الانحراف في السلطة واثره في ظاهرة الفساد الاداري
– دراسة مقارنة–

أ.م.د. علي حمزة عسل الخفاجي

نبذة عن الباحث : استاذ مساعد دكتور في القانون الجنائي.
تدريسي لمادة القانون الجنائي وعميد كلية القانون جامعة بابل .

م.م. ثامر محمد رخيص

نبذة عن الباحث : مدرس مساعد في القانون .
تدريسي في كلية القانون جامعة الكوفة .
طالب دكتوراه في جامعة بابل.

Deviation in power and its impact on the phenomenon of administrative corruption
- A comparative study-

Abstract

The authority of the administration is not an end in itself but a means to achieve the primary goal of providing the service for the benefit of the community , if administration veered to use this power to issue decisions to achieve the goals contradict the interests of society , the decision is tainted by a defect deviation in power or misuse , and affects negatively the phenomenon of administrative and financial corruption that prevailed in contemporary societies and Iraq in particular, we have found through our research into the phenomenon of deviation using the power multi- image already referred to , and the most dangerous form of deviation in order to achieve a political benefit Vattern in the phenomenon of corruption extends to the administrative and financial aspects of this image The engine of corruption cases per year within the facility , and we suggest that the choice of administrative leadership and career staff Higher the basis of merit , not political favoritism and religious affiliation because of its impact on the phenomenon of deviation authority to achieve ideological interests .

المستخلص

ان السلطة التي تتمتع بها الإدارة ليست غاية في ذاتها انما وسيلة لتحقيق الهدف الأساسي وهو تقديم الخدمة لصالح المجتمع. فاذا انحرفت الإدارة في استعمال هذه السلطة بإصدار قرارات لتحقيق اهداف تتعارض ومصلحة المجتمع فان قرارها يكون مشوباً بعيب الانحراف في السلطة او إساءة استخدامها. ويوثر ذلك سلبا ي ظاهرة الفساد الاداري والمالي التي تعيشها المجتمعات المعاصرة والعراق على وجه الخصوص. وقد توصلنا من خلال بحثنا الى لظاهرة الانحراف باستعمال السلطة صورة متعددة سبق الإشارة اليها وان أخطر صورة من صور الانحراف بهدف تحقيق نفع سياسي فتأثيره في ظاهرة الفساد يمتد إلى الجوانب الإدارية والمالية وهذه الصورة تعد محركا لكل حالات الفساد داخل المرفق العام. ونقترح ان يكون اختيار القيادات الإدارية والكادر الوظيفي على أساس الكفاءة وليس المحسوبية والانتماء السياسي والمذهبي لما له من تأثير في ظاهرة الانحراف بالسلطة لتحقيق مصالح أيديولوجية.

المقدمة

موضوع البحث

ان السلطة التي تتمتع بها الإدارة ليست غاية في ذاتها انما وسيلة لتحقيق الهدف الأساسي وهو تقديم الخدمة لصالح المجتمع. فاذا انحرفت الإدارة في استعمال هذه السلطة بإصدار قرارات لتحقيق اهداف تتعارض ومصلحة المجتمع فان قرارها يكون مشوباً بعيب الانحراف في السلطة او إساءة استخدامها ويعد هذا العيب من أسباب الطعن بالإلغاء التي ترد على القرار الإداري. ويمتاز عيب الانحراف على سائر العيوب الأخرى التي تصيب القرار الإداري كونه الدافع وراء اغلب صور الفساد الإداري والمالي. فالإدارة بانحرافها باستخدام السلطات المخولة لها لتحقيق الصالح العام تسهم بتبلور ظاهرة الفساد الإداري والمالي مما يؤثر ذلك سلبا في حالة التطور والرقي للمجتمع خصوصا في ظل ما نشهده من صراعات سياسية وحزبية اثرت سلبا على واقع الخدمات التي تقدمها الإدارة للمجتمع.

أهمية البحث وسبب اختياره:

يعد عيب الانحراف بالسلطة من أبرز العيوب التي تصيب القرار الإداري ناهيك عما يخلفه من اثار سلبية سواء الإدارية منها والتي تؤثر سلباً على طبيعة ومستوى الأداء الإداري. او المالية ذات التأثير الاقتصادي في حياة المجتمع بشكل عام والفرد بشكل خاص والتي تكون دافعا في تكون ظاهرة الفساد الإداري والمالي.

مشكلة البحث

تتمحور مشكلة بحثنا الموسوم (اثر الانحراف بالسلطة في ظاهرة الفساد المالي والاداري) في التفريق في صور الفساد فبعض الفقه لا يفرق في صور الفساد الإداري والمالي فيخلط بين هاتين الصورتين. وان هذه الظاهرة تتأثر بشكل مباشر بعيب الانحراف باستعمال السلطة التي ترتكبه الإدارة اثناء ممارستها لسلطاتها

واختصاصاتها في سبيل تحقيق الصالح العام، خصوصاً اذ ما لا حظنا أنَ هناك صور متعددة لهذا العيب ولكل صور منها تأثير اما في الجانب المالي او الجانب الإداري وهذا دفعنا للبحث في هذه المشكلة.

هيكلية البحث

قسمنا دراستنا الموسومة (اثر الانحراف بالسلطة في ظاهرة الفساد الإداري) إلى مبحثين يسبقها مطلب تمهيدي تناولنا فيه ماهية الفساد الإداري، وقد خصص المبحث الأول لتناول مفهوم الانحراف بالسلطة من حيث تعريف الانحراف وعناصره وذاتيته اما المبحث الثاني فقد عرضنا فيه على صور الانحراف بالسلطة واثره في ظاهرة الفساد الإداري، وقد اختتمت هذه الدراسة بخاتمة توصلنا فيها إلى اهم النتائج والمقترحات التي نود طرحها على المشرع خدمة منا لعملية البحث العلمي.

وتقسم الهيكلية على النحو الاتي:-

المطلب التمهيدي: ماهية الفساد.

الفرع الأول: التعريف بالفساد الإداري في اللغة.

أولا: معنى الفساد في اللغة.

ثانيا: معنى الفساد الإداري والمالي اصلاحا.

الفرع الثاني: تمييز الفساد الإداري والمالي

أولا: أوجه الشبة بين الفساد الإداري والمالي.

ثانيا: أوجه الاختلاف بين الفساد الإداري والمالي.

المبحث الأول: مفهوم الانحراف بالسلطة.

المطلب الاول: التعريف بالانحراف بالسلطة

الفرع الاول: الانحراف لغةً.

الفرع الثاني: الانحراف اصطلاحاً.

المطلب الثاني: عناصر الانحراف بالسلطة

الفرع الاول: العنصر السلبي.

الفرع الثاني: العنصر الإيجابي.

المطلب الثالث: تمييز الانحراف بالسلطة عما يشابهه.

الفرع الاول: تمييز عيب الانحراف وعيب عدم الاختصاص.

الفرع الثاني: تمييز عيب الانحراف عن عيب الشكل.

الفرع الثالث: تمييز عيب الانحراف عن عيب السبب.

الفرع الرابع: تمييز عيب الانحراف وعيب مخالفة القانون.

المبحث الثاني: صور الانحراف بالسلطة وأثرها في ظاهرة الفساد.

المطلب الاول: صورة الانحراف بالسلطة لمخالفة المصلحة العامة وأثرها في ظاهرة الفساد.

الفرع الاول: الفساد الإداري بقصد الانتقام الشخصي.
الفرع الثاني: الفساد الإداري بقصد تحقيق نفع شخصي.
الفرع الثالث: الفساد الاداري بقصد تحقيق نفع سياسي.
المطلب الثاني: صورة الانحراف بالسلطة المخالفة لمبدأ تخصيص الاهداف واثرها في ظاهرة الفساد.
الفرع الاول: الفساد الاداري لتحقيق غرض عام لم يسند للإدارة تحقيقه.
الفرع الثاني: الفساد الاداري لتحقيق غرض عام باستخدام وسائل غير التي حددها القانون.

المطلب التمهيدي: ماهية الفساد الإداري والمالي والتميز بينهما

اذا كان الفساد من شأنه عرقلة جهود التنمية فإن له مفهوم واسع ولابد لبيان مدلول الفساد والتميز بين الفساد المالي والاداري وعليه سنتناول ذلك كما يلي:

الفرع الاول : التعريف بالفساد الاداري والمالي

اولا: معنى الفساد في اللغة

الفساد في اللغة يعني أخذ المال أو الحق ظلما وبغير وجهة حق (١)، وهو مشتق من الفعل الثلاثي (فسد)، وقد وردت مفردة الفساد في القران الكريم حوالي (٥٠) مره بعدة الفاظ منها (يفسد، يفسدون، الفساد، لتفسدن، ...الخ).

قال تعالى (وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لاَ تُفْسِدُوا فِي الأَرْضِ قَالُوا إِنَّمَا نَحْنُ مُصْلِحُونَ)(٢).

وقال تعالى (وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللَّهُ لاَ يُحِبُّ الْفَسَادَ)(٣).

والمعنى اللغوي للفساد يعني الخروج عن جادة الصواب او الاصل والافساد هو كل ما يتغير من إستقامة الحال(٤)، وكذلك يعني التلف والعطب والاضرار والحاق الأذى بالآخرين (٥).

وفي اللغة الانجليزية يعني الفساد تدهور التكامل ومبادئ الاخلاق الحسنة ويقابل معنى الرشوة (Bribe)، والفساد في اللغة هو نقيض الإصلاح والمفسدة ضد المصلحة فيقال أفسد الشيء أي أساء إستعماله(٦).

ثانيا: تعريف الفساد المالي والإداري إصطلاحاً.

