مجلة دامو لعلوم الرياضة
DAMU JOURNAL OF SPORT SCIENCE (DJSS)
ISSN-L: 3005-8244 ، ISSN-P: 3005-8236
https://www.iasj.net/iasj/journal/460
DAMU JOURNAL of sport science

عيب انحراف السلطة و آثاره في القرارات الإدارية

الباحثة /دانه فالح رشيد السلمي
المملكة العربية السعودية . جامعة الملك عبدالعزيز . كلية الحقوق

تاريخ استلام البحث 2025/10/10 تاريخ نشر البحث 25/ 2025/12

الملخص

تناولت هذه الدراسة الانحراف في استخدام السلطة و أثره على القرار الإداري من خلال أن هذا العيب يؤثر على عنصر الهدف الذي لم يحدد له المشرع تعريفاً لذلك كان المجال واسعاً أمام الفقهاء في تعريفه.

حيث يعتبر انحراف الإدارة في استخدام السلطة من العيوب الخفية والدقيقة التي يصعب على القاضي الإداري إثباتها ضد الإدارة العامة، خاصة أنها تمتلك سلطة تقديرية في ممارسة العمل الإداري في إطار تحقيق المصلحة العامة وتجسيد الهدف المخصص لها فإذا انحرفت الإدارة عن ذلك، يمكن للقاضي الإداري الاعتماد على الوسائل المرتبطة مباشرة بالعمل الإداري، أو بشكل غير مباشر كدليل لتنفيذ عملية إثبات انحراف الإدارة في استخدام السلطة.

ويتحقق هذا العيب عندما يستخدم صانع القرار سلطته بهدف تحقيق غرض مخالف لقاعدة تخصيص الأهداف، ولهذا العيب طبيعة شخصية وموضوعية كما يخضع لرقابة المشروعية، كما يختص عيب الانحراف في استعمال السلطة ببعض الخصائص التي تبينه عن بقية عيوب القرار الاداري حيث ان له الصفة الاحتياطية والقصدية وعدم ارتباطه بالنظام العام وتعلقه بركن الغاية، ويتخذ الانحراف في استعمال السلطة صور تتمثل في الانحراف عن مجانبة المصلحة العامة والذي يعد اخطر حالات الانحراف بالسلطة والصورة الثانية مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف والتي تأخذ شكل خطأ الموظف في تحديد الأهداف المسندة إليه لتحقيقها.

الكلمات المفتاحية : عيب , انحراف السلطة , آثاره في القرارات الإدارية

مجلة دامو لعلوم الرياضة
DAMU JOUNRAL OF SPORT SCIENCE (DJSS)
ISSN-L: 3005-8244 ، ISSN-P: 3005-8236
https://www.iasj.net/iasj/journal/460
DAMU JOUNRAL of sport science

The defect of authority deviation and its effects on administrative decisions

The researcher / Danah Faleh Rashid Al-Salami

Kingdom of Saudi Arabia. King Abdulaziz University. Faculty of Law.

Research Received: October 10, 2025 Research Published: December 25, 2025

Abstract:

This study addresses the abuse of power and its impact on administrative decisions. This defect affects the objective of administrative decisions, which the legislator has not defined, thus allowing legal scholars ample room for interpretation.

The abuse of power by the administration is considered a subtle and hidden defect that is difficult for the administrative judge to prove against the public administration. This is especially true given that the administration possesses discretionary power in carrying out administrative work within the framework of achieving the public interest and realizing its designated objective. If the administration deviates from this, the administrative judge can rely on means directly or indirectly related to the administrative work as evidence to establish the abuse of power.

This defect occurs when a decision-maker uses their authority to achieve a purpose contrary to the principle of allocating objectives. This defect is both subjective and objective in nature and is subject to legality review. The defect of abuse of power is distinguished from other defects in administrative decisions by certain characteristics, including its precautionary and intentional nature, its lack of connection to public order, and its relation to the objective itself. Abuse of power takes several forms, including deviating from the public interest, which is considered the most serious form of abuse of power, and violating the principle of allocating objectives, which takes the form of an employee's error in defining the objectives assigned to them.

Keywords: Defect, Abuse of Power, Effects on Administrative Decisions

مقدمة

الحمد لله حمد الشاكرين الذي هدانا لهذا وما كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله، والصلاة والسلام على أشرف المرسلين سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين

الشريعة هي القاعدة التنظيمية الأساسية لجميع المؤسسات داخل الأمة الإسلامية، سواء كانت اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية، وهي أيضا قاعدة لتنظيم العلاقات والمعاملات بين أفراد المجتمع.

فقط الشريعة هي السيادية، والحاكم يقوم فقط على حدود الله وحدود طاعته، والمحكومون أمروا بطاعة الحاكم في نطاق الشرعية.

ومن الأهداف الرئيسية للشريعة الإسلامية تحقيق المساواة و إقامة العدل بين أفراد المجتمع، ولذلك أمر النبي بإيصال الرسالة، والحكم المباشر بين الناس، وأمر الناس بطاعة الله وطاعة رسوله، هذه الطاعة تتجلى في قبول واعتراف أحكامه، قال تعالى:

(فَلَا وَرَبِّكَ لَا يُؤْمِنُونَ حَتَّى يُحَكِّمُوكَ فِيمَا شَجَرَ بَيْنَهُمْ ثُمَّ لَا يَجِدُواْ فِيَ أَنفُسِهِمْ حَرَجًا مِّمَّا قَضَيْتَ وَيُسَلِّمُواْ تَسْلِيمًا) (سورة النساء – 65)

حيث يكون لعيب الانحراف في استخدام السلطة طابع خاص، باعتباره أحد جو انب إلغاء العمل الإداري الصادر عن الإدارة العامة، حيث يرتبط هذا العيب ارتباطا وثيقا بعنصر الغرض أو الهدف الذي يسعى إليه مصدر القرار الإداري فإذا انحرف الشخص الإداري عن السلطة الموكلة إليه من أجل تجنب المصلحة العامة أو الهدف المحدد بموجب القانون، فإنه يكون قد أساء استخدام السلطة و انحرف عنها، مما يؤدي إلى إلغاء العمل الإداري بسبب عدم الشرعية في الغرض من ممارسة العمل الإداري.

والقرارات الإدارية تعد عمل قانوني صادر عن السلطات الإدارية، من أهم الوسائل التي ستستخدمها لتنفيذ المهام الموكلة إليها، ممثلة في تحقيق المصلحة العامة، وبما أن لكل قرار هدف وغاية تسعى إلى تحقيقه، فإن مصدر القرار الإداري يستخدم امتيازات السلطة العامة لتحقيق الهدف.

يعد عيب الانحراف في استخدام السلطة من أصعب العيوب التي يمكن إثباتها لأنه مخفي ومتعلق بنو ايا مصدر القرار الذي يصعب الكشف عنه، لذا فإن إثبات هذا العيب لمن يدعي أن الإدارة قد انحرفت في استخدام سلطتها أمر صعب، وكذلك ما يصعب على القاضي الإداري إثباته والتحقق من وجوده.

ولكي نكون على دراية بعيب الانحراف في استخدام القوة، حاولنا في بحثنا الكشف عن هذا العيب والتعرف على خصائصه وأشكاله، وشرح كيفية إثباته والاثار المترتبة.

ويظهر العيب في الانحراف في استخدام السلطة من خلال عدة أشكال وحالات بسبب اعتراف القانون بالسلطة التقديرية للإدارة في أفعالها سواء كانت مادية أو قانونية، وتوضح هذه الانحر افات بشكل أساسي في استهداف الإدارة بهدف يتعارض مع المصلحة العامة، أو أنها تستهدف أمورا أخرى غير تلك التي يحددها القانون أو استخدامه للإجراءات التي لا ينبغي له استعمالها من أجل تحقيق الهدف الذي يسعى إليه.

<u>من حيث الشروط الموضوعية</u>

تتطلب مسألة تحديد حالات تقديم مطالبة الإلغاء أن يكون المدعي على دراية بالوسائل والأسباب التي يجب عليه اتباعها والاعتماد عليها لدعم طلب إلغاء القرار الإداري أمام السلطة القضائية الإدارية المختصة. هذه الجوانب أو الوسائل هي الحالات التي تم فيها رفع دعوى الإلغاء، والتي تتجلى في العيوب التي قد تلوث القرار الإداري وتعرضه للإلغاء من قبل القاضي الإداري، وهي عيب الاختصاص، وعيب الشكل والإجراءات، وعيب مخالفة القانون، وعيب الانحراف في استخدام السلطة.

ويكفي للخصم أن يبني دعواه على واحد من هذه العيوب، واحد أو اثنين أو ثلاثة أو أربعة عيوب مجتمعة لقبول مطالبته.

هذه هي العيوب المتعلقة بعناصر القرار الإداري، والتي تتطلب من القاضي الإداري أن يكون لديه بعض الصفات التي تؤهله للبت في مطالبة الإلغاء لكشفها والتأكد من تنفيذها في القضية المعروضة عليه، بمعنى آخر، يتطلب الدقة في تقنيات التحقيق القضائي والخبرة التي لا جدال فيها للقاضي الإداري.

وبما أن موضوع الدراسة الحالية هو دراسة عيب الانحراف في استعمال السلطة كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري، كونه من أهم العيوب وأخطرها على المصلحة العامة وعلى حقوق وحريات المواطنين من حيث خروجه عن مبدأ المشروعية، لاعتباره عيب قصدي وخفي ومرتبط بنية مصدر القرار الإداري ودو افعه، من الصعب إثباته ولما تتجلى خطورته في ارتباطه بعدم المشروعية الخفية والتستر وراء قصد يخفي سوء نية أو خطا غير مقصود ناتج عن إهمال وتقصير في الحكم في إتباع الهدف المفترض تحقيقه وهو أن يكون مشروع والذي يعتبر العنصر الوحيد المعيب فيه، ولما تكمن

أهميته أيضا في كونه يحمّل دعوى إلغاء ضد قرار اداري مشوب به، مهمة ممارسة رقابة القاضي الإداري على أعمال الإدارة وبالأخص على أخلاقياتها، فكان من الجدير دراسته لتبيان خصوصياته.

أهمية البحث:

تكمن أهمية هذه الدراسة في البعد الذي يحظى به عيب الانحراف في استعمال السلطة، كونه يتصل بالغاية من القرار الإداري التي تمثل الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه عند استعمال سلطتها التقديرية، ولأنه يتمتع بطابع متميز عن غيره، فهو من العيوب الخفية المستترة، التي تتستر الإدارة عليه من خلال إضفاء المشروعية على الأركان الأخرى للقرار الإداري، وان يكون ذلك في إطار المشروعية نصاً وروحاً ووفقاً للأهداف المبتغاة من اجل تحقيق المصلحة العامة ومن هنا تعد الرقابة على القرارات الادارية من اهم الوظائف الادارية، لذا تتجسد أهمية البحث من خلال التعرف على عيب انحراف السلطة و أثره في القرارات الإدارية

أهداف الدراسة:

يهدف هذا البحث بصفة أساسية للوقوف على بيان عيب انحراف السلطة الذي يُعد من أصعب عيوب القرارات الإدارية اثباتاً أمام القضاء الإداري وما هو أثره في القرارات الإدارية وبيان ماهية وطبيعة شروط وقف تنفيذ هذا القرار المعيب، وتطبيقات ذلك من الأحكام القضائية الصادرة عن ديوان المظالم بالمملكة العربية السعودية

فروض الدراسة:

1- ضرورة تكثيف الجهود الخاصة بالتوعية الإدارية، من خلال عقد الندوات والدورات التخصصية من قبل قضاة متخصصين
2- من اجل تحقيق المصلحة العامة تعد الرقابة على القرارات الادارية من اهم الوظائف الادارية
3- نشر القرارات القضائية المتعلقة بهذا الموضوع وان كانت قليلة في مو اقع الكترونية خاصة لاستفادة الباحثين منها

4- دعوة السلطات الإدارية إلى الالتزام بتحقيق المصلحة العامة، دون المساس بحقوق وحريات الأفراد، ووفقا للقوانين واللوائح المعمول بها، وذلك لتجنب الاشتباه في الانحراف في استخدام السلطة.

منهج الدراسة:

للإحاطة بجميع جوانب الموضوع وقصد الاجابة عن الإشكالية السابق طرحها والتساؤلات الناتجة عنها فانه سيتم الاعتماد على المنهج الوصفي من خلال الوصف الدقيق لما هو عليه النظام السعودي وما ورد به من أنظمة ومبادئ وقرارات تتعلق بالموضوع وجمع المعلومات من الوثائق والدراسات والأبحاث والكتب ذات العلاقة، وجملة الأبحاث والمؤلفات القانونية.

حدود الدراسة:

الحدود الموضوعية: سوف يشمل البحث موضوع القرارات الادارية وعيبه و أثره على انحراف السلطة بالمملكة العربية السعودية

الحدود المكانية: يتناول هذا البحث الجوانب المتعلقة بالقرار بعيب انحراف السلطة و أثره في القرارات الإدارية في ظل نظام القضاء الإداري السعودي بالمملكة العربية السعودية (ديوان المظالم).

الحدود الزمنية: سوف يتحدث البحث عن عيب انحراف السلطة و آثاره في القرارات الإدارية في ظل نظام القضاء الإداري السعودي بالمملكة العربية السعودية بصفة عامة حتى وقتنا هذا حيث أنه لا توجد قيود على البحث لعدم وجود اختلاف أو تعديلات جذرية تمت منذ نشأة النظام حتى وقتنا الحالي.

ومن هنا وجب طرح إشكالية البحث في معرفة ما المقصود بعيب الانحراف في استعمال السلطة، ما هو تعريفه وما هي خصائصه؟

ولمعالجة هذا الموضوع بالصورة اللازمة، تم إتباع منهج علمي مستعين بأهم التطبيقات القضائية والمراجع العلمية المتخصصة والدراسات.

