الانحراف بالسلطة الإدارية لتحقيق اغراض سياسية «دراسة مقارنة»

د. وسام رزاق فليح الزيدي
جامعة ذي قار- كلية القانون

Deviation of administrative authority to achieve political ends «Comparative study»

Dr. Wisam Razaq Falih
University of Thi-Qar
lawp1e224@utq.edu.iq

المستخلص

أن عيب الانحراف بالسلطة الإدارية يعدُّ من اخطر العيوب التي تلحق القرارات الإدارية ، وذلك بسبب الآثار السلبية المترتبة على هذا العيب والتي تمس بشكل مباشر حقوق وحريات الأفراد ، وقد ظهر هذا العيب بصور متعددة حددها القضاء الإداري ، ومن اخطر صور الانحراف بالسلطة هو الانحراف لغرض تحقيق أهداف سياسية وفئوية ، إذ تتجلى هذه الصورة من صور الانحراف في مجانبة مصدر القرار الإداري للمصلحة العامة أو الغاية المحددة قانونا وذلك من اجل تحقيق أهداف ذات طابع حزبي سياسي ، فالقرار الإداري ما هو إلا وسيلة قانونية تستعملها الإدارة لتسيير العمل الإداري بما يحقق المصلحة العامة ويشترط لمشروعيته استيفاء أركانه القانونية ومن أهمها ركن الغاية من القرار فإذا انحرفت الإدارة عن تلك الغاية وابتغت بقرارها تحقيق منافع ومصالح سياسية أو للتنكيل وللانتقام بالخصوم السياسيين خرج قرارها عن اطار المشروعية وأصبح معيبا بالانحراف بالسلطة ، وهذا العيب يعد سببا من أسباب الطعن بالإلغاء التي ترد على القرار الإداري .

Abstract

The defect of deviation in administrative authority is one of the most serious defects that befall administrative decisions, due to the negative effects of this defect, which directly affect the rights and freedoms of individuals, and this defect has appeared in multiple forms determined by the administrative judiciary, One of the most dangerous forms of deviation in power is deviation for the purpose of achieving political and factional goals, as this form of deviation is manifested in avoiding the source of the administrative decision for the public interest or the legally defined goal, in order to achieve goals of a political party nature. The administrative decision is nothing but a legal means used by the administration to conduct the administrative work in a way that achieves the public interest, and for its legitimacy requires the fulfillment of its legal pillars, the most important of which is the purpose of the decision. flawed by the perversion of power, This defect is one of the grounds for appealing the cancellation of the administrative decision.

مقدمة:

أولا : موضوع البحث وأهميته :

يعد الانحراف بالسلطة الإدارية من اخطر العيوب التي تلحق القرارات الإدارية ، وذلك بسبب الآثار السلبية المترتبة على هذا العيب والتي تمس بشكل مباشر حقوق وحريات الأفراد ، وقد ظهر هذا العيب بصور متعددة حددها القضاء الإداري وخصوصا مجلس الدولة الفرنسي . ومن اخطر صور الانحراف بالسلطة هو الانحراف لغرض تحقيق أهداف سياسية ، إذ تتجلى هذه الصورة في مجانبة مصدر القرار للمصلحة العامة أو للغاية المحددة قانونا من اجل تحقيق أهداف ذات طابع حزبي سياسي ، فالقرار الإداري ما هو إلا وسيلة قانونية تستعملها الإدارة لتسيير العمل الإداري بما يحقق المصلحة العامة ويشترط لمشروعيته استيفاء أركانه القانونية ومن أهمها ركن الغاية من القرار فإذا انحرفت الإدارة عن تلك الغاية وابتغت بقرارها تحقيق منافع ومصالح سياسية أو التنكيل والانتقام بالخصوم السياسيين خرج قرارها عن اطار المشروعية وأصبح معيبا بالانحراف بالسلطة ، وهذا العيب يعد سببا من أسباب الطعن بالإلغاء التي ترد على القرار الإداري .

وان أهمية البحث في الانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية تكمن في أن هذه الصورة من الانحراف تعد من اخطر الصور التي تصيب القرار الإداري والتي تؤثر سلبا على طبيعة العمل الإداري . إذ أن مقتضيات الوظيفة الإدارية توجب على رجل الإدارة أن يكون حياديا في قراراته من التيارات الحزبية السائدة في المجتمع وان لا يسعى إلا لتحقيق المصلحة العامة أو الهدف المحدد قانونا ، كما أن خطورة هذه الصورة من الانحراف تقتضي وجود رقابة قضائية فعالة عند البحث عن هذا العيب الخفي في نوايا وبواعث مصدر القرار ، إذ أن صعوبة إثبات هذا العيب الخفي أمام القضاء يتطلب من القاضي الإداري التوجه إلى تخفيف عبء الإثبات الملقى على عاتق المدعي عن طريق البحث عن وسائل إثبات أخرى تؤيد انحراف القرار الإداري .

