PDF-XChange
Click to buy NOW!
www.tracker-software.com

صور عيب الانحراف في استعمال السلطة
" دراسة تطبيقية مقارنة بين التشريع و القضاء في العراق "

م.م.أريج طالب كاظم
م.م. اسيل عامر حمود
جامعة الانبار / كلية القانون _ الفلوجة

Aabstruct

The complexity of administrative work, and the complexity of relations between the administration and personnel, and the multiplicity of administrative decisions and diversity, and the means used in administrative work in general, and technology including, in particular, became the abuse of power and diversion of public interest, of the manifestations and basic features of modern management. As is known, as a work of administrative decisions issued by the administrative department of the hand, the most important means used by the administration to carry out the tasks entrusted to it, for the purposes of the public interest.

In many cases, the Administration of administrative decisions through the discretionary powers enjoyed by, the use of these management powers granted to them under the laws and regulations to deviate the public interest, in order to achieve personal gains, and posing this act ultimately abuse and perversion of utmost administrative decision for the public interest, It shows a defect deviation power. This is the drawback of more defects common and most dangerous is also the distinctive character of many departments and businesses that come to her, which is one of the hidden defects associated with the psychology

PDF-XChange
Click to buy NOW!
www.tracker-software.com

of the source of the administrative decision in many cases, where cover administration it through the legalization of the rest of the elements of its decision.

In front of all of this, either the corruption that is branded by the administration, and in particular the administration in the Third World, and the persistent attempts to keep it away from places of corruption, had to be requiring the administration to the rules and legislative provisions about individual rights and freedoms for its deviation and domination, with the availability of judicial review challenge of the deviation.

المقدمة

تعدُ القرارات الإدارية باعتبارها عملاً قانونياً صادراً من جانب واحد هو الإدارة، من أهم الوسائل التي تستخدمها للقيام بالمهام الموكولة اليها وهو تحقيق المصلحة العامة، ولما كان لكل قرار هدف او غاية يسعى الى تحقيقها مُصدر القرار الإداري مُستخدماً في ذلك سلطتهِ لتحقيق الهدف المحدد لهُ قانوناً وهو النتيجة النهائية للقرار، فإذا ما انحاد عن تحقيق المصلحة العامة التي اصدر القرار لأجلها مستخدماً بذلك سلطته التقديرية التي تمتع بها بموجب القوانين والأنظمة وحقق مأرب شخصية ومنافع لغيره بعيدة عن المصلحة العامة، عُدَ هذا التصرف في النهاية انحراف بغاية القرار الإداري ومن ثم شاب قراره عدم المشروعية وكان حقيقياً بالإلغاء.

إن حقيقة أهمية البحث في عيب الانحراف في استعمال السلطة، انهُ يتصل بركن الغاية في القرار الإداري وهو يعتبر من أهم واخطر العيوب الأخرى، كونه أكثر حساسية ودقة، لأنه يتمتع بطابع متميز فهو من العيوب الخفية المستترة المرتبطة بنفسية مصدر القرار الإداري حيث تتستر الادارة عليه من خلال إضفاء صفة المشروعية على بقية عناصر القرار الأخرى، وهذا الأمر سيقتضي من القاضي التغلغل برقابته للوصول الى الإغراض الخفية التي يستهدفها رجل الإدارة من جراء تصرفه، وهو المفترض فيه أن يسعى الى تحقيق المصلحة العامة، حيث تنصب رقابة القضاء في هذه الحالة على نفسية وذاتية مصدر القرار ومقاصده و نواياه و هي أمور من الصعب التحقق منها[١].

وأمام هذا كله رأينا اختيار البحث في هذا الموضوع لأننا نرى ان هذا العيب لا يثيره القاضي من تلقاء نفسه وانما من خلال الدفع من قبل صاحب المصلحة بهذا العيب الذي

PDF-XChange
Click to buy NOW!
www.tracker-software.com

يشوب القرار الاداري وبسبب انتشار الفساد في الإدارات ألان وعلى وجه الخصوص إدارات العالم الثالث والتي من بينها العراق، سنحاول بيان الصور التي يظهر بها عيب الانحراف في استعمال السلطة، ليكون القارئ لهذا البحث على علم بها، وبكثرة الطرق التي تسلكها الإدارة لتنحرف بسلطتها عن المصلحة العامة من خلال القرارات التي سنذكرها في البحث عن عيب الانحراف، وعليه سنقوم بتقسيم هذا البحث الى مبحثين متناولين في الأول منه ؛ تعريف عيب الانحراف بالسلطة، أما في المبحث الثاني ؛ فسنبحث صور عيب الانحراف بالسلطة، ونورد في خاتمة هذا البحث اهم ما توصلنا اليه من النتائج والمقترحات التي تعلقت بموضوع الدراسة، والتي نرى في الأخذ بها فائدة علمية و عملية.

المبحث الأول

التعريف بعيب الانحراف في استعمال السلطة

لتعريف عيب الانحراف، يجب علينا تقسيم هذا المبحث الى المطالب الخمسة الاتية باحثين في المطلب الاول : تحديد مفهوم ركن الغرض في القرار الاداري، اما في المطلب الثاني : فسنتناول، السلطة التقديرية لعنصر الغرض في القرار الاداري، يليه في المطلب الثالث : سنبين مفهوم تعريف عيب الانحراف باستعمال السلطة ثم في المطلب الرابع : طبيعة عيب الانحراف بالسلطة واخيراً سنتناول في المطلب الخامس : العلاقة بين السلطة التقديرية للادارة وعيب الانحراف بالسلطة.

المطلب الاول : ركن الغرض في القرار الإداري

لكل سلطة هدف عام وخاص تعمل على تحقيقه، ويكون بمثابة النتيجة النهائية لنشاطها الإداري، ذلك النشاط الذي يجد أساسه الشرعي في تحقيقه لإغراضه القانونية المطلوبة المتمثلة بالمصلحة العامة ورعايتها، ولما كان القرار الإداري هو وسيلة السلطة الإدارية القانونية التي غالباً ما تمارس بواسطتها نشاطها الإداري [٢].

فأن الغرض من القرار كنتيجة منطقية لتلك الحقيقة القانونية لا يمكن أن يكون الا المصلحة العامة او احد مظاهرها، وعليه فلقد عرف بعض الفقه القرار الإداري بأنه (إفصاح الادارة عن إرادتها المنفردة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث اثر قانوني ابتغاءً للمصلحة العامة، او هو عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة والملزمة للإدارة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إنشاء مركز قانوني معين او تعديله او إلغائه حين يكون ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاءً للمصلحة العامة). [٣]

من هذا يبدو أن هدف القرار الإداري ليس المصلحة العامة بشكل محدد، وإنما غاية القرار هي الهدف الذي يسعى من خلاله مصدر القرار الإداري الى تحقيق المصلحة العامة.

PDF-XChange
Click to buy NOW!
www.tracker-software.com

فالغاية إذن تختلف عن النتيجة المباشرة للقرار الإداري او الأثر القانوني المترتب عليه، وهو ما يسمى بمحل القرار الإداري فليس الهدف مثلاً من أنظمة المرور هو الحد من حريات الافراد بتنظيم سلوكهم لحد معين . وهو الاثر القانوني . وإنما هو المحافظة على النظام العام ذلك إن السلطات التي تتمتع بها الادارة ليست الا وسائل لتحقيق المصلحة العامة [٤]، اما الجانب الاخر من الفقه فقد اتجه الى تعريف ركن الغاية من القرار الاداري بالاتي (هو النتيجة النهائية التي يسعى لتحقيقها رجل الادارة او جهة الادارة من وراء إصدار قرارها. أي ان الغرض . النتيجة النهائية التي يسعى رجل الادارة الى تحقيقها عن طريق الاثر المباشر (المحل) المتولد عن عمله [٥]، أي انه جعل الغاية من القرار الاداري مرتبطة بالأثر القانوني له وهو (المحل) و اذا كانت فكرة الغاية من اتخاذ القرار الإداري مرتبطة بمحله فأن هنالك أيضا علاقة ارتباط بين السبب والغرض من اتخاذ القرار، فقيام سبب معين يؤدي بالضرورة الى السعي نحو تحقيق غرض معين، فإذا كان السبب يمثل الجانب المادي من اتخاذ القرار بحيث يتم بمعزل عن إرادة رجل الإدارة، فأن الغرض يمثل الجانب الشخصي منه، أي انه يمثل الحالة النفسية لرجل الادارة عند اتخاذه لقرار ما. أي ان هناك ترابط بين مشروعية الهدف من القرار والمصلحة العامة [٦]، اما من حيث وجوده وتقييمه، فلو استهدفت الادارة من العقوبة التأديبية غرضاً أخر غير غرضها القانوني، كأن يكون الغرض من ورائها الانتقام ليس الا، فأن ذلك يعني إن الإدارة اعتمدت لقرارها سبباً معدوماً او سبباً موجوداً ولكنها بالغت في تقييم خطورته [٧].

غير ان هذا الارتباط قد لا يقوم دائماً بين السبب والغرض، فقد يكون هناك خطأ في تقييم السبب وتقدير قيامه ومع ذلك يكون مصدر القرار الإداري قد استهدف غرضه القانوني. فقرار إعلان المنفعة العامة في موقع نزع ملكيته، قد يشوبه عيب في تقدير قيمة الوقائع التي أدت الى إعلان المنفعة العامة ومع ذلك يكون غرض القرار صحيحاً من حيث ان الادارة لم تستهدف غرضاً ذاتياً، ولكن على الرغم من الارتباط بين السبب والغرض الا انه ولاشك في انهما متميزان ومختلفان من حيث الجوهر. اذ ان السبب من القرار الاداري يشكل العنصر الموضوعي السابق على اتخاذ القرار، اما الغرض فيشكل العنصر النفسي والتالي لاتخاذه القرار [٨].

المطلب الثاني: السلطة التقديرية لعنصر الغرض في القرار الاداري

ذهب اغلب الكتاب والمؤلفين في فقه القانون الإداري الى انه ليست هناك في القرار الإداري أية سلطة تقديرية في اختيار الغرض من قبل رجل الإدارة المختص، لان القرار الإداري يجب ان يستهدف الغرض المنصوص عليه قانوناً، وفي الحالة التي يغفل فيها النص القانوني

PDF-XChange
Click to buy NOW!
www.tracker-software.com

تخصيص هدف معين لكل قرار على حدة، لا يكون لرجل الإدارة المختص الحرية في اختيار أي غرض يشاء دون تقييد، بل عليه اختيار الغرض الذي لا يخرج بأي حال عن استهداف تحقيق المصلحة العامة وإلا شاب القرار عيب الانحراف بالسلطة.

ومن الفقه من ذهب الى القول (ان أساس نظرية الانحراف بالسلطة يقوم على ان تحديد غرض العمل الإداري، هو عمل المشرع لا رجل الإدارة وانه بذلك يدخل ضمن السلطة المحدودة لا السلطة التقديرية)[٩]، وترتيباً على ذلك نقول ان كل قرار إداري لابد ان يكون مستهدفاً لغرض معين، او على الأقل يهدف الى تحقيق المصلحة العامة في غياب التحديد الدقيق للغرض المعين، أي انه يعني عدم الاعتراف بوجود سلطة تقديرية للإدارة، باعتبار ان سلطة الادارة مقيد بفكرة المصلحة العامة[١٠].

