سلطة القاضي الإداري في أثبات الانحراف في السلطة في قرارات الضبط الإداري

The authority of the administrative judge to prove the Deviation of authority in administrative control decisions

أ.م.د. رشا عبدالرزاق جاسم

كلية القانون – الجامعة المستنصرية

rshaalshmry90@gmail.com

تاريخ استلام البحث: ٢٠٢٥/٣/٥ تاريخ قبول النشر ٢٠٢٥/٦/١١

الملخص:

وفقاً للقاعدة العامة صحة القرارات الإدارية ومشروعيتها ومطابقتها للقانون وعلى من يدعي العكس أثبات ذلك طبقاً للقاعدة العرفية المعروفة (البينة على من ادعى واليمين على من أنكر) وبالتالي فأن الإدارة تسعى دائماً وابداً عند إصدارها للقرارات الإدارية تحقيق المصلحة العامة فأن هي ابتغت مصلحة شخصية لها أو حادت عن الهدف الذي حدده المشرع لها بذاته أي أنها خالفت مبدأ تخصيص الهدف، فأن قرارها في هذه الحالة سيكون معيباً ومشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة أو أساءة أو تعسف في أستعمال السلطة مما يجعله معيباً مستحقاً للإلغاء.

الكلمات المفتاحية: السلطة، القاضي الإداري، أثبات الانصراف، إنحراف.

Abstract:

According to the general rule of the validity, legitimacy and conformity of administrative decisions with the law, and whoever claims otherwise must prove it according to the well-known grammatical rule (the burden of proof is on the one who claims and the oath is on the one who denies). Therefore, the administration always seeks, when issuing administrative decisions, to achieve the public interest. If it seeks a personal interest for itself or deviates from the goal that the legislator has set for it in itself, i.e. it violates the principle of allocating the goal, then its decision in this case will be flawed and tainted with the defect of deviation in the use of authority or abuse or arbitrariness in the use of authority, which makes it flawed and deserving of cancellation.

Keywords: Authority, Administrative Judge, Proof of Dismissal, Deviation

المقدمة introduction:

أولاً: الموضوع: في ضوء المبادئ العامة للقانون الإداري، تلتزم الإدارة، عند إصدارها لأي قرار إداري، بتوجيه هذا القرار نحو تحقيق المصلحة العامة، بوصفها الغاية العليا والأساس المشروع لتدخل الإدارة في تنظيم علاقات الأفراد والمجتمع. فالمصلحة العامة تمثل مناط مشروعية القرار الإداري، والمعيار الأساسي الذي يُقاس به مدى صحة القرار وملاءمته لأهداف النظام الإداري، وبالتالي لا يُتصور أن يصدر قرار إداري مشروع لا يسعى إلى تحقيق هذه المصلحة.

وفي الحالات التي لا يحدد فيها المشرّع هدفًا خاصًا أو غاية محددة للقرار الإداري، فإن ذلك لا يُعفي الإدارة من مسؤوليتها القانونية في توجيه قراراتها نحو تحقيق المصلحة العامة. فإذا تبيّن أن القرار قد صدر لتحقيق مصلحة خاصة أو شخصية، أو بدافع لا يمتّ بصلة إلى الغرض الذي من أجله منحت السلطة للإدارة، فإن القرار يُعد مشوبًا بعيب "الانحراف في استعمال السلطة"، أو ما يُعرف بـ"إساءة استخدام السلطة". ويُعد هذا العيب من العيوب الجوهرية التي تصيب ركن "الغرض" في القرار الإداري، مما يؤدي إلى بطلان القرار واستحقاقه للإلغاء من قبل القضاء الإداري.

ومن الجدير بالتنويه أن إثبات الانحراف بالسلطة يُعد من أكثر أنواع العيوب صعوبة، نظرًا لارتباطه بالعنصر الذهني والباطني لصاحب القرار، أي بنواياه الحقيقية والدوافع التي حركته لإصدار القرار، وهو ما يصعب التحقق منه بصورة مباشرة. ولهذا، لا يلجأ القاضي الإداري إلى فحص هذا العيب إلا بعد التأكد من خلو القرار من العيوب الشكلية والموضوعية الأخرى، كعيب الاختصاص، وعيب الشكل، وعيب المحل، وعيب السبب. وفي حال ثبت سلامة القرار من هذه العيوب، ينتقل القاضي إلى التحقق من وجود الانحراف بالسلطة، مستعينًا في ذلك بالقرائن والدلائل المحيطة بواقعة إصدار القرار، والتي من شأنها أن تكشف عن وجود نية غير مشروعة أو غرض شخصي لدى مصدر القرار الإداري.

ثانياً: مشكلة البحث: تكمن مشكلة البحث في كون "أن عيب الانحراف في السلطة يتعلق بنية مصدر القرار وفيما إذا كان يبتغي رجل الإدارة من إصداره للقرار الإداري تحقيق المصلحة العامة أم لا". "وهنا سيبدأ دور القاضي الإداري في التحقيق من التزام الإدارة في قراراتها في تحقيق المصلحة العامة أو الأهداف التي حددها لها المشرع".

