبيب قراراتها من دون إلزام قانوني بذلك، لا يختلف عن موقف نظيريه الفرنسي والمصري، إذ يمتلك القاضي الإداري سلطة إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها الإدارية وتقديم الوثائق والمستندات المنتجة في الدعوى الإدارية دون الوقوف عند تطبيق النصوص القانونية التي توجب التسبيب في حالات لم رد فيها نص، كما يمتلك القاضي الإداري السلطة التقديرية الكاملة في اعتبار امتناع الإدارة عن تسبيب قراراتها أو تقديم الوثائق والمستندات المنتجة في الدعوى حجة عليها ومن ثم القضاء بإلغاء قرارها، وهذا ما أكدته احكام قانون الاثبات رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ المعدل إذ نصت على ان" للقاضي ان يأمر أيا من الخصوم بتقديم دليل الاثبات الذي يكون بحوزته، فإذا امتنع عن تقديمه جاز اعتبار امتناعه حجة عليه"[٨٩]، أما قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل فقد نص على إن " على الخصم أن يجيب على الدعوى بعد تبليغه بعريضتها وقبل حلول الجلسة المحددة لنظرها، وللمحكمة ان تستخلص من عدم اجابته قرينة تساعدها على حسم الدعوى"[٩٠].

وتطبيقاً لما تقدم ذهب مجلس الانضباط العام في قراره الى القول بأن " منح الاجازة المرضية امر جوازي وعليه يمكن للإدارة رفض التقرير الطبي او قبوله وحيث ان جواز الوارد في الفقرة الرابعة من المادة السابعة من نظام الاجازات المرضية رقم ٨٤ لسنة ١٩٥٩ يتطلب في حالة رفض التقرير ان يكون الرفض مستنداً الى سبب مقبول قانوناً وحيث لم يظهر للمجلس ان

الرفض كان مستندا لسبب مقبول ولتوافر الشروط القانونية في التقرير الطبي المقدم من قبل المعترضة لذا قرر المجل الغاء الامر الإداري الصادر من مديرية التربية والتعليم"[٩١]
كما ذهب مجلس شورى الدولة في أحد احكامه الى القول بأن " السبب ركن من اركان القرار الإداري مما يتعين ذكره، والا كان القرار معيباً".[٩٢]
وذهب مجلس الانضباط العام في قرار له الى القول بأن " القرار الصادر بفرض عقوبة العزل كان مشوباً بعيب اخر من العيوب الشكلية وهو وجوب صدوره معللاً مسبباً ....". [٩٣]
مما تقدم يمكن القول أن المشرع العراقي وإن كان قد اقر بالمبدأ العام القاضي بعدم الزام الإدارة بتسبيب قراراتها الا اذ وجد نص يلزمها بذلك، ففي تقديرنا ليس هناك ما يمنع القاضي الإداري في العراق أن يفرض على الإدارة تسبيب بعض القرارات الإدارية من دون اشتراط وجود نص يلزمها بذلك وذلك تحقيقاً لمبدأ الشفافية الإداري وتجسيداً لسياسة الوضوح الاداري، مثل قرارات الضبط الإداري التي أوجب مجلس الدولة الفرنسي تسبيبها فمثل هذه القرارات لابد أن تكون مسببة بطبيعتها وفقا للمبادئ العامة في القانون، سيما وأن تدخل القضاء الإداري بإلزام الإدارة بتسبيب قراراتها ليس بمسلك غير مألوف من القضاء فالقضاء الإداري معروف بأنه قضاء خلاق ومنشئ للقواعد القانونية في إطار القانون الإداري.

الخاتمة

من خلال بحثنا في موضوع التسبيب ودوره في تحقيق مبدأ الشفافية في القرارات الإدارية توصلنا الى مجموعة من النتائج والتوصيات؛ وعلى النحو الاتي:

أولاً: النتائج

أ- يراد بالشفافية في إطار القرار الإداري هي أن تمتلك الإدارة ومرافقها العامة إجراءات واضحة في كيفية صنع القرار الإداري، من خلال فتح قنوات اتصال بينها وبين المواطن صاحب المصلحة، فتضع سلسلة واسعة من المعلومات بين يدي الجمهور، وبما من شأنه تحقيق كفاءة ونزاهة ومهنية الإدارة، سيما وإن نجاح الإدارة يعتمد على قدرتها وكفاءتها في اتخاذ القرارات المناسبة وحتى تكتسب القرارات الإدارية الشرعية لابد أن تحاط بالشفافية، ومن ثم فهي تعد بحق عنواناً للشرعية والمشروعية في القرار الإداري، فهو يسهم في إصدار قرارات إدارية صحيحة، وذلك عبر المراجعة الدائمة لجميع التشريعات والأنظمة، وتعديلها بما يواكب الظروف المستجدة في العمل الإداري الامر الذي ينعكس إيجاباً على تسهيل وتشجيع وجذب الاستثمارات عبر توضيع التشريعات والأنظمة والإجراءات.

ب- يراد بالتسبيب في القرار الإداري في مجال بحثنا صورة من صور الشفافية الإدارية بل هو جزء مهم من مضمونها، فهو من أهم الاليات القانونية لتطبيق مبدأ الشفافية في القرارات الادارية مفاده الاعلان عن الحالة القانونية والواقعية التي دفعت رجل الإدارة الى اتخاذ قراره في نص القرار ذاته، بما من شأنه جعل سياسة تسيير المرفق العام واضحة وبينة وشفافة للأفراد.