وبهذا الصدد نقول ان القاعدة القانونية عادةً ما تتخذ ثلاث صور أساسية من حيث تحديدها للغرض من القرار الإداري بحيث يكون اختصاص الادارة مقيد، او تنص على الإغراض بصورة عرضية وعامة مما يعطي للمشرع بهذا الصدد المجال للسلطة التقديرية وذلك اعتمادا على الجهة المنوط بها تحقيق تلك الإغراض ولأهمية الصلاحيات التي تمارسها، وكله ضمن اطار المصلحة العامة، اما الصورة الثالثة فتتمثل في إن النص القانوني يمنح الإدارة صلاحيات تقديرية واسعة بمعنى أن يكون لرجل الإدارة الحرية في استغلال هذه الصلاحيات وتوجيهها لأي هدف يشاء ضمن نطاق المصلحة العامة[١١]، وكما هو معروف إن أي قرار الداري يقوم على خمسة أركان اساسية هي الاختصاص، والشكل، والسبب، والغاية، والمحل. فبالنسبة لركني الشكل والاختصاص فالإدارة لا تتمتع بأي سلطة تقديرية، بل دائماً مقيدة ذلك ان القانون يحدد الجهة المختصة بإصدار القرار وعليه فأن الادارة لا تملك الخروج عن حدود الاختصاص المحدد قانوناً. فإذا ما صدر القرار الاداري من جهة غير مختصة بإصداره قانوناً كان قرارها مشوباً بعيب عدم الاختصاص ومن ثم يكون باطلاً. كذلك بالنسبة للشكل والإجراءات فالادارة ملزمة بأتباع الشكليات المحددة قانوناً عند إصدارها لقرارها فوجود السلطة التقديرية للإدارة لا يعفيها من الالتزام بالقواعد الشكلية، اما فيما يتعلق بركني السبب والمحل فجد ان الادارة لا تتمتع بخصوصهما بصلاحيات تقديرية وكذلك فيما يتعلق بركن الغرض فأن الادارة لا تتمتع بخصوصه بصلاحيات تقديرية فهي عادةً مقيدة بقيد المصلحة العامة . كما سبق ان قلنا. ولكن هناك من الفقه من يذهب الى القول ان اختصاص الادارة لا يكون مقيداً بالنسبة للغرض الا في حالة تخصيص الاهداف، وقد يتم هذا التخصيص من قبل المشرع نفسه او عن طريق القضاء. فيما عدا ذلك فأن السلطات الإدارية أمامها من الأغراض عدداً يقل او يكثر بحسب الأحوال، فقد تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في اختيار غرض من عدة أغراض معينة

PDF-XChange
Click to buy NOW!
www.tracker-software.com

ومحددة ضمن المصلحة العامة، وقد تتمتع الادارة باختصاصات معينة دون ان يحدد لها غرض معين او عدة اغراض معينة، ولكنها تكون مع ذلك خاضعة للقيد العام من عدم ممارسة اختصاصاتها لتحقيق أغراض شخصية او سياسية او دينية وفي هذه الحالة تكون متمتعة بحرية واسعة للاختيار بين عدة أغراض[١٢].

فإذا ما انحرفت الادارة عن الغرض من اتخاذ القرار الاداري انحرفت بذلك بالسلطة الممنوحة لها وهنا ستثار رقابة الانحراف بالسلطة لان مصدر القرار استهدف غرضاً مغايراً للغرض الذي من اجله منحت الإدارة صلاحية إصداره [١٣].

ان هذا التقييد في ركن الغرض من القرار الإداري، لا ينفي تماماً العلاقة بينه وبين السلطة التقديرية للادارة، ومن ثم العلاقة بينها وبين عيب الانحراف باستعمال السلطة وإدراك هذه الحقيقة، هي حقيقة الصلة بين الغرض والسلطة التقديرية هي ان بعض الكتاب يدخلون في تعريفاتهم الانحراف بالسلطة بفكرة السلطة التقديرية [١٤].

المطلب الثالث : تعريف مصطلح عيب الانحراف في استعمال السلطة

بالرجوع الى الفقه الفرنسي [١٥] والعربي الى جانبه [١٦] نجد المصطلحات القانونية المتداولة في هذا الصدد هي تجاوز السلطة، والانحراف بالسلطة وإساءة استعمال السلطة او التعسف في استعمال السلطة، وبالعودة الى هذه المصطلحات والإشكاليات التي تثيرها، من حيث صحتها فيما يتعلق بإطلاقها على العيب الذي يصيب الغاية في القرار الإداري، فنقول فيما يتعلق بمصطلح تجاوز السلطة انه دلالة على العيوب التي تصيب القرار الإداري، اي بمعنى دلالة على أوجه الإلغاء بشكل عام وهي : عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل والإجراءات، عيب السبب، عيب المحل، و اخيراً عيب الغاية.أي يقصد به بشكل أساسي الدعوى المرفوعة امام محاكم القضاء الإداري لإلغاء القرارات الادارية غير المشروعة [١٧].

اما فيما يتعلق بالمصطلحين الأخيرين ـ الانحراف بالسلطة و إساءة او التعسف في استعمال السلطة ـ فيقتصرا على التعبير المقابل الفرنسي (Abus des droit) أي هو العيب الذي يصيب الغاية في القرار الإداري، وفي المقابل حاول جانب من الفقه التمييز بين هذين المصطلحين بالقول (لا يقصد بعيب الانحراف مجرد استهداف أغراض لا تتعلق بالصالح العام و انما يقصد به ايضاً ـ وهذا هو الغالب ـ أن يخرج رجل الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف) ثم يعترض على التسمية الأخيرة لأنها تجعل العيب مقصوراً على الحالة الأولى دون الثانية في حين أن معظم حالات الانحراف، هي تلك التي تجانب الإدارة فيها قاعدة تخصيص الاهداف. وكثيراً ما تكون الإدارة فيها حسنة النية، لان المعول عليه في عيب الانحراف الا يتطابق

PDF-XChange
Click to buy NOW!
www.tracker-software.com

الهدف الذي تسعى اليه الادارة ـ حسنت او اساءت نيتها ـ والهدف الذي خصصه القانون لممارسة السلطة التقديرية.

واذا كان عمل القاضي يقوم على مناقشة البواعث والدوافع، ومن ثم يتصف بالشخصية، فأن هذا الجانب من عمله هو موضوعي بحت [١٨].

وفي العراق، وبالرجوع الى قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل، نجد انه نص على هذا العيب في المادة (٥) (رابعاً : تقدم هيئة الرئاسة في المجلس كل ستة اشهر وكلما رأت ذلك الى ديون الرئاسة تقريراً متضمناً ما أظهرته الاحكام والبحوث من نقص في التشريع القائم او غموض فيه او حالات إساءة استعمال السلطة...) كذلك المادة (٧ ـ هـ) (... ٣- ان يتضمن الامر او القرار، خطأ في تطبيق القوانين او الانظمة او التعليمات او في تفسيرها او فيه إساءة او التعسف في استعمال السلطة...)، من هذه النصوص يتضح لنا ان القانون العراقي اتجه الى استعمال مصطلح التعسف او إساءة استعمال السلطة كمرادف لمصطلح الانحراف في استعمال السلطة.

وواضح ذلك من القرارات الصادرة من مجلس شورى الدولة، ففي قرار لمجلس شورى الدولة يصادق فيه على قرار مجلس الانضباط العام (... وحيث ان نقل المميز الى مركز التدريب المهني في الوزيرية كان بناءً على مقتضيات مصلحة العمل الذي قدرته الوزارة وفقاً لما ظهر لها من إجراءات التحقيق بشأن شكوى المميز ورفقائه وان هذا النقل لم يغير من عنوان وظيفته ولم يلحق به ضررا ماديا ولم يكن تعسفاً في استعمال السلطة، وجاء بناءً على مقتضيات حاجة المراكز الأخرى) [١٩].

وكذلك ميز القضاء العراقي بين نية الادارة الحسنة والسيئة في استعمال السلطة التقديرية الممنوحة لها. والتي يجب ان لا تلحق ضرراً بالموظف وإنما يكون استعمالها للسلطة التقديرية لغرض تحقق المصلحة العامة، وتبين ذلك في قرار لمجلس شورى الدولة يصادق فيه على قرار مجلس الانضباط العام (...القرار المتضمن نقل المميز عليه من مقر عمله في محافظة بغداد الى محافظة صلاح الدين ولصعوبة تطبيق هذا الآمر لاستحالته من حيث الإقامة والمعيشة والنواحي الامنية في ظل الظروف الحالية التي تعيشها المنطقة المنقول اليها رغم ان النقل سلطة تقديرية بيد الادارة الا ان الإدارة ملزمة بتطبيق تلك السلطة بما لا يلحق ضرراً بالموظف، وحيث ان هذا النقل قد الحق ضرراً بالمميز عليه ولم يستند الى اسباب معتبرة لذلك يعد تعسفاً في استعمال السلطة...)[٢٠]، من هنا يتضح ان المشرع والقضاء اختارا مصطلح التعسف في استعال السلطة، للدلالة على العيب الذي يصيب ركن الغاية في القرار الاداري.

PDF-XChange
Click to buy NOW!
www.tracker-software.com

اما الفقه فنجد ان الغالبية العظمى منهم استعمل مصطلح عيب الانحراف بالسلطة في تعريفاتهم، حيث عرفه البعض منهم بأنه (هو انحراف جهة الإدارة بالسلطة الممنوحة لها عن هدفها المقرر ابتغاء هدف أخر غير مشروع او غير مطلوب قانوناً)[٢١]، وقد عرفه بعض الفقه الفرنسي بأنه (ترتكب الادارة عيب الانحراف حينما تستعمل سلطتها لتحقيق أغراض غير التي حددها المشرع لهذه السلطات) كذلك عرفه الفقه الفرنسي هوريو (ترتكب السلطة الادارية عيب الانحراف حين تتخذ قراراً يدخل في اختصاصاتها، مراعية فيه الشكل المقرر وغير مجانبة فيه لحرفية القانون، مدفوعة بأغراض اخرى غير التي من اجلها منحت سلطتها، أي لغرض اخر غير حماية المصلحة العامة، وغير المرفق الموضوع تحت إشرافها)[٢٢].

هذا وقد عرفه بعض الفقه العربي بأنه (هو استعمال رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به) . ذكرنا التعريف سابقاً . ونحن نرى انه من ادق التعريفات التي قيلت عن عيب الانحراف كونه أشار الى السلطة التقديرية التي تمتلكها الادارة والتي من خلالها تحقق غرض غير معترف لها به. وعرفه الدكتور ماجد راغب الحلو بأنه (عيب الغاية او انحراف السلطة او إساءة استعمال السلطة . كما أطلقت عليه قوانين المجلس المتعاقبة . هو ان يمارس مُصدر القرار السلطة التي خولها له القانون،في تحقيق أهداف غير التي حددها له)[٢٣].

اما الفقه العراقي فقد عرفه البعض بأنه (عيباً يصيب مقاصد رجل الادارة الذي يصدر القرار، عندما تكون مقاصده هذه مخالفة للغرض الذي حدده القانون او الذي يتفق مع القانون) [٢٤]، وكذلك عرف بأنه (يظهر عيب الانحراف بالسلطة في حالة اصدرا السلطة الادارية لقرار إداري يدخل في اختصاصها ولكنها تصدره لهدف اخر غير الذي حدده القانون) [٢٥]، من هذه التعريفات التي ذكرناها نقول ان عيب الانحراف في استعمال السلطة هو الأصح والأقرب للعيب الذي يصيب ركن الغاية في القرار الإداري ومن ثم انحراف القرار الإداري بغايته عن المصلحة العامة، ونحن نرى انه كان من الأولى بالمشرع العراقي والقضاء ان يسلك ما سلكه الفقه العراقي وما اتجه اليه الفقه والقضاء العربي أيضا [٢٦] في استعمال مصطلح عيب الانحراف بالسلطة للعيب الذي يصيب ركن الغرض في القرار الاداري، ونحن نفضل هذا المصطلح بدلاً من إساءة استعمال السلطة او التعسف في استعمال السلطة، ذلك لانه عيب الانحراف أوسع من إساءة استعمال السلطة اذا ما أردنا التمييز بين كون مُصدر القرار قد جانب المصلحة العامة بشكل تام، او خالف قاعدة تخصيص الاهداف في الوقت نفسه فنكون امام إساءة استعمال السلطة في الحالة الاولى، وانحراف بالسلطة في كلا الحالتين، وكذلك نجد

PDF-XChange
Click to buy NOW!
www.tracker-software.com

ان اساءة استعمال السلطة عيب يرتبط بسوء نية مصدر القرار، اما الانحراف بالسلطة فيرتبط بإرادة مصدر القرار سواء كانت (حسنة ام سيئة).

اما بالنسبة للانحراف بالسلطة والتعسف في استعمال السلطة، فأننا نرى ان الانحراف يمثل ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به، اما التعسف فيظهر في حالة استعمال فرد لحقه استعمالاً تعسفياً، فالفرد هنا هو صاحب حق ولكنه يستعمل هذا الحق في طريق تضفي عليه صفة التعسف [٢٧].

وتأسيساً على ما قلناه نرى ان عيب الانحراف يظهر عند انحراف القرار الاداري بغايته عن المصلحة العامة سواء بشكل كلي او انتهاكه لقاعدة تخصيص الاهداف، على اعتبار ان الادارة تسيء استعمال سلطتها بقصد، او تسيء بعض الإجراءات القانونية التي لابد ان تتبعها لإصدار قرارها او تقوم بإهمال بعضها لتنحرف بغاية قرارها عن المصلحة العامة.

المطلب الرابع : طبيعة عيب الانحراف في استعمال السلطة

ذكرنا سابقاً ان عيب الانحراف بالسلطة يظهر عندما تتوجه ارادة مصدر القرار للخروج عن روح القانون وأهدافه، ومن ثم تسخير السلطة او استغلالها لتحقيق مأرب بعيدة عن المصلحة العامة، على اعتبار ان القواعد القانونية وما تفرضه من أحكام ليست غاية بحد ذاتها وإنما هي وسائل متوافرة بين يدي الإدارة لتحقيق المصلحة العامة [٢٨].

