الأحكام العامة للاعتبار الشخصي كوجه من أوجه الانحراف في استعمال السلطة

تغريد ناصر حسين
الأستاذ الدكتور عصام مبارك
تدريسي في الجامعة الإسلامية في بيروت

المستخلص

يشكل مبدأ المشروعية أحد أهم أعمدة القانون الإداري، حيث يُلزم الإدارة بالتصرف وفقاً للقانون، سواء من حيث الشكل أو الموضوع أو الهدف. ويُعد مبدأ عدم الانحراف في استعمال السلطة أحد صور احترام هذه المشروعية، لأنه يمنع الإدارة من اتخاذ قرارات بدوافع شخصية أو لأغراض لا تتصل بالصالح العام. وفي هذا السياق، يظهر "الاعتبار الشخصي" كوجه دقيق وخطير من أوجه الانحراف بالسلطة، إذ تقوم الإدارة أحياناً بإصدار قرارات تبدو مشروعة في ظاهرها، لكنها في حقيقتها موجهة ضد شخص معين لا لاعتبارات المصلحة العامة، بل بدوافع انتقامية أو تمييزية أو مصلحية.

الاعتبار الشخصي يتجاوز مجرد الخطأ الإداري؛ لأنه يشكل خرقاً متعمداً لاستخدام السلطة المخولة للإدارة، ما يجعله من أبرز أوجه الانحراف الإداري التي تستوجب الرقابة القضائية. ورغم أن إثبات هذا النوع من الانحراف قد يكون صعباً نظراً لتخفي نية الإدارة خلف غطاء الظاهر المشروع، إلا أن القضاء الإداري قد طوّر معايير دقيقة لكشف هذا الوجه من أوجه الانحراف، مما جعله مجالاً غنياً للتحليل والتأصيل.

الكلمات المفتاحية: الاعتبار الشخصي- العيوب الشكلية- العيوب الموضوعية- خصائص.

المقدمة

تعد القرارات الإدارية باعتبارها عملاً قانونياً صادراً من جانب واحد هو الإدارة من أهم الوسائل التي تستخدمها للقيام بالمهام الموكلة إليها وهو تحقيق المصلحة العامة، ولما كان لكل قرار هدف أو غاية يسعى إلى تحقيقها مصدر القرار الإداري مستخدماً في ذلك سلطته لتحقيق الهدف المحدد له قانوناً وهو النتيجة النهائية للقرار، فإذا ما انحاد عن تحقيق المصلحة العامة التي أصدر القرار لأجلها مستخدماً بذلك سلطته التقديرية التي تمتع بها بموجب القوانين والأنظمة وحقق مآرب شخصية ومنافع لغيره بعيدة عن المصلحة العامة، عُد هذا التصرف في النهاية انحراف بغاية القرار الإداري ومن ثم شاب قراره عدم المشروعية وكان حقيقياً بالإلغاء.

إن أهمية البحث في عيب الانحراف في استعمال السلطة تنبع من كونه يرتبط ارتباطاً مباشراً بركن الغاية في القرار الإداري، ويُعد من أخطر العيوب التي تصيب القرار، لكونه من العيوب الخفية التي يصعب إثباتها نظراً لارتباطها بالنوايا الداخلية للإدارة. ومن أبرز الصور التي يتجلى فيها هذا العيب هو اتخاذ

القرار الإداري بناءً على اعتبارات شخصية لا تمت بصلة للمصلحة العامة التي يجب أن تُشكّل الغاية الوحيدة والمشروعة لكل تصرف إداري[١].

فالقرار الإداري الذي يُبنى على الاعتبار الشخصي، سواء أكان بدافع الانتقام أو المحاباة أو التحيّز لفرد معين، يمثل انحرافاً واضحاً عن المبدأ الدستوري المتمثل في تحقيق المصلحة العامة، ويشكّل خروجا خطيرا عن المشروعية. وهنا يتجسد عيب الانحراف في أوضح صوره، لأن رجل الإدارة يُضفي على القرار مظهراً قانونياً سليماً من حيث الشكل أو الاختصاص أو السبب، لكنه يُضمر غاية غير مشروعة ترتبط بمصلحته الذاتية أو مواقف شخصية تجاه الأفراد. وفي هذه الحالة، تكتسب رقابة القاضي الإداري بعداً خاصاً ودقيقاً، إذ عليه أن ينفذ إلى نوايا الإدارة الخفية وأن يُميّز بين الغاية الحقيقية والغاية الظاهرة، وهو أمر بالغ الصعوبة، ولكنه ضروري لضمان عدم تحوّل السلطة التقديرية إلى غطاء للانحراف وسوء استعمال السلطة.

وبالتالي، فإن الاعتبار الشخصي لا يُعد فقط دليلاً على الانحراف، بل هو قرينة قوية على انعدام الغاية المشروعة، ما يجعل من القضاء الإداري الحصن الحقيقي لضمان تقيّد الإدارة بحدود القانون، وتحقيق التوازن بين السلطة والمسؤولية.

أولاً_ أهمية الدراسة

تتجلى أهمية دراسة الاعتبار الشخصي كوجه من أوجه الانحراف في استعمال السلطة في النقاط الآتية:

١. ضمان العدالة الإدارية من خلال حماية الأفراد من التعسف في استخدام السلطة الإدارية، خصوصاً في حالات اتخاذ قرارات تستهدفهم لأسباب شخصية.
٢. تعزيز مبدأ المشروعية عبر تقييد السلطة التقديرية للإدارة ومنع استغلالها لأغراض خارجة عن نطاق الصالح العام.
٣. توضيح دور القضاء الإداري في كشف الانحراف المقنّع، خاصة في الحالات التي يصعب فيها إثبات سوء النية من جهة الإدارة.
٤. الإسهام في تطوير الفقه الإداري من خلال بيان الخصائص والحدود التي تحكم العلاقة بين الغاية العامة للقرار والصفات الفردية التي قد تؤثر في توجيهه.

ثانياً_ أهداف الدراسة

١. تحليل مفهوم الاعتبار الشخصي كوجه من أوجه الانحراف في استعمال السلطة، وبيان طبيعته القانونية.
٢. بيان الشروط التي يتحول فيها الاعتبار الشخصي إلى انحراف في الغاية من القرار الإداري.

[١] سامي جمال الدين، القضاء الاداري، ط١، منشأة المعارف، مصر، ٢٠٠٨، ص ٣٣٧.

٣. عرض نماذج قضائية توضّح كيفية تعامل القضاء الإداري مع هذا النوع من الانحراف.

٤. تحديد المعايير الموضوعية والقرائن القانونية التي تساعد في إثبات الاعتبار الشخصي أمام القضاء.

٥. اقتراح تدابير وقائية وتشريعية للحد من صدور قرارات إدارية تقوم على اعتبارات شخصية.

ثالثاً_ إشكالية الدراسة

تدور الإشكالية الرئيسة لهذه الدراسة حول السؤال الآتي:

إلى أي مدى يُعدّ الاعتبار الشخصي مظهراً من مظاهر الانحراف في استعمال السلطة في القرار الإداري، وما هي الوسائل القانونية والقضائية الكفيلة بكشفه واحتوائه؟

رابعاً_ المنهج المعتمد

اعتمدت الدراسة المنهج التحليلي الوصفي كأداة رئيسة في تناول المفهوم القانوني للاعتبار الشخصي، مع الاستعانة بالمنهج المقارن لاستعراض مواقف الفقه والقضاء في بعض الدول العربية، وعلى رأسها مصر والعراق ولبنان.

خامساً_ خطة الدراسة

المطلب الأول/ مفهوم الاعتبار الشخصي في استعمال السلطة.

الفرع الأول/ خصائص الاعتبار الشخصي كعيب إداري.

الفرع الثاني/ صور الاعتبار الشخصي المؤدية إلى الانحراف في استعمال السلطة.

المطلب الثاني/ أوجه التمايز بين الاعتبار الشخصي والعيوب الإدارية الأخرى.

الفرع الأول/ التمييز بين الاعتبار الشخصي والعيوب الشكلية في القرار الإداري.

الفرع الثاني/ التمييز بين الاعتبار الشخصي والعيوب الموضوعية كالخطأ في التقدير أو السبب.

المطلب الأول

مفهوم الاعتبار الشخصي في استعمال السلطة

إن الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة لا تكتمل إلا بالولوج إلى عمق القرار الإداري، وتحديدًا غاية اتخاذه ومدى انحراف مصدره عن المصلحة العامة، وهو ما يتمثل في فحص عيب الانحراف في استعمال السلطة، فالقضاء الإداري في تطوره لم يعد يقتصر على رقابة المشروعية الشكلية أو الظاهرة التي تشمل الشكل والاختصاص والإجراءات، بل امتدت ولايته إلى فحص المشروعية الباطنية، وذلك بالبحث في النية الداخلية والباعث الحقيقي لمصدر القرار[٢].

[٢] مازن محمد طاهر محمد الحسيني، الطبيعة القانونية للعلاقة بين الموظف والإدارة العامة دراسة مقارنة، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦، ص٤٥.

ومن أبرز صور هذا الانحراف، وأكثرها حساسية وخطورة، هو القرار الذي يقوم على الاعتبار الشخصي، أي حين يصدر القرار لتحقيق مصلحة فردية أو بدافع شخصي كالرغبة في الإضرار أو المجاملة أو الانتقام، بعيدًا عن الهدف الأصلي الذي رسمه القانون، وهو تحقيق الصالح العام. وفي هذه الحالات، يكون القرار مغلفًا بمظهر المشروعية، لكنه منحرف جوهريًا في غايته[٣].

وهنا تتجلى أهمية القضاء الإداري في تعقّب مقاصد الإدارة الخفية، وكشف التناقض بين الظاهر والمستتر في القرار، بما يعزز من فكرة أن سلطة الإدارة التقديرية ليست مطلقة، بل مقيدة دائمًا بهدفها النهائي المتمثل في خدمة المصلحة العامة. ويُظهر ذلك مدى اتساع الرقابة القضائية الحديثة لتشمل حتى روح القانون وغاياته، الأمر الذي يحول دون استخدام السلطة كأداة شخصية، ويكرّس مبدأ سيادة القانون في مواجهة الانحرافات الإدارية.

بناء على ذلك سنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الأول خصائص الاعتبار الشخصي كعيب إداري، أما في الفرع الثاني سنتناول صور الاعتبار الشخصي المؤدية إلى الانحراف في استعمال السلطة.

الفرع الأول

خصائص الاعتبار الشخصي كعيب إداري

يتميز عيب الانحراف باستعمال السلطة، بالعديد من الخصائص التي تميزه عن العيوب الاخرى التي تصيب بقية عيوب القرار الإداري، فهو يرتبط ابتداء بعيب الغاية في القرار، وانه عيب عمدي او قصدي، كما انه يقترن بالسلطة التقديرية للإدارة، اضافة إلى الصفة الاحتياطية لهذا العيب وعدم تعلقه بالنظام العام إذ نجد أن عيب انحراف السلطة له عدة خصائص منها[٤]:

١-عيب الانحراف بالسلطة عيب خفي ومستتر واحتياطي:

يتسم عيب الانحراف في استعمال السلطة بجملة من الخصائص التي تشكّل معالمه المميزة وتساعد في تمييزه عن غيره من العيوب التي قد تُصيب القرار الإداري، وتُعد هذه الخصائص بمثابة السمات الجوهرية التي تكشف طبيعة هذا العيب وتبرز خطورته، لا سيما كونه من العيوب الخفية التي يصعب على القاضي كشفها بسهولة، نظراً لارتباطها بالبواعث النفسية والغايات الذاتية لمصدر القرار، وفهم هذه الخصائص الأربعة بدقة يُعزز من قدرتنا على تحليل مدى انحراف الإدارة عن المصلحة العامة ويمكّن من تحديد مدى مشروعية القرار الإداري من حيث غايته النهائية، بما يشكّل إطاراً مرجعياً مهمًا في فقه القضاء الإداري[٥].

---

[٣] سامي جمال الدين، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص ٣٣٩.

[٤] محمد أحمد عبد اللاه محمد، الرابطة الوظيفية بين قيامها وانقضائها الموظف العام الحقوق والالتزامات، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ٢٠١٣، ص١٤.

[٥] محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، ط٢، مطبعة المشيري، البصرة، العراق، ٢٠٠٧، ص٢٠٣.

