انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف في التشريع العراقي (دراسة مقارنة) [+]

deviation the administrative Decision from aims allotment rule In Iraqi legislation(comparison studying)

قادر احمد عبد الحسيني [*]

المستخلـــص :

أذا لم يحدد القانون هدفا معينا لإصدار القرار الإداري وهي حالة طبيعية لاستحالة تحديد مسلك الإدارة و تحديد أهداف وغايات مزاولة نشاطها من قبل المشرع سلفا ،فللإدارة في هذه الحالة حرية اختيار أية صورة للمصلحة العامة،أما أذا كان رجل الإدارة مقيداً بنص وروح القانون لإصدار القرار إداري تحقيق شكل محدد من المصلحة العامة في هذه الحالة ينبغي مراعاة ذلك،ويعد ذلك من مقتضيات تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف في إصدار القرار الإداري المعروفة في القانون الإداري، فإذا حادت الإدارة في قرارها عن الهدف المقرر نحو تحقيق هدف لا الذي ذكره المشرع في هذه الحالة ينقض قرارها للانحراف في استعمال السلطة ، ويرتب ذلك أثرا قانونيا بطلان القرار وإلغائه من السلطة المخولة بذلك(الإدارة المختصة ،القضاء الإداري). وفي العراق جوازية الطعن في القرار الإداري لمخالفه قاعدة تخصيص الأهداف يستنتج من فحوى الفقرة(هـ) من نص المادة السابعة من قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩، استخلصت من بحثي هذا بأن الأساس القانوني لإقامة هذه الدعوى يستند على حماية النظام القانوني المستند على مبدأ المشروعية وسيادة القانون أي تقيد جميع المؤسسات الحكومية والمنظمات الاجتماعية والأفراد للقانون.

ولندرة الكتابة في هذا الموضوع من قبل المؤلفين والباحثين بالشكل الذي يتناسب مع أهمية أثره في إطار القانون الإداري، دفع إلى اختياره عنوانا لبحثي هنا وسيما لا يزال نخوض في العراق أولى خطوات تأسيس الدولة اللامركزية الإدارية من خلال مراعاة مدى التزام مؤسسات الدولة بمبدأ سيادة القانون والمصلحة العامة عند إصدار قراراتها الإدارية، وارتأيت لبحث موضوعات بحثنا استعراض مختلف أسسه ومعالمه وفق خطة بحث، نفرد مبحثا أولا لتحديد مفهوم قاعدة تخصيص الأهداف،ومبحثا ثانيا يخصص لبيان أوجه حياد القرار الإداري عن الهدف المخصص لإصداره . ومبحث ثالث كرس لدراسة أثر حياد القرار الإداري عن الهدف المخصص لإصداره.وانتهجنا في دراستنا نهجا يقوم على التوصيف والتحليل ألتأصيلي المقارن، بصدد استجلاء الملامح والجوانب المختلفة لمشكلة البحث.

ختاماً آمل أن يسهم بحثنا المتواضع هذا في تطوير الواقع القانوني العراقي في مجال البحث، بما يتوافق مع المعطيات والمتطلبات المعاصرة، على الصعيدين الوطني والدولي.

Abstract :

If the law did not limited appointment aim to issue the administrative decision and the natural case for impossible to limitation administrative route and limited the aims and purposes and put these in practical beforehand by the legislative, for administration in this liberty choice any picture for public interest ,but when the for administration man limited by in letter and spirit of law to actualization delimited form of public

[+] تاريخ استلام البحث ٢٠٠٩/١١/١١ ، تاريخ قبول النشر ٢٠١٠/٨/٢

* مدرس مساعد / المعهد التقني /كركوك

interest in these state(case) must be care this, As result all this considered from requirements application of rule aims limitation in issue the administrative decision that well-known in administrative law which that meaning it legislative limited the aim task, if administration deviated in decision it from determinant aim and toward actualization aim not that which mentioned it of lawmaker in this case revocation decision it for deviation in authority usage, and that arrange legal effect nullity the administrative decision and annulment it of authorized authority thereby(competent administration, administrative adjudication), demur permissibility In Iraq of administrative decision for dissent it rule aims limitation to deduce of article tenor (E) of seventh article of state consultative council number(65) for year 1979, I extracted of this search me that legal (juridical) basis for institution of this legal proceedings to lean on protection legal System based on legality principle and supremacy of law which observance all governmental institutions and societal Organizations and singles for law.

For Rarity of the writing in this subject by authors and researchers with form which suit with effectiveness it importance it in framework of administrative law, prompting to choice it address for research me here and especially still in Iraq we wade first steps of establishment of administrative decentralization state by observance obligation extent state establishments by supremacy of law and public interest at administrative decisions it issue, I decided for search in subjects search me review different of fundamentals it and landmarks it according to search plan, devote the first research for concept limitation of rule aims limitation, and second research limited for show some of faces for deviation the administrative Decision from determinant aim to issue it, and third research dedicate for studying Effect of deviation the administrative Decision from determinant aim to issue it, during the research we studied in describing and analyzing it comparing with deferent laws to achieve our aims to uncover deferent sides of the study.

Finally we hope that our simple research will help in promoting Iraqi law in a way fits the modern factors of live both nationally and internationally.

مقدمة:

وفقا لقاعدة تخصيص الأهداف المعروفة في القانون الإداري فرجل الإدارة مقيد عند إصداره القرار إداري بما حدد له القانون من هدف أو تحقيق وجه من أوجه المصلحة العامة ،فمن أجل بلوغه منح القانون رجل الإدارة سلطة إصدار القرار فإن هو استخدم هذه السلطة للوصول إلى هدف أخر و لو كان يهدف لتحقيق مصلحة عامة فإن قراره يكون مشوبا بالانحراف بالسلطة الموجب لإلغائه ،ويعود الفضل في إبراز هذه القاعدة إلى مجلس الدولة الفرنسي الذي قام باكتشافها والإعلان عنها وعن الزاميتها بشكل صريح في أحكام كثيرة سنشير أليها لاحقا في متن بحثنا هذا وعده مبدأ قانونيا تلتزم بها هيئات الحكم في الدولة ومن بينها الإدارة مادام لم يرد نص قانوني يمنعها من ذلك، أما أذا لم يحدد القانون هدفا معينا للقرار الإداري وهي حالة طبيعية لاستحالة تحديد مسلك الإدارة و تحديد أهداف وغايات مزاولة نشاطها من قبل المشرع سلفا ،فللإدارة في هذه الحالة أن تبدع وتبتكر من خلال حرية اختيار تحقيق أية صورة للمصلحة العامة. ونستنج من كل ما تقدم بان الأثر القانوني لحياد مصدر القرار عن تحقيق الهدف الذي من اجله منحه القانون سلطة إصدار قرار أو أمر معين هو وقوع قراره باطلا يجوز إلغائه من الجهات المخولة بذلك وهي الإدارة المعنية والقضاء الإداري.

أهمية البحث :

من المعروف أن من أهم الأعمال القانونية التي تقوم بها الإدارة إصدار القرارات الإدارية[١] ، ولكي تكون هذه القرارات مشروعة ينبغي أن يسعى من يصدرها إلى تحقيق الهدف المحدد الذي قصد المشرع تحقيقه بإصدار هذه القرارات، وإلا أضحى قراره باطلا ممكن إلغاءه أداريا وقضائيا،كما تأتي أهمية البحث في انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف في التشريع العراقي (دراسة مقارنة) ،ولندرة ما كتب في هذا الموضوع من قبل ذوي الاختصاص والباحثين بالشكل الذي يتناسب مع أهمية أثره القانوني في محيط القانون الإداري، مما دفع بنا إلى اختياره عنوانا لبحثنا وسيما نحن في العراق نخوض أولى خطوات بناء الدولة القانونية من خلال مراعاة مدى تمسك مؤسسات الدولة المختلفة عند إصدار قراراتها الإدارية بمبدأ سيادة القانون ومكافحة صور الفساد الإداري بمعالجات قانونية.

منهجية البحث :

سنعتمد في هذه الدراسة على المنهج الوصفي ألتأصيلي المقارن، بصدد استجلاء الملامح والجوانب المختلفة لمشكلة البحث المتمثلة في **انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف في التشريع العراقي (دراسة مقارنة)**، وإلقاء الضوء على ركائز الإلغاء الإداري والقضائي بوصفه أثر لحياد القرار عن غايته المحددة بنص القانون ، من خلال القراءة الموضوعية، والتحليل المتعمق، للتشريعات الوطنية والأحكام القضائية الصادرة من المحاكم الإدارية في العراق ذات الصلة والقرارات الإدارية الصادرة بشان التظلم الإداري ذات الشأن بصحة القرار الإداري،والتشريعات المقارنة لدول أخرى وكيفية معالجتها من قبل محاكمها الإدارية، ومن خلال الرجوع إلى المراجع العلمية المتخصصة والدراسات والبحوث السابقة،وأعمال المؤتمرات،والمقالات ذات الصلة بموضوع بحثنا.

خطة البحث :

اعتمد الباحث في خطته للبحث في هذا الموضوع على تقسيم البحث إلى ثلاث مباحث وعلى الشكل الآتي :

المبحث الأول : مفهوم قاعدة تخصيص الأهداف في إصدار القرارات الإدارية.

المبحث الثاني : أوجه انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف.

المبحث الثالث: الأثر القانوني لإنحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف.

وفضلا على ما تقدم فقد تضمنت الدراسة مجموعة من المقترحات والاستنتاجات.

المبحث الأول: مفهوم قاعدة تخصيص الأهداف في إصدار القرارات الإدارية.

ترتبط قاعدة تخصيص الأهداف في القرارات الإدارية بحقوق الإفراد وتعسف الإدارة لذا يعدها البعض من المبادئ الجوهرية التي يجب على الإدارة احترامها والتقيد بها عند إصدارها لقرارها الإداري[٢]وإلا كان جزاء مخالفتها إلغاء ذلك القرار لعيب " إساءة استعمال السلطة " أو عيب الانحراف بالسلطة[٣] ، بالرغم من أن للإدارة سلطة تقديرية في اختيار الهدف من إصدار قراراتها الإدارية بشرط أن يكون مأطرًا بإطار المصلحة وإلا تكون قد انحرفت بالسلطة، إلا انه في الغالب يقيدها المشرع بنص قانوني ضرورة تحقيق هدف معين أي وجه محدد من وجوه المصلحة العامة لإصدار قرارها وفي هذه الحالة ينبغي عليها ابتغاء ذلك الهدف بالتحديد وإلا وقع قرارها معيبا وباطلا ولو أثبتت أنها ابتغت المصلحة العامة لكن غير وجه المصلحة العامة الذي حدده القانون أي غير الهدف المحدد بنص القانون. وصورة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف في إصدار القرار الإداري " هو أن يستهدف القرار الإداري غرضاً غير الغرض الذي من أجله منحت الإدارة سلطة إصداره[٤]، ومثالها التقليدي أن تستخدم الإدارة سلطات الضبط الإداري لغرض غير المحافظة على النظام العام وإنما لغرض أخر وان كان متعلقاً بالصالح العام[٥] كإصدار سلطات الضبط الإداري قرارات لتحقيق منافع مالية وهذا يشكل بطبيعة الحال خروجا صريحا على قاعدة تخصيص الأهداف مما يجعلها تلك القرارات باطلة وجديرة بالإلغاء[٦] .