ويعتبر عيب الانحراف بالسلطة من أدق العيوب التي تصيب القرار الإداري وأخطرها، ذلك انه يتعلق بمظهر القرار ومدى موافقة عناصره للقانون، كما انه لا يتصل بالوقائع او الظروف التي استند اليها، بل انه عيب يتصل بنية مصدر القرار ودوافعه الشخصية، ولهذا فأنه يتميز عن غيره من العيوب التي تصيب القرار الإداري بأنه يفترض بحثاً في نوايا مصدر القرار واستقصاء للباعث او الهدف الذي يرمي اليه متخذ القرار. و تأسيساً على ذلك فأن الرقابة القضائية هي رقابة فيما وراء القرار المتخذ، حيث تعتبر رقابة شخصية وليست موضوعية على اعتبار انها لا تنصب هنا على القانون ومن انصار هذا الرأي الفقيه الفرنسي دي لوبادير والفقيه العربي محمد كامل ليله حيث يقول (ان رقابة القاضي للغاية تعتبر رقابة حساسة وتعتبر القمة . أي القاضي . يتدخل في نوايا وبواعث مصدر القرار ويعمل على تقديرها) [٢٩].

اما الفقيه (هوريو) فقد ذهب الى القول ان الرقابة على عيب الانحراف في استعمال السلطة ليست رقابة مشروعية، وانما هي رقابة على أخلاقيات مصدر القرار أي ان يبحث القاضي الإداري في سوء نية مصدر القرار، الا ان هذا الرأي لا يمكن قبوله كون ان الغاية من القرار الإداري هي عنصر من عناصر مشروعيته، على اعتبار ان التطبيق الصحيح للقاعدة

PDF-XChange
Click to buy NOW!
www.tracker-software.com

القانونية يتوقف عليه تحقيق القرار الاداري للمصلحة العامة [٣٠]، كما ان هذا العيب يأخذ به بعين الاعتبار دون الأخذ بنية مصدر القرار سواء أكانت حسنة ام سيئة على اعتبار ان القرار الإداري قد انحرف عن الصالح العام.

اما رأي الفريق الاخر من الفقه، فأنهم لا ينفون ان الغاية تحتوي على عناصر موضوعية، وذهب الى التخفيف من الفكرة الذاتية او الشخصية للغرض من القرار الاداري وعيوبها من حيث صعوبة الرقابة عليها ذاتياً [٣١]، يتلخص هذا الرأي في ان التمييز بين الفكرتين للغرض من القرار الإداري فكرة للغرض شخصية، وفكرة اخرى موضوعية، فالفكرة الشخصية تتمثل في رغبة رجل الادارة الخاصة فيسخر القرار الاداري للوصول اليها، اما الغرض الموضوعي، فهو الذي يحققه القرار ذاتياً بقوة الأشياء بالاستقلال عن أفكار ورغبات مصدر القرار، أي ان هناك علاقة بين سبب القرار وغرضهِ لأنهما مقيدان ومحددان للإدارة، هنا ستكون رقابة موضوعية وليست شخصية [٣٢] الا انه بالرغم من ذلك فان القرار ينبغي ان يحقق أغراضه ذاتياً من خلال توافر سوابق موضوعية على اتخاذه (اسباب)، فالرقابة في الوقت الحاضر تتجه دائما الى البحث في تحقيق القرار لإغراضه الموضوعية ابتداءً. واستشهد فقهاء هذا القول[٣٣] للتدليل على صحة رأيهم بأحكام مجلس الدولة الفرنسي الذي لم يضع في اعتباره الغرض الموضوعي وانما كان بحثه في السبب وصحة تكييفه القانوني وذلك لمعرفة ما اذا كان الإجراء يدخل في مجال تطبيق القانون كما ان مجلس الدولة ذهب من ناحية أخرى في أحكامه الى انه اذا لم يكن القرار قد استهدف الغرض الذي صدر من اجله فان ذلك يكفي لتحقيق الانحراف بالسلطة (البحث في الغاية الشخصية) وعلى ذلك فرقابة المجلس كانت تتصل بسبب القرار، ومن ناحية اخرى بالبحث في الغاية الشخصية.

المطلب الخامس: العلاقة بين السلطة التقديرية للادارة وعيب الانحراف في استعمال السلطة

تنبع اهمية الانحراف بالسلطة وخطورة عيبه من الناحية القانونية من حيث ارتباطه بغاية القرار الاداري في مجال السلطة التقديرية بشكل اساسي، حيث انه يعتبر الحقل الخصب لظهور عيب الانحراف بالسلطة، الا انه لابد من التأكيد بأنه[٣٤]، ومهما يكن مدى السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة في مجال معين يجب عليها ان تقف عند الغرض من القرار الاداري، بمعنى ان الغرض من القرار لا يكون محلاً للسلطة التقديرية بأي حال من الاحوال.

وهذا ما اكده القضاء العراقي حيث بين في احكامه ان السلطة التقديرية للادارة تجد حدها الطبيعي في الرقابة على عدم إساءة استعمالها او الانحراف بها، اذ يجب ان يكون القرار الاداري مستهدفاً الغرض المحدد قانوناً، وفي حكم أصدره مجلس شورى الدولة بالمصادقة على قرار مجلس الانضباط العام جاء فيه (... وجد ان دائرة المدعية سبق ان

PDF-XChange
Click to buy NOW!
www.tracker-software.com

منحتها كتاب بعدم الممانعة من الاشتراك في امتحانات الدراسات العليا في كلية القانون/الجامعة المستنصرية برقم (٦٦٠٨) في ٤/٩/ ٢٠٠٦، وبعد نجاح المدعية في الامتحانات وقبولها في الدراسات العليا الماجستير/القسم العام، رفضت الدائرة منحها الإجازة الدراسية وحيث ان المدعي عليه (مدير الدائرة) لم يمانع من اشتراك المدعية بالدراسات العليا و أيّد ان لديها خدمة اكثر من عشر سنوات لذلك فأن رفض منحها الإجازة الدراسية بعد ذلك يعتبر تعسفاً، خاصة وان دائرتها لها علم اليقين بأنها مستمرة في دراستها... و وفقاً لما شارت اليه المادة (٥٠ ف٢) من قانون الخدمة المدنية التي اجازت للوزير المختص منح الموظف الذي اكمل سنتين خدمة فعلية اجازة دراسية وان كان ذلك سلطة تقديرية للادارة الا انها مقيدة بعدم التعسف...) [٣٥] ويجب ان نبين هنا ان الادارة لا تتمتع بسلطة تقديرية بشكل مطلق فيما يتعلق بحرية الاختيار لان هذا المجال، يبقى ضيقاً بطبيعة الحال[٣٦]، اذ ان التصرف من القرار الإداري هو تحقيق المصلحة العامة ولكن ليس بذاتها، وانما بتحقيقها، والإدارة لا تتمتع بشكل مطلق في اختيار أي هدف من الأهداف،إذ يتعين عليها اختيار الهدف الذي يكون اكثر تحقيقاً للصالح العام[٣٧].

ان عيب الانحراف بالسلطة لا يتصور التحدث عنه الا حين تتمتع الادارة بقسط من الحرية في تقدير إعمالها. بمعنى ان عيب الانحراف هو عيب ملازم لفكرة السلطة التقديرية، اما حين تكون الادارة محددة واختصاصها مقيداً فأن عيب الانحراف لا يمكن ان يثور بل لا يمكن تصوره [٣٨]، وهذا ما جعل بعض الفقهاء يذهب الى القول بعدم وجود علاقة بين هذا العيب والاختصاص المقيد[٣٩]، على اعتبار ان الإدارة تكون ملزمة باتخاذ القرار طبقاً للقانون في حدود اختصاصها ووفقاً لقواعد الشكل المحدودة مسبقاً، واستناداً الى أسباب صحيحة مع افتراض لا يقبل العكس بأن القرار استهدف الغاية المحددة له قانوناً. وعلى العكس يظهر هذا العيب حين تتمتع الادارة بسلطة تقديرية، على اعتبار ان هذه السلطة تعطي لرجل الإدارة هامشاً من الحرية في اختيار الوقت المناسب لإصدار قراره، وحريتهُ في تقدير خطورة بعض الوقائع وأهميتها وما يناسبها من وسائل كلها مشروعة. هذا يعني انه لا يمكن محاسبة رجل الإدارة على كيفية استعمال حقه في التقدير الا في نطاق الأهداف التي يسعى لتحقيقها من خلال قراراته التي يتخذها [٤٠]، وفي الوقت نفسه نجد ان جانباً من الفقه [٤١] له رأي مخالف لذلك، حيث انه لا يستبعد ـ مع تسليمه بأن هذا العيب لا يظهر الا في حالة تمتع الادارة بسلطة تقديرية ـ ظهور هذا العيب في حالة السلطة المقيدة للإدارة مع تعقيبه بعد ذلك بأن هذا العيب اذا ما ظهر من خلال هذه السلطة، فأنه يكون مقترناً بعيب المحل او عيب السبب، ولكن فيما يتعلق بهذا الرأي نجد انه نقل العيب الذي يصيب ركن الغاية الى ركني السبب

PDF-XChange
Click to buy NOW!
www.tracker-software.com

والمحل، على اعتبار ان عيب الانحراف، يكون عادةً متصلاً بركني السبب والمحل، وهذا يعني بالنتيجة ان القاضي الإداري يمكن ان يلغي القرار مستنداً الى عيب المحل او السبب وليس على عيب الانحراف بالسلطة [٤٢]. واخيراً، ان الذي نريد ذكره هنا هو ان مفهوم مبدأ المشروعية يقوم على ان أي عمل أداري تقوم به الإدارة، لابد ان يكون متطابقاً مع منطوقه، حيث ان التصرف الذي تأتيه الادارة يجب ان يكون وفقاً للقواعد الشكلية المرعية قانوناً وان يستند الى حالات اما في القانون او في الواقع مع موافقة اثر هذا التصرف (محله) للقانون، فانه يجب في الوقت نفسه الا يكون الهدف من القرار مغايراً للصالح العام، والآ كان هذا القرار غير مشروع لمجانبته الهدف من المصلحة العامة، ومن ثم يعد باطلاً وقابلاً للإلغاء، فالغرض من القرار الاداري اذن يجب ان يكون اما ضمن المصلحة العامة بشكل عام، او ان يكون محدداً تشريعياً بشكل مسبق، وان تتمتع الادارة بحرية الاختيار بين عدة أغراض متوفرة امامها، وهذا كله لا يعني انها تتمتع بحرية كاملة بعد ذلك بل يتعين على الادارة اختيار الهدف الذي يكون أكثر تحقيقاً للمصلحة العامة.

المبحث الثاني

صور عيب الانحراف في استعمال السلطة

ان عيب الانحراف بالسلطة، يتمثل بشكل عام ـ كما ذكرنا سابقاً ـ عندما تتوجه ارادة مصدر القرار الى الخروج عن روح القانون وأهدافه، وتسخير السلطة واستغلالها لتحقيق مأرب بعيدة عن المصلحة العامة. ويعود ذلك الى ان المصلحة العامة مفهوم فضفاض يمكن ان يستغله رجل الادارة لتحقيق أغراض شخصية او الانتقام من الغير، مما يشكل ابتعاداً عن المصلحة العامة ومجانبة لها. الا ان هذا العيب لا يظهر فقط في هذه الحالات بل قد يحقق مصدر القرار الاداري المصلحة العامة ومع ذلك يوصف القرار بعدم المشروعية، وهذا ما يحصل عند مجانبة الهدف من القرار الاداري بعض الاهداف المخصصة والمحددة قانوناً وهو ما اصطلح على تسميته بقاعدة (تخصيص الاهداف)، و تأسيساً على ذلك فأن ركن الغرض من القرار الإداري يكون محكوماً بقاعدتين أساسيتين :-

أولهما : اذا كان الغرض غير محدد بغرض قانوني معين، فأن عيب الانحراف بالسلطة يظهر كلما استهدف رجل الادارة من إصداره لقراره غرضاً مخالفاً للنظام العام المتمثل (بالمصلحة العامة).

ثانيهما : اذا كان الغرض محدد تحديداً خاصاً قانوناً فأن عيب الانحراف بالسلطة يظهر عندما تكون نية رجل الادارة قد اتجهت نحو تحقيق أغراض غير الغرض المحدد قانوناً حتى لو كانت تلك الاغراض تدخل ضمن اطار المصلحة العامة [٤٣]، ولما كان المقصود بصور الانحراف

PDF-XChange
Click to buy NOW!
www.tracker-software.com

بالسلطة الحالات التي يتقمصها هذا العيب في الحياة العملية [٤٤]، لذا فأننا سنقوم ببحث هذه الصور وفقاً للمطالب الثلاث الاتية على التوالي، مخصصين المطلب الاول : لبحث صورة الانحراف الكلي بالسلطة عن المصلحة العامة (مجانبة المصلحة العامة)، اما في المطلب الثاني : صورة الانحراف بالسلطة عن الاهداف المخصصة (قاعدة تخصيص الاهداف)، اما في المطلب الثالث : فسنبحث عيب الإجراءات، إذ اضاف الفقه هذا العيب الى العيبين السابقين لاحقاً.

