

إساءة استعمال السلطة وتأثيرها في القرار الإداري

م.م. شيماء سعدون عزيز

جامعة تكريت/كلية الحقوق

م.م. سارة عدنان صالح

جامعة كركوك/كلية القانون والعلوم السياسية

ABUSE OF POWER AND ITS IMPACT ON ADMINISTRATIVE DECISION

Asst. Lect. Shaima Saadoun Aziz

Tikrit University\College of Law

shaymaa.s.aziz@tu.edu.iq

Asst. Lect. Sarah Adnan Saleh

Kirkuk University\ College of Law and Political Science

المقدمة

يعد القرار الإداري وسيلة ضرورية من وسائل الإدارة تستخدمها في أداء مهامها مع مراعاتها للشروط القانونية والتي تشكل ضمانات تصون حقوق وحريات الأفراد وتحول دون تجاوزها على مبدأ المشروعية الذي يعني خضوع الحكام والمحكومين للقانون والذي يقتضي احترامه صدور القرار الإداري بالشكل الذي يقرره القانون ومن مختص بإصداره مبنية على سبب قائم وصحيح محققا الأثر يكون ممكنا وجائزا قانونا محلا لمصلحة عامة أو لغاية حددها القانون لإصداره، وأن تطور نشاط الإدارة في العصر الحديث وتنوع وظائفها ووسائلها، أصبح القرار

الإداري خاضعا لنظام قانوني خاص من حيث اختصاص إصداره والغرض من صدوره وضرورة الالتزام بالضوابط القانونية في كل ذلك .. الخ.

هذا وان الغاية في القرار الإداري هو النتيجة النهائية التي يستهدف تحقيقها رجل الإدارة من وراء إصدار قراره، فالقرار الإداري كأى عمل إرادي ليس غاية في ذاته بل وسيلة لتحقيق عرض معين هو المقصود من وجوده أو إصداره، ومن هنا جاءت فكرة إساءة استعمال السلطة أو (الانحراف) بها في القضاء الإداري لترمز إلى العيب الذي يصيب مقاصد رجل الإدارة الذي يصدر القرار الإداري عندما تكون مقاصده أو غاياته مخالفة المقاصد والغايات التي حددها القانون أو لمخالفة مقتضيات الصالح العام، ان إساءة استعمال السلطة أو (الانحراف بها) هو نوع من عدم المشروعية، يحدث ذلك عندما يستخدم رجل الإدارة سلطاته في التحقيق لأغراض أو غايات غير تلك التي يحددها القانون لهذه الصلاحيات، إذا كان القرار الإداري معيبا، يكون قابلاً للإلغاء من قبل القضاء الإداري، ويعوض الأفراد الذين يؤثر ذلك العيب على حقوقهم .

اولا: أهمية الموضوع :

يتمثل أهمية الموضوع لإبراز التطور الذي حدث في العالم المعاصر في تنظيم الأعمال الإدارية في جانبي القانون والقضاء الإداريان، وضبط هذه الإجراءات من خلال التركيز على ركن الغاية في القرار الإداري وضرورة التزام متخذي القرار بهذه الغاية، والمساهمة في إبراز جانب مهم من عمل الإدارة، وتعريف القائمين عليها بواجباتهم وحقوقهم ليصبحوا أداة رقابية تؤدي إلى حسن سير العمل الإداري.

ثانياً: أسباب اختيار الموضوع :

وضع تلك التجربة المتواضعة بين أيدي متخذي القرار الإداري مع توضيح الأسس التي تساعد على الحرص على عدم الانحراف عن قراراتهم عن الغايات

وَألا يكون فيها ظلم للمخاطبين بأحكامها .

ثالثا -اشكالية الموضوع :

تتمثل الاشكالية الموضوع في التساؤلات الآتية :

- إذا كان من الانحراف أو إساءة استعمال بالسلطة يتعلق بغاية القرار الإداري، فما هي الصعوبات التي تواجه مدعي الانحراف في أثباته؟ وكيف يتم التغلب عليه؟
- ما هي سلطات القضاء الإداري الذي يتصدى لمراقبة عيب الانحراف بالسلطة؟ وفي أي حالة يمكنه أن يحكم بإلغائه؟ وما هي النتائج المترتبة على ذلك الإلغاء؟

رابعا - نطاق الموضوع:

ان مجال دراسة القرار الإداري هو مجال واسع، لأنه يشمل مفهوم القرار وأركانه وأنواعه وطرق تنفيذه....الخ، موضوع بحثنا يقتصر على جزء محدود من هذا المجال، وهي الانحراف بالسلطة عند اتخاذ القرار الإداري كأحد العيوب التي تؤدي إلى إلغائه عن طريق القضاء الإداري، ولا يتعدى إلى العيوب الأخرى.

خامساً: منهجية الموضوع:

ضمن هذه الدراسة اتبعنا المنهج التحليلي من خلال تحليل الموضوع وتوضيح كل ما يتعلق به والاعتماد على التطبيقات القضائية الإدارية وقانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

سادساً:هيكلية الموضوع:

لذلك فان دراسة الموضوع سنتناولها في ثلاثة مباحث ندرس في المبحث الأول مفهوم عيب وحالات إساءة استعمال السلطة واما المبحث الثاني طرق اثبات عيب

إساءة استعمال السلطة أمام القضاء الإداري والمبحث الثالث ضمانات الأفراد عند ثبوت عيب إساءة السلطة.

المبحث الأول

مفهوم عيب إساءة استعمال السلطة وحالاتها

إن عيب استعمال السلطة يورده الفقه والقضاء الإداري في عبارات مختلفة وتعريفات متشابهة، فتارة يسمى بعيب تجاوز السلطة، وتارة عيب الانحراف وتارة عيب إساءة استعمال السلطة، وهو عيب بخلاف العيوب الأخرى خفي ومستتر يتعلق بدوافع شخصية في نفس مصدر القرار الإداري، ويعد عيب إساءة استعمال السلطة، من أخطر العيوب التي تلحق القرار الإداري عامة، وقرارات الضبط الإداري على وجه الخصوص، وذلك بسبب الآثار السلبية المباشرة المترتبة على العيب المذكور، باعتباره عيباً في الاختيار، ولعيب استعمال السلطة، تعريفات متعددة لدى الفقه القانوني من جهة وفي أحكام القضاء الإداري من جهة أخرى كما أن له حالات لاستغلال لسلطة تشوها عيوب في استعمالها، الأمر الذي يوجب تفصيل ذلك تباعاً من خلال تقسيمه على مطلبين : المطلب الأول مفهوم عيب إساءة استعمال السلطة، والمطلب الثاني حالات عيب إساءة استعمال السلطة.

المطلب الأول: مفهوم عيب إساءة استعمال السلطة

حتى يتضح المفهوم لابد من بيان التعريف وفق الفقه والقانون وهذا ما سنتناوله في الفرع الأول ومن ثم نبين التعريف القضائي لإساءة استعمال السلطة في الفرع الثاني وعلى النحو التالي : الفرع الأول المفهوم الفقهي والقانوني لعيب إساءة استعمال السلطة، والفرع الثاني مفهوم إساءة استعمال السلطة في أحكام القضاء الإداري.

الفرع الأول: المفهوم الفقهي والقانوني لعبإ إساءة استعمال السلطة

وردت عدة تعريفات للفقهاء نذكر منها ما عرفه في الفقه المصري بأنه " استعمال رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به" (الطماوي، ١٩٧٨، ص ٨١) .

كذلك عُرف "انحراف جهة الإدارة بالسلطة المخولة لها عن هدفها المقرر ابتغاء هدف آخر غير مشروع أو غير مطلوب قانوناً" (ليلة، ١٩٦٢، ص ١٢٠)، أما جانب من الفقهاء فقد ذهب إلى القول: ((يوجد عيب الانحراف من الناحية القانونية إذا إساء الموظف استعمال سلطاته فقصد بها هدفاً آخرًا مجانباً للمصلحة العامة" (الشاعر، ١٩٦٩، ص ٣١٢)، أما جانب آخر من الفقهاء، فقد عرف عيب إساءة استعمال السلطة بأنه "استخدام الإدارة سلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة، سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة، أو بابتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده لها القانون" (عبد الله، ٢٠٠١، ص ٥٧٩)، أما في الفقه العراقي، فقد عُرف بأنه "أن يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به" (الايوبي، ١٩٦٥، ص ١٤٨)، كذلك ورد تعريف آخر للفقهاء العراقي بقوله " يصدر القرار الإداري، عندما تكون مقاصده هذه مخالفة للغرض الذي حدده القانون أو الذي يتفق مع القانون (البرزنجي، ١٩٧١، ص ٤٩٢).

بينما عرفه جانب من الفقهاء بقوله "يكون القرار الإداري معيباً بعبإ إساءة استعمال السلطة إذا استهدفت الإدارة من إصدار قرارها غاية بعيدة عن تحقيق المصلحة العامة أو إذا استهدفت غاية عامة تختلف عن الغاية التي حددها القانون لقرارها" (داود، ١٩٩٩، ص ١٤٨).

الفرع الثاني: مفهوم إساءة استعمال السلطة في أحكام القضاء الإداري

ورد مفهوم إساءة استعمال السلطة في أحكام القضاء الإداري العراقي، من

خلال ما ذهبت الهيئة العامة لمجلس الدولة إلى ان "للإدارة سلطة تقديرية في إصدار قرارها بهذا الشأن الا انه يجب ان يكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة والا شابه عيب إساءة استعمال السلطة، وهذا العيب من عيوب القرار الإداري ووجهاً من أوجه الالغاء، وعيب إساءة استعمال السلطة بتعلق بجوهر القرار الإداري لا بشكله الظاهري وهو يعني مخالفة الإدارة لروح التشريع، والغاية التي يبتغيها المشرع بنصوصه وما تفرضه من أحكام ليست غاية في ذاتها وانما هي سبيل إلى تحقيق الصالح العام، وبالتالي يكون قرار المدعى عليه... مبنياً على التعسف في استعمال السلطة ومنافي لروح التشريع..."^(٣).

والملاحظ من القرار الإداري اعلاه انه راعى الغاية التي يبتغيها المشرع بنصوصه وما تفرضه من أحكام وهو تحقيق الصالح العام، فإذا وجد ان الموظف يشكل ضرراً بالمصلحة العامة فمن الواجب على الإدارة ان تستعمل سلطتها وان لا تتهاون بكل ما يتعلق بالمصلحة العامة وهذا ما ذهبت اليه المحكمة الإدارية العليا في قرار لها جاء فيه " وجد ان محكمه قضاء الموظفين قررت في حكمها المميز تخفيض عقوبة العزل المفروضة ضد المعارض إلى التوبيخ كونها شديدة دون ان تلاحظ بأن الموظف ارتكب فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضراً بالمصلحة العامة مما ينطبق وحكم المادة (أ/ثامناً/٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ وذلك لكونه تعين بأمر تعيين مزور ودفع رشوه إلى الموظف المسؤول على التعيينات مقابل الحصول على امر التعيين لذا كان على المحكمة تصديق العقوبة وحيث انها حكمت خلاف ذلك فيكون حكمها غير صحيح..."^(١)

(١) قرار المحكمة الإدارية العليا، ع ١٥٩١، قضاء موظفين- تمييز، ٢٠١٧ في ٢٢/٢/٢٠١٨ (غير منشور).

