قاعدة تخصيص الأهداف

أ.م.د. علاء الدين محمد حمدان
جامعة كركوك- كلية القانون والعلوم السياسية
الباحث: حليم جاسم محمد مهدي

Goal allocation rule

A.M.D. Aladdin Muhammad Hamdan
Kirkuk University - College of Law and Political Science
Researcher: Halim Jassim Muhammad Mahdi

المستخلص: تُعد سلطة إصدار القرارات الإدارية من أهم الامتيازات الممنوحة للإدارة من قبل المشرع، وأن هذه القرارات التي تصدرها الإدارة يجب أن تستهدف تحقيق المصلحة العامة، ولكن في حالات معينة يتدخل المشرع ويحدد للإدارة هدفاً معيناً يجب عليها تحقيقه، فإن حققت هدفاً آخر غير الهدف المخصص كان قرارها مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة وذلك لمخالفتها قاعدة تخصيص الأهداف. ولهذا نجد أن قاعدة تخصيص الأهداف تؤدي دوراً بارزاً ومهماً في صيانة حقوق الأفراد وحماية حقوقهم المشروعة، فهي ضمانة حقيقية للأفراد في مواجهة الإدارة ومنعها من التعسف في السلطة الممنوحة لها من قبل المشرع، لأن القاعدة أعلاه هي بمثابة قيد على حرية الإدارة عند ممارسة سلطتها مما يؤدي إلى تقليل حالات الانحراف بالسلطة. **الكلمات المفتاحية:** القرارات، قاعدة، تخصيص.

Abstract

The authority to issue administrative decisions is considered one of the most important privileges granted to the administration by the legislator, and these decisions issued by the administration must aim to achieve the public interest, but in certain cases the legislator intervenes and sets for the administration a specific goal that it must achieve. If it achieves a goal other than the designated goal, it is its decision. It is tainted by the defect of deviating from authority due to its violation of

the rule of assigning goals. This is why we find that the rule of allocating goals plays a prominent and important role in preserving the rights of individuals and protecting their legitimate rights. It is a real guarantee for individuals against the administration and preventing it from abusing the authority granted to it by the legislator, because the above rule is tantamount to a restriction on the freedom of the administration when exercising its authority, which leads to... To reduce instances of distortion of authority. **Keywords**: decisions, rule, allocation.

المقدمة

إن الهدف من القرار الإداري هو النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها، ويتمثل هذا الهدف بتحقيق المصلحة العامة كقاعدة عامة، وهذه القاعدة مفترضة ولا تحتاج إلى تأكيد من قبل المشرع فيما يضعه من قوانين أو من السلطات الإدارية المشرعة فيما تضعه من لوائح، لأن الجهات الإدارية عندما تمارس نشاطها الإداري يجب أن تستهدف من وراء قراراتها تحقيق الصالح العام، إلا أنه هناك قاعدة تضاف إليها وتكملها والتي تقضي بأنه يجب أن يستهدف القرار الإداري تحقيق الهدف المخصص الذي عينه المشرع للإدارة مسبقاً، فإذا حادت الإدارة وحققت هدفاً آخر غير الهدف المخصص لها كان قرارها مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة لخروجه عن قاعدة تخصيص الأهداف.

وأن سلطة إصدار القرارات الإدارية تُعد من أهم الامتيازات الممنوحة للإدارة من قبل المشرع وإضافة إلى ذلك فإن المشرع يضع إلى جانبها بعض القيود التي لا يجوز تجاهلها أو الحياد عنها، أي بمعنى يتوجب على الإدارة عندما تمارس نشاطها الإداري في صورة قرارات إدارية أن تحقق الهدف الذي حدده القانون، وهذا الهدف المخصص بمثابة قيد على تصرفات الإدارة عند إصدارها للقرار الإداري، فإن حققت الإدارة غرضاً آخر غير الغرض الذي من أجله منحت الإدارة سلطة إصداره كان قرارها مشوباً بالانحراف بالسلطة لحياده عن قاعدة تخصيص الأهداف، حتى لو أثبتت الإدارة أن الهدف الذي حققته لا يتعارض مع المصلحة العامة.

أهمية البحث: تتجلى أهمية البحث في الكشف عن انحراف الإدارة بسلطتها وخروجها عن قاعدة تخصيص الأهداف في القرارات الإدارية التي تصدرها، وهذا الانحراف عن القاعدة أعلاه بمثابة عيب جسيم يشوب القرار الإداري، وذلك لمخالفة الإدارة للهدف المعين لها من قبل المشرع والذي من أجله منحها سلطة إصدار القرار.

مشكلة البحث: تكمُن مشكلة البحث في أن عيب الانحراف بالسلطة والذي تُعد قاعدة تخصيص الأهداف أحدى صورة هو من العيوب الخفية والدقيقة التي تُصيب القرار الإداري، وذلك لارتباطه بنية مصدر القرار مما يجعل من عملية إثباته مهمة صعبة.

منهجية البحث: سوف نعتمد في هذا البحث على المنهج المقارن حيث يساعد تعدد المناهج في الإحاطة بالموضوع من جميع جوانبه، وذلك من خلال عمل مقارنة ما بين آراء الفقهاء وأحكام القضاء الإداري التي تناولت هذا الموضوع.

خطة البحث: سنتناول في هذا البحث تعريف قاعدة تخصيص الأهداف ومبرراتها، وكذلك سنتطرق إلى علاقة القاعدة أعلاه بالمصلحة العامة وذلك في مبحثين على التوالي:

المبحث الأول: تعريف قاعدة تخصيص الأهداف ومبرراتها.

المبحث الثاني: علاقة قاعدة تخصيص الأهداف بالمصلحة العامة.

المبحث الأول: تعريف قاعدة تخصيص الأهداف ومبرراتها

إن قاعدة تخصيص الأهداف في القرار الإداري تعني أن هناك أهدافاً مخصصة حددها المشرع مسبقاً يجب على الإدارة تحقيقها عند إصدار قراراتها، كونها من المبادئ الجوهرية التي تلزم الإدارة احترامها والتقيد بها عند إصدارها للقرارات الإدارية[١]، وإن السلطات الممنوحة للإدارة من قبل المشرع ومنها سلطة إصدار القرارات الإدارية قد مُنحت لتحقيق المصلحة العامة.

وإن جميع القرارات الإدارية من دون استثناء يجب إن تحقق الصالح العام، فالإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في اختيار الهدف عند إصدار القرار الإداري بشرط إن يكون الهدف يحقق المصلحة العامة ألاّ إن المشرع قد يقيد الإدارة بتحقيق هدف معين ينبغي على الجهة الإدارية تحقيقه،

[١] د. عبدالغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف، بلا سنة طبع، ص٤٧٣.

وإلاّ كان قرارها مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة لحيادها عن الهدف المخصص لها، ولو أثبتت الإدارة إنها ابتغت المصلحة العامة لكن غير الوجه الذي حدده القانون.[١]

ولهذا ارتأينا أن نقسم هذا المبحث على مطلبين، سنتطرق في المطلب الأول إلى تعريف قاعدة تخصيص الأهداف، أما في المطلب الثاني فسنتطرق إلى مبررات قاعدة تخصيص الأهداف.