المطلـــب الاول: صورة الانحراف الكلي بالسلطة عن المصلحة العامة

تعتبر هذه الحالة من صور الانحراف في استعمال السلطة التقديرية، من ابشع صور عيب الانحراف ذلك لان التزام الادارة بتحقيق المصلحة العامة و رعايتها يعتبر من أهم الأسس التي من اجلها وجدت تلك السلطة [٤٥]، على اعتبار انها على تماس مباشر بحقوق المواطنين وحرياتهم، فأذا ما تنكر رجل الادارة عن تحقيق المصلحة العامة وذلك بأن تتوجه ارادته " قصداً " لتحقيق أغراض بعيدة عن الصالح العام، كان قراره مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة[٤٦].

هذا وسنتناول اهم الحالات التي يظهر فيها هذا الغرض من القرار مجانباً للمصلحة العامة في الفروع الاتية: الفرع الاول : انحراف الادارة بنشاطها المرتبط بعلاقاتها بموظفيها وبالغير عن المصلحة العامة. اما في الفرع الثاني : انحراف الإدارة بنشاطها بعلاقاتها بالسلطات الأخرى عن المصلحة العامة.

الـفـرع الاول: انحراف الادارة بنشاطها المرتبط بعلاقاتها بموظفيها وبالغير عن المصلحة العامة

أما في هذا المجال فأننا سوف نتناول صوره وفق ما يلي :

اولاً : استعمال السلطة بقصد الانتقام

وهذه أسوأ صور الانحراف على الإطلاق، لان السلطات التي منحت لرجل الإدارة لتحقيق المصلحة العامة، تستعمل في جلب الاذى والشر، فيستعمل رجل الادارة سلطته للإيقاع باعداه، ولإشباع شهوة الانتقام والتشفي استجابة لدعوى الضغائن الشخصية التي تعتريه[٤٧]، واكثر ما تكون تطبيقات هذه الصورة في مجال الوظيفة العامة مثالها في مجال فصل الموظفين لأسباب شخصية ففي حكم لمجلس الدولة الفرنسي قضى فيه بإلغاء قرار عمدة يصدر عشر قرارات متتالية في خلال عشرة اشهر بوقف احد الموظفين بغية الانتقام [٤٨]، كذلك حالة احد المديرين الذي لم يكد يُعين حتى سارع الى اصدار قرار بفصل احد الموظفين ونفذ هذا القرار في اليوم التالي لإصداره، كل ذلك قبل ان يتسلم مهام منصبه. وفي قرارات للقضاء العراقي نجد

PDF-XChange
Click to buy NOW!
www.tracker-software.com

ان مجلس شورى الدولة اصدر قراره الذي يصادق فيه على قرار مجلس الانضباط العام بالغاء قرار (نقل موظف) باعتباره تعسفاً من الادارة باستعمال حقها في النقل والذي نلاحظ فيه الغرض الشخصي نحو الانتقام لدى مصدره، حيث اصدرت الادارة قراراً بنقل (المدعى عليه) بدرجة مدير تدقيق في شركة نفط الجنوب الى شركة مصافي الشمال بسبب تعاونه مع لجنة النزاهة في مجلس النواب لمتابعة قضايا الفساد الاداري والمالي دون ان يصدر منه أي تقاعس او اهمال في عمله [٤٩].

وكذلك قرار مجلس شورى الدولة المصادق فيه على قرار مجلس الانضباط العام (بإلغاء قرار احالة موظف بعنوان مدير شؤون الافراد في ديوان محافظة واسط بطلب من السيد محافظ واسط الى وزير البلديات و الاشغال العامة، دون تقديم طلب منه او اكماله السن القانونية للإحالة على التقاعد)[٥٠]، كذلك قرار مجلس شورى الدولة المصادق فيه على قرار مجلس الانضباط العام والقاضي فيه (بإلغاء نقل الموظف (المميز عليه) من مقر عمله في بغداد الى محافظة صلاح الدين، ولصعوبة تطبيق هذا الامر واستحالته من حيث الاقامة والمعيشة والنواحي الامنية في ظل الظروف التي كانت تعيشها المنطقة المنقول اليها، ورغم ان النقل سلطة تقديرية بيد الدائرة الا انها ملزمة بتطبيق تلك السلطة بما لا يلحق ضرراً بالموظف، وحيث ان هذا النقل لم يستند الى اسباب معتبرة لذلك يعد تعسفاً في استعمال السلطة)[٥١]

ثانياً : استعمال السلطة بقصد تحقيق نفع شخصي :

يحدث كثيراً عند ممارسة رجال الإدارة لاختصاصاتهم ان يستغلوا سلطاتهم لتحقيق نفع شخصي، او بقصد محاباة الغير. ومن السلطات التي تكثر إساءة استعمالها والانحراف بها عن المصلحة العامة، هي سلطات الضبط الإداري، فمن المعلوم ان رجال الادارة مهمتهم في مجال ـ الضبط الاداري ـ الحفاظ على الامن العام، الصحة العامة، والسكينة العامة ولكنهم تحت ستار من هذه الاغراض العامة، يسعون احياناً الى جلب المنافع لأنفسهم او لذويهم مثال ذلك في فرنسا كأن يصدر احد العمد قراراً بتحريم الرقص خلال فترات معينة، ويبرره في الظاهر بحجة ان الرقص صرف الشباب من الجنسين عن العمل ولكن أسبابه الحقيقة كانت ترجع الى مطعم يعود للعمدة انصرف عنه الشباب الى المحلات التي تهيئ لهم فرصة الرقص[٥٢]، ان هذه الصورة من صور الانحراف لا يعقل ان تكون بواعث رجل الادارة حسنة ذلك لان تحقيق الأغراض الشخصية في مجال القانون الاداري على طرفي نقيض مع مبدأ حسن النية، ومن الامثلة على ايضاً قيام وزيرة التعليم العالي في الكويت بإصدار القرار رقم ٢٠١٠/٣٥٤ بتأريخ ٢٠١٠ /٧/٨ الذي فيه مخالفة لمبدأ المساواة والعدالة بين اصحاب المراكز المتماثلة، بل حرم هذا القرار أصحاب الحق وتم تطبيقه دون مراعاة للمصلحة العامة، وذلك فيما يتعلق بالبعثات

PDF-XChange
Click to buy NOW!
www.tracker-software.com

الخارجية مع عدم مراعاة اصحاب النسب العالية في اختيار المبعوثين للدراسات الجامعية بشأن البعثات الخارجية [٥٣]، وكذلك نقل موظف الى وزارة اخرى لم يكن الدافع منه سوى فسح المجال لترقيته، ثم اعادته الى وزارته الاولى بعد سبعة ايام ليشغل الدرجة الرابعة والتي ما كان ليحوزها اصلاً لو لم يتبع معه هذا الاجراء، وكالقرار الصادر بإنشاء وظيفة ادارية دون أي غرض من المصلحة العامة سوى تمكين احد الأشخاص من الحصول على وظيفة [٥٤]، وفي قرار لمجلس شورى الدولة بين فيه هذه الحالة الذي صادق فيه على قرار مجلس الانضباط العام بالغاء القرار الاداري الصادر بقطع راتب الموظف الذي يعمل"حارسا" في معهد الادارة التقني التابع لهيئة التعليم التقني ويشغل احد الدور السكنية التابعة للمعهد، كوسيلة لإرغامه على الخروج من الدار للاستفادة منها في تحقيق نفع شخصي لهُ [٥٥].

ثالثاً : استعمال السلطة لإغراض سياسية او دينية

تحقق هذه الصورة عندما تصدر الادارة قراراً لغاية حزبية بعيدة عن الصالح العام. وهذه الصورة تتحقق في الدول التي تتمتع بنظام يقوم على تعدد الأحزاب، حيث يظهر التنافس بين هذه الاحزاب على تولي انصارها الوظائف العامة في الدولة. فيبرز هنا الغرض السياسي الذي يستهدفه مصدر القرار الاداري الذي ينتمي لحزب سياسي معين، فهذا الاخير يحاول ان يبعد العناصر التي تنتمي الى الأحزاب الاخرى مفضلاً العناصر التي تنتمي الى حزبه السياسي فقط. فمثلاً تظهر هذه الصورة عندما يحاول الوزراء الجدد إبعاد أنصار الأحزاب والتي كانت تتولى الحكم سابقاً. فيعمدون الى فصل الموظفين الذين يشايعون هذه الاحزاب ويدينون بالولاء لها او بإحالتهم الى التقاعد وغير ذلك من الاحوال التي تخالف المصلحة العامة [٥٦]، مثال ذلك القرار الصادر بفصل موظف في فرنسا وهو في نفس الوقت عمدة احدى القرى لمجرد منعه من ممارسة هذه الوظيفة الاخيرة، والقرار الصادر بتسريح موظف متقاعد مع الادارة، لأسباب سياسية [٥٧]، وفي القضاء المصري نجد امثلة كثيرة في هذا المجال، ففي حكم للمحكمة الادارية العليا الذي تقول فيه (... فاذا كان من الثابت من ظروف الدعوى وملابسات اصدار قرار صرف المدعي من الخدمة، المطعون فيه انه صدر بصورة غير عادية تنم عن الخلاف في شانه بين الوزارة وبين رئيس الجمهورية وقتذاك... فان هذا يؤيد صدق ما ينعاه المدعي على القرار المذكور من انه صدر بباعث حزبي...ومن ثم يكون قد صدر مشوباً بعيب اساءة استعمال السلطة، لانحرافه عن الجادة، لصدوره بباعث حزبي لا بغاية المصلحة العامة)[٥٨]، وقد يكون الباعث من اتخاذ القرار الاداري دينياً ومثال ذلك القرار الصادر بإيقاف مساعدة مدرسة بسبب ما لها من صفة مذهبية معينة، كما الغى مجلس الدولة الفرنسي القرار الصادر من احد العمد بمنع خروج احد المواكب الدينية الذي اعتبره مظاهرة سياسية ضدهُ [٥٩].

PDF-XChange
Click to buy NOW!
www.tracker-software.com

اما في العراق، فأننا لم نعثر على أي قرار للقضاء يشير فيه الى هذا النوع من صور الانحراف في استعمال السلطة ـ أي لاسباب سياسية ودينية ـ، لا قبل سقوط النظام السابق عام ٢٠٠٣ م ولا حتى بعد سقوطه، على الرغم من اننا على علم بإصدار العديد من القرارات الإدارية الخاصة بفصل الموظفين خصوصاً لهذه الاسباب، وهذا بدوره يجعلنا نوجه أصابع اللوم للقضاء العراقي لأنه لم يجرؤ على إبداء هذه الصورة من الانحراف عند تسبيبه بوجوب بطلان القرار الاداري بسبب انحرافه عن الصالح العام.

الفرع الثاني: انحراف الإدارة بنشاطها بعلاقاتها بالسلطات الأخرى عن المصلحة العامة

لم تقتصر حالات الانحراف على الحالات السابقة بل ان الإدارة قد ترتكب مخالفة للقوانين والأنظمة حتى في حالة علاقاتها مع السلطات الأخرى، ذلك ان الإدارة قد تصدر قراراً ادارياً لغاية تعطيل او التهرب من مواجهة تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة بحقها. على اعتبار ان أساس مبدأ المشروعية هو خضوع الجميع لحكم القانون وهذا بدوره ينطبق على الإدارة، على اعتبار ان الأحكام القضائية سواء أكانت صادرة من القضاء العادي ام القضاء الإداري تحوز حجية الشيء المقضي به. مثال ذلك القرار الصادر بنقل موظف الى ادارة معينة بقصد إبعاده عن إدارة أخرى وحرمانه من مزايا الترقي في درجاتها الى مكان ينحرم من الحصول على اية مزايا فيه ثم يصدر حكم قضائي بأنصافه وإلغاء قرار النقل، ولكن الادارة اذ تصدر القرار بإعادة تعيينه في مكانه السابق، تصدر في نفس اليوم قراراً آخر بندب المدعي الى الوظيفة التي سبق وان نقل اليها وأنصفه القضاء من هذا النقل [٦٠]، ومثال ذلك أيضا انه عند إلغاء تعيين احد الموظفين تعمد الإدارة الى تعديل شروط التعيين في هذه الوظيفة كي يمكن لها أن تعين من جديد هذا الموظف الذي أبطل تعيينه والذي كان من الواجب عليها تنفيذاً لحكم القضاء الإداري إقصائه من الوظيفة [٦١] فالتحايل على قوة القضية المحكمة يمكن اذن ان يكون صورة من صور الانحراف بالسلطة، هذا وان واجب تنفيذ الاحكام القضائية يقع على عاتق الادارة الالتزام بتنفيذه، وهذا الالتزام لا يجد أساسه في المبادئ العامة للقانون والنشاط الإداري، بل كذلك في القوانين مثال ذلك ما أشار اليه قانون العقوبات العراقي النافذ رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل في المادة (٣٢٩)(١- يعاقب بالحبس وبالغرامة او احدى هاتين العقوبتين كل موظف او مكلف بخدمة عامة استغل سلطة وظيفته في وقت او تعطيل تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة وإحكام القوانين والأنظمة او أي حكم او امر صادر من احدى المحاكم او من أية سلطة مختصة او في تأخير تحصيل الأموال او الرسوم ونحوها المقررة قانوناً. ٢- يعاقب بالعقوبة ذاتها كل موظف او مكلف بخدمة عامة امتنع عن تنفيذ حكم او

PDF-XChange
Click to buy NOW!
www.tracker-software.com

امر صادر من أحدى المحاكم او من اية سلطة عامة مختصة بعد مضي ثمانية ايام من إنذاره رسمياً بالتنفيذ متى كان تنفيذ الحكم او الامر داخلاً في اختصاصه).