يذهب جانب من الفقه إلى عدم التمييز بين نوعي الفساد في التعريف سواء المالي ام الاداري(٧) فيعرفهما بتعريف واحد في حين أنَّ الفساد له نوعان (مالي، اداري) وهذا ما سنلاحظه ونتعرف على صوره فيما يلي:-

أ- الفساد الإداري وصوره

يعرف الفساد الاداري بانه (إساءة إستعمال الأدوار لتحقيق أغراض خاصة)(٨)، ويعرفه اخر على انه(استخدام السلطة العامة من أجل تحقيق أهداف خاصة)(٩)، ويعرفه آخر بانه(الإنحرافات الإدارية الوظيفية والتنظيمية والمخالفات التي تصدر من الموظف العام اثناء تأدية لمهام وظيفته وانتهاك منظومة التشريعات والقوانين

والانظمة النافذة)(١٠). ويعرفه آخر على أنه(إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجابياً أو سلبياً أو إتيانه عملا من الاعمال المحرمة عليه)(١١) وبدورنا نُعرف الفساد الإداري على أنه إساءة إستخدام السلطة وإنتهاك القوانين والأنظمة من قبل الموظف العام أو المكلف بخدمة عامه لتحقيق أهداف خاصة.

أما عن مظاهر الفساد الاداري فمتعددة منها غياب النزاهة ومعناها غياب الشفافية والصدق والعدالة، والمحسوبية وتعني تنفيذ أعمال لصالح فرداً وجهة دون ان يكون مستحقاً لها، والوساطة وتعني التدخل لصالح فرداً أو جماعة بغية بعدم الالتزام بإصول العمل والكفاءة اللازمة(١٢)، إهدار الوقت، وعدم الالتزام بأوامر الرؤساء الاداريين(١٣).

الفساد المالي وصورة

يعرف الفساد المالي بانه (الاستفادة من الاجراءات العامة للتغلب على المنافسين والذي قد يحدث نتيجة إستغلال الوظيفة العامة أو بالرشوة أو بتعين الاقارب أو سرقة المال العام)(١٤)، ويعرفه أيضاً (سوء إستغلال السلطة العامة من أجل الحصول على مكاسب خاصة)(١٥) أو هو (سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة، اي أن يشغل المسؤول منصبه من أجل تحقيق منفعة شخصية ذاتية لنفسه أو لجماعته)(١٦)، وقد عرفه صندوق النقد الدولي (LMF)على أنه (علاقه الأيدي الطويلة التي تهدف إلى إستحصال الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد أو مجموعة ذات علاقة بين الافراد)(١٧) ويمكن أن نُعرف الفساد المالي بأنه سوء إستخدام أطراف حكومية أو موظفين حكوميين للموارد العامة، لأجل تحقيق منافع خاصة.

أما عن صور الفساد المالي فهي الرشوة، الإختلاس، إهدار المال العام(١٨) الاستيلاء، الإضرار بسوء نية(١٩)، وقد وردت هذه الحالات كجرائم يعاقب عليها القانون الجنائي(٢٠).

الفرع الثاني: التميز بين الفساد الاداري والمالي

اولا:- أوجه الشبه بين الفساد الاداري والمالي

الواقع إنَّ كلاً من الفساد الاداري والمالي يرتكب من موظف أو مكلف بخدمة عامه فالموظف أو المكلف بخدمة عامة قد يرتكب جريمة الرشوة او الاختلاس كما انه قد يقوم بإهدار الوقت او السلطة السيئة او عدم إطاعة اوامر الرؤساء الاداريين(٢١).

وإنَّ كلاً منهما يؤدي إلى الاضرار بالمصلحة العامة والمتمثلة بمجموع المصالح السياسية والاقتصادية والاجتماعية للمجتمع او الاضرار بإحداها(٢٢) ثم ان كلا من الفساد الاداري والمالي ينتج عن سلوك غير مشروع بمخالفة القوانين والأنظمة والتعليمات(٢٣)، وان كلا منهما يقع نتيجة عدم كفاءة اجهزة الادارة العامة هذا بالإضافة إلى عوامل إجتماعية وثقافية وسياسية وإقتصادية يشترك فيها الفساد المالي والاداري(٢٤).

ثانيا/أوجه الاختلاف

يتمثل الفساد الاداري بالانحرافات الإدارية والمخالفات الإدارية الصادرة عن الموظف او المكلف بخدمة عامة والتي من شأنها إنتهاك القوانين والأنظمة النافذة التي قد تكون نتيجة طبيعية للروتين الإداري أو عدم إحترامه، اما الفساد المالي فيتمثل بتبديل الاموال العامة وذلك بواسطة تسخير الوظيفة للانتفاع المالي بغية تحقيق منفعة خاصة من خلال إساءة استخدام المال العام(٢٥).

ثم أنَّ الفساد المالي يوجه ضربته على الميدان الاقتصادي ويردفها بأخرى إلى الميدان المالي ثم يتبع ذاك عواقب وخيمة على الجانب الاجتماعي، بينما ينصب الفساد الاداري على خطورة أشد وطأة ذلك أنه يعمل على تدمير الكفاءات الناجحة من خلال التخطيط لتدمير هذه الشخصيات(٢٦).

أما من حيث مدى الآثار فان آثار الفساد الاداري أوسع من آثار الفساد المالي حتى انه البعض يرى بان الفساد الاداري تشكل ليكون ضلاً للفساد المالي فيختفي وراءه(٢٧) وبرأينا المتواضع نرى أنَّ بجانب هذين النوعين من الفساد يوجد فساد آخر هو الفساد السياسي وهو أشد خطراً من النوعين السالفين الذكر فيعتبر المُحرك لكل منهما بل هو السبب في وجود هذين النوعين من الفساد.

المبحث الأول: مفهوم الانحراف بالسلطة

سنتناول في هذا المبحث التعريف بالانحراف بالسلطة ثم نعرج بعد ذلك على تمييز الانحراف بالسلطة عما يشابهه من أوضاع وكما يأتي:

المطلب الأول: التعريف بالانحراف بالسلطة

للوقوف على المعنى الدقيق لمصطلح الانحراف بالسلطة لا بد من تناول هذا المصطلح لغةً ثم نوضح بعدها العناصر الواجب توافرها لتحقق هذا العيب ثم نتناول ما يعنيه اصطلاحا وكما يأتي:

الفرع الأول: الانحراف بالسلطة لغةً

انحرف فعل مشتق من ينحرف، انحرافا، فهو منحرف، والمفعول به منحرف اليه، انحرف الشخص مال عن جادة الصواب، حاد عن الطريق المستقيم وانحرف عن هدفه النبيل، حاد عنه والانحراف(اسم) والجمع انحرافات مصدر انحرف، انحرف إلى، انحرف عن(٢٨).

اما السلطة: سلطة اسم الجمع سلطات، سلط والسلطة، التسلط والسيطرة والتحكم ، سيادة وحكم والسلطة الزمنية، المتعلقة بالأمور الدنيوية حكومة او مسؤولون في الدولة، قوة سياسية يخضع لها المواطن، السلطة التنفيذية: الحكومة وهيئة موظفيها التي تباشر اجراء القوانين التي تضعها السلطة

التشريعية(٢٩). ويراد بالانحراف بالسلطة أي انحراف السلطة(التنفيذية) وهي الإدارة أي انها تحيد عن الطريق الصحيح.

الفرع الثاني: الانحراف بالسلطة اصطلاحا

لقد تباينت التعريفات الفقهية بشكل ملحوظ بالنسبة إلى الآراء التي تبناها الفقه في أطار القانون العام فيما يخص عيب الانحراف بالسلطة(٣٠). فمن الآراء التي تعرضت لتعريف الانحراف في استعمال السلطة ما ذهب اليه البعض من انه (يوجد عيب الانحراف حينما يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية مع مراعاة الشكل الذي فرضه القانون وركن الاختصاص ولكن لتحقيق اغراض واهداف أخرى غير تلك التي من اجلها منح هذه السلطات)(٣١). اما الفقيه "هوريو" فقد ذهب إلى ان عيب الانحراف هو ان (السلطة الإدارية ترتكب عيب الانحراف حين تتخذ قرار يدخل في اختصاصها مراعية قيد الشكل المقرر وغير مخالفة فيه لحرفية القانون مدفوعة بأغراض أخرى غير تلك التي من اجلها منحت هذه السلطات)(٣٢). ويلاحظ ان هذه التعريفات متشابهة في المضمون.

في حين اتجه اخرون تألين للأفكار السابقة في العهد إلى الاختصار في التعريفات التي قيلت بصدد عيب الأنحراف بالسلطة وان كانت متقاربة في المعنى، فالعميد بونار يذهب إلى ان الانحراف هو" نوع من عدم المشروعية ينحصر في ان عملا قانونيا يكون سليما في جميع عناصره عدا عنصر الغرض المحدد له(٣٣). في حين اتجه اخرون إلى القول ان عضو الإدارة يرتكب عيب الانحراف عندما يستعمل سلطة متماشيا مع حرفية القانون ولكن يرمي في الحقيقة إلى تحقيق هدف اخر غير، الذي من اجله منح هذه السلطة حتى ولو لم يكن في تحقيق هذا الغرض ما يدعو إلى الغرابة(٣٤).

واذ قارنا بين مجمل التعريفات التي قيلت سابقا في شان الانحراف في استعمال السلطة نجدها تحمل نفس المعنى وان حملت صيغا مختلفا، فالانحراف هو قيام عضو الإدارة او الهيئة الإدارية بالعمل او الامتناع بما يتفق مع صحيح القانون مع مراعات ركن الشكل والاختصاص ولكن بما يهدف من ورائه تحقيق أغراض غير التي حددها القانون او التي يمكن الوصول اليها من فهم روح القانون بما يترك اثار سلبية في انتشار ظاهرة الفساد الإداري، وتأكيدا لما اسلفناه قولا ما ذهبت اليه الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في احدى قراراتها من انه (.... إذا منح القانون سلطة لعضو الإدارة فان هذه السلطة يجب ان لا تستعمل الا لتحقيق المصلحة العامة التي يهدف الى تحقيقها القانون فان حيد عن هذا الغرض أصبح القرار معيبا)(٣٥).