فعيب الانحراف بالسلطة عيب خفي ومستتر واحتياطي يعتبر عيب إساءة في استعمال السلطة او الانحراف بها من العيوب الخفية بسبب تعلقها في نفوس رجال الإدارة الداخلية، و القاضي المطروح امامه النزاع دائما ما يلجأ إلى اثبات العيوب الأخرى في القرار كالعيوب الخارجية الشكل و الاختصاص[٦]، وثم بعد ذلك العيوب الداخلية المحل والسبب والغاية أخيراً، فهذا ما يجعل الانحراف عن المصلحة العامة عيب احتياطي والصعوبة في الإثبات المقصودة هنا نسبية وليست مستحيلة أو مطلقة، فالقاضي يستطيع إثبات ذلك من الظروف المحيطة للقرار ومن عنصر الملائمة بين الذنب الإداري والعقوبة التأديبية وتتنوع وتختلف الظروف المحيطة من قرار لقرار آخر، وفي حال قامت الإدارة بتحقيق هدف آخر غير الهدف المخصص في نصوص التشريع يكون لدينا عيب الانحراف.

يوصف عيب الانحراف في استعمال السلطة بأنه عيب احتياطي، أي أن القاضي الإداري لا يعتمد عليه لإلغاء القرار الإداري إلا في حال عدم وجود عيب آخر ظاهر يمكن الاستناد إليه ويُعد هذا العيب من أدق العيوب وأكثرها خفاءً، إذ يتصل بركن الغاية في القرار، ويعكس خروج الإدارة عن تحقيق المصلحة العامة إلى تحقيق مآرب شخصية أو ذاتية. وهنا يبرز دور الاعتبار الشخصي كعنصر جوهري في كشف الانحراف، إذ إن اتخاذ القرار الإداري بناءً على اعتبارات شخصية – سواء كانت تتعلق بمحاباة أو استهداف أشخاص بعينهم – يُعد انحرافًا صريحًا عن السلطة الممنوحة قانونًا للإدارة.

وبالتالي، فإن الاعتبار الشخصي يمثل دليلاً ضمنيًا على توافر نية الانحراف، ويشكل قرينة قضائية على أن الإدارة لم تهدف من قرارها إلى تحقيق مصلحة عامة، بل انحرفت عن هذا الهدف نحو تحقيق مصلحة فردية أو نية انتقامية أو تمييزية. وعليه، فإن القاضي الإداري حين يفشل في إيجاد عيب شكلي أو موضوعي، يُجري رقابة دقيقة على نوايا مصدر القرار، ويتقصى ما إذا كان القرار مشوبًا بالاعتبارات الشخصية التي تجرده من المشروعية، ليتمكن بذلك من بسط رقابته الكاملة على مشروعية الغاية من القرار الإداري[٧].

إضافة إلى ذلك، فإن اكتساب عيب الانحراف لصفته الاحتياطية، يرجع إلى خطورة حكم إلغاء القرار الإداري المشوب به، بالنسبة للجهة الإدارية التي أصدرت القرار، وذلك بسبب الآثار السلبية المترتبة على حكم الالغاء، وما يمكن أن يؤدي إلى التقليل من هيبة الجهة الإدارية، وزعزعة ثقة الأفراد بها، كما ذهب بعض الفقه الإداري إلى تأكيد الصفة الاحتياطية لعيب الانحراف، باعتبار إن السياسة القضائية المتبعة من قبل القضاء الإداري بغية الوصول إلى تحقيق العدالة عند إصدار الحكم بوسائل موضوعية واضحة لا

---

[٦] طارق فتح الله خضر، القضاء الاداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الاداري، دعوى الالغاء، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص٢٠٠.

[٧] عبد المهدي عبد الله مساعدة، شرف الدين ابراهيم الزعبي، القرار الاداري وعيب اساءة استعمال السلطة في ضوء احكام القضاء الاداري الاردني، دراسة مقارنة، مجلة القانون والاقتصاد، العدد ٦٩، عمان، ٢٠٠٠، ص٥٣.

يكتنفها الغموض، وأكثر يسراً وسهولة في الإثبات، هي التي تقتضي إضفاء ذلك الوصف على عيب الانحراف[٨].

قضت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بأن ... وزارة الصحة لم تخالف أحكام القانون ولم تكن متعسفة عند رفضها لطلب المميز "المدعي" ولالتزام القرار المميز بوجهة النظر القانونية المتقدمة لذا قرر تصديقه وما يلاحظ على أحكام القضاء الإداري العراقي فهذه الأحكام لم تضفي الصفة الاحتياطية على عيب الانحراف باستعمال السلطة ولم تشر عند إصدار الحكم بإلغاء القرار الإداري أو رد الدعوى، إلى إثبات نوايا وبواعث مصدر القرار الإداري، المشوب بذلك العيب، إضافة إلى جمعها لأكثر من عيب واحد من عيوب القرار الإداري مع عيب الانحراف في الأحكام الصادرة منها، وحبذا لو عمدت المحكمة إلى تبني الاتجاه المستقر لدى الفقه والقضاء الإداري المقارن[٩].

٢_اقتران عيب الانحراف بالسلطة التقديرية للإدارة

إن السلطة التقديرية الممنوحة لرجال الإدارة هي أساس الانحراف في استعمال السلطة طالما لم ينظم القانون في نصوصه بتقيد تقدير جهة الإدارة والزامهم بها، فكلما أعطيت الإدارة صلاحيات غير مقيدة "مطلقة" في الشكل والإجراءات أو في العقوبات المقررة لكل مخالفة تكون احتمالية الانحراف أكثر فإذا كانت سلطة الإدارة مقيدة فإما أن تصدر قرارها وفقا للقاعدة القانونية ومراعاة كافة الشروط والإجراءات فتكون متفقه معا القانون، وإما أن تصدر قرارها بمخالفة القاعدة القانونية فيكون العيب في ركن المحل وليس ركن الغاية، فهنا يكون التلازم بين السلطة التقديرية وبين الانحراف في استعمال السلطة[١٠].

يقترن عيب الانحراف في استعمال السلطة غالباً بممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية، وهي سلطة تُمنح لتحقيق المصلحة العامة، لكنها ليست سلطة مطلقة، بل مقيدة بحدود الهدف الذي خُصصت لأجله. ويظهر هذا العيب عندما تنحرف الجهة الإدارية عن الغاية المشروعة المقررة قانوناً، وتسعى لتحقيق غايات أخرى غير التي يهدف إليها المشرّع. وهنا يتجلى أثر الاعتبار الشخصي، حين تستند الإدارة في قرارها إلى دوافع ذاتية أو مصالح خاصة أو أهواء شخصية، بما يخرج القرار من نطاق المشروعية إلى استعمال السلطة لأغراض لا علاقة لها بالصالح العام.

إن تغليب الاعتبارات الشخصية على الاعتبارات العامة يشكّل انحرافاً خطيراً عن مبدأ الحياد والموضوعية الذي ينبغي أن تلتزم به الإدارة. وفي هذه الحالة، تتطلب الرقابة القضائية التغلغل في نوايا مصدر القرار وتحليل البواعث الخفية التي دفعته لإصداره، للكشف عن مدى انفصال القرار عن غايته القانونية. ومن ثم،

---

[٨] علي حسين كامل وطيفي، إعارة الموظف العام دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٢٠، ص ٦١.
[٩] نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٧، ص٣٨.
[١٠] عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الاداري اللبناني، دراسة مقارنة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١، ص٥٨١.

فإن عيب الانحراف في استعمال السلطة، عند اقترانه بالاعتبار الشخصي، يُعد دليلاً على إساءة استعمال الصلاحيات لتحقيق أهداف غير مشروعة، مما يُسقط عن القرار صفته القانونية ويبرر إلغاؤه قضائياً[١١].

ويظهر الارتباط الحاصل بين عيب الانحراف والسلطة التقديرية للإدارة، في حالة تمتع الجهة الإدارية بقدر من حرية التصرف الذي تقوم به، اذ ان مثل تلك الحرية انما تفسح المجال امامها في امكانية استخدام الوسائل المتاحة قانوناً لتحقيق هدف غير المصلحة العامة او غير الهدف المحدد قانوناً، لذا يقال عادة بان عيب الانحراف باستعمال السلطة هو عيب ملازم للسلطة التقديرية[١٢].

أما في حالة السلطة المقيدة للجهة الإدارية، فإن احتمالية ظهور عيب الانحراف في استعمال السلطة تكون محدودة جداً أو منعدمة، وذلك لأن الإدارة لا تمتلك في هذه الحالة حرية تقدير أو اختيار بين بدائل، بل تكون ملزمة بإصدار القرار عند تحقق شروط واقعية أو قانونية محددة سلفاً. فدورها يقتصر على التحقق الموضوعي من توافر الشروط القانونية ومن ثم اتخاذ القرار أو الامتناع عنه طبقاً لما يفرضه النص القانوني، دون مجال لإدخال عناصر ذاتية أو دوافع شخصية في عملية إصدار القرار[١٣].

لذلك، إذا وقع خلل في القرار الصادر ضمن هذه السلطة، فإنه لا يُنسب إلى عيب الانحراف في السلطة، وإنما يُعد مخالفة مباشرة لأحكام القانون، وبالتالي فإن الاعتبار الشخصي لا يجد مجالاً للتأثير في قرارات تصدر عن سلطة مقيدة، ما دامت الإدارة لا تملك إلا تطبيق القانون بصورة إلزامية، وتخضع بذلك لقرينة قاطعة تفترض مشروعية الغاية من القرار. وهذا ما يجعل عيب الانحراف، المرتبط غالباً بالبواعث والدوافع النفسية، غير ذي موضوع في هذا السياق، إذ لا مجال للإرادة الذاتية أو للأغراض الخاصة أن تتدخل في ظل غياب أي هامش من التقدير الإداري[١٤].

وهذا ما دفع بعض الفقه إلى التأكيد بأن الانحراف باستعمال السلطة يقف في حالة السلطة المقيدة، من كونه سبباً من أسباب إلغاء القرار الإداري وقد ذهب جانب من الفقه الإداري، إلى إمكانية ظهور عيب الانحراف في ظل السلطة المقيدة للجهة الإدارية، وذلك في حالة ما إذا حدد المشرع شروطاً معينة بحيث تكون الجهة الإدارية ملزمة بإصدار قرارها عند توافر تلك الشروط، فإن عيب الانحراف يمكن أن يظهر في مثل هذه الحالة عندما يرفض رجل الإدارة إصدار القرار بغية إلحاق الضرر بمصلحة من يصدر القرار لمصلحة[١٥].

وقد أبرزت أحكام القضاء الإداري الارتباط الحاصل بين عيب الانحراف والسلطة التقديرية للإدارة، إذ قضى مجلس الدولة الفرنسي بقراره المؤرخ ١٩٦٩/١/١٥ بأن ... الانحراف بالسلطة لا يمكن أن يعد عيباً

---

[١١] علي محمد بدير واخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار العاتك لصناعة الكتب، بغداد، ٢٠٠٩، ص٢٩٨.
[١٢] محمد إبراهيم الدسوقي، الحقوق المالية للموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص٣٩.
[١٣] عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص١٢٣.
[١٤] فوزت فرحات، القانون الإداري العام، ط٢، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢، ص٣٠٦.
[١٥] مازن راضي ليلو، أصول القضاء الإداري، دار المسلة، بغداد، ٢٠٢٢، ص١٣٥.

يبطل القرار الإداري إذا كانت سلطة الإدارة في إصدار هذا القرار مقيدة... في أحكام القضاء العراقي، ذهبت محكمة التمييز إلى إن[١٦]...السلطات التقديرية التي ينيطها القانون بجهة الإدارة لتمارس في كل حالة على انفراد، ولا يمكن مسبقاً وضع قواعد عامة شاملة بها...، كما قضت بأن .... من حق رئيس البلدية ارجاء البت في منح اجازة البناء مؤقتاً لغرض تعريض الشارع الذي يقع عليه العقار...[١٧].

كما سارت أحكام القضاء الإداري العراقي على ذات الاتجاه، فقد قضت محكمة القضاء الإداري بأن ... لوزير الداخلية رفض طلب تأسيس الجمعية إذا خلت أهدافها من المضامين الاجتماعية والثقافية وانحصرت بالمضامين المهنية التي لا تنسجم مع احكام قانون الجمعيات رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠...[١٨].