المطلب الثاني: صورة الانحراف بالسلطة عن الأهداف المخصصة

وفقاً لهذه القاعدة فأن الادارة ملزمة عند اتخاذ قرارها تحقيق أهداف خاصة ومحددة ذلك ان كل جهاز إداري مناط به القانون أهدافا محددة، فإذا ما خرج عن تلك الأهداف المخصصة له يكون مشوباً بعيب الانحراف في استخدام السلطة[٦٢]، ويجب ان نؤكد هنا ان الإدارة لا تتمتع بأي سلطة تقديرية فيما يتعلق باختيارها لأهدافها، اذ يجب عليها أعمال قراراتها للأهداف المخصصة لها، وعلى هذا الأساس فأن أي قرار يكون خارج عن هذه القاعدة يكون مشوباً بعيب الانحراف، سواء أكان مصدر القرار حسن النية او سيء النية، وتظهر هذه الحالة عند ممارسة الادارة لنشاطها الضبطي او في علاقاتها مع موظفيها، وعليه سوف نبحث هذا الموضوع في فرعين وفقاً لما يأتي: -

الفرع الاول: الانحراف بسلطة الضبط الإداري

لقد منحت الادارة سلطة الضبط الإداري للمحافظة على عناصر النظام العام (الامن العام، الصحة العامة، السكينة العامة) غير ان اتساع هذا المفهوم وشموليته قد يفسح المجال لسلطة الضبط الإداري في استغلال وتحقيق مأرب مغايرة لمفهوم النظام العام مكاسب مالية.

ويمكن تحديد ظهور هذا النوع من الانحراف حين تصدر سلطة ادارية محلية قراراً تبتغي من ورائه ان تحصل على موارد مالية، ويكون ذلك بتخفيض المصروفات التي تقع عليها بإنشاء إيرادات مالية لها او زيادتها، وفي حكم أصدره مجلس الدولة الفرنسي بتأريخ ١٩مايو ١٨٥٨ تحت عنوان(verne) اذ اصدر عمدة بلدية trauville قراراً يلزم كل من يريد الاستحمام على شاطئ البحر ان يدفع رسماً لصالح مؤسسة الاستحمام التي أنشأتها البلدية حتى لو لم يستعمل الإفراد أكشاك هذه المؤسسة، لا بقصد الامن والسكينة العامة بل لتحقيق غرض مالي لصالح خزانة هذه البلدة. الا ان المجلس لم يجرؤ اعلان هذه النظرية بل استند في إلغاء القرار على حرية الانتفاع بشاطئ البحر والمخالفة لإحكام الالتزام دون التعرض الى الغرض الذي هدفت اليه الإدارة[٦٣]، الا ان مجلس الدولة الفرنسي استقر على الغاء قرارات تتضمن تحقيق مصالح مالية للإدارة وقام بمراقبة أغراضها عند اتخاذها لقراراتها، هذا وتوجد امثلة كثيرة لهذه الصورة من الانحراف، مثال ذلك القرار الصادر برفض الترخيص باستيراد سلعة معينة ثم لا يكون الباعث عليه سوى خوف الادارة من بوار سلعة مماثلة كانت قد استوردتها، و القرار الصادر بعدم الترخيص بإقامة سينما ثم يظهر ان عدم الترخيص كان يستهدف بالدرجة الاولى عدم منافستها لمسرح البلدية.

PDF-XChange
Click to buy NOW!
www.tracker-software.com

والذي نلاحظه على هذه القرارات مدى تمسك القضاء الفرنسي بعدم السماح لهيئات الضبط في استعمال وسائل الضبط المتاحة لاستهداف أغراض مالية هي في حد ذاتها مشروعة ولكنها غريبة عن أهداف الضبط الا انه تحت تأثير نظرية الظرف الطارئة وفي فكرة وجوب أعمال الشروط التعاقدية، وما أدتا إليه من مساهمة الجهات الإدارية المتعاقدة في تحمل جزء من الخسائر التي يعنى بها المتعاقدون، احتاج الأمر الى استعمال سلطة الضبط لتحقيق أهداف مالية، فلم يحكم على الإدارة بالانحراف في استعمالها لسلطتها الضبطية[٦٤]، وقد تظهر حالة الانحراف أيضا في استعمال الإدارة سلطتها لفض نزاع ذي صفة بين الإفراد ففي كثير من الأحيان يظن المديرون والعمد مدفوعين باعتبارات حميدة في جملتها، انه يدخل في اختصاصهم فض نزاع قائم بين الإفراد، مستخدمين في ذلك سلطاتهم.

ولكن هنا مهما كانت دوافع الادارة في هذا المجال، الا انها استخدمت سلطتها في غير ما أعدت له، فهي تنحرف بها عن مراميها، وترتكب في نفس الوقت تعدي على السلطات القضائية التي من اختصاصها فض المنازعات التي تدور عادة حول نزاع على ملكية او مسقى...الخ [٦٥].

الفرع الثاني : الانحراف بالسلطة في ميدان الوظيفة العامة

ان النشاط الإداري في مجال الوظيفة العامة لا يقل أهمية عن النشاط الضبطي للإدارة تحقيقا للصالح العام، وعليه تمارس الإدارة سلطتها في نقل الموظفين و ترفيعهم و أحالتهم على التقاعد الا انه يحدث كثيرا ان تستغل الادارة سلطتها في تحقيق أغراض لا تدخل ضمن اختصاصها، ومن ثم تنحرف عن الغاية الأساسية من اتخاذ القرار الإداري التي منحت السلطة من اجلها وعليه يظهر عيب الانحراف بغاية القرار الاداري عن المصلحة العامة في هذا الجانب، وذلك عند لجوء الإدارة الى نقل الموظفين نقلاً مكانياً او نوعياً لغاية إيقاع العقاب وليس لتحقيق غاية المشرع التي ارتآها من النقل في تحقيق المصلحة العامة، وذلك عن طريق توزيع الموظفين بين المراكز والوظائف المختلفة[٦٦]، ويعتبر النقل التلقائي عقوبة تأديبية في كل من فرنسا و المانيا يجب فيه استيفاء كافة الضمانات التأديبية بشأن النقل لا كالعقوبة، اما النقل ألمصلحي فهو الذي يتم لإغراض تنظيمية تهدف الى حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد [٦٧]

اما في العراق فلا يعتبر النقل التلقائي عقوبة تأديبية اذ ان المشرع أورد العقوبات الانضباطية على سبيل الحصر ولم يورد بينها عقوبة النقل [٦٨]، الا انه اذا كان النقل لإغراض لا تتفق مع المصلحة العامة ولإغراض شخصية عقوبة مبطنة او مقنعة ونوعاً من الانحراف بالسلطة. بالإضافة الى ذلك نجد ان حالة النقل يمكن ان تستخدم لإيقاع عقوبة على موظف

PDF-XChange
Click to buy NOW!
www.tracker-software.com

من رئيسه الإداري، بصورة تظهر فيها بأنها عقوبة مقنعة او مخفية، وقد بين القضاء العراقي هذا النوع من العقوبات ـ المقنعة ـ التي لم يتناولها المشرع العراقي في أحكامه، ففي حكم صادر من مجلس شورى الدولة [٦٩]، يصادق فيه على قرار مجلس الانضباط العام الخاص بنقل المدعية من مدرستها الى مدرسة أخرى لتدريس مواد اختصاصها خارج المنطقة الخضراء والتي تقع مدرستها فيها، فكان قرار المجلس ما يلي (لما كان القرار المطعون فيه يرتب ضرراً للمدعية، فيعد عقوبة مبطنة رغم ان المدعي عليه قد وجه لها عقوبة لفت النظر، وحيث ان للإدارة سلطة تقديرية في نقل الموظف متى ما وجدت ان مصلحة العمل تقتضي بذلك الا أن هذه السلطة مقيدة بعدم الإضرار بالموظف وان لا تكون عقوبة مخفية، اذ ان لها الحق في عقوبة الموظف المخالف لإحكام القانون، الا ان النقل بمثابة العقوبة لا سند له في القانون، وحيث ان نقل المدعية الى مدرسة خارج منطقة عملها بحجة قيامها بتدريس مواد اختصاصها يؤدي الى الإضرار بها مادياً بتخلية الشقة التي تسكنها وان تَطلب الأمر نقلها فيكون ضمن منطقة سكانها ولعدم جواز فرض عقوبتين على الموظف لفعل واحد...)[٧٠].

كذلك، قد تقوم الإدارة بنقل الموظف من وظيفة الى اخرى ادنى منها وبراتب اقل يعد تنزيل للدرجة، هنا تظهر صورة انحراف الادارة بسلطتها لان النقل ليس عقوبة وهذا يسمى (بالنقل النوعي)، حيث كان من المفروض على الإدارة ان لا تنحرف بالسلطة التقديرية التي منحها لها المشرع بغية المحافظة على سير المرافق العامة بانتظام واستمرار، وفي قرار صادر من مجلس شورى الدولة يصادق فيه على قرار مجلس الانضباط العام تبين لنا منه هذا النوع من الانحراف والذي يخص الموظف (المميز عليه) الذي يعمل خبيراً لدى (المميز) وله خدمة وظيفية قدرها (٢٥) سنة وحاصل على شهادة دكتوراه وقد اصدر المميز امراً بنقله من وظيفة خبير الى وظيفة مدرس على ملاك التعليم المهني، وكان جواب المجلس بما يلي (حيث ان نقل الموظف من وظيفة الى وظيفة ادنى منها وراتب اقل مما كان يتقاضاه يعد تنزيل للدرجة، وحيث ان تنزيل الدرجة بمثابة عقوبة يتطلب فرضها على الموظف بناءً على تحقيق أصولي تجريه لجنة تحقيقية... حيث ان اللجنة التي أجرت التحقيق في الموضوع لم يتم تشكيلها وفق المادة (١٠) من القانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، وان تجري تحقيقاً أصولياً مع المميز عليه... لذا فأن قرار المميز بنقل المميز عليه من وظيفته الى وظيفة أدنى مخالفاً للقانون ويضعه في إطار التعسف في استعمال السلطة...) [٧١]، كما وأشار القضاء الى صورة أخرى من صور انحراف الإدارة في استعمال حقها في نقل موظفيها، ففي القرار الصادر من مجلس شورى الدولة والذي يصادق فيه على قرار مجلس الانضباط العام نص (بإلغاء قرار وزير العدل الصادر بحق الموظفة التي كانت تعمل في دائرة

PDF-XChange
Click to buy NOW!
www.tracker-software.com

المفتش العام في وزارة العدل والتي فوجئت بنقلها الى مديرية التسجيل العقاري في البياع بدون درجتها حيث قضى المجلس بإلزام (المدعى عليه) تحديد عنوان اخر يماثل وظيفتها في الدائرة المنقول اليها)[٧٢].