المطلب الثاني: عناصر الانحراف بالسلطة

لعيب الانحراف باستعمال السلطة عنصران لابد من توافرهما من اجل قيام عيب الانحراف باستعمال السلطة المؤثرة في قيام ظاهرة الفساد الإداري وهذان العنصران هما العنصر السلبي والعنصر الإيجابي وسنتناولها تباعا بشيء من الفصيل وكما موضح ادناه:

الفرع الأول: العنصر السلبي

ويقصد به ان يكون القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف هو عمل قانوني اداري اكتملت فيه جميع اركان القرار الإداري، ولعل هذا العنصر هو من يجعل هذه الحالة من حالات الفساد الإداري غاية في الخطورة بالنظر لان عضو الإدارة او الموظف العام حينها يرتكب هذا العيب عن قصد وسوء نية فانه يكون في حماية مظهر المشروعية بشكلٍ تام(٣٦). فعندما تلغي المحكمة الإدارية قراراً بسبب عيب الانحراف فأنها- المحكمة الادارية- تعلن ان القرار لم يشبه الاعيب الانحراف(٣٧). ولكن يثور التساؤل حول إمكانية قيام عيب الانحراف إلى جنب عيب او أكثر من عيوب القرار الأخرى؟ ان الإجابة المنطقية والقانونية لهذا التساؤل تذهب إلى انه ليس هناك ما يمنع من ذلك فمن الممكن للموظف العام او الهيئة الإدارية ان تخالف ركن الاختصاص او الشكل او المحل رغبة منها في التشفي والانتقام من شخص معين او عدة اشخاص(٣٨) كما يمكن القول ان اوجه الالغاء تتعدد بتعدد العيوب التي تصيب القرار الاداري إلى جانب عيب الانحراف ولكن من الناحية العلمية فان عيب الانحراف يضفي عليه القضاء الإداري صفة احتياطية مؤداها عدم تعرض القضاء لبحث عيب الانحراف الا بعد البحث والتمحيص في العيوب الأخرى التي تشوب القرار الاداري(٣٩).

والسبب يعود في ذلك إلى ان عيب الانحراف خفي ومستتر ومن الصعب الكشف عليه فهو عيب يستر في بواعث الادارة الخفية ودوافعها الباطنة واغراضها الحقيقية وبالتالي فان القضاء اذ ما تقدم له قرار وطعن فان حكم في الاول فاذا ما توصلت قناعته إلى ان القرار معيب فانه لا يخوض في الثاني لأنه وكما أسلفنا القول خفي ومستتر واشد خطورة في ظاهرة الفساد الاداري(٤٠).

الفرع الثاني: العنصر الايجابي

ومفاد هذا العنصر ان القرار الاداري مشوب من ناحية الغرض او الهدف الذي اتخذ من اجله القرار، فكل قرار او عمل اداري قانوني هدف او غاية يسعى الموظف العام والإدارة إلى تحقيقه، وهذا الغرض والهدف ركن من الأركان يلزم لقيام العمل كسائر الأركان الأخرى، ومهمة الموظف والإدارة تحقيق الأهداف والاغراض المحددة لها وهو امر من الصعوبة اذا ما قورن مع الأركان الاخرى(٤١)، والسبب يعود في ذلك إلى ان قواعد الاختصاص والشكل والمحل واضحة ومحددة ومن السهولة التعرف عليها من خلال الرجوع إلى القواعد العامة وبالتالي فان عضو الإدارة اذا كان على قدر من الذكاء والثقافة وكانت روحه مليئة بحب الواجب فانه يستطيع الا يرتكب خطا ما في تحديد اختصاص، بل ان ذلك يسير وفقا للعادة وبمرور الأيام من قبيل الروتين اليومي(٤٢). اما بالنسبة للغرض او الهدف الذي يسعى الموظف العام إلى تحقيه فان الامر غاية في الصعوبة وذلك لأنه في اغلب الأحيان لا نجد قواعد محددة سلفا ونصوص واضحة تحدد الأهداف والاغراض التي يجب على الإدارة تحقيقها اذا ما

استعملت سلطاتها ولكن هذا لا يعني ان المشرع قد اطلق يد الإدارة في تحديد هذه الأهداف من كل قيد، فتحديد الغرض هو بحسب الأصل من عمل وسلطة المشرع وليس الإدارة وبالتالي فان المشرع بدوره هذا يقوم بتحديد ما هو من قبيل السلطة المقيدة للإدارة وما هو متروك لسلطتها التقديرية(٤٣). وعلى هذا الأساس يمكن القول ان عضو الإدارة في تحديده للغرض يخضع لنوعين من القيود الأول سلبي ومفاده الا يهدف عضو الإدارة في جميع اعماله الا لتحقيق المصلحة العامة وبخلافه يصير عمله مجرد اعتداء مادي لا يتمتع باي نوع من الحصانة وهذا القيد مفترض ليس من الحاجة بالنص عليه صراحته، اما الثاني فهو إيجابي فعلى عضو الإدارة ان يتوصل إلى معرفة الهدف المخصص والذي يجب عليه تحقيقه من بين أهدافه المصلحة العامة(٤٤). ولكن تثور الصعوبة فيما يتعلق بإمكانية عضو الإدارة بتحديد هذا الهدف ولهذا يمكن الاستناد إلى الأساليب والقواعد الاتية:

١. قد يحدث في كثير من الأحيان ان يذكر المشرع صراحة في سياق النصوص التي تنشا اختصاصا معينا الهدف او الأهداف التي يجب على عضو الإدارة تحقيقها في اطار هذا الاختصاص مثال ذلك سلطته في الاستيلاء على بعض الاموال(٤٥).
٢. وقد لا ينص المشرع صراحة على تحديد الهدف او الغرض ولكن يمكن استخلاصه من قصد المشرع حتى وان لم يتم الإعلان عنه، مثال ذلك القانون الصادر ١٦ أيلول ١٩٤٠ والذي خول المحافظين صلاحية ترويج معاملات انتقال ملكية الأراضي العقارية فقد رد بعض المحافظين طلبات التمليك المقدمة اليهم بحجة منع سكان المدن من جوازات سكان الريف في ارزاقهم فقد نقض مجلس الدولة هذه القرارات وطالب بإلغائها بناء على الفساد الإداري بالانحراف بالسلطة وان المشرع لم يحل الغرض في صلب القانون وان الغرض المتوخى من هذا المنع هو الظروف التي تمر بها البلاد في ذلك الوقت(٤٦).
٣. وقد يلجا المشرع في بعض الأحيان إلى فرض اهداف معينة على عضو الإدارة يجب تحقيقها، فان خالفها تعرض قراره للإلغاء بناءً على الفساد الإداري بالانحراف بالسلطة مثال ذلك الأهداف التي تبغي تحقيقها سلطة البوليس": الامن العام الصحة العامة، السكنية العامة، الآداب والأخلاق العامة"(٤٧).

المطلب الثالث: تمييز الانحراف بالسلطة عما يشابهه

ان ظهور العيوب التي تصيب القرار والتي تؤثر في ظاهرة الفساد الإداري لم تظهر دفعة واحدة ولكنها وجدت نتيجة تطور تاريخي طويل وعلى أثر تطور العديد من العغوامل الاجتماعية والسياسية، وقد كان لفقه القانون الاداري الدور الكبير في

أنشاء وإظهار القواعد التي تصيب القرار الإداري وسنتناول تمييز عيب الانحراف في استعمال السلطة عما يشابهه من العيوب التي تصيب القرار الإداري وكما يأتي:

الفرع الأول: عيب الانحراف وعيب عدم الاختصاص

يعتبر عيب عدم الاختصاص من أقدم العيوب ظهورا والصورة التي يندرج تحتها جميع أوجه الإلغاء والأخرى وهو العيب الوحيد التي يتعلق بالنظام العام فالقضاء الإداري يبحث في ركن الاختصاص حتى وان لم يتطرق اليه الخصوم في الدعوى(٤٨). هذا وان فكرة للاختصاص مقررة لمصلحة الافراد حيث يسهل لهم معرفة الأشخاص المختصين بالعمل وبالتالي يمكن مراجعتهم. ومصلحة الإدارة حتى يستطيع كل الفرد لقيام بعمل معين مما يساعد في انجاز الاعمال الإدارية ومصلحة الموظفين فيتم على أساسه تحديد له مسؤولية الادارية(٤٩). هذا ويختلف عيب الانحراف عن عدم الاختصاص ففي الأول ان العمل سليم من كافة العيوب وبالتالي لو كان مشوبا بعيب الاختصاص لما كانت هناك حاجة البحث أغراض العمل وبواعثه. ومن جهة أخرى لو قلنا ان عضو الإدارة غير مختص فان هناك عضوا اخر وهيئة أخرى هي المختصة وعلى العكس من ذلك لا نجد عضو او هيئة مختصة بالانحراف. هذا ولو تم فحص العمل المشوب يعيب الانحراف فحصا موضوعيا لوجدنا انه في ذاته من الناحية الموضوعية ولكنه غير صحيح من الناحية الاغراض والبواعث التي استندت الإدارة اليها في اصداره(٥٠).