كما قضت أيضاً بان المدعى عليه إضافة لوظيفته استعمل صلاحياته القانونية وقرر غلق الملهى، وحيث إن من يستعمل صلاحياته القانونية لا يعد متعسفاً، وحيث قد وجد أيضاً إن المدعى عليه إضافة لوظيفته لم يخالف عند إصداره القرار المطعون فيه حكم القانون، لأن القانون والتعليمات تجيزان له اتخاذ مثل هذا القرار، لذا فإن المدعي لم يكن محقاً ابتداء عند إقامته لهذه الدعوى ولا يمكن افتراض هذا الحق من خلال رجوع المدعي عليه إضافة لوظيفته بغلق الملهى وسماحه بإعادة فتحه لأن ذلك من المسائل التقديرية التي يملكها المدعى عليه بموجب صلاحياته القانونية....

٣_عيب الانحراف بالسلطة من العيوب المتعلقة بركن الغاية للقرار "عيب قصدي"

طالما أن عيب الانحراف في استعمال السلطة يتعلق بركن الغاية في القرار الإداري، فإن ثبوت هذا العيب يعني أن الجهة الإدارية لم تُصدر القرار لتحقيق المصلحة العامة أو لتحقيق الهدف المحدد له قانوناً، فالغاية من القرار الإداري تمثل النتيجة النهائية التي تستهدف الإدارة بلوغها من خلال إصدار ذلك القرار، إذ لا يعد القرار غاية في ذاته، وإنما وسيلة قانونية لتنفيذ السياسة العامة وخدمة المجتمع[١٩].

وعندما تنحرف الإدارة عن هذه الغاية، وتتجه إلى تحقيق مصالح شخصية أو اعتبارات غير مشروعة، فإن القرار يغدو مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة. ويتجلى هذا الانحراف بوضوح في الحالات التي تُبنى فيها القرارات على الاعتبار الشخصي، سواء كان ذلك بدافع الانتقام، أو التمييز، أو المحاباة، أو تصفية حسابات شخصية، مما يُخرج القرار عن طبيعته كأداة لتحقيق المصلحة العامة، ويجعله وسيلة لتحقيق أهداف ذاتية لا يقرها القانون، ومن ثم فإن الانحراف في استعمال السلطة، عندما يقترن بالاعتبارات

---

[١٦] قرارها المؤرخ ١٩٦٩/١/١٥، اورده عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠١، ص٦٣.

[١٧] قرارها المرقم ١٦٥، س٢. ق في ٢١/ ٦/ ١٩٥٠ اورده د. حمدي ياسين عكاشة، القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة، منشاة المعارف بالإسكندرية، مصر،٢٠٠١، ص٥٨٨.

[١٨] قرارها المرقم ٩٣٣، س٤٩. ق في ٤/ ١/ ١٩٩١ أورده عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص٦٢.

[١٩] حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص٧٧.

الشخصية، يُعد من أخطر مظاهر إساءة استخدام السلطة التقديرية، ويتطلب من القضاء الإداري توسيع رقابته للوصول إلى نوايا الإدارة الخفية والتمييز بين الغايات الظاهرة للقرار ومقاصده الحقيقية[٢٠].

غاية القرار الإداري هي النتيجة النهائية المراد تحقيقها من إصدار القرار الإداري والمتمثلة بتحقيق المصلحة العامة، ولها ارتباط واضح مع عيب الانحراف باستعمال السلطة وذلك في حالة ما اذا اتجهت ارادة مصدر القرار الإداري لتحقيق غاية اخرى غير المصلحة العامة او الغاية المحددة بنص القانون[٢١].

وقد أوضحت أحكام القضاء الإداري، الارتباط الحاصل بين عيب الانحراف وعنصر الغاية في القرار الإداري، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بقراره المؤرخ ٦/ ٥/ ١٩٢١ بأنه .. تكون المخالفة صارخة حينما تهدف الإدارة بعملها المطعون فيه اولاً واخيراً إلى تحقيق غرض لا يحق لها في تحقيقه بالوسائل التي استعملتها، وحينما يكون الغرض المشروع الذي تذرعت به في الظاهر، مجرد ذر للرماد في العيون، ووسيلة لستر الغرض الحقيقي الذي تتوخاه من اتخاذ قرارها... كما قضى بقراره المؤرخ ٢١/ ٦/ ١٩٧٢ بأن ... الانحراف بالسلطة هو تعبير عن الانحراف عن غاية القرار الإداري....

أما في أحكام القضاء الإداري العراقي، فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى أن ... الهيئة العامة للإسكان هي جهة ذات اختصاص في تأمين السكن اللائق للمواطن عن طريق وضع السياسة العامة للإسكان وفقاً لما ورد في قرار تأسيسها لذلك فإن امتناع المدعى عليه إضافة لوظيفته من تغيير جنس الارض إلى سكنية فيه تعسف واضح في استعمال الحق... كما ذهبت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة إلى أن ... قيام المميز عليه بإلغاء الاجازة بتوجيه منه كون الملك المذكور مشغولاً من قبل مستأجرين أخرين لا سند له من القانون مما يجعل قرار الغاء الإجازة فيه اساءة في استعمال السلطة...[٢٢].

وصف عيب الانحراف من كونه بأنه عيب قصدي أو عمدي كونه يتعلق بقصد أو نية مصدر القرار الإداري المشوب بهذا العيب، إذ لا بد من توافر النية لدى مصدر القرار لتحقيق هدف آخر للقرار الإداري غير المصلحة العامة أو غير الهدف المحدد قانوناً، وتوافر تلك النية لدى مصدر القرار من عدمه، إنما يعد من المسائل الموضوعية التي يخضع تقديرها للقاضي الإداري. وإذا كان عيب الانحراف باستعمال السلطة يقتضي فعلاً ارادياً عمدياً، بحيث يتوافر العلم والارادة لدى مصدر القرار الإداري من كونه قد انحرف عن المصلحة العامة او عن الهدف المحدد قانوناً، الامر الذي يترتب عليه وجوب توافر سوء النية لدى مصدر القرار[٢٣].

---

[٢٠] إبراهيم محمد علي، القانون الإداري النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص١٩.

[٢١] غازي فيصل، التعسف باستعمال الصلاحية القانونية، بحث منشور في مجلة العدالة، العدد٤، العراق،٢٠٠١، ص١٢١.

[٢٢] قرارها المرقم ١٧/ اداري/ تمييز/ ٩٨ في ١٣/ ٤/ ١٩٩٨ اورده صالح علاوي الجبوري، مفهوم القرار الاداري في أحكام القضاء الاداري العراقي، مجلة العدالة ، وزارة العدل ، العدد١، العراق ٢٠٠٠، ص٨٦.

[٢٣] سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى الغاء القرارات الادارية، ط١، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤،مصر، ص٧٢٧.

ومع ذلك فقد ذهب بعض الفقه إلى امكانية تحقق عيب الانحراف بغض النظر عما إذا كان مصدر القرار سيء النية أم حسن النية، باعتبار أن هنالك من الحالات التي يتحقق فيها العيب المذكور دون قصد، وذلك عندما يهدف مصدر القرار إلى تحقيق المصلحة العامة، إلا إنه يخالف الهدف المحدد قانوناً، إذ يكون القرار عند ذلك غير مشروع بسبب مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف[٢٤].

ومن التطبيقات القضائية التي تبرز الصفة القصدية أو العمدية لدى مصدر القرار الإداري، المشوب بعيب الانحراف إذ ذهبت محكمة القضاء الإداري في العراق إلى إن ... القرار المطعون فيه مخالف للقانون ومستنداً إلى خطأ في تطبيق القانون وفيه اساءة وتعسف في استعمال السلطة، لذا قرر وبالطلب الغاء القرار المطعون فيه والمتضمن عدم منح المدعي اجازة ترسيم واقع حال البناية العائدة له...[٢٥].

٤_عيب الانحراف بالسلطة ليس من النظام العام

يجب على الخصم أن يتمسك بعيب الانحراف في استعمال السلطة في دعواه بشكل صريح، وفي حال عدم تمسكه، فالقاضي لا يحكم فيه من تلقاء نفسه، واتجه عدد كبير من الفقهاء بخلاف هذا الرأي وإن القرار المشوب بعيب الانحراف حتى لو لم يتمسك فيه الخصم يجوز للمحكمة اثارته من تلقاء نفسها باعتباره اعتداء على الحقوق والحريات، ولا توجد رقابة من المحكمة الاتحادية العليا على ذلك لدخوله في السلطة التقديرية لمحكمة الموضوع، ولا يجوز التمسك بهذا الدفع اول مرة امام المحكمة الاتحادية العليا لعدم تعلقه بالنظام العام.

الفرع الثاني

صور الاعتبار الشخصي المؤدية إلى الانحراف في استعمال السلطة

إن عيب الانحراف بالسلطة، يتمثل بشكل عام عندما تتوجه إرادة مصدر القرار إلى الخروج عن روح القانون وأهدافه، وتسخير السلطة واستغلالها لتحقيق مآرب بعيدة عن المصلحة العامة ويعود ذلك إلى أن المصلحة العامة مفهوم فضفاض يمكن أن يستغله رجل الإدارة لتحقيق أغراض شخصية او الانتقام من الغير، مما يشكل ابتعاداً عن المصلحة العامة ومجانبة لها[٢٦].

إلا إن هذا العيب لا يظهر فقط في هذه الحالات بل قد يحقق مصدر القرار الإداري المصلحة العامة ومع ذلك يوصف القرار بعدم المشروعية، وهذا ما يحصل عند مجانبة الهدف من القرار الإداري بعض الأهداف المخصصة والمحددة قانوناً وهو ما اصطلح على تسميته بقاعدة تخصيص الأهداف، وتأسيساً على ذلك فإن ركن الغرض من القرار الإداري يكون محكوماً بقاعدتين أساسيتين:

---

[٢٤] محمد عبد العال السناري: دعوى التعويض ودعوى الالغاء، دراسة مقارنة،ط١، مطبعة الاسراء، القاهرة، بدون سنة نشر، ص٤٤٨.

[٢٥] قرارها المرقم ٤٦/ قضاء اداري ١٩٩٠ في ١٩٩٠/٨/٢٥، غير منشور.

[٢٦] عمر الشويكي ، القضاء الإداري " دراسة مقارنة " ،ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧، ص ٣٦١.

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

ثانيهما: إذا كان الغرض محدد تحديداً خاصاً قانوناً فأن عيب الانحراف بالسلطة يظهر عندما تكون نية رجل الإدارة قد اتجهت نحو تحقيق أغراض غير الغرض المحدد قانونا حتى لو كانت

تلك الاغراض تدخل ضمن إطار المصلحة العامة، ولما كان المقصود بصور الانحراف بالسلطة الحالات التي يتقمصها هذا العيب في الحياة العملية لذا فأننا سنقوم ببحث هذه الصور:

أولا: صورة الانحراف الكلي بالسلطة عن المصلحة العامة: تعتبر هذه الحالة من صور الانحراف في استعمال السلطة التقديرية من أبشع صور عيب الانحراف ذلك لأن التزام الإدارة بتحقيق المصلحة العامة ورعايتها يعتبر من أهم الأسس التي من أجلها وجدت تلك السلطة[٢٧]، على اعتبار أنها على تماس مباشر بحقوق المواطنين وحرياتهم، فإذا ما تنكر رجل الإدارة عن تحقيق المصلحة العامة وذلك بأن تتوجه ارادته "قصداً" لتحقيق أغراض بعيدة عن الصالح العام، كان قراره مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة، لذلك سنتناول أهم الحالات التي يظهر فيها هذا الغرض من القرار مجانباً للمصلحة العامة في:

أولاً_ انحراف الإدارة بنشاطها المرتبط بعلاقاتها بموظفيها وبالغير عن المصلحة العامة وفي هذا المجال فأننا سوف نتناول صوره وفق ما يلي:

أ: استعمال السلطة بقصد الانتقام: وهذه أسوأ صور الانحراف على الإطلاق لأن السلطات التي منحت لرجل الإدارة لتحقيق المصلحة العامة تستعمل في جلب الأذى والشر، فيستعمل رجل الإدارة سلطته للإيقاع بأعدائه، ولإشباع شهوة الانتقام والتشفي استجابة لدعوى الضغائن الشخصية التي تعتريه[٢٨]، وأكثر ما تكون تطبيقات هذه الصورة في مجال الوظيفة العامة مثالها في مجال فصل الموظفين لأسباب شخصية ففي حكم لمجلس الدولة الفرنسي قضى فيه بإلغاء قرار عمدة يصدر عشر قرارات متتالية في خلال عشرة اشهر بوقف احد الموظفين بغية الانتقام كذلك حالة احد المديرين الذي لم يكد يعين حتى سارع إلى إصدار قرار بفصل احد الموظفين ونفذ هذا القرار في اليوم التالي لإصداره ، كل ذلك قبل ان يتسلم مهام منصبه.