ومن الضروري عدم الخلط بين هدف المقرر لإصدار القرار (غاية القرار الإداري) وسببه، فهدف القرار يتعلق بالجانب النفسي لمن اصدر القرار أي ما تسعى الإدارة إلى تحقيقه من إصدار القرار الإداري ،بينما السبب يمثل حالة واقعية أو قانونية خارجية دفعت رجل الإدارة لإصدار القرار،[٧] فالسبب أمر موضوعي مستقل وسابق على صدور القرار، فقد يصدر القرار الإداري مشروعاً فيما يتعلق بسببه إلا انه غير مشروع بالنسبة إلى الهدف من إصداره، ومن الأمثلة على ذلك كما لو صدر قرار أداري بمعاقبة موظف بسبب مخالفة أدارية إلا أن الإدارة لم تكن تقصد بقرارها هذا ردع الموظف وإنما لتحقيق غرض أخر يتعلق بمصلحة فرد آخر يراد أن يشغل وظيفة الموظف المعاقب بعقوبة الفصل،فهنا السبب هو ارتكاب مخالفة أدارية ومشروعية العقوبة واضحة من هذا الجانب إلا أن هدف فرض العقوبة هو غير الهدف المحدد قانونا لإصدار العقوبات الانضباطية تجاه موظفي الدولة مما يقع قرار فرض العقوبة والحالة هذه قرارا باطلا لتعيب غايته ولحياده عن الهدف المقرر لإصداره وهو ردع الموظف، كما أود أن أشير هنا بأنه ليس المقصود بهدف القرار أو غرضه الأثر المباشر الذي يترتب على صدور القرار فهذا محله وإنما المقصود به غرض أو هدف النشاط الإداري وهو تحقيق المصلحة العامة،فقرار منع دخول الأفراد إلى أو خروجهم من منطقة موبؤة محله عدم السماح لأحد بالدخول إلى ذلك المكان أو الخروج منه أما غايته فهي المحافظة على صحة الجمهور بمنع انتشار الوباء وبهذا تؤدي الإدارة جانبا من وظيفتها بحماية النظام العام في جانبه المتعلق بالصحة العامة. وللوقوف بشكل أدق على قاعدة تخصيص الأهداف ارتأينا بحثها في مطلبين من هذا المبحث نخصص للتعريف بقاعدة تخصيص الأهداف مطلبا أولا ولعبأ أثبات مخالفتها مطلبا ثان.

المطلب الأول: التعريف بقاعدة تخصيص الأهداف.

يقصد بقاعدة تخصيص الأهداف المعروفة في القانون الإداري تحديد المشرع الهدف الواجب على الإدارة تحقيقه لإصدار قرار إداري ما. فإذا تجاوزت الإدارة الهدف المحدد بنص القانون من إصدار القرار في قرارها، وحققت هدفاً غير الذي حدده المشرع نكون أمام حالة انحراف في استعمال السلطة[٨]. وبمقتضى قاعدة تخصيص الأهداف يحدد المشرع صورة المصلحة العامة التي منح الموظف اختصاصاته لتحقيقها[٩]، وتعرف أيضا بأنها من أسس التنظيم الإداري والذي بموجبه يمنح الموظف اختصاصه في إصدار قراراته الإدارية لتحقيق قصد المشرع في مجال معين من المصلحة العامة[١٠]. وإذا 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 أخر[١١]. ومن أمثلة مخالفة هذه القاعدة كثيرة في الحياة العملية منها القرار الذي يصدر بفصل موظف يكون باطلا أذا ثبت أن مصدر القرار لم يقصد من اتخاذ هذا الأجراء تحقيق مصلحة العمل وإنما كان يقصد إشباع شهوة شخصية بالانتقام من الموظف[١٢].

والتخصيص في أهداف القرار الإداري قد يستفاد من صراحة النص ،مثال ذلك تحديد المشرع هدفا خاصا لقرارات وزير التجارة هو توفير المواد التموينية للمواطنين وتحقيق العدالة في توزيعها فإذا استهدفت هذه القرارات تحقيق غير الهدف المحدد كأن تستهدف أكبر عائد اقتصادي للدولة فإنها تكون مشوبة بالانحراف بالسلطة ، وقد يستخلص الهدف المقرر من روح التشريع أو طبيعة الاختصاص ،فإذا لم يحدد المشرع الهدف من إصدار القرار الذي يتعين أن يحققه القرار يكون تحديد هذا الهدف متروكا لتفسير القاضي واستخلاصه لمراد المشرع وقصده،إذ له سلطة تقديرية في تحديد غاية القرار الإداري بكل الوسائل الممكنة كالرجوع إلى الأعمال التحضيرية والمذكرات التفسيرية وتتبع المناقشات التي دارت بصدد القانون.

المطلب الثاني: طريقة الطعن وإثبات عيب حياد القرار الإداري عن الهدف المقرر لإصداره.

طبقا للقاعدة العامة الأصل في القرار الإداري الصحة ومطابقته للقانون ومن يدعي خلاف الأصل عليه يقع عبء الإثبات وعليه من يدعي حياد القرار الإداري عن الهدف المقرر لإصداره عليه عبء أثبات ذلك الحياد وبمختلف طرق الإثبات المتبعة قانونا، إذ لا معنى لان تصدر الإدارة قرارات معيبة أو غير مشروعة وهي تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة طبقا للقانون[١٣]،وهذا ما أشارت أليه كثير من الأحكام القضائية في كثير من الدول كما هو الحال في فرنسا ومصر [١٤] والعراق وليبيا والمغرب، وبالرغم من ارتباط هذا العيب من عيوب انحراف السلطة بنية مصدر القرار يمكن للقضاء الإداري اللجوء إلى وسائل خارجة عن نفسية مصدر القرار وشخصيته لإثبات مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف والبحث في تفاصيل القرار الإداري المطعون فيه للتثبت وللوقوف على مشروعيته من مختلف الأوجه [١٥]، وهذه الوسائل متعددة منها مراجعة القضاء إلى السبب الدافع إلى اتخاذ القرار في حالة ذكره في صلب القرار إذ ذلك يسهل الكشف عن نية مصدر القرار،نظرا لما بين السبب والغاية من علاقة وطيدة، ،كالبحث مثلا عن الدافع لإصدار رجل الإدارة للقرار لان ذلك قد يؤدي إلى معرفة نية مصدر القرار وهذا يوضح حقيقة مدى توخي الهدف المقرر قانونا لإصدار ذلك القرار[١٦] ، كذلك للقضاء تقصي ظروف إصدار القرار بوصفها وسائل ممكن أن يسترشد القضاء بها للاستدلال عن صحة الطعن من عدمه عند نظر دعوى حياد القرار عن هدفه، فمثلاً التسرع في إصداره والمحاولات المتكررة من جانب الإدارة لاستبعاد احد المتقدمين بعطاء في المناقصة يكشف عن انحراف في السلطة[١٧]، والمراسلات السابقة واللاحقة والمناقشات التي صدرت عن الإدارة فيما يتعلق بالقرار يمكن أن يدخلها القضاء ضمن ملف الدعوى الذي يرجع أليه للكشف عن وجود هذا العيب وفي هذه الحالة قد ينتقل عبء الإثبات إلى الإدارة ذاتها وعليها أثبات المصلحة العامة أو الهدف الذي حدده القانون عند إصدارها القرار الإداري[١٨] كما هناك قرائن من شانها أن تشكك في نوايا الإدارة وصحة غايتها مثال ذلك ما أكده مجلس الدولة الفرنسي بان المحاولات المتكررة من جانب الإدارة لاستبعاد احد المتقدمين بعطاء في المناقصة بالرغم من تحقق الأهداف المبتغاة والخاصة والتي من اجلها منحت الإدارة صلاحية الإعلان عن تلك المناقصة تعد من قبيل الانحراف والإساءة للسلطة[١٩].

ويرى أستاذنا الدكتور محمد علي جواد هنالك تلازم بين حياد القرار الإداري عن غايته وبين سلطة الإدارة التقديرية[٢٠] ،فيكثر وقوعه كلما كانت للإدارة سلطة تقديرية غير مقيدة في اختيار الهدف من إصدار قرارها،وفي ذلك تقول **الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في العراق** في قرار لها بان(السلطة التقديرية للإدارة ليست مطلقة وإنما تخضع لرقابة القضاء لفحص قراراتها والتأكد من خلوها من التعسف في استعمال هذه السلطة)[٢١]،وبوصف مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف في إصدار القرارات الإدارية تعد إحدى صور عيب "إساءة استعمال السلطة" ، لذا نرى من الضروري استعراض أحكام القضاء الإداري حول طريقة أثبات هذا العيب،فتقول محكمة العدل العليا الإدارية في **الأردن** بأن ((صور عيب إساءة استعمال السلطة لا تكون محل أثبات بسيطة ألا عند استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية. ولا يتصور أثارته عندما تكون سلطتها في إصدار قرارها مقيدة بشروط محددة))، وفي قرار للقضاء الإداري **الليبي** بهذا الصدد يوجب لإثبات عيب انحراف الإدارة عن الأهداف المحددة لها قانونا أن تكون الأدلة ضد الإدارة ثابتة وقاطعة الدلالة على وجود هذا العيب ففي قرار له جاء فيه ((أثبات عيب إساءة استعمال السلطة من جانب الإدارة وفقا للأهداف المنوط لها تحقيقها ولما يصاحب اتهام الإدارة به من أهدار لاحترامها وهيبتها والحد من حريتها في مباشرة سلطتها التقديرية لا يكفي فيه مجرد الزعم والظن ولإطلاق المرسل من القول، بل يتطلب أدلة ايجابية قاطعة أو قرائن واضحة ومقنعة يقدمها مدعي هذا العيب، أو يمكن استخلاصها والتحقق منها بإقرار الإدارة نفسها أو من فحوى الأوراق المقدمة

والظروف المحيطة بإصدار الإدارة لقرارها أو الامتناع عنه))· كما وصف القضاء الإداري في **مصر** عيب مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف وعيب انحراف السلطة عموما من العيوب القصدية ،قوامه أن يكون لدى مصدر القرار قصد إساءة استعمال مما خول به من إصدار للقرارات الإدارية[٢٢]،مما يصعب إثباته على خلاف أوجه الإلغاء الأخرى. فعلى الطاعن أو المدعي أن يثير هذا العيب وان يثبت تحققه من خلال تقديم كافة أوراق هذه الدعوى وله الاستعانة بالظروف المحيطة بالقرار المطعون فيه بقصد الكشف عن هذا العيب.