واخيراً، لابد لنا ان نؤكد على ان السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة في نقل الموظفين ليست مطلقة وإنما تخضع لرقابة القضاء لمراجعتها للتأكد من خلوها من الانحراف في استعمال السلطة، ففي قرار لمجلس شورى الدولة لا يصادق فيه على قرار مجلس الانضباط العام (وجد المجلس ان الحكم المميز غير صحيح ومخالف للقانون ذلك لان (المميزة) مدير اقدم في مصرف الرافدين فرع الكرادة، تم نقلها الى الإدارة العامة داخل المصرف ومن ثم نقلها الى دائرة التقاعد... وكان النقل بناءً على مقتضيات العمل، وحيث انها خريجة الادارة والاقتصاد ـ جامعة بغداد بكالوريوس وحاصلة على دبلوم في المحاسبة وخدمتها في المصرف متميزة من حيث كتب الشكر الموجهة اليها، لذلك كان على المجلس ان يتعمق في التحقيق والاطلاع على الأسباب والدوافع لنقلها غير المبررة...، فالمصلحة العامة تقتضي ان تنتقل هذه الموظفة التي مارست العمل المصرفي الى عمل مصرفي اخر وليس الى دائرة التقاعد ذلك لان السلطة التقديرية للادارة ليست مطلقة وإنما تخضع لرقابة القضاء لفحص القرار والتأكد من خلوها من التعسف في استعمال السلطة...)[٧٣].

المطلب الثالث: عيب الإجراءات

يقصد بهذا العيب لجوء الإدارة الى استعمال بعض الإجراءات عوضاً عن إجراءات أخرى ملزمة باتخاذها، وذلك للوصول الى أغراض تريد تحقيقها، وتبدو أهمية الانحراف بالإجراء في انه يُكشف بسهوله ووضوح اذا ما قورنت بصور الانحراف الأخرى، دون الحاجة الى البحث عن مقاصد متخذ القرار وغاياته، حيث ان الانحراف بالإجراء يشكل الدليل الموضوعي على الانحراف بالسلطة [٧٤]، والذي نريد بيانه هنا هو ان ليس لهذه الحالة علاقة بعيب الشكل والاجراء، فلو أننا نظرنا الى الإجراءات والوسائل التي اتبعتها الإدارة في إصدارها للقرار لوجدناها صحيحة، اما اذا قارنا تلك الإجراءات الشكلية بالبواعث النهائية للإدارة من إصدارها لقرارها لوجدنا ان تلك الإجراءات لم تكن مخصصة ابداً لحقيق تلك الإغراض وانما هناك وسائل وإجراءات معينة تجاهلتها الإدارة تماماً حين وضعت القواعد القانونية لتحقيق تلك الأغراض، فأذن هناك سبب ذاتي يكمن في بواعث الإدارة الأمر الذي يعنيه مفهوم عيب الانحراف بالسلطة[٧٥].

لقد حظي موضوع الانحراف بالسلطة في استخدام الإجراءات باهتمام كبير كونه يعتبر من اكثر العيوب التي تصيب ركن الغاية من القرار الإداري استخداماً في نطاق السلطة الإدارية

PDF-XChange
Click to buy NOW!
www.tracker-software.com

فتطبيقاته كثيرة خصوصاً فيما يتعلق الموظفين العموميين و اجراءات الضبط الاداري، وكذلك لسهولة اثبات هذا النوع من الانحراف في الوقت نفسه. اضافة الى ان هذا العيب يظهر في حالة استخدام الادارة لصلاحياتها في الظروف الاستثنائية، وعليه سنتناول صور هذا النوع من الانحراف في فرعين باحثين في الفرع الاول، الانحراف في اجراءات الضبط الاداري، اما في الفرع الثاني، سنبحث الانحراف في استخدام الإجراءات في الوظيفة العامة، وفي الفرع الثالث، الانحراف باستعمال سلطة نزع الملكية للمنفعة العامة.

الفرع الاول: الانحراف بإجراءات الضبط الاداري

تتلخص هذه الحالة في واقعة ان الادارة قد استعملت اجراءً إداريا لا ينبغي لها استعماله بالنسبة للغرض المشروع الذي ترمي الى تحقيقة، وانما قد يصح استعماله بالنسبة لاستهداف غرض اخر غيره، ومن تطبيقات هذه الصورة مثلاً القرار الصادر برفض ترخيص بإعادة بناء منشآت على ساحل البحر كانت قد غرقت، باعتبار ان هذا القرار يتضمن معنى القرار بسحب الترخيص بأشغال المال العام، في حين ان قرار سحب الترخيص بأشغال المال العام له شروطه وإجراءاته الخاصة[٧٦]، وفي العراق فأن القضاء العراقي لم يشير الى هذا العيب -عيب الانحراف بالإجراءات- بهذا الاسم، بل ان عيب مخالفة القانون في قرارات القضاء العراقي هو تكييف لهذه الصورة، وفي قرار صادر من المحكمة الاتحادية العليا، بخصوص قيام مجلس النواب باتخاذ قرار بحق احد أعضائه برفع الحصانة ومنعه من السفر بدون طلب من السلطة القضائية فأصدرت المحكمة قرارها بالاتي (... ان النظام الداخلي لمجلس النواب لا تخوله اتخاذ القرارات بحق احد اعضائه برفع الحصانة عنه) ومنعه من السفر الا بناءً على طلب من السلطة القضائية وفي حالات محددة وردت على سبيل الحصر، وليس من بينها الحالة موضوع الدعوى... لذا فقررت المحكمة إلغاء القرار الصادر من مجلس النواب[٧٧]، وكذلك قرارها الاخر الذي تصادق فيه على قرار محكمة القضاء الاداري. حين اصدرَ مجلس محافظة البصرة قراراً يتضمن بحجب الثقة عن محافظ البصرة من منصبه والطلب من السيد رئيس الوزراء اتخاذ ما يلزم بصدده، فكان قرارها الأتي (...حيث ان آمر سلطة الائتلاف المؤقتة، رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ لم يرد فيه منح صلاحية لمجلس المحافظة بإصدار قرار بحجب الثقة عن المحافظ والطلب من السيد رئيس الوزراء اتخاذ ما يلزم بصدده، إضافة الى ان القرار قد صدر خلافاً لإحكام النظام الداخلي لمجلس محافظة البصرة... لذا يكون هذا القرار فاقداً لسنده القانوني...)[٧٨]، وفي قرار آخر للمحكمة الاتحادية العليا تقوم بالمصادقة فيه على قرار محكمة القضاء الاداري القاضي بالغاء قرار وزارة العدل حين منعت الموظف (المدعي) من السفر خارج العراق بحجة ان له علاقة بحادثة وقعت في دائرته، وكان قرارها الاتي : (... ان

PDF-XChange
Click to buy NOW!
www.tracker-software.com

منع سفر المدعي (المميز عليه) لاسند له من القانون وفيه تقييد لحرية السفر لخارج العراق والعودة...)[٧٩].

الفرع الثاني: الانحراف في استخدام صلاحيات الإدارة في ميدان الوظيفة العامة

ان هذا النوع من صور الانحراف في الإجراءات تتخذه الادارة فيما يتعلق بحقوق الموظفين وحياتهم الوظيفية وعلى وجه الخصوص النقل والإحالة على التقاعد، ولقد بينا في المبحث الثاني من هذا البحث كيفية انحراف الادارة بسلطتها عند قيامها بنقل الموظفين مكانياً ونوعياً اذ كان النقل لاغراض لا تتفق مع المصلحة العامة. والذي يزيد بيانه هنا، هو ان النقل من مقتضيات الوظيفة العامة، على اعتبار ان العلاقة بين الادارة وموظفيها من حيث الأساس علاقة تنظيمية فليس من واجب الادارة بشكل عام تحسس رغبات موظفيها و أهوائهم فيما يتعلق بتغيير مراكزهم الوظيفية وبالنتيجة لا يحق للموظف الادعاء بحق مكتسب في الوظيفة التي عُينَ فيها لأول مرة، أي لا يحق له الاعتراض على نقله مكانياً ونوعياً، على اعتبار ان النقل من صميم اختصاصات الإدارة تستعمله لغايات مصلحة المرفق وسيره بانتظام واضطراد بمقتضى ما لها من صلاحيات تقديرية [٨٠]، وبهذا الخصوص اصدرَ مجلس شورى الدولة قراره الذي يصادق فيه على قرار مجلس الانضباط العام حين اعترض (المدعي) الذي يعمل بوظيفة (م.م فني) في مركز التدريب المهني في الزعفرانية، على نقله الى مركز التدريب المهني في الوزيرية بأن (هذا النقل لم يعتبر عنوان وظيفة المدعي المميز ولم يلحق به ضرراً مادياً ولم يكن فيه تعسفاً في استعمال سلطة الادارة وجاء بناءً على مقتضيات حاجة المراكز الاخرى من المهندسيين والفنيين)[٨١] فمن حق رئيس الدائرة نقل الموظف او تنسيبه الى دائرة اخرى ولا يعتبر في ذلك انحراف ما دام النقل يستند الى أسباب معتبرة، وما دام الموظف لم يتضرر من هذا النقل ومحتفظاً بمركزه الوظيفي.

ولكن قد تظهر خطورة هذا العيب عند قيام الادارة بنقل موظفيها لان اكثر التشريعات عادةً لا تضع شكليات طويلة ومعقدة للنقل باعتبار ان هذا الاجراء يستهدف مصلحة العمل من حيث المبدأ. وعليه فأن غياب هذه الإجراءات المعقدة يغري رجل الادارة فيستخدم النقل لعقاب الموظف حين يرتكب مخالفة وظيفية مدعياً استهداف المصلحة العامة، علماً انه يكون مخفياً سوء نيته وهو متمثل بعقاب الموظف[٨٢] وكذلك من صور هذه الحالة للانحراف، انحراف الادارة بسلطتها عند اصدارها قرار الاحالة على التقاعد، اذ هو صلاحية بيد الادارة تستعملها لغايات مصلحة الوظيفة العامة، من حيث اقصاء من لم يعد قادراً على القيام بأعباء وظيفته على اكمل وجه، وذلك بعدَ توافر الشروط القانونية التي يتطلبها القانون، وهنا يعني ان صلاحية الادارة بهذا الصدد تقديرية أي تستطيع الادارة تقدير مدى مقدرة الموظف على القيام

PDF-XChange
Click to buy NOW!
www.tracker-software.com

بأعباء وظيفته، ومدى اعتبار وجوده في الوظيفة العامة يحقق المصلحة العامة من عدمه ذلك بعد توفر الحد الأدنى من مدى الخدمة التي يتطلبها القانون. وبخصوص ذلك اصدرَ مجلس شورى الدولة قراره المصادق فيه على قرار مجلس الانضباط العام، بإلغاء القرار الاداري الصادر (بحق المدعية (المميز عليها) الخاص بإحالتها على التقاعد من قبل مديرها الاداري دون اتباع الاجراءات التي نص عليها القانون، فالموظف لا يحال على التقاعد قبل اكماله سن الخامسة والخمسين من العمر وخدمته (٣٠) سنة الا بطلب يقدمه الى الوزير او رئيس الدائرة المختص وحيث ان احالتها على التقاعد لم تكن بهذه الطريقة لذا فالقرار لا سند له من القانون)[٨٣].

وكذلك من التطبيقات القضائية على هذه الصورة من الانحراف بالسلطة، حكم المحكمة، الذي جاء فيه (لكي يعتبر القرار الإداري بمثابة الجزاء التأديبي المقنع ان يكون متضمناً عقوبة من العقوبات التأديبية المعينة، و إلا لكان جزاءً تأديبياً صريحاً و إنما يكفي ان يتبين للمحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها ان نية الادارة اتجهت الى عقاب الموظف ولكن بغير اتباع الاجراءات و الاوضاع المقررة، بذلك فانحرفت بسلطتها في القرار لتحقيق هذا الغرض المستتر، فيكون القرار بمثابة الجزاء التأديبي المقنع، ويكون عندئذٍ مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة ومخالفة القانون) [٨٤].

وكذلك يجب ان لا يفوتنا ان نقول ان إحالة الموظف على التقاعد تكون بنفس الاداة التي تم تعيينه فيها والا اعتبر هذا انحرافاً من الإدارة بسلطتها وبهذا الصدد اصدرَ مجلس شورى الدولة قراره الذي نقض فيه الحكم الصادر من مجلس الانضباط العام والقاضي فيه (بإحالة المميز(مدير عام في الشركة العامة لتجارة المواد الإنشائية) على التقاعد دون التحقق من الاداة التي تم تعيينه فيها،فكان من واجب مجلس الانضباط العام التحقق من الاداة التي تم تعيينه فيها، لان احالة الموظف على التقاعد يجب ان تكون بنفس الاداة القانونية التي تم تعيينه فيها) [٨٥].