مجلة دامو لعلوم الرياضة
DAMU JOUNRAL OF SPORT SCIENCE (DJSS)
ISSN-L: 3005-8244 ، ISSN-P: 3005-8236
https://www.iasj.net/iasj/journal/460
DAMU JOUNRAL of sport science

بالتالي، خطة البحث بحسب ما يقتضيه عنوان البحث ستكون كالتالي:

المبحث الأول: ماهية الانحراف في استعمال السلطة

المطلب الاول: مفهوم الانحراف في استعمال السلطة

المطلب الثاني: تعريف الانحراف في استعمال السلطة وأهميته

المطلب الثالث: الطبيعة القانونية لعيب الانحراف في استعمال السلطة

المبحث الثاني: صور الانحراف في استعمال السلطة و اثارها

المطلب الأول: الانحراف بالسلطة عن المصلحة العامة

المطلب الثاني: الانحراف بالسلطة عن الاهداف المخصصة

المبحث الثالث: اثبات عيب الانحراف بالسلطة والآثار المترتبة عليه

المطلب الأول: قواعد اثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة ووسائله

المطلب الثاني: وسائل اثبات عيب الانحراف بالسلطة

المطلب الثالث: الاثار المترتبة على عيب الانحراف في استعمال السلطة

المبحث الأول

ماهية الانحراف في استعمال السلطة

إن مفهوم الانحراف في استخدام السلطة هو تعبير قانوني لا يقصد به الانحراف عن الغرض والنوايا السيئة حصرا ، بل هو انحراف الإدارة التي لها السلطة عن أهداف القانون بدو افع سابقة لا علاقة لها بالمصلحة العامة أو المصالح المعينة قانونا ، سواء كانت نية الإدارة جيدة أو سيئة في هذا ، هو المصطلح القانوني الذي يعبر عن سوء الإدارة بالمعنى العام, وتعريف المقصود بمصطلح الانحراف في استخدام السلطة قد جذب انتباه غالبية الفقهاء الذين اختلفوا في تعريف المصطلح المناسب للتعبير عن هذا العيب ، وفي هذا الصدد تم تعميم العديد من المصطلحات القانونية جنبا إلى جنب مع مصطلح الانحراف في استخدام السلطة ولبيان ذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب

المطلب الأول: تعريف الانحراف في استعمال السلطة وأهميته

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لعيب الانحراف في استعمال السلطة

المطلب الثالث: صور الانحراف في استعمال السلطة و اثاره

المطلب الأول: تعريف الانحراف في استعمال السلطة وأهميته

وبما أن موضوع هذه الدراسة هو عيب الانحراف في استخدام السلطة كجانب من جوانب إلغاء قرار إداري، كونه من أهم وأخطر العيوب للمصلحة العامة وحقوق وحريات المواطنين من حيث خروجها عن مبدأ الشرعية، لأنه يعتبر عيبا مقصودا وخفيا،

نعرف بداية أن أي عيب يصيب أركان القرار الإداري الخمسة يصبح عيب يوجب الطعن بالإلغاء مصطلح "الانحراف" أقرب للدلة على هذا العيب من "إساءة استخدام السلطة " لأن هذا العيب ينص أولا وقبل كل شيء على الهدف الذي تسعى إليه الإدارة وتوجيهها الخاطئ لسلطاتها، ويفهم من التعبير الثاني أن الإدارة تلجأ إلى هذا العيب عندما تكون نوايا سيئة وتهدف إلى أغراض سيئة، وأن التعبير عن الانحراف أوسع في نطاقه للصور التي أصدرت فيها الإدارة قرارها لأسمى الأغراض، ومع ذلك يعتبر عملها معيبا لأنه ينتهك مبدأ تخصيص الأهداف.

حيث تعددت التعريفات الفقهية لمصطلح الانحراف في استعمال السلطة،

فعرفه الفقه الغربي منهم الفقيه هوريوبانه

(ترتكب السلطة الادارية عيب الانحراف بالسلطة حين تتخذ قراريدخل في اختصاصه مراعية فيه الشكل المقرروغير معرضة فيه لحرفية القانون مدفوعة بأغراض أخرى غيرالتي من اجلها منحت سلطتها لغرض آخرغيرغرض حماية المصلحة العامة ومصلحة المرفق الموضوع تحت اشرافها).

ويرى الفقيه لافريير

(هواستعمال رجل الادارة سلطته لتحقيق غرض غيرالذي من اجله منح هذه السلطة). (شطناوي، 2008، صفحة 824)

كما عرفه دي لوباديرعلى انه

(نكون بصدد انحراف بالسلطة، عندما تمارس سلطة ادارية ما، تصرفا يدخل في اختصاصاتها لكن بغرض تحقيق هدف غيرالذي يمكن القيام بذلك التصرف من اجله بصورة مشروعة)

كما نجد في الفقه العربي عدة تعريفات منها ما عرفه سليمان محمد الطماوي

(ان يستعمل رجل الادارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به) (الطماوي، صفحة 728)

وعيب الانحراف بالسلطة ذو مصدر قضائي وفقهي، الا ان بعض الدول نصت عليه في قوانينها المتعلقة بمجلس الدولة كمصرولبنان.

وهناك جانب من الفقه من استخدم تسمية اساءة استعمال السلطة وفقا للمشرع المصري والاردني بحجة ان هذه التسمية أكثروضوحا في دلالتها على هذا العيب، وذهب جانب آخرمن الفقه بتسميته عيب الغاية بحجة الالتصاق الوثيق لهذا العيب بعنصرالغاية في القرارالاداري والتي هي الهدف النهائي الذي يسعى مصدرالقرارالى تحقيقه من ذلك الاصدار.

كما أطلق عليه جانب آخرتسمية عيب اساءة استعمال السلطة او الانحراف بها مفضلا الجمع بين التسميتين السابقتين وحجتهم في ذلك ان مثل هذا الجمع يجعل العيب جامعا شاملا لجميع اوجه اساءة استعمال السلطة او الانحراف بها عن غايتها، كما استخدم جانب اخر تسمية الانحراف بالسلطة، وهو ما استخدمه القضاء الاداري المصري وقضاء محكمة العدل العليا الاردنية، وهو ما اخذ به الفقيه سليمان الطماوي وعبد العزيزخليفة وغيرهم، ومن ثم فان تسمية الانحراف بالسلطة أكثردقة وشمولا.

فالانحراف يتسع ليشمل سوء النية في حالة مخالفة المصلحة العامة وحسن النية في حالة مخالفة قاعدة تخصيص الاهداف، اما مصطلح سوء اساءة استعمال السلطة يفهم منه سوء نية الادارة

حينما تلجأ الى هذا العيب كما ان الاتجاه الذي اطلق عليه مصطلح عيب الغاية ما يؤخذ عليه انه خل ما بين وضع اصطلاح لتحديد الانحراف بالسلطة وركن الغاية في القرار الاداري الذي ينشأ العيب بسبب اهداره له، كما انه ليس بالضرورة استخدام اصطلاحين اساءة استعمال السلطة والانحراف بها لدلالة على معنى واحد، فمصطلح الانحراف بالسلطة كاف بذاته ليدل على صورتي ذلك العيب حيث يتمثل الانحراف في مجانبة المصلحة العامة والخروج عن الهدف المخصص. (كنعان و خلفة، 2008,2006، الصفحات 286,307,308)

وترى الباحثة أن النظر إلى أي تعريف فقهي آخر يمكن تحليله إلى عنصرين متميزين: الأول هو العنصر السلبي واستنتاجه بأن القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف هو عمل إداري استسلم لجميع أركانه الأخرى، والثاني هو العنصر الإيجابي والذي بموجبه يكون عنصر الغرض في ذلك القرار معيبا. نعتقد أن عيب الانحراف في السلطة هو العيب الذي تتجاهل فيه الإدارة التي تصدر القرار متطلبات المصلحة العامة لهدف آخر غير قانوني وتتجاهل الهدف المخصص الذي حدده قانون معين لهدف آخر، حتى لو كان هذا الهدف مشروعا.

نستنتج:

رأي الباحثة لجميع التعريفات السابقة:

جميع التعريفات السابقة اتفقت بأن تفسير الأنظمة والإجراءات في غير مكانها المناسب والتغيير والتلاعب بالقوانين والتعليمات والأنظمة وقد يقوم بذلك الموظف عن عمد او عن طريق الخطأ ومن اجل الاضرار بالمصلحة العامة وتحقيق مقاصد شخصية.

وكان مصطلح الانحراف أكثر دقة وشمولا و اتساعا للدلالة على هذا العيب الذي يؤثر على الهدف من مصطلحات أخرى مثل إساءة استخدام السلطة.

أهمية الانحراف في استعمال السلطة:

تكمن الأهمية القانونية لعيب الانحراف في استخدام السلطة وخطورتها من حيث ارتباطها بالغرض من القرار الإداري في مجال السلطة التقديرية ، أي في الحالات التي يترك فيها المشرع للإدارة جانبا من الحرية في التدخل أم لا ، وفي اختيار الوقت المناسب للتدخل ، ومن ثم هناك ارتباط كامل بين هذا العيب وتقدير الإدارة ، وهو المجال الطبيعي لعيب الانحراف في استخدام السلطة, حيث أنه من الخطورة جدا على الإدارة أن تمارس سلطتها التقديرية المطلقة لأي قيد ، لما لها من تأثير سيء على حقوق الأفراد وحرياتهم العامة ، ومن هنا تأتي أهمية الاعتماد على مساوئ الانحراف عن

السلطة باعتباره قيدا على تلك السلطة, وضمان ا لحماية الأفراد من تعسفه عيب الانحراف في استعمال السلطة له اهمية من ناحيتين

أولا: الأهمية القانونية:

يعتبر مظهرا من مظاهر توسيع نطاق الرقابة القضائية على عمل الإدارة لأنه يتعلق بهدف العمل الاداري وغايته في مجال السلطة التقديرية للإدارة كما يوضح إلى أي مدى وصل مجال شرعية تصرفات الإدارة في الحالة القانونية الحديثة، ولم تعد الرقابة القضائية تقتصر على فحص الشرعية الخارجية أو الظاهرة لأفعال الإدارة بل امتد إلى الكشف عن المقاصد الداخلية والدو افع النفسية التي تدفع الإدارة لإصدار مثل هذه القرارات الإدارية فالقاضي الإداري يواجه مسألة الكشف عن دو افع ومقاصد وأهداف اتخاذ القرار من قبل الإدارة في سيطرته على عيب الانحراف في استخدام السلطة.

ثانيا: الأهمية العملية:

إن عيب الانحراف في استخدام القوة مهم من الناحية العملية. ونتيجة لظهور هذا العيب كسبب للإلغاء، ازداد عدد دعاوى الإلغاء بشكل كبير، حيث تهدف هذه الدعاوى إلى حماية الشرعية بإلغاء القرارات الإدارية المخالفة لها. هي دعوى قضائية ضد قرار إداري غير قانوني دفاعاً عن مبدأ الشرعية وليس المقصود بها شخص معين، حيث يعتبر هذا العيب من أكثر العيوب شيوعاً و انتشاراً في الممارسة، لأن الإدارة نادراً ما تنتهك قواعد الاختصاص أو يتجاهل مراعاة الشكل أو الإجراءات التي يقتضيها القانون أو ينتهك قواعد القانون بموضوعية، ولكن في معظم الحالات تنحرف الإدارة عن الهدف الذي منحت السلطة من أجله، لذلك تصدر قرارًا معيبًا بالانحراف عن السلطة أيضا، من الناحية العملية، فإن الرقابة على هذا العيب دقيقة ومهمة القاضي شاقة وصعبة لأنها تمتد إلى فحص الشرعية الداخلية، أي أنها تمتد إلى البحث عن الهدف الحقيقي الذي أصدرت الإدارة قرارها من أجله بعيدا عن المصلحة العامة أو الهدف المخصص لها. (الفليت، 2014، صفحة 15)

وجهة الضوء على كيف أن عيب الانحراف يتصف بخصائص تخصه عن باقي عيوب الشرعية الداخلية، لأنه لا يوجد خلط بين هذه العيوب وعيب الانحراف من قبل السلطة، لما له من طابع

احتياطي، فإنه لا يلجأ إليه إلا في غياب جوانب أخرى من الطعون لإلغاء القرار المطعون فيه في الإدارة مقيد.

نستنتج:

حيث نص النظام السعودي ووضح أن عقوبة ارتكاب جريمة استغلال النفوذ أو إساءة استخدام السلطة لكل من ثبت بحقة ارتكاب هذه الجريمة سواء داخل الدائرة او خارجها هي السجن 10 سنوات او بدفع غرامة مالية قيمتها 20 الف ريال سعودي وبهذا الشكل يعرف أي موظف استغل السلطة الممنوحة له او مخالفة التعليمات والأنظمة او التلاعب بالتعليمات والشروط وقيامة أي ممارسات تسهم في الإساءة للسلطة ونشر الفساد الإداري مستحق للعقوبة المنصوص عليها في القانون السعودي ومن الأفضل والواجب على كل موظف المحافظة على التعليمات والشروط واستعمالها بالشكل الصحيح والنظامي .

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لعيب الانحراف في استعمال السلطة.

أولا: الطبيعة الشخصية والموضوعية

الطبيعة الشخصية:

يعتبر عيب الانحراف في استخدام السلطة ذا طبيعة شخصية بسبب ارتباطه بالدوافع والنوايا والأغراض والأهداف، ولا يقتصر على دائرة الحقائق المحددة يتطلب إثبات الانحراف إثبات العناصر العقلية أو النفسية أو النوايا أو المشاعر، وعدم إثبات عنصر أو عناصر معينة. (شطناوي، موسوعة القضاء الاداري، 2008، صفحة 830)

لذلك، يقع عيب الانحراف على عنصر النية، مصدر القرار الإداري، وهذه النية، التي يتم الكشف عنها، تعبر عن غياب المصلحة العامة، التي من المفترض أن تكون هدف القرار، حيث لا يمكن الكشف عن تحقيق المصلحة العامة إلا من خلال فحص نية وهدف مصدر القرار.

وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الأردنية، قائلة: "وحيث ان هذا العيب يسمح المحكمة ان بسط رقابتها للبواعث والدوافع التي دفعت الادارة على اصدار قرارها بغض النظر عن كون القرار

قد صدر عن شخص مختص واستوفى الاجراءات الشكلية او انه مطابق للقانون". (محكمة عدل العليا، 1965، صفحة 21)

لذلك، فإن عيب الانحراف عن السلطة ليس في الشرعية الخارجية للقرار الإداري المطعون فيه من حيث الشكل والإجراءات، ولكن في الشرعية الداخلية للغرض الذي استهدفته الإدارة في إصدار القرار، لأنه يتعلق بجوهر القرار الإداري وليس شكله الظاهر، ولا يحكم القاضي بالإلغاء إلا إذا أكد حقا وجود هذا الانحراف لما يترتب على ذلك من خطر الإضرار بسمعة الإدارة وتهديد الاحترام الواجب لها، مما يؤدي إلى إعاقة حركتها وتنفيذ روح التجديد والابتكار فيها. (شطناوي، موسوعة القضاء الاداري، 2008، صفحة 830)

الطبيعة الموضوعية

يعتقد أحد الأطراف أن عيب الانحراف في استخدام السلطة يستجيب للغرض من القرار الإداري ، ويتم تعريف هذه الغاية بطريقة موضوعية ، لذلك يجب أن يكون العيب الذي يؤثر عليه عيبا موضوعيا ، لأنه عندما تنحرف الإدارة عن الهدف المشروع ، حتى لو كان بحسن نية ، والذي له هدف نبيل في حد ذاته ، والذي تعتبر قراراته أيضا معيبة ، وأن البحث عن الدو افع الشخصية لاتخاذ قرار إداري يكون في مجال إيجاد دليل على الانحراف ، والذي يتصف في النهاية بطابع موضوعي, لذلك إذا كانت إرادة مصدر القرار هذا الأخير هو جانب منه ذو طبيعة موضوعية ، أي انتهاك الهدف المحدد. (الفليت، 2014، صفحة 31)

لذلك، يمكن القول بأن عيب الانحراف في استخدام السلطة يتصف بطابع مزدوج، فهو ذو طبيعة شخصية لأنه يتم ترتيبه وفقا للنو ايا والدو افع التي دفعت مصدر القرار إلى إصدار قراره، كما أن له طبيعة موضوعية بالنظر إلى الهدف المحدد ذاتيا الذي حدده قانون للإدارة. (الفليت، 2014، صفحة 31)

وتطرقت من خلال هذا البحث إلى الطبيعة القانونية لهذا العيب، متمثلة في طابعه الشخصي والموضوعي، واستقرار الفقه، والقضاء على الرقابة القضائية لعيب الانحراف عن السلطة، الذي يعتبر سيطرة مشروعة وليس سيطرة على الجو انب الأخلاقية في سلوك الإدارة.