ثالثاً: أهمية البحث: تتجلى أهمية هذا البحث في تسليط الضوء على أحد أهم العيوب التي قد تصيب القرار الإداري، وهو عيب الانحراف في استعمال السلطة، لما له من طبيعة دقيقة تمس الجوانب النفسية والداخلية لنية مصدر القرار الإداري. وتبرز خطورة هذا العيب من كونه لا يقوم على مخالفة ظاهرة أو مباشرة لنص قانوني صريح، بل ينبثق من استخدام الإدارة للسلطة التي منحها لها القانون استخدامًا منحرفًا، حيث تتجه نية صاحب القرار إلى تحقيق أهداف شخصية أو مصالح خاصة أو دوافع غير تلك التي نص عليها المشرّع، مما يؤدي إلى انحراف القرار عن الهدف المشروع الذي من أجله خُوِّلت تلك السلطة.

وتكمن الإشكالية الرئيسية في هذا العيب في صعوبة إثباته، إذ يقع عبء الإثبات بالكامل على عاتق المدعي، وهو عبء ليس بالهين، خاصة في ظل الطبيعة الخاصة للدعوى الإدارية، حيث تكون الإدارة في موقع الطرف الأقوى الذي يحتفظ عادة بكافة الوثائق والمستندات والأدلة المتعلقة بموضوع القرار المطعون فيه. وهذا الاحتكار للمعلومات يضعف من قدرة المدعي على تقديم ما يثبت وجود الانحراف في الغاية أو سوء النية.

وتزداد هذه الصعوبة تعقيدًا في الحالات التي يحدد فيها المشرّع غاية محددة ومباشرة للقرار الإداري، كما هو الحال في مجال الضبط الإداري، الذي يُناط به تحقيق أهداف صريحة مثل الحفاظ على الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة. ففي مثل هذه الحالات، يتطلب إثبات أن الإدارة قد تجاوزت تلك الأهداف وانحرفت عن الغاية التي نص عليها القانون تحليلًا دقيقًا للوقائع، وظروف إصدار القرار، واستقراءً موضوعيًا لنية الجهة الإدارية، وهو ما يُلقي على عاتق الباحثين والقضاة والإداريين مسؤولية مضاعفة في فحص مدى مشروعية القرارات الإدارية، وتحديد ما إذا كانت تنطوي على انحراف في استعمال السلطة.

لذلك، فإن تناول هذا العيب بالدراسة والتحليل لا يقتصر على أهمية نظرية أو أكاديمية، بل يحمل كذلك أبعادًا عملية مؤثرة في حماية مبدأ المشروعية وصيانة حقوق الأفراد من التعسف الإداري، ما يعزز من ضرورة توجيه الجهود البحثية والقضائية لفهم هذا العيب وتحديد معاييره وأدوات إثباته بدقة وموضوعية.

رابعاً: خطة البحث: أعتمد الباحث في خطة البحث في هذا الموضوع على تقسيم البحث الى مبحثين وذلك من النحو الاتي:

المبحث الأول: مفهوم الانحراف في السلطة في قرارات الضبط الإداري

المطلب الأول: تعريف الانحراف في السلطة في قرارات الضبط الإداري.

المطلب الثاني: حالات الانحراف في السلطة في قرارات الضبط الإداري.

المبحث الثاني: دور القاضي في الرقابة على الانحراف في السلطة في قرارات الضبط الإداري.

المطلب الأول: دور القاضي في أثبات الانحراف في السلطة في قرارات الضبط الإداري.

المطلب الثاني: دور القاضي في أثبات الانحراف في السلطة في الظروف الاستثنائية.

الخاتمة.

المبحث الأول: مفهوم الانحراف في السلطة في قرارات الضبط الإداري

يُعد عيب الانحراف في استعمال السلطة من العيوب الجوهرية التي تؤثر على مشروعية القرار الإداري، لكونه يمس الغاية أو الهدف الذي من أجله منحت الإدارة سلطة إصدار القرار. فعلى الرغم من أن المشرّع قد يخول الإدارة سلطة تقديرية في اتخاذ قراراتها، فإن ذلك لا يعني إطلاق يدها دون قيد، بل تظل مقيدة دوماً بضرورة توجيه قراراتها نحو تحقيق المصلحة العامة. فإذا ثبت أن الإدارة قد استخدمت سلطتها لتحقيق أهداف شخصية أو أغراض لا تمت بصلة إلى المصلحة العامة، فإن قرارها يكون مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة ويُعد غير مشروع.

وقد يتخذ المشرّع خطوة إضافية في تقييد حرية الإدارة، فيحدد لها هدفًا معينًا يتعين تحقيقه، كما هو الحال في مجال الضبط الإداري، حيث تُمارَس السلطة لأغراض محددة كالمحافظة على النظام العام أو حماية الأمن والصحة العامة. وفي مثل هذه الحالات، إذا تبين أن الإدارة قد استخدمت سلطتها في غير ما خُصصت له، فإن قرارها يصبح بدوره معيباً بعيب الانحراف في السلطة، سواء تعلق الأمر بانحراف عن المصلحة العامة أو عن الغاية المحددة تشريعيًا.

سنوضح ذلك من خلال تعريف الانحراف في السلطة في قرارات الضبط الإداري في مطلب أول، وفي مطلب ثانٍ سنستعرض حالات الانحراف في السلطة في تلك القرارات.