الفرع الثاني: عيب الانحراف وعيب مخالفة القانون

نعني بعيب مخالفة القانون العيب الذي يصيب العمل الإداري في محله حينما يكون اختصاص الإدارة محددا. وتأسيسا على ذلك فانه يلزم لإلغاء العمل الإداري المشوب بعيب مخالفة القانون لابد من توفر شرطين: الأول ان تكون سلطة الإدارة مقيدة والثاني ان يكون عيب في محل القرار(٥١). فاذا كانت سلطة الإدارة تقديرية فنكون امام عيب الانحراف في استعمال السلطة لا عيب مخالفة القانون. ومن ما هو معلوم ان اهم عناصر السلطة التقديرية هي الحرية الممنوحة للإدارة في اختيار محتوى القرار في الحالات التي لم يحددها القانون بإجراءات معينة. اذا ما يلاحظ ان محل القرار الإداري يحتوي على عيبان بحسب الأحوال عيب مخالفة القانون اذا كانت سلطة الإدارة محددة وعيب الانحراف اذا كانت سلطة الإدارة تقديرية(٥٢). وبهذا تتضح العلاقة القوية بين عنصري المحل والغرض في القرار الاداري اللذان يكونان العناصر المادية فيه اذ اتحدا مع عنصر السبب(٥٣). ولهذا فان الطبيعة القانونية لكلا العيبين واحدة ويمكن اعتبار العيب الذي يشوب اي من هذه العناصر الثلاث مكونة لعيب مخالفة القانون ولكن بدرجات متفاوتة. فالعيب قد يكون ظاهرا يصيب محل العمل الإداري اذا ما كانت سلطة الإدارة مفيدة وقد يكون ظاهرا يصيب محل العمل الاداري او السبب فهو مخالفة للقانون ولكن ليس لحرفية النص وانما لروح القانون بمعناه الواسع وما يرمي اليه المشرع. فالمشرع في معظم الحالات لا

يقوم بتحديد الأغراض والاهداف التي يجب على الإدارة تحقيقها من وراء القرار الإداري ولكن لا يغيب عن مخيلة المشرع انه يمكن الوصول إلى هذه الأغراض عن طريق القانون الذي يحدد الأهداف العامة تاركا التفاصيل(٥٤). ولذلك كثيرا ما يستخدم المشرع والقضاء الإداري تعبير عيب مخالفة روح القانون للدلالة على عيب الانحراف في الأحوال التي لا يحدد بها المشرع الأغراض والاهداف التي يجب على الإدارة في تحقيقها، اما يندرج تحت المخالفة الحرفية لنص القانون والتي يحدد بها المشرع الأهداف التي يجب على الإدارة تحقيقها فيسمى عيب مخالفة القانون(٥٥).

الفرع الثالث: عيب الانحراف وعيب الشكل

بعد القرار الإداري معيبا من الناحية الشكلية إذا انتابه فسادا في الشكل اذ ما قام عضو الإدارة بإهمال الإجراءات الشكلية التي تتطلبها القوانين واللوائح والتعليمات في اتخاذه(٥٦).

ويختلف عيب الانحراف عن عيب الشكل في ان الأول يعد هو اكثر العيوب خفاء واستنارا يصعب التوصل إلى اثباته في حين ان الثاني اكثر ظهورا ووضوحا واسهلها مراقبة حيث يمكن التوصل اليه بمجرد التأكد من توافر اتخاذ الإجراءات التي يتطلبها القانون او اللوائح والتعليمات ولعل العلاقة التي تربط عيب الانحراف بالسلطة وعيب فساد الشكل وفقا للراي الفقهي تكمن في انهما يعدان صورتين لعيب عدم الاختصاص وانهما يمكن التمسك بهما دون حاجة التي نص وان المشرع حين ذكر هذا الحق صراحة انما يقوم بتقرير حقيقة واقعة، ولعل هذا الراي هو ما يفسر موقف مجلس الدولة الفرنسي من التخفيف من حدة قاعدة تخصيص الأهداف والتخفيف من حدة الشكليات المتطلبة في القرار الإداري وذلك بوضع قواعد مرتبة في الحالات التي لا يكون فيها عيب الشكل خطيراً(٥٧).

المبحث الثاني: صور الانحراف بالسلطة وأثرها في ظاهرة الفساد الإداري

لظاهرة الانحراف في استعمال السلطة مظهرين، الأول هو الانحراف بالسلطة لمخالفة المصلحة العامة وهذا ما سنتناوله في المطلب الأول، والثاني هو صورة الانحراف بالسلطة المخالف لمبدأ تخصيص الأهداف وسنعرج على هذه الصورة في المطلب الثاني مبينين أثر كل صورة من هذه الصور في ظاهرة الفساد الإداري وعلى النحو التالي:

المطلب الأول: صورة الانحراف بالسلطة لمخالفة المصلحة العامة وأثرها في ظاهرة الفساد الإداري

تعتبر هذه الصورة هي أبشع صور الفساد الإداري ولها ثلاثة أوجه، الأولى يكون بقصد الانتقام الشخصي، والثاني يكون بقصد تحقيق نفع شخصي، والثالث

يكون بقصد تحقيق نفع سياسي مبينين اهم أثر هذه الأوجه في ظاهرة الفساد الإداري، وهذا ما سنتناوله في ثلاثة فروع على التوالي.

الفرع الأول: الفساد الإداري بقصد الانتقام الشخصي

الغاية الرئيسية من هذه الصورة من صور إساءة استعمال السلطة هي من اجل تحقيق الموظف العام او المكلف بخدمة عامة رغباته الشخصية في الانتقام الشخصي من الغير سواء اكان موظفا ام مواطن عاديا(٥٨)، وتعد هذه الحالة من اشهر التطبيقات ومن اخطرها على وجه الاطلاق، فالسلطة والامتيازات المخولة لرجل الإدارة والتي منحها إياها المشرع لا تقي المساس بحقوق الاشخاص(٥٩)، فمحور السلطات والامتيازات انما منحت للإدارة لحسن انتظام المرفق العام وتحقيق الانسجام والتكامل في داخل هذا المرفق، فاذا خرج به عضو الإدارة عن الغرض الذي خصص من اجله واتخذ منه سلاحا لتحقيق مصالح مادية الشخصية فانه يعمم الفوضى داخل المرفق الاداري(٦٠)، وتتجلى بوضوح تطبيقات هذا العيب عند استعمال السلطات الرئاسية لسلطتها الانضباطية في مجال العقوبات الانضباطية التي تفرض على الموظفين الإداريين، وتطبيقا لذلك ما ذهب اليه مجلس الدولة القرسي في قضائه حيث تقض قرار عمدة احد المدن بفصل موظف من وظيفته لوجود عداوة شخصية بينه وبين الموظف(٦١)، وكذلك ما ذهبت اليه الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة من ان فصل الموظف من وظيفته يعد عقوبة استنادا القانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩٠ المعدل ولها شروط حتى يمكن فرضها على الموظف فهي لا تفرض لمجرد الانتقام او النزوة شخصية في نفس عميد كلية الحقوق(٦٢)، ان هذه الصورة من صورة الانحراف في السلطة تعد في راينا من اخطر صور الفساد الإداري لان الغاية من هذه القرارات صعبة الاثبات بالإضافة لما تتركه من اثر سيء في شخصية الموظفين حيث يصبحون ذا تأثير كبير من قبل المدراء ورؤساء الدوائر من خلال الضغط الذي يمارس عليه للقيام بأعمال غير قانونية تلبيةٍ لرغبة الرئيس الإداري مما يؤثر بشكل كبير في ظاهرة الفساد الإداري.

الفرع الثاني: الفساد الإداري تحقيق نفع شخصي

ان هدف رجل الإدارة هو تحقيق المصلحة العامة ولذلك أسندت اليها كافة وسائل القانون العام، ففي هذه الحالة يستعمل رجل الإدارة السلطة المسندة اليه لتحقيق نفع شخصي له او لغيره، فرجل الإدارة قد لا يجانب المصلحة العامة وانما يذهب إلى ابعد من ذلك فقد يناقض الهدف الرئيس من منحه السلطة العامة(٦٣)، ويشترط لوسم القرار الإداري بعيب بالانحراف لتحقيق نفع شخصي له او للغير ان تكون هذه المصلحة هي الدافع والمحرك من اتخاذ القرار وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر حيث قضت بتفسير حقيقة القرار الاداري وصحة إجراءات بيع الأراضي المحجوز عليها على الرغم من تحقيق مصلحة حائزي الأراضي المعنيين ببيعها، الا ان الهدف الرئيسي وهو الحفاظ على النظام العام كان يطغى على مصلحة مصدر

القرار(٦٤)، ويلاحظ بان سلطة الضبط الإداري هي اكثر استعمالا لتحقيق مصالح مصدر القرار او لغيره، فتحت غطاء المشروعية والادعاء بان هدف القرار هو حماية النظام العام بعناصره يسعى مصدر القرار لتحقيق نفع يعود عليه او لغيره(٦٥).

ومن اشهر التطبيقات لحالة تحقيق النفع لشخص مصدر القرار، قرار مجلس شورى لدولة الفرنسي الذي الغي بموجبه قرار صادر عن احد رؤساء البلديات في فرنسا يقضي بتحديد اوقات العمل في قاعات الرقص ساعات معينة، معللا ذلك يكون الرقص قد صرف الشباب عن العمل، حيث تبين ان رئيس البلدية كان يملك احد المقاهي التي انصرف عنها الشباب، وانه كان يهدف من قراره السابق إلى الحد من منافسة مرقص معين وتحقيق نفع شخصي له(٦٦).