ت- ان تسبيب القرارات الإدارية لا يمكن ان يكون الا في إطار إدارة واضحة بعيدة عن البيروقراطية مع وجود رقابة قضائية تعمل على ضمان التزام الإدارة بتسبيب قراراتها وفاعلية هذا التسبيب.

ث- تبرز أهمية تسبيب الإدارة لقراراتها في إطار تحقيق الشفافية في عدة جهات، فمن جهة الإدارة يساعد التسبيب الإدارة في تكريس وتحقيق الشفافية الإدارية وتعزيز سياسة الوضوح الإداري، أما بالنسبة للقضاء فتكمن أهمية التسبيب فيما يحققه من رقابة فعالة على أعمال الإدارة، للتحقق من مدى صحتها، الامر الذي من شأنه أن يكون مدعاة لزيادة اهتمام الإدارة بدراسة قراراتها، ومن ثم تجنب وقوعها في أخطاء عدم المشروعية القانونية، كما إنه يعد أداة فاعلة في تحسين علاقة الإدارة بالأفراد المعنيين فيما يتعلق بحماية حقوقهم وحرياتهم.

ج- لكي يحقق التسبيب في القرار الإداري الغاية المرجوة منه والمتمثلة بإعلام المخاطب بالقرار بالأسباب التي دفعت الإدارة الى إصداره، ومن ثم تحقيق الشفافية والوضوح الإداري، لابد أن يكون مباشراً ومعاصراً لإصدار القرار الإداري؛ بأن يرد التسبيب في صلب القرار ذاته، وأن يتزامن مع الإفصاح عن القرار والإعلان عنه مفصلاً ومعلناً لذي المصلحة، وهذا ما يتفق مع مبدأ الشفافية في القرار الاداري، فمن غير الممكن أن تكون الأسباب عامة أو مبهمة وغير محددة، وتكمن الغاية من التفصيل والإعلان في الغاية من التسبيب نفسه، وهي منع الإدارة من التعسف تحت ستار العبارات العامة، والتأكد من مشروعية محل القرار ومشروعية غايته، والا فقد التسبيب أهميته.

ح- ان تسبيب القرارات الإدارية يعد تكريساً لحق الاعلام الإداري كما يعد ضماناً لتحقيق الامن القانوني للفرد اتجاه الإدارة، إذ من شأنه إشاعة الطمأنينة والثقة بين الإدارة والأفراد، إذ يمنح الأفراد قناعة بان الإدارة تتصرف في إطار من المشروعية فلا تحيدُ عنها هذا من جهة ومن جهة أخرى، فان تسبيب الإدارة لقراراتها من شأنه الحد من سلطتها التقديرية فيجنبها التعسف في استعمال سلطتها وإصدار قرارات تعسفية وتحكمية، كما يمكن الأفراد من المشاركة في صنع القرار الإداري فالمعني بالقرار الإداري سيكون على علم تام بكل حيثيات صناعة القرار وظروف بناءه عبر مشاركته في ابرامه، فتتحول العلاقة بين الإدارة والأفراد من علاقة أساسها الإرادة المنفردة للإدارة الى علاقة قائمة على التفاوض والاتفاق، مما يجعل الإدارة في مركز أكثر تساوياً مع مركز الأفراد، كما يجسد في ذات الوقت تطوراً مهما لمبدأ المشروعية.

خ- يعد التسبيب اجراء اداري يمكن الأفراد والقضاء من رقابة سلوك رجل الإدارة ومجازاته إذا أحسن ومحاسبته إذا اساء، بالتالي يعد التسبيب خطوة مهمة من شأنها تعزيز الرقابة على أعمال الإدارة وعقلنة علاقاتها مع المحيط الخارجي بما من شأنه ضمان التواصل الإداري وتعزيزه، فالتسبيب ليس مجرد ضمانة شكلية فحسب، بل هو أسلوب للتقييد الذاتي للإدارة يبعدها عن التعسف والتحكم في استعمال سلطاتها.

د- ان القاعدة العامة في العراق إن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها مالم يلزمها القانون بذلك، كما في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل،

وبعض الاحكام النادرة والقليلة الصادرة عن القضاء الإداري في العراق الخاصة برقابة مشروعية النتائج المترتبة على اهمال الإدارة تسبيب قراراتها الإدارية.

ثانياً: التوصيات

أ- نوصي المشرع العراقي النص بشكل واضح وصريح على مبدأ الشفافية في القرارات الإدارية، وإلزام الإدارة بتبني الشفافية في أعمالها كافة وقراراتها الإدارية على وجه الخصوص.

ب- العمل على إعداد الموظفين اعداداً قانونياً ينسجم مع مبدأ الشفافية الإدارية من خلال إقامة مؤتمرات ودورات لتعريفهم بماهية الشفافية وكيفية عمل آلياتها مما يوفر تطبيقاً سليماً لها.

ت- نوصي المشرع العراقي التوسع في إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها الإدارية بدلاً من حصره في بعض القرارات الإدارية كالقرارات الانضباطية توسيعاً لسياسة الوضوح الإداري بشكل عام وتقريراً لمبدأ الشفافية في القرارات الإدارية بشكل خاص، عبر اعتماد التسبيب كعنصر جوهري من عناصر القرار الإداري، وعدم جعل الامر رهن بسلطة الإدارة التقديرية إن شاءت سببت قراراتها وإن لم تشأ أهملت التسبيب مما يعني انتشار الفساد الإداري.