كما أن هذا العيب مهم من الناحية القانونية والعملية، وقد تجلت أهميته في تطبيقه الواسع والصريح على القضاء الأردني، وخاصة القضاء الفرنسي والمصري سابقا.

وتطرقت من خلال هذا المبحث إلى الطبيعة القانونية لهذا العيب، متمثلة في طابعه الشخصي والموضوعي، واستقرار الفقه، والقضاء على الرقابة القضائية لعيب الانحراف عن السلطة، الذي يعتبر سيطرة مشروعة وليس سيطرة على الجوانب الأخلاقية في سلوك الإدارة.

كما أن هذا العيب مهم من الناحية القانونية والعملية، وقد تجلت أهميته في تطبيقه الواسع والصريح على القضاء الأردني، وخاصة القضاء الفرنسي والمصري سابقا.

المبحث الثاني: صور الانحراف في استعمال السلطة و اثارها

المطلب الأول: الانحراف بالسلطة عن المصلحة العامة

المطلب الثاني: الانحراف بالسلطة عن الاهداف المخصصة

المبحث الثاني: صور الانحراف في استعمال السلطة و اثارها

يجب أن تهدف الإدارة من إصدار القرار إلى تحقيق الهدف الذي كلفت من أجله بصلاحية إصدار ذلك القرار، وإلا فإن قرارها ملوث بعيب الانجراف في استخدام السلطة.

وتتعد صور الانحراف بتعدد الاهداف التي تسعى جهة الادارة الى تحقيقها، بحيث ان خرجت عليها اصيب قرارها بعيب الانحراف، والمقصود بصور الانحراف بالسلطة الحالات التي يتجلى فيها هذا العيب في الحياة العملية. (الشوبكي، 2006، صفحة 361)

يظهر عيب الانحراف في استخدام السلطة في تطبيقاته المختلفة، والتي تتمثل في الانحراف عن المصلحة العامة والانحراف عن الأهداف المحددة.

سيتم مناقشة وشرح الصور في المبحث من خلال مطلبين:

المطلب الأول: الانحراف بالسلطة عن المصلحة العامة

المطلب الثاني: الانحراف بالسلطة عن الاهداف المخصصة

المطلب الأول: الانحراف بالسلطة عن المصلحة العامة

(تتحقق هذه الصورة حينما تستهدف الادارة من قرارها تحقيق اهداف وغايات بعيدة كلية عن المصلحة العامة، فالمصلحة العامة هي في الواقع العملي قاعدة الزامية للسلوك الاداري السليم،

بحيث يتوجب على الجهات الادارية المختلفة جميعها العمل على تحقيقها) (شطناوي، موسوعة القضاء الاداري، 2008، صفحة 838)

حيث نصت المادة الثانية من المرسوم الملكي رقم 43 وتاريخ 1377/11/19هـ الفقرة (أ) على: (معاقبة كل موظف يثبت ارتكابه لجريمة استغلال نفوذ وظيفته لمصلحة شخصية في داخل الدائرة أو خارجها، وذلك بسجنه لمدة لا تزيد عن عشر سنوات أو بغرامة لا تزيد عن عشرين ألف ريال) .

كما نصت الفقرة الخامسة من هذه المادة على: (تطبق هذه العقوبة على من يسيء الاستعمال الإداري، كالعبث بالأنظمة والأوامر والتعليمات على غير وجهها الصحيح أو غير موضعها بقصد الإضرار بمصلحة حكومية لقاء مصلحة شخصية، واستغلال النفوذ أياً كان نوعه في تفسير الأوامر وتنفيذها عن طريق مباشر أو غير مباشر) .

كما نصت الفقرة الثامنة من هذه المادة على: (تطبق هذه العقوبة على من يسيء المعاملة أو يقوم بالإكراه باسم الوظيفة، كالتعذيب أو القسوة أو مصادرة الأموال، وسلب الحريات الشخصية، ويدخل في ذلك التغريم، والتنكيل، والسجن، والنفي، والإقامة الجبرية في جهة معينة، ودخول المنازل بطريقة غير نظامية مشروعة، والإكراه على الإعارة أو الإجازة أو البيع أو الشراء، وتحصيل ضرائب تزيد على المقادير المسحقة نظاماً). كما نصت المادة الثالثة من المرسوم على أنه: (يحكم على من تثبت إدانته بالتعويض المناسب لمن أصابه ضرر، وترد المبالغ التي أخذت بغير وجه شرعي إلى أربابها) .(والقاعدة العامة ان النشاط الاداري وما يتطلبه من قرارات ادارية انما يسعى الى تحقيق المصلحة العامة والا اعتبر تعديا)

وعلى هذا الاساس فانه يجب الا تحيد القرارات الادارية عن الهدف العام المتمثل في الصالح العام، والا كان قرارها مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة، وحالة مجانبة المصلحة العامة هي اسوأ صور الانحراف وهي حالة خطيرة لان الانحراف هنا مقصود فمصدر القرار يستغل سلطته التقديرية لتحقيق اغراض لا صلة لها بالصالح العام، وعليه فان صور الانحراف عن المصلحة العامة كثيرة ومتنوعة وتتمثل في:

أولا: الانحراف بالسلطة لتحقيق مصلحة شخصية او للغير او محاباته

تتجلى هذه الحالة في الحياة العملية عندما يصدر ممثل الادارة قرارا اداريا مستخدما سلطته في اصداره بهدف تحقيق منافع شخصية لذاته او لغيره، وتعتبر هذه الصورة من أبشع صور الانحراف

في استعمال السلطة، اذ يستخدم مصدر القرار صلاحياته القانونية لتحقيق مصالحه واغراضه الشخصية بدلا من المصلحة العامة، فلا يعقل او يقبل مطلقا ان يمارس ممثلي الادارة صلاحياتهم القانونية مستغلين استخدام امتيازات السلطة العامة لتحقيق مصالحهم واغراضهم الشخصية الخاصة وكأنهم يعملون في اقطاعيات او مزارع خاصة موروثة. (كنعان، القضاء الاداري، 2006، صفحة 316)

فاذا قام مصدر القرار باستخدام صلاحيته قصد تحقيق نفع شخصي كان قراره معيبا بالانحراف في استعمال السلطة، ولابد أن يكون الدافع الاساسي لإصداره هو تحقيق نفع ذاتي له، اما إذا تحققت له مصلحة شخصية بصورة عرضية وكان الدافع الحقيقي هو تحقيق المصلحة العامة وتحققت فلا يعتبر القرار مشوبا بعيب انحراف السلطة. (الشوبكي، 2006، صفحة 365)

ولهذا فإن رجل الإدارة حينما يصدر قرارا لتحقيق مصلحته أو إفادة غيره، لا يشترط أن يكون قد استفاد بشكل مباشر أو غير مباشر نتيجة لإصدار هذا القرار غير المشروع، فالعبرة في تقرير عدم المشروعية أن يكون القرار باعثه نفع خاص أو للغير وليس المصلحة العامة، ويستوي في ذلك أن يكون الغير تربطه صله بمصدر القرار أم لا، وقد يكون الغير الذي قصد بالقرار محاباته مجهولا بالنسبة لمصدر القرار، كما أنه لا يشترط أن يكون الشخص الذي حقق له القرار نفع ا على حساب الصالح العام محددا بذاته.

وبذلك فإنه لا يمكن اعتبار المصلحة الشخصية سبب ا لإلغاء القرار المطعون فيه، إلا إذا كانت تلك المصلحة هي الدافع الأساسي والمحرك الرئيس لدى مصدر القرار الإداري.

ثانيا: مجانبة المصلحة العامة بهدف الانتقام

ان الرئيس الاداري وهو يصدر قراره قد يستهدف الانتقام والإضرار بموظف معين لأسباب لا تتعلق بالصالح العام، وهو ان فعل ذلك ينحرف بسلطته ويصبح قراره معيبا، اما الدو افع التي تدفعه لفعل ذلك فهي متعددة لا تقع تحت حصر فقد تكون ناتجة عن تصادم في الآراء او اختلاف في المعتقدات او في مجال تنافسي معين. (فهمي، 1999، صفحة 837)

وتعد هذه الصورة من أبشع صور الانحراف في استعمال السلطة على الاطلاق، اذ يستخدم مصدر القرار امتيازات السلطة العامة والصلاحيات القانونية كأداة ووسيلة لتصفية الحسابات مع الغير،

في حين ان تلك الصلاحيات منحت له لتحقيق المصلحة العامة والخير المشترك وليس لمساندته او مساعدته على الانتقام من خصومه ومعارضيه. (شطناوي، موسوعة القضاء الاداري، 2008، صفحة 841)

ولعلنا نصل إلى قناعة بأن هذا العيب لا يتحقق بمجرد التنافس الشخصي أو العداوة أو الضغائن بين مصدر القرار والفرد المتأثر بالقرار بل لتحقيق هذا العيب، يجب أن يكون القرار الذي صدر ضده تحت تأثير هذه العداوة أو التنافس الشخصي.

ثالثا: الانحراف بالسلطة لمخالفة الأنظمة واللوائح

القانون هو ارادة الامة صيغت في عبارات يتعين احترامها لأنه في التطبيق السليم للقانون تحقيق لصالح العام، ومخالفة هذا_التطبيق السليم والتحايل عليه فيه مخالفة للمصلحة العامة مما يجعل القرار مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة لتنكره للمصلحة العامة، وذلك بالخروج عنها فلا يجوز للإدارة ان تتحايل على تنفيذ احكام القانون لتصل من ذلك لانتهاك هذه الاحكام.

فمثلا بالنسبة لإلغاء الوظائف هذا الالغاء يجب ان يكون حقيقيا وباعثه اعادة تنظيم الإدارة الحكومية او اجراء اقتصاد في وظائفها، اما اذا كان لمجرد الانتقام من شخص معين وفصله بغير اتباع احكام القانون فانه يعد انحراف بالسلطة، (فهمي، 1999، صفحة 820)وهذا ما اكدته المحكمة الادارية العليا في مصر، وعلة القضاء للانحراف بالسلطة في هذه الحالة ان مصدر القرار ينبغي عليه تطبيق القانون بدقة وفقا لما اراده المشرع وليس طبقا لما يراه هو(خليفة، 2003، صفحة 183)كما يعتبر انحرافا بالسلطة عند تحايل الادارة على تنفيذ الاحكام القضائية الحائزة على قوة الشيء المقضي به بهدف التملص من تنفيذها بوسيلة غير مباشرة. (كنعان، القضاء الاداري، 2006، صفحة 317)

وإذا قصد بالقرار الاداري تعطيل تنفيذ حكم حائز لحجية الشيء المقضي به او التحايل على تنفيذه عد هذا القرار معيب بالانحراف يستوجب الالغاء وهذا كقاعدة عامة، الا انها تخضع لاستثناء فرضته الضرورات العملية، مؤداه ان القرار يعد مشروعا إذا كان يترتب على تنفيذ الحكم فورا اخلالا خطيرا بالمصلحة العامة يصعب تداركه كحدوث فتنة او تعطيل سير المرافق العامة.

مما سبق نستنتج أن انحراف السلطة حتى لو كانت هناك تعاريف متعددة سواء للفقه الغربي أو العربي ولكن مضمونه هو نفسه لأنه من عيوب القرار الإداري المتعلقة بزاوية النهاية ويتجسد في

شكل مخالفة للمصلحة العامة أو الانحراف عن الغرض المخصص لإصدار القرار، كما انه يندرج مع عيب السبب وعيب مخالفة القانون ضمن عيوب المشروعية الداخلية مع الفروقات التي يتصف بها لأنه يبحث عن نو ايا ومقاصد مصدر القرار، كما أن انحراف السلطة له خصائص عامة يجب أن تكون متاحة لتنفيذه.

وبما أنه ذا طبيعة احتياطية فلا يتم اللجوء إليها إلا إذا لم تكن هناك جو انب أخرى من الطعون، بالإضافة إلى كونها مرتبطة بالتقدير ولا تغطي ظروفا استثنائية ولا تتعلق بالنظام العام، ولكن لا يعتبر الطابع المتعمد شرطا لحدوث انحراف عن السلطة في شكل انحراف عن المصلحة العامة

ويرى الباحث أن الإدارة قد تكون راغبة في عدم تنفيذ حكم قضائي له سلطة الشيء المقرر، لكنها تخشى العو اقب القانونية الناتجة عن ذلك، لذلك تسعى إلى تحقيق هدفها بوسائل أخرى تتمثل في التحايل على تنفيذ الحكم القضائي أو عرقلة هذا التنفيذ بشكل غير مباشر، وبسبب الهدر في ذلك. لكل حكم قيمة من الناحية العملية، نظرا لتجاهل الأحكام القضائية التي يفترض فيها أنها تكشف الحقيقة وتردع الإدارة عن الظلم والتعسف الذي ارتكبته ضد ما صدر لصالحها.

المطلب الثاني: الانحراف بالسلطة عن الاهداف المخصصة

أولا: مفهوم قاعدة تخصيص الأهداف

على الرغم من أن الإدارة تهدف دائما إلى تحقيق المصلحة العامة، إلا أنه يجوز للمشرع أن يضع هدفا خاصا للإدارة يجب أن يسعى قراره إلى تحقيقه، وإذا خالف هذا الهدف، فإن قراره معيب بالانحراف عن السلطة، حتى لو ادعت الإدارة أنها تنوي تحقيق المصلحة العامة، وهذا ما يعرف بمبدأ تخصيص الأهداف (راضي، 2005، صفحة 216)لذلك، فإن السلطة الإدارية التي تصدر القرار تهدف إلى تحقيق أحد أهداف المصلحة العامة، لكنه ليس الهدف المحدد لها، حيث أن قرارات الرقابة الإدارية التي حدد لها القانون أهدافا لا يجوز للإدارة انتهاكها، وهي الحفاظ على الأمن العام والسلام العام والصحة العامة إذا انتهكت الإدارة هذه الأهداف، فإن قرارها ملوث بعيب انحراف السلطة ويستحق إلغاؤه. (راضي، 2005، صفحة 216)

والفرق بين قاعدة تخصيص الاهداف والانحراف عن المصلحة العامة ان في القاعدة الاولى يكون مصدر القرار حسن النية لا يريد الا تحقيق الصالح العام، ولكن العيب يرجع اما الى انه يسعى الى تحقيق غرض لا يدخل في اختصاصه لان القانون لم يحققه، واما الى انه لم يستعمل في تحقيق

الغرض الذي يسعى اليه ما بين يديه من وسائل، وتعتبرهذه الصورة اقل خطورة من الانحراف عن المصلحة العامة، ذلك ان الادارة التزمت في تصرفاتها حدود المصلحة العامة لكنها تصرفت خارج المصلحة العامة المراد تحقيقها. (الطماوي، القضاء الاداري قضاء الالغاء، صفحة 745)

ثانيا: كيفية تحديد الاهداف المخصصة

قد يستفيد الغرض الخاص من العمل الإداري من النص الصريح للقانون، أو يستنتجه القاضي الإداري من أدلة القضايا، أو يستنتج من طبيعة سلطة أو اختصاص الإدارة.