المطلب الأول: تعريف الانحراف في السلطة في قرارات الضبط الإداري

تمارس الإدارة نوعين من السلطات في إطار عملها السلطة التقديرية والسلطة المقيدة" وتُعد السلطة التقديرية من أبرز المجالات التي يُحتمل أن يظهر فيها عيب الانحراف في استعمال السلطة وذلك لما توفره من مساحة واسعة للإدارة في اختيار الوسائل الملائمة والتوقيت المناسب لاتخاذ القرار، ضمن الإطار العام الذي يرسمه القانون فهذه السلطة وإن كانت مشروعة ومقررة بهدف تمكين الإدارة من أداء مهامها بمرونة إلا أنها قد تُستغل أحيانًا في غير الأهداف التي قصدها المشرّع، فتتحول إلى وسيلة لتحقيق غايات خاصة أو غير مشروعة، الأمر الذي يُفضي إلى انحراف القرار الإداري عن هدفه الأصلي. ورغم أن هذا العيب يبدو أكثر وضوحًا في إطار ممارسة السلطة التقديرية، فإنه ليس حكرًا عليها، بل قد يظهر أيضًا في نطاق السلطة المقيدة، وذلك عندما تستخدم الإدارة صلاحياتها بشكل يُخالف القصد التشريعي، أو يُوظَّف القرار لتحقيق مصلحة لا تمت بصلة للمصلحة العامة، وهي الغاية الأساسية التي يُفترض أن توجه سلوك الإدارة في جميع قراراتها. فالمشرّع وإن رسم للإدارة مسارًا محددًا في السلطة المقيدة، إلا أن مخالفة الهدف المشروع حتى ضمن هذا الإطار تعني بالضرورة خروجًا عن الشرعية، ما يجعل القرار معيبًا. إن السلطة، سواء كانت تقديرية أو مقيدة، لا تمنح الإدارة صلاحية مطلقة أو تفويضًا غير مشروط، بل تُمارس ضمن الحدود القانونية وبما لا يمس الحقوق والحريات الفردية المكفولة. وعليه، فإن إصدار الإدارة لقرارات تُفضي، بشكل مباشر أو غير مباشر، إلى تقويض الحريات العامة أو النيل من الحقوق الفردية، يُعد مخالفةً جسيمة لمبدأ المشروعية، وانحرافًا واضحًا عن الهدف الذي من أجله منحت الإدارة سلطتها. ويُعد من الخطأ التسليم بمشروعية هذه القرارات الإدارية بدعوى أن الإدارة كانت تمارس سلطتها التقديرية أو المقيدة، من دون فحص دقيق للدوافع الحقيقية والنيات الكامنة وراء اتخاذها. فمثل هذا التسليم يُفرغ الضمانات الدستورية من مضمونها، ويُهدد جوهر مبدأ سيادة القانون، الذي يمثل الركيزة الأساسية للدولة القانونية. وبالتالي، فإن أي انحراف في استعمال السلطة، خصوصًا في مجال الضبط الإداري، يُفضي إلى فقدان القرار الإداري لركنه الغائي، ويُعد قرارًا معيبًا يستوجب الإلغاء القضائي متى ثبت ذلك. فالقضاء الإداري، في هذا السياق، يضطلع بدور محوري في كبح جماح السلطة الإدارية، وضمان عدم انحرافها عن الغايات التي رسمها لها المشرّع، حمايةً لحقوق الأفراد وصونًا لمبدأ المشروعية [1].

من أبرز أحكام مجلس الدولة الفرنسي في مجال انحراف سلطة الإدارة في قرارات الضبط الإداري هو الحكم الصادر في قضية (Laumonicr Carriol) بتاريخ ٢٦ نوفمبر ١٨٧٥ "حيث قضى المجلس بإلغاء قرار الإدارة الذي اتخذته استنادًا إلى سلطتها في الضبط الإداري، والذي يقضي بإغلاق مصانع الثقاب التي لم تحصل على ترخيص سليم. وقد تبين أن نية الإدارة كانت تهدف إلى احتكار هذه الصناعة" [٢].

يمكن أن يركز الإجراء الضبطي على حماية المال الخاص المملوك للإدارة، إلا أن هناك وسائل أخرى متاحة لحماية هذا المال، مثل اللجوء إلى توقيع العقوبات الجنائية [٣].

على الإدارة وبوجه خاص سلطات الضبط الإداري أن تلتزم بالغاية التي حددها لها المشرّع عند منحها السلطة والمتمثلة أساسًا في حماية النظام العام بجوانبه الثلاثة "الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة" فإذا انحرفت الإدارة عن هذه الغاية واستخدمت سلطتها لتحقيق أهداف لا تمت بصلة إلى هذا الهدف المشروع فإن قرارها يكون مشوبًا بعيب "الانحراف في استعمال السلطة" ويُعد غير مشروع مما يفتح الباب أمام رقابة القضاء الإداري لإلغائه. كما أن مشروعية الوسائل التي تلجأ إليها الإدارة في ممارسة سلطاتها وخاصة في مجال الضبط الإداري تُعد أمرًا بالغ الأهمية، ذلك أن الوسيلة تُعد انعكاسًا مباشرًا لغرض القرار فلا يجوز للإدارة أن تستخدم وسائل تتسم بالمغالاة أو تتجاوز ما تقتضيه الضرورة أو تمسّ الحريات العامة بشكل مطلق وغير مبرر، بحجة الحفاظ على النظام العام. ومن الأمثلة الدالة على الانحراف في استعمال السلطة ما لو لجأ رجال الأمن إلى استخدام الذخيرة الحية أو إطلاق النار لتفريق مظاهرة سلمية، في حين أن الوسائل الأقل ضررًا – كاستخدام الغاز المسيل للدموع أو خراطيم المياه – كانت كافية لتحقيق نفس الغرض في مثل هذه الحالة، يُعد تصرف الإدارة مشوبًا بعدم التناسب ويكشف عن انحراف في استعمال السلطة الأمر الذي يجعله محلاً للطعن والإلغاء أمام القضاء الإداري لأنه يُخالف مبدأ التدرج في استخدام الوسائل الأقل ضررًا وتحقيق التوازن بين حماية النظام العام وضمان الحريات العامة[٤].