ث- نوصي المشرع العراقي إلزام الإدارة عند تسبيبها لقراراتها بيان الواقعة القانونية والمادية الموجبة لإصدار الإدارة لقرارها، فضلا عن بيان النص القانوني المنطبق على الحالة، وأخيرا بيان أوجهه دفاع الأفراد مقابل ما تتقدم به الإدارة من دفوع، الامر الذي من شأنه ان يجعل الإدارة في أسمى درجة من درجات الشفافية، فالمعني بالقرار الإداري سيكون على علم تام بكل حيثيات القرار وظروف بناءه، مما يعد ضمانة جوهرية تجعل الإدارة ورجالها موضع المسؤولية متى كانت أسبابها غير مشروعة.

ج- نوصي القضاء الإداري في العراق اعتماد مبدأ إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها ولو لم ينص المشرع على هذا الإلزام تجسيدا لمبدأ الشفافية في القرارات الإدارية وتحقيقا لدولة القانون، ففي تقديرنا ليس هناك ما يمنع القاضي الإداري في العراق ان يفرض على الإدارة تسبيب بعض القرارات الإدارية من دون اشتراط وجود نص يلزمها بذلك، مثل قرارات الضبط الإداري التي أوجب مجلس الدولة الفرنسي تسبيبها فمثل هذه القرارات لابد ان تكون مسببة بطبيعتها وفقا للمبادئ العامة في القانون، سيما وان تدخل القضاء الإداري بإلزام الإدارة بتسبيب قراراتها ليس بمسلك غير مألوف من القضاء فالقضاء الإداري معروف بأنه قضاء خلاق ومنشئ للقواعد القانونية في إطار القانون الإداري.

المصادر

أولاً: الكتب القانونية

١. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية ،٢٠٠٦
٢. د. احمد الديداموني، الإجراءات والاشكال في القرار الإداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٢.

٣. د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية امام قاضي الإلغاء، مؤسسة العبير للطباعة، ٢٠٠٦.
٤. د. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، بلا ذكر دار النشر والسنة.
٥. خضر يعكوب يوسف، موقف القضاء الإداري من الرقابة على القرار الإداري، مطبعة الحوادث، بغداد، ط١، ١٩٧٦.
٦.
٧. د. سامي الطوخي، الرقابة القضائية على تسبيب القرارات الإدارية، ط١، أبو ظبي، ٢٠١٣.
٨. د. سامي الطوخي، النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٤.
٩. د. سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، ط١، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١١.
١٠. د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢.
١١. د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط٣، دار الفكر العربي، ١٩٦٦.
١٢. سهام إبراهيم، وسلوى سالم، اسمية عبد الحميد، الشفافية الإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، كلية الاقتصاد والتجارة، جامعة بنغازي، ٢٠١٩.
١٣. صباح صادق جعفر الانباري، مجلس شورى الدولة، ط١، ٢٠٠٨.
١٤. د. عادل الطبطبائي، نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه، مجلة العلوم الإدارية، ع١، ١٩٩٤.
١٥. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإجراءات التأديبية، دار الفكر الجامعي، القاهرة.
١٦. د. عبد العزيز منعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
١٧. عبد العليم عبد المجيد مشرف، القرارات الإدارية بين التسبيب وعدم التسبيب، بدون ذكر دار النشر وسنة النشر والناشر.
١٨. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، ط٣، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
١٩. عثمان سلمان غيلان، المرشد العلمي في مهارات التحقيق الإداري، ط١، ٢٠٠٨.
٢٠. د. عزمي عبد الفتاح، تسبيب الاحكام وأعمال القضاة في المواد المدنية والتجارية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨.
٢١. عصام احمد البهجي، الشفافية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري، ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٤.
٢٢. د. عصام البرزنجي، د. علي محمد بدير، د. ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، دار الكتاب القانوني، بيروت، لبنان، ٢٠٢١.
٢٣. عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩.

٢٤. علي الشيخ، الشفافية في الخدمة المدنية، تجربة وزارة التنمية الإدارية في تطوير القدير القدرة التنافسية في الأردن – الجودة-الإنتاجية – الشفافية – المساءلة، ط١، الجمعية العلمية الملكية، عمان ،١٩٩٧.
٢٥. د. غازي فيصل، د. عدنان عاجل، القضاء الإداري، ط٢، بغداد، ٢٠١٣.
٢٦. د. محمد ثامر، المبادئ العامة والأصول، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.
٢٧. د. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٩٦.
٢٨. د. محمد فتحي حسنين، الحماية الدستورية للموظف العام، دراسة مقارنة، مطبعة الاهرام، ١٩٩٧.
٢٩. د. محمد فؤاد المهنا، مبادئ واحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٧٣.
٣٠. د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ١٩٩٧.
٣١. د. محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري في العراق، دار المرتضى، ط٢، ٢٠١٤
٣٢. د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط٤، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ١٩٨٧.
٣٣. د. مهند نوح، الايجاب والقبول في العقد الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ط٢، بيروت، ٢٠١٣.
٣٤. موسى مصطفى شحاذه، القانون الإداري في الأمارات، مكتبة الجامعة، الشارقة، ٢٠١٢.
٣٥. د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، ط١، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.