المطلب الأول: تعريف قاعدة تخصيص الأهداف

إذا كانت القاعدة العامة تنص على أن القرارات الإدارية من دون استثناء يجب أن تستهدف تحقيق المصلحة العامة فإن هناك قاعدة أخرى تضاف إليها وتكملها تقضي بوجوب استهداف القرارات تحقيق الأهداف المخصصة التي حددها المشرع مسبقاً، فما المقصود بالأهداف المخصصة التي يجب على الإدارة احترامها وعدم تجاهلها في القرارات الصادرة منها، وهذا ما سنوضحه من خلال التطرق لأهم تعاريف الفقه والقضاء التي تناولت تعريف قاعدة تخصيص الأهداف وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: التعريف الفقهي لقاعدة تخصيص الأهداف

لا يوجد تعريف محدد لقاعدة تخصيص الأهداف في الفقه، رغم اعتباره من وجهة نظر الأغلبية بأّنه وجه من أوجه الانحراف بالسلطة، وقد نصت أغلب القوانين المتعاقبة والمحددة لاختصاص القضاء الإداري بأنه أحد أوجه إلغاء القرار الإداري، لذلك نجد جانب من الفقه قد عرف الأهداف المخصصة كالآتي :" هو تحديد المشرع للهدف الواجب على الجهة الإدارية تحقيقه لإصدار أي قرار إداري، فإذا تجاوزت الإدارة الهدف المحدد لها بنص القانون من إصدار القرار في قرارها وحققت هدفاً آخر غير الذي حدده الشارع نكون أمام حاله فيها انحراف بالسلطة"[٢]، حيث يرى إن المشرع حينما يمنح الجهة الإدارية سلطات في سبيل تحقيق أهداف معينة، يجب في هذه الحالة أن تلتزم الإدارة بتحقيق الأهداف المحددة والمعينة من قبل المشرع مسبقاً، فإذا استخدمت الإدارة السلطات الممنوحة لها وحققت أهدافاً أخرى حتى وإن استهدف القرار الذي أصدرته تحقيق المصلحة العامة إلاّ إن قرارها يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة قابلاً للطعن فيه بالإلغاء لأن الإدارة خرجت عن تحقيق الهدف المعين لها سلفاً من قبل المشرع.

[١] د. محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٣، ص٦٤٨.
[٢] د. محمود حافظ، مصدر سابق، ص٤٧٣.

ويرى أغلب من عرف قاعدة تخصيص الأهداف هو حياد الإدارة وخروجها عن الأهداف المرسومة لها من قبل المشرع في القرارات الصادرة منها وان استهدفت تلك القرارات المصلحة العامة فمنهم من عرفها كالآتي :" إذا حدد المشرع هدفاً مخصصاً فلا يجوز لرجل الإدارة أن يسعى إلى تحقيق غيره، ولو كان الهدف الذي يسعى إلى تحقيقه متعلقاً بالمصلحة العامة، فإذا ما خالف رجل الإدارة هذا التخصيص فيكون قد أرتكب خطأ تعلق بإساءة استعمال السلطة أو الانحراف بالسلطة"[١]، ومنهم من عرفها على النحو الآتي: "بأنها من أسس التنظيم الإداري والذي بموجبه يمنح الموظف اختصاصه في إصدار قراراته الإدارية لتحقيق قصد المشرع في مجال معين من المصلحة العامة"[٢]، فإذا ما خالف رجل الإدارة هذا الهدف فإن قراره يكون معيباً بإساءة استعمال السلطة ولو تذرع رجل الإدارة بأنه قد قصد تحقيق المصلحة العامة في مجال آخر[٣]، حيث يرون أنه كلما كان الباعث في القرار الإداري هو تحقيق هدف غير الذي حدده المشرع مسبقاً يكون القرار الإداري الصادر من الإدارة مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة، وإن بررت الإدارة على إنها حققت مصلحة عامة بالقرار الذي أصدرته ما دامت تلك المصلحة هي غير الهدف المخصص.[٤]

مما تقدم وبالإضافة إلى تعريفات الفقه التي تناولت هذا الموضوع يمكننا تعريف قاعدة تخصيص الأهداف كالآتي "هي الأهداف المحددة مسبقاً من قبل المشرع التي لا يجوز للإدارة مخالفتها أو الخروج عنها فإذا حققت الإدارة أهداف أخرى غير الأهداف المخصصة نكون أمام خطأ قد ارتكبته الإدارة وكان القرار الصادر منها مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة".

الفرع الثاني: التعريف القضائي لقاعدة تخصيص الأهداف

لقد أختلف القضاء المقارن في الحكم بالإلغاء في القرارات الإدارية المشوبة بعيب الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، وكان له دور كبير في تحديد المقصود بالقاعدة أعلاه ولم يقيد نفسه بتعريف موحد حيث أعتبر القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف الصادرة

---

[١] د. الزين عزري، الأعمال الإدارية ومنازعاتها، الاجتهاد القضائي أثاره على حركة التشريع، الجزائر، ٢٠١٠،ص٩٥.

[٢] د ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد،١٩٩١، ص٢٣٢.

[٣] د مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري، منشور في مكتبة الأكاديمية العربية، الدنمارك، ٢٠٠٦، ص١١.

[٤] د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ٢٠١٠ ص١٩٣.

بأنها وجه من أوجه الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمال السلطة لحيادها وخروجها عن الأهداف المخصصة لها، ولذلك سنتطرق في هذا الفرع إلى تعريف قاعدة تخصيص الأهداف التي وجدت تطبيقاً لها في كل من القضاء الفرنسي والمصري والعراقي.

ففي فرنسا نجد أن أحكام القضاء الإداري لم تتطرق إلى تعريف محدد لعيب الانحراف بالسلطة ويرجع سبب ذلك إلى عدم تقييد مجلس الدولة الفرنسي لنفسه بتعريف محدد مسبقاً في حالة ما إذا عرضت عليه وقائع لاحقة قد تستوجب الخروج عن التعريف المحدد مسبقاً.[١]

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه على إلغاء القرارات الإدارية متى ثبت لديه خروجها عن تحقيق الهدف المخصص لها، وتطبيقاً لذلك قضى المجلس بإلغاء قرار المحافظ الصادر بتقرير المنفعة العامة لقطعة أرض مملوكة لأحد المواطنين لإنشاء ملاهي وحمام للسباحة، لكون القرار لا يهدف إلى المحافظة على الصحة العامة وإنما يهدف إلى تطوير أنشطة الترفيه الخاصة بالبلدية.[٢]

أما في مصر فقد ظهر تباين في الموقف بين قضاء محكمة القضاء الإداري وقضاء المحكمة الإدارية بشأن إدخال مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف ضمن حالات الانحراف بالسلطة، حيث كان لمحكمة القضاء الإداري ومن خلال أحكامه التي أصدرها بأن موقفه ثابت لا يتغير فيما يخص مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف حيث أعتبر الخروج عن الأهداف المخصصة هو انحراف بالسلطة، وقد جاء في حكم لها بأن: "الانحراف باستعمال السلطة – كعيب يلحق القرار الإداري ويتميز بطبيعته عن غيره من العيوب التي تلحق القرارات الإدارية – لا يكون فقط حيث يصدر القرار لغايات شخصية ترمي إلى الانتقام أو إلى تحقيق نفع شخصي أو أغراض سياسية أو حزبية أو نحو ذلك، بل يتحقق هذا العيب أيضاً إذ صدر القرار مخالفاً لروح القانون، فالقانون في كثير من أعمال الإدارة لا يكتفي بتحقيق المصلحة العامة في نطاقها الواسع، بل يخصص هدفاً معيناً يجعله نطاقاً لعمل إداري معين، وفي هذه الحالة يجب ألا يستهدف القرار الإداري المصلحة العامة فحسب، بل أيضاً الهدف الخاص الذي عينه القانون لهذا القرار عملاً

---

[١] حبيب إبراهيم حمادة الدليمي، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، أطروحة دكتوراه في القانون العام كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٧، ص١٠٧.

[٢] قرارات مجلس الدولة في فرنسا، C.E.3-10-1980-Schwartz. E.D.C.E. 1980. PP353-354، مشاراً إليه من قبل عاشور سليمان شوايل، عيب الانحراف بالسلطة وقاعدة تخصيص الأهداف، بحث منشور في كلية القانون، جامعة بنغازي ٢٠١٦، ص٤٨.

بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد القرار الإداري بالغاية المخصصة التي رسمت له، فإذا خرج القرار على هذه الغاية، ولو كان هدفه هو تحقيق المصلحة العامة ذاتها كان القرار مشوباً بعيب الانحراف ووقع باطلاً ".[١]

أما موقف المحكمة الإدارية العليا في مصر فيما يخص إدخال مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف من ضمن حالات الانحراف بالسلطة فقد مر بمرحلين، ففي المرحلة الأولى لم تتفق مع ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري، حيث كانت أحكامها تضيق من نطاق الانحراف بالسلطة، أي أنها كانت تشترط لقيام عيب الانحراف بالسلطة توافر سوء النية لدى مصدر القرار الإداري[٢]، ولذلك قضت في تلك المرحلة بأن: "عيب إساءة استعمال السلطة إنما يشوب الغاية من القرار ذاتها بأن تكون الجهة الإدارية قد تنكبت وجه المصلحة العامة وأصدرت قرارها بباعث لا يمت للمصلحة العامة بصلة – فعيب إساءة استعمال السلطة هو من العيوب القصدية – قوامه أن يكون لدى الجهة الإدارية قصد إساءة استعمال السلطة ، فإذا لم يكن لدى الإدارة هذا القصد بباعث من الهوى أو تعمد أو انتقام فلا قيام لعيب إساءة استعمال السلطة مهما تكن الأضرار التي تصيب المصلحة الفردية من القرار ".[٣]

ولكن هذا الاتجاه في قضاء المحكمة الإدارية العليا قد أنتقد ولم يجد استجابة لدى الفقهاء، وذلك لأن عيب الانحراف بالسلطة يقوم مع وجود حسن النية من مصدر القرار الإداري في أغلب الأحيان، وذلك في حالة مخالفته الأهداف المخصصة.[٤]

إلا أن المحكمة الإدارية العليا قد قامت بالعدول عن الاتجاه السابق الذي يقوم على التضييق من نطاق عيب الانحراف بالسلطة ، بحيث أصبحت تشير وبشكل واضح على الأخذ بقاعدة تخصيص الأهداف في أحكامها اللاحقة للحكم السابق، إذ جاء في أحد أحكامها: "بعدم شرعية قرار ضبط سوق خاصة يوم الاثنين من كل أسبوع، ليحقق رواجاً لسوق مجلس قروي الواسطي

---

[١] حكم محكمة القضاء الإداري، الجلسة ١٩٥٦/٤/٢٢- س ١٠، ص٢٩٩، مشاراً إليه في مؤلف د. حمدي ياسين عكاشه موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ج ٢، بدون دار مكان النشر، ٢٠١٠، ص١٢٤٨ و ١٢٤٩.

[٢] د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، بدون دار نشر، ط ١ ٢٠٠٤،ص٣٧١.

[٣] المحكمة الإدارية العليا، الجلسة ١٩٦٤/٥/٢، س ٩، ص١٠٠٢، ق ٨٩، مشاراً إليه في مؤلف د. عبدالغفار ابراهيم موسى، الدفوع الإدارية في ضوء أحكام محكمة الإدارية العليا، ج ٢، دار الشتات، مصر، ٢٠٠٩، ص٥٤٤.

[٤] د. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة(الانحراف بالسلطة)، ط ٢، دار الفكر العربي، ١٩٧٨ ص١٣٦.

الذي أصابه الركود "[١]، كما قضت المحكمة في حكم آخر لها "إذا ما عين المشرع غاية محددة، فإنه لا يجوز لمصدر القرار أن يستهدف غيرها، ولو كانت الغاية تحقق المصلحة العامة"[٢]

وأما فيما يخص تعريف القضاء الإداري العراقي لقاعدة تخصيص الأهداف نلاحظ بأنه لم يقم بوضع تعريف لها في أحكامه كما فعل نظراؤه في القضاء الفرنسي والمصري، ألاّ أنه قضى بإلغاء القرارات المخالفة لهذه القاعدة واعتبرها من ضمن حالة الانحراف بالسلطة، ونلتمس ذلك من خلال قرار صادر من الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة صادق فيه على قرار مجلس الانضباط العام والخاص بنقل المدعية من مدرستها إلى مدرسة أخرى لتدريس مواد اختصاصها خارج المنطقة الخضراء التي تقع مدرستها فيها فكان قرار المجلس ما يأتي :"لما كان القرار المطعون فيه يرتب ضرراً للمدعية فيعُد عقوبة مبطنة رغم أن المدعي عليه قد وجه لها عقوبة لفت نظر، وحيث أن للإدارة سلطة تقديرية في نقل الموظف متى ما وجدت المصلحة العمل تقتضي ذلك، ألاّ أن هذه السلطة مقيدة بعدم الأضرار بالموظف وأن لا تكون عقوبة مخفية إذ أن لها الحق في عقوبة الموظف المخالف لأحكام القانون، ألاّ أن النقل بمثابة العقوبة لا سند لها في القانون ..."."[٣]

المطلب الثاني: مبررات قاعدة تخصيص الأهداف

لقد تزايدت واجبات الدولة بشكل كبير بغض النظر عن الأيدلوجية التي تتبناها، وقد انعكس ذلك على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية السائدة فيها، مما أثر في الفكر القانوني الإداري وتبعاً لذلك تغير مفهوم الدولة وتغير جذرياً عن مفهوم الدولة القديمة الحامية التي تهدف إلى تأمين النظام العام بمدلولاته الثلاث الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، حيث كانت مهمة الإدارة تقتصر على شؤون الدفاع الخارجي والأمن الداخلي وإقامة العدل بين الأفراد، ليصبح

---

[١] المحكمة الإدارية العليا، الطعن ٧٤ لسنة ١٤ ق، الجلسة ١٩٧٨/١/٢٨، مجموعة نعيم، ص٨٤٥، مشاراً إليه في مؤلف د.عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء قرار إداري، مصدر سابق، ص٢٠٠.

[٢] المحكمة الإدارية العليا، الطعن ١٠٠٩ لسنة ٢٠ ق، الجلسة ١٩٨٠/٢/١٦، مجموعة نعيم، ص٥٥٠، مشاراً إليه في مؤلف د.عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء قرار الإداري، نفس المصدر، ص٢٠٠.

[٣] القرار ذو الرقم ١٥٣/انضباط/تمييز/٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/٦/٢٣، منشور في مجموع فتاوى وقرارات مجلس شورى الدولة الصادرة من وزارة العدل، ٢٠٠٨، ص٤٥١ و ٤٥٢.

مفهومها الجديد بالدولة المتدخلة ثم دولة الرفاه لكونها أخذت تضطلع بمهام جديدة ألاّ وهي تأمين التطور وتحقيق الرفاهية بين الأفراد في شتى الميادين.[١]

إن ضخامة الجهاز الإداري في الدولة الحديثة وتشابك هيئاته عظم المهام التي تستوجب عليه تحقيقها، مما يجعل من العسير على أي عضو من أعضاء هذا الجهاز أن يعمل على تحقيق المصلحة العامة بشكل كامل[٢]، لأن حدود المصلحة العامة واسعة لذا لا يجوز أن يُترك عضو الإدارة حراً في داخل نطاق فكرة المنفعة المشتركة وهذا يتطلب تحديد الأغراض العامة التي يجب على الموظف أن يسعى لتحقيقها دون غيرها، لذلك نجد أن المشرع عادة لا يكتفي بهذا القيد العام المستمد من فكرة المصلحة العامة بل انه يضع بين يدي رجل الإدارة اختصاصاً معيناً يجب عليه أن يسعى لإخراجه إلى حيز الوجود دون غيره.[٣]

ومن أجل تمكين الإدارة من القيام بكل هذا الكم الهائل من الوظائف العامة كان لابد من تقسيم العمل وتأطير مجموعات معينة من خدمات الإدارة ضمن أصناف ونماذج محددة تخضع لمرافق عامة متجانسة تديرها كفاءات إدارية متخصصة، تعمل على تحقيق أهداف هذه المرافق العامة من خلال السلطات والصلاحيات الممنوحة لها من قبل المشرع في نطاق عملها، لذا فإن الأهداف المخصصة تأتي انعكاساً لمبدأ التخصيص ومبدأ تقسيم العمل من أجل انجازه بنجاح وبكلفة معقولة[٤]، وبالتالي فإن قاعدة تخصيص الأهداف تؤدي دوراً بارزاً في صيانة وحماية حقوق الأفراد ومصالحهم المشروعة.[٥] والجدير بالذكر أن تخصيص الأهداف في القرارات الإدارية قد يستفاد من صراحة النص، أو يستخلص من طبيعة السلطة أو الاختصاص المقرر للإدارة أو روح التشريع، أو من قرائن الحال وسنوضح ذلك بالتفصيل على النحو الآتي:

الفرع الأول: الهدف المخصص قد يستفاد من نص القانون صراحة

إن التخصيص قد يستفاد من صراحة النص فقد يحدد المشرع الهدف صراحةً، ففي هذه الحالة يجب على الإدارة أن تسعى لتحقيق الهدف المعين لها في القرارات الصادرة منها، ومثال ذلك

---

(١) محمد شوقي كمال الدين الشماط، عيب الانحراف بالسلطة، أطروحة دكتوراه، جامعة دمشق، سوريا، ٢٠٠٢،ص١٤٤.