وجدير بالإشارة أن المحاكم ليس لها أن تحل محل الإدارة أو تأمرها بأمر معين لا يقتضيه مبدأ المشروعية فالقضاء الإداري له الاختصاص الكامل في مراقبة وملائمة القرار الإداري إذا أصابه عيب أو تعارض مع المصلحة العامة وهذا ما ذهبت اليه المحكمة الإدارية العليا بقرار لها جاء فيه " اما ما قضت به المحكمة من الزام المدعى عليه بتكليف المدعي بمهام مفتش عام في احدى مكاتب المفتشين العموميين الشاغرة فان هذا الموضوع لا يدخل ضمن صلاحيات المحكمة كونها محكمة الغاء لها سلطه البت في شرعيه الاوامر المطعون فيها من حيث توافر اركانها وصحتها فتحكم بإلغاء الامر المطعون فيه ان ثبت لها عدم صحه القرار الإداري لعيب اصابه كما لها سلطة وراقبه ملائمة القرار الإداري وتعديله اذا ثبت لها غلو الإدارة في تصرفها وبما يحقق التوازن بين المصلحة العامة وحمايه حقوق وحريات الافراد وليس للمحكمة ان تامر الإدارة للقيام بعمل معين لا يقتضيه تطبيق مبدأ الشرعية"^(١).

ومما تقدم لعرضنا لتعريف لمفهوم عيب إساءة استعمال السلطة من الناحيتين الفقهية والقضائية، فان ما يمكن ان نتوصل اليه بان ذلك العيب يمكن ان يُعرف كونه اخلال الجهة الإدارية المختصة بالسلطة الممنوحة لها قانوناً، بغرض تحقيق غاية اخرى غير المصلحة العامة أو غير الغاية المحددة قانوناً والتي من أجله مُنحت تلك السلطة لغرض تحقيقها.

أن إساءة استعمال السلطة أو انحرافها من العيوب القصدية في السلوك الإداري، قوامها أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، فعيب إساءة استعمال السلطة الذي يبرره إلغاء القرار الإداري أو التعويض عنه يجب أن يشوب الغاية ذاتها، بأن تكون جهة الإدارة قد انحرفت عن وجه المصلحة

(١) قرار المحكمة الإدارية العليا، ع ٢٧٩، قضاء موظفين- تمييز، ٢٠١٨، في ٢٠١٨/٢/١١ (غير منشور)

العامّة التي يبتغيها القرار الإداري، أو تكون قد صدرت القرار الإداري بباعث لا يهدف لتلك المصلحة، وعلى هذا الأساس فإن عيب استعمال السلطة يجب إقامة الدليل عليه لأنه لا يفترض وقوعه فإساءة استعمال السلطة هو عيب خاص من عيوب القرار الإداري، يشترط لقيامه أن يثبت اتجاه نية الإدارة، وفي حالة عدم توفر تلك النية يكون قراراً مشوباً بعيب مخالفة القانون.

المطلب الثاني : حالات عيب إساءة استعمال السلطة

أن ما يُميز عيب إساءة استعمال السلطة بأنه ذو طبيعة شخصية فهو لا يندرج ضمن دائرة الوقائع المحددة، بل يندرج ضمن ميدان الوقائع والاهداف والغايات أي إنها تمتد إلى الاسباب الخفية والدوافع الباطنية التي دفعت الموظف إلى إصدار قراره بحيث لا يكون ظاهراً، الهدف الحقيقي أو الغاية التي يسعى الموظف إلى تحقيقها، فقد يصدر قراراً معيناً متفقاً وأحكام القانون ومستوفياً للشروط التي أوجبها المشرع على صاحب الاختصاص الإصدار مثل هذا القرار الإداري، وتكون الغاية الظاهرية منه مشروعة، إلا أن الغاية الحقيقية والهدف المقصود للموظف من هذا القرار الإداري هو تحقيق غاية في نفسه، لا يكون في إطار الصالح العام (العقلي، ٢٠٠٨، ص ٩٩-١٠٠).

لذلك يتوجب على الإدارة أن تستهدف من إصدار القرار الإداري تحقيق الغاية التي من أجل تحقيقها أنيطت بها صالحة إصدار ذلك القرار الإداري، فإذا استخدمت الإدارة سلطتها لتحقيق غاية غير مشروعة بعيدة عن المصلحة العامة، أو عندما تسعى الإدارة إلى تحقيق هدف مغاير للأهداف المحددة لها قانوناً، وكذلك إذا انحرفت الإدارة عن القراءات الإدارية التي عينها القانون، ذلك ما يشكل الحالات التي يظهر فيها عيب الانحراف في استعمال السلطة في الحياة وتأسيساً على ما تقدم فإن حالات عيب إساءة استعمال السلطة تتمثل في الانحراف عن المصلحة العامة، والانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، وكذلك الانحراف في استعمال

الإجراءات الإدارية لذلك سنتناولها بإيجاز وفق مايلي :الفرع الأول استعمال السلطة لتحقيق اغراض بعيدة عن المصلحة العامة، والفرع الثاني الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف.

الفرع الأول: استعمال السلطة لتحقيق اغراض بعيدة عن المصلحة العامة

وتعد هذه الحالة من اخطر حالات إساءة استعمال السلطة، ذلك ان مصدر القرار الإداري انما يسعى إلى تحقيق اغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة، إذ ان مصدر القرار الإداري قد يستهدف تحقيق نفع شخصي له أو لغيره، وقد يسعى إلى الانتقام من شخص اخر، وقد يكون الغرض من إصدار القرار الإداري هو تحقيق هدف سياسي، وذلك ما يقتضي تفصيله فيما يأتي .

أولاً -استخدام السلطة لتحقيق نفع شخصي:

ويتحقق ذلك في حالة قيام الموظف المختص باستغلال صلاحياته بإصدار قرار إداري الهدف منه تحقيق نفع شخصي له، ولهذا فإن الموظف حينما يصدر قراراً لتحقيق مصلحته، لا يشترط استفادته بشكل مباشر نتيجة لإصدار هذا القرار الإداري غير المشروع، لان العبرة في تقرير عدم المشروعية أن يكون القرار الإداري باعته نفع شخصي له، وليس للمصلحة العامة(خضر، ٢٠٠٢، ص٣٣٤).

ومن التطبيقات القضائية على ذلك ما ذهب اليه المحكمة الإدارية العليا في قرار لها جاء فيه " وجده انه غير صحيح ومخالف للقانون حيث ان التحقيق الإداري ثبت بان الموظف المحال إلى التحقيق يتاجر في وظيفته عن طريق متابعه انجاز المعاملات التقاعدية بمبالغ مالية من المتقاعدين، وكيف الفعل على انه اختلاس، بينما هو مخالفة انضباطية تتمثل باستغلال الوظيفة لتحقيق منفعة أو ربح شخصي المنصوص عليها في الفقرة (تاسعاً) من المادة (٤) من قانون انضباط

موظفي الدولة والقطاع العام وتستهال تبعاً لجسامتها عقوبة العزل مما يتعين تعديل الامر وتصديق العقوبة ...^(١).

وجدير بالذكر أن أحكام القانون تطبق على المكلف بخدمة عامة وإن انتهت مدة تكليفه أو خدمته، ما دام هنالك ضرراً بالمصلحة العامة واستخدم صفته ومنصبه لتحقيق نفع شخصي اثناء الوظيفة لأن العبرة بصفة المتهم عند ارتكابه للفعل (بدير وآخرون، ١٩٩٣، ص ٣٠١).

وفي هذا السياق قرار لمحكمة استئناف صلاح الدين بصفتها التمييزية جاء فيه : "لدى التدقيق والمداولة وجد أن الطعن واقعاً ضمن المدة القانونية قرر قبوله شكلاً ولدى عطف النظر على القرار الإداري المميز وجد أنه صحيح وموافق للقانون للأسباب والأدلة التي استند إليها، ذلك أن المتهم كان يشغل منصب مدير عام الشركة العامة لصناعة الأدوية والمستلزمات الطبية في سامراء، وأثناء توليه المنصب تم تصنيع (فيالات) وتم تصديرها إلى الشركة العامة لتسويق الأدوية (كيماديا) التابعة لوزارة الصحة لغرض تسويقها، وعند فحصها تم إعادتها إلى الشركة المصنعة لفشلها في الفحص المختبري لاستخدام مواد أولية رديئة ومن منشئ غير رصينة في صناعتها، وتم تصنيعها في بيئة إنتاجية غير سليمة مما سبب هدرًا بالمال العام ...^(٢) .

ثانياً- استخدام السلطة لأغرض انتقامية:

من بين حالات إساءة استعمال السلطة هو انحرافها عن الغاية المحددة لها إلى غاية أخرى بعيدة عن المصلحة العامة، وهي الرغبة في الانتقام والحق الاذى

(١) قرار المحكمة الإدارية العليا بالعدد ١٦٢١/قضاء موظفين- تمييز/ ٢٠١٨ في ١١/١٠/ ٢٠١٨ (غير منشور).

(٢) قرار محكمة استئناف صلاح الدين بصفتها التمييزية بالعدد ٢٥/جزائية/ ٢٠٢٠ في ٢٦/١/ ٢٠٢٠ (غير منشور).

بأشخاص آخرين، وفي ذلك انحراف واضح بالوسائل القانونية الممنوحة لها (الحلو، ١٩٨٣، ص ٢١٦).

فعلى سبيل المثال ان يقوم احد رجال الضبط الإداري بالقبض على احد المتظاهرين وتقييد حريته الشخصية لا بقصد الحفاظ على النظام العام، بل لغرض الانتقام منه بسبب خلافات شخصية سابقة بين الطرفين، أو أن يستهدف مصدر القرار الإداري التشهير أو الإطاحة بموظف معين والإضرار به، وبدوافع حزبية أو ناتجة عن اختلاف في الرأي أو العقيدة أو تنافس في مجال معين، وتعتبر من أكثر تطبيقات هذه الصورة في مجال الوظيفة العامة، ومن التطبيقات القضائية ما ذهبت اليه كما ذهبت اليه محكمة القضاء الإداري في مصر بقولها "... القرار الإداري متى شف عن بواعث تخرج به عن استهداف الصالح العام المجرد إلى شفاء غلة أو ارضاء هوى في النفس، فإنه يكون منحرفاً عن الجادة، مشوباً بإساءة استعمال السلطة..." (عكاشة، ١٩٨١، ص ٥٦٢)^(١).

ثالثاً - استخدام السلطة لتحقيق اغراض واهداف سياسية:

قد تكون الغاية الحقيقية لإصدار القرار الإداريات هي غاية سياسية تنصب في مصلحة مصدر القرار الإداري، الامر الذي يجعل من تلك القرار الإداريات غير مشروعة وجديرة بالإلغاء، ذلك ان إصدار قرارات لصالح فئة معينة لتحقيق غاية سياسية يعد خروجاً عن مقتضيات العمل الوظيفي، والتي توجب على سلطة الضبط ان تتخذ موقفاً حيادياً تجاه كافة الاحزاب السياسية داخل المجتمع، وعدم محاباة احداها دون الآخر، حتى وان كان ميل سلطة الضبط الإداري ينصب في صالح الحزب الحاكم داخل الدولة، أو كان مصدر القرار الإداري ينتسب لاحد الاحزاب السياسية، اذ يفترض ان يتصف العمل الإداري بالثبات والاستقرار لتحقيق

(١) قرار محكمة القضاء المصري المرقم ١١٥٠/س.٦. ق في ١٩ / ٥ / ١٩٥٤.

الصالح العام، بخلاف الحال بالنسبة للانتماء للأحزاب السياسية والتي تتغير من وقت لآخر، وفقاً لإرادة افراد المجتمع، فعلى سبيل المثال يكون قرار سلطة الضبط الإداري مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة عندما يصدر بتفريق مظاهر ما بادعاء الحفاظ على الامن العام، اذا ما تبين ان الغاية الحقيقية للقرار هي منع المظاهرة كونها مقامة من احد الاحزاب السياسية غير الحزب الذي ينتمي اليه مصدر القرار الإداري(خليفة، ٢٠٠١، ص١٣٧).