ثانياً: المجلات والبحوث العلمية

١. حيدر عبد النبي طولي، وزيد عجمي بشيت، سلطة القاضي في إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها، مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، العدد التاسع عشر، ٢٠١٩.
٢. حيدر نجيب احمد، حقوق وضمانات الموظف العام عند تطبيق الجزاء التأديبي، مجلة الفتح، كلية القانون، جامعة ديالى، ع ٣٠، ٢٠٠٧.
٣. خالد احمد محمد، تسبيب القرارات الإدارية بين الفاعلية وغياب النص القانوني، مجلة الجامعي، ع ٢٦، ليبيا، ٢٠١٧.
٤. خالد احمد محمد ابزيم، تسبيب القرارات الإدارية بين الفاعلية وغياب النص القانوني، الجامعي، ع٢٦، ليبيا، ٢٠١٧.
٥. سوسن عبد الستار علي، الرقابة على مشروعية سبب القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة٦، العدد١، الجزء١.
٦. طواهرية الشيخ وشعشوع قويدر، تسبيب القرارات الإدارية من السرية الى الإدارة بالشفافية، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، مجلد ٦، ع ٢، ٢٠٢١.

٧. د. عمر نهاد عطا، الشفافية في العقود الإدارية، مجلة جامعة اهل البيت، كربلاء، ع ٢٩.
٨. لمى محمد عبد الله، تسبيب القرار الإداري في المملكة العربية السعودية، مجلة بحوث كلية الآداب، جامعة الملك فيصل.
٣٦. د. محمد قدري حسن عبد الرحمن عثمان، الشفافية الإدارية، مركز بحوث الشرطة، المجلد ٢٣، العدد ٣، ٢٠١٤.
٩. معزوزي نوال، التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية تجسيدا لمبدأ الوضوح الإداري، مجلة صوت القانون، العدد ٧، الجزائر، ٢٠١٧.
١٠. هشام عبد السيد الصافي، الشفافية الإدارية ومكافحة الفساد الإداري، مجلة الفكر الشرطي، المجلد٢٩، العدد١١٣، ابريل، ٢٠٢٠.
١١. د. يسري محمد العصار، الحماية الدستورية للأمن القانوني، مجلة الدستورية، القاهرة، ع٣، السنة الأولى، ٢٠٠٣.

ثالثاً: الرسائل الجامعية

١. فارس بن علوش بن بادي السبيعي: دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة دكتوراه، جامعة نايف للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، السعودية، ٢٠١٠.
٢. كامل سمية، تسبيب القرارات الإدارية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة جيلالي ليابس، الجزائر، ٢٠١٨.

رابعاً: القوانين

١. قانون موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ في مصر.
٢. قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل.
٣. قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل.
٤. قانون الاثبات رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٥. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
٦. قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل.

خامساً: الاحكام القضائية

١. قرار محكمة القضاء الإداري في مصر رقم ٩٣٤، بتاريخ ١٩٤٦/١/٦.
٢. حكم محكمة القضاء الاداري المصرية، الدعوى رقم ١/١١٩ ق-١٩٤٧/٠٦/١٧-السنة ١.
٣. المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ١٥٩/ ١ق، جلسة ١٩٥٥/١١/٥-م١.
٤. حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٩٥٩/٣/٢١ مجموع أحكا م السنة الرابعة، العدد الثاني.
٥. حكم المحكمة الادارية العليا المصرية، القضية رقم ٥٨، السنة ٤ ق، بتاريخ ١٩٥٨/٠٧/١٢.
٦. حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر ١٨١٥، س ٩، ١٩٩٦/٦/٤٠.

٧. قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي رقم (٢١٢/ انضباط / تمييز / ٢٠٠٩).

سادساً: المصادر الالكترونية

1. مهند نوح، الإدارة بالشفافية، بحث منشور الموقع الالكتروني: http://www.arabacademy.gov.sy/uploads/lectures2018/mohannadnouh2009
2. سعد علي البشير، لينا نظمي الخشان، عرين سمير بدوان، تسبيب القرارات الارادية، بحث منشور على الموقع الالكتروني: https://www.researchgate.net/profile/Saad-Al-Basheer/publication/319109545_tsbyb_alqrarat_aladaryt_drast_mqarnt/links/5991b246458515a8a249ad0c/tsbyb-alqrarat-aladaryt-drast-mqarnt.pdf
3. http://www.laweg.net/Default

المصادر الفرنسية:

أولاً: الكتب الفرنسية

1. Richard DEAU , Les actes administratifs unilatéraux négociés , THÈSE DE DOCTORAT, UNIVERSITÉ D'ANGERSUFR Droit, Economie, Gestion , 2006 .
2. F.P.Benoit, Le Droit administratif français, Dalloz, 1968.
3. G.Vedel,P.Dévolvé,Droi administratif,tome1,12 édition,PUF,1993.

ثانياً: الاحكام القضائية الفرنسية

1. C.E, 03 novembre 2003, M.Lhoumeau c/ Le gouvernement de la Polynésie française, AJDA,2003, consulté.
2. C.E, 17 novembre1982, Kairenga,req.n° 35065 , consulté.
3. C.E.,11 Oct.1999 conclusion Du commissaire de government (cour adm. Appel Bordeaux), les petites affiches n. 261du 31 decembre 1999.