كما وصف مجلس الدولة **الفرنسي** الطعن بالإلغاء بالقرار الإداري لمخالفته قاعدة تخصيص الأهداف بأنه وسيلة احتياطية فلا يلجأ إلى ضرورة أثباته ألا أذا لم ينطو القرار على وجه آخر من وجوه الإلغاء ،لارتباط هذا العيب بنوايا ومقاصد شخصية وذاتية تتصل بنية مصدر القرار ونفسيته، ولقد استقر الفقه والقضاء في كل من مصر وفرنسا ((على أن يكون أثبات عيب إساءة استعمال السلطة عن طريق اعتراف الإدارة أو من ملف الخدمة والأوراق والظروف المحيطة بصدور الأمر(القرار) الإداري))[٢٣].

والقضاء الإداري **المغربي** في الوقت الذي ألزم على من يدعي عدم صحة وعدم مشروعية القرار الإداري أن يثبت العكس دأب إلى جانب مراعاة الشروط الشكلية في إصدار القرارات الإدارية على مطالبة الإدارة بتعليل إصدار القرار الإداري بتقديم جميع الحجج التي أدت إلى اتخاذ القرار الإداري في حالة الطعن فيه لعيب في غايته وهذا من قبيل تسهيل مهمة المدعي في أثبات ادعائه لا غير[٢٤]، وتنص المادة ٢٠ من القانون المحدث للمحاكم الإدارية على أن(كل قرار أداري صدر من جهة غير مختصة أو لعيب في شكله أو لانحراف في السلطة أو لانعدام التعليل أو لمخالفة القانون يشكل تجاوزا في استعمال السلطة ويحق للمتضرر الطعن فيه أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة)، ولا بد من التذكير هنا بان نص هذه المادة في القانون المغربي لا يشترط أن تكون العيوب الخمسة مجتمعة كلها في القرار المطعون فيه بالإلغاء بل يكفي قيام أي عيب منها ليقرر القضاء الإداري إلغائه.

وفي **العراق** فان إمكانية تقديم الطعن في القرار الإداري لحياده عن الهدف المقرر لإصداره يمكن استنتاجه من فحوى الفقرة(هـ) من نص المادة السابعة من قانون مجلس شورى الدولة المعدل رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ والتي ساوت بينه وبين أوجه إلغاء القرار الإداري الأخرى بوصفها طعوناً خاصة بالقرارات الإدارية ولا يجوز للمحكمة أن تتصدى لهذا العيب من تلقاء نفسها وإنما ينبغي لنظر المحكمة من طعن يتوجه به المعني بالقرار المعيب، و الأصل في القانون العراقي صحة القرار الإداري لكن يجوز أثبات العكس والطعن فيه أذا ما شابه احد عيوب القرار الإداري الواردة في نص المادة المذكورة أنفا والمذكورة على سبيل الحصر وهي الخطأ في تطبيق القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو في تفسيرها أو فيه إساءة أو تعسف في استعمال السلطة".وتحددت الأسس التي يبنى عليها النظام القانوني في العراق على قاعدة إناطة الولاية العامة بالقضاء للنظر في جميع المنازعات مالم يكن هنالك نص قانوني يقضي بخلاف ذلك، فتمتد رقابة القضاء الإداري لإلغاء كل قرار أداري إذا ثبت له بان رجل الإدارة قد حاد في إصداره لقراره عن الهدف المقرر له بنص القانون ، ورقابة القضاء لإثبات وجود هذا العيب تمتد إلى فحص الوقائع حتى تتحق من تحقق الهدف من إصدار القرار المطعون فيه وكشفه من كنف غموضه حماية لحقوق المواطنين[٢٥]، كما سرى القضاء الإداري في العراق حسب ما جاء في قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة ذي رقم ٢٩٨/٢٧٩/انضباط/تمييز/٢٠٠٦ بان السبب ركن من أركان القرار الإداري مما يتعين ذكره وإلا كان القرار معيبا،وبلا شك أن ذكر السبب في القرار يسهل مهمة المدعي والطاعن لإثبات ادعائه بعدم مشروعية القرار الإداري محل الطعن، ورقابة الوقائع هي وسيلة ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي وتبعه في ذلك مجلس الدولة المصري، وقد اتخذت هذه الوسيلة من أجل التثبت يقيناً من تحقيق القرار لغايته المقررة في القانون وإلا ترتب عليه استحقاقه للإلغاء.

المبحث الثاني: أوجه انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف.

بالرغم من أن للقضاء الإداري في العراق له صلاحية الفصل في الدعاوي المقامة على القرارات الإدارية المعيبة ،ألا أننا نجد قراراته وفتاواه الصادرة بشان مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف بشكل خاص وتعيب ركن الغاية في القرارات الإدارية بشكل عام لا وجود لها إلا قليل،ويعزى السبب في ذلك إلى **أمرين** ،**الأول** القضاء الإداري في العراق حديث النشأة،إذ كان العراق حتى عام ١٩٨٩ مطبقا للنظام القضائي الانكلوسكسوني القائم على منح القضاء العادي الولاية العامة لكافة المنازعات القضائية، والأمر **الثاني** يعود للاستثناءات الواردة على الولاية العامة للقضاء الإداري في النظر في صحة القرارات الإدارية بوصفها قيودا ترد على أرادة المحكمة والتي وردت في نص الفقرة الخامسة من ثانيا من المادة السابعة من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ والتي تمنع المحاكم الإدارية في العراق من إبداء الرأي والمشورة القانونية في القضايا المعروضة على القضاء وفي القرارات التي لها مرجع قانوني للطعن أو رسم القانون طريقا للتظلم منها أو الاعتراض عليها ومن أمثلة الاستثناءات الواردة في القوانين العراقية القرارات الصادرة عن الهيئة الوطنية العليا لاجتثاث البعث لان لها مرجعا قانونيا للطعن وبموجب كتاب الهيئة الوطنية لاجتثاث البعث المرقم (م/١٣/٥) في ٢٠٠٤/١/٧ هي اللجنة الوطنية لاجتثاث البعث،لذا قررت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في قرار لها بعدم الاختصاص للنظر في مثل هذه القرارات[٢٦] ،كما حدد مجلس الوزراء بموجب أعمام صدر منه ذي العدد(٥٣٠٠) في ٢٠٠٥/٦/١٢ اللجنة المشكلة بالأمر الديواني العدد(١٨٢٢) في ٢٠٠٣/٣/١ للنظر في الطعون التي يقدمها المفصولون السياسيون لمن يرفض طلبه بإعادته إلى الوظيفة ،وقد أصدرت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة قرارا ذي الرقم ٢٣١/ انضباط/تمييز/٢٠٠٥ يقضي برد الدعوى لعدم الاختصاص فيما يتعلق بطلبات المفصولين السياسيين[٢٧]،إلا أن الوضع تغير وأسقطت هذه الاستثناءات وأصبحت كافة القرارات الإدارية خاضعة لولاية ونظر المحاكم الإدارية المختصة في العراق بموجب نص المادة ١٠٠ في الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ والتي جاء فيها (يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار أداري من الطعن)، وبالرغم من وجود النص الدستوري المشار أليه أعلاه نجد بعض الإدارات لا زالت تعمل بنصوص تبيح تحصين القرارات الدارية من الطعن ومثال ذلك سريان العمل بفحوى الفقرة الثانية من المادة(٣٨) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ المعدل والتي تقضي بمنع المحاكم من النظر في دعاوى منح الألقاب والشهادات العلمية والفخرية .وعلى أية حال من خلال استقرائنا لنص المادة (١٠٠) من الدستور الحالي نجدها قد أسقطت الاستثناءات المنصوص عليها في المادة (٧/خامساً) من قانون مجلس شورى الدولة وبالتالي لم تعد شيئا مذكورا ولا مجال استثناء أي قرار من نظر القضاء الإداري صاحب الحق في النظر في الطعون الموجه ضد القرارات الإدارية المعيبة،كما أن المستقرأ لأحكام القضاء الإداري سواء في العراق أم فرنسا أم مصر نجد التعدد والتنوع في أساليب حياد الجهة الإدارية في قراراتها عن الأهداف المقررة لإصدارها، وللوقوف بدقة على أحكام القضاء الإداري بشان هذا الموضوع ارتأينا حصر ما أمكن من الأساليب والأمثلة الأكثر وقوعا والتي يتضح فيها انحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف في إصدار قراراتها الإدارية لنتطرق أليها في المطالب الآتية :

المطلب الأول: نقل الموظفين كجزاء تأديبي.

ينبغي في كل حالات نقل الموظف أن يكون نابعا من الرغبة في تحقيق مصلحة العمل و تيسير أدائه ورفع مستوى الخدمة التي تؤديها الجهة الإدارية وإلا كان قرار النقل غير مشروع يستحق الإلغاء ، كما يجب أن يكون قرار النقل مقصودا لذاته، أما إذا اتخذت الإدارة ما منحت من سلطة تقديرية في النقل لتحقيق أغراض أخرى،فإن القضاء قد جرى

على إلغاء تلك القرارات ،فلا يجوز للإدارة مثلا أن تتخذ من نقل الموظف وسيلة تأديبية على خلاف ما قرره القانون من إجراءات وهي بصدد استخدام سلطتها في مجال نقل موظفيها أو وضع تقارير تقييم كفايتهم ،وقضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بإلغاء قرار نقل قصد به الانتقام من موظف إذ ثبت أن النقل رغما عن موافقة الموظف وإلى جهة مجال الترقي فيها مقفول وذلك بهدف حرمانه من مزاياه وترقية غيره في الدرجة الوظيفية التي كان يشغلها من قبل ،وجاء في حكم المحكمة بشأن هذه الدعوى (ابتدعت الإدارة نوعا من الجزاء التأديبي لم ينص عليه القانون وأوقعته على المدعي بغير سبب يبرره،إذ أن رفع المدعى لتقرير عن صناديق النذور إلى السيد رئيس الوزراء يعرض فيه مقترحاته بشأنها هو حق مشروع للمدعي... وما كان يجوز للجهة الإدارية أن تضيق بهذا النقد البناء وان تتخذ من سلطة النقل المكاني أداة لمجازاة المدعي،ومن ثم كان قرارها مخالفا للقانون مشوبا بسوء استعمال السلطة لتحقيق غير الغرض المطلوب) [٢٨].وذهبت محكمة القضاء الإداري في مصر إلى ابعد من ذلك، إذ اشترطت في قرار لها لمشروعية قرار النقل أن تفصح الإدارة عن وجه صالح العام الذي حدا بها إلى إصداره، وبهذا خالف الحكم قرينة الصحة المفترض توافرها في جميع قرارات الإدارة إلى أن يثبت العكس،وخالفت المحكمة الإدارية العليا حكم محكمة القضاء الإداري هذا وذهبت إلى أن الأصل هو أن القرار الإداري يقوم على غرض صحيح قانونا و أنه يصدر بقصد تحقيق الصالح العام و بغية سير المرافق العامة إلى أن يثبت العكس وانتهت إلى أنه لا يجوز أن ينسب الخطأ إلى الجهة الإدارية لمجرد أنها لم تبين وجه الصالح العام عند إصدارها قرار النقل. لكن حددت المحكمة الإدارية العليا شروطاً لنقل موظفي الإدارة هي أن يكون هدفه هو تحقيق الصالح العام وألا يفوت على الموظف فرصة الترقي و ألا يكون متضمنا جزاءً مقنعا.كما بلورت المحكمة الإدارية العليا المصرية صورة هذا العيب في قرارها الذي جاء فيه(الجهة الإدارية هذه انحرفت بسلطتها في نقل الموظفين من مكان إلى أخر عن الغاية .. وبذلك تكون قد ابتدعت نوعا من الجزاء التأديبي لم ينص عليه القانون وأوقعته على المدعي عليه بغير سبب يبرره...)[٢٩].