ثانياً : مشكلة البحث :

تتمحور مشكلة البحث بصدد موضوع الانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية بأتساع نطاق هذا النوع من الانحراف بشكل خطير ومؤثر على حقوق وحريات الأفراد ولأسباب متعددة منها ما يتعلق بضعف الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة وتقسيم إدارة الدولة على أساس مبدأ المحاصصة الحزبية ، ومنها ما يتعلق بضعف الرقابة القضائية وتردد القضاء وتحفظه تجاه هذا العيب وخير دليل على ذلك ندرة الأحكام القضائية الصادرة بشأن إلغاء قرارات الإدارة المنحرفة لأسباب سياسية أو حزبية ، إذ أن هذا النوع من الانحراف بالسلطة يتصف بالدقة والحساسية ومن ثم بصعوبة إثباته مقارنة بأوجه الإلغاء الأخرى ، فهو عيب ذو طبيعة شخصية ويتصل بسلطة الإدارة التقديرية ، الأمر الذي يتطلب من القضاء الإداري مراعاة هذه الأمور واخذها بعين الاعتبار وفرض رقابة شديدة ودقيقة على قرارات الإدارة المشوبة بهذا النوع من الانحراف .

ثالثاً : منهجية البحث :

سيتم دراسة موضوع البحث بالاعتماد على اسلوب المنهج التحليلي والمقارن للنصوص القانونية الواردة في القوانين الإدارية وأحكام القضاء الإداري الخاصة بموضوع البحث ، وسيكون ذلك من خلال استقراء واستعراض النصوص القانونية التي اوردها المشرع بخصوص موضوع الدراسة ومقارنتها بغيرها من تشريعات الدول المقارنة كفرنسا ومصر ، مع التأكيد بشكل خاص على موقف المشرع العراقي الذي يعد محور الدراسة المقارنة .

رابعاً : خطة البحث :

لغرض الاحاطة بموضوع دراستنا سنقسم هذا البحث على مبحثين ، سنتناول في المبحث الأول التعريف بالانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية من حيث مفهوم الانحراف واسبابه وخصوصيته ، أما المبحث الثاني فسنتناول فيه صور الانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية والآثار المترتبة عليه ، وسنختم دراستنا لهذا الموضوع بخاتمة تتضمن أهم ما توصلنا إليه من النتائج والمقترحات العلمية التي نود طرحها على المشرع ونلتمس اخذها بعين الاعتبار .

المبحث الأول
التعريف بالانحراف بالسلطة الإدارية لتحقيق أغراض سياسية

لقد منح المشرع رجل الإدارة سلطة تقديرية واسعة في تحديد الغاية الأساسية من إصدار القرار الإداري ، لكن مع منح هذه السلطة لجهة الإدارة فأنه يتحتم عليها أن تتقيد بالحدود والغايات المحددة قانونا وان لا تسيء في استعمال هذه السلطة لتحقيق أهداف بعيدة عن الاهداف والمقاصد التي أراد المشرع تحقيقها من إصدار القرار ، ويعدُّ عيب الانحراف بالسلطة الإدارية على وجه العموم والانحراف بالسلطة لتحقيق اغراض سياسية على وجه الخصوص من أقدم صور عدم المشروعية القانونية ضهورا في القانون والقضاء الإداريين ، فهذا العيب قد سبق في وجوده العديد من أوجه الإلغاء الأخرى كعيب مخالفة القانون وعيب الشكل والإجراءات وعيب السبب ([1]). وللاحاطة بهذا الموضوع فان هذا الأمر يستلزم التطرق إلى مفهوم الانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية ، ثم بيان خصوصية عيب الانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية ، وسنتناول ذلك ضمن مطلبين وفقا لما يأتي :

المطلب الأول: مفهوم الانحراف بالسلطة الإدارية لتحقيق أغراض سياسية

للوقوف على المعنى الحقيقي لمصطلح الانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية لابد من بيان المعنى اللغوي والاصطلاحي لهذا المفهوم ، ثم بيان الأسباب التي أدت إلى اتساع نطاق هذا العيب وسنتناول ذلك في فرعين وكما يلي :

الفرع الأول: تعريف الانحراف بالسلطة الإدارية لتحقيق أغراض سياسية

أن تعريف هذا المصطلح يتطلب تسليط الضوء على بيان معناه في اللغة أولا ، ثم بيان تعريفه الاصطلاحي ثانيا :

أولا : التعريف اللغوي للانحراف بالسلطة الإدارية لتحقيق أغراض سياسية :

أن بيان المعنى اللغوي الدقيق لموضوع (الانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية) يتطلب البحث عن مفردات هذه الجملة في معاجم اللغة العربية وهي (الانحراف ، السلطة ، الإدارة) .

أن كلمة (الانحراف) مصدر مشتق من الفعل الثلاثي (حَرَفَ) ويقال : حَرَفَ عن الشيء يَحرِفُ حَرفاً وأنحَرَفَ وتحرَّفَ وأحرَورَفَ : أي عَدَلَ . فإذا مال الشخص عن شيء يقال عنه : تَحَرَّفَ وأنحَرَفَ ، ويقال أن فلان على حَرف من أمره أي انه من ناحية إذا رأى شيئاً لا يعجبه عدل عنهُ[2].

ويقال (حَرَّفَ) الشيء : أي اماله ، و (حَرَّف) الكلام أي غيره وصرفه عن معانيه[3].

---

(١) د. علي خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري ، الجزء الثاني ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠٠٤ ، ص ٨٢٤ .