يجوز للمشرع أن يحدد صراحة الهدف المحدد الذي يجب أن تهدف إليه الإدارة، إذا حدد القانون صراحة هدفا إداريا محددا، فإن هذا الهدف المحدد هو الهدف الذي يجب أن يسعى إليه الشخص المسؤول عن هذا الاختصاص، على سبيل المثال، ما فعله مجلس الدولة الفرنسي للسلطات القضائية الإدارية، مستنتجا من طبيعتها العامة أن أهدافها هي الحفاظ على النظام، بما في ذلك عناصره الثلاثة للأمن العام والصحة العامة والسلامة العامة إذا لم يحدد المشرع الهدف المخصص للإدارة، فقد مارس القاضي سلطته التقديرية في تحديد الأهداف المحددة لقرارات معينة، من خلال تفسير القوانين والبحث عن الإدارة الضمنية للمشرع بكل الوسائل الممكنة، مثل الإشارة إلى الأعمال التحضيرية والملاحظات التوضيحية، وتتبع المناقشات التي جرت حول القانون

ثالثا: اوجه الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف

1: الخطأ في تحديد مدى الاهداف المنوط بالموظف تحقيقها

في هذه الحالة، قد يتم الخلط بين عيب الانحراف وعيب عدم الاختصاص، لأن مصدر القرار يستخدم سلطته الممنوحة له لغرض معين، على الرغم من أنه يتعلق بالمصلحة العامة، ولكن لم يتم تكليفه بتحقيقه لأن القانون جعله اختصاص عضو آخر ومصدر القرار في معظم هذه الحالات هو حسن النية.

2: الانحراف في استعمال الاجراءات الادارية وتطبيقاته

قد يحدد القانون للإدارة في أحد المجالات اجراءات معينة يجب اتباعها للوصول الى هدف معين وقد يحدث ان الادارة من أجل تحقيق هدف معين، لذلك تلجأ إلى استخدام إجراءات أكثر سهولة لتحقيق غرضها، لكن القانون قررها في مجال آخر ولغرض مختلف، وبالتالي يخفي الهدف الذي

تريد الوصول إليه باستخدام إجراء آخر غير الإجراء الذي سيتم استخدامه إما لكسب الوقت أو تجنب بعض الصعوبات والعقبات.

فالانحراف في الاجراءات يسمح بتجنب بعض الإجراءات الشكلية أو إلغاء بعض الضمانات للمواطنين، وعلى هذا الأساس لا يجوز للإدارة استخدام الإجراء إلا في تنفيذ الغرض الذي يقصده المشرع، بالإضافة إلى أن ضرورة الإجراء شرط لشرعيته. (الشوبكي، 2006، صفحة 372)

ولقد ذهب جانب من الفقه الى ان الانحراف بالإجراء يمثل عيبا قائما بذاته مستقل عن الانحراف في استعمال السلطة ويرجع ذلك الى اختلاف طبيعة كل منهم، وذلك لارتباط الانحراف بالإجراءات بعدم المشروعية في الشكل، والاجراءات في القرار الاداري، وعدم المشروعية في هذه الحالة لا تكمن في الغرض المستهدف بواسطة القرار و انما تكمن في الوسيلة المختارة، وهو في ذلك يختلف عن عيب الانحراف بالسلطة، كما استندوا الى ان عيب الانحراف بالإجراء يتعلق اساسا بمخالفة نطاق تطبيق القاعدة الاجرائية فكل قاعدة قانونية حدد لها مجال تطبق فيه فاذا حاد تطبيقها عن هذا النطاق عد هذا التطبيق مخالف لمبدأ المشروعية وبالتالي فإن عدم الشرعية في هذه الحالة لا يكمن في أن هذا التطبيق يتعارض مع, الانحراف عن الإجراء يعتبر من عيوب عدم الشرعية التي تتعلق بالصلاحية الخارجية للقرار الإداري. (خليفة، 2003، الصفحات 390-391)

كما يعتقد اتجاه آخر أن عيب الانحراف بالإجراء هو أحد أشكال الانحراف عن طريق السلطة، لأنه مرتبط بالشرعية الداخلية للقرار الإداري، وفكرة الإجراء بمعنى الوسيلة القانونية هي فكرة موضوعية وليست شكلية لأن المشرع هو الذي ينظم الإجراءات، والانحراف عن طريق الإجراءات هو أحد أشكال الانحراف عن طريق السلطة لكنه يحدث في مجال الإجراءات الإدارية حيث تلجأ الإدارة إلى استخدام إجراء محدد تراه أسهل من الإجراء المحدد بموجب القانون لتحقيق هدف محدد.

<u>ونستنتج:</u>

وبناء على ما تقدم، فإن الاتجاه القائل بأن الانحراف عن الإجراء يقع في إطار عيب الانحراف عن السلطة قد أيده غالبية الفقهاء، وقد استقرت الأحكام القضائية على إبطال القرارات الإدارية

بدافع الانحراف عن السلطة ويتجلى الانحراف عن الإجراء، مما يدل على أن الأخير ليس عيبا مستقلا في حد ذاته، بل هو شكل من أشكال الانحراف عن السلطة.

وتطرقت إلى صور عيب انحراف السلطة في الحياة العملية الذي تجلى في جانب المصلحة العامة من خلال تحقيق مقاصد بعيدة عن الصالح العام، حيث يعكس هنا سوء نية مصدر القرار وخروجه عن الهدف الحقيقي من خلال تحقيق المنفعة الشخصية أو غيرها أو في إطار المحسوبية والانتقام من الآخرين أو التحايل على تنفيذ الأحكام القضائية.

يتجلى المظهر الثاني في انتهاك قاعدة تخصيص الأهداف، والتي من خلالها تحقق الإدارة مصلحة عامة غير تلك التي يحددها المشرع، وكذلك الانحراف عن الإجراء، والذي يعتبر أحد جوانب الانحراف عن الأهداف المحددة، والذي يتحقق في حالة استخدام مصدر القرار إجراء مخالفا للإجراء المنصوص عليه قانونا.

المبحث الثالث: اثبات عيب الانحراف بالسلطة والآثار المترتبة عليه

من المبادئ المستقر عليها قضائيا ان عيب الانحراف بالسلطة لا يمكن افتراضه بل يتعين ان يقيم الدليل عليه من طرف المدعي، ويعتبر عيب الانحراف بالسلطة اشد العيوب صعوبة في الاثبات لما يتمتع به من طبيعة خاصة كونه اشد العيوب خفاء ودقة لتعلقه بالهدف او الغاية من اصدار القرار، ولهذا تعد الرقابة على هذا العيب شاقة ودقيقة كونها تتعلق بالبحث والتحقق من نية مصدر القرار اذ لا تقتصر رقابته على المظهر الخارجي بل يتطلب الخوض في الجوانب النفسية بغية تلمس الاهداف الحقيقية التي دفعت مصدر القرار لإصدار هذا القرار المشوب بهذا العيب.

ومن هنا يصعب على المدعي اثبات سوء نية الادارة، وهذه الصعوبة كما تواجه القاضي تواجه المدعي الذي يقع عليه عبء الاثبات، ومن اجل اثبات عيب الانحراف قد يلجأ القضاء الى وسائل مباشرة وغير مباشرة التي تميزت بالتخفيف من عبء اثبات هذا العيب

ومما لا شك فيه ان القرار المشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة هو قرار غير مشروع، ومن اجل حماية مبدا المشروعية والمحافظة على حقوق المواطنين وحرياتهم، وفي سبيل ذلك منح القانون للقاضي سلطة الغاء القرارات غير مشروعة المشوبة بعيب الانحراف كما اعطاه الحق في

القضاء بالتعويض متى توافرت شروطه، وذلك كله عند اثبات دليل قيام عيب الانحراف بالسلطة، وهذا ما سأتطرق اليه من خلال ثلاث مطالب،

المطلب الأول: قواعد اثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة

المطلب الثاني: وسائل اثبات عيب الانحراف بالسلطة

المطلب الثالث: الآثار المترتبة عن القرار المشوب بعيب الانحراف.

المطلب الاول: قواعد اثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة ووسائله

يتصف اثبات الانحراف في استعمال السلطة بصعوبته، فليس من السهل اثبات هذا العيب الذي يصيب القرارات الادارية.

ولا شك في ان هذه الصعوبات هي صعوبات حقيقية ادت الى ندرة الاحكام القضائية الصادرة بإلغاء قرارات إدارية للانحراف. (شطناوي، موسوعة القضاء الاداري، 2008، صفحة 829)

ويعد عبء الاثبات من المسائل الحساسة في الموضوع بخلاف العيوب الاخرى التي لا تحتاج الى التعمق والمشقة، كما يعتبر عيب الانحراف في استعمال السلطة من أصعب العيوب من حيث اكتشافها والتأكد منها و اثباتها من طرف القاضي المختص، نظرا لان عيب الانحراف في استعمال السلطة من العيوب الداخلية غير الظاهرة، ولأنه ينطوي على عناصر نفسية شخصية لمصدره، ولذلك كانت أزمة ومشكلة تطبيق عيب الانحراف في استعمال السلطة تكمن في كيفية اكتشافه و اثباته من طرف القاضي المختص

أولا: قواعد اثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة

صعوبة اثبات عيب الانحراف بالسلطة

القرار المشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة يجد صعوبة في اثباته، حيث انه لا يرتكز على عناصر موضوعية، و انما على بواعث شخصية وذاتية متصلة بنو ايا ومقاصد مصدر القرار فهو عيب احتياطي وسببا للإلغاء. (l'office du juge et la preuve dans le contentieux administratif, 1970, p. 74)

صعوبة إثبات هذا الخلل تقع على عاتق المدعي الذي يطعن في القرار الإداري بسبب إساءة استخدام السلطة يجب أن يثبت ذلك وهو في موقف ضعيف بالنسبة للإدارة، لأنه لم يكن بحوزته المستندات والأوراق التي اعتمد عليها في إثبات مزاعمه خلال فترة الإدارة حيث أن الإدارة هي من تملك هذه الوثائق والمستندات، كما تستطيع اخفاء البعض منها الذي يدينها بالانحراف، (كنعان، القضاء الاداري، 2006، صفحة 325) مما يجعل مهمة الإثبات صعبة وأحيانًا مستحيلة لأن المدعي لا يعرف ما تحتويه هذه المستندات ، أو على الأقل لا يستطيع تحديد محتواها بدقة، ومما يزيد صعوبة الإثبات أن المدعي في بعض الأحيان لا يقوم بترتيب العلاقات مع الإدارة قبل صدور القرار المطعون فيه، فهو لم يسهم في اعداده واصداره فالعناصر الوحيدة التي يمكن له جمعها وتقديمها للقضاء مستمدة ومستخلصة من نشاط الادارة الخارجي اي انها مستمدة من مظاهر خارجية، وعليه لا يمكن الكشف عن العناصر الداخلية والموضوعية الا إذا تم إعمال قاعدة الادعاءات التي لم تنكرها الادارة، (شطناوي، موسوعة القضاء الاداري، 2008، صفحة 605) كما أنها تزيد من صعوبة إثبات خلل الانحراف للمدعي بافتراض الشرعية أو الصلاحية التي تتمتع بها القرارات الإدارية، فالقاعدة العامة هي مشروعية القرار الاداري حتى يثبت عكس ذلك، وهذه القرينة ترتكز الى اعتبارات الصالح العام التي تستوجب منح القرارات الادارية صفة المشروعية، وعلى من يدعي خلاف هذه القرينة اثبات عكسها بإقامة الدليل على ذلك (شطناوي، موسوعة القضاء الاداري، 2008، صفحة 599)، وهذه القرينة التي تتمتع بها الادارة تجعل عبء الاثبات شاقا، اذ يحاول المدعي اثبات عكس ما يتمتع به القرار محل الطعن من قرينة الصحة. ويفضل المدعي الطعن على القرار بأوجه الطعن الاخرى مع كون القرار مشوب بعيب الانحراف وذلك لصعوبة اثباته والتخوف من الفشل في اثباته، بالإضافة الى كل ما يريد الوصول اليه هو ابطال القرار الذي يمس مصالحه وبذلك يسلك أيسر الطرق وهي اوجه عدم المشروعية ذات الاثبات الموضوعي مثل عيب السبب والذي يكون الغاء القرار المبني عليه أسهل من الطعن فيه لعيب الانحراف الذي يعتمد على عناصر شخصية في اثباته وقد يجد القاضي صعوبة في القرار الاداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة، حيث يتمتع بالمشروعية في صورته الخارجية من أجل استيفاء متطلباته القانونية وبالتالي يصعب معرفة جوهره لان وجود الانحراف من عدمه مرتبط بالدافع النفسي لمصدر القرار. (عبدالمنعم، 2010)

والغاية المستترة التي يلجأ الى تحقيقها من اصداره للقرار، وهو امر يحتاج الى بحث وتحقيق، والى وقت طويل والى جهود شاقة ولذلك فان مجلس الدولة لا يقبل كل ادعاء من هذا النوع ما لم يكن لديه دليل قوي على خطورة الاتهام.