ثالثاً: المواقع الالكترونية الفرنسية

1. http://www.arabacademy.gov.sy/uploads/lectures2018/mohannadnouh 2009.pdf
2. https://www.asjp.cerist.dz/en/downArticle/315/9/2/44287.

رابعاً: القوانين الفرنسية

L.211_5 Code des relation entre le public et l´administration publié sous l´ordonnance n°2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relation entre le public.

الهوامش:

(١) فارس بن علوش بن بادي السبيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة دكتوراه ، جامعة نايف للعلوم الأمنية ، كلية الدراسات العليا ، السعودية، ٢٠١٠، ص٦٧.
(٢) هشام عبد السيد الصافي، الشفافية الإدارية ومكافحة الفساد الإداري، مجلة الفكر الشرطي، المجلد٢٩ ، العدد١١٣، ابريل ، ٢٠٢٠ ، ص٨.
(٣) د. محمد قدري حسن عبد الرحمن عثمان ، الشفافية الإدارية ، مركز بحوث الشرطة ، المجلد ٢٣، العدد ٣، ٢٠١٤، ص٢١١.
(٤) د. محمد قدري حسن عبد الرحمن عثمان ،المصدر السابق ، ص٢١١.
(٥) علي الشيخ ، الشفافية في الخدمة المدنية، تجربة وزارة التنمية الإدارية في تطوير القدير القدرة التنافسية في الأردن – الجودة- الإنتاجية – الشفافية – المساءلة ، ط١،الجمعية العلمية الملكية ، عمان ،١٩٩٧، ص٣٣.
(٦) د. عمر نهاد عطا ، الشفافية في العقود الإدارية ، مجلة جامعة اهل البيت ، كربلاء ، ع ٢٩، ص٢٠٠.
(٧) ينظر نص المادة ٣ من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.
(٨) سهام إبراهيم ، وسلوى سالم ، اسمية عبد الحميد ، الشفافية الإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري ، كلية الاقتصاد والتجارة ، جامعة بنغازي، ٢٠١٩، ص٤٦٣.
(٩) د. مهند نوح، الايجاب والقبول في العقد الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط٢، بيروت ، ٢٠١٣ ، ص٥٨٩.
(١٠) د. محمد ثامر ، المبادئ العامة والأصول ، مكتبة السنهوري، بغداد ، ٢٠١٢، ص١٠.
(١١) سهام إبراهيم ، وسلوى سالم ، المصدر السابق ، ص٤٦٣.
(١٢) د. مهند نوح ، الإدارة بالشفافية ، ص١٣، بحث منشور الموقع الالكتروني :
http://www.arabacademy.gov.sy/uploads/lectures2018/mohannadnouh2009.pdf

(13)Richard DEAU , Les actes administratifs unilatéraux négociés , THÈSE DE DOCTORAT, UNIVERSITÉ D'ANGERSUFR Droit, Economie, Gestion , 2006 , p24.

(١٤) لقد اثار موضوع القرار الإداري الاتفاقي الخلاف في الفقه الفرنسي حول طبيعة هذا النوع من القرارات وهل هي قرارات إدارية حقيقية، سيما ان من اركان القرار الإداري انه صادر بالإرادة المنفردة للإدارة بعيداً عن إجراءات التفاوض بينها وبين الأفراد المخاطبين بأحكامها، فلم يقدم الفقه الفرنسي تعريفاً دقيقاً لهذه الأعمال بل انشغل الفقه في النقاش حول طبيعتها بسبب عنصر التفاوض الذي تتميز به عن قرارات الإدارة الصادرة بإرادتها المنفردة، فذهب جانب من الفقه وعلى رأسهم ديلوبادير وفرانك مودرن ان خاصية التفاوض بين الإدارة والمخاطبين بأحكام القرار الإداري لا ينفي عن العمل صفة العمل الأحادي، إذ ان خاصية التفاوض لا اثر لها في اكساب العقد الإداري الصفة الثنائية فالمتعاقد مع الإدارة لا يملك في معظم الحالات خاصية التفاوض مع الإدارة حول مضمون العقد ومحتواه، فإذا لم يكن التفاوض معياراً محدداً للعقد الإداري فيمكن القول ان أي عمل يمكن ان يكون محلا للتفاوض من دون ان يشكل ذلك أي مشكلة حول طبيعة العمل .

Richard DEAU , Les actes administratifs unilatéraux négociés , THÈSE DE DOCTORAT, UNIVERSITÉ D'ANGERSUFR Droit, Economie, Gestion , 2006 p24 -25 .

(١٥) د.عادل الطبطبائي ، نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه ، مجلة العلوم الإدارية ، ع١ ، ١٩٩٤، ص١٤.

(١٦) د. حمدي ياسين عكاشة ، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، ص٢٨٧.

(١٧) لقد نظمت هذه القاعدة في فرنسا لأول مرة بالمرسوم الصادر في سنة ١٨٦٤ بشأن التظلمات الولائية لدى الوزراء، ومن ثم بالقانون الصادر في ٧يوليولسنة ١٩٠٠ بشأن القرارات السابقة اللازمة لرفع دعوى الإلغاء امام مجلس الدولة الفرنسي، اذ ورد في المادة ٧ منه ان " سكوت الإدارة المختصة عن اتخاذ قرار بناء على طلب الافراد خلال مدة أربعة شهور من تاريخ استلامها الطلب يعتبر في حكم القرار الإداري الضمني بالرفض"، ثم نظمت هذه القاعدة بشكل واضح في المرسوم رقم ٢٩-٦٥ الصادر في ١١ يوليو ١٩٦٥ بشأن مدد الطعن القضائي في المنازعات الإدارية الا انه قلص هذه المدة الى شهرين في بعض الحالات.