(٢)ابي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور الافريقي المصري ، لسان العرب ، المجلد الثالث ، الطبعة الثالثة ، دار صادر ، بيروت – لبنان ، ٢٠٠٤ ، ص٨٩ .

(٣) ابراهيم انيس واخرون ، المعجم الوسيط ، مجمع اللغة العربية ، الطبعة الرابعة ، مكتبة الشروق الدولية ، جمهورية مصر العربية ، ١٤٢٥/ ٢٠٠٤ ، ص١٦٧ .

وجاءَ في القرآن الكريم : (يُحَرِّفُونَ الكَلِمَ عَن مواضِعِهِ)[٤].

أما كلمة (السلطة) فهي مصدر مشتق من الفعل (تَسَلَطَ) ، والسُّلطَةُ : التَّسَلُّطُ والسيطرَةُ والتحكُّمُ ،سيادّة وحُكم . والسُّلطة الزمنَّية : المتعلقة بالامور الدنيويَّة ، حكومة أو مسؤولون في الدولة (قوة سياسية يخضع لها المواطن) ، والسَّلطة التنفيذية : الحكومة وهيئة موظفيها ، التي تباشر إجراء القوانين التي تضعها السلطة التشريعية[٥].

وبذلك فأنه يراد بالسلطة التنفيذية (الإدارة) وهي التي تختص بتنفيذ القوانين الخاصة بتسيير المرافق العامة وإدارة شؤون الدولة وحفظ الامن الداخلي والخارجي ، ويقصد من الانحراف بالسلطة الإدارية أن تحيد الإدارة عن الطريق الصحيح وتميل عن تنفيذ القوانين .

ثانياً : التعريف الاصطلاحي للانحراف بالسلطة الإدارية لتحقيق أغراض سياسية :

لم يضع المشرع العراقي ولا حتى المشرعين الفرنسي والمصري تعريفاً محددا للانحراف في استعمال السلطة الإدارية ، وإنما حاولوا الاكتفاء بالنص على هذا العيب في القوانين الخاصة بالقضاء الإداري ضمن أسباب الطعن بإلغاء القرار الإداري[٦]، والسبب في ذلك يعود إلى أن المشرع عندما يسن القوانين ايً كان موضوعها انه غالباً ما يترك تحديد المفاهيم والتعريفات للفقه والقضاء[٧].

وبصورة عامة تباينت المفاهيم الفقهية في القانون العام وبشكل ملحوظ بما يخص تعريف عيب الانحراف بالسلطة الإدارية . ومن أهم التعاريف التي ذكرت هذا العيب ما ذهب إليه الفقيه (هوريو) الذي عرف الانحراف بالسلطة بأنه (أن السلطة الإدارية ترتكب عيب الانحراف عندما تتخذ قرار يدخل في اختصاصها مراعية قيد الشكل المقرر وغير مخالفة لحرفية القانون . لتحقيق اغراض أخرى غير تلك التي من اجلها انيطت بها تلك الصلاحية القانونية)[٨]، ويرى العميد (بونار) أن الانحراف بالسلطة هو (نوع من عدم المشروعية ينحصر في أن عملا قانونيا يكون سليما في جميع عناصره عدا عنصر الغرض المحدد له)[٩].

---

(٤) سورة النساء ، الآية (٤٦) .

(٥) لويس معلوف، المنجد في اللغة والادب، دار المعرفة، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، بيروت – لبنان، ١٩٩٣ ، ص١٥٢ .

(٦) ينظر في هذا الشأن المادة (٤-٣٥٨ ق.إ.م.إ.) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الفرنسي في ٢٥/فبراير/٢٠١٠. منشور على الموقع الالكتروني : https://www.algeriemarket.com . والمادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ . وكذلك المادة (٥ / خامسا) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

(٧) نلاحظ أن المشرع العراقي عندما أشار إلى عيب الغاية في نص المادة (٥/ خامسا/ ٣) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ انه خلط في صياغة النص المتعلق بهذا العيب واستعمل الفاظ متعددة للإشارة إليه حيث ذكر بأنه (أن يتضمن الأمر أو القرار خطأ في تطبيق القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو في تفسيرها أو فيه اساءة أو تعسف في استعمال السلطة أو الانحراف عنها ...) ، وهذا الأمر يؤدي إلى صعوبة الوقوف على مفهوم محدد لعيب الغاية والاختلاف في معانيه ، وكان الأجدر بالمشرع أن يكتفي بعبارة (أو فيه انحراف في استعمال السلطة) للابتعاد عن الاضطراب والارتباك الذي شاب النص القانوني .

(٨) أشار إليه د. علي خطار شطناوي ، مصدر سابق ، ص٨٢٤ – ٨٢٥ .

(٩) د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، الجزء الأول ، مطبعة الإسكندرية ، الإسكندرية ، ١٩٨٧ ، ص٦٥٣ .

وعرف (لافرير) الانحراف بالسلطة الإدارية بأنه (استعمال سلطة مشروعة لتحقيق أهداف غير الاهداف التي أنشأت من اجلها تلك السلطة)[١٠]، ويرى البعض من الفقه الإداري المصري بان الانحراف بالسلطة يتحقق متى ما قصدت الإدارة بإصدارها القرار الإداري تحقيق مصلحة بعيدة عن المصلحة العامة أو خرجت على مبدأ تخصيص الاهداف[١١]، في حين عرف البعض منهم الانحراف بالسلطة بأنه (استعمال رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به)[١٢].