(٢) خالد لفتة شاكر، تخصيص الأهداف في العمل الإداري، مجلة القانون المقارن، جمعية القانون المقارن العراقية، العدد ٣٣، ٢٠٠٣، ص٨٧.

(٣) د. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مصدر سابق، ص٦٢.

(٤) محمد شوقي كمال الدين الشماط ، عيب الانحراف بالسلطة، مصدر سابق، ص١٤٤.

(٥) خالد لفتة شاكر، مصدر سابق، ص٨٨.

قوانين السلطات الإستثنائية في كثير من الدول والتي تمنح الإدارة سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون خلال مدة معينة لأن تلك القوانين تحدد عادة الأغراض التي يمكن اتخاذ تلك القرارات لتحقيقها، بحيث لو استعملت لتحقيق أهداف أخرى غير التي عينها المشرع اعتبرت باطله وجديرة بالإلغاء حتى وأن تعلقت بالصالح العام.[١]

فمثلاً لو حدد المشرع هدفاً خاصاً لقرارات وزير التجارة وهو توفير المواد التموينية للمواطنين وتحقيق العدالة في توزيعها، فإذا استهدفت هذه القرارات هدفاً آخر غير الهدف المحدد كأن يكون تحقيق أكبر عائد اقتصادي للدولة، ففي هذه الحالة تكون هذه القرارات مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة لحيادها وخروجها عن الهدف المخصص لها.[٢]

وكذلك في قرار وقف العامل احتياطياً عن العمل بسبب التحقيق التأديبي معه حيث يجب أن يكون الهدف من التوقيف هو مصلحة التحقيق، فإذا أوقفت الجهة الإدارية العامل لهدف آخر ولو تعلق بمصلحة عامة كإسناد عمله إلى عامل آخر أكفأ منه فإن قرار الإدارة يكون في هذه الحالة مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة[٣]، وكذلك لو منح القانون للإدارة سلطة الاستيلاء على بعض الأماكن من أجل تخصيصها كأماكن للتعليم أو الإسكان للأسر التي لا مأوى لها، ففي هذه الحالة لا يجوز للإدارة استعمال هذه الأماكن ألا لتحقيق الأغراض المخصصة لها دون غيرها، أي معناه لو استعملت الإدارة سلطة الاستيلاء على هذه الأماكن لاستعمالها في غرض آخر غير الذي حدده القانون فإن قرارها يكون مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة حتى ولو ابتغت الصالح العام لمخالفتها قاعدة تخصيص الأهداف.[٤]

وقد قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأنه إذا خرج القرار الإداري عن الغاية المخصصة له ولو كان هدفه هو تحقيق المصلحة العامة في ذاتها، فإن القرار يكون مشوباً ووقع باطلاً لمخالفته الهدف المرسوم أو المحدد له.[٥]

---

[١] د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري(قضاء الإلغاء)، الكتاب الأول، دار الفكر العربي للنشر، ١٩٧٦، ص٨٤٤.

[٢] قادر احمد عبد الحسيني، انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة التقني، جامعة كركوك، ٢٠٠٩، ص٣.

[٣] د. عبدالرؤوف هاشم، نظرية الضبط الإداري في النظم المعاصرة والشريعة الاسلامية، دار النهضة العربية، ١٩٩٥ ص٢٠٧.

[٤] د. عبدالغفار إبراهيم موسى،مصدر سابق، ص٥٤٢.

[٥] حكم محكمة القضاء الإداري، الجلسة ١٩٥٦/٤/٢٢ – ق ١٣٨٦، مشاراً إليه في مؤلف د. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف الإسكندرية، ١٩٨٧، ص٥٦٣.

الفرع الثاني: الهدف المخصص قد يستخلص من الاختصاص المقرر للإدارة أو روح التشريع

يمكن معرفة الأهداف المخصصة من روح التشريع أو طبيعة السلطة أو الاختصاص المقرر للإدارة والتي يجب عليها أن تسعى لتحقيقها، ومثال على ذلك قرارات الضبط الإداري، فالقانون قد حدد للإدارة في هذا المجال ثلاثة أهداف لا يجوز أن تنحرف عنها وهي المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة " الأمن العامة – الصحة العامة – السكينة العامة "، فإذا انحرفت الإدارة في قرارها عن أحد هذه الأهداف يكون القرار الصادر منها مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة وجديراً بالإلغاء حتى لو كان يستهدف مصلحة عامة أخرى.[١]

وكذلك قد تستخدم الإدارة سلطتها في إصدار قرارات نقل الموظفين – نوعياً ومكانياً – لغايات تتصل بالصالح العام وحسن سير العمل، ألاّ أنه ليس من بينها العقاب على المخالفات الإدارية حتى لو كان ذلك ما يقتضيه الصالح العام، فتكون القرارات الصادرة من الجهة الإدارية في مثل هذه الحالات مخالفه لقاعدة تخصيص الأهداف.[٢]

وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار أحد العمد برفض التصريح لصاحب فندق بفتح باب ثان على الطريق العام، وذلك بقصد تحقيق مراقبة أفضل على الأعمال المتصلة بالدعارة، بينما لم تخول سلطة العمدة في منح مثل هذا التصريح لحماية الآداب، وإنما تحقيقاً للمصالح المتعلقة بالطريق العام.[٣]

الفرع الثالث: الهدف المخصص قد يستدل عليه من قرائن الحال

إذا لم يقم المشرع بتحديد الهدف المخصص والذي يتعين على القرار أن يحققه، فإن القاضي عليه أن يلجأ إلى التفسير لتحديد هذا الهدف واستخلاصه لقصد المشرع و قصده[٤]، وهذا يضع على عاتق القضاء الإداري مهمة ليست باليسيرة، فهي عبارة عن البحث الأهداف الخاصة التي توجد بالنسبة لكل طائفة من القرارات الإدارية، وتكمُن صعوبة هذه المهمة في أنه مع إفصاح

---

[١] د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري(قضاء الإلغاء وقضاء التعويض وأصول الإجراءات)، الكتاب الثاني منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص٢٢٦.

[٢] د. محمود عاطف البنا، القضاء الإداري(دعوى الإلغاء ودعوى التعويض)، دار الفكر العربي، ١٩٨٤، ص٤٣٢.

[٣] حكم مجلس الدولة الفرنسي،C.E.26/7/1947,Dame Durand,Rec.p.685، مشاراً إليه من قبل أيمن زايد احمد رضوان، قاعدة تخصيص الأهداف في القرار الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة بني سويف، كلية حقوق بني سويف، ٢٠١٧ ص٦٤.

[٤] د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات ايقاف تنفيذه، دار الفكر العربي، بدون سنة النشر ص٢١١.

القانون في بعض الأحيان بوضوح عن الأهداف المراد تحقيقها إلاّ أنه لا يقوم بذلك بصفة مستمرة ومطلقة، ففي بعض الأحيان يكون الهدف محدداً ولكنه يكون غير واضح، فمثلاً الهدف المخصص والذي يسمح القانون لأجله نزع الملكية هو أن يكون النزع للمنفعة العامة، ولكن الشيء غير الواضح هنا هو ما المقصود بالمنفعة العامة وهنا تقع على عاتق القضاء الإداري مهمة إيضاح هذه الفكرة، وفي بعض الأحيان لا يتحدث القانون أطلاقاً عن تحديد الهدف المخصص، وفي هذه الحالة يجد القضاء الإداري نفسه أمام مشقة كبيرة ليست باليسيرة، فعليه أن يجد طريقة تصله إلى ما قصده المشرع وما أراد التوجه إليه.[١]