ومن التطبيقات القضائية على ذلك ما قضت به محكمة التمييز إلى الغاء القرار الإداري الصادر من وزارة الداخلية برفض الموافقة على تأسيس احد النوادي الخاصة بالموظفين لاختلافهم بالمبادئ السياسية، إذ جاء فيه "...الرفض استند إلى كتاب معاونيه امن الفلوجة الذي بين ان مقدمي الطلب من ذوي الاخلاق الحسنة ولم يكن مسجلاً ضدهم اي شيء وانه خوفاً من حدوث اختلافا بين المعلمين بالنظر لاختلاف مبادئهم السياسية... فانه يقترح رفض الطلب للسبب المذكور..."^(١).

الفرع الثاني: الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف

يتخذ عيب إساءة استعمال السلطة، شكلاً اقل خطورة مقارنة مع الصورة السابقة، في هذه الحالة، كون مصدر القرار الإداري انما يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، الا ان الانحراف يقع بسبب مخالفته للهدف المحدد له سلفاً من قبل المشرع والمتمثل في المحافظة على غاية الإدارة (النظام العام) أو اعادته لنصابه عند اختلاله، لذا فان ما يميز هذه الحالة عن الحالة السابقة هو توافر حسن النية لدى الجهة الإدارية المختصة بإصدار قراراتها، فاذا كان الهدف العام لكل القرار الإداريات يتمثل بتحقيق المصلحة العامة، الا ان المشرع قد

(١) قرار محكمة التمييز المرقم ٤/ ج/ ٦٥ في ٢٩ / ٥ / ١٩٦٥، منشور في مجلة ديوان التدوين القانوني، ١٤، س ٥، حزيران، ١٩٦٦، ص ٢١١-٢١٢.

يحدد لجهة الإدارة هدفاً محدداً تقتضي عليها الالتزام به والتقيد بتنفيذه، وتحديد الهدف الخاص قد يكون صراحة بنص القانون، فإن لم يتم تحديد الهدف بنص القانون، فإنه لا يوجد ما يمنع من استخلاصه ضمناً من روح التشريع أو من طبيعة الاختصاص الممنوح للجهة الإدارية لتحقيق أهدافها، وهذا هو الحال بالنسبة لقرارات الضبط الإداري، ذلك أن غاية المحافظة على النظام العام يمكن أن تستشف من السلطات الممنوحة لجهة الإدارة، بحيث يترتب على مخالفتها لتلك الغاية أن تكون قراراتها مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة وجدير بالإلغاء (خليفة، ٢٠٠١، ص ١٦٨).

ومن التطبيقات القضائية على قاعدة تخصيص الأهداف ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا بعدم جواز الحكم بانحراف الإدارة في استخدام سلطاتها التقديرية بلا دليل ومما جاء في القرار الإداري : "وجد أنه غير صحيح ومخالف للقانون ذلك أن المميز عليه يعترض على الأمر الوزاري المتضمن نقله من المعهد القضائي إلى دائرة التنفيذ مع الدرجة الوظيفية والتخصيص المالي فقررت محكمته قضاء الموظفين الغاء الأمر الوزاري المذكور انفاً والزام المدعى عليه بإعادة المدعى إلى مقر عمله السابق المعهد القضائي وقد وجدت المحكمة الإدارية العليا أن قانون ضم المعهد القضائي إلى مجلس القضاء الإداري الأعلى رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٧ قضى في المادة (٦) منه بأن ينفذ من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية وحيث أن تاريخ نشر القانون في جريدة الوقائع العراقية بتاريخ ٢٠١٧/٧/٣١ وإذ أن الأمر الإداري محل الطعن قد صدر قبل نفاذ القانون المذكور ما لا يؤشر معه وجود انحراف أو خروج للإدارة من الغاية في إصدار القرار الإداري أو قاعدة

تخصيص الاهداف خاصه ان نقل المدعي كان مع الدرجة الوظيفية والتخصيص المالي فتكون دعوى المدعي لا سند لها من القانون" ^(١).

أولاً - إساءة استعمال السلطة لتحقيق مصالح مالية:

قد تسعى السلطة الإدارية إلى زيادة مواردها المالية أو البحث عن مصادر جديدة لها، لغرض زيادة دخلها من اجل تحسين الخدمة المقدمة من قبلها للأفراد، ورغم ان الغاية المذكورة مشروعة بحد ذاتها وتدخل ضمن المصلحة العامة، الا ان الاساليب المتبعة في مثل تلك الحالة والممنوحة لها قانوناً، لم تمنح للغرض المذكور بل من أجل المحافظة على النظام العام، الامر الذي يترتب عليه ان يكون تصرفها حذراً وإلا اعتبر مشوباً عيب إساءة استعمال السلطة، وجديراً بالإلغاء (الحو، ١٩٨٣، ص ٤٠٣).

وقد كان لمجلس الدولة الفرنسي، سابقاً منذ فترة طويلة في الاقرار بعدم مشروعية قرارات الإدارة الصادرة لتحقيق مصالح مالية للإدارة، فقد قضى بإلغاء القرار الإداري الصادر عن أحد رؤساء البلديات والذي تضمن إلزام كل من أراد الاستحمام على شاطئ البحر بدفع رسم مالي لإحدى مؤسسات الدولة التي استأجرت الأكشاك المقامة على الشاطئ، بعد ان تبين ان الغاية من القرار الإداري لم تكن هي المحافظة على الاخلاق العامة بل لغرض الحصول على موارد مالية للإدارة (الدليمي، ١٩٩٨، ص ٧٩) ^(٢).

أما في ضوء أحكام القضاء الإداري العراقي، فقد أشارت الهيئة العامة لمجلس الدولة بانه "... وجد ان وحدة الرشيد التابعة لأمانة بغداد (المميز عليها) تمنع المميز من استعمال محله وقامت بغلقه بحجة ان الشاغل السابق للمحل كان

(١) قرار المحكمة الإدارية العليا ٢٧١٧/ قضاء موظفين- تمييز/ ٢٠١٧ في ١٨/١/٢٠١٨ (غير منشور).

(٢) قرار المحكمة الإدارية الفرنسية المؤرخ في ١٩/٥/١٨٥٨ .

مدينة لها، وحيث لا علاقة للمميز بالشاغل السابق للمحل وان لأمانة بغداد اتباع الطرق القانونية لاستحصال ديونها وفق قانون تحصيل الديون الحكومية رقم ٥٦ لسنة ١٩٧٧، ولهذا يكون تصرف المميز عليه امين بغداد مخالفاً للقانون وفيه تعسف في استعمال السلطة..."(علاوي، ١٩٩٩، ص ٨٥)^(١)، كما قضت محكمة القضاء الإداري، بأنه "... ليس للمحافظ حجز متعهد علوة مخضر بحجه عدم تسديده مستحقات الدولة من ايجار العلوة، لمخالفة قرار الحجز للقانون ويستحق المحجوز التعويض عن الضرر المادي والادبي الذي اصابه عن حجز حريته طوال مدة الحجز وما فاتته من كسب))"،^(٣)، وكذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في قرارا لها جاء فيه " ... وجدانه غير صحيح أو مخالف للقانون ذلك ان المدعي ... يطعن بالقرار الإداري الصادر من دائرة عقارات الدولة المتضمن ايقاف اجراءات استثمار العقارين والصادر من مكتب رئيس الوزراء فقضت محكمه القضاء الإداري بإلغاء القرار الإداري المطعون في وتخصيص العقار للمدعي وإصدار اجازة الاستثمار لها وفقا للقانون فطعن ... دون ان تلاحظ ان قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم ٢١ لسنة ٢٠١٣ وقانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ لم يمنح رئيس مجلس الوزراء صلاحية بيع وايجار اموال الدولة أو منح اجازة استثمار...)"^(٢).

ويستشف من أحكام القضاء الإداري العراقي، ان النهج المتبع لا يختلف عما استقر عليه الحال في أحكام القضاء الإداري الفرنسي، وذلك بعدم الاقرار بمشروعية قرارات الضبط الإداري الصادرة لتحقيق المصلحة المالية للإدارة، طالما كان لها الحق باتباع الطرق القانونية المتاحة لتحقيق تلك الغاية، وفي ذلك ميزة حسنة تكتب لأحكام القضاء الإداري العراقي، وذلك بسبب خطورة التصرف الإداري

(١) الهيئة العامة لمجلس الدولة المرقم ٢٨/ إداري/ تميز/ ١٩٩٧ في ١/ ٩/ ١٩٩٧.

(٢) قرار المحكمة الإدارية العليا ٤٥٢/ قضاء إداري/ تمييز/ ٢٠١٧ في ١٥/ ٢/ ٢٠١٨ (غير منشور).

الصادر من السلطة الإدارية لتحقيق المصلحة المالية للإدارة على حساب الهدف المخصص لها في التقيد بالمحافظة على النظام العام أو إعادته لنصابه عند اختلاله كما لاحظنا إذ تصدت لقرار رئيس مجلس الوزراء مع العلم أنه أعلى جهة تنفيذية، إذ إن فسخ المجال بذلك قد يترتب آثاره السلبية على حقوق وحريات الأفراد، من خلال انحراف سلطة الإدارة بالوسائل المتاحة أمامها، بغض النظر عما إذا كان الغرض من ذلك يعد قبيل المصلحة العامة من عدمه .

ثانياً: إساءة استعمال السلطة للإجراءات الإدارية

يقتضي على السلطة الإدارية التقيد بالوسائل القانونية المحددة لها، فإن لم يكن المشرع قد حدد لها تلك الوسائل فإن لها حرية الاختيار باتخاذ الوسائل المناسبة لتحقيق تلك الغاية، إلا أن السلطة قد تستخدم وسائل لا يجوز لها استخدامها، هنا نكون أمام مخالفة الإدارة للإجراءات القانونية أي عيب إساءة استعمال السلطة، إذ قد تتطلب شكليات معينة يجب التقيد بها، الأمر الذي يدفع السلطة إلى التخلص من ذلك بالانحراف عنه، واستخدام وسائل أكثر سهولة ويسراً عما هو محدد قانوناً اختصاراً للوقت، إلا أن الغاية لا تبرر الوسيلة في هذه الحالات، إذ يجب على سلطة الإدارة أن تتقيد بالإجراءات القانونية لتحقيق غايتها (خليفة، ٢٠٠١، ص ١٧٠).

ومن ذلك ما قضى به القضاء الإداري العراقي في دعوى تقدم بها موظفاً أحل على التقاعد وطلب إلى وزير التجارة إعادته إلى وظيفته وفق أحكام قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٢٢٠) في ٩/١٠/٢٠٠٢، والتعليمات الصادرة بشأنه إلا إن وزير التجارة رفض طلب إعادة التعيين مستنداً إلى تعليمات أصدرها بنفسه إذ قضت: "إن شروط التعيين المنصوص عليها في البنود أولاً وثانياً وثالثاً من تعليمات إعادة تعيين الموظف المستقيل أو المحال على التقاعد متوفرة في المدعي وإن الشرط الوارد في الفقرة (٣) من التعليمات التي أصدرها وزير التجارة

...المتضمنة أن يكون طالب التعيين حاصلًا على شهادة البكالوريوس فأعلى مخالفة لأحكام الفقرة ثالثًا من قرار مجلس قيادة الثورة التي تنص على "لوزير المالية بالتنسيق مع وزير التخطيط إصدار التعليمات لتسهيل تنفيذ أحكام هذا القرار" لذا يكون قرار المدعى عليه السيد وزير التجارة برفض إعادة المدعى إلى وظيفته بعد أن روج لمعاملته مشوبًا بالتعسف باستعمال السلطة عليه ولما تقدم من أسباب واتباعا لقرار النقض قررت المحكمة إلغاء قرار المدعى عليه الأول وزير التجارة إضافة لوظيفته في رفض إعادة تعيين المدعي...^(١).