(١٨) ينظر المادة ١٥ / ثانياً من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، إذ اشترطت قبل تقديم الطعن لدى محكمة قضاء الموظفين على القرار الصادر بفرض العقوبة الانضباطية التظلم من القرار لدى الجهة التي أصدرته وذلك خلال ٣٠ يوما من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة وعلى الجهة المذكورة البت بهذا التظلم خلال ٣٠ يوما

من تاريخ تقديمه وعند دم البت فيه رغم انتهاء المدة يعد ذلك رفضا للتظلم، اما المشرع المصري فقد ذهب هو الاخر في قانون مجلس الدولة النافذ رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ في المادة ٢٤ منه الى القول بان مضي ٦٠ يوما على تقديم التظلم دون ان تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه.

(١٩) د. عبد العزيز منعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص٩٦.

(٢٠) معزوزي نوال ، التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية تجسيدا لمبدأ الوضوح الإداري ، مجلة صوت القانون ، العدد ٧ ، الجزائر ، ٢٠١٧، ص٢٩٦.

(٢١) معزوزي نوال ، التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية تجسيدا لمبدأ الوضوح الإداري ، مجلة صوت القانون ، العدد ٧ ، الجزائر ، ٢٠١٧، ص٢٩٦.

(22) C.E.,11 Oct.1999 conclusion Du commissaire de government (cour adm. Appel Bordeaux), les petites affiches n. 261du 31 decembre 1999.

(٢٣) حيدر عبد النبي طولي، وزيد عجمي بشيت، سلطة القاضي في إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها، مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية ، العدد التاسع عشر ، ٢٠١٩ ، ص٤٠.

(٢٤) د. محمد فتحي حسنين، الحماية الدستورية للموظف العام، دراسة مقارنة ،مطبعة الاهرام ، ١٩٩٧، ص٦٠٩- ٦١٠.

(٢٥) د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية امام قاضي الإلغاء، مؤسسة العبير للطباعة ، ٢٠٠٦، ص١٥١.

(٢٦) معزوزي نوال، المصدر السابق، ص٣٠٦.

(٢٧) L.211_5 Code des relation entre le public et l´administration publié sous l´ordonnance n°2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relation entre le public

(٢٨) د. سعد علي البشير، لينا نظمي الخشان ، عرين سمير بدوان ، تسبيب القرارات الارادية ، ص ١٨ ، بحث منشور على الموقع الالكتروني، تم زيارته بتاريخ ٢٠٢٣/٢/١:
https://www.asjp.cerist.dz/en/downArticle/315/9/2/44287

(٢٩) المادة (٨٥) من قانون موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ في مصر .

(30) Galogero poulos (A), le contrôle de la légalité externe des 1 p281 . actes administratifs unilatéraux, LGDJ 1983,

(31) F.P.Benoit, Le Droit administratif français, Dalloz, 1968,p545.

(32)G.Vedel ,P.Dévolvé,Droit administratif,tome1,12 édition,PUF,1993,p296.

(٣٣) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإجراءات التأديبية ، دار الفكر الجامعي ، القاهرة ، ص١١٦.
(٣٤) سليم جديدي ، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري ، ط١، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠١١، ص٣٠٥.
(٣٥) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، ط٣، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص٦٣٤.
(٣٦) د. عصام البر زنجي، د. علي محمد بدير، د. ياسين السلامي ، مبادئ واحكام القانون الإداري، دار الكتاب القانوني ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٢١،ص٤٣٠.
(٣٧) د. وسام صبار العاني ، القضاء الإداري ، ط١، دار السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٥ ، ص٢٦٥.
(٣٨) د. غازي فيصل ، د. عدنان عاجل ، القضاء الإداري ، ط٢، بغداد، ٢٠١٣، ص١٩٢.
(٣٩) د. وسام صبار العاني ، القضاء الإداري ، ط١، دار السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٥ ، ص٢٦٥.
(٤٠) حكم محكمة القضاء الإداري ٢٤ يونيو ١٩٥٤ ,س ٨ ,ص١٥٨٩ , أشار اليه مصطفى أبو زيد فهمي, ,القضاء الاداري ومجلس الدولة, ط٤ ,منشأة المعارف, مصر, ١٩٧٩, , ص٦٠٦.
(٤١) كامل سمية ، تسبيب القرارات الإدارية ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة جيلالي ليابس ، ٢٠١٨، ص٣٠.
(42)sem-linkAndré Pinched, La decision administrative, Etude comparative. [article] Revue international de droit compare Année 1962 14-4 p.688.
(٤٣) د. سامي الطوخي ، الرقابة القضائية على تسبيب القرارات الإدارية ، ط١، أبو ظبي، ٢٠١٣، ص٢١.
(٤٤) د. خالد احمد محمد ابزيم ، تسبيب القرارات الإدارية بين الفاعلية وغياب النص القانوني ، الجامعي ، ع٢٦ ، ليبيا ، ٢٠١٧ ، ص١١٦.
(٤٥) لمى محمد عبد الله ، تسبيب القرار الإداري في المملكة العربية السعودية، مجلة بحوث كلية الاداب ، جامعة الملك فيصل ، ص٨٥٤.
(٤٦) عزمي عبد الفتاح ، تسبيب الاحكام وأعمال القضاة في المواد المدنية والتجارية ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٨، ص١٧٦ .
(٤٧) د. سامي الطوخي ، المصدر السابق ، ص٢١.
(٤٨) د. مهند نوح ، المصدر السابق ، ص١٥.