ومما يزيد من صعوبة الاثبات، ان القاضي لا يحكم بالإلغاء استنادا اليه الا إذا تأكد فعلا من وجود هذا الانحراف لما يترتب على القضاء به من خطورة تتمثل في المساس بهيبة الادارة وتهديد الاحترام الواجب لها، مما يؤدي الى تعطيلها وشل حركتها واعدام روح الابتكار والتجديد فيه. (محمد، 2009، صفحة 412)

ثانيا: عبء اثبات عيب الانحراف بالسلطة

عبء الاثبات بالنسبة للمدعي

من المبادئ المثبتة قضائيا أن عيب الانحراف في استخدام السلطة ليس افتراضا ، بل يجب على المدعي إثبات الدليل عليه ورفض ادعائه إذا فشل في ذلك ، لأن هذا العيب يكمن في النوايا والمقاصد الداخلية لمصدر القرار, (حميدي، 2009، صفحة 80) لذلك يقع على عاتقه أن يثبت أن الإدارة تستهدف هدفا بعيد المنال بقرارها الإشارة إلى ذلك أن القضاء يعترف بنزاهة المقاصد المتوخاة من الإدارة حتى يثبت العكس بسبب خطورة الإسراف في اتهام الإدارة بالانحراف عن استخدام السلطة ، (محمد، 2009، صفحة 412) وبهذه الطريقة يجب على المدعي إثبات الانحراف وإذا فشل في إثبات الانحراف عن السلطة، يتم رفض ادعائه ، لذا فإن عيب الانحراف هو أنه ليس من العيوب المتعلقة بالنظام العام، ولا يجوز للمحكمة معالجة هذا العيب من تلقاء نفسها ، ولكن يجب على المدعي رفعه صراحة والالتزام به أثناء المرافعات وتقديم دليل على أن القرار المطعون فيه مشوب بعيب الانحراف بالسلطة.

واكد مجلس الدولة الفرنسي مبدأ القاء عبء اثبات عيب الانحراف بالسلطة على المدعي، حيث جاء في حكم له ان المستدعي لم يقدم الدليل على ان القرار الطعين قد اتخذ لتحقيق غاية بعيدة او غريبة عن المصلحة العامة وفي مثل هذه الظروف لا يمكن ان يكون ادعاء المستدعي مقبولا (شطناوي، موسوعة القضاء الاداري، 2008، صفحة 836)وذهبت المحكمة الادارية العليا في مصر الى ان الانحراف بالسلطة هو من العيوب القصدية في السلوك الاداري وقوامه اتجاه الادارة

صاحبة الاختصاص للانحراف به عن تحقيق المصلحة العامة وبتالي يقع اثباته على من يدعيه. (العليا، 1994، صفحة 413)

كما ذهبت في حكم آخر لها من رفض منح المدعي الجنسية المصرية بالتجنس كون المدعي لم يكن باستطاعته ان يثبت ان قرار الادارة برفض منحه تلك الجنسية مشوب بعيب الانحراف بالسلطة. (حميدي أ.، 2012)

نقل عبء الاثبات على عاتق الإدارة

لصعوبة اثبات هذا العيب فقد خفف القضاء الاداري من مبدأ القاء عبء الاثبات بشكل كلي على المدعي ونقله للإدارة بعدما كانت معظم الاحكام تقربان القاء عبء الاثبات يكون على عاتق المدعي كأصل عام.

ويتم نقل هذا العبء على عاتق الادارة في حالة ما إذا تمكن المدعي من تقديم دليل يمكن ان يزعزع قرينة الصحة المفترضة في القرارات الادارية، وعلى الادارة ان تقوم بدحض ما ادلى به المدعي، ومما يثير الانتباه ان القضاء الاداري المصري قد سبق القضاء الاداري الفرنسي في تقديم المرونة والتوسيع في موضوع مجال الاثبات، لأنه إذا ترك المدعي كي يثبت حالة انحراف الادارة فسوف يجد صعوبة فائقة في ذلك. (حميدي أ.، 2012، صفحة 08)

استشعر قضاء مجلس الدولة المصري بصعوبة ذلك العبء وثقله بالنسبة للمدعي الذي يكون طرفا ضعيفا، ورغبة من مجلس الدولة في احداث نوع من التوازن بين أطراف الدعوى الادارية في مجال عبء اثبات هذا العيب فقد نقل هذا العبء كاملا من المدعي الى الادارة، حينئذ تقوم الادارة بإزالة الشكوك التي اثارها المدعي حول القرار، (خليفة ع.، 2008، الصفحات 173-174) فعليها اثبات غاية المصلحة العامة او الهدف المخصص الذي حدده القانون، فاذا لم ترد اصلا او اجابت بأدلة غير كافية او مقنعة كان هذا دليلا على اثبات الانحراف بسلطتها مما يؤدي الى ابطال القرار، (عبدالوهاب، 2003)وتطبيقا لمبدأ انتقال عبء الاثبات ما ذهبت اليه المحكمة الادارية العليا في مصر في حكم لها "ان عبء الاثبات يقع اصلا على عاتق المدعي، الا ان هذا الاصل لا يؤخذ به، إذا نكلت جهة الإدارة عن تقديم ما تحت يدها من اوراق رغم طلب المحكمة، حيث يترتب على ذلك قيام

قرينة لصالح المدعي تلقي بعبء الاثبات على عاتق الادارة. (المحكمة الادارية العليا،طعن رقم، 608 ،لسنة 30 ق،جلسة 30/9/1989 ،المجموعة السنة 35 ، ص 583، 1989)

وبالتالي، فقد أصبح مبدأ راسخا في مجال العدالة الإدارية أن الإدارة ملزمة بتقديم الأوراق كلها التي تخص القضية متى ما طلبتها المحكمة، لذلك، من الواضح لنا أن عبء الإثبات الأصلي يقع على عاتق المدعي على أساس افتراض صحة وشرعية القرار الإداري، وهذا ما يؤكده الفقه والقضاء، ولكن كاستثناء، يتم نقل هذا العبء إلى الإدارة، وهو ما يسمى التخفيف.

المطلب الثاني: وسائل اثبات عيب الانحراف بالسلطة

ان وسائل اثبات عيب الانحراف وخاصة القرائن لا تقع تحت حصر، وتميزت هذه الوسائل بالتخفيف التدريجي لعبء الإثبات الملقى على عاتق المدعي لتمكينه من إثبات صحة ادعائه بانحراف مصدرقرار الاستئناف، وقد قررت محكمة العدل العليا الأردنية إمكانية إثبات الانحراف في استخدام السلطة بكل وسائل الإثبات، ويجوز للقاضي أن يلجأ في إثبات عيب الانحراف إلى وسائل مباشرة تستخدم لكشف عيب الانحراف عن طريق السلطة ويجوز له اللجوء إلى وسائل غير مباشرة. (شطناوي، موسوعة القضاء الاداري، 2008، صفحة 850)

الاثبات المباشر

نحن أمام دليل مباشر على عيب الانحراف عن السلطة من خلال نص القرار المطعون فيه والمناقشات المصاحبة له أو استخراجه من الأوراق المدرجة في ملف القضية أمام القاضي الإداري.

اولا: اثبات الانحراف من نص القرار المطعون فيه والمناقشات المصاحبة له

يمكن تمييز عيب الانحراف في استخدام السلطة من شكل ومحتوى القرار الإداري نفسه الخاضع للرقابة القضائية، بحيث يمكن للقاضي المختص أن يكتشف من شكل ومحتوى القرار الإداري ما إذا كان هذا القرار قد حقق الهدف الذي منح الاختصاص والسلطات بإصداره.

نص القرار هو أول ما يلجأ إليه المستأنف في هذا المجال ، وهنا تتضح أهمية التسبب في قرارات إدارية ، فالقرار الذي تسببه الإدارة على أساس سيادة القانون أو حتى باختياره يوفر للمستأنف فرصة قوية لإثبات الانحراف إن وجد، (فهمي، 1999، صفحة 830) لذلك يشترط القانون على الإدارة في فرنسا اتخاذ العديد من القرارات لذلك ، يعد هذا الالتزام من أنجح الوسائل لتسهيل

الرقابة القضائية على تصرفات الإدارة, ومن الأمثلة على الكشف عن عيب الانحراف من خلال قراءة النص القرار هو ما ورد في قرار أحد رؤساء البلديات في فرنسا ، " بينما كانت فرقة روي الموسيقية تعزف على لحن المارسييز الوطني تحية للعلم الفرنسي اسرعت فرقة T'Harmonie) (ducommerceالتي يرأسها أجنبي يعزف ألحانا نابية بقصد التشويش على اللحن الوطني.

وحيث ان هذا العمل من جانبها يعد خاليا من اللياقة ومنافيا للمجاملة بالنسبة لفرقة زميله، كما يعتبرفوق ذلك مظاهرة ضد الوطن والاحترام الواجب له ... لهذا كله، قررنا حرمان الفريق المذكور، طالما أنه يقوده أجنبي، من الخروج لبدء عمله على الطرق أو المر افق العامة.

وبقراءة هذا القرار يعد دليل كاف للتأكد من ان رئيس البلدية لم يهدف من ورائه الى غرض من اغراض الضب الاداري، بل كان يقصد توقيع عقوبة (الطماوي، القضاء الاداري قضاء الالغاء، صفحة 770) ولا شك في ان اعتماد هذه الوسيلة لإثبات عيب الانحراف يؤدي قطعا الى شلل هذا العيب كليا اذ يندر ان تتضمن التعبيرات الواردة في القرار اشارة مباشرة وصريحة للغاية التي يستهدف تحقيقها، فالوضع الغالب ان تخفي الإدارة هدف القراروغايته خصوصا اذا كانت تريد الانحراف (شطناوي، موسوعة القضاء الاداري، 2008، صفحة 850) وقد يحتوي نص القرار على اعتراف غيرمقصود من قبل الإدارة بانحراف السلطة ، ويتم هذا القبول في بعض الحالات في بعض الأحيان في بعض الحالات, عندما تعتقد الإدارة أنها لم ترتكب خطأ ، فإنها تكشف عن هدفها الذي أراده القانون. (عبدالمنعم، 2010، الصفحات 322-323)

إذا كان اعتراف الإدارة بأنها انحرفت عن تحقيق المصلحة العامة، أوهدف آخر مختلف تماما حدده المشرع هو دليل قد يكون دافعا لوجود انحراف عن السلطة ، ولكن من غير المعقول و اقعيا أن تعترف الإدارة صراحة بأنها قصدت عمدا الانحراف عن الأهداف المحددة لها، فإن هذا الاعتراف ضمني يستخلصه القاضي من فحصة للقرارحيث يتبين له وجود تناقض بين الهدف الذي تتوخاه الادارة مع الهدف الذي اراده القانون، وهذا ما يذهب اليه مجلس الدولة الفرنسي والمصري على السواء، فالحكومة اذ امتنعت عن التعرض لنقض هذه القرائن بل ولم تقدم الملفات التي طلبتها المحكمة فانه يكون للمحكمة ان تقدر امتناع الحكومة وتعقب عليه بما تستنتجه من اوراق الدعوى، وإذا لم تجد في هذه الاوراق أي مبررات لترك المدعي في الترقية فان قرارتخطيه في الترقية يكون مخالف للقانون بالإضافة إلى إساءة استخدام السلطة فيه ، حيث نجد من شكل اعتراف

ضمني بوجود انحراف عن السلطة ، عكس الإدارة لقرارها مع استحقاق تسحب الإدارة قرارها المطعون فيه أمام القضاء عن طريق الانحراف عن السلطة ، وبهذا الاعتراف ، القاضي الإداري الحاكم في نهاية النزاع, لاستجابة الإدارة لطلبات المدعي. (الطماوي، القضاء الاداري قضاء الالغاء، صفحة 770)

ويعد ادخال مجلس الدولة الفرنسي لتلك المناقشات كدليل لإثبات الانحراف بالسلطة نتيجة لتوسعه في تحديد مضمون الملف الاداري عند اثبات الانحراف، حيث اعتد المجلس بتلك المناقشات سواء كانت سابقة او لاحقة على صدور القرار.

وأوضحت مدى الصعوبات التي واجهها المدعي في إثباته بوصفه المكلف بالإثبات حيث يلقي عليه عبئه لارتباط هذا العيب بنية مصدر القرار وصعوبة الكشف عن نو اياه ومقاصده، كما ترجع صعوبة اثباته لدا القاضي في سبيل الكشف عن هذا العيب باعتباره عيبا احتياطيا.

ثانيا: اثبات الانحراف بالسلطة من ملف الدعوى

قد يكون انحراف الادارة بسلطتها متقنا فلا يستطيع القاضي التوصل اليه من مجرد الاطلاع على عبارات القرار المطعون فيه وحينئذ لا يجد القاضي وهو بصدد الكشف عن الانحراف من سبيل سوى اللجوء لملف الدعوى، وهو بما يشتمل عليه من اوراق ومستندات قد يكون الوعاء الحقيقي الذي يكمن فيه الانحراف بالسلطة (عبدالمنعم، 2010، صفحة 325)وتعتبر هذه الوسيلة هي الابرز في إطار الانحراف في استعمال السلطة، ففي كثير من قرارات الاجتهاد لا يتم الاقرار بوجود هذا الانحراف إذا لم يكن ثابتا من اوراق الملف، وتأكيدا على اثبات الانحراف من ملف الدعوى في حكم صدر عن محكمة القضاء الاداري المصرية جاء فيه "ويشترط لإلغاء هذه القرارات ان يثبت الموظف المفصول من و اقع عناصر الملف ان قرار الفصل كان مشوبا بإساءة استعمال السلطة فان لم يثبت ذلك سق حقه في الإلغاء

الاثبات غير المباشر

بما ان اثبات عيب الانحراف في السلطة من خلال مضمون القرار وملف الموضوع يعتبر أيسر سبل الاثبات، الا ان ذلك لا يتاح دائما للمدعي، الامر الذي يتحتم على القاضي البحث عن هذا العيب

من خلال وسائل غير مباشرة منها القرائن المحيطة بالنزاع التي تكشف عن عيب الانحراف وظروف خارجة عن النزاع كما ان عدم التناسب بين الخطأ والجزاء يمكن ان يفصح على وجود هذا العيب.

المطلب الثالث: الآثار المترتبة عن القرار المشوب بعيب الانحراف.

الانحراف في استخدام السلطة هو أحد العيوب التي تبطل تصرفات الإدارة ، لذلك يجب على الإدارة ، عند القيام بأي إجراء ، الالتزام بالهدف المحدد لها ، وحيادها منه يتسبب في خلل الانحراف في استخدام السلطة وخارج اختصاصها المحدد قانونا ، والقانون ، عندما يتم الاعتراف بالإدارة باتباع آليات القانون العام وإلزام الفرد ، سواء كان موظفا أو مواطنا ، بالامتثال لمحتوى القرار ، إذا كان القصد منه تحقيق المصلحة العامة, إذا ثبت خلاف ذلك من خلال قرار إداري، فمن الممكن المطالبة بالإلغاء إذا أثبت المدعي في ادعاء الانحراف عن السلطة صحة مطالبته، وهذا يستلزم فرض عقوبات على أساس مصدر القرار على النحو المنصوص عليه في الدستور.

فقد ذكر جرم إساءة استعمال السلطة في النظام السعودي في المرسوم الملكي الذي تم إصداره برقم 43، وكان القصد منه هو الإساءة للمناصب في السلطة وتجاوز الحدود والقواعد التي حددها النظام في السعودية. والتي شملت نية الإساءة للتفسير والفهم القانوني للتعليمات والأوامر المذكورة في القانون. إضافة للتلاعب باللوائح التنفيذية وعدم التقيد والالتزام بها، مع عدم تنفيذ التعليمات والأوامر المفروضة قانونياً وما إلى ذلك.