الـفـرع الـثـالـث: الانحراف باستعمال سلطة نزع الملكية للمنفعة العامة

بدأت فكرة المنفعة العامة التي تخول الادارة سلطة نزع ملكية الأفراد، محددة وضيقة حيث كان يقصد بها توفير العقارات اللازمة لسير مرفق عام او لحماية مال من اموال الدومين العام، ولكنها اتسعت بعد ذلك وشملت معظم الأغراض التي ترمي الى النفع العام بأوسع معانيه [٨٦]، وتعتبر سلطة نزع الملكية للمنفعة العامة من اخطر السلطات التي منحها المشرع للإدارة لأنها تبدو فيها سلطات وامتيازات القانون العام، فإذا ما علمنا ان حق الملكية من ابرز واهم الحقوق التي يتمتع بها الفرد حيث تكفله القوانين الوضعية والدساتير، فمثلاً ما أشار إليه

PDF-XChange
Click to buy NOW!
www.tracker-software.com

الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٢٣/ثانياً) (لا يجوز نزع الملكية الا لإغراض المنفعة العامة مقابل تعويض عادل، وينظم ذلك بقانون)، وعلى هذا فلو التجأت الادارة لاستعمال وسيلة غير تلك التي حددها المشرع لاستعمالها في نزع الملكية عن احد العقارات، عُدَ هذا الإجراء انحرافاً منها بالسلطة، وتتلخص هذه الحالة في واقعة ان الإدارة قد استعملت إجراء إداريا لا ينبغي لها استعماله بالنسبة للغرض المشروع الذي ترمي اليه حقيقة، مثال ذلك ان تلجأ الإدارة الى الاستيلاء المؤقت بدلاً من إجراءات نزع الملكية الواجب أتباعها [٨٧]، وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في مثل هذه الحالة بأن لا تكون الادارة قد رصدت المبالغ اللازمة لنزع ملكية ارض تحتاجها لتقيم عليها مبانٍ لها، ثم تكون في عجلة من امرها فتحاول تدارك هذا الموقف فتلجأ الى الاستيلاء المؤقت، ثم تسارع فتقيم مبانيها عليها استناداً الى مجرد الاستيلاء، تاركة القيام بإجراءات نزع الملكية عندما تستطيع رصد المبالغ اللازمة لهذا الغرض، فهنا لاشك تبدو لنا حالة انحراف السلطة بالإجراءات اذ ان الاستيلاء المؤقت برأينا ما هو الا اجراء استثنائي تلجأ اليه الإدارة لمواجهة الظروف الاستثنائية، حيث تستولي فيه الادارة على الاراضي او الاموال غير المنقولة دون حيازتها حيازة دائمة، اذ ان الحيازة النهائية لا تظهر الا في صورة نزع الملكية.

وفي القضاء العراقي نجد ان للمحكمة الاتحادية العليا حكماً بهذا الصدد حيث صادقت على قرار محكمة القضاء الاداري الخاص بـ (منع نزع الملكية الخاصة) عن طريق امتناع الإدارات (البلدية) عن منح اجازة بناء بحجة انها تريد استملاكما مستقبلاً، فلقد ادعى المدعي (المميز) امام محكمة بداءة الفلوجة... ان المدعى عليه مدير بلدية الفلوجة ـ اضافة الى وظيفته ـ امتنع عن منح اجازة بناء للعقارين العائدين له بحجة شمول العقارين استملاك مقدماً... معللاً ذلك بوجود مشروع لتطوير الكورنيش مما يتطلب استملاك مساحات من الارض لتنفيذ المشروع المذكور وان منح الاجازة ايضاً يخالف التصميم الاساسي للمنطقة... فقيام المدعى عليه برفض منح اجازة البناء... يكون تعسفاً في استعمال السلطة وان قراره خاضع لرقابة القضاء)[٨٨]، وكذلك لمحكمة القضاء الاداري حكماً بهذا الخصوص عندما امتنعت مديرية التسجيل العقاري في محافظة كربلاء عن عدم منح اجازة بناء للمدعي، قررت المحكمة (ان حيازة المالك للقطعة حيازة صحيحة وسليمة لا يرقى اليها الشك خاصة وان معاملة نقل ملكيتها تمت بالدائرة المختصة والمسؤولة عن ذلك، عليه فأن عدم منح اجازة بناء بدون سبب ومبرر قانوني يعتبر تعسفاً في اتخاذ القرار)[٨٩]، بالإضافة الى ذلك فأن الادارة قد تستخدم إجراءات خطة التنظيم بدلاً من اجراءات نزع الملكية وصولاً الى نزع ملكية العقار، بقصد تحقيق ارباح مالية تهرباً من تعقيدات اجراءات نزع الملكية، وفي قرار اصدره مجلس

PDF-XChange
Click to buy NOW!
www.tracker-software.com

شورى الدولة، عندما طلب وزير العدل منها بيانه فيما يتعلق برفض المجلس البلدي لقاطع الكاظمية رفض إنشاء بعض المشاريع ومنها بناء محطة بنزين وبناء مجمع محاكم الكرخ وبناء مستشفى العدل على مشتل الحرية في المنطقة الواقعة بين الحرية ومنطقة المحاربين بسبب ان المنطقة هي المتنفس الوحيد للمنطقة فأجاب المجلس بأنه (لا يوجد سند قانوني لرفض المجلس البلدي في قاطع الكاظمية اقامة منشئات ومشيدات على القطعة المخصصة لوزارة العدل)[٩٠]، وللمحكمة الاتحادية العليا ايضاً قراراً بهذا الخصوص نقضت فيه قرار محكمة القضاء الاداري جاء فيه (ان قيام المدعى عليه ـ اضافة الى وظيفته ـ بالغاء كتابه المرقم... وتغيير جنس قطعة الارض... في مقاطعة (١٤) في الوزيرية ـ الغزالية من زراعية الى سكنية فيعتبر تصرف المدعى عليه تعسفاً في استعمال حقه عند اصداره الكتاب المذكور... و استحصاله موافقة وزارة الاعمار و الماسكان بإنشاء حي سكني على القطعة المرقمة... وتشييد (١٢٦) وحدة سكنية مع مركز صحي واسواق لغرض بيعها بالاقساط... وعند مفاتحة الهيئة العامة للإسكان وامانة بغداد لغرض تغيير جنس الارض من زراعية الى سكنية فأن امانة بغداد رفضت ذلك ـ بحجة ان استعمال القطعة (البساتين) حسب التصميم الاساسي لمدينة بغداد ووقوعها خارج حدود العمران... استناداً الى المادة (١١) من قانون التصميم الاساسي لمدينة بغداد المرقم ١٥٦ لسنة١٩٧٦... والمادة (٢٥) من القانون المذكور. لذا يطلب المدعي تغيير قطعة الارض من زراعية الى سكنية مخالف لأحكام المادتين المذكورتين... بالإضافة الى المادة (٩٥) من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤، والمادة (٢) من القانونى رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٥ قانون تعديل ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ التي فرضت غرامات مالية على الذي يستعمل الارض او البناء او المنشآت خلافاً للاستعمالات التي سمح به التصميم الاساسي لمدينة بغداد...) [٩١].

الخاتمة

بعدَ ان انتهينا من بحثنا حول عيب الانحراف في استعمال السلطة، تبنَ لنا انهُ من اكثر العيوب التي تصيب القرار الاداري شيوعاً و اكثرها خطورة على المصلحة العامة وعلى الحقوق والحريات العامة للأفراد، وعلى هذا الاساس حقَ علينا ان نسجل اهم النتائج والملاحظات التي توصلنا اليها في بحثنا وفقاً لما يلي :-

١- ان المصطلح او التسمية الاصح للعيب الذي يصيب ركن الغاية في القرار الاداري هو الانحراف وليس الاساءة في استعمال السلطة ـ كما بينا ذلك سابقاً في البحث ـ لان معنى الانحراف أوسع من الإساءة، فالانحراف يظهر عندما تكون الادارة سيئة او حسنة النية، اما عيب الإساءة في استعمال السلطة فيظهر عندما تكون نية الادارة سيئة فقط.

PDF-XChange
Click to buy NOW!
www.tracker-software.com

٢ - يعتبر عيب الانحراف في استعمال السلطة من العيوب المرتبطة بشكل أساسي بسلطة الإدارة التقديرية، أي بالصلاحية التقديرية التي تمتلكها الإدارة وليست المقيدة، على اعتبار ان هذه السلطة تعطي لرجل الإدارة هامشاً من الحرية في التدخل او الامتناع في اختيار الوقت الذي يراه مناسباً لإصدار القرار مع حريته في تقدير خطورة بعض الوقائع و أهميتها وما يناسبها من وسائل.

٣ - ان عيب الانحراف، عيب خفي ومستتر لا يتصل بالوقائع او الظروف التي استند اليها القرار، وانما يتصل بنية مصدر القرار ودوافعه الشخصية لذا فأنه يتميز عن غيره من العيوب التي تصيب القرار الإداري بأنه يفترض بحثاً في نوايا مصدر القرار واستقصاء للباعث او الهدف الذي يرمي اليه، وعليه فالرقابة القضائية عليه هي رقابة فيما وراء متخذ القرار حيث تعتبر رقابة شخصية وليست موضوعية.

٤ - هذا العيب يؤخذَ به بعين الاعتبار دون الاخذ بنية مصدر القرار، سواء كانت حسنة ام سيئة على اعتبار ان القرار الاداري قد انحرف عن الصالح العام.

٥ - من خلال ما اشرنا اليه من صور عيب الانحراف في استعمال السلطة، نرى ان انحراف الادارة بغاية قراراتها عن المصلحة العامة، تتمثل بشكل اساسي في نشاطها المرتبط بالوظيفة العامة وعلاقتها بموظفيها في حالات نقلهم و احالتهم على التقاعد او تغيير عنوانهم الوظيفي.

٦ - واخيراً، فيما يتعلق بصورة عيب الانحراف بالإجراءات، فنرى انه من اسهل العيوب اثباتاً وخاصة فيما يتعلق بالحياة الوظيفية للموظف العام، لانه يُكشف بسهولة دون الحاجة الى البحث في نية مصدر القرار وغاياته.

الهوامش والمصادر

١. راجع د. محمود سامي جمال الدين – القضاء الاداري – منشأة المعارف ٢٠٠٨ – ص٣٣٧.
٢. راجع خضر عكوبي يوسف – موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الاداري – رسالة ماجستير – مطبعة الحوادث – بغداد ١٩٧٦ – ص ٣٤٦-٣٤٧.
٣. راجع د. سليمان محمد الطماوي – النظرية العامة للقرارات الادارية " دراسة مقارنة" – الطبعة السادسة ١٩٩١ ص ٣١٥.
٤. راجع د. ماجد راغب الحلو – مباديء القانون الاداري – دار المطبوعات الجامعية – ١٩٩٤ – ص٥١٤.
٥. راجع في هذا د. علي محمد بدير، مهدي يس سلامة، عصام عبد الوهاب البرزنجي – مباديء القانون الاداري – الناشر العاتك لصناعة الكتاب – بدون سنة طبع – ص ٤٤٠.

PDF-XChange
Click to buy NOW!
www.tracker-software.com

٦. راجع د. عصام عبد الوهاب البرزنجي – السلطة التقديرية للادارة والرقابة القضائية – دار النهضة العربية ١٩٧٦ – ص٤٨٨.

٧. رأي الفقيه بونار في مؤلفه :

Bonnard, ledetournement de pouvoir, R.D.P- 1938, 138-144

اشار اليه د. عصام البرزنجي، السلطة التقديرية...، المرجع السابق، ص٤٨٩.

٨. رأي د. سليمان الطماوي – نظرية التعسف في السلطة – الطبعة الثانية ١٩٦٦ – ص٧٣.

٩. راجع د. عصام البرزنجي- السلطة التقديرية – المرجع السابق – ص٤٩١.

١٠. راجع د.سليمان الطماوي – نظرية التعسف... – المرجع السابق – ص٧٥ وما بعدها.

١١. راجع د. عصام البرزنجي – السلطة التقديرية... – المرجع السابق – ص٤٩٣ وما بعدها.

١٢. راجع بهذا الخصوص د.عصام البرزنجي – السلطة التقديرية – المرجع السابق – ص٤٩٢-٤٩٣ وما بعدها.

١٣. راجع د.محمد فؤاد مهنا – دروس في القانون الاداري – الجزء الثالث – مطبعة الجامعات١٩٥٦/١٩٥٧ – ص٢٢٩.

١٤. يقول د.سليمان الطماوي في تعريفه (عيب الانحراف بالسلطة، هو انه يستعمل رجل الادارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف لهُ به)، راجع مؤلفه – نظرية التعسف في استعمال السلطة – ط٢ – المرجع السابق – ص٨١.

١٥. راجع د.سليمان محمد الطماوي – نظرية التعسف في استعمال السلطة امام مجلس الدولة والمحاكم القضائية – الطبعة الاولى ١٩٥٠ – ص٢٦٤.

١٦. راجع د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة – اوجه الطعن بألغاء القرار الاداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة – دار الفكر العربي ٢٠٠٢ – ص٢٦٤.

١٧. راجع د.سليمان محمد الطماوي – القضاء الاداري،" الكتاب الاول" – ملتزم للطبع والنشر- دار الفكر العربي ١٩٧٦ – ص٨٤٥.