هذا يعني أنه "لا يُسمح لهيئات الضبط الإداري باستخدام السلطة التي منحها إياها المشرع لتحقيق أغراض أخرى وإذا حدث ذلك فإن رقابة القضاء ستتدخل لإبطال مثل هذه القرارات وذلك بسبب انحراف السلطة من قبل الإدارة كما هو الحال في القرار الصادر عن هيئة الضبط الذي يهدف إلى إجبار المتعاقد على تنفيذ التزاماته التعاقدية" [٥].

المطلب الثاني: حالات الانحراف في السلطة في قرارات الضبط الإداري

هنالك عدة حالات تتعلق في الانحراف في السلطة في قرارات الضبط الإداري سنبينها في الاتي:

اولاً: عندما تسعى سلطة الضبط الإداري الى تحقيق غايات بعيدة عن المصلحة العامة: في هذه الحالة، تبتعد الإدارة عن تحقيق المصلحة العامة حيث تسعى بدلاً من ذلك لتحقيق منافع شخصية أو تستغل سلطتها لأغراض سياسية لا تتماشى مع المصلحة العامة على سبيل المثال قد تصدر قرارًا بإغلاق محلات الرقص في فترة معينة بدعوى حماية المصلحة العامة بينما يكون الهدف الحقيقي هو حماية صاحب مطعم فقد زبائنه كما يمكن أن تُستخدم التعيينات في الوظائف العامة كوسيلة لتعزيز المكاسب الحزبية، أو يتم فصل

موظف بسبب انتمائه لحزب سياسي معين [٦].يمكن أن تلجأ الإدارة إلى استغلال سلطتها الضبطية لتحقيق أغراض بعيدة عن المصلحة العامة مثل الانتقام من بعض الأفراد. وهذا يجعل قرارها معيبًا بسبب إساءة استخدام السلطة، مما يستدعي إلغاؤه. على سبيل المثال، إذا استخدم رجل الضبط الإداري سلطته لضرب أحد المتظاهرين بسبب وجود عداء شخصي بينهما، فإن ذلك يعد إساءة واضحة [٧]. "من بين قرارات مجلس الدولة الفرنسي، تم الحكم بعدم مشروعية قرار صادر عن سلطة الضبط الإداري، الذي كان يهدف إلى حل نزاع بين الأفراد". ومع ذلك، استخدمت الإدارة هذه السلطة لإجبار المتعاقد معها على الالتزام بالتزاماته التعاقدية [٨].

ثانياً: حالة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف: تحرص الإدارة، من خلال قراراتها، على تحقيق المصلحة العامة، غير أن إخفاقها في بلوغ هذا الهدف قد يُفضي إلى اعتبار القرار معيبًا بسبب انحراف السلطة، الأمر الذي يستوجب إلغاءه. وفي بعض الحالات، يتدخل المشرع لتحديد غاية معينة يجب على الإدارة تحقيقها، وهو ما يُعرف بقاعدة تخصيص الأهداف. وتُعد قرارات الضبط الإداري المتعلقة بالمحافظة على الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، بالإضافة إلى حماية الآداب العامة، والكرامة الإنسانية، والذوق العام، من أبرز الأمثلة على تطبيق هذه القاعدة. وقد كرّس قضاء مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ، إذ أكد في أحد أحكامه أن استخدام الإدارة لسلطة الضبط الإداري بهدف ضمان تنفيذ عقد ما يُعد انحرافًا في استعمال السلطة، ويترتب عليه بطلان القرار الإداري وإلغاؤه[٩].

كما أصدر مجلس الدولة الفرنسي حكمه في قضية (كيرول) عام ١٨٧٥، حيث قرر إلغاء القرار الإداري الذي اتخذته الإدارة بناءً على سلطتها في الضبط الإداري، والذي قضى "بإغلاق مصانع الثقاب التي لم تحصل على ترخيص سليم". وقد تبين أن الهدف من هذا القرار كان احتكار هذه الصناعة [١٠].

ثالثاً: حالة إساءة استخدام الإجراءات: تتبع الإدارة جملة من الإجراءات القانونية عند إصدار قراراتها، غير أنه في بعض الحالات قد تلجأ إلى استبدال تلك الإجراءات بأخرى لا تتفق مع القواعد القانونية المقررة، مما يُعد تصرفًا معيبًا يشوبه عيب إساءة استخدام السلطة ويُعرض القرار للإلغاء. ومع ذلك، لم تُرصد تطبيقات قضائية لهذا النوع من الانحراف في كل من العراق أو مصر أو فرنسا. وعليه، يمكن التأكيد على أن السلطة التي تتمتع بها الإدارة، بما في ذلك سلطة الضبط الإداري، لا تُعد غاية في ذاتها، بل وسيلة لتحقيق المصلحة العامة، سواء تعلق الأمر بأهداف القرار الإداري أو بالإجراءات التي تُتبع لإصداره. وأي انحراف عن هذا الإطار قد يؤدي إلى الطعن في القرار بدعوى إساءة استعمال السلطة أو مخالفة الإجراءات القانونية الواجب اتباعها.