وألغى مجلس الدولة الفرنسي قرار نقل موظف بسبب استناده إلى دوافع شخصية لا إلى المصلحة العامة،وانتهى على أن هذا القرار مشوب بالانحراف في استخدام السلطة.

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية بالدار البيضاء بان قرار نقل موظف وان كان يتجلى من ظاهره انه اتخذ لتحقيق المصلحة العامة في صورتها المتمثلة بتسيير المرفق العام وحسن أداء العمل فانه في باطنه جاء متضمنا في طياته قرارا تأديبيا مقنعا باعتبار أن نية الإدارة اتجهت إلى عقابه (للحيلولة بينه وبين ممارسة نشاطه النقابي) من غير إتباع الإجراءات المقررة لذلك وبذلك تكون قد انحرفت بسلطتها في إصدار هذا القرار لتحقيق هذا الغرض المتستر ويكون قرارها بمثابة الجزاء التأديبي مما يجعله مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة ومعرضا للإلغاء[٣٠]. كما قضت المحكمة الإدارية بمراكش وفي نفس الاتجاه بان إصدار عقوبة تأديبية في حق موظف ثم أردافها بعد مضي يوم واحد من تاريخ استئنافه لعمله بقرار نقله لأجل المصلحة العامة دون سبب مصلحي حقيقي يدل بوضوح على انحراف الإدارة في استعمال سلطتها مما يتعين معه التصريح بإلغاء القرار المطعون فيه.

والمشرع العراقي حينما منح الإدارة سلطة تقديرية لإجراء النقل النوعي من وحدة إلى أخرى أو من داخل الجهاز الحكومي و الهيئات العامة إلى القطاع العام أو العكس فإنه اشترط ألا يضار الموظف من جراء ذلك بألا يفوت على الموظف المنقول حقه في الترقية و ألا يكون النقل إلى وظيفة أقل درجة من الوظيفة التي يشغلها. وأورد قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ العقوبات التي يجوز فرضها على الموظف وآثارها وإجراءات فرضها وطريقة الطعن ضدها ولم يكن النقل من ضمن هذه العقوبات المذكورة على سبيل الحصر لا المثال ،واخص القانون المذكور مجلس الانضباط العام إحدى هيئات مجلس شورى الدولة النظر في الطعون التي يرفعها الموظفون ضد العقوبات المفروضة عليهم ، ولمجلس الانضباط العام وفقا للمادة (١٥) من القانون أن يقرر المصادقة على القرار لفرض العقوبة

أو تخفيضها أو إلغائها، أما بشان أحكام المحكمة الإدارية في العراق بشان هذه الصورة من صور عيب الغاية في القرار الإداري نجدها متناقضة،ففي حكم تمييزي للهيئة العامة لمجلس شورى الدولة جاء فيه(لدى التدقيق والمداولة وجدت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة..أن المميز عليه كان يعمل موظفا بعنوان خبير لدى المميز ..وقد اصدر المميز أمرًا بنقله من وظيفة خبير إلى وظيفة مدرس ..ويطلب (المميز عليه) إلغاء هذا الأمر حيث أن نقل الموظف من وظيفته إلى وظيفة أدنى منها وراتب اقل مما كان يتقاضاه يعد تنزيل للدرجة وحيث أن تنزيل الدرجة هو بمثابة عقوبة يتطلب فرضها على الموظف أن تكون بناء على تحقيق أصولي تجريه لجنة تحقيقيه مشكلة وفق أحكام المادة(١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة...وحيث أن اللجنة التي أجرت التحقيق في الموضوع لم يتم تشكيلها وفق أحكام المادة(١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة ولم تجر تحقيقاً أصوليا مع المميز عليه ..كل ذلك يجعل قرار المميز بنقل المميز عليه من وظيفة إلى وظيفة أدنى مخالفا للقانون ويضعه في أطار التعسف في استعمال السلطة)[٣١]،ويتضح من هذا الحكم بان الهيئة العامة اشترطت لمشروعية نقل الموظف إلا يترتب عليه ما يترتب على العقوبة التأديبية من آثار، فالنقل ليس بعقوبة،وينبغي لفرض عقوبة مراعاة الإجراءات التحقيقية الأصولية مع الموظف الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة ، وفي ذلك أيضا تقول الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في العراق في قرار لها(من حق رئيس الدائرة نقل الموظف أو تنسيبه ضمن مديريات الدائرة ولا يعتبر متعسفا في ذلك مادام النقل يستند إلى أسباب معتبرة ولا يعتبر الموظف متضررا من هذا النقل مادام محتفظا بمركزه الوظيفي)[٣٢].وبالرغم من ذلك للهيئة العامة قرار ذي الرقم ٢١٨ /انضباط/تمييز/ في٩/١١/ ٢٠٠٦ يتناقض وفحوى القرار الذي ذكرناه في أعلاه (موضوعه تمييز وتصديق قرار لمجلس الانضباط العام برد دعوى الطعن بقرار نقل موظفة) والذي تتلخص وقائع ذلك القرار (وبعد أن ادعى المجلس كل من المدعية (المميزة) والمدعي عليه إضافة لوظيفته والاستماع إلى أقوالهما وبعد أن تأكد له من خلال المعلومات التي قدمتها ممثلة المدعى عليه(وزير المالية) أن المدعية لا تلتزم بواجباتها الوظيفية ولا تعير الاحترام لرؤسائها من خلال عدم تنفيذ الأوامر الصادرة أليها أو الإجابة على الاستفسارات الموجه أليها بالرد عليها بكلمات لا تأتلف وواجبات الموظف المنصوص عليها في المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١...كما أنها أقرت باشتغالها بعد أوقات الدوام الرسمي منذ عام ١٩٨٠ ولغاية ٢٠٠٣ في شركات ومجموعات مقاولين في القطاع الخاص دون أذن من الدائرة حسبما نصت عليه المادة (٦/ثانيا) من قانون الانضباط المذكور وهو احد الأسباب التي استندت أليها المصرف في نقلها خارج ملاكه..ولموافقة الحكم المميز للقانون قرر تصديقه ورد الاعتراضات التمييزية ...وصدر القرار بالاتفاق..)[٣٣]، وبعد استقرائي لهذا القرار اتضح لي بان الهيئة العامة في قرارها هذا حكمت برد اعتراض المدعية بان قرار النقل صدر بدون وجه حق ، لتحكم الهيئة في قرارها هذا بصحة قرار نقل المدعية مستندة في ذلك الحكم لاشتغال المدعية بعد الدوام الرسمي بدون أذن من الدائرة ولعدم التزامها بواجباتها الوظيفية المقررة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ ،واتضح لي كذلك بان الهيئة بحكمها هذا حادت عن الصواب مما يشكل سابقة قضائية خطيرة لا بد من الوقوف عندها في بحثنا هذا،لان قرار نقل الموظفة الذي عدته الهيئة صحيحا من الناحية القانونية دون أن تلتفت في قرارها هذا إلى أن قرار نقل هنا جاء لغرض وكجزاء تأديبي ،ومن المتفق عليه فقها وقضائيا في أي حال من الأحوال وهذا ما قررته الهيئة نفسها في قرارها ذي الرقم٢٨٨/انضباط/تمييز/٢٠٠٦ لا يمكن أن يكون قرار نقل الموظف بمثابة عقوبة لإخلال الموظف بواجباته الوظيفية لان العقوبات التي ممكن معاقبة الموظف بإحداها مذكورة على سبيل الحصر في قانون انضباط موظفي الدولة ولم يكن نقل الموظف من ضمنها كعقوبة تأديبية ،وإنما من المتفق عليه بان قرار نقل الموظفين ينبغي أن يصدر مقصودا لذاته بغية لتحقيق مصلحة العمل وتيسير أدائه وبانتظام هذا ما أكدته الهيئة العامة أيضا في قرارها ذي الرقم٢٩٧/٢٩٨/ انضباط/تمييز/٢٠٠٦،لذا كان الأجدر بالمحكمة بدلا من أن تحكم بصحة القرار الصادر من المدعى

عليه إضافة إلى وظيفته أن تتعمق في التحقيق وتطلع على الدوافع الحقيقية لنقلها لتحكم بإلغاء قرار النقل غير المبرر بوصفه قراراً غير مشروع لحياده عن الهدف المحدد لإصداره قانونا مما يعيب ركن الغاية فيه ويجعل من قرار المميز عليه (وزير المالية) بنقل الموظفة من مصرف العراق–فرع الكرادة إلى قسم الرقابة والتدقيق في الإدارة العامة للمصرف ومن ثم نقلها إلى دائرة التقاعد العامة مخالفا للقانون ويضعه في أطار التعسف في استعمال السلطة(سلطة النقل لمقتضيات العمل) .كما وقعت الهيئة في ذات الخطأ في قرارها رقم ٣٢٠/ انضباط/تمييز/ ٢٠٠٦،إذ حكمت الهيئة بصحة قرار رئيس الدائرة بإحالة الموظف على التقاعد لثبوت أخلاله بوظيفته إخلالا جسيما ومتعمدا واتخذ هذا الإخلال شكل المتاجرة بالوظيفة مما لا يعد مناسبا بقائه فيها،إذ كان على المحكمة حسب رأيي أن تحكم بعدم مشروعية قرار إحالة الموظف على التقاعد لإخلاله بالوظيفة لان الإخلال مخالفة تأديبية والتصدي لها لا يكون بقرار إحالة المخالف إلى التقاعد وإنما تشكل بشان ذلك لجنة تحقيقية وإذا ثبت تقصيره الوظيفي الجسيم والمتعمد تقترح اللجنة معاقبته بأحد العقوبات الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة والمذكورة على سبيل الحصر ولم ترد إحالة الموظف على التقاعد من ضمنها بوصفها عقوبة لمن يخل بواجبات وظيفته.

المطلب الثاني: استخدام سلطات الضبط الإداري لأغراض غير وقائية للنظام العام .