وفي قرارات القضاء العراقي نجد أن مجلس شورى الدولة اصدر قراره الذي يصادق فيه على قرار مجلس الانضباط العام بإلغاء قرار نقل موظف باعتباره تصفاً من الإدارة باستعمال حقها في النقل والذي نلاحظ فيه الغرض الشخصي نحو الانتقام لدى مصدره، حيث اصدرت الإدارة قراراً بنقل المدعى عليه بدرجة

---

[٢٧] سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، ط٢، دار الفكر العربي، مصر،٢٠١٤، ص ١١١.

[٢٨] سامي جمال الدين، الإدارة والتنظيم الإداري، ط١، دار النهضة العربية، مصر ،٢٠٠٠، ص ٣٥٤..

مدير تدقيق في شركة نفط الجنوب إلى شركة مصافي الشمال بسبب تعاونه مع لجنة النزاهة في مجلس النواب لمتابعة قضايا الفساد الإداري والمالي دون ان يصدر منه أي تقاعس او اهمال في عمله[٢٩].

وكذلك قرار مجلس شورى الدولة المصادق فيه على قرار مجلس الانضباط العام بإلغاء قرار الحالة موظف بعنوان مدير شؤون الافراد في ديوان محافظة واسط بطلب من السيد محافظ واسط إلى وزير البلديات والأشغال العامة، دون تقديم طلب منه أو إكماله السن القانونية للإحالة على التقاعد[٣٠]، كذلك قرار مجلس شورى الدولة المصادق فيه على قرار مجلس الانضباط العام والقاضي فيه بإلغاء نقل الموظف المميز عليه من مقر عمله في بغداد إلى محافظة صلاح الدين، ولصعوبة تطبيق هذا الامر واستحالته من حيث الإقامة والمعيشة والنواحي الأمنية في ظل الظروف التي كانت تعيشها المنطقة المنقول إليها، ورغم إن النقل سلطة تقديرية بيد الدائرة إلا إنها ملزمة بتطبيق تلك السلطة بما لا يلحق ضرراً بالموظف، وحيث إن هذا النقل لم يستند إلى أسباب معتبرة لذلك يعد تعسفاً في استعمال السلطة.

ب:استعمال السلطة بقصد تحقيق نفع شخصي: يحدث كثيراً عند ممارسة رجال الإدارة لاختصاصاتهم ان يستغلوا سلطاتهم لتحقيق نفع شخصي، أو بقصد محاباة الغير ومن السلطات التي تكثر إساءة استعمالها والانحراف بها عن المصلحة العامة في سلطات الضبط الإداري، فمن المعلوم أن رجال الإدارة مهمتهم في مجال الضبط الإداري الحفاظ على الأمن العام، الصحة العامة، والسكينة العامة ولكنهم تحت ستار من هذه الأغراض العامة، يسعون أحياناً إلى جلب المنافع لأنفسهم أو لذويهم مثال ذلك في فرنسا كأن يصدر أحد العمد قراراً بتحريم الرقص خلال فترات معينة، ويبرره في الظاهر بحجة أن الرقص صرف الشباب من الجنسين عن العمل ولكن أسبابه الحقيقة كانت ترجع إلى مطعم يعود للعمدة انصرف عنه الشباب إلى المحلات التي تهيئ لهم فرصة الرقص[٣١].

إن هذه الصورة من صور الانحراف لا يعقل أن تكون بواعث رجل الإدارة حسنة ذلك لأن تحقيق الأغراض الشخصية في مجال القانون الإداري على طرفي نقيض مع مبدأ حسن النية وفي قرار لمجلس شورى الدولة بين فيه هذه الحالة الذي صادق فيه على قرار مجلس الانضباط العام بإلغاء القرار الإداري الصادر بقطع راتب الموظف الذي يعمل "حارساً" في معهد الإدارة التقني التابع لهيئة التعليم التقني ويشغل أحد الدور السكنية التابعة للمعهد، كوسيلة لإرغامه على الخروج من الدار للاستفادة منها في تحقيق نفع شخصي[٣٢].

---

[٢٩] القرار منشور بالعدد ٢ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٧ في ٢٥/١/٢٠٠٧، في مجموعة قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٧.

[٣٠] القرار ٢٣٣ انضباط / تمييز / ٢٠٠٥ في ٥/١٢/٢٠٠٥، مشار اليه لدى، عصمت عبد المجيد بكر، موسوعة القوانين العراقية، العراق، ٢٠٠٨، ص ٢٩١.

[٣١] ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، مرجع سابق، ص ١٤.

[٣٢] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، اوجه الطعن بإلغاء القرار الاداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، ط١، دار الفكر العربي، مصر ٢٠١٢، ص ٢٦٤.

ج: استعمال السلطة لأغراض سياسية أو دينية: تحقق هذه الصورة عندما تصدر الإدارة قراراً لغاية حزبية بعيدة عن الصالح العام وهذه الصورة تتحقق في الدول التي تتمتع بنظام يقوم على تعدد الأحزاب حيث يظهر التنافس بين هذه الأحزاب على تولي أنصارها الوظائف العامة في الدولة فيبرز هنا الفرض السياسي الذي يستهدفه مصدر القرار الإداري الذي ينتمي لحزب سياسي معين، فهذا الأخير يحاول أن يبعد العناصر التي تنتمي إلى الأحزاب الأخرى مفضلاً العناصر التي تنتمي إلى حزبه السياسي فقط.

فمثلاً تظهر هذه الصورة عندما يحاول الوزراء الجدد إبعاد أنصار الأحزاب والتي كانت تتولى الحكم سابقا فيعمدون إلى فصل الموظفين الذين يشايعون هذه الأحزاب ويدينون بالولاء لها أو بإحالتهم إلى التقاعد وغير ذلك من الأحوال التي تخالف المصلحة العامة، مثال ذلك القرار الصادر بفصل موظف في فرنسا وهو في نفس الوقت عمدة إحدى القرى لمجرد منعه من ممارسة هذه الوظيفة الأخيرة، والقرار الصادر بتسريح موظف متقاعد مع الإدارة، لأسباب سياسية[٣٣]، وقد يكون الباعث من اتخاذ القرار الإداري دينيا ومثال ذلك القرار الصادر بإيقاف مساعدة مدرسة بسبب ما لها من صفة مذهبية معينة ، كما الغي مجلس الدولة الفرنسي القرار الصادر من احد العمد بمنع خروج أحد المواكب الدينية الذي اعتبره مظاهرة سياسية ضده.

ثانيا: انحراف الإدارة بنشاطها بعلاقاتها بالسلطات الأخرى عن المصلحة العامة:

لم تقتصر حالات الانحراف في استعمال السلطة على الحالات التي تتعلق بالعلاقات الداخلية بين الإدارة والأفراد، بل قد تمتد إلى علاقات الإدارة مع السلطات الأخرى، وبخاصة السلطة القضائية. فقد تلجأ الإدارة إلى إصدار قرارات ظاهرها المشروع، لكن غايتها الحقيقية تكون التحايل على تنفيذ أحكام قضائية واجبة النفاذ، أو تعطيل آثارها القانونية، وهو ما يشكل انحرافاً جوهرياً عن الغاية التي يجب أن توجه القرار الإداري.

وفي هذه الحالة، تكون الإدارة قد أخلّت بمبدأ المشروعية، الذي يعد أحد الأسس الجوهرية في النظام القانوني الحديث، والذي يقضي بخضوع جميع السلطات بما فيها السلطة التنفيذية لحكم القانون، كما أن الأحكام القضائية، سواء كانت صادرة عن القضاء العادي أو القضاء الإداري، تحوز حجية الشيء المقضي به ولا يجوز التحايل عليها أو تعطيلها بقرارات إدارية ظاهرها الامتثال وباطنها التهرب من الامتثال لحكم القانون وغالباً ما تكون هذه الممارسات مدفوعة باعتبارات شخصية أو مصلحية تتنافى مع الغاية القانونية والمصلحة العامة التي يفترض أن تكون أساس كل قرار إداري مشروع، ومن هنا فإن ربط القرار الإداري باعتبارات ذاتية أو انتقامية من أحكام قضائية يمثل صورة متقدمة من صور الانحراف في استعمال السلطة،

[٣٣] عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ القانون الاداري، ط١، الناشر العاتك لصناعة الكتاب، ٢٠٠٦، ص ٤٤٠.

ويوجب على القضاء الإداري التدخل لفرض رقابته، وكشف البواعث غير المشروعة التي تقف وراء مثل هذه القرارات[٣٤].

مثال ذلك القرار الصادر بنقل موظف إلى ادارة معينة بقصد إبعاده عن إدارة أخرى وحرمانه من مزايا الترقي في درجاتها إلى مكان ينحرم من الحصول على أية مزايا فيه ثم يصدر حكم قضائي بإنصافه والغاء قرار النقل، ولكن الإدارة إذ تصدر القرار بإعادة تعيينه في مكانه السابق، تصدر في نفس اليوم قراراً آخر بندب المدعي إلى الوظيفة التي سبق وإن نقل اليها وأنصفه القضاء من هذا النقل، ومثال ذلك أيضا انه عند إلغاء تعيين أحد الموظفين تعمد الإدارة إلى تعديل شروط التعيين في هذه الوظيفة كي يمكن ان يكون صورة من صور الانحراف بالسلطة، هذا وإن واجب تنفيذ الأحكام القضائية يقع على عاتق الإدارة الالتزام بتنفيذه، وهذا الالتزام لا يجد أساسه في المبادئ العامة للقانون والنشاط الإداري، بل كذلك في القوانين مثال ذلك ما أشار اليه قانون العقوبات العراقي النافذ رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل في المادة ٣٢٩:

١- يعاقب بالحبس وبالغرامة أو احدى هاتين العقوبتين كل موظف أو مكلف بخدمة عامة استغل سلطة وظيفته في وقت أو تعطيل تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة وإحكام القوانين والأنظمة او أي حكم او امر صادر من احدى المحاكم او من أية سلطة مختصة او في تأخير تحصيل الأموال او الرسوم ونحوها المقررة قانونا[٣٥].

٢- يعاقب بالعقوبة ذاتها كل موظف أو مكلف بخدمة عامة امتنع عن تنفيذ حكم أو أمر صادر من إحدى المحاكم أو من أية سلطة عامة مختصة بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره رسمياً بالتنفيذ متى كان تنفيذ الحكم او الامر داخلاً في اختصاصه.

أما فيما يخص مخالفة تخصيص الأهداف فقد يحدد القانون هدفا معينا يتوجب على رجل الإدارة السعي لتحقيقه، وقد يقوم القاضي باستخلاص هذا الهدف في حالة عدم النص عليه ولا يجزئ الإدارة تحقيق هد غيره حتى وان كان متعلقا بالمصلحة العامة، وإلا أصبح القرار باطلا لعيب انحراف السلطة، وامثلة الانحراف بالسلطة عن تحقيق الأهداف المحددة قانونا كثيرة سواء في ميدان الضبط الإداري في مجال الوظيفة العامة او ما يتعلق بإساءة استعمال الإجراءات:

١- **في ميدان الضبط الإداري:** إذ حدد المشرع الهدف الذي يجب عل سلطة الضبط الإداري تحقيقه وهو المحافظة على النظام العام بعناصره الثالثة، الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة، فإذا خالفت الإدارة هذا الهدف أصبح قرارها مشوباً بعيب انحراف السلطة لمخالفته الهدف المخصص له، حتى لو كان الهدف الذي تقصده الإدارة يتعلق بالمصلحة العامة[٣٦].

---

[٣٤] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، اوجه الطعن بإلغاء القرار الاداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٢٦٦.
[٣٥] نص المادة ٣٢٩ قانون العقوبات العراقي النافذ رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.
[٣٦] عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ القانون الاداري، مرجع سابق، ص ٤٤٥.

ومن أشهر أحكام مجلس الدولة في هذا المجال، حكمه في قضية لامونسير كاريول الصادر في ٢٦ نوفمبر تشرين الثاني سنة ١٨٧٥، الذي قضى بإلغاء قرار الإدارة الصادر بناء على سلطة الضبط الإداري المخولة لها، بإغلاق مصانع الثقاب التي لم تحصل على ترخيص سليم، بعد أن اتضح أن قصد الإدارة هو احتكار هذه الصناعة[٣٧].