المبحث الثاني: دور القاضي في الرقابة على الانحراف في السلطة في قرارات الضبط الإداري

يتميز عيب الانحراف في السلطة عن العيوب الأخرى التي قد تصيب القرار الإداري، مثل عيب الاختصاص والشكل والمحل والسبب، لأنه يرتبط بالجانب النفسي الذي يدفع المسؤول الإداري إلى اتخاذ القرار. لذا، قد يكون من الصعب أحيانًا إثبات هذا العيب. وهنا تبرز أهمية دور القاضي الإداري في عملية الإثبات، وهو ما سنوضحه في المطلبين القادمين.

المطلب الأول: دور القاضي في أثبات الانحراف في السلطة في قرارات الضبط الإداري

لإثبات وجود الانحراف في استعمال السلطة، لا بد من تحقق عنصرين أساسيين: أحدهما يتعلق بالفعل الظاهر، والآخر بالنوايا الكامنة، فالعنصر المادي يتحقق عندما تُصدر الإدارة قرارًا إداريًا لا يكون الغرض منه تحقيق الصالح العام بل يُتخذ لخدمة مصلحة خاصة أو شخصية وقد يظهر هذا الانحراف أيضًا عندما تنحرف الإدارة عن الهدف الذي خُصص له القرار كأن يُفترض أن يهدف إلى حفظ النظام العام أو تحقيق المنفعة العامة، بينما يُستغل لغير ذلك.

في مثل هذه الحالات، تصدر الإدارة قراراتها بعيدًا عن الهدف المخصص لها. ومن هنا، تتجلى مهمة القاضي في كشف انحراف الإدارة عن سلطتها في تحقيق المصلحة العامة أو الهدف الذي حدده المشرع. أن الأصل أن أثبات عيب الانحراف في السلطة امر يقع على عاتق المدعي انطلاقاً من القاعدة المعروفة "البينة على من ادعى واليمين على من أنكر"، لا يحق للقاضي أن يتدخل في هذا العيب من تلقاء نفسه، وذلك لأن القرارات الإدارية تتمتع بصفة المشروعية. ومن يدعي عكس ذلك، عليه أن يثبت ادعاءه [١١].

ومع ذلك، لا يعني هذا العيب أنه يرتبط دائماً بسوء النية. فهناك العديد من الحالات التي تكون فيها الإدارة حسنة النية، لكنها تخفق في تحقيق الهدف الذي حدده المشرع، وذلك استناداً إلى قاعدة تخصيص الأهداف [١٢].

لقد أدى هذا الأمر إلى أن يميز القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر عيب الانحراف في السلطة باعتباره عيبًا احتياطيًا، مما يستبعد ارتباطه بالنظام العام. حيث يقوم القضاء بدراسة العيوب الأخرى قبل أن يتناول عيب الانحراف في السلطة [١٣]. في هذه الحالة، تعتمد المحكمة على جميع القرائن والوسائل المتاحة لإثبات وجود انحراف في السلطة ويتضمن ذلك الاعتراف ونص القرار المطعون فيه خاصةً في حال وجود خطأ أو سهو من قبل الإدارة، لا سيما إذا كان القانون يلزم الإدارة بتسبيب قراراتها كما تشمل الأدلة المراسلات ومحاضر اللجان والمخاطبات، سواء كانت صادرة قبل إصدار القرار أو بعده [١٤] بالإضافة إلى ظروف إصدار القرار وسرعة تنفيذه، يمكن استدعاء الأطراف المعنية للاستفسار عن الوقائع المحيطة باتخاذ القرار، وذلك للتحقق من هدف الإدارة من إصداره.

تُعدّ مسألة إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة من المسائل الشائكة، وتكمن صعوبتها في جانبين رئيسيين:

أولاً، يرتبط الأمر بالجانب النفسي للإدارة، إذ يصعب على المدعي إثبات النية أو القصد الكامن خلف القرار الإداري. ولهذا السبب، سعى مجلس الدولة الفرنسي إلى التخفيف عن المدعين، خاصة في الحالات التي يظهر فيها ما يعضد دعواهم من قرائن أو مؤشرات تدل على وجود الانحراف.

ثانياً، إن عيب الانحراف في السلطة لا يثيره القاضي الإداري من تلقاء نفسه، بل يتطلب الأمر أن يُثار من قبل صاحب المصلحة، الذي يواجه بدوره صعوبة في إثبات هذا العيب. ويُعزى ذلك إلى أن الإدارة تُعد الطرف الأقوى في الدعوى الإدارية، إذ تحتفظ بالوثائق والمستندات المتعلقة بالقرار محل

الطعن. ولهذا، قد يرى القاضي – تحقيقاً للمصلحة العامة – ضرورة إلزام الإدارة بتقديم ما بحوزتها من أوراق، وهو ما يترتب عليه انتقال عبء الإثبات من المدعي إلى الإدارة إذا ما أمر القضاء بذلك.