المبحث الثاني

طرق اثبات عيب إساءة استعمال السلطة أمام القضاء الإداري

من الخصائص المميزة لعيب إساءة استعمال السلطة أنه من العيوب الخفية الذي يصعب اثباته، كونه يتعلق بنوايا وبواعث مصدر القرار الإداري، ذلك أن القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف هو قرار سليم من الناحية الشكلية، إلا أنه لا يكون كذلك من الناحية الموضوعية أو الفعلية، لمخالفته لروح التشريع، مما يقتضي ذلك الوقوف وتحديد الباعث الدافع لإصدار القرار الإداري لمعرفة فيما إذا كان القرار الإداري مشوباً بعيب الانحراف من عدمه وتأسيساً على ذلك سنتناول في هذا المبحث طرق اثبات عيب إساءة استعمال السلطة من خلال المطالبين التاليين: المطالب الأول الطرق المباشرة في اثبات عيب إساءة استعمال السلطة، والمطلب الثاني الطرق غير المباشرة في اثبات عيب إساءة استعمال السلطة

١) حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٢٠٠٤/٥ في الدعوى العدد ٣٩/قضاء إداري/٢٠٠٤، بتاريخ ٢٠٠٤/٣/١٧، غير منشور.

المطلب الأول : الطرق المباشرة في اثبات عيب إساءة استعمال السلطة

بسبب الارتباط المباشر لنشاط الإدارة بحقوق الافراد وحررياتهم العامة، فان ذلك يمكن ان يرتب اثره تجاهها، بحيث لا يمكن ان تكون لها حرية مطلقة عند اداء مهمتها، دون حدود أو قيود، بل يجب عليها التقيد بإجراء الموازنة بين متطلبات المحافظة على النظام العام كونه يمثل غاية القرار الإداريات الإدارية من جهة واحترام حقوق الافراد وحررياتهم العامة من جهة اخرى، فإذا ما حصل عيب شاب القرار الإداري توجب الطعن فيه ويتوجب بهذه الحالة اثبات عيب إساءة استعمال السلطة ويكون من خلال تفحص عبارات نص القرار الإداري المطعون فيه، التي تحمل في طياتها دليل انحراف الإدارة بسلطة إصداره وهذا ما سنتناوله فيما يلي:

الفرع الاول إثبات إساءة استعمال السلطة من نص القرار الإداري، والفرع الثاني إثبات إساءة استعمال السلطة من خلال المناقشات الشفوية، والفرع الثالث إثبات إساءة استعمال السلطة من التوجيهات الصادرة من مصدر القرار الإداري.

الفرع الأول: إثبات إساءة استعمال السلطة من نص القرار الإداري

للقرار اهمية بالغة في اثبات إساءة استعمال السلطة من خلال نصه فبمجرد قراءته يتبين ومطابقته مع الوقائع يلاحظ الانحراف في استعمال السلطة، كغلق احدى المرافق استنادا إلى سلطة الضبط، فمن الواضح أن القرار الإداري يستهدف وقاية النظام العام كما تترك الإدارة أحيانا أثرا في نص قرارها ولو بطريق السهو والخطأ، كما أن مراجعة السبب الدافع إلى اتخاذ القرار الإداري في حالة ذكره في صلب القرار الإداري، يمكن أن يكشف عن نية مصدر القرار الإداري نظرا لما بين السبب والغاية فإذا كان السبب غير صحيح توجب على القضاء الإداري التصدي له ومن التطبيقات القضائية على ما ورد آنفاً قرار المحكمة الإدارية العليا الذي قضت فيه بأن قرار فرض العقوبة غير صحيح إذ خلا من اسباب فرضها فلا يجوز معاقبة الموظف دون سبب قانوني وإلا يعتبر إساءة في استعمال السلطة

وتستطيع المحكمة أن تلاحظ ذلك من خلال نص القرار الإداري ومما جاء في قرار المحكمة الإدارية العليا "...وجد انه غير صحيح ومخالف للقانون ذلك ان الميزة (المعتزلة) تعترض على الامر....المتضمن معاقبتها بعقوبة الانذار لارتكابها فعل مخالف للقانون، لاحظت المحكمة ان الامر المعترض عليه قد خلا من اسباب فرض العقوبة ولم تذكر بشكل واضح وان الاشارة إلى توصيات اللجنة التحقيقية لا تغني عن وجوب ذكر المخالفة التي ارتكبها الموظف وبذلك يكون الامر المطعون فيه قد خالف القانون مما يستوجب التصدي له والغاءه وحيث ان محكمه قضاء الموظفين لم تراعي ما تقدم حيث اصدرت حكمها المطعون فيه وقضت تصديق العقوبة فتكون قد جانبت الصواب لذا قرر نقض الحكم المميز...^(١)، والملاحظ هنا أن محكمة قضاء الموظفين أيدت قرار الإدارة رغم انه لم يذكر السبب إلا أن المحكمة الإدارية العليا لاحظت هذا الخطأ من خلال نص القرار الإداري قررت الغاؤه وحسناً فعلت بذلك.

وقد تعلن الإدارة عن اسباب قرارها طوعية أو ان مرغمة ذلك، إضافة إلى ذلك، فقد يدفع المدعي بالإدارة بالاعتراف يكون مرده غلط في القانون أو استهتار، وللاعترااف صورتين إما أن يكون صريح وهو نادر الوقوع، ما أن يكون ضمنى في حال قيام الإدارة بالعدول عن قراراتها ذات النظام الوجوبى بعد الطعن في القرار الإدارى أمامها (أبو زيد، ٢٠٠١، ص ٣٤٢).

الفرع الثاني: إثبات إساءة استعمال السلطة من خلال المناقشات الشفوية

إذا كانت الجهة الإدارية غير ملزمة بالإفصاح عن سبب القرار الإدارى، وإذ لا يشترط في القرار الإدارى ان يكون مكتوباً، بل انه قد يصدر بصورة شفوية احياناً، ولكون الجهة الإدارية قد لا تعتمد إلى تسبب قرارها الإدارى، لذا فان رقابة القاضي

(١) قرار المحكمة الإدارية العليا ١٤٧ / قضاء موظفين- تمييز / ٢٠١٦ في ١٣ / ٩ / ٢٠١٨ (غير منشور).

الإداري في مثل هذه الحالة قد لا تكون رقابة فعالة وغير مجدية لبحث مشروعية القرار الإداري للوقوف على توافر أركانه القانونية، وكونه غير معيب بأحد عيوب القرار الإداري وتحديد عيب السبب فيه على وجه الخصوص، مالم تكن له صلاحية إلزام الجهة الإدارية بالإفصاح عن سبب القرار الإداري، وبطبيعة الحال فإن إجابة الجهة الإدارية لطلب القاضي الإداري بالإفصاح عن سبب تدخلها، يفسح المجال للقضاء أن يباشر رقابته للوقوف على مشروعية القرار الإداري على ضوء التحقيقات التي يمكن أن يجربها في الدعوى (ابو الخير، ١٩٩٥، ص ٤٥٢).

ومن تطبيقات القضاء العراقي ما ذهب اليه المحكمة الاتحادية العليا في العراق قضية تتلخص وقائعها في أن شخصاً قد قدم طلباً للإدارة يروم فيه منحه إجازة بناء، لكن الإدارة رفضت الطلب بحجة وجود مشروع لتطوير الكورنيش، في مما يتطلب استهلاك مساحات من الأرض لتنفيذ المشروع ومخالفة منح الإجازة للتصميم الأساسي للمدينة، وقد دفع ذلك المدعي إلى رفع الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري، والتي بدورها قضت برفض القضية للأسباب التي استندت إليها الإدارة، فطعن المدعي بقرار المحكمة أمام المحكمة الاتحادية العليا التي نقضت قرار المحكمة الإدارية وذكرت في حكمها، أن محكمة الموضوع عند نظرها الدعوى أسرعت بدورها للأسباب المبينة في حيثيات الحكم دون أن تقوم بإجراء التحقيقات اللازمة للتأكد من وجود المشار عليه فعلاً والمساحة التي يتطلبها وموقعها وذلك بالاستفسار من مديرية التخطيط العمراني وهي الجهة المختصة في هذا المجال وفيما إذا كان منح إجازة البناء للقطعتين المبيتين يخالف التصميم الأساسي من عدمه هذا من جهة ومن جهة أخرى أن قيام المدعي عليه إضافة إلى وظيفته برفض منح إجازة البناء وبالكيفية المبينة أعلاه دون الاستناد إلى أسباب قانونية بذلك يكون قد تعسفت في استعمال سلطتها وأن قراره خاضع لرقابة القضاء الإداري استناداً لأحكام المادة (٧٦/ثانياً وخامساً) من قانون مجلس الدولة المرقم ٦٥

لسنة ١٩٧٩ المعدل، إذ أن المحكمة سارت في الدعوى خلاف ما ذكر فإنها قد جانببت الصواب عند إصدار حكمها المميز لذا قرر نقضه ...^(١).

الفرع الثالث: إثبات إساءة استعمال السلطة من التوجيهات الصادرة من مصدر القرار الإداري

قد يلجأ القضاء الإداري إلى التوجيهات العامة أو الخاصة التي يصادها الرؤساء الإداريون إلى مرؤوسيه، والتي على أساسها سيتم اتخاذ القرار الإداري فقد يستهدف من خلال التوجيهات وإن كان حريصاً على عدم ظهور إساءة استعمال السلطة في القرار الإداري عن وجود عيب، فيكون أقل حيطة خاصة إذا تعلق الأمر بالتوجيهات التي تتميز عادة بالصراحة، لكي يعرف المرؤوس الغرض الحقيقي من التوجيهات المعطاة له من قبل رئيسه (خليفة، ٢٠٠١، ص ٢٢٢).

ومن التطبيقات القضائية على ما ورد اعلاه قرار المحكمة الإدارية العليا والذي جاء فيه "... وجد انه غير صحيح ومخالف للقانون ذلك ان المميز (المدعي) ادعى في عريضة دعواه بأنه كان يعمل عسكرياً وبعد عام ٢٠٠٣ تم تعيينه مع مجموعة من زملائه على ملاك وزارة الداخلية /حماية منشآت الديوانية برتبة (شرطي) دون ان تحتسب خدماته السابقة في الجيش وبناء على اللقاء الذي أجرته قناة الرشيد الفضائية مع الوكيل الاقدم لوزارة الداخلية، تم عرض طلب احد الشرطة من زملائه لغرض احتساب خدماته في الجيش، فأمر الوكيل الاقدم بأرسال من لديهم خطوط خدمة صادرة من دائرة شؤون المحاربين لغرض تعديل رتبهم، وتم تشكيل لجنة لهذا الغرض، وقد اوصت اللجنة بعدم تعديل رواتب نواب الضباط وذلك بالفقرة (٥/أ) من توصياتها، مما تسبب في عدم ترقيته، لذا طلب الحكم بإلغاء الفقرة المذكورة آنفاً لمخالفتها للقانون والزام المدعى عليه بتعديل رتبة المدعي

(١) حكم المحكمة الاتحادية العليا في العراق: ع ١٨ اتحادية /تميز 2006، بتاريخ ١٩/٧/٢٠٠٦، غير منشور.