وقد وجد في القانون الفرنسي مثال لهذه الحالة "إذ حدث أن اخضع القانون الصادر في ١٩٤٠/١١/١٦ المعاملات الخاصة بالعقارات لتصريح من المحافظ ولم يحدد القانون صراحة الهدف الذي يسعى إليه من وراء منح المحافظ هذه السلطة الواسعة في المصادقة أو عدم المصادقة على هذه العمليات التي تعرض عليه وقد قدر بعض المحافظين بحسب اجتهاده الشخصي أن هذه السلطة الممنوحة له إنما قصد منها منع سكان المدن من الاستيلاء على العقارات، وحرمان المزارعين من مورد رزقهم الوحيد، ولذلك فقد رفض هؤلاء المحافظون جميع الطلبات التي عرضت عليهم من سكان المدن لشراء بعض العقارات في الريف، وقد تدخل مجلس الدولة الفرنسي عندما عرض عليه طلب الإلغاء بناءً على عيب الانحراف، وعلى الرغم من أن القانون لم يحدد هدفاً مخصصاً يقيد المحافظ في استعمال سلطته، وأن الهدف الذي يسعى المحافظ إلى تحقيقه مما يمس الصالح العام في الصميم نظراً للأحوال التي كانت تمر بها فرنسا في ذلك الوقت، فقد رأى المجلس بناء على اعتبارات استمدها من الأعمال التحضيرية أن يلغي مثل هذه القرارات المتضمنة لهذا الرفض".[٢]

ويرى الباحث أنه لا يكون للقاضي الإداري أي دور أو اجتهاد في تحديد الهدف المخصص للقرار الإداري إذا ما كشف عنه المشرع صراحة وإنما يجب عليه أن يعمل على تحقيقه، بينما إذا لم يكشف عنه المشرع فيكون للقاضي دور بارز في استخلاصه.

المبحث الثاني: علاقة قاعدة تخصيص الأهداف بالمصلحة العامة

[١] د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة(قضاء الإلغاء)، دار الجامعية الجديدة، ٢٠٠٧، ص٨٢٣.
[٢] د. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة(الانحراف بالسلطة)، مصدر سابق، ص٧٥ وما بعدها.

بما أن قاعدة تخصيص الأهداف تعُد وجهاً من أوجه المصلحة العامة فقد ارتأينا أن نقسم هذا المبحث على مطلبين، في الأول منه سنتطرق إلى مفهوم المصلحة العامة، أما في المطلب الثاني فسنتطرق إلى طبيعة علاقة قاعدة تخصيص الأهداف بالمصلحة العامة في القرارات الإدارية.

المطلب الأول: مفهوم المصلحة العامة

إن الهدف الذي تسعى إليه كافة الأجهزة الإدارية في جميع الدول هو تحقيق المصلحة العامة، لأن الهدف الأساسي من وجود الدولة هو تحقيق المنفعة العامة للمجتمع، وأن مؤسسات الدولة بمختلف أنواعها تُعد وسيلة لتحقيق هذا الهدف[١]، وإذا كانت القاعدة العامة التي لا استثناء فيها ألاّ وهي أن كل القرارات الإدارية بدون استثناء تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، وتلك القاعدة مفترضة وليست في حاجة إلى تأكيد من قبل المشرع فيما يضعه من القوانين أو من السلطات الإدارية المشرعة فيما تضعه من لوائح، لأن واجب الأجهزة العامة الإدارية والأشخاص العامة الإدارية يكمُن في العمل على تحقيق الخير العام للجميع[٢].

وبما أن قاعدة تخصيص الأهداف في القرارات الإدارية تُعد وجهاً من أوجه المصلحة العامة فيجب تحديد ما المقصود بالمصلحة العامة لدى الفقه والقضاء ذلك نظراً لأهميتها، فهي غاية كل نشاط إداري تسعى إليه الإدارة وأن لم يرد عليها نص قانوني، ولذلك يكون العمل الإداري مشروعاً إذا حقق المصلحة أعلاه، ويكون خارج حدود المشروعية إذا لم يترتب عليه تحقيق المصلحة العامة أو ترتب عليه مصلحة خاصة لمصدر القرار أو لغيره، ومظهر الخروج على المشروعية يكون مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمال السلطة. [٣]

إن فكرة المصلحة العامة ليست فكرة مطلقة بل فكره نسبية تختلف حسب الزمان والمكان[٤]، وقد لاحظ الفقيه"هوريو" أن مفهوم المصلحة العامة هو مفهوم غير مطلق ونهائي لأنه يكتسي بطابع النسبية ولهذا لا يوجد لها تعريف جامع مانع، فهي فكرة يمكن الوعي بها في ضمير كل فرد

---

[١] د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، ط ١، دار الثقافة للنشر، مصر، ٢٠٠٧، ص٣٦٢.

[٢] د. محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص٢٢٣ و ٢٢٤.

[٣] أ د. عبدالمجيد سليمان، الوجيز في قضاء المنازعات الإدارية، دار الثقافة العربية، ١٩٩٦، ١٧٨. و د. محمد أنس قاسم جعفر، القضاء الإداري، ط ٢،دار النهضة العربية، ١٩٩٠، ص٣٦٠.

[٤] د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مصدر سابق، ص١٥٠.

وجماعة دون الحاجة إلى صياغتها في عبارات محددة، لذا يجب ترك هذا المجال لوظائفها المتعددة التي يبرزها القاضي الإداري في رقابته للمشروعية الإدارية. [١]

وقد اختلف الفقه والقضاء في تحديد مفهوم المصلحة العامة، فمنهم من يرى بأن المصلحة العامة تتمثل في المحافظة على النظام العام وسير المرافق العامة بصورة دائمة ومنتظمة، لذلك يجب على القضاء أن يتحقق من أن الغاية التي تهدف إليها جهة الإدارة من وراء إصدار قراراتها ألا وهي تحقيق المصلحة العامة بصفة أساسية[٢]، وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في إحدى القضايا :" .... بإلغاء قرار أصدرته السلطة العسكرية للاستيلاء على محطة على محطة توليد الكهرباء بمدينة Saint Amand حيث أسس المجلس حكمه على أن السلطة العسكرية قد أدعت أنها اتخذت هذا الإجراء استجابة لمتطلبات الدفاع القومي بحكم أن محطة الكهرباء التي تم الاستيلاء عليها تمد كل من المستشفى العسكري ومحطة السكك الحديدية بالتيار الكهربائي ثم تبين أنها قد سلمتها إلى المجلس البلدي للمدينة بسبب عجزه عن أن يتخذ أي أجراء قانوني ضد الملتزم بإدارة هذه المحطة الذي كان قد هدد بالتوقف عن تشغيلها.[٣]

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر بقرار من قراراتها إلى أنه :" .... ومن حيث قامت الإدارة برفض ترخيص بناء كنيسة في إحدى القرى نظراً لأن الموقع المقترح لبنائها قد يؤدي إلى الإخلال بالنظام والأمن وإثارة الفتنة بين السكان، نظراً لقربها من مسجدي القرية ومدرستها مما يهدد بقيام الاحتكاك بين الطوائف الدينية "، وقد أيدت المحكمة قرار الإدارة ورفضت الطعن، فقد رأت المحكمة بأن هذا القرار قد أستخلص من الوقائع التي أحاطت بموضوع القرار وأن الإدارة تُعد صاحبة التقدير الأول والأخير في وزن مناسبات الوقائع وتقدير مدى خطورتها على الأمن والنظام العام.[٤] ويرى غالبية الفقه أنه إذا كانت الدولة مهددة بخطر جسيم سواء كان هذا

---

[١] رأي الفقيه هوريو مشاراً إليه في مؤلف د. يعقوب يوسف الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، منشأة المعارف، أسكندرية، ص٦٤ و ٦٥، و د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة مصدر سابق، ص٣٣٢

[٢] د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني ورقابته لإعمال الإدارة(دراسة مقارنة)، 1972، ص١٥٠، و د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، ١٩٨٤، ص١١٨.

[٣] حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٩٢١/٢/٢٥، مجموعة أحكام مجلس الدولة الفرنسي، ص٢٣٣، مشاراً إليه من قبل أيمن زايد احمد رضوان، مصدر سابق، ص٤.

[٤] المحكمة الإدارية العليا، الطعن ذو الرقم ١٣٦٤ لسنة ١٠ ق الجلسة ١٩٦٧/٢/٢٥، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، ص٦٧٩ مشاراً إليه اشرف محمد لبيب، الرقابة على ملائمة القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه، حقوق بني سويف ٢٠١١، ص٣٣٤.