المطلب الثاني: دور القاضي في اثبات الانحراف في السلطة في الظروف الاستثنائية

تتعامل سلطات الضبط الإداري مع الحالات التي تهدد النظام العام بطرق تتناسب مع الوسائل والإجراءات المنصوص عليها قانوناً. فلا يُسمح للإدارة باستخدام وسائل قاسية لمواجهة انتهاكات بسيطة لا تشكل في الوقت ذاته خطرًا كبيرًا على النظام العام [١٥].

إن الحالات التي تشكل تهديدًا للنظام العام تتمثل في الظروف الاستثنائية [١٦]. لا يعني أن الإدارة غير خاضعة لمبدأ المشروعية، بل يجب عليها الالتزام بالحدود التي يحددها القانون. وفي حال تجاوزت هذه الحدود، فإنها ستكون عرضة لرقابة القضاء. في هذه الحالة، سيتولى القاضي مراقبة الأهداف والوسائل والأسباب التي دفعت الإدارة إلى الخروج عن مبدأ المشروعية، ليتحقق مما إذا كانت الإدارة تسعى من خلال تصرفاتها إلى تحقيق المصلحة العامة أم لا [١٧] تتركز رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية في الظروف الاستثنائية على سبب القرار وهدفه. حيث يقوم القاضي الإداري بمراقبة تصرفات الإدارة بهدف حماية حقوق الأفراد وحرياتهم [١٨]. يقوم القاضي الإداري بدور مزدوج يتمثل في الرقابة على الغاية التي يستهدفها القرار الإداري، إلى جانب التحقق من الأسباب التي دفعت الإدارة إلى اتخاذه. فلا يكتفي القاضي بالنظر في الشكل أو الإجراء، بل يمتد دوره إلى فحص الركن الغائي من القرار، للتأكد من أن الهدف منه يتوافق مع المصلحة العامة التي أرادها المشرّع، وليس تحقيق مصالح شخصية أو غايات غير مشروعة.

في فرنسا، أرسى مجلس الدولة الفرنسي نظرية "الظروف الاستثنائية" أو "نظرية الحرب"، والتي تقضي "بوجوب تدخل الإدارة في مثل هذه الحالات مع ضرورة اختيار الوسائل المناسبة التي تبرر ذلك التدخل ويُشترط أن تكون الإجراءات المتخذة متناسبة مع خطورة الظرف الاستثنائي، بحيث لا يُسمح بتوسيع سلطة الضبط الإداري إلا بالقدر الذي تقتضيه الضرورة لمواجهة هذه الظروف".

"ورغم الطابع الاستثنائي لتلك الحالات، فإن ذلك لا يُعفي الإدارة من مسؤولياتها أو من رقابة القضاء على تصرفاتها، بل على العكس، قد تتحمل الإدارة المسؤولية عن الأضرار الناجمة عن الإجراءات الاستثنائية وفي هذه الحالة، تُبنى مسؤوليتها على أساس "نظرية الخطر" أو "تحمل التبعة"، أي دون الحاجة لإثبات خطأ من جانبها"[١٩].

الخاتمة:

إن الهدف الأساسي من القرارات الإدارية يظل دومًا تحقيق المصلحة العامة سواء أصدرت هذه القرارات في ظل ظروف عادية أو استثنائية وسواء تمتعت الإدارة بسلطة تقديرية أو كانت ملزمة بسلطة مقيدة فالأصل هو مشروعية القرار الإداري وسلامته وأي خروج عن هذا الأصل يُعد انحرافًا في استعمال السلطة ويجعل القرار معيبًا ويستحق الإلغاء.

ومع ذلك، لا يمكن القول إن الإدارة دائمًا سيئة النية عند اتخاذ قراراتها؛ فقد تكون حسنة النية وتهدف بالفعل إلى تحقيق المصلحة العامة إلا أنها قد تنحرف عن الهدف الذي رسمه لها المشرع بنص صريح استنادًا إلى قاعدة "تخصيص الأهداف" التي تُلزم الإدارة بالتقيد بهدف محدد سلفًا. ويتجلى ذلك بوضوح في قرارات الضبط الإداري، التي يجب أن يكون هدفها تحقيق الأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة أو حماية الآداب والأخلاق العامة.

وعلى الرغم من ذلك، تبقى مسألة إثبات انحراف الإدارة عن تحقيق المصلحة العامة أمرًا بالغ الصعوبة إذ يتعلق بالجانب النفسي لصاحب القرار الإداري وهنا يبرز دور القاضي الإداري في التحقق من وجود هذا العيب وذلك بناءً على ما يقدمه المدعي من أدلة وقرائن. وقد ينتقل عبء الإثبات إلى الإدارة نفسها إذا أمر القضاء بذلك، لا سيما وأن الإدارة تُعد الطرف الأقوى في الدعوى الإدارية وتمتلك المستندات والوثائق ذات الصلة الأمر الذي يجعل من الصعب على المدعي إثبات الانحراف مما يبرر في بعض الحالات نقل عبء الإثبات إلى الإدارة تحقيقًا للعدالة وضمانًا لحماية الحقوق.