لقرارات سلطات الضبط الإداري هدف محدد، وهو المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة وهي [الأمن العام، السكينة العامة،الصحة العامة) ،فإذا استعملت الإدارة سلطاتها في هذا الصدد لغير هذا الهدف كان قرارها مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة. وذهب مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه السابقة على عام ١٩٣٠ إلى إلغاء مثل تلك القرارات ففي قضية عيدان الثقاب التي تتلخص وقائعها بان الحكومة الفرنسية رغبت في احتكار صناعة عيدان الثقاب، ولضمان عدم المنافسة من المصانع الأخرى قامت بإغلاق المصانع التي لم تحصل على ترخيص سليم بمباشرة أعمالها وبالرغم من أن إغلاق تلك المصانع يدخل في نطاق النظام العام الذي تختص بتحقيقه سلطة الضبط الإداري، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي ألغى قرار الغلق حيث ثبت لديه أن غايته ليس تحقيق النظام العام وإنما لمساعدة الإدارة ماليا وبذلك فقرار الغلق جانب الهدف المحدد قانونا لإصداره.ولقد تكرر هذا الإلغاء في أحكام أخرى عديدة لمجلس الدولة الفرنسي لذات السبب ، ومن أمثلة ذلك إلغاء قرار المحافظ والصادر بنزع ملكية قطعة أرض مملوكة للسيد BARON إذ تبين للمجلس من الظروف المحيطة بالدعوى أن ما أعلنته البلدية من ضرورة المحافظة على الطابع الهادئ للمنطقة السكنية المجاورة للأرض المذكورة ليس من الأهداف التي لأجلها يتقرر نزع الملكية للمنفعة العامة. كما قضى بإلغاء قرار المحافظ الصادر بتقرير المنفعة العامة للأرض المملوكة للسيد SCHEWARTZ لإنشاء ملاهي و حمام سباحة، ذلك أن القرار لا يهدف إلى المحافظة على الصحة العامة و إنما يهدف إلى تطوير أنشطة الترفيه الخاصة بالبلدية[٣٤].

وقد كان لمجلس الدولة المصري ذات الموقف الذي يؤكد ضرورة احترام قرارات الإدارة للهدف الذي حدده المشرع لإصدارها وإلا قضى بإلغائها لخروجها على قاعدة تخصيص الأهداف،إذ قضى بإلغاء قرار احد العمد القاضي برفض التصريح بفتح باب ثان على الطريق العام لأحد الفنادق، إذ بعد تفحص غرض هذا القرار تبين للمجلس (بان قرار الرفض لم يكن يهدف إلى تحقيق الغرض المحدد له وهو تحقيق مصلحة متعلقة بالطريق العام وإنما كان يهدف إلى تحقيق مراقبة أفضل على الأعمال المتصلة بالدعارة بينما لم تخول سلطة العمدة في منح مثل هذا التصريح لحماية الآداب العامة،وإنما تحقيقا للمصالح المتعلقة بالطريق العام والتي تهم المعنيين به من محافظة على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة وهذه عناصر النظام العام ،وبالرغم من أن هذا الهدف له صورة مصلحة عامة ألا انه مغاير للغرض الذي من اجله منح العمدة اختصاصه في إصدار قرار الرفض مما يبطل قرار الرفض وينبغي الحكم بإلغائه)[٣٥].

وسلكت محكمة القضاء الإداري في مصر ذات الاتجاه إذ قضت (لا يجوز اتخاذ أي من التدابير أو الإجراءات التي يجيزها الشارع ، لتحقيق هدف أخر مغاير للهدف الأساسي الذي قصد إليه الشارع و لو كان هذا الهدف محققا للصالح العام بمعناه لشامل ، وذلك تطبيقا لقاعدة أصولية هي المصطلح على تسميتها قاعدة تخصيص الأهداف وجزاء مخالفة تلك القاعدة بطلان تلك القرارات لكونها مشوبة بالانحراف بالسلطة والذي يتمثل في عدم احترام الإدارة لركن الغاية من التشريع)[٣٦] .

المطلب الثالث: الخطأ في تحديد مدى الأهداف المنوط بالموظف تحقيقها.

في هذه الصورة من صور الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية في تحقيق أهداف عامة غير منوط له تحقيقها، ولهذا الانحراف عدد من الصور لا حصر لها من أشهرها صورتين،**الأولى منع الخدمات الإدارية عن أحد الأفراد لإجباره على إتيان تصرف معين**،فألغت محكمة القضاء الإداري في مصر قرارا لقلم المرور بالامتناع عن تسليم أحد المواطنين رخصة سيارته التي استوفى شروط استخراجها وذلك بهدف إجباره على سداد الرسوم المتأخرة عليه لإحدى الجهات الحكومية. وفي هذه الدعوى وضع قلم المرور في تصور خاطئ وهو أنه كجهة حكومية مكلف بالدفاع عن مصالح باقي الجهات الحكومية وفي استيفاء حقوقها لدى الأفراد مستعملا في ذلك سلطته في منح أو منع استصدار تراخيص تسيير السيارات وقد دفعه هذا الاعتقاد الخاطئ إلى الحلول محل الجهة الحكومية الدائنة والتي كفل لها القانون من الوسائل ما يمكنها من استيفاء حقوقها، ويكون بتصرفه هذا قد استعمل سلطته في غير ما أعدت له ويكون قراره في هذا الشأن مشوبا بالانحراف بالسلطة حتى ولو كان هدفه تحقيق مصلحة عامة وهي تحصيل أموال عامة، وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا مذهب محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن حيث قررت إنه " لا يجوز لجهة الإدارة رفض منح الترخيص لأسباب أخرى يدخل تقديرها في مجال اختصاصها".أما الصورة **الثانية** فأنها تتمثل **بالانحراف في استعمال سلطة الاستيلاء**، ولهذا الانحراف عن طريق إتباع إجراءات الاستيلاء له عدة أشكال،إذ قد تلجا الإدارة إلى إجراءات الاستيلاء المؤقت بقصد الاستيلاء الدائم وذلك توخيا للسهولة وتفاديا لأتباع إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة مع ما تتسم به من بطئ وتعقيد. وقد قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأنه((حيث أن المشرع حرص على وصف الاستيلاء بأنه مؤقت تمييزا له عن الاستيلاء نتيجة نزع الملكية... ومن حيث أن الحكومة أصدرت القرار المطعون فيه بالاستيلاء مؤقتا على ارض المدعيات .. تمهيدا لنزع الملكية على ما جاء في دفاعها، فاتجاهها واضح في أن وضع يدها منذ البداية بصفة دائمة، وسبيل ذلك أنما يكون باستصدار مرسوم خاص بنزع الملكية.أما الاتجاه إلى نظام الاستيلاء المؤقت فهو أمر غير سليم ويجافي ما استهدفه الشارع من هذا النظام على ما سبق إيضاحه))[٣٧] .

وفي نفس السياق ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى القول:" ومن حيث أنه في سبيل التحقق والتأكد من مشروعية قرار وزير التموين المطعون فيه والصادر بالاستيلاء على المخزن موضوع النزاع، وانه صادر بالفعل محققاً للغاية التي ابتغاها المشرع وهي ضمان تموين البلاد وتحقيق العدالة في التوزيع، لا مناص من الرجوع إلى مذكرة لجنة التموين العليا والتي على أساسها صدر القرار المطعون فيه، وإذا نكلت جهة الإدارة عن تقديم هذه المذكرة رغم تكليفها بذلك، فان هذا يعنى أن الأسباب والمبررات التي من أجلها رخص المشرع لوزير التموين الاستيلاء على العقارات ليست تحت نظر هذه المحكمة حتى تتأكد من قيام الحالة الواقعية التي تبرر للإدارة استعمال هذه الوسيلة الاستثنائية المقررة بالمرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ الخاص بشئون التموين، ممالا يتوافر معه ركن الغاية اللازم لصحة القرار المطعون فيه ويضحى قرار الوزير صادراً من غير سند وجديراً بالإلغاء"[٣٨]

وألغى مجلس الدولة الفرنسي عدد من قرارات الاستيلاء الصادرة من الإدارة الفرنسية وسيما الصادرة في ظروف الحرب بوصفها ظروفاً استثنائية تمتد إلى معظم نواحي الحياة، لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء القرار الإداري

الصادر بالاستيلاء على كمية جبن مملوكة للطاعن ،وقرر مجلس الدولة في هذا الحكم "وحيث إن قرار مدير التموين بالاستيلاء على كمية جبن مملوكة للطاعن من أجل توقيع جزاء عليه لقيامه بتصدير كمية جبن بطريقة غير مشروعة فإن الإدارة تكون قد استعملت حقها في الاستيلاء من أجل غرض أخر يختلف عن الغرض الذي تقرر هذا الحق من أجله و بناء عليه فإن قرار الاستيلاء يكون مشوبا بالانحراف بالسلطة "[٣٩].

المبحث الثالث: الأثر القانوني لانحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف.

إذا ثبت الطاعن صحة طعنه بحياد القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف أي عن الهدف المقرر لإصداره بنص القانون، وجب إلغاء القرار الإداري المعيب ومن تاريخ إصداره ،وتلزم الإدارة بان تتخذ جميع الإجراءات الضرورية واللازمة لإعادة الوضع كما كان عليه قبل صدور القرار الملغي ،كما على الإدارة التزام سلبي يتمثل بامتناعها عن اتخاذ أي أجراء أو كل ما من شانه أن يعرقل تنفيذ القرار الملغي ،ويسري اثر الحكم الصادر بشان هذه الخصومة بمواجهة الكافة وبالنسبة لجميع المحاكم والسلطات الإدارية ولكل من له مصلحة بالقرار المطعون فيه أو أن مركزه القانوني يتأثر به[٤٠].إذ أن دعوى إلغاء القرار لحياده عن الهدف المقرر لإصداره لا يراد بها أساسا الاعتراف بحق شخصي وحمايته ، وإنما تهدف إلى حماية مبدأ تدرج القواعد والأعمال القانونية وتعمل على إزالة ما يخالفه لضمان مشروعية قرارات الإدارة [٤١]، ونستنتج من كل مما تقدم بان الأساس القانوني لإقامة هذه الدعوى حماية النظام القانوني القائم على مبدأ المشروعية أي خضوع جميع الهيئات الحكومية والمنظمات الاجتماعية والأفراد للقانون[٤٢]،ويعد الإلغاء في هذه الحالة تطبيق لمبدأ المشروعية أي مبدأ خضوع القرارات الإدارية للقانون [٤٣].وأجمع الفقه والقضاء على بطلان القرار الإداري إذا ثبت انه قصد به تحقيق هدف بعيد عن الهدف المقرر لإصداره وان كان يقع ضمن أطار تحقيق مصلحة عامة من نوع خاص لكنها ليست تلك التي أرادها المشرع بالتحديد[٤٤].ويترتب على بطلان القرار الإداري المخالف لقاعدة تخصيص الأهداف في إصدار القرار الإداري استحقاق ذلك القرار للإلغاء وتجريده من قوته القانونية منذ صدوره [٤٥]، ،وموقف القانون العراقي من الأثر المترتب على مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف في إصدار القرارات الإدارية يمكن استنتاجه من خلال استقراء ما نصت عليه المادة السابعة في فقرتها الثانية بند(هـ) من قانون مجلس شورى الدولة المعدل رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ على ما يأتي: " يعتبر من أسباب الطعن بوجه خاص ما يأتي... ثالثا ــ أن يتضمن القرار خطأ في تطبيق القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو في تفسيرها أو فيه إساءة أو تعسف في استعمال السلطة"، وفي تطور قانوني مهم نص المشرع الدستوري في دستور العراق المؤقت لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٠٠) منه على انه (يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار أداري من الطعن) ، وهذا يعني إلغاء جميع الاستثناءات الواردة على ولاية القضاء الإداري سواء وردت في قانون مجلس شورى الدولة أو التي كانت تزخر بها القوانين العراقية الأخرى والتي قيدت نطاق الطعن إلى ابعد الحدود حتى أصبح الأصل هو عدم جواز الطعن والاستثناء جوازه ، مما يعني أن أمر الطعن بالقرار الإداري أصبح متاحا وممكنا أيا كانت جهة أصداره ومهما علت مرتبة مصدره في الدولة أذا ما تعيب احد أركانه وخرق مبدأ المشروعية[٤٦]ولم يراع الهدف المحدد بنص القانون لإصداره أو أساء مصدر القرار السلطة الممنوحة له، لذا يمكن القول بان إلغاء القرار في هذه الحالة قد يكون أداريا من قبل ألإدارة وقد يكون إلغاءً قضائيا من قبل القضاء وهذا ما سنبحث فيهما بشكل وافٍ في المطلبين الآتيين :

المطلب الأول: الإلغاء الإداري.