وبالنسبة للقفه الإداري في العراق نلاحظ أن البعض منهم قد عرف الانحراف بالسلطة بأنه (إذا اتجهت إرادة مصدر القرار إلى تحقيق هدف آخر فان قراره يكون مشوباً بعيب اساءة استعمال السلطة)[١٣]، بينما اتجه اخرون إلى تعريف الانحراف بالسلطة بأنه (عيب يصيب مقاصد رجل الإدارة الذي يصدر القرار ، عندما تكون مقاصده هذه مخالف للغرض الذي حدده القانون أو الذي يتفق مع القانون أو انه مخالف لمقتضيات المصلحة العامة)[١٤]، ويذهب اخرون إلى أن الانحراف بالسلطة يتحقق عندما يجانب رجل الإدارة الصالح العام أو يخرج عن الهدف الذي وضعه المشرع له عند إصداره للقرار[١٥].

ويتضح من كل ما تقدم أن جميع التصرفات التي ذُكرت بشأن الانحراف في السلطة الإدارية حملت نفس المعنى وان وردت بصيغ مختلفة ، فالتعريفات السابقة ابرزت بان الانحراف بالسلطة هو عيب يصيب القرار الإداري في ركن الغاية أو الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه من إصدار القرار أي أن القرار الإداري المعيب بالانحراف هو قرار سليم ومشروع من ناحية الاختصاص والشكل والإجراءات والمحل ، لكن معيب من حيث ركن الغاية لأنه يستهدف تحقيق غرض لا يتفق مع القانون ومخالف للمصلحة العامة أو غير الغرض الذي حدده القانون لرجل الإدارة .

كما نلاحظ أن تعريفات الفقه الإداري لم تشير بشكل صريح ومحدد إلى بيان تعريف الانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية لكن بالرغم من ذلك يمكن أن نستنتج ورود هذا المفهوم من مؤلفات بعض الفقهاء الإداريين ، فالبعض منهم يرى أن الانحراف بالسلطة لتحقيق غرض سياسي هو استعمال رجل الإدارة ما خول من سلطات وصلاحيات إدارية مدفوعا باعتبارات سياسية[١٦]، ومنهم من عرف الانحراف بالسلطة لأغراض سياسية بأنه (إذا حاد رجل الإدارة عن قاعدة تحقيق الصالح العام المجرد وابتغى بقراره التعبير عن وجهته السياسية أو التنكيل بخصومه السياسيين ، خرج قراره

(١٠) د. وسام صبار العاني ، القضاء الإداري ، دار السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٥ ، ص ٢٨٧ .
(١١) د. حسين عثمان محمد عثمان ، قانون القضاء الإداري ،منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، ٢٠٠٦ ، ص٥٠٩.
(١٢) د. سليمان محمد الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة) ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٦ ، ص٨١ .
(١٣) د. محمود خلف الجبوري ، القضاء الإداري في العراق، الطبعة الثانية ،دار المرتضى ،بغداد ،٢٠١٤ ،ص١٨٥.
(١٤) د. علي محمد بدير ، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، مهدي ياسين السلامي ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، الناشر العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص٤٤٢ .
(١٥) د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر ، النجف الاشرف ، ٢٠١٣ ، ص١٩٧ .
(١٦) د. سليمان محمد الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة)، مصدر سابق، ص١٥١.

عن اطار المشروعية وصار موصوما بالانحراف بالسلطة)[١٧]، بينما يرى البعض أن الانحراف بالسلطة لأغراض سياسية هو استعمال رجل الإدارة صلاحياته الإدارية لتحقيق اغراض ذات طبيعة سياسية – فئوية أو حزبية – لا تمت بصلة إلى المصلحة العامة[١٨].

وبناءً على ذلك يمكن القول بان المشرع لم يعطي رجل الإدارة السلطات والصلاحيات الإدارية إلا باعتبارها وسائل تساعده على تحقيق الهدف الأساسي والغاية التي يسعى إليها وهي المصلحة العامة فإذا ما حاد رجل الإدارة عن هذا الهدف واستخدم سلطته الإدارية لتحقيق غرض سياسي فان قراره يكون معيب بالانحراف بالسلطة وجدير بالإلغاء . ومن الامثلة على ذلك إصدار احد الوزراء قرار بفصل موظف لأنه ينتمي إلى حزب أو إلى اتجاه سياسي معارض للحكومة ، أو أن تمتنع الإدارة عن تعيين شخص مرشح لوظيفة عامة بسبب ميوله السياسي لجهة معينة وعلى الرغم من توفر شروط التعيين فيه .

الفرع الثاني: أسباب الانحراف بالسلطة الإدارية لتحقيق أغراض سياسية

توجد أسباب وعوامل متعددة ساعدت على اتساع ظاهرة الانحراف بالسلطة لتحقيق أهداف سياسية وحزبية بعيدة عن المصلحة العامة ، ومن أهم تلك الأسباب ضعف الرقابة الإدارية والقضائية أمام هذا العيب الخفي الذي يتصل بنوايا مصدر القرار ، فالرقابة الإدارية هي رقابة ذاتية تتولى الإدارة بموجبها مراقبة أعمالها بنفسها وهي تساعد الإدارة على تلافي أسباب التقصير الذي قد يعتري أعمالها الإدارية سواء في مواجهة موظفيها أو في مواجهة الأفراد الذين يتعاملون معها[١٩]، لكن هذه الرقابة قد تضعف في مواجهة انحراف الإدارة وخصوصا عندما يكون صاحب الرقابة هو نفسه صاحب الانحراف بالسلطة إذ يكون في مركز الخصم والحكم في آن واحد ، وعليه فان هذه الرقابة قد تكون غير كافية للحد من انحراف الإدارة وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم .

كما أن ضعف الرقابة القضائية وتردد القضاء وتحفظه تجاه هذا العيب أدى إلى شيوع ظاهرة الانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية ، وخير دليل على تردد القضاء الإداري وتحفظه تجاه هذا العيب هو قلة الأحكام القضائية الصادرة بشان إلغاء قرارات الإدارة المنحرفة لأسباب سياسية أو حزبية ، بل يمكن القول أن مثل هكذا أحكام قد تكون نادرة الوجود[٢٠].

وفضلا عن ذلك هنالك عاملين أساسيين لهما التأثير المباشر في اتساع نطاق ظاهرة الانحراف بالسلطة لاهداف سياسية العامل الأول هو السماح لافراد الدولة بممارسة الحقوق السياسية ، أما الثاني فهو تقسيم إدارة الدولة على أساس مبدأ المحاصصة الحزبية ، وسنقوم بدراسة هذين السببين تباعاً وكما يأتي :

---

(١٧) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لالغاء القرار الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠١ ، ص١٧٢.

(١٨) د. وسام صبار العاني ، مصدر سابق ، ص٢٩١ .

(١٩) د. محمد إبراهيم الدسوقي ، الرقابة على أعمال الإدارة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٨ ، ص٥٤ .

(٢٠) د. علي خطار شطناوي ، مصدر سابق ، ص ٨٢٣ .

أولا / السماح لأفراد الدولة بممارسة الحقوق السياسية :

ان من أهم العوامل التي ساعدت على اتساع هذا النوع من الانحراف هو السماح لمواطني الدولة بصورة عامة ، ولموظفي الإدارة بصورة خاصة للتمتع بالحقوق السياسية وحرية تأسيس الجمعيات والاحزاب السياسية والانضمام إليها فعند الرجوع إلى نصوص الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ المعدل نلحظ انه قد كفل للأفراد والجماعات السياسية حق التمتع بالحقوق السياسية واحترام جميع المعتقدات ، وكفالة المساواة بين النساء والرجال في تقلد المناصب والوظائف الانتخابية وممارسة حق الانتخاب ، كما أن الدستور الفرنسي قد كفل للمواطنين والاحزاب والجماعات السياسية حق التعبير عن الآراء والمشاركة العادلة في الحياة الديمقراطية للامة على أن يكون ذلك في اطار احترام مبادئ السيادة الوطنية والديمقراطية(٢١).

وفي مصر نلاحظ أن الدستور المصري لعام ٢٠١٤ قد أكد على أن المواطنون هم متساوون في الحقوق والحريات والواجبات العامة ولا تمييز بينهم بسبب الدين أو العقيدة أو الجنس أو الانتماء السياسي وان التمييز والتحريض على الكراهية يعدُّ جريمة يعاقب عليها القانون ، فضلا عن ذلك فان الدستور قد كفل للمواطنين بما فيهم موظفي الإدارة حق تكوين الاحزاب السياسية وحرية الفكر وحق التعبير عن الرأي مكفول لكل مواطن(٢٢). كما أن قانون نظام الاحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ المعدل قد نص في المادة الأولى منه على (للمصريين حق تكوين الاحزاب السياسية ولكل مصري الحق في الانتماء لأي حزب سياسي وذلك طبقاً لأحكام هذا القانون) .

أما في العراق فعندما نطلع على نصوص دستور العراق لعام ٢٠٠٥ يتبين لنا انه قد نص على (للمواطنين رجالاً ونساءً ، حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح)(٢٣)، وايضا نص على(تكفل الدولة حماية الفرد من الاكراه الفكري والسياسي والديني)(٢٤)، كما أن الدستور قد نص على (تكفل الدولة بما لا يخل بالنظام العام والآداب : أولاً- حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل ...ثالثاً- حرية الاجتماع والتظاهر السلمي)(٢٥)، وتارة أخرى نص على (أولا- حرية تأسيس الجمعيات والاحزاب السياسية ، أو الانضمام إليها مكفولة ، وينظم ذلك بقانون . ثانياً- لا يجوز اجبار احدٍ على الانضمام إلى أي حزب أو جمعية أو جهة سياسية أو اجباره على الاستمرار في العضوية فيها)(٢٦).