اما في حالة تحقيق النفع لغير مصدر القرار، فالتطبيقات لهذه الحالة كثيرة ومن أشهرها الحكم الصادر بإلغاء قرار نقل موظف إلى وزارة الأوقاف ليشغل الدرجة الرابعة، والتي ما كان يحوزها أصلا لو لم يتبع معه هذا الاجراء مما يجعل قرار النقل معيباً لانحرافه عن استهداف المصلحة العامة إلى ترتيب مصلحة شخصية بحته لاحد الافراد(٦٧)، وذات النهج سار عليه القضاء الإداري في العراق حيث قضت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة ان نقل المدعي إلى شركة مصافي الشمال يدخل ضمن باب الانحراف في استعمال السلطة لغرض مصلحة العمل وذلك لتعاونه مع لجنة النزاهة في مجلس النواب لمتابعة قضايا الفساد وهذا لا يخدم مصلحة رئيس الدائرة(٦٨).

ونلاحظ بان هذه الصورة من صور إساءة استخدام السلطة بانها ذات تأثير مباشر على ظاهرة الفساد المالي لان اغلب الصور التي تنطوي تحتها هي عبارة عن جرائم مالية على العكس من الحالة السابقة-الانحراف بقصد الانتقام الشخصي-يكون تأثيرها على ظاهرة الفساد الإداري.

الفرع الثالث: الفساد الإداري بهدف تحقيق نفع سياسي

احتراما لحرية العقيدة السياسية، فقد سمح للعاملين بالانضمام للأحزاب السياسية، من هنا يستعمل عضو الإدارة سلطاته مدفوعا باعتبارات سياسية(٦٩)، وان كان الاجدر بالإدارة الابتعاد عن السياسة الا ان الاهواء الشخصية كثيرا ما تميل بالشخص عن جادة الصواب، ولذا فان هذه الاعتبارات تصبح ذات تأثير كبير في ظاهرة الفساد الإداري والمالي في كثير من الدول(٧٠)، ومن التطبيقات لهذه الدوافع السياسية ما صدر من أحد العمد في فرنسا حيث منع الجماهير من الخروج في احد المواكب الدينية الذي اعتبره مظاهرة سياسية ضده(٧١)، ومنها أيضاً ما ذهبت اليه المحكمة الإدارية العليا في دمشق وذلك بإلغاء قرار فصل احد الموظفين لما ثبت انه صدر بصورة غير عادية تتم عن الخلاف في شانه بين الوزارة ورئيس الجمهورية حينئذ فاذا هذا يفيد صدق ما يدعيه المدعي على القرار المذكور من انه صدر بباعث حزبي ومن ثم فان القرار المضمون فيه يكون قد صدر

مشوبا بعيب استعمال السلطة لانحرافه عن الجادة، ولصدوره بباعث حزبي لا بغاية المصلحة العامة، وبالتالي لي يكون قد وقع باطلا ويتعين الغاؤه(٧٢)، وأيضا ما ذهب اليه مجلس الانضباط العام بإلغاء قرار عزل القائمقام الصادر من جهة غير مختصة والذي لا يستند إلى مبررات العزل المنصوص عليها في امر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٤ وهو قرار معدوم كون هذا القرار قد اصدر بدوافع سياسية لا بقصد تحقيق المصلحة العامة والملاحظ بان هذه الصورة من صور الانحراف بالسلطة تكون ذات تأثير كبير في ظاهرة الفساد الإداري والمالي بشقية، لا بل ابعد من ذلك فهو المحرك والدافع والسبب الرئيس في ظاهرة الفساد الإداري والمالي.

المطلب الثاني: صور الانحراف بالسلطة ومخالفة مبدا تخصيص الأهداف وأثرها في ظاهرة الفساد

الملاحظ ان درجة خطورة الانحراف في هذه الحالة لا ترقى إلى المستوى من الخطورة بالنسبة لحالة الانحراف التي سبقتها المخالفة للمصلحة العامة-حيث ان العمل الإداري في هذه الحالة هو يهدف بذاته لتحقيق مصلحة عامة على الرغم من هذا العيب.

ان لهذه الصورة من صور الانحراف المخالفة لمبدأ تخصيص الأهداف حالتان الأولى ان يمارس عضو الإدارة عملا إداريا لم يسند اليه تحقيق الهدف العام الخاص به، والثاني ان يكون الغرض الذي يسعى عضو الإدارة إلى تحقيقه يدخل في اختصاصه ولكنه استعمل في تحقيق هذا الغرض وسائل أخرى غير التي اوجبها القانون وهذا ما سناتي إلى تفصيله وكما يلي:

الفرع الأول: الفساد الإداري لتحقيق غرض عام ولم يسند إلى الإدارة تحقيقه

ان الأصل في وجود أي قرار اداري هو ان توجد غاية عامة تستهدفها الادارة عند اصدار قراراتها وهي المصلحة العامة بغض النظر عن طبيعة ونوع هذه المصلحة، الا انه واستثناء على هذا الأصل العام قد يحدد المشرع هدفا خاصا او غايات معينة فيجب على الإدارة ان تستهدفها في ذاتها فيما تتخذه من قرارات، فاذا خالفت قراراتها ذلك الهدف او تلك الغاية، أصبحت قراراتها مشوبة بعيب الإساءة او الانحراف بالسلطة وتؤثر في ظاهرة الفساد الإداري مما تكون هذه القرارات قابلة للإلغاء(٧٣)، وهذه الحالة اطلق عليها القضاء الإداري قاعدة تخصيص الاهداف(٧٤)، وتتم هذه الحالة في معظم الأحيان عن طريق خطا فني حيث تكون الإدارة حسنة النية في اصدار قرارتها وتكون عن بواعث حميدة فهي تستهدف مصلحة عامة ولكن لم يكلفها القانون لتحقيقها(٧٥).

ومثال ذلك ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي حيث (انه قد ثبت ان الاستيلاء من قبل الإدارة على كمية الجبن العائدة إلى أحد التجار بناء على قرار المدير العام للتموين في مقاطعة سافوا انما كان يقصد به في الحقيقة توقيع عقوبة عليه

لاتهامه بتصدير كمية من الجبن بوسائل غير مشروعة وهذا مخالف للأغراض التي حددها المشرع للاستيلاء للمصلحة العامة في ظل الظروف الاستثنائية)(٧٦).

ومهما كانت دوافع الإدارة نبيلة في هذا المجال فأنها تستعمل سلطة في غير ما اعدت له فهي تنحرف عن مرامها بل وتساهم في ظاهرة الفساد الإداري والمالي(٧٧). وتطبيقا لذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في مصر بانه (يتحقق الانحراف في استعمال السلطة اذ اتخذت الإدارة قرارا لحماية أغراض غير التي قصدها المشرع من منحها تلك السلطة حتى لو كانت هذه الأغراض تتصل بالصالح العام)(٧٨). وبذات الاتجاه ما ذهب اليه مجلس الانضباط العام من نقض قرار محافظ واسط حيث قضى(إنَّ احالة الموظف على التقاعد دون تقديم طلب منه ودون اكمال السن القانونية لا سند له من القانون وهذا القرار يكون معيبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة)(٧٩).

وبراينا ان هذه الصورة من صور عيب الانحراف في استعمال السلطة ذات تأثير مباشر على ظاهرة الفساد وبشقيه المالي والإداري ولكن على الرغم من هذا التأثير الا ان نسبة الخطورة في ظاهرة الفساد تكون اقل تأثير من حالات الانحراف المخالفة للمصلحة العامة حيث على الرغم من ان هناك انحراف في استعمال السلطة وتأثيره في ظاهرة الفساد الإداري فهو لا يحيد عن تحقيق المصلحة العامة ولكن غير التي حددها المشرع.

الفرع الثاني: الفساد الإداري لتحقيق غرض عام باستخدام وسائل غير التي حددها القانون

في الحالة السابقة تخطأ الإدارة في تقدير مدى الأغراض التي عليها بأن تحققها، اما في هذه الحالة فالإدارة تخطئ عمدا في اغلب الأحوال في كيفية استعمال الوسائل اللازمة لتحقيق الغرض المسند اليها اصابته، والاصل ان الإدارة حرة في اختيار الوسيلة المناسبة لتحقيق الهدف الذي أراد المشرع تحقيقه، الا اذا قيدها القانون بضرورة استخدام هدف معين بوسائل محددة، ففي هذه الحالة على الإدارة اتباع هذه الوسائل والا عدت منحرفة في استخدام السلطة(٨٠)، وهناك امثلة كثيرة على عيب الانحراف بالسلطة المخالف للوسائل المحددة منها ما أصدره احد العمد في فرنسا حيث لاحظ ان الطرق التابعة لقريته والتي عليه صيانتها تتهدم بسرعة فاصدر قرارا بمنع السيارات في المرور فيها، بينما تركت مفتوحة لكافة العربات التي تجرها الحيوانات دون تحديد لوزنها وبعد الطعن في القرار تبين ان سبب اتخاذ هذا القرار من العمدة لتوفير نفقات اصلاح الطرق وقد الغاه مجلس الدولة(٨١).

وبذات الاتجاه ما ذهبت اليه محكمة القضاء الاداري من بطلان الالتجاء إلى إجراءات الاستيلاء على العقار المقرر قانونا لضمان تموين البلاد لتحقيق العدالة في التوزيع، لاستخدامه مقرا لمصلحة حكومية لا يدخل في اختصاصها الأساسي الاسراف على نمو في البلاد(٨٢). وأيضا ما قضت به محكمة القضاء الإداري من بطلان القرار

الصادر من وزارة التجارة بالتعاقد المباشر مع احدى الشركات على الرغم من المصلحة العامة التي يحققها من توفير المبالغ المالية الا ان هذا الاجراء مخالفة لتعليمات ابرام العقود الحكومية(٨٣).

ونرى بأن تأثير هذه الحالة يكون أثرها في ظاهرة الفساد الإداري أكثر منه في ظاهرة الفساد المالي بسبب ان الهدف الذي يبغيا لمشرع تحقيقه لا تحيد عنه الإدارة، الا ان الإجراءات التي تتخذها هي التي تكون عيب الانحراف بالسلطة وبالتالي تؤثر سلبيا في ظاهرة الفساد الإداري.