ويقصد بالإلغاء الإداري قيام السلطة الإدارية سواء كانت مركزية أم غير مركزية بتصحيح الأخطاء التي تقع من قبلها عند إصدارها قرارا أداريا غير مشروع باطلا وإزالة آثاره لمخالفته لقاعدة تخصيص الأهداف في إصدار

القرارات الإدارية،وبالتالي فان هذا الأجراء سيقطع الطريق على الشخص المعني بالقرار غير المشروع الطعن به قضائيا،وينبغي التمييز في هذا المجال بين القرارات التنظيمية (الأنظمة ،التعليمات ، اللوائح) والقرارات الفردية، فللإدارة الحق في تعديل أو إلغاء قراراتها الإدارية التنظيمية في أي وقت تراه مناسبا لذلك لأن هذه القرارات أنما تنشيء مراكز تنظيمية عامة وتتضمن قواعد عامة مجردة كما هو حال التشريعات. أما القرارات الفردية ، كقاعدة عامة فلا يجوز إلغاؤها وقد ترتب عليها إكساب الشخص حقا شخصيا أو مركزا خاصا،إلا خلال ستين يوما من تاريخ صدورها وهي المدة المحدد للطعن أمام القضاء الإداري،إذ إنها بعد مرور هذه المدة تتحصن ضد الإلغاء القضائي فمن باب أولى أن تتحصن ضد الإلغاء الإداري ، أما أذا لم يولد القرار حقا خاصا كالقرارات الولائية أو الوقتية كقرارات ندب الموظفين ومنح الرخص المؤقتة فان أمر إلغائها جائز في أي وقت لأنها لا ترتب حقوقا مكتسبة. وإذا كان من المسلم به فقها وقضائيا انه لا يجوز الرجوع في القرار الإداري إلا أن ذلك لا يعني خلود هذا القرار بل أن آثار القرار قد تنتهي وفقا للشروط التي ينص عليها القانون، فقرار تعيين موظف في وظيفة معينة يتأثر أذا فقد الموظف شرطا أو أكثر من شروط التعيين ويجوز لسلطة المختصة في التعيين أن تعمل على انقضاؤه عملا بأحكام المادة(٦) في قانون الخدمة المدنية لسنة ١٩٦٠ المعدل.

وأرى من باب درء مفسدة أولى من جلب منفعة أن تتريث الإدارة في العراق وعلى الأقل في حالات معينة في تنفيذ قراراتها المتظلم منها والمطعون بشرعيتها أمام القضاء الإداري، بشرط لم يترتب على ذلك ضرر محقق بمصالح الإدارة لا يمكن تلافيه بعد البت في التظلم أو الطعن القضائي، ويصف البعض التريث في تنفيذ القرارات المعترض عليها ضمانة لحقوق الأفراد[٤٧].

المطلب الثاني : الإلغاء القضائي .

يذهب الدكتور ثروت بدوي إلى أن الرقابة القضائية تعد ضمانة حقيقية للإفراد ،إذ يمثل القضاء بوصفه جهة مستقلة ويتمتع بضمانات حصينة نصيرا للأفراد من اجل إلغاء أو تعديل أو التعويض عن القرارات التي تتخذها السلطات العامة المخالفة للقواعد القانونية المقررة[٤٨]،ويصف القضاء الإداري البعض بأنه وسيلة من وسائل الدولة الأساسية لحماية المشروعية في الدولة الحديثة ووسيلة رقابية متميزة عن الرقابة التي تباشرها الأجهزة الإدارية على أعمالها[٤٩]، فبالإضافة إلى حيازة القرار القضائي الصادر بشان إلغاء قرارات الإدارة المعيبة حجية مطلقة في مواجهة الإدارة والأفراد ويستطيع أن يتمسك بالإلغاء كل ذي مصلحة ولو لم يكن طرفا في الدعوى بينما لا تحوز قرارات الإدارة الصادرة بشان التظلم الإداري هذه الحجية[٥٠] ، فاستقلال القاضي وسعة اطلاعه القانوني يميزه في هذا الميدان عن رجل الإدارة عند مباشرة الأخير الرقابة الإدارية على القرارات الإدارية سواء الصادرة منه أم من الجهة الأدنى التابعة له، ، ويتولى القضاء الإداري رقابته على مدى ابتغاء الإدارة من إصدار قرارها الإداري تحقيق الهدف المحدد قانونا لإصداره بناء على طعن يقدم من أصحاب العلاقة بهذا الشأن[٥١]، فان ثبت مراعاة ذلك صح قرارها وان ثبت للقضاء بان الإدارة لم ترع الهدف المحدد بنص القانون أحق للقضاء المختص إلغاءه لحياده عن الهدف المقرر لإصداره،وفي العراق فان الجهة القضائية المختصة لنظر الطعن في القرار الإداري لمخالفته الهدف المحدد له بموجب القانون هي كل من مجلس الانضباط العام ومحكمة القضاء الإداري ،ويمارس الأول اختصاصاته في مجال القضاء الإداري فيما يتعلق بشؤون الموظفين سواء تعلق بانضباطهم أو حقوق خدمتهم، أما محكمة القضاء الإداري اختصاصها البت في صحة القرارات الإدارية المطعون بها أمامها وبالتالي الحكم عليها أما بصحتها أو بطلانها وإلغائها والفقرة (د) من المادة ٧ أوضحت الإجراءات الواجب أتباعها لممارسة اختصاصها والنظر في دعوى الإلغاء المقامة ضد القرارات الإدارية المعيبة ،من هذه الإجراءات وجوب تقديم تظلم إداري من قبل أصحاب العلاقة لدى الجهة الإدارية المختصة وهذا ما أكدت عليه الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في العراق في قرارها رقم ١٢ /أداري/تمييز/٢٠٠٤ولم يحدد

المشرع مدة للتظلم من القرار بعد صدوره كما هو الحال لمدة التظلم المحددة بشان تقديم الطعن أمام مجلس الانضباط العام وهي الثلاثون يوما ، لذا يصف أستاذنا الدكتور محمد علي جواد إغفال التشريع تحديد مدة للتظلم من القرار المعيب بعد صدوره نقصا في التشريع بالمقارنة مع التشريعات المطبقة في الدول الأخرى التي تأخذ بالقضاء الإداري[٥٢]، إلا أن على الإدارة البت في هذا التظلم لمدة لا تتجاوز الثلاثين يوما من تاريخ تقديمه ، وللمتظلم الحق بتقديم طعنه أمام المحكمة خلال مدة لا تتجاوز ستين يوما تبدأ من تاريخ ورود إجابة الإدارة بالرفض صراحة أو حكما بمرور المدة الثلاثين يوما دون أن تبت الإدارة في التظلم، ومدة الستين يوما مدة سقوط للحق فإذا مرت ولم يقدم المتظلم طعنا أمام المحكمة سقط حقه في تقديم الطعن أمامها،وبالتالي يتحصن القرار المعيب من الإلغاء حفاظا على استقرار ألأوضاع والمراكز القانونية،وهذا ما أشارت أليه الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في العراق في قرارها رقم ١٩٩ /انضباط/تمييز/٢٠٠٤ بقولها (مدد الطعن في الأحكام والقرارات تعتبر حتمية يترتب على عدم مراعاتها وتجاوزها سقوط الحق في الطعن استنادا لأحكام المادة(١٧١) من قانون المرافعات المدنية رقم(٨٣) لسنة ١٩٦٩)[٥٣]، ومن المفيد أن نشير هنا بان ما ورد في المادة (١٧١) من قانون المرافعات يتعلق بمدد الطعن بالأحكام القضائية وليس بالقرارات الإدارية واستناد قرار الهيئة العامة إلى نص هذه المادة ليس له سند قانوني إذ لا يصح المقايسة بين الأحكام القضائية والقرارات الإدارية بشان مدة جواز الطعن فيهما،وإذا استوفت الدعوى الشروط الشكلية وكامل شروطها على المحكمة الإدارية بعد التحقق من صفات الخصوم وفقا لمقتضى المادة(٥١) من قانون المرافعات المدنية رقم(٨٣) لسنة ١٩٦٩ النظر في الدعوى والدخول في التفاصيل، ويعد كل من مجلس الانضباط العام ومحكمة القضاء الإداري من هيئات مجلس شورى الدولة وعند عدم اقتناع الخصم في القرارات الصادرة من أحداها عليه تقديم الطعن للهيئة العامة خلال ثلاثين يوما من تاريخ تبليغه بالحكم أذا كان صادرا من مجلس الانضباط العام،أما أذا كان الحكم صادرا من محكمة القضاء الإداري فالطعن فيه تمييزا يكون أمام المحكمة الاتحادية العليا بعدما كان يتم أيضا أمام الهيئة العامة قبل صدور الأمر التشريعي الصادر من مجلس الوزراء المرقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ في ٢٠٠٥/٢/٢٤الذي جعل من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا النظر في الطعون المقدمة في أحكام محكمة القضاء الإداري،وبالإضافة إلى هاتين الهيئتين نصت المواد(٢٤، ٢٥) من قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ على تشكيل محاكم أدارية في المناطق الاستئنافية للجمهورية العراقية في بغداد حكما وفي المناطق الاستئنافية الأخرى ببيان صادر عن وزير العدل وفقا لما نظمته المواد(١١،٢٤،٢٥) من ذات القانون،كما أوردت الفقرة(أ) من ثانيا من المادة السابعة من قانون مجلس شورى الدولة حكما يفيد تشكيل محاكم للقضاء الإداري بناء على بيان صادر من وزير العدل في المناطق الاستئنافية للجمهورية العراقية وبناء على اقتراح يصدر من رئاسة مجلس شورى الدولة ينشر في الجريدة الرسمية.