الهوامش

(١) د. مازن ليلو راضي – القانون الإداري – مطبعة انوار دجلة – بغداد – ٢٠١٦ – الطبعة الثالثة – صفحة (١٠٤).
"أن الفقيه (أوكك) هو أول من استعمل تعريف الانحراف في السلطة إذ عرفه بأن": "يوجد عيب الانحراف حينما يعمل رجل الإدارة سلطاته التقديرية مع مراعات الشكل الذي فرضه القانون مع اتخاذ قرار يدخل في اختصاصه ولكن لتحقيق أغراض وحالات أخرى غير التي من اجلها منح السلطات"/ د. علي خطار الشطناوي – موسوعة القضاء الإداري – الجزء الأول – دار الثقافة للنشر والتوزيع – عمان – ٢٠٠٨ – الطبعة الأولى.–ص(٨٢٤)

(٢) د. وسام صبار العاني – القضاء الإداري – دار السنهوري – بيروت – ٢٠٢٠ – ص (٢٨٩).

(٣) د. أحمد خورشيد حميدي المفرجي و د. صدام حسين ياسين العبيدي – القضاء الإداري العراقي – دار المسلة – بيروت – ٢٠١٩ – الطبعة الأولى – ص (١٣٣).

(٤) د. مازن ليلو راضي – القانون الإداري – المصدر السابق صفحة (١٠٤).

(٥) د. عصام عبدالوهاب البرزنجي و د. علي محمد بدير و د. ياسين السلامي –مبادئ وأحكام القانون الإداري –دار السنهوري –بيروت – ٢٠١٥ – ص (٢٢٥).

(٦) د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد – القضاء الإداري – منشورات دار السلام القانونية – ٢٠٢٠ – الطبعة الرابعة – ص (٢٦٣) ود. وسام صبار العاني المصدر السابق – ص (٢٨٧).

(٧) قضت محكمة القضاء الإداري في العراق بأن "محافظة بغداد – البلديات لم تبين في امرها الاداري – وكذلك وزارة الداخلية في امرها الوزاي – أسباب أحالة المدعي الى التقاعد وعجزاً عن ارتكاب المدعي أي فعل يجعله مخلاً اخلالاً جسيماً بواجبات وظيفته يوجب طرده منها أو احالته الى التقاعد وأن الأمر الإداري الصادر بأحلته (المدعي) للتقاعد قد صدر من وزير الداخلية دون اجراء تحقيق يثبت عدم نزاهته المدعي انما هو توجه شخصي من الوزير بالذات لذا ومن كل ما تقدم فأن القرار بأحالته المدعي الى التقاعد مشوب بعيب إساءة استخدام السلطة" – قرار محكمة القضاء الإداري في ٢٠٠٤/١/١٤ نقلاً عن د. رائد حمدان المالكي – الوجيز في القضاء الإداري – مكتبة السنهوري – بيروت – ٢٠١٨ – ص (٢٥٦).

(٨) د. سليمان محمد العماري – القضاء الإداري – قضاء الإلغاء – دار الفكر العربي – القاهرة – ١٩٨٨ – الطبعة السابعة – ص (٤٢٠).

(٩) د. ماجد راغب الحلو – الدعاوي الإدارية – دعوى الإلغاء – دعوى التعويض – منشأة المعارف – الإسكندرية – ٢٠٠٤ – ص (١٨٧)

(١٠) د. وسام صبار العاني – المصدر السابق – ص (٢٨٩). "وكذلك ماقضى به مجلس الدولة الفرنسي في ٢٦ نوفمبر – ١٨٧٥ في قضية (باريزيه)" من أن "استعمال سلطات الضبط الإداري الهادفة الى الوقاية من المنشأة الخطرة والمتعلقة للراحة والضارة بالصحة لأغراض مالية بعد انحرافاً في استعمال السلطة لخروجه عن الأهداف التي حددها القانون". د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد – المصدر السابق – ص (٢٦٤) "وما بعدها "الخفية الذي تخفيه وتستره مظاهر المشروعية، الامر الذي يجعل مسألة اثباته غاية في التعقيد وهذا مايبرر كونه وسيلة احتياطية لا يتم اللجوء اليه الا إذا لم يتوافر غيره من أوجه عدم المشروعية، اذ لايستند اليه القضاء الا في حالة الضرورة"" – د. فهد عبدالكريم أبو العلم – القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق – دار الثقافة للنشر والتوزيع – عمان – ٢٠٠٥ – ص (٣٩٦).

(١١) د. مازن ليلو راضي و د. زانا رؤوف حمه كريم و د. دانا عبدالكريم سعيد – القضاء الإداري – مطبعة ياوكار – السليمانية – ٢٠٢٠ – الطبعة الأولى – ص (٢٢٣).

(١٢) د. طعيمة الجرف – رقابة القضاء لاعمال الإدارة العامة – قضاء الإلغاء – دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٨٤ – ص (٢٦٦).

(١٣) د. رائد حمدان المالكي – الوجيز في القضاء الإداري – المصدر السابق – ص (٢٥٣) – """أن هذا الامر جعل بعض الفقه الى القول بأن عيب الانحراف في السلطة هو من العيوب الخفية الذي تخفيه وتستره مظاهر المشروعية، الأمر الذي يجعل مسألة إثباته غاية في التعقيد وهذا ما يبرر كونه وسيلة احتياطية لا يتم اللجوء إليه إلا إذا لم يتوافر غيره من أوجه عدم المشروعية، إذ لا يستند إليه القضاء الا في حالة الضرورة""–الدكتور فهد كريم ابو العثم – القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق – دار الثقافة للنشر والتوزيع" – عمان – ٢٠٠٥ – ص (٣٩٦).

(١٤) د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد – القضاء الإداري – المصدر السابق – ص (١٣٤).