الخاتمة

بعد ان انتهينا من كتابة بحثنا الموسوم (إثر الانحراف بالسلطة في ظاهرة الفساد الإداري) أردنا ان نسلط الضوء في الخاتمة على اهم النتائج التي توصلنا اليها من خلال بحثنا في هذا الموضوع، ثم نعرج بعد ذلك على اهم المقترحات التي نود طرحها خدمتا للبحث العلمي.

أولا: نتائج البحث

١. هناك فارق بين الفساد الإداري والمالي من حيث الصور ومظاهر كل منها ونطاقه والاثر المترتب عليه، وهناك نوع ثالث من أنواع الفساد وهو السياسي ويعد اخطر من سابقيه لأنه بشكل الحجر الأساسي لكلا النوعين السابقين.

٢. السلطة التي تتمتع بها الإدارة ليست غاية في ذاتها وانما وسيلة لتحقيق الغاية المتمثلة بالمصلحة العامة للمجتمع، فاذا انحرفت الإدارة في استعمال هذه السلطة بإصدار قرارات لتحقيق اهداف تتعارض مع المصلحة العامة فان قرارها يكون مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة وبالتالي يؤثر سلبا في ظاهرة الفساد الإداري والمالي.

٣. ان لظاهرة الانحراف باستعمال السلطة صورة متعددة سبق الإشارة اليها وان أخطر صورة من صور الانحراف بهدف تحقيق نفع سياسي فتأثيره في ظاهرة الفساد يمتد إلى الجوانب الإدارية والمالية وهذه الصورة تعد محركا لكل حالات الفساد داخل المرفق العام.

ثانيا: المقترحات

١. نقترح على المشرع ان يكون دقيقا في صياغة النصوص القانونية التي تحدد الأهداف التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها من جراء التصرفات التي تقوم بها الإدارة فيجب ان يكون محور هذه التصرفات هو المصلحة العامة ويجب ان يحدد هذه المصلحة بتجرد لما لهذه الأهداف من تأثير واضح وجلي في ظاهرة الفساد الإداري والمالي.

٢. يجب ان يكون اختيار القيادات الإدارية والكادر الوظيفي على أساس الكفاءة وليس المحسوبية والانتماء السياسي والمذهبي لما له من تأثير في ظاهرة الانحراف بالسلطة لتحقيق مصالح أيديولوجية لان ذلك يسهم في الحد من الانحراف في السلطة المخولة لهؤلاء الأشخاص ويؤثر إيجابيا في الحد من ظاهرة الفساد الإداري والمالي.

المراجع والمصادر

- القران الكريم
- المعاجم اللغوية

١. ابن منظور الافريقي المصري الامام والعلامة ابي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم، لسان العرب، دار صادر، بيروت، المجلد الثالث، ١٨٦٣.
٢. ابراهيم مصطفى واخرون، المعجم الوسيط المكتبة الاسلامية للطباعة والنشر،اسطنبول،١٩٦٠.
٣. ابراهيم انيس واخرون، المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، بيروت، ج٢، ١٩٧٣.
٤. الفضل بن الحسن الطبرسي، مجمع البيان في تفسير القران،ج١،خ٢،بدون ناشر، بيروت، بلا سنة طبع.
٥. لويس معلوف، المنجد في اللغة والادب، دار المعرفة لبنان، بيروت، الطبعة الثالثة، ج٢، ١٩٩٣.
٦. محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الرسالة، الكويت،٢٠٠٢،ص٦٠.

- الكتب القانونية

١. د. إبراهيم المنجي، حدود رقابة القضاء لمبدأ المشروعية-دراسة مقارنة، دار المجد، القاهرة، ط١، ج١.
٢. د. إبراهيم عبد العزيز، القضاء الإداري-ولاية القضاء الإداري دعوى الإلغاء، منشاة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
٣. بلال ابن زين الدين ،ظاهرة الفساد الاداري في الدول العربية و التشريع المقارن، مقارنة: بالشريعة الاسلامية، دار الفكر ،الاسكندريه،٢٠٠٠.
٤. د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري-قضاء التعويض، دار الفكر العربي، القاهرة، ط١، ١٩٨١.
٥. د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مطبعة الإسكندرية، الإسكندرية ط١، ج١، ١٩٨٧.
٦. صافي امام موسى، استراتيجية الاصلاح الاداري واعادة التنظيم في اطار الفكر والنظريات، دار العلوم للطباعة والنشر، الرياض ٢٠٠٠.

٧. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف في استخدام السلطة، منشأة المعارف الاسكندرية، ٢٠٠٢.
٨. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري–دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشاة المعارف الإسكندرية، ط٣، ٢٠٠٦.
٩. د. عبد المنعم الحسني ،الاثار السلبية للفساد على التنمية ،ط١، بيت الحكمة ، بغداد ،٢٠٠٧.
١٠. د. عثمان سلمان غيلان العبودي، النظام التأديبي لموظفي الدولة، مطبعة المعارف، بغداد، ط٣،٢٠٠٩.
١١. د. عز الدين محمد امين شلاه، ركن الانحراف بالسلطة دراسة تطبيق فضائية، دار العزة، بيروت، الكتاب الأول، ط ١٩٤٦.
١٢. د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البر زجي، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، مطبوعات الحلبي الحقوقية، بيروت، الناشر مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٨.
١٣. د. غازي فيصل مهدي، د. عدنان كامل، القضاء الإداري، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الاشرف، ط٢، ٢٠١٣.
١٤. د. كريم خميس خصباك، المظاهر القانونية للفساد الاداري واستراتيجية مكافحته ، بغداد ،٢٠١٠.
١٥. فريد محمود احمد الشلعوط، نظريات في الادارة التربوية، مكتبة الرشيد للنشر والتوزيع، الرياض،٢٠٠٢.
١٦. د. فتحي مصباح القاضي، القضاء الإداري، في ضوء احكام المحكمة الإدارية العليا، دار النهضة العربية، القاهرة، ط٢، ج٢.
١٧. د. فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦.
١٨. د. محمد مصطفى الحفار، عيوب القرار الإداري– دراسة مقارنة، منشاة المعارف، القاهرة، ج١، ط٢.
١٩. د. مصطفى كامل الدهان، اختصاص المحكمة الإدارية والالغاء القرار الإداري– دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.
٢٠. د. نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط١، الإصدار الثالث، ٢٠٠٩.
٢١. رشدي محمد السيد عبيد، اوجد الغاء القرار الإداري–دراسة مقارنة، دار المجد، عمان، ج٢، ط٣، ١٩٩٤.

- رسائل الماجستير

١. ماجد نجم عيدان، النظام القانوني لدعوى الإلغاء في العراق، رسالة ماجستير، مقدمة إلى كلية صدام للحقوق، جامعة صدام، بغداد، ١٩٩٨.

- الأبحاث القانونية

١. الفساد في الحكومة، تقرير الندوة الإقليمية لدائرة التعاون الفني والشؤون الاجتماعية بالأمم المتحدة لاهاي ، ١٩٨٩.
٢. رحيم حسن العكيلي، الفساد وأسبابه واثاره ووسائل مكافحته، مجلة دراسات قانونيه، بيت الحكمة، بغداد ،٢٠٠٩.
٣. رائد رعد سليم – زينة عبد الحسن داخل ،اساليب حماية المال العام ،مجلة الفساد الاداري والمالي في الوطن العربي ،الصادرة عن المنظمة العربية للتنمية الادارية في جامعة الدول العربية، بلا سنة.
٤. د. سليم حسن الحجارة الاعمال القانونية الإدارية المنفردة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، مصر، ع٣، سنة ٩٥٨.
٥. طارق عبد الرسول ،استقلال القضاء ومكافحة الفساد السياسي والاداري والمالي، مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات السنة الاولى، العدد الثاني.
٦. د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الانحراف في استعمال الجزاء في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، ع٢، س٢٢.
٧. محمد غالي راهي الفساد المالي والاداري في العراق وسبل معالجته ،مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، س١، ع٢، ٢٠٠٩.
٨. ماهر أبو العينين، المصلحة العامة في القرار الإداري–دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، ع١، سن٨، ١٩٦٦.
٩. محمد عبد الله ابو علي، الفساد والرشوة في المجتمعات النامية، بحث منشور في المجلة الجنائية القومية،ع٣، المجلد السابع عشر.
١٠. نوفل احمد، الفساد المالي والاداري...رؤى ومعالجات ، مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات ، س١،ع٢، ٢٠١٠.
١١. وليد بدر لجيم الراشدي ومحمد عبد الله النعيمي، جريمة الرشوة صوره من صور الفساد الاداري والمالي. بحث منشور في مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات، السنه الاولى ،العدد الاول ،٢٠٠٩.
١٢. د. يوسف خليفة، الفساد الاداري والمالي، بحث منشور في مجلة العلوم الاجتماعية، مجلد ٣ ،عدد٣،عام٢٠٠٢.