الخطر يتعلق بأمن الدولة أو سلامتها أو نظامها العام، فيجب على السلطة المختصة أن تتصدى لهذا الخطر لأن في ذلك مصلحة عامة حتى لو تجاوزت فيما تتخذه من تدابير وإجراءات القواعد القانونية النافذة ما دام الإجراء المتخذ يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة تتمثل في المحافظة على سلامة الدولة وحمايتها من الخطر.[١]

وقد قضت محكمة القضاء الإداري في مصر في حكم لها بأنه :" .... لكل دولة سلطتها المطلقة على أراضيها وأن المواطنين وحدهم دون غيرهم الذين لهم حق الإقامة على أراضي هذه الدولة، أما الأجانب فإقامتهم لا تكون كقاعدة عامة إلا على سبيل التسامح بقرار من السلطة المختصة، ومن ثم فإن هذه السلطة لها الحرية المطلقة في الإذن للأجنبي بدخول البلاد أو الإقامة على أراضيها، فإنه إذا قررت السلطة المختصة ثمة خطورة على الأمن العام والنظام العام أو الآداب العامة في الإذن للأجنبي بدخول البلاد أو الإقامة فيها، فإنه يفترض أن القرار الصادر في هذا الشأن قد قام على سببه ولا يتدخل القضاء في تقدير هذه الخطورة أو التثبت منها .... "[٢]، ومن خلال هذا الحكم نجد بأن مجلس الدولة المصري قد امتنع عن بسط الرقابة على القرارات الإدارية المتعلقة بإقامة الأجانب وإبعادهم عن البلاد على أساس أن هذه القرارات تتعلق بأمن الدولة وسلامتها وكذلك مراعاة النظام العام بها.

والجدير بالذكر إن الهدف من التصرف الإداري ليس هو المصلحة العامة بذاتها وإنما هو تحقيق المصلحة العامة وعليه فأن الإدارة ليست مطلقة في تحديد الغاية من إصدارها للقرار الإداري، فإذا ما تعددت الأهداف التي من شأنها تحقيق مصلحة عامة، فأن للجهة الإدارية أن تختار من بين هذه الأهداف الأكثر تحقيقاً للصالح العام ولذلك لأن الجهة الإدارية هي ملزمة أولاً بتحقيق الهدف الرئيس لقرارها ألاّ وهو المصلحة العامة وثانياً تحقيق الأهداف العامة التي أنشئ المرفق المختص لأجلها التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالاختصاصات الرئيسية للمرفق والواردة في القانون أو القرار الصادر بإنشائه، وثالثاً أن تحقق الهدف الخاص أو الفرعي من إصدار

---

[١] د. خالد فتحي عبدالحميد، الاستيلاء الإداري، دراسة مقارنة بين القانون الوضعي والشريعة الاسلامية، بدون دار نشر ص٣٠٢ وما بعدها.

[٢] حكم محكمة القضاء الإداري الجلسة ١٩٩٤/٦/١٤- س ٤٨، ق ٣٠٨٢، مشاراً إليه في رسالة دكتوراه اشرف محمد لبيب، مصدر سابق، ص٣٥٠.

قرار بعينه.[١]وتأكيداً لهذا المعنى ذهبت محكمة القضاء الإداري في مصر بحكم لها إلى إلغاء قرار لمحافظ القاهرة بإزالة ١٥٠ مسكناً لتعدي أصحابها على أملاك الدولة بإقامة تلك المساكن عليها، حيث قضت المحكمة أعلاه إلى أنه :" من المسلم به أنه يتعين لمشروعية تصرف الإدارة في هذه الحالة بإزالة التعدي تحقيقاً لمصلحة عامة تتمثل في حماية مال الدولة ومنع غصبه من دون سند من القانون ألاّ يترتب على هذا التصرف الذي يستهدف وجه المصلحة العامة التضحية بمصلحة عامة أخرى أجدر بالحماية "[٢]، وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا هذا الحكم حيث ذهبت إلى :" أن الصالح العام يندرج في الأهمية تدرجاً يشبه تدرج الأدوات التشريعية المختلفة، فللصالح العام درجات ومراتب يعلو بعضها فوق البعض ويتعين على الإدارة أن تعطي كل وجه من أوجه الصالح العام أهميته ولا تضحي بوجه أعلى لتنشد وجهاً أدنى ..... وإذا كان مؤدى القرارين المطعونين فيهما التضحية بوجه المصلحة العامة المتمثل في عدم تشريع عدد كبير من الأفراد وتغليب وجه مصلحة عامة أخرى، هو حماية أرض الدولة ورفع التعدي عليها بينما الوجه الأول أولى بالرعاية وأجدر بالتغليب من الثاني ... ".[٣]

وقد انتقدت فكرة التعدد ومن ثم تدرج المصالح العامة نظراً لما يترتب عليها من آثار خطيرة على أساس أن فكرة الاعتراف للإدارة ولو تحت رقابة القضاء بالحق في تحديد المصلحة العامة الأجدر بالرعاية، أي يعني تخويلها سلطة تقديرية في مجال الغاية من تصرفاتها، وبالتالي اللجوء إلى وسائل وأساليب القانون الإداري ما تدعي أنه من المصلحة العامة، ألاّ أن الحقيقة والمنطق القانوني يرفض القول بأنه يمكن تحقيق المصلحة العامة من خلال عدة طرائق وأساليب متنوعة، فمن المستحيل بالنسبة لطريقين يتجه أحدهما غرباً والآخر شرقاً أن يؤديا إلى نهاية واحدة.[٤] ومما تجدر الإشارة إليه أنه في حالة وجود تعارض بين المصلحة العامة

---

[١] د. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة إمام مجلس الدولة والمحاكم القضائية، ١٩٦٦، ط ٢ ص٥٠، و د. سامي جمال الدين، الدعاوي الإدارية والإجراءات إمام القضاء الإداري،مصدر سابق، ص٣٥٩، مشاراً إليه من قبل أيمن زايد احمد رضوان، مصدر سابق، ص٦. و د. خالد فتحي عبدالحميد، مصدر سابق، ص٣٠٧.

[٢] حكم محكمة القضاء الإداري، الدعوى المرقمة١٨٧٣ لسنة ٣٨، جلسة ١٩٩٣/٤/٢٩، مشاراً إليه في مؤلف د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مصدر سابق، ص٣٣٣ و ٣٣٤.

[٣] حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن ذو الرقم ٣٤١٩ لسنة ٣٩ ق، دائرة منازعات الأفراد والهيئات والتعويضات، مشاراً إليه في مؤلف د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، بدون مكان نشر ٢٠٠٧سابق، ص١٦٦.

[٤] د. سامي جمال الدين، الدعاوي الإدارية(دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ودعاوي التسوية)، ط ٢، منشأة المعارف إسكندرية، ٢٠٠٣، ص٣١٦.

والمصلحة الخاصة فإنه يجب على الجهة الإدارية أن تنحاز إلى ما يحقق المصلحة العامة ولو ترتب ضرر بالمصلحة الخاصة، إلاّ أنه يشترط للتضحية الخاصة أن تكون أقامة المصلحة العامة سبيلها الوحيد التضحية بالمصلحة الخاصة وعلى هذا الأساس قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بإلغاء قرار أصدرته إحدى الجامعات بنزع ملكية بعض الأفراد لاستكمال منشآتها، حيث ثبت للمحكمة تصرف الجامعة في تاريخ سابق في قطعة أرض كانت مملوكة لها، وكان بوسعها استخدامها لاستكمال منشآتها، ومن ثم كانت وسيلة للحيلولة دون المساس بملكية خاصة كان بمقدور الجامعة انتهاجها إلاّ أنها لم تشأ، لذا لا يجوز لها الاحتجاج بتحقيق الصالح العام لتبرير نزع الملكية.[١]

المطلب الثاني: طبيعة علاقة قاعدة تخصيص الأهداف بالمصلحة العامة في القرارات الإدارية

إذا كانت القاعدة العامة تقضي بأن كل القرارات الإدارية من دون استثناء يجب أن تستهدف المصلحة العامة، إلاّ أن هناك قاعدة أخرى تضاف إليها وتكملها تقضي بأن القرار الإداري إلى جانب استهدافه للمصلحة العامة بشكل عام يجب أن يستهدف أيضاً الهدف المخصص الذي عينه القانون، فإن لم يستهدف الهدف المحدد كان القرار الإداري مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمال السلطة.[٢]

وعند الرجوع إلى تعريف عيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمال السلطة والذي يقصد فيه هو أن يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض آخر غير معترف له به، فهو عيب موضوعي يشارك في هذه الخاصية عيب مخالفة القانون.[٣]

ومن خلال التعريف أعلاه نجد أنه يقوم على عنصرين[٤]، الأول: عنصر سلبي يتمثل في أن القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة هو عمل إداري قد سلمت جميع أركانه الأخرى التي لا تتعلق بالبواعث والأهداف من العيوب، ولا يعني ذلك أن هذا العيب لا يمكن أن يقوم

---

[١] حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن ذو الرقم ١٦٠٦ لسنة ٣٤ ق الجلسة ١٩٩٠/٦/٩. مشاراً إليه من قبل أيمن زايد احمد رضوان، مصدر سابق، ص٧.