٢- **في مجال الوظيفة العامة:** تعد مجالات الوظيفة العامة عموماً والجزاءات التأديبية خصوصاً، ميداناً خصباً لمخالفة تخصيص الأهداف، فالأصل أن للإدارة سلطة تقديرية في توزيع موظفيها بين الوظائف والأماكن على النحو الذي يقتضيه حسن سير العمل وتحقيق أهداف الوظيفة العامة، فإذا عمدت الإدارة إلى استعمال سلطتها في التوزيع بقصد إقصاء موظف عقاباً له لخلاف مع رئيسه أو نحو ذلك، فإن قرارها يكون معيبا ويستحق الإلغاء لأنه يمثل جزاءً تأديبياً مقنع لم ينص عليه القانون بدون سبب يسوغه[٣٨].

٣- **إساءة استعمال الإجراءات:** ويقصد به استعمال الإدارة لإجراءات إدارية بقصد تحقيق هدف لم توضع تلك الإجراءات من اجل تحقيقه كان تعتمد إلى استعمال إجراء إداري محل إجراء إداري آخر كان يجب عليها اتباعه من أجل الوصول إلى هدفها فقد تلجأ الإدارة إلى استعمال اجراء معين تراه أكثر سهولة من الإجراء المحدد لها قانون لتحقيق هدفها، فيصبح قرارها في هذه الحالة مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة عن طريق إساءة استعمال الإجراءات، كلجوء الإدارة إلى إجراءات الاستيلاء المؤقت، بدلاً من استعمال إجراءات نزع الملكية المعقدة في سبيل الاستيلاء على ملكية عقار استيلاء نهائياً للمنفعة العامة، أو إن تتفادى اتباع الإجراءات التأديبية بما فيها ضمانات للموظف، باستعمال العقوبات المقنعة[٣٩].

وفي العراق لم تنج صياغة النصوص المتعلقة بعيب الغاية من الاضطراب والارتباك الذي اعترى تلك المتعلقة بعيب المحل أو مخالفة القانون سواء في قانون التعديل الثاني أو قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة.

فالمادة ٧/ثانيا/ه من قانون التعديل الثاني، تنص على أنه يعتبر من أسباب الطعن بوجه خاص أن يتضمن الأمر أو القرار خطأ في تطبيق القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو في تفسيرها أو فيه إساءة أو تعف في

---

[٣٧] ومن اكثر تطبيقات الانحراف بالسلطة في هذا المجال شيوعا في فرنسا، استخدام العمد لسلطات الضبط الإداري لتحقيق منافع مالية لبلدياتهم مثال ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية بلي سيز الصادر في ١٢ نوفمبر تشرين الثاني سنة ١٩٢٧، والقاضي بإلغاء قرار صادر ع البلدية بمنع المرور شتاء على طريق بهدف تجنيب البلدية تكاليف إصلاحه وتجديده، لان القرار استخدم لتحقيق منفعة مالية وليس لتحقيق غرض يتعلق بأهداف الضبط المعروفة، فهد الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص٢٧٣.

[٣٨] محمد علي جواد، القضاء الإداري، ط٦، الجامعة المستنصرية، العراق، ٢٠١٦، ص١١٨.

[٣٩] ويعد حكمفرابمر الصادر في ٢٤ يوليو تموز سنة ١٩٦٠، من الاحكام المشهورة في هذا المجال، وتتلخص وقائع قضيته بانه خلال الحرب الجزائرية اصدر محافظ الجزائر من اجل احفاظ على النظام، قرارات صودرت بموجبها اعداد من بعض الصحف استنادا إلى المادة ١٠ من قانون الإجراءات الجنائية الخاصة بالأمن والسلامة الخارجية للدولة، بدلاً من اللجوء إلى وسائل الضبط الإداري.

استعمال السلطة..[٤٠]، فأضاف المشرع إلى حالات إساءة استعمال السلطة حالة التعسف في استعمالها رغم أن مصطلح الإساءة يتسع ليستوعب حالة التعسف وكلاهما يراد به استعمال السلطة على نحو غير الذي قصده المشرع، أو لهدف غير الذي توخاه ولم يكتف مشرع قانون التعديل الخامس بترديد ما نص عليه سلفه، بل أضاف إلى جانب مصطلحي الإساءة والتعسف في استعمال السلطة مصطلح الانحراف عنها.

وهو أمر يدعو حقا للدهشة والتساؤل عن فهم مشرع هذا القانون لركن الغاية في القرار الإداري والعيب الذي يصيبه فيبرر الطعن فيه بالإلغاء وفيما إذا كان هذا العيب هو الانحراف عن السلطة، كما ورد في النص فتكون السلطة هي غاية المشرع وهدفه وبها تقاس مشروعية الاعمال الإدارية وغرها من اعمال السلطات الأخرى [٤١].

المطلب الثاني

أوجه التمايز بين الاعتبار الشخصي والعيوب الإدارية الأخرى

يتميز عيب الانحراف في استعمال السلطة بمجموعة من الخصائص التي تميزه عن غيره من عيوب القرار الإداري، منها ارتباطه المباشر بعيب الغاية، وكونه عيباً عمدياً أو قصدياً، حيث تتخذ الإدارة القرار بقصد يبتعد عن تحقيق المصلحة العامة، وهذا الارتباط يجعل من الاعتبار الشخصي في القرار الإداري أحد أبرز مظاهر هذا العيب، إذ يتجلى في توجيه القرار بناءً على دوافع شخصية أو اعتبارات خاصة لمصدر القرار بدلاً من اعتبار المصلحة العامة. علاوة على ذلك، فإن الانحراف لا يحدث إلا في نطاق السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة، حيث تتاح لها حرية التصرف في حدود القانون، ولكن حينما يتم استغلال هذه السلطة لأغراض شخصية، يتبين وجود انحراف في استعمال السلطة.

من ناحية أخرى، تختلف عيوب القرار الإداري من حيث طبيعتها، فهناك العيوب الشكلية مثل عدم الاختصاص أو مخالفة الشكل القانوني، والتي ترتبط بالمظاهر الخارجية للقرار، وتخضع لمبدأ المشروعية الشكلية التي تفرض إصدار القرار من قبل سلطة مختصة وبالشكل القانوني المحدد. أما عيب الانحراف والاعتبار الشخصي فيقعان في نطاق المشروعية الموضوعية، حيث لا يكفي أن يكون القرار صادرًا عن جهة مختصة وبالشكل القانوني، بل يجب أن تكون الغاية والمبررات مشروعة ولا تنحرف عن تحقيق المصلحة العام [٤٢]. **بناءً على ما تقدم سيتم دراسة هذا المطلب على فرعين، سأخصص الفرع لأول لدراسة: التمييز بين الاعتبار الشخصي والعيوب الشكلية في القرار الإداري، بينما ستتم دراسة التمييز بين الاعتبار الشخصي والعيوب الموضوعية كالخطأ في التقدير أو السبب في الفرع الثاني.**

---

[٤٠] المادة ٧ من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩.
[٤١] فهد الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص٢٧٣.
[٤٢] أنور أحمد رسلان، الوسيط القضاء الإداري، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص٥١٥.

الفرع الأول

التمييز بين الاعتبار الشخصي والعيوب الشكلية في القرار الإداري

إن الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة من خلال البحث عن الغرض من القرار ومدى الانحراف في استخدام السلطة، لأن الرقابة القضائية هي عمل الإدارة بشكل عام والانحراف بشكل خاص، لم يقتصر دور القاضي على فحص الشرعية الخارجية أو الظاهرية للقرار الإداري من حيث الشكل أو الإجراءات أو الاختصاص، بل امتد إلى الشرعية الداخلية والبحث في النوايا والدوافع النفسية لمصدر القرار[٤٣].

أولاً: التميز بين عيب الانحراف في استعمال السلطة وعيب عدم الاختصاص: يعد تحديد الاختصاص من المسائل الهامة في الحياة الإدارية لكي يستطيع كل موظف تحمل أعباء وظيفية بدقة وحرص، ولوضوح بطلان القرار الإداري عند صدوره ممن لا يملك الاختصاص بإصداره، وللتميز بين الانحراف وعيب الاختصاص بتعين علينا أن نتعرض بالدراسة لمفهوم عيب عدم الاختصاص وبيان أهمية، ثم نحدد علاقة عيب الانحراف بهذا العيب وأوجه الاختلاف بينمها، وفق ما يلي:

أ_ مفهوم وأهمية عيب عدم الاختصاص: عدم الاختصاص بشكل عام هو عدم القدرة القانونية على القيام بعمل معين، ويتمثل عيب عدم الاختصاص باعتباره أحد أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في صدور القرار الإداري خلافاً لما يقرره القانون من قواعد الاختصاص، ويتحقق ذلك إذا مارس أحد أعضاء السلطة الإدارية عملاً لا يملك مباشرته قانوناً، أو إذا قام فرد عادي ليست له ولاية أو صفة عامة بممارسة عمل من أعمال السلطة الإدارية[٤٤]، حيث إن القرار المطعون فيه غير صادر عن الجهة المختصة بإصداره وفقاً لأحكام القانون وبالتالي يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص.

لعيب عدم الاختصاص أهمية خاصة بين عيوب القرار الإداري، لأنه مرتبط بفكرة الاختصاص، وهو الأساس الذي يقوم عليه القانون العام، والتي كذلك قررت بهدف تحقيق مصلحة الإدارة ومصلحة الأفراد، فمن ناحية الإدارة يستطيع كل عضو من أعضائها أن يتفرغ لنوع من الأعمال تجعله يجيده بمضي الزمن، وبذلك تتحقق سرعة إنجاز العمل الإداري، ومن حيث مصالح الأفراد فهي تساعد على تسهيل توجيه الأفراد في إدارات الإدارة وتحديد المسؤوليات.

ونظراً لما تتمتع به فكرة الاختصاص من أهمية، فقد أدى ذلك إلى النظر لعيب عدم الاختصاص على أنه العيب الوحيد من عيوب القرار الإداري الذي يتعلق بالنظام العام[٤٥].

---

[٤٣] منصور إبراهيم العتوم، القضاء الإداري دراسة مقارنة، ط١، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٣ ، ص١٢٨.

[٤٤] محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠ ص٣٥٧.

[٤٥] بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن، ط٢، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص٢٦٣.

لعيب عدم الاختصاص على النظام العام تبعات كثيرة، وهي أن القاضي الإداري يجب أن يثيره من تلقاء نفسه، حتى لو لم يلتزم الطاعن به، ويمكن الطعن فيه في أي مرحلة من مراحل الدعوى[٤٦]، ولا يجوز للإدارة مخالفة قواعد الاختصاص بعذر الاستعجال إلا في حالة الظروف الاستثنائية التي تبرر تلك المخالفة تحت رقابة القضاء.

كما لا يجوز للإدارة أن تتفق مع الأفراد على تعديل قواعد الاختصاص، لأن هذه القواعد ليست محددة لصالح الإدارة، فتتنازل عنها متى شاءت، لكنها سنت قواعد قانونية ملزمة من أجل تحقيقها للصالح العام، وأخيراً لا يجوز تصحيح القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص أو إقراراه من السلطة المختصة، بل يجب صدور قرار جديد بإجراءات جديدة وتتوافر فيه شروط القرار الإداري الصحيح.

ب_ العلاقة بين عيب الانحراف وعيب عدم الاختصاص واوجه الاختلاف بينمهما: الاختصاص عموماً هو القدرة القانونية على القيام بتصرف معين، أو صلاحية رجل الإدارة للقيام بما عهد إليه به في الحدود الموضوعية والمكانية والزمانية التي بينها النظام، وخروج رجل الإدارة عن الدائرة التي يحددها له اختصاصه بعناصره المتقدمة يبطل عمله، ومن ثم فإنه بالنسبة للقرارات الإدارية يعني قدرة الموظف قانوناً على اتخاذ القرارات التي تدخل في نطاق صلاحياته، وبالتالي يكون القرار الإداري معيباً من حيق الاختصاص نتيجة عدم قدرة الموظف قانوناً على اتخاذه[٤٧].

كما يعد عيب الاختصاص هو وجهاً لإلغاء الوحد الذي يتعلق بالنظام العام، وتعد أيضاَ فكرة الاختصاص من الأفكار الرئيسية في القانون العام، بل هي أساسه، وهي مشروطة أولاً لمصلحة الإدارة ذاتها حتى يستطيع كل فرد من أفرادها أن يتفرغ لنوع من الأعمال ينقطع له فيجيده بمضي الزمن، فيتحقق بذلك سرعة انجاز الأعمال الإدارية.