- الأحكام القضائية

١. مجلس الدولة الفرنسي قرار رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٦ اشار اليه د. صادق جعفر خيون، القضاء الاداري قضاء الالغاء دراسة مقارنه، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
٢. مجلس الدولة الفرنسي، قرار في ١٢٢٧ لسنة ١٩٣٠، مجموعة المبادئ القانونية التي اقرها مجلس الدولة الفرنسي في مائة عام، المكتب الوطني، باريس، ترجمة عبد الكريم عيثان، ١٣ مارس ١٩٣٠.
٣. مجلس الدولة المصري قرار رقم ٨٩٥٩/ علميا السنة ٤٢ فضائية، الجلسة الخامسة، تاريخ ١٣/ ٢/ ١٩٩٧، أشار اليه د. عبد الخالق نبهان دعوى الالغاء شروطها وخصائصها، دار الفكر الجامعي الإسكندرية ط١، ٢٠٠٣.
٤. المحكمة الإدارية العليا في مصر، قرار ١٧٤ لسنة ٢٢ ق عليا، جلسة ٢٤/ ٤/ ١٩٧١، قرار منشور في مجلة العلوم الادارية، ٢٤ ايلول ١٩٧٢.
٥. المحكمة الإدارية العليا في مصر، قرار رقم ٢٠٨ لسنة ٢٤ ق عليا، جلسة ١٩/ ٣/ ١٩٨٣، قرار منشور في مجلة العلوم الإدارية، ع٣، كانون الأول ١٩٨٤.
٦. الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التميزية، قرار رقم ١٣٨ انضباط/ تمييز ٢٠١١، في ٢٧/ ٢/ ٢٠١١ قرار غير منشور.
٧. الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية القانونية، قرار رقم ٣٣٣/ انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٦، بتاريخ ٢٥/ ١٢/ ٢٠٠٦، مجلس الشورى الدولة، صباح صادق جعفر، بلا مطبعة، ط١، ٢٠٠٨.
٨. الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة، قرار رقم ٢/ انضباط/ تمييز/ وزارة العدل، مجلس شورى الدولة.

- المواقع الألكترونية

١. عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داوود، الفساد والاصلاح، منشور على موقع إتحاد الكتاب العرب،دمشق١٢،http\\www-qwv-dum-org،٢٠٠٣.
٢. مايكل جونسون، الفساد نظره عامة، مقال منشور على شبكة الانترنيت http-vsinfo.stute. Gvo.
٣. ياسر خالد بركات الوائلي، الفساد الاداري مفهومه واسبابه، مقال منشور على شبكة الانترنيت في الموقعwww.annabaa.org،مجلة البناء،العدد٨٠– ك٢، ٢٠٠٦.

- المراجع الأجنبية

1. Aucoc: conferences surle jroit adminitratif 2 edit 10 1497.
2. claphan-6,third world politics.

الهوامش :

(١) محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الرسالة، الكويت،٢٠٠٢،ص٦٠.
(٢)سورة البقرة الآية (١١).
(٣)سورة البقرة الآية ٢٠٥.
(٤)الفضل بن الحسن الطبرسي، مجمع البيان في تفسير القران،ج١،خ٢،بدون ناشر،بيروت،ص٤٩.
(٥)ابراهيم انيس واخرون، المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربيه،ج٢,١٩٧٣،ص٦٨٨.
(٦)ابراهيم مصطفى واخرون، المعجم الوسيط المكتبة الاسلامية للطباعة والنشر،اسطنبول،١٩٦٠، ص٢٨٨ ،وكذلك بن منظور لسان العرب المحيط،ج١،ج٢،دار لسان العرب، بلا، مادة(فسد).
(٧)عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داوود، الفساد والاصلاح، منشور على موقف إتحاد الكتاب العرب،دمشق١٢،http\\www-qwv-dum-org،٢٠٠٣ص٢٢، وكذلك مايكل جونسون، الفساد نظره عامة، مقال منشور على شبكة الانترنيت http-vsinfo.stute. Gvo وكذلك وليد بدر لجيم الراشدي ومحمد عبد الله النعيمي، جريمة الرشوة صوره من صور الفساد الاداري والمالي. مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات، السنه الاولى ،العدد الاول ،٢٠٠٩ص١.
(٨) فريد محمود احمد الشلعوط، نظريات في الادارة التربوية، مكتبة الرشيد للنشر والتوزيع، الرياض،٢٠٠٢، ص١١.
(٩)claphan-6,third world politics-p.50
(١٠) طارق عبد الرسول ،استقلال القضاء ومكافحة الفساد السياسي والاداري والمالي، مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات السنة الاولى، العدد الثاني ص٨.
(١١) ياسر خالد بركات الوائلي، الفساد الاداري مفهومه واسبابه، مقال منشور على شبكة الانترنيت في الموقعwww.annabaa.org.مجلة البناء،العدد٨٠-ك٢، ٢٠٠٦، ص٤،
(١٢) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، النظام التأديبي لموظفي الدولة، مطبعة المعارف، بغداد، ط١،٢٠٠٩,٣ ص٤٠-٤١.
(١٣) طارق عبد الرسول، المرجع السابق ص٩ ، ١٩٧٤
(١٤) محمد عبد الله ابو علي، الفساد والرشوة في المجتمعات النامية، المجلة الجنائية القومية،ع٣، المجلد السابع عشر ، ص٧٨.
(١٥)د. يوسف خليفة، الفساد الاداري والمالي، مجلة العلوم الاجتماعية، مجلد ٣ ،عدد٣،عام٢٠٠٢ص٢٠٨.
(١٦)محمد غالي راهي الفساد المالي والاداري في العراق وسبل معالجته ،مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، س١،ع٢، ٢٠٠٩، ص١٩٧.
(١٧) نوفل احمد، الفساد المالي والاداري...رؤى ومعالجات ، مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات ، س١،ع٢، ٢٠١٠،ص١٠٠.

(١٨) د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، المرجع السابق، ص٤٠- ٤١.
(١٩) رائد رعد سليم وزينة عبد الحسن داخل ،اساليب حماية المال العام ،مجلة الفساد الاداري والمالي في الوطن العربي ،الصادرة عن المنظمة العربية للتنمية الادارية في جامعة الدول العربية، ص١١.
(٢٠) المواد (من ٣٠٧ الى ٣٢٢) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.
(٢١) د. كريم خميس خصباك، المظاهر القانونية للفساد الاداري واستراتيجة مكافحته ، بغداد ،٢٠١٠، ص١٣.
(٢٢) د. عبد المنعم الحسني ،الاثار السلبية للفساد على التنمية ،ط١، بيت الحكمة ، بغداد ،٢٠٠٧، ص١٥.
(٢٣) يراجع: رحيم حسن العكيلي، الفساد وأسبابه واثاره ووسائل مكافحته، مجلة دراسات قانونيه، بيت الحكمة، بغداد ،٢٠٠٩،ص٨٣ وما بعدها.
(٢٤) الفساد في الحكومة، تقرير الندوة الإقليمية لدائرة التعاون الغني والشؤون الاجتماعية بالأمم المتحدة لاهاي ، ١٩٨٩ ، ص٨٣.
(٢٥) يراجع: صافي امام موسى، استراتيجية الاصلاح الاداري واعادة التنظيم في اطار الفكر والنظريات، دار العلوم للطباعة والنشر، الرياض ٢٠٠٠، ص٢٨ وما بعدها.
(٢٦) يراجع:. بلال ابن زين الدين ،ظاهرة الفساد الاداري في الدول العربية و التشريع المقارن، مقارنة: بالشريعة الاسلامية، دار الفكر ،الاسكندريه،٢٠٠٠، ص١١٢وما بعدها.
(٢٧) نوفل احمد ، مرجع سابق، ص٩٩.
(٢٨) ابن منظور الافريقي المصري الامام والعلامة ابي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم، لسان العرب، دار صادر، بيروت، المجلد الثالث، ١٨٦٣، ص٨٩.
(٢٩) لويس معلوف، المنجد في اللغة والادب، دار المعرفة لبنان، بيروت، الطبعة الثالثة، ج٢، ١٩٩٣، ص١٥٢.
(٣٠) د. محمد مصطفى الحفار، عيوب القرار الإداري-دراسة مقارنة، منشاة المعارف، القاهرة، ج١، ط٢، ص١٢٧.
(٣١) نقلا عن د. عز الدين محمد امين شلاه، ركن الانحراف بالسلطة دراسة تطبيق فضائية، دار العزة، بيروت، الكتاب الأول، ط ١٩٤٦، ص٦٢.
(32) Aucoc: conferences surle jroit adminitratif 2 edit 10 1497.
(٣٣) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مطبعة الإسكندرية، الإسكندرية ط١، ج١، ١٩٨٧، ص٦٥٣.
(٣٤) د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البر زنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، مطبوعات الحلبي الحقوقية، بيروت، الناشر مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٨، ص٤٤١ زما بعدها.
(٣٥) الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التميزية، قرار رقم ١٣٨ انضباط/ تمييز ٢٠١١، في ٢٧/ ٢/ ٢٠١١ قرار غير منشور.

(٣٦) د. بلال امين زين الدين، المصدر السابق، ص٢٤١.

(٣٧) ينظر المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٣٥٩٣، لسنة ٢٨ ق عليا، جلسة ٧/٥/ ١٩٨٦ موسوعة مبادئ واحكام المحكمة الإدارية العليا منذ عام (١٩٨٠ حتى عام ٢٠٠١٢) اعداد المستشارين بمجلس الدولة (بدر بصيلة- كامل الشعراوي-محمد رسلان، الهيئة المصرية العامة للكتاب القاهرة، حيث قضت (بان القرار المطعون فيه قرار صحيح لاكتمال جميع العناصر اللازمة في القرار لكنه مشوب بالغاية او الهدف الذي رسمه له المشرع وهو المصلحة العامة).

(٣٨) د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص ١٠٣.

(٣٩) د. مصطفى كامل الدهان، اختصاص المحكمة الإدارية والالغاء القرار الإداري-دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص٣٠٥.

(٤٠) د. بلال امين زين الدين، المصدر السابق، ص ١٨٦.

(٤١) د. إبراهيم المنجي، حدود رقابة القضاء لمبدأ المشروعية-دراسة مقارنة، دار المجد، القاهرة، ط١، ج١، ص١٨٦.

(٤٢) د. محمد مصطفى الحفار، المرجع السابق، ص ١٣٢.

(٤٣) د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الانحراف في استعمال الجزاء في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، ع٢، س٢٢، ١٩٨ص١٧٤، وأيضا د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق ص١٤٢.