كما نلاحظ أن قانون الاحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ قد أكد على تحقيق مبدأ التعددية السياسية والحزبية القائمة على الشرعية الدستورية ، وضمان حرية المواطنين بما فيهم الإدارة في تأسيس الاحزاب السياسية والانضمام إليها أو الانسحاب

(٢١) ينظر : المواد (١ ، ٣ ، ٤) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ شاملا تعديلاته لغاية عام ٢٠٠٨ ، منشور على الموقع الالكتروني : (constituteproject.org) .
(٢٢) ينظر : المواد (٥٣ ، ٦٥ ، ٧٤) من دستور مصر لعام ٢٠١٤ .
(٢٣) المادة (٢٠) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .
(٢٤) المادة (٣٧ / ثانيا) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .
(٢٥) المادة (٣٨) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .
(٢٦) المادة (٣٩) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

منها وقد منع القانون التمييز بين المواطنين أو المساس بحقوقهم بسبب الانتماء لحزب سياسي تم تأسيسه وفقا للقانون(٢٧).

يتضح مما تقدم أن نصوص الدساتير والقوانين المشار إليها ومن باب مراعاة مبادئ الديمقراطية وكفالة الحقوق والحريات لمواطني الدولة إنها قد منحت المواطنين على وجه العموم وموظفي الإدارة على وجه الخصوص الحق بتأسيس الاحزاب السياسية وحرية الانتماء إليها كما منعت التمييز بين الأفراد أو بين الموظفين في التعامل بسبب الانتماء لحزب سياسي أو لاخر ، فان السماح لموظفي الإدارة بالانضمام للاحزاب وممارسة حقهم بالاجتماع وحرية التعبير عن الرأي قد يشكل دافعا اساسيا لانحراف رجل الإدارة عن تحقيق أهداف السلطة الإدارية لادراك أهداف سياسية بعيدة عن المصلحة العامة كما لو اصدر رجل الإدارة قراره بمنح مكافئة مالية لعدد من الموظفين دون الآخرين بسبب ارتباطهم بالحزب السياسي الذي ينتمي إليه .

ثانياً / تقسيم إدارة الدولة على أساس مبدأ المحاصصة الحزبية :

قد تقسم الوظيفة الإدارية ووزارات الدولة بين احزاب سياسية متعددة ويحصل هذا الأمر في الغالب عند تشكيل الحكومة من عدة احزاب مختلفة لمواجهة ازمة سياسية أو حرب تتعرض له الدولة ، أو قد يكون سبب تشكيلها بهذه الطريقة عدم حصول حزب أو حزبين على اغلبية برلمانية ، فهذه الأسباب قد تؤدي إلى اتفاق عدة احزاب سياسية على تأليف الحكومة وتقسيم إدارة الوزارات فيما بينها وهذا النوع من الحكومات يسمى (حكومة الشراكة) أو (الحكومة التوافقية) أو (الحكومة الائتلافية)(٢٨)، وخير مثال على ذلك الحكومات الائتلافية التي كانت قائمة في فرنسا في منتصف القرن العشرين ، والحكومات العراقية المتعاقبة منذ عام ٢٠٠٣ إلى الآن ، وغالبا ما تفشل الحكومة الائتلافية في إدارة الدولة والنهوض بوقعها الوظيفي نحو الأفضل ، والسبب في ذلك هو عدم تحقق الانسجام والتعاون بين الوزراء ورئيس الحكومة وانعدام الرغبة الصادقة في انجاح مهام الحكومة .

وتكثر تطبيقات الانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية في مثل هكذا نوع من الحكومات ، إذ أن التغيير الوزاري الذي يحصل في ظل الحكومة الائتلافية الجديدة يدفع الكثير من الوزراء والموظفين الجدد للانتقام من انصار الاحزاب السياسية المعارضة ، فقد يصدر موظف الإدارة قراره بعيدا عن تحقيق المصلحة العامة والاهداف المحددة قانونا مستهدفا مصلحة الحزب السياسي الذي عينه واعطاه صلاحية إصدار القرار ، وقد يخلط رجل الإدارة بين تحقيق المصلحة العامة ومصلحة الحزب السياسي الحاكم معتقدا أن مصلحة الحزب الحاكم هي مصلحة عامة فيصدر قراره بدافع تحقيق المصلحة العامة ، ففي هذه الحالة أن قراره لا يسلم من الانحراف بالسلطة الإدارية لتحقيق اغراض سياسية ويكون جديرا للطعن فيه بالإلغاء(٢٩).

(٢٧) ينظر : المواد (٣ ، ٤) من قانون الاحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ .
(٢٨) د. حميد حنون خالد ، الانظمة السياسية ، مطبعة الفائق ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص١٠٣ .
(٢٩) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص١٧٣ .

إذ أن القاعدة العامة في هذا الصدد توجب على موظف الإدارة أن لا يستخدم سلطته الإدارية لإصدار قرارات متشبعة بالباعث السياسي أو يكون هدفها الانتقام أو التنكيل بمن يخالفه في الرأي ، فمخالفة الموظف لرئيسه الإداري أو لوزيره في الفكر السياسي لا يسوغ له ذلك معاقبة الموظف أو المساس بحقوقه أو اتخاذ إجراءات القصد منها التضييق عليه في مجال الاداء الوظيفي(٣٠).