(49) Mattias Guyomar et Bertrand Seiller, Contentieux administratif Paris , Dalloz, 4e édition , 2017.p254,
Jean-François Lachaume, le formalisme, AJDA, n° spécial, 1995, Dalloz, paris, p 137.

د.سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط٣، دار الفكر العربي، ١٩٦٦، ص٢٥٤-٢٥٦، د. سعد علي البشير، المصدر السابق، ص٥٦، د. سامي الطوخي سامي، المصدر السابق، ص٣٠، د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ،٢٠٠٦، ص٥٢١، د. مهند نوح مختار ، المصدر السابق ، ص١٦،خضر يعكوب يوسف، موقف القضاء الإداري من الرقابة على القرار الإداري، مطبعة الحوادث ، بغداد، ط١، ١٩٧٦، ط٧٢، د.محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري في العراق، دار المرتضى ، ط٢، ٢٠١٤، ص١٧٧، سوسن عبد الستار علي، الرقابة على مشروعية سبب القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة٦، العدد١، الجزء١، ٢٠٢١، ص٢٨٣.

(٥٠) ينظر حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Harrouel et Morin بتاريخ ١٨٨٠/٤/٣٠، وحكمه أيضا في قضية lang اذ ذهبت الى القول بان " من الاستثناء من عدم التسبيب ليست له سوى قيمة مبدأ قانوني عام " ومنها حكمه أيضا في قضية السيد delahaye بتاريخ ١٩٦٤/٤/٢٤، أشار اليها
Mattias Guyomar et Bertrand Seiller, Contentieux administratif Paris , Dalloz, 4e édition , 2017.p254

وحكم المحكمة الإدارية العليا في مصر رقم ٥٨ لسنة ٤ ق، بتاريخ ١٩٥٨/٧/١٢، وحكم المحكمة في الدعوى رقم ٩٢٥ لسنة ٤٣ ق، بتاريخ ١٩٨٩/١/١٩ أشار اليه د. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية،١٩٩٨، ص٧٩، كذلك حكم

(٥١) يراد بقاعدة السرية في العمل الإداري "حالة عدم العلم الكافي أو غياب المعلومات الكاملة لدى البعض الذين لا يصرح لهم بالاطلاع على هذه المعلومات" ينظر د. محمد عبد اللطيف ، تسبيب القرارات الإدارية ، دار النهضة العربية ، مصر ، ١٩٩٦، ص٤٦.

(٥٢) كامل سمية، المصدر السابق، ص٥٩.

(٥٣) كامل سمية، المصدر السابق، ص٥٩.

(٥٤) محكمة القضاء الاداري المصرية, الدعوى رقم ١/١١٩ ق-١٩٤٧/٠٦/١٧-السنة ١ ,ص٧.

(٥٥) المحكمة الادارية العليا في مصر، طعن رقم ١٥٩/ ١ق، جلسة ١٩٥٥/١١/٥-م١ ,ص٤.

(56)C.E, 03 novembre 2003, M.Lhoumeau c/ Le gouvernement de la Polynésie française, AJDA,2003, p163, consulté: (www.AJDA.fr).

وحكم المحكمة الادارية العليا المصرية، القضية رقم ٥٨، السنة ٤ ق، بتاريخ ١٩٥٨/٠٧/١٢، ص١٧٢٩.

(٥٧) د. محمد سليم محمد امين ، المصدر السابق ، ص٣٣٧.

(58)C.E, 17 novembre1982, Kairenga,req.n° 35065 , consulté: (www.légifrance.fr)

(٥٩) د. سعيد علي البشير ، المصدر السابق ، ص١٣.

(٦٠) د. مهند نوح ، الإدارة بالشفافية ، ص١٣، بحث منشور الموقع الالكتروني :

http://www.arabacademy.gov.sy/uploads/lectures2018/mohannadnouh2009.pdf

(٦١) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر ١٨١٥ ، س٤٠ ، ١٩٩٦/٦/٩ ، منشور على الموقع الالكتروني :

http://www.laweg.net/Default.aspx?action=HP

(٦٢) د. سعد علي البشير ، المصدر السابق ، ص١٢ ، لمى بنت محمد ، تسبيب القرار الإداري في المملكة السعودية ، مجلة بحوث كلية الآداب ، ص ٨٥٨.

(٦٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، ط٤، منشأة المعارف ، الإسكندرية، مصر، ١٩٨٧، ص٥١١.

(٦٤) احمد الديداموني، الإجراءات والاشكال في القرار الإداري ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٩٢، ص١٨٥.

(٦٥) د. سعد علي البشير ، المصدر السابق ، ص٥٤.

(٦٦) د. سامي الطوخي ، النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٤ ، ص٢٣٠.

(٦٧) د. سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الاداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٨٢، ص٥٢٩.