اولا: الغاء القرار الاداري المشوب بعيب انحراف السلطة

ويترتب على انحراف الإدارة في استخدام سلطتها أن القاضي الإداري يلغي كل قرار أو إجراء تتخذه الإدارة ويتجاوز حدود ما هو مقرر لها قانونا.

والقرار الاداري المشوب بعيب الانحراف مثله مثل اي قرار مشوب بالعيوب الاخرى الداخلية والخارجية حيث يتطلب إلغائه شروطا عامة، وأن يكون قرارا إداريا ونهائيا صادرا عن سلطة إدارية وطنية وأن يكون له مفعول قانوني، وهناك شروط خاصة يتصف بها القرار المشوب بعيب الانحراف عن باقي العيوب الأخرى.

كما أشارت إلى الدور الفعال في مراقبة القضاء على القرارات الإدارية المعيبة مع عيب الانحراف عن السلطة من خلال إلغاء تلك القرارات من خلال دعوى الإلغاء، التي يكون لحكمها سلطة مطلقة ضد الجميع ولا تتجاوز سلطة القاضي أكثر من إلغاء القرار الإداري، ولا يمكنه إصدار أوامر للإدارة أو استبدالها لأن مهمته تقتصر على التحقق من شرعية القرار الصادر عن الإدارة

الشروط العامة

أ: ان يكون القرار المراد الغاؤه اداريا

حتى تقبل دعوى الالغاء يجب ان يكون موضوع تلك الدعوى الطعن في قرار اداري والا حكم القاضي الاداري بعدم قبولها قبل الدخول في موضوع النزاع، (عبدالوهاب، 2003، صفحة 20) فالقرار الاداري الذي يجب ان ينصب عليه الالغاء هو القرار الاداري بالمفهوم والمضمون القانوني للقرار الاداري وليس بالمفهوم والمضمون العلمي والمادي والفني للقرارات الادارية.

والقرار الاداري هو عمل قانوني تصدره السلطة الادارية باردتها المنفردة، وهذا بإنشاء مركز قانوني او تعديله او الغائه في ظل مبدأ المشروعية.

وهذا حسب تعريفات بعض الفقهاء لان المشرع لم يعط تعريفا له ولكن بين شروطه، واعت بره شرطا لقبول دعوى الغاء بما فيها دعوى الانحراف بالسلطة ودعاوى العيوب الاخرى

كما قد يصدر القرار في صورة صريحة او ضمنية، والاصل ان تصدر في معظمها صريحة بمعنى ان تفصح الادارة عن ارادتها بوضوح، وقد يكون تعبير الادارة عن ارادتها بشكل ضمني دون ان تفصح بشكل واضح عن ارادتها اتجاه مسألة معينة حيث يعتبر سكوتها أو امتناعها عن اعلان ارادتها بصدد هذه المسالة قرينة على القبول او الرفض (كنعان، القضاء الاداري، 2006، صفحة 169)وبالتالي تستبعد الاعمال المادية والتي لا يقصد بها تحقيق آثار قانونية، غير انه إذا كانت هذه الاعمال وقعت تنفيذا لقرار اداري فان الطعن بالإلغاء يوجه الى القرار ذاته باعتباره عملا قانونيا، ومن ذلك هدم منزل تنفيذ اشغال عامة.

وكذلك تستبعد العقود الادارية ومرد ذلك انها تتم بإرادة الطرفين، ولذا فهي تخضع لدعاوى القضاء الكامل وليس قضاء الالغاء، ويستبعد فئة القرارات المنفصلة عن العقد، وبالفعل فان العقد الاداري يتطلب من الادارة العديد من القرارات ومن ذلك قرار الاعلان عن مناقصة قرار

التوقيع على العقد كما لا ينصب القرار الاداري على الاعمال السيادية او الاعمال الحكومية، لان الاعمال التي تشملها وتحكمها نظرية اعمال السيادة لا تخضع اصلا لرقابة القضاء.

ب: ان يكون صادر من سلطة ادارية وطنية

القول بان القراريجب ان يصدر من سلطة ادارية، هو استبعاده لكافة التصرفات الصادرة من غير السلطة الإدارية وبنا ء على ذلك فإن القرارات الصادرة عن السلطة الإدارية في الدولة هي الميدان الذي تمارس فيه دعوى الإلغاء، وبما أن هذه السلطة تشمل جميع الهيئات الإدارية في السلطة التنفيذية في الدولة ، فإن إجراءات السلطات التشريعية والقضائية تقع خارج نطاق استئناف الإلغاء وفقا للمعيار الرسمي ويشترط هذا الشرط أن تكون السلطة الإدارية التي تصدر القرار الإداري هي السلطة الإدارية الوطنية التي تطبق قو انين الدولة وتستمد سلطتها منها، وعلى هذا الأساس لا يقبل الطعن في إلغاء القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية الأجنبية، أو من المنظمات الدولية، وكذلك من المسؤولين الوطنيين الذين يستمدون صلاحياتهم من قانون أجنبي، لأنه في هذه الحالات لا يعتبر القرار قرارا صادرا عن سلطة وطنية تستمد سلطتها من قانون. (كنعان، القضاء الاداري، 2006، صفحة 190)

ج: ان يكون القرار الاداري نهائيا

ويكون القرار الإداري نهائيا عندما لا يشترط دخوله حيز التنفيذ تصديق أو مو افقة سلطة إدارية أعلى من سلطة اصداره ، ولتحديد شرط نهائي على القرار الإداري ، يجب أن يستوفي شرطين، الأول أن يكون مصدر القرار مقصودا به أن يحقق مفعوله فور صدوره، والثاني أن دخوله حيز التنفيذ لا يتعلق باعتماد سلطة رئاسية من السلطة التي أصدرته ، وأن يكون القرار الإداري نهائيا، وأن يكون, وجميع مراحل التدرج الإداري اللازمة لوجودها قانونيا، مثل مراحل التوصية والمناقشة والاقتراح وإعداد المشاريع، ثم التصديق عليها من قبل من يملكها قانونيا، حيث أن القرارات الصادرة باعتقال الموظف حتى بثه في ملفه التأديبي مؤقتة وليست نهائية. (خليفة ع.، 2003، صفحة 344) الشرط الأصلي للنهائية هو أنه يجب الوفاء به قبل بدء الدعوى، ولكن كاستثناء من ذلك، ومن أجل التمييز ضد المدعي، ذهب مجلس الدولة في مصر لقبول الاستئناف لإلغاء القرار غير النهائي، على أن يصبح القرار نهائيا أثناء سير القضية وقبل تحديد الدفع. (رزايقية ، 2013-2014)لذلك

انتقد بعض العلماء الكلمة لأنها لا تؤدي إلى الإشارة إلى القرار الذي يقبل الاستئناف بالإلغاء لأن القرار الإداري قد يكون نهائيا لسلطة معينة وليس نهائيا لغيره ، وهذا التعريف للكلمة شامل ، ولكنه لا يعتبر نهائيا بسبب القرارات الصادرة عن هيئة إدارية معينة دون الحاجة للتصديق من فقه إداري آخر على القرار النهائي للقرار التنفيذي بقبول التنفيذ من جهة أخرى ، ومن جهة أخرى، فإن القرار الإداري, وجادل البعض الآخر بأن الكلمة الأخيرة كافية للدلالة على القرارات الإدارية التي يمكن الطعن في إلغائها ، وأن الدرس في النهائي هو أن القرارات الإدارية يجب أن تكون نهائية من تلقاء نفسها ، إذا تم استنفاد جميع المراحل التحضيرية اللازمة لإصدارها دون أن يعاقب عليها سلطة إدارية أعلى. (الفليت، 2014، صفحة 117)

د: القرار الاداري يحدث آثارا قانونية

لكي تقبل دعوى الانحراف بالسلطة يجب ان يكون القرار عملا قانونيا، اي صادر بقصد وارادة ترتيب واحداث أثر قانوني، وذلك عن طريق احداث او انشاء مركز قانوني جديد او تعديل مركز قانوني قائم او الغاء مركز قانوني.

فعدم التأثير على المراكز القانونية للأفراد لا يعطي وصف القرار الاداري للقرار محل الخصومة ان القرار المطعون فيه لابد ان يؤثر في مركز الطاعن القانوني وذلك بان يحدث آثار قانونية مضايقة، فالقرارات الادارية المؤثرة بالسلب على المراكز القانونية هي وحدها التي يمكن ان تكون محلا لدعوى الالغاء باعتبارها الحقت اذى بذاتها، لان هناك قرارات تنفيذية لكنها تؤثر ايجابا على المراكز القانونية ولا تلحق اذى بذاتها كالقرارات المرتبة لامتياز الترقية، وبتالي لا يمكن متابعتها قضائيا.

ومثال عن القرار المؤثر سلبا على المركز القانوني كقرار فصل موظف عمومي، مما يترتب عنه حرمانه وعدم تمتعه بحقوقه كموظف مثل الراتب، وبالمقابل عدم تكليفه ومطالبته باي تصرف او التزام وظيفي. وهذه الصورة من صور القرار الاداري هي الاكثر عرضة للطعن لما للإلغاء من أثر بالغ على مراكز المخاطبين بالقرار.

الشروط الخاصة لإلغاء القرار الاداري المشوب بعيب الانحراف

بالإضافة الى الشروط العامة لإلغاء القرار الاداري لابد من تو افر شروط خاصة تتمثل كالآتي:

ان يكون الانحراف في استعمال السلطة في القرار ذاته

يشترط للطعن بإلغاء القرار الاداري المشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة ان يكون الانحراف في القرار ذاته لا في وقائع سابقة عليه ادت الى صدوره ولا في وقائع لاحقة بعد صدوره. (الفليت، 2014، صفحة 119)

وبموجب هذا الشرط لا يعتد في الغاء القرار الاداري للانحراف بالسلطة بما سبق القرار المطعون فيه من إجراءات تمهيدية او لاحقة من قرارات تفسيرية، لان مثل تلك الاجراءات والقرارات حتى ولو كانت مشوبة بالانحراف بالسلطة لا تأثير لها على حقوق الافراد، حيث انها غير نافذة في حقهم باعتبارها ليست قرارات نهائية، (عبدالمنعم، 2010، صفحة 393) فالقاضي لا يملك اي سلطة لرقابة تصرف الادارة ما لم يؤثر في المركز القانوني للمدعي، وقد ذهبت المحكمة الادارية العليا المصرية في هذا الشأن الى ان العبرة في تقدير ما إذا كان القرار صحيحا او غير ذلك هي بكونه كذلك وقت صدوره (العليا، المحكمة الادارية العليا ،طعن رقم 616 لسنة 37 ق، 1999)

ان يكون عيب الانحراف في استعمال السلطة مؤثرا في توجيه القرار

يشترط لإلغاء القرار الاداري المشوب بالانحراف في استعمال السلطة ان يكون الانحراف مؤثرا في توجيه القرار كما لو صدر القرار منحرفا عن المصلحة العامة او الهدف المخصص الذي اقره المشرع لإصدار القرار وكان لهذا الهدف غير مشروع تأثير فعلي في اصدار القرار وتوجيهه توجيها منحرفا عن غاية إصداره (الفليت، 2014، صفحة 120)فلا وجه للطعن بالانحراف بالسلطة على قرار اداري استهدف تحقيق المصلحة العامة كهدف اصيل مهما صاحبه من اغراض بعيدة عنها ما دامت تلك الاغراض ثانوية، وبتالي لم تكن محركا رئيسيا في اصدار القرار الاداري الذي صدر أساسا لتحقيق المصلحة العامة. (عبدالمنعم، 2010، صفحة 395)

وتطبيقا لذلك قضت محكمة القضاء الاداري في مصر بان علاقة المصاهرة بين وكيل الوزارة والمطعون في ترقيته لا تصلح بمفردها سببا للقول بانحراف السلطة، بل يجب ان تكون هذه العلاقة هي الدافع الاصيل لدى مصدر القرار لإصداره والمحرك الرئيسي في الاتجاه الذي قصد اليه (الاداري، 1945)

والهدف من تكريس هذا الحق هو اضفاء مزيد من الحماية على القرارات الادارية التي تسعى الادارة من ورائها تحقيق مصلحة عامة، حيث ان في الغاء القرارات الادارية احتوائها على هدف آخر فيه اهدار للمصلحة العامة التي اريد تحقيقها، وممكن للقرار ان يستهدف هدف آخر بجانب الهدف الاساسي المتمثل في المصلحة العامة. (عبدالمنعم، 2010، صفحة 397)

ان يقع الانحراف بالسلطة ممن يملك اصدار القرار

يجب ان يقع الانحراف في استعمال السلطة ممن له سلطة اصدار القرار الاداري وليس غيره او على الاقل ممن اشترك في اصداره، او له تأثير فعلي في توجيهه توجيها منحرفا.

ومن هنا ذهبت محكمة القضاء الاداري المصرية الى ان الدافع الشخصي التي تعيب القرار الاداري وتدمغه بسوء استعمال السلطة يجب ان تكون قائمة بمن أصدر ذلك القرار، حيث ان سوء استعمال السلطة تصرف ارادي يقع من مصدر القرار. (خليفة ع.، 1952، صفحة 398)

كما ذهبت في تطبيق هذا الشرط الى انه "ليس ثمة خلاف بين المدعي ومدير مكتب الوزير، لتجريح قرار صادر من لجنة مشكلة من عدة موظفين لا يخضعون لإمرته، ذلك ان مدير المكتب المذكور لا اختصاص له في اصدار هذا القرار ولا سلطان له على من اصدره، (خليفة ع.، محكمة القضاء الاداري دعوى رقم 903 لسنة 07 ق، 1954، الصفحات 398-399) فاذا وقع الانحراف بالسلطة من أجنبي عن القرار الاداري لا يد له في اصداره فانه لا يجوز الطعن في القرار بعيب الانحراف في استعمال السلطة. (الفليت، 2014، صفحة 121)

ان يقع الانحراف في استعمال السلطة عن قصد

يلزم تو افر ركن القصد في الانحراف بالسلطة لأنه من العيوب العمدية، وهذا يعني ان الموظف كان على علم بانحر افه عن الهدف الذي حدده القانون عند اصدار القرار، بل و ايضا كان يقصد ذلك. (فهمي، 1999، صفحة 817)

وتذكر المحكمة الادارية العليا في مصر انه يجب ان يتو افر قصد الانحراف بالسلطة لدى مصدر القرار نفسه وان تنعقد ارادته الحرة الواعية على الانحراف بسلطته دون ان يشوب تلك الارادة غش او تدليس، فعيب الانحراف هو عيب في الاختيار وعلى ذلك فان جهة الادارة إذا كانت تعتقد ان قرارها يحقق الصالح العام فلا يكون مسلكها معيبا بالانحراف إذا ثبت ان القرار الصادر من الادارة بعيدا عن تحقيقه. (محمد ع.، 1990، صفحة 401)

وقد جاء في ذلك حكم المحكمة الادارية العليا بمصر الى ان عيب استعمال السلطة من العيوب القصدية قوامه ان يكون لدى الادارة عند اصدارها للقرار قصد اساءة استعمال السلطة والانحراف بها ولا وجه للتصدي في اثبات هذا العيب بوقائع عامة بعيدة عن الغاية من القرار.