وحسب ما مثبت في كتاب المديرية العامة لشؤون المحاربين، فحكمت المحكمة في حكمها المميز برد الدعوى مؤسسة ذلك على اساس ان المدعي يطعن بالفقرة (٥/أ) من توصيات اللجنة الخاصة بمنتسبي الجيش العراقي السابق ممن هم برتبة نائب ضابط وتم اعاد تعيينهم في الشرطة برتبة شرطي، وهذا الطعن لا يدخل في اختصاص المحكمة لأنها تختص بالنظر في صحة القرار الإداريات وليس التوصيات، وجدت المحكمة الإدارية العليا بأن المدعي طلب الغاء التوصية المذكورة آنفاً كما طلب الزام المدعى عليه بترقيته، وحيث ان المحكمة تختص بالنظر بالطعون الواردة على القرار الإداريات الإدارية ذات الصلة النهائية وان التوصيات لا تدخل ضمن هذا المعنى فأن قرار رد الدعوى لعدم الاختصاص من هذه الجهة صحيح لكن لاحظت المحكمة الإدارية العليا بان هذا الرد يتعلق بالشق الاول من طلبات المدعي بينما للمدعي طلب اخر وهو الحكم بترقيته وذلك لامتناع دائرته عن الترقية وهو طعن في قرار إداري يصلح الطعن فيه امام المحكمة ولا يمنع رد الدعوى في احد طلبات المدعي من قبول الدعوى بالنسبة للطلبات الاخرى التي تصلح للدعاء مما كان على المحكمة ان تنظر في الطلب الثاني للمدعي في ضوء القانون^(١).

ان الملاحظ على هذا القرار الإداري أن الجهة التي قررت عدم احتساب ترقية الشرطي قد اساءت استخدام سلطتها رغم ان التوجيهات صدرت من الوكيل الاقدم لوزير الداخلية ورغم عدم اختصاص المحكمة الإدارية العليا بمضمون التوصيات إلا انها نقضت القرار الإداري القاضي بعدم احتساب الخدمة وذهبت بقولها "بينما للمدعي طلب اخر وهو الحكم بترقيته وذلك لامتناع دائرته عن الترقية

(١) قرار المحكمة الإدارية العليا بالعدد ١٠ مكرر/إداري/تمميز/٢٠١٤ في ٢٠١٥/٥/١٥ القرار الإداري منشور على موقع وزارة العدل : <https://www.moj.gov.iq/view.1920> آخر زيارة ٢٠٢١/٧/١٥.

وهو طعن في قرار إداري يصلح الطعن فيه امام المحكمة ولا يمنع رد الدعوى في احد طلبات المدعي من قبول الدعوى بالنسبة للطلبات الاخرى"

المطلب الثاني : الطرق غير المباشرة في اثبات عيب إساءة استعمال السلطة

بالرغم من أن إثبات بالسلطة بالطريق المباشر من خلال فحص ملف الموضوع وجزئياته على نحو ما أوضحنا هو أيسر، وهي الطريقة الأسلم لإثبات هذا العيب، لكنها قد لا تكون متاحة للقاضي لإيجاد أدلة على إساءة استخدام السلطة، فلا يلجأ إلا إلى إثبات الانتهاك بوسائل غير مباشرة، وذلك رغبته منه في عدم إفلات القرار الإداري المشوب بعيب إساءة استعمال السلطة من نطاق الرقابة القضائية ويستخلص القاضي وجوده من مجموع القرائن المحيطة لظروف النزاع وهذا ما ستناوله من خلال ثلاثة أفرع، نتناول في الفرع الاول قرينة الظروف المحيطة بإصدار القرار الإداري وكيفية تنفيذه، والفرع الثاني إثبات إساءة استعمال السلطة من ظروف خارجية عن النزاع، والفرع الثالث الغلو أو عدم الملائمة الظاهرة بين الخطأ والجزاء .

الفرع الأول: قرينة الظروف المحيطة بإصدار القرار الإداري وكيفية تنفيذه

بمقتضى هذه القرينة أن عيب الانحراف في استعمال السلطة يمكن إثباته من الظروف والملابسات المحيطة بإصدار القرار الإداري، وكيفية تنفيذه، إذ تعد الظروف والملابسات قرينة على عيب الانحراف في استعمال السلطة، ومن ثم يمكن الاستناد إليها للطعن في القرار الإداري بالإلغاء(عبد الطيف ، ١٩٩٦، ص٣٠٨).

ومن امثلة القرائن هو المخالفات التي ترتكب من قبل الغير ويترتب على الموظف عقوبة ليس له ذنب فيها فتستخلص القرائن من الظروف المحيطة بالواقعة لغرض الوصول إلى القرار الإداري الصحيح وهذا ما ذهبت اليه المحكمة الإدارية العليا في قرار لها جاء فيه " وجده انه غير صحيح أو مخالف للقانون ذلك ان

المميز يطعن بالأمر الإداري المتضمن معاقبته بعقوبة التوبيخ مع عدد من الموظفين وقد ورد اسمه بالسلسلة (٥) من الامر المطعون فيه وذلك لعدم التزامهم بالإجراءات الأصولية في سير المعاملة الكمركية مما ترتب عليه مغادره الشاحنات من المركز الكمركي قبل اكمال الاجراءات الكمركية، لاحظت المحكمة الإدارية العليا ان المعارض يشغل وظيفة مسؤول قسم التدقيق في كمرك زرباطية وان عمله ينحصر بتدقيق تسعيره وتخمين البضاعة والرسم المفروض عليها فيما اذا كانت مطابقه من عدمه وان الثابت من اولويات الدعوى ان مغادرة الشاحنات للمركز الكمركي كان قبل اكتمال الاجراءات الاصولية وانتهائها ولم يثبت قيام المعارض باعطاء الكيت باص لخروج الشاحنات أو التسبب في خروجها وحيث ان محكمه قضاء الموظفين لم تراعى ما تقدم واصدرت قرارها بالمصادقة على عقوبة التوبيخ المفروضة بحق المعارض مما اخل في صحه الحكم المميز^(١).

كذلك قد تصدر الإدارة قراراتها تحت تأثير دوافع معينة، ولحكم مشروعية هذه القرار الإداري يتعين أن يكون دافعها يتعلق بتحقيق المصلحة العامة وان يكون مبرر لإصدار للقرار، أي أن يكون ذا دافع معقول لإصداره، فإذا انعدم ذلك الباعث تولدت قرينة على انحراف الإدارة بسلطتها، تسهل مهمة المدعي في إثبات هذا العيب، إذ تلقي على الإدارة عبء إثبات توافر الدافع المعقول لإصدار القرار الإداري، ومثال ذلك تخطي موظف في الترقية دون أسباب واضحة أو معقولة (خليفة، ٢٠٠١، ص ٣١٤-٣١٥).

الفرع الثاني: إثبات إساءة استعمال السلطة من ظروف خارجية عن النزاع

إذا كانت الأدلة المتاحة للقاضي ليس من الميسور الكشف بها عن إساءة استعمال سلطتها، كونها أحسنت طمس معالم الإساءة بالسلطة في القرار الإداري

(١) قرار المحكمة الإدارية العليا، ع ١٤١٢، قضاء موظفين- تمييز، ٢٠١٥ في ٢/١٠/٢٠١٥ (غير منشور).

محل الطعن الذي أصدرته، وهذا الاتجاه المهم علجه مجلس الدولة الفرنسي للتيسير على المدعي تجاوز الصعوبات التي قد تحول بينه وبين الوصول إلى تلمس عيب انحراف الإدارة في استعمال السلطة - رغم أن القرار الإداري المطعون فيه مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة فقد توسع في بسط رقابته على القرار الإداري الموسوم بهذا العيب، وذلك بوصوله إلى مدى أعمق في إثبات العيب، وهذا من خلال البحث عن دليل في ظروف لا تمتد إلى النزاع بأية صلة مباشرة، بل حتى ولو وقعت تلك الظروف بعد حدوث وقائع الدعوى المطروحة بعد سنوات، ومسلك مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن يمثل الحد الأقصى لملاحقة انحراف الإدارة بسلطتها، إذ تلمس ما يثبت وقوع إساءة استعمال السلطة حتى في الظروف الخارجية التي تمتد إلى النزاع المعروض عليه بأية صلة مباشرة (خليفة، ٢٠٠١، ص ٣٣٦-٣٤١).

ولم نجد في أحكام القضاء الإداري العراقي أي قرار يتطرق لمثل هذه الوسيلة في إثبات عيب إساءة استعمال السلطة، بالرغم لما لها من فائدة في ملاحقة القرار الإداريات الإدارية غير مشروعة تنقية للحياة الإدارية من كل تعسف ناتج عن الإدارة، لهذا فإنه من الضروري أن يتبنى قضاؤنا ما ذهب إليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي إحقاقاً للعدل، وحماية للفرد الذي يمثل الطرف الضعيف في النزاع مع الإدارة من كل إساءة في استعمال السلطة وعلاء لمبدأ المشروعية .

ويتضح مما سبق أنه بالرغم من الصعوبات التي يتسم بها عيب إساءة استعمال السلطة عن باقي أوجه عدم المشروعية، إلا أن عبء الإثبات الملقى على عاتق المدعي عملاً بالقاعدة العامة في الإثبات (البينة على من أدعى)، وهو ما استقرت عليه آراء الفقهاء وأحكام القضاء الإداري بصفة عامة في القانون الإداري العراقي .

الفرع الثالث: الغلو أو عدم الملائمة الظاهرة بين الخطأ والجزاء

يعد الغلو أو عدم التناسب بين الخطأ والجزاء قرينة على ان السلطة انحرفت عن المسار المحدد لسلطاتها، يجب ان يكون الجزاء وفقاً للسلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة، متناسبة مع الفعل، إذا لم يكن متناسباً كذلك، فهذه قرينة لإساءة استعمال السلطة، ومن ثم للمدعي أن يستند إليها في الطعن في القرار الإداري بالإلغاء إلى جانب القرائن الأخرى (الطماوي: ١٩٧٨، ص ٣٨٢).

ان وجود رقابة على التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة، مع الأخذ في الاعتبار الضمان الذي تعترف به للموظف، لضمان عدم معاقبة أكثر مما ارتكب، خاصة وأن الإدارة ممثلة في السلطة التأديبية، أصبحت خصم لهذا الموظف الذي يكون في أمس الحاجة للحماية التي لا توفرها له سوى رقابة القضاء الإداري على قرار الجزاء الصادر عن الإدارة، إذ توفر تلك الرقابة الحيادية، والالغاء إذا شابه القرار الإداري قسوة في غير موضعه لذا يتعين أن تتم السلطة التقديرية للجهة الإدارية في توقيع الجزاء وفقاً لموجبات المصلحة العامة، وبغير تعسف أو شبهة إساءة استعمال السلطة.

المبحث الثالث

ضمانات الأفراد عند ثبوت عيب إساءة السلطة

عيب إساءة استعمال السلطة ليس عيباً شكلياً كعيب عدم الاختصاص وعيب الشكل يسهل الكشف عنه، وليس عيباً موضوعياً كعيب السبب وعيب المحل، ولكنه عيب يكمن في نوايا جهة الإدارة ومقاصدها، ويتوقف وجوده على مدى سلامة هذه النوايا والمقاصد، لذلك كان عيباً عسير الإثبات وهو ما يفسر ندرة الأحكام القضائية التي تصدر بإلغاء قرارات إدارية استناداً إلى هذا العيب . ولا سيما أن مصدر القرار الإداري يكون له عادة من خبرته وتمرسه ما يستطيع أن

يخفي حقيقة أهدافه، فهو يختار لقراره الأسلوب النظامي الملائم والشكل الملائم ويصدره في الوقت الملائم بل ويختار الطريق الملائم لإعلانه ووضعه موضع التنفيذ، كل ذلك حتى يفلت من رقابة القاضي وحتى لا يكون هناك مجال لتعيب قراره بأي وجه من أوجه الإلغاء (كامل، ١٩٩١، ص ٢٥٨).