ولكن هذه القاعدة المذكورة اعلاه ليست مطلقة في مجال إدارة الوظائف بل يرد عليها استثناء واستثناؤها يتحقق في نطاق إدارة الوظائف ذات الطابع السياسي كوظائف المحافظين واصحاب الدرجات الخاصة وكبار القادة العسكريين والامنيين . فهذه الوظائف والمراكز تكون حساسة ولها طبيعة خاصة لأنها تتصل بالسياسة العامة للدولة وتنفيذ برنامجها الحكومي ، فالحكومة عندما تختار شاغلي هذه الوظائف إنما تختارهم لاعتبارات سياسية واجتماعية واقتصادية وامنية لا يمكن التجرد منها ، ولابد لشاغلي الوظائف ذات الطابع السياسي أن يكونوا على توافق سياسي مع الحكومة وفي حالة انعدام هذا التوافق فان هذا الأمر يبرر للحكومة عزلهم من تلك الوظائف لأغراض سياسية ، ولا تعتبر قرارات الحكومة في هذا الشأن معيبة بالانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية(٣١).

ونقول في هذا المجال أن المناصب والوظائف الإدارية كافة يجب أن تكون بمنأى عن التوجهات السياسية وان اختيار موظفي الإدارة اي كان مركزهم يجب أن يتم على أساس الاختصاص والكفاءة والخبرة المتراكمة في العمل الإداري لا على أساس المحاصصة السياسية والحزبية .

المطلب الثاني: خصوصية الانحراف بالسلطة الإدارية لتحقيق أغراض سياسية

أن الحديث عن مفهوم الانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية وأسباب انتشاره يدفعنا إلى ضرورة معرفة خصوصية هذا الانحراف ، وهذا الأمر لا يتحقق إلا من خلال الوقوف على الطبيعة القانونية لهذا النوع من الانحراف وبيان خصائصه ، لذا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين ، نتناول في الفرع الأول الطبيعة القانونية للانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية ، ثم ندرس في الفرع الثاني خصائص الانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية ، وفقا لما يأتي :

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للانحراف بالسلطة الإدارية لتحقيق أغراض سياسية

أن الخوض في غمار هذا الموضوع (الطبيعة القانونية للانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية) ليس بالامر الهين ، فهذا الأمر يتطلب منا طرح السؤال التالي : هل أن الانحراف بالسلطة الإدارية ذات طبيعة شخصية (نفسية) تكمن في نية مصدر القرار وتتصل بنفسيته ، وهل أن رقابة القضاء الإداري عليه تمتد لتشمل الرقابة الاخلاقية والادبية على إرادة مصدر القرار فضلاً عن رقابة المشروعية للقرار الإداري ، أم أن الانحراف بالسلطة ذات طبيعة موضوعية قانونية وان رقابة القضاء عليه هي رقابة

(٣٠) د. علي خطار شطناوي ، مصدر سابق ، ص٨٤٠-٨٤١ .

(٣١) د. مصطفى ابو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، دار المعارف ، مصر ، ١٩٧٩ ، ص٣٦٦. كذلك د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص١٧٤ .

مشروعية قانونية لعناصر القرار الإداري ؟

للإجابة على هذه الاسئلة لا بد من البحث في اتجاهات الفقه الإداري التي قيلت بشأن تفسير طبيعة الانحراف بالسلطة الإدارية ، واستعراض آراء تلك الاتجاهات ثم بيان الاتجاه الاقرب للحقيقة والواقع والذي نميل إليه .

أولا / الاتجاه الأول : ذهب انصار هذا الاتجاه بالقول إلى أن الانحراف بالسلطة الإدارية ذو طبيعة (شخصية) فهو يستند إلى حالة طبيعية تكمن في نية مصدر القرار الإداري ولا يندرج ضمن دائرة الوقائع المحددة بل انه يقع في نطاق البواعث والنوايا والاهداف لمصدر القرار ، ويرى انصار هذا الاتجاه بان الانحراف بالسلطة عيب يتسم بطبيعة ذاتية ويتعلق بالإرادة الباطنية لرجل الإدارة ، فالقصد هو أمر كامن في نية مصدر القرار لا يمكن الكشف عنه إلا بأمور خارجية يطلق عليها بالإرادة الظاهرة أو التعبير الخارجي الذي يكشف عن نية مصدر القرار ، وعليه فأن الوقوف على عيب الانحراف بالسلطة الإدارية يتطلب من القاضي الإداري أن يكون قناعته الذاتية من خلال البحث في بواعث ونوايا مصدر القرار الإداري لا من مجرد التحقق والتثبت من وقائع معينة أو عناصر محددة(٣٢).

وذهب انصار هذا الاتجاه الذي تزعمه العميد (هوريو) إلى أن رقابة القضاء في مجال الانحراف بالسلطة الإدارية ليست رقابة مشروعية وإنما هي رقابة اخلاقية تقوم على أساس أن قاضي الإلغاء لا يقتصر في رقابته بصدد الانحراف بالسلطة على مجرد النصوص القانونية ، بل يستعين بقواعد حسن الوظيفة الإدارية والاخلاق الإدارية التي تتكون من التطبيق اليومي في داخل كل مرفق إداري أو مصلحة عامة ، ويرى العميد هوريو أن الانحراف بالسلطة الإدارية يمثل نوع من الجريمة التأديبية التي لا ترتكب ضد قواعد القانون بل ضد قواعد الوظيفة الإدارية ، ففكرة الانحراف بالسلطة اوسع من مبدأ المشروعية لأنها تتبع الاخلاق التي هي اوسع من القانون ، وان الإدارة تتجاوز سلطتها عندما تقدر بعض الوقائع تحت ضغوط ومؤثرات سياسية وهذا الأمر يكون الانحراف بالسلطة ، إذ أن استعمال السلطة الإدارية يخضع لقدر معين من يقظة الضمير لرجل الإدارة(٣٣).