واشتراط القصد لقيام عيب الانحراف بالسلطة لا يعني ان يكون العيب مقترنا بسوء النية فهذه الاخيرة تنطبق على الخروج عن المصلحة العامة، اما في حالة مخالفة قاعدة تخصيص الاهداف فكثيرا ما يكون مصدر القرار حسن النية فهو يسعى بقراره الى هدف آخر يدخل في نطاق المصلحة العامة، الا انه ليس الهدف الذي خصصه المشرع بذاته، (خليفة ع.، 2003، صفحة 400)وتجدر الاشارة في هذا المقام الى ان الطابع القصدي لعيب الانحراف في استعمال السلطة وتعلقه بالنو ايا التي يضمرها مصدر القرار لا يؤثر في طبيعة دعوى الغاء القرار الاداري المشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة كدعوى موضوعية عينية يختصم فيها القرار في ذاته وفي حجية مطلقة اتجاه الكافة التي يتمتع بها حكم الالغاء حال صدوره ولا يجعلها خصومة شخصية بين مصدر القرار والطاعن بإلغائه. (الفليت، 2014، صفحة 121)

ثالثا: وقف تنفيذ القرار الإداري

أكدت دراسة أجراها ديوان المظالم، جواز وقف تنفيذ القرارات السلبية إذا ما كنت ظروف الدعوى ملزمة للوقف. وأكدت الدراسة، التي أجراها قضاة من محكمة الاستئناف الإدارية، وآخرون من المحكمة الإدارية الابتدائية، ومستشارو رئيس ديوان المظالم، جواز التعويض عن الخطأ في القرار السلبي، إذا تبيّن أن القرار يستند إلى رفض الإدارة أو امتناعها عن القيام بعمل. وهو إصدار قرار كان من الواجب عليها اتخاذه نظاماً. وعليه يشكل الرفض أو الامتناع خطأ في حق جهة الإدارة، يمكن أن يؤدي إلى التعويض إذا تو افرت أركان المسؤولية التقصيرية على هذا الخطأ. وربما يكون من قبيل الأخطاء المرفقية، كما في حال امتناع الإدارة عن إصدار قرار يجب عليها إصداره نظاماً، أو يكون خطأ شخصياً يحق للمتضرر منه رفع دعوى تعويض. ويشترط أن تتو افر أركان المسؤولية عن الأضرار التي لحقت بالمتضرر، بسب السلوك السلبي للإدارة.

وأوضحت الدارسة أنه «بمقدور الجهة الإدارية بإرادتها المنفردة أن تنشئ حقوقاً أو تفرض التزامات، تستهدف المصلحة العامة، تغليباً على الخاصة». وتكمن أهمية القرار الإداري في أن الإدارة تستطيع بواسطته أن تنشئ أو تعدل أو تلغي المراكز القانونية للأشخاص من دون تحقيق

الرضا، مثل قرار نزع الملكية، والمنع من السفر. ولكن من المهم تحديد المعيار المميز للقرار الإداري، حتى يمكن التفرقة بينه وبين أعمال الإدارة الأخرى، استناداً إلى المعيار الشكلي أو الموضوعي. فالشكلي هو ما تقرره جهة الإدارة بصفتها سلطة تنفيذية، فيكون عملاً إدارياً بحتاً.

أما ما يصدر من الجهات التشريعية فهو تشريعي، وما يصدر من الجهات القضائية بصفتها القضائية فهو عمل قضائي وأما المعيار الموضوعي، فمفاده البحث في حقيقة العمل بالنظر إلى مضمونه ومحتواه من دون النظر إلى السلطة التي أصدرته أو الشكل الذي صدر فيه، وإذا ما استكمل القرار الإداري مشروعيته وشروطه اللازمة لصحته، فإنه يتمتع بحجية الأمر المقرر أي بقوة ملزمة في مواجهة المخاطبين به، ويسري في حقوقهم.

واستعرضت الدراسة عدداً من الأحكام القضائية، ومنها إلزام المحكمة الإدارية لإحدى البلديات المُدعى عليها بإزالة الضرر عن مواطن وتعديل الشارع الواقع أمام منزله، وإصلاح الخلل في منسوب المياه وتصريفها، إذ إن منزله في محيط الشارع. وقامت البلدية بسفلته الشارع من دون أن تأخذ في حسبانها تصريف المياه، ما أدى إلى تجمع المياه أمام منزله. وذلك بعد اعتراف البلدية ضمناً بوجود الخلل المشار إليه. و أنه سيتم إدراج طلب المدعي لتنفيذه وإصلاح الخلل، إلا أنها لم تقم بإزالة الضرر عن المدعي، ما نتج منه أحقية المواطن فيما يطالب به. وصدر قرار بإلزام البلدية بإصلاح الشارع والخلل في منسوب المياه وتصريفها، حتى لا تجتمع أمام منزل المدعي.

وفي قضية أخرى، ألزمت المحكمة الإدارية الضمان الاجتماعي بإحالة طلب أحد المتضررين من إيقاف المعونة الشهرية إلى الجهة المختصة، وذلك بعد امتناعها عن إحالة طلب إلى اللجنة المختصة، ما أدى بالمواطن إلى التظلم لدى الجهة الإدارية جراء إسقاط المساعدة الشهرية التي كانت تصرف له. إذ إنه من اختصاص اللجنة المنصوص عليها في المادة (٦١) من نظام الضمان الاجتماعي بالنظر في تظلمه (تقدم المدعي بتظلمات عدة، لوكيل الوزارة للضمان الاجتماعي يوجب عليه إحالة تظلم المدعي إلى هذه اللجنة) عدم إحالة التظلم إلى اللجنة المختصة بشكل قرار سلبي، بالامتناع عن إحالته، ونظراً لذلك ألزمت المحكمة الضمان الاجتماعي بإحالة طلب المتضرر إلى الجهة المختصة.

نظام وقف تنفيذ القرار الإداري

يصبح القرار الإداري ساري المفعول بمجرد صدوره ضد الأفراد ، إذا أصبحوا على علم به من خلال الوسائل المقررة لذلك ، ويرجع ذلك إلى تحقيق مبدأ عدم تعطيل النشاط الإداري ، والذي يهدف بشكل أساسي إلى تحقيق المصلحة العامة وهذا هو الأصل ، ولكن مع تزايد النشاط الإداري وتزايد تدخل الإدارة في التنظيم ، ولكن مع وجود ضرر لا يمكن إصلاحه-في بعض الأحيان – في بعض الأحيان ، ولكن في بعض - من تنفيذ القرارات الإدارية ، أنشأ المشرع نظاما آخر، وهو نظام تعليق تنفيذ القرارات الإدارية كاستثناء من القاعدة العامة (مبدأ الأثر غير الموضعي للطعن في إلغاء القرارات الإدارية) ، وهذا هو الحفاظ على حقوق وحريات الأفراد ، وهذا بالطبع إذا تم استيفاء شروط وطلب الشخص المتضرر المعني

تطبيقات قضائية

ونشير في حكم المحكمة في القضية رقم 1/2254/ق لعام 1428 هـ وموضوعها خدمة عسكرية - أفراد - تعويض عن الإنهاء غير النظامي للخدمة - عيب الانحراف بالسلطة في القرار- توافر عناصر المسؤولية

حيث إن وقائع هذه الدعوى تتحصل بالقدر اللازم لإصدار هذا الحكم في أن المدعي تقدم بعريضة دعوى أودعها لدى الديوان أوضح فيها أنه كان يعمل لدى المدعى عليها برتبة رئيس رقباء، وأنه فوجئ بإحالته إلى التقاعد قبل بلوغه السن النظامي، حيث صدر قرار المدعى عليها رقم 11124 بتاريخ 18 / 6/ 1423 هـ متضمناً انهاء خدماته اعتباراً من 1/ 7/ 1423 هـ بناءً على إكماله ثلاثين سنة في الخدمة، وأضاف بأنه يستحق التقاعد النظامي بتاريخ 1/ 7/ 1425 هـ لأن ميلاده كان بتاريخ 1/ 7/ 1373 هـ على أساس أن إحالة رئيس الرقباء إلى التقاعد لا تتم إلا إذا بلغ اثنتين وخمسين سنة أو أمضى في الخدمة خمسا وثلاثين سنة حسب النظام، وانتهى إلى طلب إلزام المدعى عليها بتعويضه عن تلك الفترة بصرف فرق راتبه، وجميع ما يستحقه من بدلات عن المدة المتبقية من خدمته والبالغ قدرها أربعة وعشرين شهراً

ومن حيث الموضوع فإن الثابت من الأوراق أن منشأ الدعوى هو القرار الذي اتخذته جهة الإدارة المدعى عليها والمتضمن إنهاء خدمة المدعي لمصلحة العمل استناداً إلى المادة (56 / أ) من نظام

خدمة الأفراد، وحيث إن القرار المشار إليه قد بني على خطاب مساعد وزير الداخلية للشؤون الأمنية رقم 34 / س/ 741 بتاريخ 19 / 3/ 1422 هـ المبني على محضر لجنة ال ضباط العليا لقوات الأمن الداخلي المؤرخ في 7/ 2/ 1422 هـ والمتضمن إنهاء خدمة من يشغل رتبة رئيس رقباء إذا بلغت خدمته ثلاثين عاماً، وحيث إن هذا يعتبر من قبيل النصوص النظامية التي لا تصدر الا عن السلطة التنظيمية في الدولة وبالتالي فإن تكييفها النظامي أنها قاعدة عامة مجردة صدرت من السلطة التنفيذية وهي من اختصا ص السلطة التنظيمية وقد جاءت مخالفة لنصوص نظام خدمة الأفراد ونظام التقاعد العسكري إذ إن جهة الإدارة أصدرت القرار على خلاف أحكام النظام الذي يقيد سلطتها في إنهاء خدمة الفرد فلم يدع النظام لها مجالاً تترخص في أي شأن من شؤونه وحيث إن القرار الم شار إليه قد صدر استناداً إلى الفقرة (أ) من المادة (56) من نظام خدمة الأفراد الصادر بالرسوم الملكي رقم م/ 9 بتاريخ 24 / 3/ 1397 هـ التي نصت على أن خدمة الفرد تعتبر منتهية بالاستغناء عن خدماته حسب مقتضيات مصلحة العمل، كما يتبين من القرار ذاته أن المدعى عليها قد أفصحت عن السبب الذي اعتبرته أساساً لتحقيق تلك المصلحة وهو بلوغ خدمة رئيس الرقباء ثلاثين سنة، وحيث نصت المادة 11 /ب من نظام التقاعد العسكري الصادر عام 1395هـ هـ على أنه: (يحال الفرد على التقاعد إذا بلغ السن الآتي بيانها: رئيس رقباء 52 سنة) وحيث إنه ليس من بين أ سباب إنهاء خدمة الأفراد الم شار إليها في المادة (56)سالفة البيان مضى ثلاثين سنة في الخدمة لمن هو على رتبة رئيس رقباء، وحيث لم يتحقق في المدعي أي من أسباب إنهاء الخدمة المنصوص عليها في النظام، فإنه ليس للإدارة حينئذ أن تتدخل للنظر في إنهاء الخدمة من عدمه،

لذلك حكمت الدائرة بإلزام المديرية العامة للسجون بأن تدفع للمدعي (.....) مبلغاً وقدره (96881,49) ستة وتسعون ألفا وثمانمائة وواحد وثمانون ريالاً وتسع وأربعون هللة؛ لما هو موضح بالأسباب.

<u>قضية 2:</u>

ونشير في حكم المحكمة في القضية رقم 2/7330/ق لعام 1430 هـ وموضوعها تراخيص – رخصة بناء – الامتناع عن منح رخصة – قرار مستمر الأثر – عيب الانحراف بالسلطة – عيب عدم الاختصاص - حرمة الملكية

تتلخص وقائع هذه الدعوى بما يكفي للبت فيها في أن وكيل المُدَّعي تقدم بلائحة دعوى، الى هذه المحكمة جاء فيها ن موكله يملك القطعة رقم (١٨٥) في المخطط (٣ /٤٩١ /ب/ع) في حى النهضة (ب) بالصك رقم (2381) وتاريخ (١١ /١٠ /١٤١٢) وأن المُدَّعى عليها قامت بهدم السور على هذه الأرض و انتزاع (١،٥ X ٣٠ متر) من الأرض لصالح جاره المجاور له صاحب القطعة رقم(١٥٦) معللة ذلك بوجود عجز في البلكة وجعلته يتحمل كامل العجز رغم مخالفة ذلك لما مدون في الصك فضلا عن أنها منحته سابقا تصوير كامل الأرض المملوكة لموكله بموجب الصك ويطلب التعويض المادي جراء امتناعها عن منح رخصة بناء على كامل الصك منذ عام ١٤٢٢هـ.

الأسباب

ولما كان المدعي في حقيقة دعواه يهدف ازالة سور جاره صاحب القطعة رقم (١٥٦) واعادة الجزء المقتطع من أرضه واعادة بناء سوره المزال ومنحه رخصة بناء على كامل أرضه وصرف أجرة المثل من عام ١٤١٧هـ وحتى تاريخ تسليم الأرض والتعويض المادي والمعنوي عما لحقه من ضرر والتعويض عن المحاماة وعن زيادة أجور البناء من عام ١٤١٧هـ عن هذا العام ١٤٣٥هـ

لذلك حكمت الدائرة: أولا: عدم اختصاص ديوان المظالم ولائيًا بنظر طلب: (...) فيما يتعلق بإزالة السور المقام على قطعة الأرض رقم (185) المملوكة له بالصك رقم (2381) وتاريخ 1412/10/11هـ

ثانيا: إلزام أمانة محافظة جدة بعدم التعرض ل (...) المملوك له بالصك رقم (2381) وتاريخ 1412/10/11هـ

ثالثا: الغاء قرار محافظة جدة الامتناع عن منح ل (...) رخصة بناء لعقارة المملوك بالصك رقم (2381) وتاريخ 1412/10/11هـ

رابعا: رفض ما عدا ذلك من طلبات؛ لما هو موضح بالأسباب.

القضية 3:

ونشير في حكم المحكمة في القضية رقم 2324 / 1/ق لعام 1423 هـ وموضوعها موظف خدمة مدنية - قرار إداري - قرار ترقية بموقع آخر - عيب الانحراف بالسلطة.