(٤٤) ان عضو الإدارة ليس حر في تحديد الأهداف التي تتعلق بالمصلحة العامة وانما يهدف من الاعمال والقرارات التي تدخل في اختصاصه، يراجع في ذلك د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري-دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشاة المعارف الإسكندرية، ط٣، ٢٠٠٦، ص٦٢٥.

(٤٥) د. عز الدين محمد شلاه، المرجع السابق، ص١٨.

(٤٦) ينظر: ماهر أبو العينين، المصلحة العامة في القرار الإداري-دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، ع١، سن٨، ١٩٦٦، ص٢٥٨.

(٤٧) د. مصطفى كامل الدهان، المرجع السابق، ص٣١٤.

(٤٨) ينظر: رشدي محمد السيد عبيد، اوجد الغاء القرار الإداري-دراسة مقارنة، دار المجد، عمان، ج٢، ط٣، ١٩٩٤، ص١٣٢، تتحدد فكرة الاختصاص على أساس الربعة عناصر الأول شخصي ويحدد على أساسه الفرد المختص بأداء عمل ما، والأخر موضوعي يحدد على أساه نوعه العمل الموكل اليه أدائه، والأخرى مكاني وهو الإطار الذي يمكن على أساسه يحدد الوقت التي يمارس فيه عمل ما.

(٤٩) د. ماهر أبو العينين، المرجع السابق، ص٢٧٣.

(٥٠) د. مصطفى كامل الدهان، المرجع السابق، ص٣١١.

(٥١) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري-قضاء التعويض، دار الفكر العربي، القاهرة، ط١، ١٩٨١، ص١٤٢.
(٥٢) د. رشدي محمد السيد عبد، المرجع السابق، ص١٤٨.
(٥٣) د. مصطفى كامل الدهان، المرجع السابق، ص٣٣٢.
(٥٤) د. سليم حسن الحجارة الاعمال القانونية الإدارية المنفردة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، مصر، ع٣، سنة ٩٥٨ ص١٤٤.
(٥٥) يذهب راي في الفقه الى ان اصطلاح مخالفة القانون هو اصطلاح غير دقيق وغير موفق ابتداء وذلك لكونه اوسع من اللازم واضيق من اللازم، فهو واسع لانه يشمل كافة العيوب الاخرى فكل عيب هو بذات الوقت مخالفة للقانون، واضيق من اللازم لان هذا الاصطلاح لابد الا يشمل القانون بمعناه الضيق بل يمتد ليمثل القانون بمعناه الواسع من نصوص بشريعية ولوائح تنظيمية (قرارات ادارية) واوامر وتعليمات واحكام قضائية استقرت في الاذهان على انها مبادئ قانونية وكذلك الاعراف في مجال القانون العام. د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، المرجع السابق، ص ١٤٩.
(٥٦) د. محمد مصطفى الحفار، المرجع السابق ص١٣٢.
(٥٧) د. سليمان، محمد الطماوي، القضاء الإداري-قضاء التعويض، المرجع السابق، ص١١٢.
(٥٨) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف في استخدام السلطة، منشأة المعارف الاسكندرية، ٢٠٠٢، ص٣٠٣.
(٥٩) ينظر مجلس الدولة المصري قرار رقم ٨٩٥٩/ علميا السنة ٢٢ فضائية، الجلسة الخامسة، تاريخ ١٣/ ٢/ ١٩٩٧، أشار اليه د. عبد الخالق نيهان، دعوى الالغاء شروطها وخصائصها، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية ط١، ٢٠٠٣، ص١٢٤.
(٦٠) د. غازي فيصل مهدي، د. عدنان كامل، القضاء الإداري، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الاشرف، ط٢، ٢٠١٣، ص٢٠٠.
(٦١) ينظر: مجلس الدولة الفرنسي قرار رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٦ اشار اليه د. صادق جعفر خيون، القضاء الاداري قضاء الالغاء دراسة مقارنه، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ١٩٣.
(٦٢) ينظر: الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية القانونية، قرار رقم ٣٣٣/ انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٦، بتاريخ ٢٥/ ١٢/ ٢٠٠٦، مجلس الشورى الدولة، صباح صادق جعفر، بلا مطبعة، ط١، ٢٠٠٨، ص ٣٩٣.
(٦٣) د. فتحي مصباح القاضي، القضاء الإداري، في ضوء احكام المحكمة الإدارية العليا، دار النهضة العربية، القاهرة، ط٢، ج٢، ص١٤٣.
(٦٤) ينظر: المحكمة الإدارية العليا في مصر، قرار رقم ٢٠٨ لسنة ٢٤ ق عليا، جلسة ١٩/ ٣/ ١٩٨٣، قرار منشور في مجلة العلوم الإدارية، ع٣، كانون الأول ١٩٨٤، ص١٩٨.
(٦٥) ماجد نجم عيدان، النظام القانوني لدعوى الإلغاء في العراق، رسالة ماجستير، مقدمة الى كلية صدام للحقوق، جامعة صدام، بغداد، ١٩٩٨، ص٧٨.

(٦٦) د. فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦، ص٣٨٩ وما بعدها.
(٦٧) ينظر: المحكمة الإدارية العليا في مصر، قرار ١٧٤ لسنة ٢٢ ق عليا، جلسة ٢٤/ ٤/ ١٩٧١، قرار منشور في مجلة العلوم الادارية، ٢٤ ايلول ١٩٧٢، ص ١٨٢.
(٦٨) ينظر: الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة، قرار رقم ٢/ انضباط/ تمييز/ وزارة العدل، مجلس شورى الدولة، ص٢٧٧.
(٦٩) د. إبراهيم عبد العزيز، القضاء الإداري-ولاية القضاء الإداري دعوى الإلغاء، منشاة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص٥٦٣.
(٧٠) بلال امين زين الدين، المرجع السابق، ص٢٧٦.
(٧١) ينظر: مجلس الدولة الفرنسي، قرار في ١٢٢٧ لسنة ١٩٣٠، مجموعة المبادئ القانونية التي اقرها مجلس الدولة الفرنسي في مائة عام، المكتب الوطني، باريس، ترجمة عبد الكريم عيثان، ١٣ مارس ١٩٣٠، ص١١٧١.
(٧٢) ينظر: المحكمة الادارية العليا، (دائرة دمشق)، قضية ٣، ٤ لسنة ١ق، جلسة ٢٦/ ٤/ ١٩٦٠، ص ٧٠٠، وهناك امثلة كثيرة لهذا التطبيق منها ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في حكمه بإلغاء القرار الصادر بنقل الموظف وهو في نفس الوقت عمدة احدى القرى مجرد منعه ممارسة واجبات تلك الوظيفة الأخيرة مع مراعاة منصب العمدة يتم بالانتخاب في فرنسا، يراجع مجلس الدولة الفرنسي قرار رقم ١١٢٦ قضية (جورين) جلسة ٢٧ ابريل ١٩٨، مجموعة المبادئ القانونية التي اقر مجلس الدولة الفرنسي في مئة عام، المرجع السابق، ص١١٢.
(٧٣) د. نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط١، الإصدار الثالث، ٢٠٠٩، ص٣١٨.
(٧٤) ينظر: المحكمة الإدارية العليا في مصر، قرار رقم ١١٨٢ لسنة ٢٨ ق عليا، جلسة ٢٢ يناير ١٩٨٢ مجموعة المبادئ القانونية التي اقرتها المحكمة الإدارية العليا في مائة عام، المرجع السابق، ص٥٧٨.
(٧٥) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق-ص٥٥٧.
(٧٦) ينظر حكم مجلس الدولة الفرنسي، قرار رقم ١٤١٢ في ١٩٨٦ في مشار اليه في مجلة القانون العام، ترجمة محمد عرب صليلة، ٢٠٠٢-ص٨٧.
(٧٧) بلال امين زين الدين، المرجع السابق، ص ٢٨١.
(٧٨) ينظر المحكمة الإدارية العليا في مصر قرار رقم ٢٨٧ لسنة ٣٢ ق عليا، جلسة ١٧ فبراير عام ١٩٨٧، مجموعة المبادئ التي اقرتها المحكمة الإدارية العليا في مائة عام، مرجع سابق، ص٣٣٢ وهناك صور متعددة لمخالفة الإدارة لقاعدة تخصيص الأهداف منها استخدام وسائل الضبط الإداري لتحقيق مصالح مالية، او استخدام نظام الاستيلاء المؤقت على العقار بقصد استملاك او= =استخدام سلطة نقل الموظف بهدف توقيع عقوبة تأديبية عليه. لمزيد من التفاصيل يراجع: د. نواف كنفان، المرجع السابق، ص ٣١٦- ٣٢٤.

(٧٩) ينظر: الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة قرار رقم ٢٣٣/ انضباط/ تمييز/ ٢٠٠٥، جلسة ٢٥/ ١٢/ ٢٠٠٥، مجلس شورى الدولة، مرجع سابق، ص ٢٩١.

(٨٠) د. إبراهيم عبد العزيز شيحان، المرجع السابق، ص٥٦٥.

(٨١) ينظر: مجلس الدولة الفرنسي، قرار رقم ٣٢٨٢ لسنة ٤٦ فضاء مجلس الدولة الفرنسي نقلا عن د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، المرجع السابق، ص٢٢٣.

(٨٢) محكمة القضاء الإداري، قضيه رقم ١١٣٦، لسنة ١٤ق، جلسة ١٧/ ١١/ ١٩٦١، مجموعة السنة الخامسة عشر، ص١٠٩.

(٨٣) ينظر: محكمة القضاء الإداري في العراق، قرار رقم ١٧٢ جلسة ١٥/ ٧/ ٢٠١١، قرار غير منشور.