في سبيل تحديد العلاقة بين عيب الانحراف وعيب عدم الاختصاص ذهب جانب من الفقه الفرنسي إلى أنه من الممكن أن يكون عيب الانحراف صورة من صور عيب عدم الاختصاص باعتبار أن العمل الإداري المشوب بعيب الانحراف يحتوي إلى حد ما على عيب عدم الاختصاص إن لم يكن في موضوعه، يكون بالنسبة للأغراض الذي يتوخاها، وذلك لأن انحراف السلطة عن الأهداف المشروعة هو بحد ذاته خروج عن قواعد الاختصاص[٤٨].

وذهب جانب آخر إلى التكامل التام لعيب الانحراف وخلل الكفاءة على أساس أن الكفاءة هي قدرة الإدارة على التصرف وفق أشكال معينة، في مجال محدد، ولغرض مفروض، وأن الموظف يعد خارجاً على قواعد

---

[٤٦] آعاد علي حمود القيسي، القضاء الإداري وقضاء المظالم، ط١، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٠، ص٢٠٦.
[٤٧] شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة دراسة مقارنة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص١٣.
[٤٨] مازن محمد طاهر محمد الحسيني، الطبيعة القانونية للعلاقة بين الموظف والإدارة العامة دراسة مقارنة، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦، ص٤٥.

الاختصاص عندما يخرج عن الشكل المعين، وحينما يخالف حدود القانون، وحين يجانب الغرض الذي وضعه القانون لسلطاته، وبالتالي هناك وحدة حقيقية بين عيب الانحراف ومخالفة قواعد الاختصاص[٤٩].

وفي هذا الصدد نؤيد ما قاله البعض بأنه من غير المقبول قبول الانحراف المعيب كشكل من أشكال عدم الاختصاص، أو القول بإدماج عيب الانحراف في عيب عدم الاختصاص وذلك للتمايز التام بينهما، فمن ناحية أولى فإنه لو تم فحص العمل المشوب بعيب الانحراف فحصاً موضوعياً لوجد أنه صحيح في ذاته ولكن غير صحيح من حيث البواعث والأعراض التي يهدف إليها من أصدره، بينما يتم دائمًا تقييم قواعد الكفاءة بشكل موضوعي، إلا أنه بالنسبة لوظيفة معينة يمكن أن تكون فقط ضمن اختصاص عضو معين في الإدارة أو خارج اختصاصه.

وعليه لا يمكن القول إن العمل يدخل في اختصاص فرد معين وفق معيار موضوعي ويبتعد عن كفاءته وفقًا لمعيار ذاتي، ولهذا السبب تختلف قواعد الإثبات في كليهما، ومن ناحية أخرى، للقول إن عضوًا في الإدارة غير مختص بأداء عمل معين فإن ذلك لا يعني سوى أن هناك فرداً أو هيئة أخرى هي المختصة بهذا العمل[٥٠].

ولكن ليس هناك فرد أو هيئة تُعد مختصة بإتيان عيب الانحراف في استعمال السلطة، وكذلك أيضاً كما أسلفنا فإن عيب عدم الاختصاص يتعلق بالنظام العام وبهذا يملك القاضي الإداري إثارته من تلقاء نفسه ولو لم يتمسك به الطاعن في دعواه، وذلك على عكس عيب الانحراف الذي لا يتعلق بالنظام العام، إضافةً إلى أن عيب الانحراف لا يمكن تغطيه بالظروف الاستثنائية، وذلك بخلاف عيب عدم الاختصاص عيب والذي يمكن تغطيته بتلك الظروف في حال توافر شروطها القانونية[٥١].

ثانياً: التمييز بين عيب الانحراف في استعمال السلطة وعيب الشكل: هيئة الإدارة ليست ملزمة على وجه التحديد بالقرارات الإدارية التي تتخذها ما لم يقتضي القانون ذلك، فإذا نص القانون على شكل أو إجراء معين بالنسبة للقرار الإداري، ففي هذه الحالة يتعين على جهة الإدارة مراعاة هذا الشكل أو استيفاء ذلك الإجراء الذي تطلبه القانون لإصدار القرار[٥٢].

وعليه فإن عدم إصداره بهذه الطريقة يعتبر عيبًا في شكل القرار الإداري، مما يستدعي الطعن ب لإلغاء، ولتحديد الفروق بين عيب الانحراف وعيب الشكل، سوف نعرض مفهوم عيب الشكل، ثم نبين أوجه الشبه والاختلاف بين عيب الانحراف وعيب الشكل، وتوضيح ذلك على النحو الآتي:

---

[٤٩] آعاد علي حمود القيسي، القضاء الإداري وقضاء المظالم، مرجع سابق، ٢٠١٠.

[٥٠] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص٣٠.

[٥١] ماهر جبر نصر، الأصول العامة للقضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص٣٦٤.

[٥٢] محمد عمر النجار، فاعلية القرار التأديبي ومبدأ الضمان في فلسطين دراسة مقارنة، رسالة أعدت لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، مقدمة إلى جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، الأردن، ٢٠١٠، ص١٣٩.

أ_ **مفهوم عيب الشكل:** يترتب على مخالفة القرار الإداري لقواعد الشكل والإجراءات التي فرضتها القوانين واللوائح بالنسبة لبعض القرارات الإدارية، أن يصبح القرار معيباً بعيب الشكل(٥٣).

ويعرف عيب الشكل بأنه عدم التزام الجهة الإدارية بالقواعد الشكلية أو الإجرائية واجبة الاتباع والتي تطلبها القوانين واللوائح لإصدار القرار الإداري، وبذلك يكون القرار الإداري معيباً من ناحية الشكل إذا أهمل رجل الإدارة في اتخاذه أي إجراء شكلي تستلزمه القوانين أو اللوائح سواء كان هذا الإهمال كلياً أو جزئياً.

والجدير بالذكر أن مخالفة الشكل والإجراءات لا تعيب القرار الإداري في جميع الأحوال، إلا إذا نص القانون على ضرورة اتباع شكل خاص في إصدار القرار، أو كان الشكل الذي تم مخالفته جوهرياً، فإذا كان الشكل أو الإجراء منصوصا عليه ولم يراع مصدر القرار ذلك، فإن القضاء يقرر البطلان جزاء مخالفته، أما إذا لم يوجد نص فإن القاضي الإداري ينظر إلى أهمية هذا الإجراء أو الشكل، فإذا كان جوهرياً لا يصح القرار بدونه، فإنه يقرر بطلانه، أما إذا كان الإجراء أو الشكل ثانوياً أو غير جوهرياً فإن القاضي لن يقرر بطلان القرار.

وفي هذا الصدد، فإن السؤال الذي يطرح نفسه هو ما إذا كان لصاحب المصلحة، الذي تم اتخاذ الإجراء الرسمي لصالحه، الحق في التنازل عن عيب الشكل، وذلك لتجنب بطلان القرار الإداري المشوب بهذا العيب؟

تعارضت اراء الفقهاء بشأن هذه المسألة إلى اتجاهين:

حيث يرى البعض بأن قبول صاحب الشأن للقرار الإداري المعيب بعيب شكلي ليس من شأنه تغطية هذا العيب، لأن الإجراءات الشكلية وإن تقررت في بعض الأحيان لمصلحة الأفراد فإنها تقررت أيضاً للمصلحة العامة، لذلك لا يجوز لأصحاب المصلحة التنازل عنها، خاصة وأن التنازل قد يكون تحت ضغط وتأثير الإدارة، بالإضافة إلى حقيقة أن التنازل عن عيب في النموذج يعني في الواقع التنازل عن مطالبة الإلغاء، وهو ما يتعارض مع الطبيعة الحقيقية لدعوى الإلغاء يهدف إلى الاختلاف مع القرار الإداري.

ويمكن تغطية عيب الشكل بتنازل صاحب المصلحة عن شكل تقرر لمصلحته، وذلك لأن التنازل عن عيب الشكل يتم بفعل من تقرر الإجراء الشكلي لمصلحته(٥٤)، وبمحض إرادته الواعية وليس بفعل الإدارة،

---

(٥٣) محمد عبد العال السناري، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة دراسة مقارنة، مطبوعات جامعة الامارات العربية المتحدة، ٢٠٠٠، ص٢٧٢، ص٢١٩.

(٥٤) طارق فتح الله خضر، القضاء الاداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الاداري، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص١٨٨.

بالإضافة إلى أن التنازل عن عيب الشكل لا يعد تنازلا عن دعوى الإلغاء، حيث إن التنازل هنا يتعلق بعيب الشكل فقط، وإذا ما أقيمت دعوى الإلغاء استناداً لهذا السبب تصبح غير ذات موضوع[٥٥].

ب_ أوجه الشبه والاختلاف بين عيب الانحراف في استعمال السلطة وعيب الشكل: يتشارك عيب الانحراف مع عيب الشكل من حيث أن خرق الإجراء يشوه أيضًا الشرعية الشكلية للقرارات الإدارية، وأحياناً يتعلق بالمشروعية،

قد يتعلق أيضاً بالمشروعية الموضوعية، فإذا تعلق الإجراء بشكل القرار ذاته فإن مخالفته تنصب على المشروعية الشكلية للقرار حيث يصبح القرار معيباً في شكله، إذا كان الإجراء يتعلق بموضوع القرار الذي اتخذ الإجراء من أجله، إن التباين فيه يشكل انحرافاً عن الغرض من القرار، وبالتالي فهو يركز على الشرعية الموضوعية للقرار.

عيب الانحراف مشابه لعيب الشكل من حيث عدم ارتباطهما بالنظام العام مما يؤدي إلى حقيقة أن القاضي الإداري لا يملك سلطة إثارة أي خلل في أي منهما وحده، ولكن على المدعي الالتزام بواسطتهما وإثارته في قضيته، وعلى الرغم من ذلك، فإن عيب الانحراف في استخدام القوة يختلف عن عيب الشكل، حيث يكون عيب الانحراف هو العيب الأكثر عيبًا الذي يؤثر على القرار الإداري والتخفي والتمويه لكونه متعلقًا بنوايا المصدر ونواياه، القرار الذي جعل من الصعب إثبات هذا العيب.

حيث إنه في كثير من الأحيان يصعب التوصل على إثبات عيب الانحراف، في حين أن عيب الشكل يعد أكثر العيوب ظهوراً ووضوحاً وأسهلها مراقبة، حيث يمكن التوصل إلى إثباته بمجرد التأكد من توافر واتخاذ الإجراءات التي تطلبها القانون[٥٦].

بالإضافة إلى ذلك، إذا كانت الظروف الاستثنائية، بما في ذلك توسيع صلاحيات الإدارة لتمكينها من حماية المصلحة العامة، لا يمكن أن تغطي الانحراف المعيب في استخدام السلطة، فإن الأمر يختلف فيما يتعلق بالعيب من الناحية الشكلية، إذ إن إغفال الإدارة لبعض الإجراءات الشكلية عند إصدار القرار تحت وطأة ظروف استثنائية قد أجبرها، وبالتالي فإن القرار لا يبطل القرار القائم على فكرة توسيع الشرعية التي أوجدتها هذه الظروف.

الفرع الثاني

التمييز بين الاعتبار الشخصي والعيوب الموضوعية كالخطأ في التقدير أو السبب

تقتضي الشرعية الموضوعية للقرار الإداري أن يكون موضوع القرار وفق القانون، وأن يقوم على شرعية واقعية أو صحيحة، وأن يكون هدفه تحقيق المصلحة العامة، وعلى ذلك تتمثل العيوب الموضوعية للقرار

---

[٥٥] صلاح أحمد السيد جودة، العيوب الشكلية والموضوعية للقرات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص٤٩.

[٥٦] محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص١٦٧.

الإداري في عيب المحل وعيب مخالفة القانون وعيب السبب، وعيب الانحراف في استعمال السلطة، وسيتم دراستهم وفق ما يلي:

أولاً: التمييز بين عيب الانحراف في استعمال السلطة وعيب مخالفة القانون: يرتبط عيب مخالفة القانون بركن المحل في القرار الإداري لأي قاعدة قانونية أيا كان مصدرها[٥٧]، فإن هذا القرار يكون معيباً بعيب مخالفة القانون، ويتم دراستها وفق ما يلي:

أ_ عيب مخالفة القانون: يقصد بعيب مخالفة القانون أن يكون القرار الإداري معيباً في فحواه أي أن يكون الأثر القانوني المترتب على القرار الإداري غير جائز أي مخالف للقانون ويعد عيب مخالفة القانون أهم أوجه الطعن بالإلغاء، ذلك أن الرقابة القضائية على مخالفات القواعد القانونية رقابة موضوعية تهدف إلى مواءمة مكان القرار الإداري مع أحكام القانون.