[٢] د. رياض عبد عيسى الزهيري، دعوى إلغاء القرارات الإدارية في القانون العراقي والمقارن، ط ١، بدون دار نشر ٢٠١٣، ص١٧٦، و د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص٣٦٧ و ٣٦٨.

[٣] د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مصدر سابق، ص٨٨٠.

[٤] د. محمد ماهر ابو العينين، دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن ٢١، الكتاب الثاني،بدون مكان نشر، ص٨٢٥ وما بعدها، و د. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مصدر سابق، ص١٨٥.

على وجه أو أكثر من العيوب الأخرى، بل يمكن من الناحية النظرية تصور مخالفة الإدارة لركن الاختصاص أو المحل أو السبب رغبة منها في الخروج على الصالح العام[١]، أما الثاني: فعنصر إيجابي يتمثل بأن ركن الغرض وحده في ذلك القرار هو المعيب[٢]، وإن عيب الانحراف متعلق بأهداف الإدارة إذا كانت لديها سلطة تقديرية[٣]، ذلك لأنه إذا كان هناك اختصاص مقيد أو سلطة مقيدة من حيث الاختصاص والشكل والإجراءات والشروط القانونية الموضوعية، فأنه توجد قرينة لا تقبل أثبات العكس بأن الأهداف سليمة ما دامت الإدارة قد طبقت القانون ولا محل لعيب الانحراف، وأما في حالة السلطة التقديرية للجهة الإدارية فأنه يمكن أثبات أنها قد انحرفت واستعملتها لتحقيق هدف بعيد عن الصالح العام، أي يكون لها الحرية في تقدير مناسبة إصدار القرار الإداري.[٤]

وبناءً على ذلك يوجد فرق بين الانحراف عن المصلحة العامة والانحراف عن الأهداف المخصصة في القرارات الإدارية، ففي الانحراف عن المصلحة العامة نجد أن رجل الإدارة يسعى إلى تحقيق إغراض تجافي المصلحة العامة، كأن يستخدم السلطة الممنوحة له لتحقيق نفع شخصي له أو انتقام من الغير أو المحاباة للغير أو لإغراض سياسية أو حزبية أو التحايل على القانون أو الأحكام القضائية، لذا يعتبر التصرف الصادر من رجل الإدارة هو انحراف واضح بالسلطة وخطير كونه ينم عن سوء نية مستغلاً السلطة الممنوحة له لتحقيق إغراض لا تتعلق بالصالح العام، وأما الانحراف عن الأهداف المخصصة أو الهدف المحدد ففيه يكون رجل الإدارة حسن النية لا يبغي إلا تحقيق ما لا يختص بتحقيقها.[٥]

وعليه فإن لكل قرار إداري هدفين: الهدف الأول هو الذي حدده القانون أو يستفاد من طبيعة الاختصاص المقرر للإدارة أو يستدل عليه القاضي من قرائن الحال، وإما الهدف الثاني في القرار الإداري هو الذي يستهدف المصلحة العامة[٦]، لذلك تعد قاعدة تخصيص الأهداف من

---

[١] د. محمد ماهر ابو العينين، مصدر سابق، ص٨٢٦ وما بعدها

[٢] د. عصام عبدالوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، دار النهضة العربية، ١٩٧١، ص٢٢٠ و د. سعاد الشرقاوي، دروس في دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، ١٩٨٠، ص٧٣ وما بعدها.

[٣] د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مصدر سابق، ص٨٨٢.

[٤] أ د. عبدالمجيد سليمان، الوجيز في دعوى الإلغاء، ١٩٨٦، ص١٧٨.

[٥] د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه، مصدر سابق، ص١٨٥، و د. محسن خليل، مصدر سابق، ص٥٣٩.

[٦] د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه، مصدر سابق، ص١٩٤.

المبادئ الجوهرية التي يجب على الإدارة احترامها والتقيد بها عند إصدارها القرار الإداري وإلاّ كان القرار الصادر منها معيباً قابلاً للطعن لحياده وخروجه عن الهدف المخصص.[١]

وقد ذهب غالبية الفقه إلى أن الغرض في القرار الإداري يمثل عنصراً نفسياً على أساس أن رجل الإدارة عند إصداره للقرار يتجه بفكره معينة إلى تحقيق هذه النتيجة، أي أنه عندما يتخذ القرار فهو يجعل من اتخاذه وسيلة للوصول إلى نتيجة يسعى إلى تحقيقها.[٢]

إلاّ إن هناك جانباً آخر من الفقه ذهب إلى أن الغرض من القرار الإداري هو غرض موضوعي وأن عيب الانحراف يجب أن ينظر إليه بنظرة موضوعية، حيث يرون أن الصالح العام بوصفه الغرض الذي يستهدفه كل قرار إداري هو حالة واقعية أو موضوعية وليس مجرد تصور نفسي أو ذهني لدى رجل الإدارة.[٣]

ويرى جانب من الفقه أن عيب الانحراف بالسلطة في صورته المتمثلة في الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف أقل خطورة من صورته المتمثلة في عدم تحقيق الصالح العام، لأن الإدارة في الحالة الأولى لم تتجاوز المصلحة العامة إلاّ إنها قد خالفت الهدف المخصص لها، كما أنه في حالة الانحراف عن الهدف المخصص يكون العضو الإداري حسن النية لا يبغي إلاّ تحقيق المصلحة العامة، وإن استخدم وسائل لتحقق غايات وأغراض مما لا يجوز تحقيقها بتلك الوسائل أو مما لا يختص بتحقيقها.[٤]

إلاّ إن هناك جانباً آخر من الفقه لا ينفي خطورة انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف الصادر من قبل الجهة الإدارية، وتكمن هذه الخطورة بالآثار التي تترتب على خروج القرار عن الهدف المخصص له وما يمثله من اعتداء على حقوق الأفراد والحريات العامة بخلاف ما نص عليه القانون، لأن الأفراد لا يهمهم أن يكون الهدف المبتغى من تصرف الإدارة

---

[١] حسن خالد محمد الفليت، الانحراف في استعمال السلطة وأثره على القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر، غزة، ٢٠١٤، ص٦١.

[٢] د. محسن خليل، مصدر سابق، ص٥٨٧، و د. محمد فؤاد مهنا، دروس في القانون الإداري، ١٩٥٧، ص٥٦ و د. مصطفى أبو زيد فهمي، مصدر سابق، ص٦١٣.

[٣] د. محمد حسنين عبدالعال، فكرة السبب في القرار الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٨٥، ص٣٤٦ وما بعدها، و السيد محمد ابراهيم، الرقابة على الوقائع في قضاء الإلغاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ١٩٧٤، ص٢٥١ وما بعدها، و د. محمد ماهر ابو العينيين، مصدر سابق، ص٨٢٩ وما بعدها.

[٤] عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري(دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠١، ص٣٦٨.

هو تحقيق الصالح العام من عدمه،وإنما ما يعنيهم هو ما وقع عليهم من اعتداء سببه خروج الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف.[1]

والباحث يميل إلى الاتجاه الثاني حيث أن الخروج عن الأهداف المخصصة في القرارات الإدارية لا تقل خطورته عن الانحراف عن المصلحة العامة نظراً لما يترتب عليه من اعتداء على حقوق الأفراد وحرياتهم التي قررها القانون لهم.