مجلة دامو لعلوم الرياضة
DAMU JOUNRAL OF SPORT SCIENCE (DJSS)
ISSN-L: 3005-8244 ، ISSN-P: 3005-8236
https://www.iasj.net/iasj/journal/460

الملخص

مطالبة المدعي بإلغاء قرار جهة الادارة الصادر بتعديل مكان ترقيته، وإلزامه بتمكينه من مباشرة وظيفته المرقي إليها في مقرها الواجب على الموظف مباشرة العمل في مقر الوظيفة المرقي إليها ليس من صلاحيات أي وزير تعديل نظام الخدمة المدنية ولائحته أو الاستثناء من الوظائف التي تنطبق عليها، و إنما الأمر في ذلك راجع إلى مجلس الخدمة المدنية لم يصدر من مجلس الخدمة المدنية أي استثناء بخصوص وظائف مصلحة الجمارك قرار جهة الادارة المتظلم منه جاء مخالفاً للأنظمة المرعية الواجب العمل بمقتضاها صدور خطاب من مدير الادارة التي يعمل فيها المدعي لاحق للقرار المتظلم منه يفيد بعدم وجود مانع من نقل المدعي يناقض ما بررت به الجهة الادارية قرارها المتظلم منه؛ بأن مصلحة العمل لا تسمح بنقل المدعي من تلك الادارة إلى المقر الذي فيه الوظيفة التي رقي إليها مؤدى ذلك: أن القرار الاداري المتظلم منه شابه عيب في غايته، و انطوى على نوع من العقوبة بعدم تمكين المدعي من الانتقال إلى المقر الجديد الذي يرغب فيه، وهو عيب انحراف بالسلطة يؤثر في سلامة القرار أثر ذلك: إلغاء القرار المتظلم منه، وإلزام جهة الادارة بتمكين المدعي من مباشرة وظيفته المرقي اليها بمقرها.

حكمت المحكمة بالحكم التالي:

الغاء قرار المدعى عليها-مصلحة الجمارك رقم (1/2/44001066) وتاريخ 1423/2/4هـ بتعديل الوظيفة المرقي عليها المدعي ..... الى الوظيفة ذات الرقم (378) بجمرك الرقعي, والزامها بتمكينه من مباشرة وظيفته التي رقي عليها بالقرار الإداري رقم (1/2/15005701) وتاريخ 1422/12/29هـ وهي ذات الرقم (144) بمقرها بجمرك ميناء الملك عبدالعزيز بالدمام وذلك لما هو موضح بالأسباب

الخاتمة

مما سبق، حاولت من خلال هذا البحث أن أسلط الضوء على عيب الانحراف في استخدام السلطة، والذي يعتبر نوعا من عدم الشرعية والذي يؤثر على زاوية الهدف والمكانة التي يتمتع بها في القضاء، وهو أحد جوانب الإبطال، وهناك العديد من المصطلحات حول هذا العيب بين الفقهاء والقضاء، وكان مصطلح الانحراف أكثر دقة وشمولا و اتساعا للدلالة على هذا العيب الذي يؤثر على الهدف من مصطلحات أخرى مثل إساءة استخدام السلطة.

حاولت تسليط الضوء على كيف أن عيب الانحراف له خصائص تفصله عن باقي عيوب الشرعية الداخلية، لأنه لا يوجد خلط بين هذه العيوب وعيب الانحراف من قبل السلطة، لما له من طابع احتياطي، فإنه لا يلجأ إليه إلا في غياب جوانب أخرى من الطعون لإلغاء القرار المطعون فيه.

وتطرقت من خلال البحث إلى الطبيعة القانونية لهذا العيب، متمثلة في طابعه الشخصي والموضوعي، واستقرار الفقه، والقضاء على الرقابة القضائية لعيب الانحراف عن السلطة، الذي يعتبر سيطرة مشروعة وليس سيطرة على الجوانب الأخلاقية في سلوك الإدارة.

كما أن هذا العيب مهم من الناحية القانونية والعملية، وقد تجلت أهميته في تطبيقه الواسع والصريح على القضاء الأردني، وخاصة القضاء الفرنسي والمصري سابقا.

وتطرقت إلى صور عيب انحراف السلطة في الحياة العملية الذي تجلى في جانب المصلحة العامة من خلال تحقيق مقاصد بعيدة عن الصالح العام.

يتجلى المظهر الثاني في انتهاك قاعدة تخصيص الأهداف، والتي من خلالها تحقق الإدارة مصلحة عامة غير تلك التي يحددها المشرع، وكذلك الانحراف عن الإجراء، والذي يعتبر أحد جوانب الانحراف عن الأهداف المحددة، ويتحقق في حالة استخدام مصدر القرار إجراء مخالفا للإجراء المنصوص عليه قانونا.

وأشارت إلى أن عبء الإثبات الأصلي يقع على عاتق المدعي، ونتيجة لصعوبة إثباته، يمكن نقل هذا العبء إلى الإدارة في حال تمكن المدعي من تقديم أدلة تقوض قرينة الصلاحية المفترضة في القرارات الإدارية، كما نجد أن النصوص لم تنص على وسائل إثبات عيب الانحراف في استخدام السلطة، وبالتالي الرجوع إلى قواعد الإثبات العامة المتمثلة بالوسائل المباشرة وغير المباشرة.

كما أشارت إلى الدور الفعال في مراقبة القضاء على القرارات الإدارية المعيبة مع عيب الانحراف عن السلطة من خلال إلغاء تلك القرارات من خلال دعوى الإلغاء، التي يكون لحكمها سلطة

مطلقة ضد الجميع ولا تتجاوز سلطة القاضي أكثر من إلغاء القرار الإداري، ولا يمكنه إصدار أوامر للإدارة أو استبدالها لأن مهمته تقتصر على التحقق من شرعية القرار الصادر عن الإدارة

النتائج:

- القرار المشوب بعيب الانحراف بالسلطة هو قرار مشروع في ظاهره الا ان جوهره يعد مخالفا لمبدأ المشروعية، كما انه ملازم للسلطة التقديرية للإدارة.
- يتصف عيب الانحراف بطبيعة مزدوجة عن باقي العيوب التي تصيب القرار الاداري فهو ذو طبيعة شخصية متمثلة في النوايا والمقاصد وذو طبيعة موضوعية بالنسبة للهدف المخصص الذي حدده المشرع للإدارة.
- الانحراف عن قاعدة تخصيص الاهداف يعد اقل خطورة من صورة مجانبة المصلحة العامة لان مصدر القرار في الغالب ينصرف هدفه لتحقيق مصلحة عامة لكن غير تلك التي حددها القانون.
- يعد عيب الانحراف اشد العيوب صعوبة في الاثبات لخفائه و اتصاله بنوايا شخصية وذاتية متصلة بنية مصدر القرار مما ادى بالإدارة الى ارتكابه بكثرة وهذه الصعوبة ادت بالقاضي الى تفضيل الاخذ بإلغاء القرار الاداري لعيب مخالفة القانون وهو عيب موضوعي حتى وان كان ملف الدعوى يكشف في نفس الوقت عن عيب الانحراف بالسلطة

التوصيات:

- ضرورة تكثيف الجهود الخاصة بالتوعية الإدارية، من خلال عقد الندوات والدورات التخصصية من قبل قضاة متخصصين
- من اجل تحقيق المصلحة العامة تعد الرقابة على القرارات الادارية من اهم الوظائف الادارية، لذا تتجسد اهمية البحث من خلال التعرف على عيب انحراف السلطة و أثره في القرارات الإدارية
- لابد من التوسع في مفاهيم عيب الانحراف في استعمال السلطة والتعمق فيها بقدر المستطاع، كذلك في سبيل ترشيد العمل القضائي، لابد من السعي على تخصيص القضاة الفاصلين في المنازعات الإدارية للاجتهاد فيها أكثر

- **تمكين القضاء من اثارة عيب الانحراف في استعمال السلطة من تلقاء نفسه وذلك بجعله من النظام العام**
- **نشر القرارات القضائية المتعلقة بهذا الموضوع وان كانت قليلة في مو اقع الكترونية خاصة لاستفادة الباحثين منها**

المصادر والمراجع

1- الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري (قضاء الالغاء) ط 7 دار الفكر العربي القاهرة.

2- الطماوي، سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الادارية (دراسة مقارنة) ، دار الفكر العربي القاهرة 2007

3- الطماوي، سليمان محمد، (نظرية التعسف في استعمال السلطة) دراسة مقارنة مطبعة جامعة عين شمس ط 3 القاهرة مصر، (1978)

4- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الاداري، دار الفكر الجامعي الإسكندرية 2010

5- علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الاداري، ج 2، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الاردن .2008

6- علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الاداري) مبدا المشروعية دعوى الالغاء (دراسة مقارنة، دار الجامعة - الجديدة للنشر الاسكندرية 2009.

7- مازن ليلو راضي، القضاء الإداري (دراسة الاسس ومبادئ القضاء الاداري في الأردن) ط 1، قنديل للنشر والتوزيع عمان الاردن 2005

8- مصطفى ابو زيد فهمي، القضاء الاداري ومجلس الدولة (قضاء الإلغاء) دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية 1999.

9- محمد فؤاد عبد الباسط (2012) الأعمال الإدارية القانونية الكتاب الأول القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر.

10- نواف كنعان، القضاء الاداري ،ط 1 ،دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان الاردن - 2006 ،ص 303،302 عبد العزيز خليفة، قضاء الالغاء)اسس الغاء القرار -الاداري(،دار الكتاب الحديث 2008 ، ص 286 ومابعدها.

11- عمر محمد الشوبكي، القضاء الاداري)دراسة مقارنة(، ط 1 ،دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان الاردن - 2006 ،ص 357.

12- علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الاداري)مبدا المشروعية دعوى الالغاء(دراسة مقارنة، دار الجامعة- الجديدة للنشر الاسكندرية 2009

13- سعد صليليع، حالات عيب الانحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الاداري)دراسة مقارنة(، ص 26

14- عبد العزيز خليفة ،قضاء الالغاء)اسس الغاء القرار الاداري(،دار الكتاب الحديث 2003 ،ص 221

15- احمد خورشيد حميدي اثبات عيب الانحراف بالسلطة ، مجلة جامعة كركوك للدراسات الانسانية، المجلد 7، العدد 1 ،السنة 2012

16- عبد العزيز خليفة ،الاسس العامة للقرارات الادارية في الفقه والقضاء، دار الكتاب الحديث 2008 ،ص 173 ، 174.

17- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الاداري)قضاء الالغاء او الابطال، قضاء التعويض واصول الاجراءات(منشورات الحلبي الحقوقية بيروت لبنان -2003

18- عبد اللطيف رزايقية ،الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الادارية في التشريع الجزائري، رسالة الماجستير في القانون العام تخصص تنظيم اداري، قسم الحقوق ،كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، السنة الجامعية 2013/2014

19- د. محمد فتحي شحته إبراهيم دياب أستاذ مساعد القانون الجنائي كلية الشريعة والقانون جامعة حائل (انحراف السلطة في اصدار القانون الإداري – دراسة تحليلية في النظامين السعودي والمصري) (https://search.mandumah.com/Record/835169)

المجلات:

1- الدكتور محمد على الشباطات أستاذ القانون العام المشارك كلية الحقوق – جامعة الشرق الأوسط الأردن (مدى تأثير الانحراف باستعمال السلطة على القرار الاداري) مجلة دراسات العلوم الإنسانية والاجتماعية المجلد 3 العدد 3 (26) تاريخ 15-6-2020

2- سليمان سليم بطارسة (2003) عيب الانحراف بالسلطة (المصطلح، طبيعة العيب، طريقة إثباته) مجلة دراسات الجامعة الاردنية، المجلد 30، العدد 2.

3- بوزيد، الدين الجيلالي محمد، الانحراف بالسلطة كأحد عيوب القرار الإداري: دراسة تحليلية في ضوء قضاء ديوان المظالم السعودي، بحوث ومقالات، مجلة جامعة الملك عبد العزيز - الاقتصاد والإدارة، 2017

الرسائل الجامعية:

1- حسن خالد محمد الفليت، الانحراف في استعمال السلطة وأثره على القرار الاداري، رسالة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الازهر غزة 2014

2- غازي فوزان ضيف الله العدوان، الضرر الناشئ عن خطأ الادارة والتعويض عنه،) دراسة مقارنة بين الاردن ومصر (رسالة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق قسم القانون العام، جامعة الشرق الاوس الاردن 2012 / 2013.

3- مني بشير احمد محمد، عيوب القرار الاداري في القانون السوداني، رسالة الماجستير، قسم القانون العام، كلية القانون، جامعة الخرطوم، ماي 2010

4- نداء محمد امين ابو الهوى، مسؤولية الادارة عن القرارات الادارية غير المشروعة، رسالة الماجستير في القانون العام، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوس الاردن 2010

5- الشبيب، حابس ركاد خليف عيب إساءة استعمال السلطة في القرار الإداري دراسة مقارنة رسالة ماجستير (https://search.mandumah.com/Record/572989)

المو اقع الالكترونية:

1- محمد الهيني، عيب الانحراف في استعمال السلطة على ضوء الفقه والاجتهاد القضائي الإداري

2- رمضان محمد بطيخ، شروط قبول دعوى الالغاء، ندوة القضاء الإداري (قضاء الإلغاء) ، الرباط المملكة المغربية 2005- المنظمة العربية للتنمية الادارية ،جامعة الدول العربية على الرابط http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/arado/unpan024648.pdf

المراجع الأجنبية

1- Jean Philippe Colson,l'office du juge et la preuve dans le contentieux administratif, L.G.D.J,paris,1970.

قرارات القضاء الإداري

- المحكمة الادارية العليا، طعن رقم 47/193 لسنة 44 ق جلسة 4/4/1994 . اشار اليه علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 413
- المحكمة الادارية العليا، طعن رقم، 608، لسنة 30 ق، جلسة 30/9/1989، المجموعة السنة 35، ص 583 اشار اليه عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة.،مرجع سابق ،ص 300
- المحكمة الادارية العليا،طعن رقم 616 لسنة 37 ق عليا،جلسة 04/04/1999 "دائرة اولي" غير منشور اشار اليه عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،مرجع سابق،ص 394
- محكمة القضاء الاداري،دعوى رقم 334 لسنة 37 ق،جلسة 08/02/1945 ،مجموعة احكام السنة الثانية،ص 608 . اشار اليه المرجع نفسه ،ص 396
- محكمة القضاء الاداري دعوى رقم 433 لسنة 05 ق،جلسة 06/11/1952 ،مجموعة احكام السنة السابعة اشار اليه عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق،ص 398
- محكمة القضاء الاداري دعوى رقم 903 لسنة 07 ق،جلسة 27/12/1954 ،مجموعة احكام السنة التاسعة ،ص 190. اشار اليه ، المرجع نفسه ،ص 399,398

- المحكمة الادارية العليا ،طعن رقم 797 لسنة 31 ق،جلسة 26/05/1990 مجموعة المبادئ السنة 35 مبدأ 1720 ،ص 1778. اشار اليه علي عبد الفتاح محمد،مرجع سابق،ص 401
- محكمة عدل العليا 30/11/1965 ،مجلة نقابة المحامين 1965 ، ص 21