ونستنتج من كل ما تقدم بان القضاء الإداري العراقي نهج نهجا يساير ما استقر عليه القضاء الإداري المصري والفرنسي باشتراطه للنظر في صحة القرارات المعيبة أن يكون محل الطعن قرارا أداريا وليس من الأعمال العامة الأخرى كالأعمال التشريعية والقرارات القضائية[٥٤] وان يكون مكتسبا شكله النهائي دون حاجة إلى تصديق سلطة عليا حتى يصبح قابلا للتنفيذ [٥٥]،ويفضل بعض الكتاب استعمال كلمة التنفيذي بدل النهائي[٥٦]،ولم يجز المشرع العراقي النظر في مثل هذه القرارات المعيبة تلقائيا من جانب القضاء فينبغي لنظر القضاء الإداري في هذه الدعاوي تقديم طعن قضائي يأخذ صورة دعوى إلغاء القرار الإداري لحياده عن هدفه المحدد بنص القانون.ولمحكمة القضاء الإداري أذا ثبت أمامها بان القرار الإداري معيب في ركن الغاية بمجانبته للهدف المحدد بنص القانون لإصداره،فلها صلاحية إلغائه كلا أم جزءا وإزالة آثاره بأثر رجعي والحكم بالتعويض أذا أصيب المعني بالقرار بضرر حقيقي ،ويكون لقرارها هذا اثر عام لا يقتصر على أطراف الدعوى[٥٧].

الخاتمة والاستنتاجات والتوصيات:

أود أن أشير في مسك ختام الحديث عن انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف وذكر صوره ،بان هذه الصور ذكرتها على سبيل المثال لا الحصر، إذ هناك صور أخرى أوردها القضاء الإداري يمكن أن تعد تطبيقا لمخالفة القرار الإداري لقاعدة في القانون الإداري ويكون ذلك مبرراً لإلغاء القرار الإداري والتعويض أن كان له مقتضى"[٥٨]، من ذلك إذا صدر القرار مخالفاً لروح القانون وهذا ما أشار أليه أيضا في العراق قانون مجلس شورى الدولة المعدل رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ في الفقرة الثانية بند (هـ) من المادة السابعة منه والتي اشرنا أليها في متن بحثنا هذا. ويمكن أن نقدم بعض **الاستنتاجات والتوصيات أو المقترحات العامة** والتي وصلنا إليها من خلال الاستنتاج والتحليل لما تطرقنا أليه من جوانب مختلفة لموضوع بحثنا بهدف الحد من تنامي ظاهرة استهداف مصدري القرارات الإدارية غايات لم ينص عليها القانون والتذرع بأنها تقع ضمن نطاق المصلحة العامة لكن ليس تلك المصلحة المقصودة بنص القانون ،ولعل من أهمها:

١. من خلال استقراء الأحكام القضائية الإدارية نجد بان الطعن في انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف بأنه طعن احتياطي، ، فإذا طعن في القرار الإداري في أي عيب أخر مع عيب حياد القرار الإداري عن الهدف المقرر لإصداره قانونا فان القاضي الإداري يبدأ بفحص العيب الأخر فإذا انتهى إلى كشف هذا العيب حكم بإلغاء القرار دون حاجة إلى التعرض لعيب مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف.
٢. وبالرغم من أن هذا العيب وثيق الصلة بنية ونفسية مصدر القرار ألا أن الدعوى هنا ليست دعوى شخصية بل هي دعوى عينية لا يؤثر على سير الدعوى في حالة تقاعد أو استقالة مصدر القرار الإداري المطعون به وإنما تبقى قائمة إلى من يحل محله.
٣. عيب مخالفة تخصيص الأهداف في القرار الإداري وان كان يعد صورة من صور الفساد الإداري إلا انه اقل خطورة من بقية الصور الأخرى،لان رجل الإدارة في الغالب ينصرف هدفه لتحقيق مصلحة عامة لكنها غير تلك التي حددها المشرع،فهو لا يخرج على نطاق الصالح العام في الأهداف المراد تحقيقها عند إصداره لقراراته الإدارية.
٤. معنى ذلك أن لكل قرار إداري هدفين ، أحدهما خاص و هو الذي حدده القانون أو يستفاد من طبيعة الاختصاص وهذا الهدف تختلف و درجة تحديده من حالة إلى حالة أخرى كما أن له دائما هدفا عاما وهو المصلحة العامة.

ختاماً آمل أن يسهم بحثنا المتواضع هذا في تطوير الواقع القانوني العراقي في مجال البحث، بما يتوافق مع المعطيات والمتطلبات المعاصرة، على الصعيدين الوطني والدولي وسيما معالجة صور الفساد الإداري معالجة قانونية من قبل الإدارة والقضاء عند رفض الإدارة بتصحيح مسارها المنحرف. آملين أن نكون ومن خلال هذه الخطوة كمن يزرع البذرة النافعة في الأرض الصالحة في مساهمتنا المتواضعة هذه في كشف قيد قانوني يستطيع من خلاله الفرد أن يطلب إلغاء قرار داري أذا ما اتخذ ضده تعسفا ومخالفا للهدف المقرر لإصداره. والله من وراء القصد...

هوامش البحث:

(١) نبيل ميجر السعد، " الإدارة وإساءة استعمال السلطة "،بحث منشور ع على موقع جريدة الاتحاد الإلكتروني الآتي: http://www.alitthad.com: عنوانه هو: http://www.alitthad.com/paper.php?name =News&file=article&sid=20520، ص٣، ٢٠٠٨.

(٢) عبد الغني بسيوني عبدالله ، *القانون الإداري* ، منشأة المعارف،بلا سنة طبع، ص٤٧٣.

[٣]عبد الرحمن تشوري،" الرقابة القضائية على أعمال الإدارة "، مقال منشور على الصفحة الرئيسة لموقع فري سيريا الالكتروني الآتي : http://www.free-syria.com،٢٠٠٨.

[٤] محمود حافظ ، *القضاء الإداري* ، دار النهضة العربية(مصر) ، ١٩٩٣، ص٦٤٨.

[٥] فهد العنزي، " القرار الإداري تعريفه وأركانه "،بحث منشور على موقع مجلس الأمة الكويتي الالكتروني الآتي : http://www.barasy.com،٢٠٠٢،ص٧.

[٦] د.مازن ليلو راضي ، " الوجيز في القانون الإداري" ،الناشر مكتبة الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك (على شبكة المعلومات الانترنيت)، ٢٠٠٦،ص١٢.

[٧] نبيل ميجر السعد، المصدر السابق،ص٥ وما بعدها.

[٨] د..إعاد علي حمود القيسي، *القضاء الإداري وقضاء المظلم* ،دار وائل للنشر **(الطبعة الأولى)** ١٩٩٩، ص٢٣٢.

[٩]محمود حافظ، *القضاء الإداري*، دار النهضة العربية(مصر)، ١٩٩٣، ص٦٤٨.

[١٠] د.ماهر صالح علاوي، *القرار الإداري*، دار الحكمة للطباعة والنشر **(بغداد)**،كلية صدام للحقوق ١٩٩١، ص١٤٢.

[١١] د. مازن ليلو راضي ، *الوجيز في القانون الإداري* ،المصدر السابق، ص١١.

[١٢] د. شاب توما منصور، *القانون الإداري* ،الكتاب الثاني ،كلية القانون والسياسة (جامعة بغداد) ، مطبعة دار العراق للطبع والنشر، ١٩٨١، ص٤٠٧.

[١٣] خالد خالص،" الأوجه المعتمدة في دعوى الإلغاء " ، بحث منشور على الموقع الالكتروني للهيئة الوطنية لحماية المال العام بالمغرب، ٢٠٠٨، ص٢.

[١٤] د.ماجد راغب الحلو، *القضاء الإداري*، مصر،١٩٨٥، ص٤١٩.

[١٥] د.سليمان الطماوي ، *النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)*،مصر، الطبعة الخامسة(١٩٨٤م)، ص ٢٤٠ وما بعدها.

[١٦]مقال :د. القاضي وهبي محمد مختار، "القرار الإداري ووجوب تسبيبه "، منشور على شبكة المعلومات الانترنيت على الموقع الإلكتروني الآتي: www..style.com (قوانين السودان على الانترنيت)، الصفحة الرئيسة،٢٠٠٥/٤/١٤م.

[١٧] أستاذنا الدكتور محمد علي جواد ،*القضاء الإداري*،الناشر(العاتك لصناعة الكتاب ،القاهرة)،بلا سنة طبع،ص٩١.

[١٨] د..إعاد علي حمود القيسي، المصدر السابق، ص٢٣٣.

[١٩] د.ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص٤٢٠.

[٢٠] أستاذنا الدكتور محمد علي جواد ،المصدر السابق،ص٨٨.

[٢١]قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في العراق رقم الدعوى التمييزية ٢٤/انضباط/تمييز في ٢٠٠٦ /٢/٦.

[٢٢] القضية رقم ٤١٩ لسنة ١٥ القضائية، ١٩٧٠.

[٢٣] القضية رقم ١٥٠ لسنة ٨ القضائية– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في مصر، السنة العاشرة ص٢٣٢.

[٢٤] محمد محجوبي، *الوجيز في القضاء الإداري المغربي بعد أحداث المحاكم الإدارية*، دار القلم، ٢٠٠٢، ص١٣١.

[٢٥]انظر :قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في العراق رقم٢٤/انضباط/تمييز/٢٠٠٦.

[٢٦] قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في العراق رقم الدعوى التمييزية ١٤٠/انضباط/تمييز في ٢٠٠٦ /٥/٢٩.

[٢٧] د.عصمت عبد المجيد بكر، *مجلس شورى الدولة(الجزء الأول ٢٠٠٤-٢٠٠٥-٢٠٠٦)*،المعد والناشر(صباح صادق جعفر الأنباري ، بغداد)،الطبعة الأولى(٢٠٠٨)،ص٢٩٠.

(٢٨) د.ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص٤١٨.

(٢٩) نقلا عن أستاذنا الدكتور محمد علي جواد،المصدر السابق،ص٩٠.

(٣٠) خالد خالص، المصدر السابق،ص٦.

(٣١) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في العراق رقم الدعوى التمييزية ٢١٩/انضباط/تمييز /في ٩/١١/ ٢٠٠٦. ولمزيد عن تفاصيل هذا القرار انظر :د.عصمت عبد المجيد بكر، المصدر السابق،ص٣٧١- ٣٧٢.

(٣٢) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في العراق رقم الدعوى التمييزية ١٥/انضباط/تمييز في ٦/٢/ ٢٠٠٦.

(٣٣) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم الدعوى التمييزية ٢١٨/انضباط/تمييز في ١١/٩/ ٢٠٠٦. ولمزيد عن تفاصيل هذا القرار انظر :د.عصمت عبد المجيد بكر، المصدر السابق،ص٣٦٩-٣٧١.

(٣٤) نقلا عن .د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، "إلغاء القرار الإداري لحياده عن الهدف المخصص لإصداره (دراسة مقارنة)"، بحث منشور من قبل المستشار القانوني إبراهيم خليل على شبكة المعلومات الانترنيت وعلى موقع شبكة الدكتور رأفت عثمان ،٢٠٠٤،ص٥.