(١٥) د. هاني علي الطهراوي – القانون الإداري – دار الثقافة للنشر والتوزيع – بلامكان طبع – ٢٠٠١ – الطبعة الأولى – ص (٢٥٣)

(١٦) ""الظروف الاستثنائية هي مجموعة من الحالات الواقعية التي تؤدي الى تعطيل سلطات القواعد القانونية العادية في مواجهة الإدارة وتحريك قواعد مشروعية (خاصة استثنائية)" تباشرها هيئات الضبط الإداري" – د. خالد خليل الظاهر – القانون الإداري – الكتاب الثاني – دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة – عمان – ١٩٩٧ – الطبعة الأولى – ص (٩١)

(١٧) حكم مجلس الدولة في فرنسا بشأن إضراب عمال السكك الحديدية، إذ تتلخص وقائع هذه القضية انه في شهر أكتوبر ١٩١٠ "أعلنت العاملون في السكك الحديدية الدخول في اضراب فتوقف العمل في بهذا المرفق الحيوي مما دفع الحكومة الى أن تطلب من وزير الحربية أن يصدر قراراً بأستدعاء المضربين للخدمة العسكرية، وبالفعل أصدر وزير الحربية ذلك القرار بتجنيد العمال المضربين لمدة أسابيع فأصبحوا يعملون في مرفق السكك الحديدية بصفتهم عسكريين خاضعين للأنظمة والقوانين العسكرية، فطعنت نقابة العاملين بهذا القرار بالالغاء امام مجلس الدولة استناداً الى أن وزير الحربية قد تجاوز سلطته حين أصدره إذ لم يقصد به تحقيق الغرض الي ينص عليه قانون التجنيد وهو أداء ضريبة الدم، إلا أن مجلس الدولة رفض هذا الطعن استناداً الى انه وان كان وزير الحربية لم يقصد بقراره المطعون فيه تحقيق الغرض الذي ينص عليه قانون الخدمة العسكرية الا انه قصد به أن يكفل استمرار سير مرفق السكك الحديدية هذا المرفق الجوهري الذي يعد استمرار سيره امراً ضرورياً لحماية امن الدولة ومصالح الدفاع القومي وبالتالي لايكون الوزير قد تجاوز سلطته حين اصدر هذا القرار" – د. أحمد مدحت علي – نظرية الظروف الاستثنائية – الهيئة المصرية العامة للكتاب – مصر – ١٩٧٨ – ص (٢١٣) وما بعدها.

(١٨) د. نجيب خلف احمد الجبوري – القانون الإداري – مكتبة يادكار لبيع ونشر الكتب القانونية – السليمانية – ٢٠١٨ – ص (١٧٠)

(١٩) د. خالد خليل الظاهر – القانون الإداري – المصدر السابق – ص (١٠٢).

المصادر

١) احمد خورشيد حميدي المفرجي و د. صدام حسين ياسين العبيدي – القضاء الإداري العراقي – دار المسلة – بيروت – ٢٠١٩ – الطبعة الأولى.

٢) احمد مدحت علي – نظرية الظروف الاستثنائية – الهيئة المصرية العامة للكتاب – مصر – ١٩٧٨.

٣) خالد خليل الظاهر – القانون الإداري – الكتاب الثاني – دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة – عمان – ١٩٩٧ – الطبعة الأولى.

٤) رائد حمدان المالكي – الوجيز في القضاء الإداري – مكتبة السنهوري – بيروت – ٢٠١٨

٥) سليمان محمد الطماوي – القضاء الإداري – قضاء الإلغاء – دار الفكر العربي – القاهرة – ١٩٩٨ – الطبعة السابعة.

٦) طعيمة الجرف رقابة القضاء لإعمال الإدارة العامة–قضاء الإلغاء–دار النهضة العربية –القاهرة – ١٩٨٤.

٧) عصام عبدالوهاب البرزنجي و د. علي محمد بدير و د. ياسين مهدي السلامي – مبادئ احكام القانون الإداري – دار السنهوري – بيروت – ٢٠١٥

٨) علي خطار الشطناوي – موسوعة القضاء الإداري – الجزء الأول – دار الثقافة للنشر والتوزيع – عمان – ٢٠٠٨ – الطبعة الأولى.

٩) غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد – القضاء الإداري – منشورات دار السلام القانونية – ٢٠٢٠ – الطبعة الرابعة.

١٠) ماجد راغب الحلو – الدعاوي الإدارية – دعوى الإلغاء – دعوى التعويض – منشأة المعارف – الإسكندرية – ٢٠٠٤.

١١) مازن ليلو راضي – القانون الإداري – مطبعة أنوار دجلة – بغداد – ٢٠١٦ – الطبعة الثالثة

١٢) مازن ليلو راضي – د. زانا رؤوف حمه كريم – د. دانا عبدالكريم سعيد – القضاء الإداري – مطبعة يادگار – السليمانية – ٢٠٢٠ – الطبعة الأولى.

١٣) نجيب خلف احمد الجبوري – القانون الإداري – مكتبة يادگار لبيع الكتب القانونية – السليمانية ٢٠١٨.

١٤) هاني علي الطهراوي – القانون الإداري – دار الثقافة للنشر والتوزيع – بلا مكان طبع – ٢٠٠١ – الطبعة الأولى.

١٥) وسام صبار العاني – القضاء الإداري – دار السنهوري – بيروت – ٢٠٢٠.