وتأكيداً لذلك يتم إلغاء القرار الإداري المطعون فيه الصادر عن جهة الإدارة، إذا كان مخالفاً لأحكام القانون، والقانون الذي يتعين أن تلتزم الإدارة بالخضوع لأحكامه لا يقتصر على القواعد القانونية التي تسنها السلطة التشريعية، بل يشمل كل قاعدة قانونية تكون الإدارة ملزمة باحترامها، أياً كان مصدرها ومهما كان شكلها[٥٨]. يتمثل خلل مخالفة القانون في عدة صور وهي: الانتهاك المباشر للقاعدة القانونية، والخطأ في تطبيق القاعدة القانونية، والخطأ في تفسير القاعدة القانونية أو تفسيرها.

فمن حيث المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية فهي تتحقق عندما تتجاهل الإدارة قاعدة قانونية ملزمة لها كلياً أو جزئياً، وتتصرف بصورة مخالفة لها، والمخالفة المباشرة قد تكون إيجابية عندما تصدر الإدارة قراراً في موضوع ممنوع عليها التصدي له بموجب قاعدة قانونية، وقد تكون سلبية عندما ترفض الإدارة اتخاذ قرار مفروض عليها اتخاذه بموجب القانون، أما الخطأ في تطبيق القانون فإنه يحدث عندما تقوم الإدارة بتطبيق القانون على حالة غير الحالة التي قصد المشرع تطبيقه عليها، أو تطبيق النص القانوني على قضية معينة رغم عدم توفر الشروط اللازمة لتطبيقه، أما الخطأ في تفسير القاعدة القانونية أو تفسيرها، فيتمثل في تفسير الإدارة للقاعدة القانونية والخطأ في تفسيرها بمعنى غير ما قصده المشرع عند إقرار هذه القاعدة، وغالباً ما يكون مرجع هذا الخطأ غموض النص وعدم وضوحه واحتماله للتأويل[٥٩].

أياً كانت الصورة التي تتم فيها مخالفة القانون، وأياً كان مصدر القاعدة القانونية الذي تم مخالفته، فإن البطلان هو النتيجة التي تلحق بالقرار الإداري، باستثناء الظروف الاستثنائية، فكثير من القرارات الإدارية

---

[٥٧] خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، ط٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٠، ٢٩٦.

[٥٨] مصطفى عبد الغني أبو زيد، المحل في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠١٢، ص٢٤٩.

[٥٩] سليمان حمدي قبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، ط١، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١١، ص١٢٣.

التي تعتبر باطلة لمخالفتها القانون في الظروف العادية، تعتبر سليمة وغير باطلة إذا صدرت في ظروف استثنائية.

وهذا لا يعني السماح للإدارة بالتلاعب بحقوق وحريات الأفراد، وإعفائها من الخضوع لأحكام القانون، إذ لا يجوز لها مخالفة القانون إلا بالقدر اللازم لمواجهة الظرف الاستثنائي، وهي تخضع في تحديد ذلك لرقابة القضاء.

ب_ أوجه الشبه والاختلاف بين عيب الانحراف وعيب مخالفة القانون: يقصد بالعيب الذي يشوب العمل الإداري في محله حينما يكون اختصاص الإدارة محدداً وبناءً عليه فإن محل القرار الإداري هو الأثر القانوني الذي يترتب عليه حالاً ومباشرةً.

يتفق عيب الانحراف مع عيب مخالفة القانون بالإضافة إلى عيب السبب، في ارتباطهما بالمشروعية الموضوعية للقرار الإداري، على عكس عيبي عدم الاختصاص والشكل اللذين يتعلقان بالمشروعية الخارجية للقرار، ومن ثم فإن الرقابة القضائية بشأنها تنصب على فحص مشروعية القرار الموضوعية.

ويتداخل عيب الانحراف مع عيب مخالفة القانون على قدر السلطة الممنوحة للإدارة، فإذا كانت سلطة الإدارة تقديرية، فإننا نكون بصدد عيب الانحراف ولا نواجه عيب مخالفة القانون، وبالتالي فإنه بالنسبة لمحل العمل الإداري يوجد عيبان بحسب الأحوال، عيب مخالفة القانون إذا كانت سلطة الإدارة مقيدة، وعيب الانحراف إذا ما كانت سلطة الإدارة تقديرية، كما يتشابه عيب الانحراف مع عيب مخالفة القانون في عدم تعلقهما بالنظام العام، فلا يتعرض القاضي الإداري لأي منهما من تلقاء نفسه[٦٠].

ولكن هذا التداخل والتشابه بين عيبي الانحراف ومخالفة القانون لا يعني التطابق والتماثل بينهما، وذلك لأن الظروف الاستثنائية إذا كانت لا تغطي عيب الانحراف في استعمال السلطة، حيث لا يجوز للإدارة التعلل بها لتبرير انحرافها بسلطتها، فإن عيب مخالفة القانون على خلاف ذلك تغطيه الظروف الاستثنائية، والتي يكون بوسع الإدارة بموجبها أن تحيل القرار غير المشروع لمخالفته للقانون إلى قرار سليم استناداً لتلك الظروف، فالقرار الإداري الذي يوقف تطبيق قانون ما يكون باطلاً لمخالفته لمبدأ تدرج النصوص القانونية، ولكن مثل هذا القرار يعتبر صحيحاً إذا ما صدر في ظروف استثنائية.

يعد سوء استعمال السلطة الذي يعيب القرار الإداري بمثابة توجه إدارة مصدره إلى الخروج عن روح القانون وغايته وأهدافه، وتسخير السلطة التي وضعها القانون في تحقيق أغراض ومآرب بعيدة عن الصالح العام، فإساءة استعمال السلطة عمل إداري من جانب مصدر القرار تتوافر فيه العناصر المتقدمة، وفي حالة كان القصد سليم الطوية وانساق في تكوين قراره وراء أحد أعوانه سيئ النية، أو أمده ببيانات خاطئة حصل

[٦٠] إسماعيل البدوي، القضاء الإداري دراسة مقارنة، الجزء الرابع، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص١٢٦.

منها قراره، فإن وجه الطعن يندرج تحت الخطأ في القانون بقيام القرار على وقائع غير صحيحة أو مدسوسة أو مدلس بها[٦١].

ثانياً: التمييز بين عيب الانحراف في استعمال السلطة وعيب السبب: يجب أن يقوم القرار الإداري على حالة واقعية أو قانونية سابقة وخارجة عن القرار تبرر إصداره، وتمثل السبب الباعث لاتخاذه، ولا يكون القرار الإداري صحيحاً إلا إذا كان له سبب صحيح، فإذا صدر القرار دون أن يستند إلى سبب صحيح فإنه يكون قراراً معيباً بعيب السبب.

في هذا الصدد، سيتم عرض الاختلافات بين عيب الانحراف وخلل السبب، بشرط أن نقدم قبل ذلك مفهوم عيب السبب وموقعه من بين العيوب الأخرى، وتوضيح ذلك على النحو الآتي:

أ_ مفهوم عيب السبب ومكانته بين العيوب الأخرى: يعني عيب السبب عدم مشروعية سبب القرار الإداري، إما لعدم وجود الحالة الواقعية أو الحالة القانونية الباعثة على إصداره، أو لعدم صحة التكييف القانوني للوقائع التي بني عليها القرار ومعنى ذلك أن تكون الواقعة التي يقوم عليها القرار غير موجودة أو غير صحيحة من حيث تكييفها القانون.

وتمثل رقابة القضاء الإداري على سبب القرار الإداري ضمانة من أهم الضمانات الأساسية للتحقق من مشروعية تصرفات الإدارة، وذلك لأن القرارات الصادرة من الإدارة يجب ألا تصدر عن الهوى والتحكم، وإنما يجب أن تستند إلى أسباب صحيحة وواقعية تبرر اتخاذها[٦٢].

وتطبيقاً لذلك فقد فرضت محكمة العدل العليا الفلسطينية رقابتها على أسباب القرار الإداري للتحقق من صحتها، حيث قررت المحكمة أنه: "وحيث إن الإدارة سببت قراراتها بإلغاء تعيين المستدعين بعدم موافقة الجهات الأمنية، وحيث إن هذا السبب يخالف القانون، فإن القرارات المطعون فيها مشوبة بعيب السبب وحرية بالإلغاء"، وفي حكم آخر لها قررت المحكمة أنه: "وحيث إن مجموع البيئة التي استمعت إليها المحكمة قد أكدت عدم بناء القرار الطعين على سبب صحيح مما يعني أن هناك إخلالاً رئيساً أصاب أحد أركان القرار الإداري الطعين الأمر الموجب لإلغائه".

ذلك فقد اختلف الفقه حول مكانة عيب السبب بين العيوب الأخرى، وانقسم إلى اتجاهين، أولهما ينكر وجود عيب السبب، والثاني يؤكد وجود هذا العيب، وسنبين ذلك على النحو الآتي:

الاتجاه الأول: الرأي المنكر لوجود عيب السبب: يرى أنصار هذا الاتجاه، أن عيب السبب ليس عيباً مستقلاً بذاته، استناداً إلى أن أوجه الإلغاء قد وردت بنص القانون على سبيل الحصر، ولم يرد معها عيب السبب[٦٣]،

---

[٦١] مصطفى عبد الغني أبو زيد، المحل في القرار الإداري والرقابة القضائية مرجع سابق، ص٢٤٩.

[٦٢] محمود محمد حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص٦٦٠.

[٦٣] شريف أحمد بعلوشة، دعوى إلغاء القرار الإداري، دراسة تحليله مقارنة، رسالة أعدت لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، مقدمة إلى جامعة الأزهر، كلية الحقوق، مصر، ٢٠١٠، ص١٦٢.

ومن ثم فإن عيب السبب يندرج ضمن أوجه الإلغاء التي نص عليها المشرع، حيث يندرج ضمن عيب مخالفة القانون إذا كانت سلطة الإدارة مقيدة، ويندرج ضمن عيب الانحراف إذا كانت سلطة الإدارة تقديرية، وتأييداً لهذا الاتجاه ذهب جانب إلى أن عيب السبب هو صورة من صور عيب مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه وتأويله.

الاتجاه الثاني: الرأي المؤيد لوجود عيب السبب: ترى غالبية الفقه أن عيب السبب عيب مستقل بذاته، استناداً إلى الربط بين أركان القرار الإداري، وأوجه الإلغاء المختلفة، وإسناد كل وجه إلى ركن من أركان القرار، وحيث إن السبب يعتبر ركناً أساسياً من أركان القرار الإداري، وأنه لا يمكن أن يقوم القرار دون أن يكون مبنياً على سبب يبرر صدوره، فمن الطبيعي أن يقابل ركن السبب وجه من أوجه الإلغاء هو عيب السبب، مما يؤدي إلى اعتباره وجهاً قائماً بذاته ومستقلاً عن أوجه الإلغاء الأخرى.

ونحن من جانبنا نميل إلى هذا الاتجاه ونؤيد في ذلك ما ذهب إليه البعض بأنه ليس هناك ما يمنع من إرجاع عيب السبب إلى أصل قضائي، وعلى ذلك يكون القانون قد نص على أربعة عيوب تبطل القرار الإداري، هي عيب عدم الاختصاص، وعيب الشكل، وعيب مخالفة القانون، وعيب الانحراف في استعمال السلطة، وأضاف إليها القضاء الإداري عيباً خامساً وهو عيب السبب[٦٤].

ب_ أوجه الشبه والاختلاف بين عيب الانحراف وعيب السبب: يعتبر عيب الانحراف بأنه استخدام سلطة معينة بواسطة جهة إدارية، بهدف تحقيق هدف آخر غير ذلك الذي من أجله منحها القانون تلك السلطة، واستطرد البعض إلى قيام عيب الانحراف بالسلطة عند الاستخدام العمدي من الإدارة لسلطتها لتحقيق هدف مغاير لذلك الذي من أجله منحت تلك السلطة.

درجة الرقابة التي يمارسها القاضي على السبب، إذا كان القرار المشوب بالانحراف، يفيد دائماً أن رجل الإدارة قد عمد على تأكيد قيام سبب غير موجود، أو بالغ في تقدير خطورة هذا السبب وأهميته، إلا أننا نلاحظ أن الرقابة التي يمارسها مجلس الدولة المصري تقتصر، كمبدأ عام على التحقق من وجود السبب، ولا تمتد إلى تقدير خطورته غلا في حالات استثنائية.