١٨. د.سليمان الطماوي – قضاء الالغاء – المرجع السابق – ص ٨٤٥- ٨٤٧.

١٩. رقم القرار١٥/ انضباط/ تمييز/٢٠٠٦ في ٢٠٠٦/٢/٦،ص ٤٠٩- ٤١١، منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، الصادرة من وزارة العدل ٢٠٠٨.

٢٠. رقم القرار ١٢٦/انضباط/تمييز/٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/٥/١٩، ص٤٣٤-٤٣٥،منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، المرجع السابق.

٢١. نقلاً عن خالد رشيد الدليمي – الانحراف في استعمال السلطة – رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة بغداد/ كلية القانون ١٩٩٨ – ص٣٨.

٢٢. - د.سليمان الطماوي – نظرية التعسف في استعمال السلطة ط٢ – المرجع السابق - ص٨١.

٢٣. راجع د.ماجد راغب الحلو – القضاء الاداري – دار المطبوعات الجامعية – ١٩٨٥ - ص ٣٩٧

PDF-XChange
Click to buy NOW!
www.tracker-software.com

٢٤. د.عصام البرزنجي – السلطة التقديرية... - المرجع السابق – ص٤٨٢.

٢٥. راجع خالد رشيد الدليمي – المرجع السابق – ص٣٩.

٢٦. اصدرت المحكمة الاتحادية العليا في مصر حكمها بتأريخ ٢٣ يونيو ١٩٥٦ بقولها (... وانما يكفي ان تتبين المحكمة من ظروف الاحوال وملابساتها ان نية الادارة اتجهت الى عقاب الموظف، ولكن بغير اتباع الاجراءات والاوضاع المقررة لذلك فأنحرفت بسلطتها في القرار لتحقيق هذا الغرض المستتر، فيكون القرار بمثابة الجزاء التأديبي المقنع، ويكون عندئذٍ مشوباً بعيب اساءة استعمال السلطة)، راجع د.سليمان الطماوي – قضاء الالغاء – المرجع السابق – ص ٨٧٥.

٢٧. راجع د.سليمان الطماوي – نظرية التعسف... – المرجع السابق – ص ١٥٨.

٢٨. راجع د.حمدي ياسين عكاشة – القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة – منشأة المعارف، ١٩٨٧ – ص٥٥٧.

٢٩. راجع خالد الدليمي – المرجع السابق – ص٤٥.

٣٠. يعقب الدكتور سليمان الطماوي على ذلك بأنه (اذا كان عمل القاضي يقوم على مناقشة البواعث والدوافع، وبالتالي يتصف بالشخصية، فأن هذا الجانب من عمله هو موضوعي بحت) مؤلفه – القضاء الاداري – المرجع السابق – ص ٨٤٧.

٣١. رأي الفقيه ايزنمان :

Eisn Man, caurs de droit , administrative, 1949-1950, op, cit, p 405.

٣٢. راجع بهذا الخصوص د. عصام البرزنجي – السلطة التقديرية... – المرجع السابق – هامش ص٤٨٦.

٣٣. رأي د.عصام البرزنجي – المرجع السابق – هامش ص٤٨٧.

٣٤. راجع د.سليمان الطماوي – نظرية التعسف في استعمال السلطة ط٢ – ص ٦٩.

٣٥. رقم القرار ٩٨/انضباط/تمييز ٢٠٠٧ في ٢٠٠٧/٩/٦، قرارات فتاوى ومجلس شورى الدولة الصادرة من وزارة العدل لسنة ٢٠٠٧ – ص٣٢١-٣١٣.

٣٦. راجع د.محمد فؤاد مهنا – مباديء القانون الاداري في جمهورية مصر العربية – مؤوسسة الشباب الجامعية – بدون سنة نشر – ص٧٨٦.

٣٧. راجع د.سليمان الطماوي – نظرية التعسف... – المرجع السابق – ص٦٢.

٣٨. راجع د.سليمان الطماوي –المرجع السابق – ص٩٥.

٣٩. راجع د.عبد الغني بسيوني – ولاية القضاء الاداري على اعمال الادارة – منشأة المعارف – ١٩٨٣ – ص٢٨٦، د.نواف كنعان – القضاء الاداري في الاردن – ط الاولى – ١٩٩١ – دون ناشر – ص٣٠٧-٣١٤.

٤٠. راجع د.سليمان الطماوي – القضاء الاداري – المرجع السابق – ص٨٤٢.

٤١. راجع د.ماجد راغب الحلو – القضاء الاداري – المرجع السابق – ص٢٧١.

PDF-XChange
Click to buy NOW!
www.tracker-software.com

٤٢. راجع د.محمود سامي جمال الدين – قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للادارة – دار النهضة العربية -١٩٩٢ – ص٢٧٤.
٤٣. راجع خضر عكوبي يوسف – المرجع السابق – ص٣٦١.
٤٤. د.عمر الشوبكي – القضاء الاداري" دراسة مقارنة" – دار الثقافة للنشر والتوزيع ٢٠٠٧ – ص٣٦١.
٤٥. راجع د.سليمان الطماوي – نظرية الانحراف... – المرجع السابق – ص١١١.
٤٦. خضر عكوبي يوسف – المرجع السابق – ص٣٦٢.
٤٧. راجع د. محمود سامي جمال الدين – القضاء الاداري – المرجع السابق – ص٣٥٤.
٤٨. راجع د.سليمان الطماوي – القضاء الاداري – المرجع السابق – ص٨٥٣.
٤٩. القرار منشور بالعدد ٢/انضباط/تمييز/٢٠٠٧ في ٢٠٠٧/١/٢٥، في مجموعة قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٧ - المرجع السابق- ص٢٧٧-٢٧٨.
٥٠. القرار ٢٣٣/ انضباط/تمييز/٢٠٠٥ في ٢٠٠٥/١٢/٥، مشار إليه لدى د.عصمت عبد المجيد بكر- موسوعة القوانين العراقيه ٢٠٠٨ - ص٢٩١.
٥١. قرار مشار إليه سابقا في البحث.
٥٢. راجع د.سليمان الطماوي – نظرية التعسف... ط الاولى – المرجع السابق – ص١١٤.
٥٣. القرار منشور في جريدة الشاهد،٢٠١٠/١٠/٢٥ السبت بالعدد ٩٣٢، على الموقع : akshan_ lawyer@yahoo. com
٥٤. راجع د.عصام البرزنجي – السلطة التقديرية...- المرجع السابق – ص٥٢٢.
٥٥. القرار ٩٣/انضباط/تمييز/٢٠٠٥، منشور في موسوعة القوانين العراقية د.عصمت عبدالمجيد – المرجع السابق – ص٢٧٩.
٥٦. راجع د.محسن خليل – القضاء الاداري اللبناني "دراسة مقارنة" – دار النهضة العربية، بيروت ١٩٨٢ – ص٥٣٦.
٥٧. راجع د.عصام البرزنجي – المرجع السابق – ص٥٢٣.
٥٨. حكم المحكمة الادارية العليا في ١٩٦٠/٤/٢٦ في القضيتان ٣,٤ نقلاً من خالد رشيد الدليمي – المرجع السابق – ص٧٥.
٥٩. صدر القرار في ١٣ مارس سنة١٩٣٠ في قضية (petit abbe)، د.سليمان الطماوي – القضاء الاداري – المرجع السابق – ص٨٥٩.
٦٠. راجع د.عصام البرزنجي – المرجع السابق – ص٥٢٤.
٦١. راجع د.محسن خليل – القضاء الاداري – المرجع السابق – ص٥٣٦.
٦٢. راجع د.يوسف سعد الله الخوري – القانون الاداري العام – الجزء الثاني، ١٩٩٤ – ص١٨٥.
٦٣. راجع د.خليل محسن – القضاء الإداري – المرجع السابق – ص٥٣٨-٥٣٩.
٦٤. راجع د.عصام البرزنجي – المرجع السابق – ص٥٢٨.

PDF-XChange
Click to buy NOW!
www.tracker-software.com

٦٥. راجع د.سليمان الطماوي – نظرية الانحراف... – المرجع السابق – ١٢٢.

٦٦. راجع د.ماجد راغب الحلو – القضاء الاداري – المرجع السابق – ص٤١٧.

٦٧. انظر خالد رشيد الدليمي – المرجع السابق – ص٨٣.

٦٨. انظر قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

٦٩. القرار رقم ١٥٣/انضباط/تمييز ٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/٦/٢٣ - راجع فتاوى وقرارات مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨ - المرجع السابق – ص٤٥١-٤٥٢.

٧٠. هذا النوع من النقل يسمى بالنقل المكاني.

٧١. رقم القرار ٢٦١/انضبط/تمييز/٢٠٠٦ في ٢٠٠٦/١٠/٢، مجموعة فتاوى وقرارات مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٦ الصادر من وزارة العدل – ص٥٢٣-٥٢٤.

٧٢. رقم القرار ٢٤٧/انضباط/تمييز/٢٠٠٤ في ٢٠٠٤/٩/١٨، عصمت عبد المجيد – المرجع السابق – ص٣٧٣.

٧٣. رقم القرار ٢٤/انضباط/تمييز/٢٠٠٦ في ٢٠٠٦/٢/٦، راجع فتاوى وقرارا ت مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٦ - المرجع السابق ص٤١٦-٤١٧.

٧٤. راجع د. محسن خليل – القضاء الاداري – المرجع السابق – ص٥٤٨. راجع د. محسن خليل – قضاء الالغاء – دار المطبوعات الجامعية،١٩٨٩ – ص٣٧٥.

٧٥. راجع خضر عكوبي – المرجع السابق – ص٣٧٤.

٧٦. راجع د.عصام البرزنجي – المرجع السابق – ص٥٣٣.

٧٧. العدد ٣٤/اتحادية/٢٠٠٨ بتأريخ ٢٠٠٨/١١/٢٤، راجع علاء صبري التميمي - قرارات واراء المحكمة الاتحادية العليا مع بعض متون القوانين ذات العلاقة - بغداد ٢٠٠٩ – ص٩١-٩٢.

٧٨. العدد ٢١/اتحادية/تمييز٢٠٠٧ في ٢٠٠٧/١١/٢١، راجع علاء التميمي – المرجع السابق – ص١٩٣-١٩٥

٧٩. العدد ٤/اتحادية/تمييز ٢٠٠٦ في ٢٠٠٦/٣/٢٩، راجع علاء التميمي – المرجع السابق – ص١٤٤-١٤٥.

٨٠. راجع د.عادل الطبطبائي – النقل متى يعتبر عقوبة تأديبية مقنعة – مجلة الحقوق، السنة السادسة، العدد الاول١٩٨٢ – ص١٦٧.

٨١. رقم القرار ١٥/انضباط/تمييز/٢٠٠٦ في ٢٠٠٦/٢/٦، راجع فتاوى وقرارات مجلس شورى الدولة لعام٢٠٠٦ – المرجع السابق –ص٢١٤-٢١٥.

٨٢. راجع بنفس المعنى د.عصام البرزنجي – المرجع السابق – ص٥٣٣.

٨٣. رقم القرار ١٨٩/انضباط/تمييز/٢٠٠٦ في ٢٠٠٦/٧/١٧، راجع د.عصمت عبد المجيد – المرجع السابق – ص٣٦٢-٣٦٣.

٨٤. راجع خضر عكوبي – المرجع السابق – ص٣٧٤- ٣٧٥.

PDF-XChange
Click to buy NOW!
www.tracker-software.com

٨٥. رقم القرار ٤٧/انضباط/تمييز/٢٠٠٦ في ٢٠٠٦/٣/٢٠،راجع د.عصمت عبد المجيد - ص٣٢٩-٣٣٠.

٨٦. راجع د.سليمان الطماوي – القضاء الاداري – المرجع السابق– ص٨٧٠.

٨٧. راجع د.عصام البرزنجي – المرجع السابق – ص٥٣١.

٨٨. العدد١٨/اتحادية/تمييز/٢٠٠٦ في ٢٠٠٦/٧/١٩، راجع علاء التميمي – المرجع السابق – ص١٥٩-١٦١.

٨٩. رقم القرار ١٨/قضاء اداري/٢٠٠٦ في ٢٠٠٦/١٢/٢٠،راجع د.عصمت عبد المجيد – ص٤٣٧-٤٣٨.

٩٠. رقم القرار ٢٠٠٥/٥٣ في ٢٠٠٥/٩/٢١،راجع د.عصمت عبد المجيد – ص١٥٩-١٦٠.

٩١. رقم القرار ٥/اتحادية/تمييز/٢٠٠٥ في ٢٠٠٥/٥/١٧، راجع علاء التميمي – المرجع السابق – ص١٣٣-١١٦.