ومن ثم إذا كانت مهمة القاضي في الكشف عن الانحراف بالسلطة على هذا النحو من الصعوبة، فإن مهمة المدعي في إثباته لا تقل عنها مشقة، إذ لا يملك من المستندات ما يثبت به إساءة الإدارة بسلطتها لكونها في حوزة الإدارة والتي لن تسلمها بالطبع طواعية، كما أن بوسعها في حالة اضطرارها إلى ذلك تحت تأثير ضغط قضائي أن تطمس فيها أدلة إساءة السلطة، ومن ثم يجد المدعي نفسه مضطراً إلى إثبات حقه في والطعن امام القضاء الإداري وبناءً على ذلك سنتناول في هذا المبحث ضمانات الافراد عن ثبوت عيب اساء السلطة من خلال المطالبين التاليين :

المطلب الأول: إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب إساءة استعمال السلطة

يعد عيب إساءة استعمال السلطة مظهر لاتساع الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، حيث لم تعد هذه الرقابة مقتصرة على فحص المشروعية الخارجية لأعمال الإدارة، بل امتدت إلى الكشف عن النوايا الداخلية والبواعث النفسية التي تدفع رجل الإدارة إلى مباشرة اختصاصه لذلك توصف رقابة القضاء الإداري على عيب إساءة استعمال السلطة بأنها أقصى مدى وصلت إليه الرقابة على أعمال الإدارة لذلك لا بد من توضيح حدود سلطة القضاء الإداري في تقدير عيب إساءة استعمال السلطة في الفرع الاول ومن ثم نبين شروط الغاء القرار الإداري المشوب بعيب إساءة استعمال السلطة في الفرع الثاني.

الفرع الأول: حدود سلطات القضاء الإداري في تقدير عيب إساءة استعمال السلطة

إن القضاء الإداري بسط سلطته على القرار الإداريات التي يشوبها عيب إساءة استعمال السلطة بشكل كبير فهو يفرض رقابته على الغاية التي أردتها الإدارة للتحقق فيما إذا كانت هذه الغاية مشروعة أم غير مشروعة فلم تعد الرقابة القضائية لأعمال الإدارة مقصورة على فحص المشروعية الخارجية أو الظاهرة للقرار الإداري بحيث يكفي أن يكون له مظهر القرار الإداري الصحيح من حيث الاختصاص والشكل والأحكام الموضوعية للقانون، وإنما أصبحت الرقابة تمتد إلى النوايا والبواعث النفسية لمصدر القرار الإداري، ويلاحظ أن مجال أعمال عيب إساءة استعمال السلطة حيث تكون للإدارة سلطة تقديرية، إذ يكون لها في هذه الحالة نوع من الحرية في تقدير مناسبة أصدر قرار أو عدم إصداره، وفي اختيار الوقت وفي تقدير أهمية بعض الوقائع وما يناسبها من بين الوسائل المشروعة (البناء، ١٩٩٢، ص ٨٥). وإذا كانت الإدارة تستقل بتقدير ملاءمة تصرفاتها متى منحها القانون سلطة تقديرية دون معقب عليها في ذلك إلا أن القضاء الإداري لا يتردد في إلغاء قراراتها متى استظهر فساد أسبابها وانحراف غايتها (عبد الباسط، ٢٠٠٥، ص ٣٧).

إن عيب إساءة استعمال السلطة هو من بين العيوب القصدية التي تتصل بالنوايا والبواعث النفسية الداخلية لرجل الإدارة، لذلك أمر إثباته يتسم بالصعوبة، لذا فإن هذا العيب يعتبر عيباً احتياطياً لا يلجأ إليه إلا إذا لم ينطو القرار الإداري على وجه آخر من وجوه الإلغاء فقد قصر مجلس الدولة الفرنسي حالة اللجوء إلى هذا العيب عند خلوه من عيوب الإلغاء الأخرى لصعوبة التعرف على النوايا الداخلية لمصدر القرار الإداري (صالح، ٢٠٠١، ص ٩٩).

وقد استقر القضاء الإداري في العراق على رقابة هذه الصور في عيب إساءة استعمال السلطة من خلال قراراته، وعند البحث عن حدود سلطات القضاء الإداري العراقي في تقدير عيب إساءة استعمال السلطة يتضح لنا انه مر بمرحلتين المرحلة الأولى وهي ما قبل صدور قانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ والتي تمثل برقابة المحاكم العادية على هذا العيب من خلال قرارات عديدة منها قرار محكمة التمييز في قضية تتلخص وقائعها (رفض مدير الجوازات طلب تجديد جواز سفر لشخص في أمريكا ولم يستند إلى سند قانوني وإنما كان الغرض إرغام هذا الشخص للعودة للعراق للوفاء بالتزاماته تجاه وزارة الصحة) فتدخلت محكمة التمييز بإلغاء قرار مدير الجوازات طالما كان تحقيق غرض تمكين وزارة الصحة في استحصال ما تزعم انه قد ترتب بذمة أحد الأشخاص ليس من الأغراض المخصصة لإدارة جوازات السفر فقررت عدم وجود سند له في القانون) (يوسف، ١٩٧٦، ص ٣٧٩).

أما بعد صدور القانون المذكور آنفاً والذي نص على هذا العيب صراحة وعده أسباب الطعن حيث اسماه (إساءة أو تعسف في استعمال السلطة) . مما أعطى المجال للقضاء الإداري العراقي في ممارسة للرقابة على هذه الصورة ويمكن في هذا المجال الإشارة إلى قرار محكمة القضاء الإداري في قضية تتلخص وقائعها بإصدار وزير الداخلية قرار بإحالة موظف على التقاعد دون إجراء أي تحقيق معه ولم يكن مستنداً إلى إجراءات تحقيقية أو سند قانوني) فقررت المحكمة (بان الأمر الإداري الصادر من وزير الداخلية المطعون فيه مشوب بعيب إساءة وتعسف في استعمال السلطة عليه قرر إلغاء الأمر الإداري أعلاه)^(١)، وفي كلا المرحلتين فقد مارس القضاء الإداري رقابته على هذا العيب.

(١) قرار محكمة القضاء الإداري، رقم ٢٠٠٤/٤، بتاريخ ٢٠٠٤/١/١٤، غير منشور.

الفرع الثاني: شروط إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب إساءة استعمال السلطة

من أجل إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب إساءة استعمال السلطة يجب أن تتوفر فيه شروط الإلغاء، وهناك شروط عامة يجب توفرها في إلغاء كل القرار الإداريات الإدارية غير المشروعة المشوبة بعيوب عدم المشروعية الخارجية والداخلية، بما فيها القرار الإداريات المعيبة بعيب إساءة استعمال السلطة، إلى جانب ذلك هناك شروط خاصة لإلغاء القرار الإداري وهذه الشروط سنوجزها في ما يلي :

أولاً - لشروط العامة لإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب إساءة استعمال السلطة:

يعرف القرار الإداري بأنه إفصاح الإدارة المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك قصد إحداث أثر قانوني معين يكون ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة (عبد الباسط، ٢٠٠٥، ص٧)، فحتى يمكن الغاؤه لابد أن تكون له شروط نوجزها فيما يلي:

١- يجب أن يكون القرار الإداري المطعون فيه إدارياً:

إن القرار الإداري الذي يقبل الطعن بالإلغاء هو الذي تتوفر فيه مقومات القرار الإداري بأن يكون صادر عن الإرادة المنفردة للإدارة قصد ترتيب أثر قانوني معين، ولا يهم في ذلك أن يكون قراراً فردياً أو تنظيمياً، مكتوباً أو شفوياً، باطلاً أو معدوماً، صريحاً أو ضمناً (الشهاوي، بدون سنة نشر، ص١٢٤).

وجدير بالذكر أن شرط صدور القرار الإداري من جهة إدارية وجوب استبعاد الأعمال الصادرة عن السلطة التشريعية والسلطة القضائية من نطاق القرار

الإداريات الإدارية القابلة للطعن فيها بدعوى الإلغاء، إلا أن هذا الحكم ليس بالمسألة السهلة أو الهينة ذلك لأن الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات والقائم على وجود ثلاث سلطات في الدولة تشريعية، وتنفيذية وقضائية لا يعني استقلال كل سلطة من هذه السلطات في ممارسة وظائفها بشكل تام وإنما يوجد تعاون وتداخل بين سلطات الدولة فعضو البرلمان قد يقوم بغير التشريع أي قد يقوم بوظائف ذات طبيعة تنفيذية أو قضائية وكذلك عضو السلطة التنفيذية قد يقوم بوظائف ذات طبيعة تشريعية أو قضائية والشيء نفسه قد ينطبق على أعضاء الهيئات القضائية (طلب، ١٩٦٥، ص ٦).

٢- يجب أن يكون القرار الإداري المطعون فيه صادر عن سلطة إدارية وطنية:

لا يكفي القضاء الإداري لقبول دعوى الإلغاء بأن يكون القرار الإداري صادراً عن جهة إدارية بل يضيف لذلك أن تكون هذه الجهة الإدارية وطنية أي غير أجنبية (هيكل، بدون سنة طبع، ص ٣٠٢ - ٣٠٣)، وبالتالي فإن القرار الإداري الذي تصدر من جهات غير وطنية لا تعد من قبيل القرار الإداري الإداري التي يمكن الطعن فيها بالإلغاء حيث أن دعوى الإلغاء تعد أداة لرقابة الأجهزة الإدارية الوطنية عند مباشرتها الوظيفة الإدارية، وقد حددت المادة السابعة من قانون مجلس الدولة العراقي المعدل اختصاصات محكمة القضاء الإداري، بـ"الأوامر والقرارات الإداريات الإدارية التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي..." وبالتأكيد فإن عبارة دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي تحدد حصراً بالجهات الإدارية الوطنية .

٣- يجب أن يكون القرار الإداري المطعون فيه من شأنه التأثير في المركز القانوني للطاعن:

جب أن يكون القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء محدثاً بذاته أثراً قانونياً وأن يؤثر في المركز القانوني للطاعن، بأن يلحق به ضرراً، سواء تمثل هذا في إنشاء

مركز قانوني جديد، أو بتعديل مركز قانوني قائم، أو بإلغائه مادام هذا الأثر ممكناً وجائزاً قانوناً (محمد : الانحراف في استعمال السلطة وأثره على القرار الإداري، ص ١١٨) .

ثانياً- الشروط الخاصة لإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب إساءة استعمال السلطة:

إضافة إلى الشروط العامة في دعوى إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب إساءة استعمال السلطة، هناك شروط خاصة يجب أن يقوم عليها القرار الإداري حتى نقول أنه مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة، ويكون محال للإلغاء نوجزها بما يلي :

١- أن يشوب العيب القرار الإداري في ذاته:

الطعن في قرار إداري مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة يجب أن يكون على القرار الإداري المطعون فيه ذاته، وذلك بغض النظر عن الوقائع السابقة عليه، مثل الإجراءات التمهيدية التي تسبق اتخاذ القرار الإداري، أو اللاحقة له مثل القرار الإداري التفسيري التي تصدر لتوضيح غموض بعض القرار الإداري، وذلك تطبيقاً لقاعدة أن مناط مشروعية القرار الإداري بالوقت الذي صدر فيه، أي أنه، يجب أن يشوب إساءة استعمال السلطة وقت صدوره (الشويكي، ٢٠٠١، ص ١٩٩).