يتطابق عيب الانحراف مع عيب السبب في بعض الأحيان، حيث توجد علاقة وثيقة بين ركني السبب والغاية، وذلك نظراً للدور الذي يقوم به السبب في توجيه القرار لتحقيق الصالح العام، ويتضح الترابط الوثيق بينهما حينما يتوصل القاضي الإداري إلى عيب الانحراف بطريقة موضوعية بالبحث في ظروف وملابسات إصدار القرار، ويقيم القاضي علاقة موضوعية بين السبب والغاية، إذ يتوصل أحياناً من انعدام السبب إلى عيب الانحراف على أساس القول بأن القرار لن يحقق غايته[٦٥].

---

[٦٤] نواف كنعان، القضاء الإداري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص٣٣٣.

[٦٥] رضا عبدالله حجازي، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري، أطروحة أعدت لنيل لقب دكتورة في القانون العام، مقدمة إلى جامعة القاهرة، كلية الحقوق، مصر، ٢٠٠١، ص٢٥.

يتوافق عيب الانحراف مع عيب سبب عدم تغطية أي منهما بظروف استثنائية، لأن هذه الظروف لا تمحو بأي حال من الأحوال عدم الشرعية المصاحبة للقرار الإداري نتيجة لخلل في الغرض أو السبب، لأنه إذا كانت هناك ظروف استثنائية تبرر ممارسة الإدارة لسلطات واسعة لا تمتلكها وفقًا للتشريع العادي، فإن الإدارة حتى في ظل هذه الظروف تكون ملزمة بالأسباب التي ينص عليها القانون، وبأن يكون لهذه الأسباب وجود حقيقي، وألا يكون قرارها غير مشروع، كما يتشابه العيبان في عدم تعلقهما بالنظام العام، وبذلك لا يكون بوسع القاضي الإداري التعرض لأي منهما من تلقاء نفسه دون إثارته من الطاعن.

بالرغم من هذا التشابه بين عيب الانحراف وخلل العقل إلا أن هناك اختلافات كثيرة بينهما، إن خلل الانحراف في استعمال السلطة هو الوسيلة القانونية التي يراقب القضاء الإداري من خلالها حجر الزاوية في الغرض من القرار، بينما تتم هذه الرقابة القضائية في ركن السبب في القرار الإداري من خلال سبب معيب.

كما أن عيب الانحراف الذي ينصب على ركن الغاية له طبيعة ذاتية أو شخصية لاتصاله بإرادة ونوايا مصدر القرار الإداري، أما عيب السبب الذي يصيب ركن السبب فله استقلاله وطبيعته الموضوعية التي تتمثل في صحة الوجود المادي للوقائع وسلامة تكييفها القانوني.

إضافةً إلى ذلك فإن عيب الانحراف يعد ملازماً لسلطة الإدارة التقديرية في إصدار القرارات الإدارية، في حين أن عيب السبب يقتصر ظهوره على حالة سلطة الإدارة المقيدة في إصدار القرار الإداري[٦٦].

نستنتج من ذلك أنه يجب جعل عيب الانحراف في السلطة في إصدار القرار الإداري من النظام العام وذلك لخطورة عيب الانحراف بالسلطة، ووقوعه غالبا بصورة قصديه، وتوفير حماية أكثر للأفراد ضد انحراف الإدارة بسلطتها، وزيادة فرص كشف انحراف الجهة الإدارية بسلطتها، كما أن ذلك سوف يعمل على توخي الدقة والحذر من قبل الإدارة، وفي ذلك فرصة للقضاء على الانحراف بالسلطة أو حتى التقليل من ارتكابه وإعلاء مبدأ الشرعية.

[٦٦] طعمية الجرف، رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص٢٦٦.

الخاتمة

بعد هذا العرض والتحليل لمفهوم الاعتبار الشخصي في القرار الإداري باعتباره صورة من صور الانحراف في استعمال السلطة، يتضح أن هذا الوجه من أوجه الانحراف يتسم بدقة بالغة وصعوبة في الإثبات، نظراً لما يتطلبه من كشف الغايات الحقيقية للإدارة التي تتخفى وراء مظاهر قانونية شكلية. فالقرار الإداري الذي يصدر عن جهة مختصة، مستوفٍ لشروطه الشكلية والموضوعية، قد يكون في جوهره موجهاً لتحقيق أغراض شخصية أو انتقامية أو تمييزية، وهو ما يتعارض كلياً مع مبدأ تخصيص الأهداف الذي يحكم العمل الإداري.

ويُعد الاعتبار الشخصي من أخطر مظاهر إساءة استعمال السلطة، لأنه يقوض ثقة الأفراد بالمرفق العام، ويؤدي إلى زعزعة الشرعية الإدارية. وهنا يبرز الدور المحوري للقضاء الإداري، الذي لا يكتفي بالرقابة على الشكل أو السبب، بل يتعمق في نوايا الإدارة وغرضها النهائي، مستعيناً بقرائن واقعية وسوابق قضائية راسخة.

ومن خلال المقارنة بين الاتجاهات الفقهية والقضائية، يمكن القول إن الوعي القانوني بأثر الاعتبار الشخصي بدأ يتنامى، وأن هناك سعياً جاداً لتكريس مبادئ الشفافية والموضوعية في الإدارة، غير أن الطريق لا يزال طويلاً لتكريس آليات رقابية فعالة تكشف هذا الوجه الخفي من أوجه الانحراف بالسلطة.

أولاً_ الاستنتاجات

١. الاعتبار الشخصي يمثل انحرافاً جوهرياً في استعمال السلطة: حيث إن الإدارة إذا اتخذت قراراً يستهدف فرداً بعينه لدوافع لا علاقة لها بالمصلحة العامة، تكون قد انحرفت عن الغاية التي منحت من أجلها السلطة، ما يجعل القرار مشوباً بعيب الغاية.

٢. النية الخفية للإدارة لا تعفيها من الرقابة القضائية: إذ بات القضاء الإداري يمتلك أدوات موضوعية لكشف الانحراف حتى عند التستر وراء مظاهر قانونية، مستنداً إلى ظروف إصدار القرار والقرائن المحيطة به.

٣. صعوبة إثبات الاعتبار الشخصي تتطلب اجتهاداً قضائياً دقيقاً: لا سيما أن هذا الوجه من الانحراف يعتمد غالباً على قرائن غير مباشرة، وهو ما يجعل عبء الإثبات على الطاعن معقداً، ويقتضي من القاضي الإداري بحثاً دقيقاً في النوايا والبواعث.

٤. التشريع الإداري العربي ما زال يفتقر إلى نصوص صريحة تحدد هذا الوجه من أوجه الانحراف: غالبية القوانين الإدارية تعتمد على الاجتهاد القضائي دون وجود ضوابط تشريعية واضحة لمفهوم الاعتبار الشخصي، ما يفتح الباب لاجتهادات متباينة.

٥. الاعتبار الشخصي يضعف من هيبة القرار الإداري ويهدد الثقة بالمؤسسة العامة: لأنه يجعل السلطة الإدارية أداة لتحقيق نزعات فردية بدلاً من أن تكون وسيلة لخدمة المصلحة العامة، ما يؤدي إلى تشوه صورة الإدارة في نظر المواطنين.

ثانياً_ المقترحات

١. النص تشريعياً على بطلان القرارات الإدارية الصادرة بدافع الاعتبار الشخصي:عبر تضمين قوانين الإجراءات الإدارية أو قوانين الوظيفة العامة نصوصاً صريحة تجرّم هذا النوع من الانحراف وتضع له تعريفاً دقيقاً ومعايير إثبات واضحة.

٢. تطوير وسائل الإثبات القضائي في مجال الانحراف بالسلطة:من خلال اعتماد المؤشرات السلوكية والقرائن الإدارية المستخلصة من سلوك الإدارة أو وجود تناقض بين المقدمات والنتائج، بما يعزز من قدرة القضاء على كشف الاعتبار الشخصي.

٣. تفعيل الرقابة الداخلية والوقاية المؤسسية:عبر تدريب الموظفين على احترام مبدأ الحياد، وتعزيز المساءلة الإدارية داخل أجهزة الدولة، لتقليص مساحة اتخاذ القرارات بناءً على دوافع شخصية أو تفضيلية.

المصادر

١. إبراهيم محمد علي، القانون الإداري النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
٢. آعاد علي حمود القيسي، القضاء الإداري وقضاء المظالم، ط١، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٠.
٣. بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن، ط٢، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٢.
٤. حمدي ياسين عكاشة، القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة، منشاة المعارف بالإسكندرية، مصر،٢٠٠١.
٥. سامي جمال الدين، الإدارة والتنظيم الإداري، ط١، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٠.
٦. سامي جمال الدين، القضاء الاداري، ط١، منشأة المعارف، مصر، ٢٠٠٨.
٧. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى الغاء القرارات الادارية، ط١، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤،مصر.
٨. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، ط٢، دار الفكر العربي، مصر،٢٠١٤.
٩. شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة دراسة مقارنة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
١٠. طارق فتح الله خضر، القضاء الاداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الاداري، دعوى الالغاء، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
١١. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠١.
١٢. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، اوجه الطعن بإلغاء القرار الاداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، ط١، دار الفكر العربي، مصر ٢٠١٢.
١٣. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الاداري اللبناني، دراسة مقارنة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١.
١٤. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
١٥. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ القانون الاداري، ط١، الناشر العاتك لصناعة الكتاب، ٢٠٠٦.
١٦. علي حسين كامل وطيفي، إعارة الموظف العام دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٢٠.
١٧. علي محمد بدير واخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار العاتك لصناعة الكتب، بغداد، ٢٠٠٩.
١٨. عمر الشويكي ، القضاء الإداري " دراسة مقارنة " ،ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧.
١٩. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، ط٢، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢.
٢٠. مازن راضي ليلو، أصول القضاء الإداري، دار المسلة، بغداد، ٢٠٢٢.
٢١. مازن محمد طاهر محمد الحسيني، الطبيعة القانونية للعلاقة بين الموظف والإدارة العامة دراسة مقارنة، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦.
٢٢. مازن محمد طاهر محمد الحسيني، الطبيعة القانونية للعلاقة بين الموظف والإدارة العامة دراسة مقارنة، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦.
٢٣. محمد إبراهيم الدسوقي، الحقوق المالية للموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
٢٤. محمد أحمد عبد اللاه محمد، الرابطة الوظيفية بين قيامها وانقضائها الموظف العام الحقوق والالتزامات، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ٢٠١٣.

٢٥.محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، ط٢، مطبعة المشيري، البصرة، العراق، ٢٠٠٧.
٢٦.محمد علي جواد، القضاء الإداري، ط٦، الجامعة المستنصرية، العراق، ٢٠١٦.
٢٧.منصور إبراهيم العتوم، القضاء الإداري دراسة مقارنة، ط١، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٣.
٢٨.نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٧.

ثانياً_ المجلات

١. عبد المهدي عبد الله مساعدة، شرف الدين ابراهيم الزعبي، القرار الاداري وعيب اساءة استعمال السلطة في ضوء احكام القضاء الاداري الاردني، دراسة مقارنة، مجلة القانون والاقتصاد، العدد ٦٩، عمان، ٢٠٠٠.
٢. غازي فيصل، التعسف باستعمال الصلاحية القانونية، بحث منشور في مجلة العدالة، العدد٤، العراق،٢٠٠١.
٣. صالح علاوي الجبوري، مفهوم القرار الاداري في أحكام القضاء الاداري العراقي، مجلة العدالة، وزارة العدل، العدد١، العراق ٢٠٠٠.

ثالثاً_ الاطاريح

١. رضا عبدلله حجازي، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري، أطروحة أعدت لنيل لقب دكتورة في القانون العام، مقدمة إلى جامعة القاهرة، كلية الحقوق، مصر،٢٠٠١.

رابعاً_ القرارات القضائية

١. القرار منشور بالعدد ٢ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٧ في ٢٥/١/٢٠٠٧، في مجموعة قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٧.
٢. القرار ٢٣٣ انضباط / تمييز / ٢٠٠٥ في ٥/١٢/٢٠٠٥، مشار اليه لدى، عصمت عبد المجيد بكر، موسوعة القوانين العراقية، العراق، ٢٠٠٨.