(٣٥) د.ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص٤١١.

(٣٦) نفس المصدر السابق ونفس الصفحة.

(٣٧) مجموعة قرارات لمجلس الدولة في مصر لإحكام القضاء الإداري ،السنة الرابعة،ص٨٨١.

(٣٨) قرار محكمة الطعن رقم ٢٤٢ لسنة ٣٤ ق ع – جلسة ١٩٩٤/٤/١٧نقلا عن صحيفة الدعوى المرفوعة من جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان في مصر (رقم الدعوى /١٩٤٤٧لسنة ٥٩ ق) والمنشورة على شبكة المعلومات الانترنيت .

(٣٩) د.مازن ليلو راضي، *الوجيز في القانون الإداري*، المصدر السابق ،ص٢٣.

(٤٠) د..إعاد علي حمود القيسي، المصدر السابق، ص٢٤١.

(٤١) د.ثروت بدوي ،*تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية*،دار النهضة العربية،القاهرة،١٩٧٠،ص١٠.

(42) A. kH.Makhneko," *The Syate law of the socialist countries*"progress,Moscow,1976,p.264.

(٤٣) د. مفتاح محمد قزيط، " دعوى الإلغاء ضمانة لسيادة مبدأ المشروعية "، بحث منشور على موقع اللجنة الشعبية العامة للعدل الالكتروني (ليبيا) الآتي : info@aladel.gov.ly، ٢٠٠٧،ص٣.

(٤٤) د. شاب توما منصور، *القانون الإداري* ، المصدر السابق، ص٤٠٧.

(٤٥) رنا اللحام ،" انعدام القرار الإداري "،*بحث منشور في مجلة آسية* ، ١٥ / (ربيع الثاني)ابريل/،بلا عدد، ص٦ ، ٢٠٠٨.

(٤٦) يعرف العلامة المشروعية بالتزام السلطات كافة في الدولة القانونية في حالة إصدارها للقرارات الفردية الحدود التي يرسمها نص ذو بعد عام أي قانون بالمعنى المادي: انظر في هذا : العميد ليون دكي ، *دروس في القانون العام*: ترجمة د.رشدي خالد،منشورات وزارة العدل،بغداد، ١٩٨١،ص١٤٦.

(47) Grigor Ripeanu,(The procutatra of the Socialist Republic of Romania) ,The Body Responsible for the Deffance of Human Rights. and Fundamental Freedoms of citizen ,united nation effective realization of civil and political Rights at the national level selected studies, New york,1968,p.97.

(٤٨) د.ثروت بدوي،"الدولة القانونية "، *مجلة أدارة قضايا الحكومة*،السنة الثالثة،العدد الرابع،يوليو سبتمبر، ص٦٥ ، ١٩٥٩.

[٤٩] انظر: د.علي سبتي محمد،*وسائل حماية المشروعية (دراسة مقارنة في ضوء التجربة العراقية)*، دار واسط للدراسات والنشر (لندن)، ،رقم الإيداع في المكتبة الوطنية ببغداد-١٠٢٢ -لسنة ١٩٨٥،ص٦٥، ٧٢.

[٥٠] أستاذنا الدكتور محمد علي جواد، المصدر السابق ، ص٧ ،١١.

[٥١] مقال: زامل شبيب الركاض، "رقابة القضاء على القرار الإداري " ، منشور هذا المقال في *جريدة الرياض* العدد ١٤٣٧٥ ،الجمعة ٢١ شوال ١٤٢٨ هـ - ٢ نوفمبر ٢٠٠٧م، الصفحة الرئيسة.

[٥٢] أستاذنا الدكتور محمد علي جواد، المصدر السابق، ص٣١،٦١.

[٥٣] د.عصمت عبد المجيد بكر، المصدر السابق،ص٢٦٨.

[٥٤] د. بكر القباني ، *القانون الإداري الكويتي* ، مطبوعات جامعة الكويت ،بدون سنة طبع، ص٢٢٦.

[٥٥] انظر قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في العراق رقم٦/انضباط/تمييز/٢٠٠٦.

[٥٦] د. مازن ليلو راضي ، *الوجيز في القانون الإداري*، المصدر السابق ، ص٣٣.

[٥٧] أستاذنا الدكتور محمد علي جواد،المصدر السابق،ص٣١.

[٥٨] قضاء أدارى رقم ٩٨٦ لسنة ١٢ جلسة ١٩٦٠/١/١٢ - مج أحكام س١٤- ص١٩٢.

المصادر والمراجع:

أ- المصادر من الكتب:

١. د. إعاد علي حمود القيسي، *القضاء الإداري وقضاء المظلم* ،دار وائل للنشر (الطبعة الأولى) ١٩٩٩.

٢. د. بكر القباني ، *القانون الإداري الكويتي* ، مطبوعات جامعة الكويت ،بدون سنة طبع.

٣. د.ثروت بدوي ، *تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية* ،دار النهضة العربية،القاهرة،١٩٧٠.

٤. د.سليمان الطماوي ، *النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)*، مصر،الطبعة الخامسة(١٩٨٤م) .

٥. د. شاب توما منصور، *القانون الإداري* ،الكتاب الثاني ،كلية القانون والسياسة (جامعة بغداد) ، مطبعة دار العراق للطبع والنشر، ١٩٨١.

٦. عبد الغني بسيوني عبدالله ، القانون الإداري ، منشأة المعارف،بلا سنة طبع.

٧. د.عصمت عبد المجيد بكر، *مجلس شورى الدولة(الجزء الأول ٢٠٠٤-٢٠٠٥-٢٠٠٦)*،المعد والناشر(صباح صادق جعفر الأنباري ، بغداد)،الطبعة الأولى(٢٠٠٨) .

٨. د.علي سبتي محمد،*وسائل حماية المشروعية (دراسة مقارنة في ضوء التجربة العراقية)*، دار واسط للدراسات والنشر (لندن)، ،رقم الإيداع في المكتبة الوطنية ببغداد-١٠٢٢ -لسنة ١٩٨٥.

٩. العميد ليون دكي ، *دروس في القانون العام*: ترجمة د.رشدي خالد،منشورات وزارة العدل،بغداد، ١٩٨١.

١٠. د.ماجد راغب الحلو، *القضاء الإداري*،مصر، ١٩٨٥.

١١. د.ماهر صالح علاوي، *القرار الإداري*، دار الحكمة للطباعة والنشر (بغداد)،كلية صدام للحقوق ١٩٩١.

١٢. أستاذنا الدكتور محمد علي جواد ،*القضاء الإداري*،الناشر(العاتك لصناعة الكتاب ،القاهرة)،بلا سنة طبع.

١٣. محمد محجوبي، *الوجيز في القضاء الإداري المغربي بعد أحداث المحاكم الإدارية*، دار القلم، ٢٠٠٢.

١٤. محمود حافظ ، *القضاء الإداري* ، دار النهضة العربية(مصر) ، ١٩٩٣.

ب_المصادر من المجلات العلمية :

١. د.ثروت بدوي،"الدولة القانونية "،*مجلة أدارة قضايا الحكومة*،السنة الثالثة،العدد الرابع،يوليو سبتمبر،١٩٥٩.

٢. رنا اللحام ، "انعدام القرار الإداري "، *بحث منشور في مجلة آسية* ، ١٥ / (ربيع الثاني)ابريل/ ٢٠٠٨.

جـ- المصادر من شبكة المعلومات الانترنيت:

١. خالد خالص، " الأوجه المعتمدة في دعوى الإلغاء" ، بحث منشور على الموقع الالكتروني للهيئة الوطنية لحماية المال العام بالمغرب، ٢٠٠٨.
٢. مقال: زامل شبيب الركاض، " رقابة القضاء على القرار الإداري " ، منشور هذا المقال في جريدة الرياض العدد ١٤٣٧٥ ،الجمعة ٢١ شوال ١٤٢٨ هـ – ٢ نوفمبر ٢٠٠٧م.
٣.عبد الرحمن تشوري، "الرقابة القضائية على أعمال الإدارة "، مقال منشور على الصفحة الرئيسة لموقع فري سيريا الالكتروني الآتي : http://www.free-syria.com،٢٠٠٨.
٤. د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، "إلغاء القرار الإداري لحياده عن الهدف المخصص لإصداره (دراسة مقارنة)"، بحث منشور على شبكة المعلومات الانترنيت وعلى موقع شبكة الدكتور رأفت عثمان ،٢٠٠٤.
٥. فهد العنزي،" القرار الإداري تعريفه وأركانه " ،بحث منشور على موقع مجلس الأمة الكويتي الالكتروني الآتي : http://www.barasy.com،٢٠٠٢.
٦. د.مازن ليلو ،"الوجيز في القانون الإداري " ، مكتبة الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك (على شبكة المعلومات الانترنيت)، ٢٠٠٦.
٧.د. مفتاح محمد قزيط، " دعوى الإلغاء ضمانة لسيادة مبدأ المشروعية " ، بحث منشور على موقع اللجنة الشعبية العامة للعدل الالكتروني (ليبيا) الآتي : info@aladel.gov.ly، ٢٠٠٧.
٨. نبيل ميجر السعد، " الإدارة وإساءة استعمال السلطة "،بحث منشور ع على موقع جريدة الاتحاد الإلكتروني الآتي: http://www.alitthad.com عنوانه هو: http://www.alitthad.com/paper.php?name=News&file=article&sid=20520، ٢٠٠٨.
٩.مقال :د. القاضي وهبي محمد مختار، " القرار الإداري ووجوب تسبيبه "،منشور على شبكة المعلومات الانترنيت على الموقع الإلكتروني الآتي: www.style.com :(قوانين السودان على الانترنيت)، الصفحة الرئيسة،١٤/٤/٢٠٠٥م.

د .القوانين والوثائق:

١. قانون المرافعات المدنية رقم(٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.
٢. قانون مجلس شورى الدولة المعدل رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩.
٣. قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٤. قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢.
٥. قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ المعدل.
٦. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
٧. الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥.
٨. كتاب أعمام مجلس الوزراء ذي العدد(٥٣٠٠) في ١٢/٦/٢٠٠٥.
٩. قانون التقاعد الموحد رقم(٢٧) لسنة ٢٠٠٦ المعدل.
١٠. الأمر التشريعي الصادر من مجلس الوزراء المرقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ في ٢٤/٢/٢٠٠٥
١١. مجموعة قرارات وفتاوى الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في العراق للسنوات (٢٠٠٤،٢٠٠٥،٢٠٠٦).
١٢.مجموعة قرارات لمجلس الدولة في مصر لإحكام القضاء الإداري .
١٣. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في مصر.

هـــ .المصادر باللغة الأجنبية:

(1) Grigor Ripeanu,(The procutatra of the Socialist Republic of Romania) ,The Body Responsible for the Deffance of Human Rights. and Fundamental Freedoms of citizen ,united nation effective realization of civil and political Rights at the national level selected studies, New york,1968.

(2) A. kH.Makhneko," The Syate law of the socialist countries"progress,Moscow,1976.