٢- أن يكون العيب مؤثراً في توجيه القرار الإداري:

بمعنى أن يكون لمصدر القرار الإداري هدفاً لا يمت إلى المصلحة العامة بصفة، أو يخرج على الغاية المحددة التي استلزم المشرع استهداف تحقيقها بإصدار القرار الإداري، وكان لهذا الهدف الشخصي تأثير فعلي في إصدار القرار الإداري وتوجيهه توجيهاً منحرفاً عن هذه الغاية (خليفة، ٢٠٠١، ص ٣٥٣-٣٥٤).

٣- أن تقع إساءة استعمال السلطة ممن يملك إصدار القرار الإداري:

يجب أن تقع إساءة استعمال السلطة ممن له سلطة إصدار القرار الإداري، وليس غيره، وعلى الأقل ممن اشترك في إصداره، أو له تأثير فعلي في توجيهه توجيهها منحرفاً، ومن التطبيقات القضائية على ذلك ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا بتصديق قرار فرض عقوبة العزل كونها من الصلاحيات الشخصية للوزير المختص ومما جاء في القرار الإداري "...وجد انه صحيح موافق للقانون ذلك إلى ان المحكمة حكمت بإلغاء قرار العزل المطعون به لصدوره من غير الوزير مما يخالف حكم الفقرة (ثامناً) من المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ التي اوجبت ان يصدر العزل بقرار مسبب من الوزير..^(١).

المطلب الثاني: التعويض عن القرار الإداري المشوب بعيب إساءة استعمال السلطة

لا تكفي سلطة القاضي الإداري في الإلغاء لحماية الأفراد عند ثبوت عيب إساءة استعمال السلطة نظراً لنفاذ القرار الإداري بالرغم من رفع دعوى الإلغاء ومن ثم تكون سلطته في التعويض مكملة لسلطته في الإلغاء، وقد يحدث في الواقع العملي إصابة فرد أو بعض الأفراد بأضرار من جراء تصرفات الإدارة ولما كانت الإدارة تهدف من وراء تصرفاتها تحقيق المصلحة العامة فهل يمكن مع ذلك قيام المسؤولية الإدارية عن تصرفات الإدارة هذه وبالتالي التزامها بتعويض المتضرر من جراء تصرفاتها وتأسيساً على ذلك سنتناول هذا المطلب من خلال الفرعين التاليين :

الفرع الأول: التعويض نتيجة الخطأ الناجم عن إساءة استعمال السلطة

نتطرق في هذا الفرع إلى نوعين مهمين من الخطأ الناجم عن عيب استعمال

(١) قرار المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة : ع ١٢٩٢، قضاء موظفين- تمييز ٢٠١٥، ٢٠١٨/١/١٨.

السلطة وهما الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي :

أولاً - الخطأ المرفقي:

وهو الخطأ الذي لا يكون مطبوعاً بطابع شخصي يرتكبه الموظف في اثناء تأدية عمله بصورة خاطئة، وقد يكون هذا الخطأ نتيجة سوء اداء المرفق أو بسبب خلل في التعليمات المطبقة (ابو العثم، ٢٠٠٥، ص ٥٥٠).

وهذا الخطأ ينسب إلى المرفق حتى ولو كان الذي قام به مادياً احد الموظفين، اذا لم يعد الخطأ شخصياً كما سبق ان اوضحنا، ويقوم الخطأ المرفقي على اساس ان المرفق ذاته هو الذي تسبب في الضرر لانه لم يؤد الخدمة العامة وفقاً للقواعد التي يسير عليها سواء كانت هذه القواعد من وضع المشرع أو من صنع المرفق نفسه أو قواعد يقتضيها السير العادي للأمور (الطماوي، ١٩٧٨، ص ١٣٣).

والخطأ المرفقي اما ان ينسب إلى موظف معين كما في حالة اهمال المشرفين على مستشفى الأمراض العقلية الأمر الذي يؤدي إلى هرب احد المجانين واضرامه النار في طاحونة، واما ان ينسب إلى المرفق بذاته دون معرفة الفاعل الذي احدثه فيكون المرفق نفسه هو الذي اخطأ (الطائي، ١٩٧٨، ص ٦٢).

ثانياً - الخطأ الشخصي

من المعلوم ان الإدارة لا تقوم بممارسة نشاطها بذاتها بكونها شخصية معنوية وانما تقوم بممارسة نشاطها الإداري عن طريق مجموعة من الموظفين بوصفهم وسائل بشرية تتحكم في الوسائل المادية للقيام بنشاط الإدارة وتسييره في المرافق العامة، فإذا ارتكب احد موظفي الإدارة أو عمالها خطأ سبب ضرراً للغير وكان الموظف قد ارتكب خطأه هذا بغية تحقيق منفعة خاصة أو بقصد البطش أو الانتقام من الغير أو كان قاصداً تحقيق منفعة عامة الا ان خطأه قد بلغ درجة كبيرة من الجسامة أدت إلى إضفاء صفة الجريمة الجنائية على فعله الخاطئ فهنا

من غير المنطقي ان تتحمل الإدارة المسؤولية عن هذا الخطأ ولا سيما إن خطأ الموظف قد جاء منقطع الصلة عن نشاط المرفق الذي يعمل فيه، لذلك فالمنطق يوجب ان يتحمل هذا الموظف عبء المسؤولية من ماله الخاص دون ان يكون للمرفق الذي يعمل فيه دخل في ذلك لان ما ارتكبه يعد خطأ شخصياً وليس خطأ مرفقياً (حنفي، ٢٠٠٠، ص ٢٤٢).

الا ان هذه القاعدة من الناحية النظرية قد لا تتفق مع المنطق ومع الاعتبارات العملية لأنها تؤدي إلى إرهاق الموظف وتضعه على منبر المسؤولية عن كل صغيرة وكبيرة، وقد تؤدي إلى القضاء الإداري على روح المبادرة عنده وتجنب الناس العمل في الجهات الإدارية أو اشغال الوظائف في المرافق العامة تحاشياً لعبء المسؤولية الثقيل، كما انها قد تسبب المزيد من الاضرار للشخص المضروب من جراء خطأ الموظف وذلك عندما يلجأ المضروب إلى القضاء الإداري لتعويضه عن الضرر الذي لحقه من جراء عمل الموظف الخاطئ فيجد امامه موظفاً معسراً عاجزاً عن دفع مبلغ التعويض له (فودة، ١٩٩٧، ص ١٤١).

الا ان ذلك لا يمكن ان يكون سبباً مبرراً لإعفاء الموظف من تحمل المسؤولية الشخصية بصورة مطلقة لان في ذلك باباً لهروب الموظف المختص من كل مسؤولية شخصية وحافزاً له ومشجعاً للإهمال والتقصير في عمله والاستهانة بجرمة الخدمة العامة التي يقدمها المرفق وتجاوزاً منه على حقوق المنتفعين المتعاملين مع المرفق (حنفي: ٢٠٠٠، ص ٢٤٣).

الفرع الثاني: مسؤولية الإدارة عن قراراتها غير المشروعة

من المعلوم ان القضاء الإداري بالإلغاء ليس من مستلزمات القضاء الإداري بالتعويض فأوجه عدم المشروعية التي تؤدي إلى إلغاء القرار الإداري لا تؤدي وبصورة حتمية إلى التعويض عنه فمن المستقر عليه فقهاً وقضاءً إن عيوب القرار

الإداري منها ما يؤدي إلى التزام الإدارة بالتعويض ومنها ما لا يؤدي إلى ذلك (الشرقاوي، ص ٢٦٥ وما بعدها).

وتعد مخالفة قرار الإدارة للقانون من المخالفات الموضوعية التي تمس وتؤثر في مضمون القرار الإداري وقد تأتي هذه المخالفة الموضوعية في صورة مخالفة القرار الإداري لحجية الشيء المقضي به بان يحول القرار الإداري الصادر من الإدارة دون تنفيذ الأحكام الصادرة منها أو بامتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة لمصلحة الأفراد وقد تأتي في صورة الخطأ في تطبيق القانون وقد تأتي في صورة الاعتداء على الحريات العامة أو مخالفة المبادئ العامة (الطماوي: ١٩٧٨، ص ١٥٣ وما بعدها).

اما موقف القضاء الإداري العراقي فانه يمكن القول بأن القاضي الإداري في العراق سار على نهج القاضي الإداري الفرنسي في اعتبار ان عيب مخالفة القانون في القرار الإداري يعد من الالوجه اللازمة لقيام مسؤولية الإدارة وبالتالي التزامها بالتعويض عنه فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري في احد أحكامها إلى القول (بان المدعي هو مقاول مرتبط مع السيد وزير الدفاع اضافة لوظيفته بتنفيذ اعمال المقاولات للأشغال العسكرية وقد انجز كافة العقود الا انه بقيت له حقوق مالية بذمة المدعى عليه، وقد حصل المدعي على عدة قرارات من المحاكم للمطالبة بحقوقه وعند مراجعة الدائرة القانونية في وزارة الدفاع لاستحصال حقوقه الناشئة عن تنفيذ التعهدات بادرت بإصدار قرار إداري (تعميم) بمنعه من مراجعة دوائر وزارة الدفاع وحيث ان القرار الإداري المذكور قد جاء مخالفاً للقانون ... طلب المدعي من محكمة القضاء الإداري الغاء الأمر الإداري المذكور والحكم له بالتعويض) (البديري، ٢٠٠٣، ص ١٠٢) ^(١).

(١) حكم محكمة القضاء الإداري المرقم (٧١) قضاء إداري، في ١٩٩٢/٩/٣٠، غير منشور.

وبهذا أيضاً قضت محكمة التمييز بأنه (إذا قامت الجهة المختصة بتطبيق أحكام القانون ولم يكن هناك خطأ أو إهمال من جانبها، فلا محل للمطالبة بالتعويض).^(١)

ومن مفهوم المخالفة لهذا الحكم يتبين ان عدم قيام الجهة المختصة بتطبيق القانون أو وجود خطأ وإهمال من جانبها يلزم الإدارة بالتعويض، وعلى وجه العموم يمكن القول بان القاضي الإداري يتمتع بسلطة تقديرية في الحكم على الإدارة بالتعويض أو عدم الحكم عليها وذلك حسب تقديره لجسامة عيب مخالفة القانون فهو امر متروك للقاضي الإداري والنظر فيه يكون لكل حالة على حده لا بل ان واقع الحال يشير إلى تطبيقات كثيرة قضت فيها الحاكم العراقية بتعويض الاضرار الناجمة عن قرارات الإدارة بالرغم من سلامتها وعدم مخالفتها للقانون، وهذا ما يؤكد حكم محكمة التمييز الصادر بتاريخ ١٣/٢/١٩٧٤ عندما اشارت إلى ان "صدور تصميم جديد يؤدي إلى تجميل المدينة يعطي للإدارة الحق في ان تمنع صاحب محل الضلاعة من استعمال محله بشرط ان تقوم بتعويض صاحب الشأن نتيجة قرارها هذا".^(٢)

(١) محكمة تمييز العراق، رقم القرار الإداري ٦٩٥/ح/ ١٠٥٤ بتاريخ ١٤/٩/١٩٥٤، عبد الرحمن العلام، المبادئ القضائية لأحكام محكمة التمييز، ١٩٥٧، ص ١٦١.