الخاتمـة: وتتضمن مجموعة من النتائج والتوصيات:

أولاً: النتائج

١ – إن الخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف في القرار الإداري يتحقق عندما تستهدف الإدارة هدفاً آخر غير الهدف المخصص لها من قبل المشرع مسبقاً والذي من أجله منحها سلطة إصدار القرار.

٢ – إن فقهاء القانون الإداري يرون أن عيب الانحراف بالسلطة في صورته المتمثلة في الخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف أقل خطورة من صورته المتمثلة في عدم تحقيق الصالح العام، ويستندون في ذلك بأن الإدارة لم تتجاوز المصلحة العامة، إلا أنها قد خالفت الهدف المخصص لها من قبل المشرع، ولكن في الحقيقة أن الخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف لا تقل خطورته عن الانحراف عن المصلحة العامة وذلك لما يترتب عليه من اعتداء حقوق الأفراد ومصالحهم المشروعة التي كفلها القانون.

٣ – إن قاعدة تخصيص الأهداف تؤدي دور مهم في صيانة وحماية حقوق الأفراد ومصالحهم المشروعة فهي ضمانة للأفراد في مواجهة الإدارة ومنعها من التعسف في سلطة إصدار القرار الإداري، فالقاعدة أعلاه هي بمثابة قيد على حرية الإدارة عندما تمارس سلطتها مما يؤدي إلى تقليل حالات الانحراف بالسلطة.

ثانياً: التوصيات

١ – يوصي الباحث بضرورة تدخل رئيس مجلس الدولة استناداً إلى الصلاحية المخولة له بموجب المادة الرابعة من قانون رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ بتنفيذ ما نصت عليه المادة الخامسة من قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة

[1] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مصدر سابق، ص١٩٧.

١٩٧٩، حيث قُرر بموجب هذا التعديل تشكيل محاكم للقضاء الإداري في أربع مناطق على مستوى العراق، فالغاية من هذه التوصية أن تشكيل هذه المحاكم يكون بمثابة دافع للأفراد أو الموظفين لإقامة دعاوى على الإدارة عندما تنحرف بسلطتها وسيقلل من مشقة عناء السفر ومخاطر الطريق في ظل الظروف الراهنة.

٢ – يوصي الباحث بوضع آلية معينة تتبعها الجهات الإدارية من أجل اختيار القائمين على تنفيذ القوانين بحيث يكون هولاء من ذوي الخبرة والكفاءة وقادرين على فهم النصوص القانونية على الوجه الصحيح لأن أي عمل خاطئ من شأنه أن يمس بحقوق الأفراد ومصالحهم التي كفلها القانون.

٣ – يوصي الباحث بتفعيل الإجراءات العقابية والمتمثلة أساساً في محاسبة رجل الإدارة لردعه بصورة مطلقة، واعتبار الخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف في القرارات الإدارية خطأ وظيفي لابد أن يُعاقب الموظف على ارتكابه.

قائمــة المصـادر

أولا: الكتب القانونية

١ – أ د. عبدالمجيد سليمان، الوجيز في قضاء المنازعات الإدارية، دار الثقافة العربية، ١٩٩٦.

٢ – د. الزين عزري، الأعمال الإدارية ومنازعاتها، الاجتهاد القضائي آثاره على حركة التشريع، الجزائر ٢٠١٠.

٣ – د. حمدي ياسين عكاشه، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، بدون مكان النشر، ٢٠١٠.

٤ – ـــــــــــــــ ، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية ١٩٨٧.

٥ – د. خالد فتحي عبدالحميد، الاستيلاء الإداري، دراسة مقارنة بين القانون الوضعي والشريعة الإسلامية بدون مكان وسنة النشر.

٦ – د. رياض عبد عيسى الزهيري، دعوى إلغاء القرارات الإدارية في القانون العراقي والمقارن، الطبعة الأولى، بدون مكان النشر، ٢٠١٣.

٧ – د. سامي جمال الدين، الدعاوي الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، ١٩٩١.

ـــــــــــــــ ، الدعاوي الإدارية(دعوى إلغاء القرارات الإدارية ودعاوي التسوية)، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣.

٨ – د. سعاد الشرقاوي، دروس في دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، ١٩٨٠.

٩ – د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، دار الفكر العربي ١٩٦٧.

ـــــــــــــــ ، نظرية التعسف في استعمال الحق أمام مجلس الدولة والمحاكم القضائية الطبعة الثانية، ١٩٦٦.

ـــــــــــــــ ، نظرية التعسف في استعمال السلطة(الانحراف بالسلطة)، الطبعة الثانية دار الفكر العربي، ١٩٧٨.

١٠ – د. عبدالرؤوف هاشم، نظرية الضبط الإداري في النظم المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، ١٩٩٥.

١١ – د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء قرار إداري، دار الفكر العربي الإسكندرية، ٢٠٠١.

ـــــــــــــــــــــــــــــــ ، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، بدون مكان النشر ٢٠٠٧.
ـــــــــــــــــــــــــــــــ ، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه، دار الفكر العربي بدون سنة النشر.
١٢ – د. عبدالغفار إبراهيم موسى، الدفوع الإدارية في ضوء أحكام محكمة العدل العليا، الجزء الثاني، دار الشتات، مصر، ٢٠٠٩.
١٣ – د. عبدالغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف، بدون سنة النشر.
١٤ – د. عصام عبدالوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، دار النهضة العربي ١٩٧١.
١٥ – د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر، مصر، ٢٠٠٧.
ـــــــــــــــــــــــــــــــ ، القضاء الإداري(دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن ٢٠٠١.
١٦ – د. ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩١,
١٧ – د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة(دراسة مقارنة)، بدون مكان النشر ١٩٧٢,
١٨ – د. محمد أنس قاسم جعفر، القضاء الإداري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، ١٩٩٠.
١٩ – د. محمد حسنين عبدالعال، فكرة السبب في القرار الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٨٥.
٢٠ – د. محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري(قضاء الإلغاء وقضاء التعويض وأصول الإجراءات) الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.
٢١ – د. محمد فؤاد مهنا، دروس في القانون الإداري، بدون مكان النشر، ١٩٥٧.
٢٢ – د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن ٢١ الكتاب الثاني، بدون مكان وسنة النشر.
٢٣ – د. محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٣.
٢٤ – د. محمود عاطف البنا، القضاء الإداري(دعوى الإلغاء ودعوى التعويض)، دار الفكر العربي ١٩٨٤.
٢٥ – د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة(قضاء الإلغاء)، دار الجامعة الجديدة ٢٠٠٧.
٢٦ – د. يعقوب يوسف الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية بدون سنة النشر.

ثانياً: الرسائل والاطاريح

١ – أشرف محمد لبيب، الرقابة على ملائمة القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بني سويف، ٢٠١١.
٢ – السيد محمد إبراهيم، الرقابة على الوقائع في قضاء الإلغاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ١٩٧٤.
٣ – أيمن زايد احمد رضوان، قاعدة تخصيص الأهداف في القرار الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة بني سويف، ٢٠١٧.
٤ – حبيب إبراهيم حمادة الدليمي، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية، أطروحة دكتوراه كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٧.
٥ – حسن خالد محمد الفليت، الانحراف في استعمال السلطة وأثره على القرار الإداري، رسالة ماجستير جامعة الأزهر، غزة، ٢٠١٤.
٦ – محمد شوقي كمال الدين الشماط، عيب الانحراف بالسلطة، أطروحة دكتوراه، جامعة دمشق، سوريا ٢٠٠٢.

ثالثاً: البحوث والدراسات

١ – خالد لفته شاكر، تخصيص الأهداف في العمل الإداري، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، جمعية القانون المقارن العراقية، العدد ٣٣، ٢٠٠٣.
٢ – عاشور سليمان شوايل، عيب الانحراف بالسلطة وقاعدة تخصيص الأهداف، بحث منشور في كلية القانون، جامعة بنغازي، ٢٠١٦.
٣ – قادر احمد عبد الحسيني، انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف في التشريع العراقي بحث منشور في مجلة التقني، جامعة كركوك، ٢٠٠٩,
٤ – د. مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري، بحث منشور في مكتبة الأكاديمية العربية الدنمارك، ٢٠٠٦.

رابعاً: مجموعة القرارات

١ – قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة الصادرة من وزارة العدل، العراق، لسنة ٢٠٠٨.