(٦٨) احمد الديداموني ، المصدر السابق ، ص١٨٥.

(٦٩) يراد بمبدأ الامن القانوني "زعزعة روح الثقة والاطمئنان بالدولة وقوانينها " ينظر د. يسري محمد العصار ، الحماية الدستورية للأمن القانوني ، مجلة الدستورية ، القاهرة ، ع٣، السنة الأولى ، ٢٠٠٣، ص٥١.

(٧٠) د. عصام نعمة إسماعيل، عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص١٥٧.

(٧١) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، وقف تنفيذ القرار الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ١٩٩٧، ص٦ ، د. عصام نعمة إسماعيل ، الطبيعة القانونية للقرار الإداري ، ط١، منشورات

الحلبي الحقوقية ، بيروت، ٢٠٠٩، ص٦٧ ، د. محمد فؤاد المهنا ، مبادئ واحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، ١٩٧٣، ص٦٧٠.

(٧٢) ينظر قرار محكمة القضاء الإداري في مصر ، الدعوى رقم (١) بتاريخ ٧/ ١/ ١٩٤٧، كما ينظر قرار قرارها في الدعوى رقم ٩٣٤ ، بتاريخ ١٩٤٦/١/٦ ، كما ينظر قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقي رقم (٢١٢/ انضباط / تمييز / ٢٠٠٩).

(٧٣) د.سامي الطوخي ، المصدر السابق ، ص٢١.

(٧٤) طواهرية الشيخ وشعشوع قويدر ، المصدر السابق ، ص١٣.

(٧٥) المادة ٨ من المرسوم ٨٣ ـ ١٠٢٥ بشأن العلاقة بين الإدارة والجمهور في فرنسا، الملغاة بالمرسوم عدد ٤٩٢ لسنة ٢٠٠١ المؤرخ في ٦ جوان ٢٠٠١ – المادة 5 , الصادر لتطبيق الفصل الثاني من الباب الثاني من القانون رقم ٢٠٠٠-٣٢١ المؤرخ ١٢ أبريل ٢٠٠٠ والمتعلق بإقرار استلام الطلبات المقدمة إلى السلطات الإدارية.

(76) Richard DEAU, Les actes administratifs unilatéraux négociés , THÈSE DE DOCTORAT, UNIVERSITÉ D'ANGERSUFR Droit, Economie, Gestion , 2006 , p24.

(٧٧) طواهرية الشيخ وشعشوع قويدر ، المصدر السابق ، ص١٣.

(78) loi du janvier 1978 rlative a linformatique , aux fichiers et aux libertes ; loi du 17 juillet 1978 portant amelioration des relations entre l administration et le public ;loi du 11 juillet 1979 relative a la motivation des actes administratifs ; loi n 83 -630 du 12 juillet 1983 relative a al democratization des enquetes publiques et la protection de lenvironnement ; loi n 87- 502 du 8 juillet 1987 relative aux procedures fiscales et douanieres; douanieres ; decret n 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre ladministration et les usagers; loi n 2000-321 du 12 avril 2000. Relative aux droits des citoyens dans leurs reations avec les administrations.

أشار اليها د. عصام نعمة إسماعيل، المصدر السابق، ص١٥٢.

(٧٩) د. سامي الطوخي ، مصدر سابق ، ص ٣٦١.

(٨٠) طواهرية الشيخ وشعشوع قويدر ، المصدر السابق ، ص١٣

(٨١) خالد احمد محمد ، تسبيب القرارات الإدارية بين الفاعلية وغياب النص القانوني ، مجلة الجامعي ، ع ٢٦، ليبيا ، ٢٠١٧، ص١٢٤.

(٨٢) حيدر عبد النبي طولي، وزيد عجمي بشيت، المصدر السابق، ص ٢٩.

(٨٣) حيدر عبد النبي طولي و زيد عجمي بشيت ، المصدر السابق، ص٢١

(٨٤) عبد العليم عبد المجيد مشرف ، القرارات الإدارية بين التسبيب وعدم التسبيب، ص٢٩٩.
(٨٥) منها قضية agence maritime fret بتاريخ ١٩٧٠/١١/٢٧، ينظر حيدر عبد النبي ، المصدر السابق ، ص ٣٠.
(٨٦) عبد العليم عبد المجيد مشرف ، المصدر السابق ، ص٣٠٠.
(٨٧) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ،1595/3/21مجموع أحكا م السنة الرابعة، العدد الثاني، ص٢٣.
(٨٨) د. سامي الطوخي ، المصدر السابق ، ص١٢٢.
(٨٩) المادة ٩ من قانون الاثبات رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
(٩٠) المادة ٤٩/ ٢ من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل.
(٩١) قرار مجلس الانضباط العام رقم ٦٣/١٤٢ بتاريخ ٢/١٤/ ١٩٦٣ ، اشارت اليه سوسن عبد الستار علي ، المصدر السابق ، ٢٨٣.
(٩٢) قرار مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٢٩٧/ ٢٩٨) انضباط ـ تمييز ٢٠٠٦ ، أشار اليه صباح صادق جعفر الانباري، مجلس شورى الدولة ، ط١، ٢٠٠٨ ، ص٣٨٧.
(٩٣) قرار مجلس الانضباط العام رقم (٢٤٧/ ٩٦) في ٥/٨/ ١٩٩٦ ، أشار اليه د. محمد سليم امين ، المصدر السابق ، ص٣٤١.