(٢) محكمة التمييز: رقم القرار الإداري ٩٨٦/ مدنية ثانية، عقار/ ١٩٧٣ بتاريخ ١٣/٢/١٩٧٤، النشرة القضائية، ع ١٤، س ٥، ١٩٧٦، ص ٥١٥.

الخاتمة

استناداً إلى ماسبق ذكره في ثنايا البحث عن عيب إساءة استعمال السلطة ذو طبيعة ذاتية يتصل مباشرة بنية مصدر القرار الإداري وما يدور في ذهنه، لذلك يعد من العيوب الخفية التي قد تستتر تحت مظهر المشروعية، وهذا ما يجعل إثباته في غاية من الدقة والصعوبة، إذا ما قارناه بإثبات أوجه الإلغاء الأخرى، وبالتالي اعتبر وسيلة احتياطية للإلغاء، والقاضي له دور إيجابي في الدعاوى الإدارية من أجل إقرار مبدأ المشروعية على الأعمال الإدارية، ذلك ما زاد من حدة صعوبة إثبات عيب إساءة استعمال السلطة، وبالتوسع في وسائل إثبات هذا العيب وفي نهاية البحث لابد من أن نذكر اهم ما توصلت اليه الدراسة من نتائج وتوصيات :

أولاً - النتائج :

١- تبين لنا من خلال هذه الدراسة أن عيب إساءة استعمال السلطة لا يرتكب إلا من شخص عام يتمتع في غالب الأحيان بسلطة تقديرية، خلال قيامه بمختلف الأعمال واتخاذ القرار الإداريات الإدارية، إذ يستعمل هذه السلطة بتطبيقه لقواعد القانون مع مراعاة الشكل الذي فرضه بالإضافة إلى اختصاصه بإصدار القرار الإداري، ورغم ذلك يشوب عمله عيب إساءة استعمال السلطة في أحد صورها المتمثلة في مجانية المصلحة العامة، أو مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، أو الانحراف بالإجراءات، إذ تسعى الإدارة إلى تحقيق أغراض وأهداف أخرى غير تلك التي منحت من أجلها السلطة التقديرية.

٢- إذا كان القرار الإداري من أنجع وأهم الوسائل القانونية التي تملكها الإدارة العامة وتستعملها لتحقيق، إلا أنه هدفها، يجب أن تمارس في الإطار القانوني السليم القائم على المشروعية الإدارية، حيث أن حقوق وحریات الأفراد لا تقاس بالمبادئ الأساسية والقواعد التي نص عليها القانون فقط،

وإنما بمدى فعالية الحماية التي وفرتها الدولة من خلال الإقرار بآليات تضمن حمايتها وصيانتها من كل الاعتداءات لاسيما في مواجهة السلطة العامة.

٣- للتحقق وازهار العيب لابد من شروط تتمثل في أن يكون عيب استعمال السلطة في القرار الإداري ذاته، وأن يكون العيب مؤثرا في توجيه القرار الإداري، وأن يقع الانحراف ممن يملك إصدار القرار الإداري نفسه، وأخيراً يجب أن يتوافر في الانحراف عنصر القصد.

٤- عيب إساءة استعمال السلطة من العيوب القصدية إذ ان القاضي يجب عليه اثبات توافر الركن المعنوي للإدارة حتى يشيد قضائه على هذا العيب .

ثانياً - التوصيات :

١- ندعو السلطات الإدارية إلى الالتزام بتحقيق المصلحة العامة، دون اعتداء على حقوق الأفراد وحرياتهم، وبما يتوافق مع القوانين والأنظمة المقررة، وذلك لتجنب شبهة الانحراف في استعمال السلطة.

٢- نوصي السلطات الإدارية أن تضع نفسها في أفضل الظروف عند ممارسة صلاحياتها القانونية، بعيدا عن المصالح الفئوية، والحياد عن السياسة في أداء مهامها، باعتبار أن جميع الصلاحيات التي تتمتع بها السلطات الإدارية هي لتحقيق المصلحة العامة وليس لتحقيق مصالح حزبية.

٣- للحد من انتشار عيب إساءة استعمال السلطة في إصدار القرار الإداري جعل هذا العيب من النظام العام وذلك لخطورته، ووقوعه غالبا بصورة قصدية، بحيث يصبح للقاضي امكانية اثارته من تلقاء نفسه ورفع عبء عن المدعي.

المصادر

أولاً- الكتب والمؤلفات :

- ١- د.إبراهيم سالم العقيلي: إساءة استعمال السلطة في القرار الإدارية دراسة مقارنة، ط١، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان الأردن، ٢٠٠٨.
- ٢- د.حمدي ياسين عكاشة: القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨١.
- ٣- د.محمد فؤاد عبد الباسط: القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
- ٣- خضر عكوبي يوسف: موقف القضاء الإداري العراقي من الرقابة على القرار الإداري، ط١، مطبعة الحارث، بغداد، ١٩٧٦.
- ٤- د.سعاد الشرقاوي: الوحي في القضاء الإداري، دار النهضة العربية.
- ٥- د. سليمان محمد الطماوي: نظرية التعسف في استعمال السلطة، ط٣، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٧٨.
- ٦- د. سيد خليل هيكل: رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، بدون مكان طبع، بدون سنة طبع.
- ٧- د. رأفت فودة: القضاء الإداري - دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، دار النهضة العربية، ١٩٩٧.
- ٨- د. طارق فتح الله خضر: القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، بدون دار نشر، ٢٠٠٢.
- ٩- د. عادل ابو الخير: الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٥.
- ١٠- د.عادل احمد الطائي: مسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها، دار الحرية للطباعة، ١٩٧٨.
- ١١- د.عبد الرحمن نورجان الايوبي: القضاء الإداري في العراق، حاضره ومستقبله، مطابع دار الشعب، بغداد، ١٩٦٥.
- ١٢- عبد الرحمن العلام: المبادئ القضائية لأحكام محكمة التمييز، سنة ١٩٥٧.
- ١٣- د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري اللبناني، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١.
- ١٤- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠١.

- ١٥- د. عبد الله حنفي: قضاء التعويض، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠.
- ١٦- د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣.
- ١٧- د. عمر محمد الشويكي، القضاء الإداري دراسة مقارنة، ط١، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠١.
- ١٨- د. فهمي مصطفى أبو زيد: قضاء الإلغاء - شروط القبول أوجه الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ٢٠٠١.
- ١٩- د. فهد عبد الكريم أبو العثم: القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٥.
- ٢٠- د. قنديل عبد الفتاح الشهاوي: السلطة ومناطق شرعيتها جنائياً وإدارياً، منشأة المعارف بالاسكندرية، بدون سنة نشر.
- ٢١- د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية - الاسكندرية، ١٩٨٣.
- ٢٢- د. محمد فؤاد عبد الباسط: القضاء الإداري، دار الجامعة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٥.
- ٢٣- د. محمود عاطف البنا: الوسيط في القانون الإداري، ط٢، دار الفكر العربي، ١٩٩٢.
- ٢٤- د. محمد عبد الطيف: تسبيب القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦.
- ٢٥- د. محمد طلبة: العمل القضائي في القانون المقارن والجهات ذات الاختصاص القضائي في مصر، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ١٩٦٥.
- ٢٦- د. نبيلة عبد الحليم كامل: الدعاوي الإدارية، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١.

ثانياً- الرسائل والاطاريح الجامعية :

- ١- اسماعيل صعصاع غيدان البديري: مسؤولية الإدارة عن الضرر المعنوي في القانون العراقي، اطروحة دكتوراه، كلية القانون/ جامعة بغداد، ٢٠٠٣.
- ٢- خالد رشيد الدليمي: الانحراف في استعمال السلطة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٨.

- ٣- عصام عبد الوهاب البرزنجي: السلطة التقديرية للإدارة والرقابة والقضائية، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧١.
- ٤- محمد كامل ليلة: نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري، دراسة مقارنة للتشريع والفقه والقضاء الإداري، اطروحة دكتوراه مقدمة أو إلى كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٦٢.
- ٥- ماهر فيصل صالح: دور القضاء الإداري في حماية الحريات العامة، رسالة ماجستير مقدمة كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠١.

ثالثاً - البحوث والمجلات القانونية .

- ١- د. رمزي طه الشاعر: الانحراف الإداري، مجلة العلوم الإدارية، ع ١، س ١١، ١٩٦٩.
- ٢- غسان حسن داود: إلغاء القرار الإداري لعدم المشروعية، مجلة العدالة، ع ١٤، س ١٩٩٩.
- ٣- د. ماهر صالح علاوي: مفهوم القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري العراقي، بحث منشور في مجلة العدالة، ع ١، س ١٩٩٩.

رابعاً - القوانين:

- ١- قانون مجلس انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.
- ٢- قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

خامساً - المواقع الالكترونية :

- قرار المحكمة الإدارية العليا بالعدد ١٠ مكرر/إداري/تميز/٢٠١٤ في ١٥/٥/٢٠١٥ القرار الإداري منشور على موقع وزارة العدل : <https://www.moj.gov.iq/view.1920>

الملخص:

ان عيب إساءة استعمال السلطة يصيب القرار الإداريات الإدارية إذا انحرف رجل الإدارة الذي أصدرها عن الهدف الذي حدده القانون لكل منها أو استهدف أغراضا لا تتعلق بالصالح العام، وقد بينت الدراسة أن عيب إساءة استعمال السلطة يتصل بالغاية التي يسعى مصدر القرار الإداري إلى تحقيقها عند استعمال سلطته التقديرية فهو لذلك يختلف عن سائر العيوب الأخرى التي تصيب القرار الإداري، لأنه لا يرتبط بأمر مادي أو موضوعي قابل للتحقق منه بسهولة، مثل العيوب الأخرى وإنما يرتبط بنية مصدر القرار الإداري وبدوافعه الكامنة والتي يصعب التحقق منها، ولهذا فان عيب إساءة استعمال السلطة أو (الانحراف) بها يعد من أدق العيوب، ومهمة القضاء الإداري في إثباته شاقة وحساسة، لأنه لا يقتصر على الرقابة الشكلية، بل يمتد بتلك الرقابة إلى البواعث الخفية والدوافع المستورة التي حملت رجل الإدارة على التصرف وكما هدفت الدراسة إلى بيان ضمانات عيب إساءة السلطة أو الانحراف بها اذا تم اثباته اذ يكون مصير القرار الإداري الالغاء واعدامه واعتباره كان لم يكن والتعويض عنه اذا ترتب عليه الضرر وثبتت مسؤولية الإدارة عن ذلك الضرر.

الكلمات المفتاحية: عيب السلطة، إساءة استعمال، السلطة، القرار الإداري، إساءة .

Abstract:

The defect of abuse of power affects the administrative administration's decision if the administration man who issued it deviates from the goal set by the law for each of them or targets purposes not related to the public interest. The study showed that the defect of abuse of power is related to the goal that the source of the administrative decision seeks to achieve when using his discretionary power. Therefore, it differs from other defects that affect the administrative decision, because it is not related to a material or objective matter that is easily verifiable, like other defects, but rather is related to the structure of the source of the administrative decision and its underlying motives, which are difficult to verify. The defect of abuse of power or (deviation) of it is one of the most subtle defects, and the task of the administrative judiciary in proving it is difficult and sensitive. It is not limited to formal oversight, but extends that oversight to hidden motives and hidden motives that prompted the management man to act. If it is proven, as the fate of the administrative decision is to cancel and execute it, and consider it was not, and compensation for it if the damage was caused, and the responsibility of the administration for that damage is established.

Keywords: power defect, abuse, power, administrative decision, abuse.