وبالاستناد إلى هذا الرأي فان الانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية يتسم بطبيعة شخصية تستند إلى حالة طبيعية كامنة في نوايا رجل الإدارة ونفسيته ، وان هذا النوع من الانحراف لا يندرج ضمن دائرة الوقائع المحددة بل يندرج ضمن ميدان النوايا والبواعث والاغراض السياسية لمصدر القرار الإداري ، وهذه المفاهيم شخصية وان اثباتها يقتضي إثبات عناصر نفسية وذهنية وهذا الأمر يتطلب من القضاء الإداري أن يحدد الاهداف والبواعث السياسية التي دفعت رجل الإدارة إلى إصدار قراره المنحرف ومقابلتها مع الغاية التي يريد المشرع تحقيقها أو مع المصلحة العامة باعتبارها الاطار العام لأهداف جميع القرارات .

(٣٢) د. ماهر ابو العينين ، دعوى الإلغاء امام القضاء الإداري – اسباب إلغاء القرارات ، الكتاب الأول ، دار الكتب القانونية ، مصر ، ١٩٩٨ ، ص٨٣٧ . كذلك د. علي خطار شطناوي ، مصدر سابق ، ص٨٣٠ .

(٣٣) د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري – الكتاب الأول – قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي ، مصر ، ١٩٧٦ ، ص٨٥١ . كذلك مؤلفهُ : نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة) ، مصدر سابق ، ص١٠٦ .

ثانياً / الاتجاه الثاني : ذهب انصار الاتجاه الثاني من الفقه بالقول إلى انه الانحراف بالسلطة الإدارية عيب ذا طبيعة موضوعية لأنه يرد على عنصر الغاية من القرار الإداري « والغاية من القرار محددة بطريقة موضوعية (قانونية) ويجب أن يكون عيب الانحراف الذي يصيبها عيباً موضوعياً «[٣٤]، إذ أن انحراف رجل الإدارة عن الهدف المشروع وان كان بحسن نية أو بدافع نبيل يعدُّ قراره معيباً ، كما أن عمل القاضي الإداري في البحث عن البواعث والدوافع الشخصية لمصدر القرار ومناقشتها فهو يتسم بطبيعة موضوعية بحتة[٣٥]، وردّ انصار هذا الاتجاه على أصحاب الاتجاه الأول المنادي بذاتية الانحراف بالسلطة – بأنه لا يلزم لتحقق هذا العيب أن تتوفر النية السيئة لرجل الإدارة تدفعه على الانحراف ، فالانحراف بالسلطة قد يتحقق دون توفر القصد السيء للإدارة فهناك الكثير من الحالات التي تكون فيها الإدارة حسنة النية عندما لا تقصد من عملها الإداري سوى تحقيق المصلحة العامة لكن قرارها يصدر معيبا لمخالفته قاعدة تخصيص الاهداف ، وبذلك فان عيب الانحراف بالسلطة لا يرتبط حتماً بنية مصدر القرار[٣٦].

ويحتج انصار هذا الاتجاه بتوجه القضاء الإداري في مصر إلى ذلك فالمحكمة الإدارية العليا في حكم سابق لها تقول بأنه (لا يكفي لإقرار مشروعية القرار الإداري أن يهدف رجل الإدارة في إصداره له إلى تحقيق الصالح العام ، بل يتعين بالإضافة إلى ذلك وجوب أن يكون إصدار القرار من اجل تحقيق الهدف الذي عينه القانون ، عملا بقاعدة تخصيص الاهداف التي تقيد الإدارة بالغاية المخصصة التي رسمها القانون وجعلها اساساً لإصدار بعض القرارات ، فإذا خرج القرار عن الصالح العام أو تنكبت هذه الغاية كان مشوباً بالانحراف في استعمال السلطة)[٣٧].

وبالتوافق مع هذا الاتجاه فان غالبية الفقه الإداري يرى أن رقابة القضاء الإداري في مجال الانحراف بالسلطة هي رقابة مشروعية وليست رقابة للأخلاق الإدارية ، وان الانحراف بالسلطة الإدارية ما هو إلا حالة من حالات عدم المشروعية التي يعاب بها القرار الإداري والتي يمكن اثارتها أمام القضاء والاستناد إليها لإلغاء القرار[٣٨].

واستنادا إلى رأي هذا الاتجاه أن الانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية عيب يتسم بطابعه الموضوعي طالما انه مرتبط بالغاية من القرار الإداري التي تكون دائما محددة بطريقة موضوعية (قانونية) ، كما أن القاضي الإداري عندما يبحث عن البواعث والدوافع السياسية لمصدر القرار فان رقابته على هذا العيب تتسم بالموضوعية .

وبناءً على ما تم استعراضه من اتجاهات للفقه الإداري عن طبيعة عيب الانحراف بالسلطة الإدارية يمكننا القول بان عيب الانحراف بالسلطة الإدارية لتحقيق اغراض

(٣٤) د. محمد ماهر ابو العينين ، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته دراسة تطبيقية ، المركز القومي للاصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٣ ، ص١٤٤.

(٣٥) د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري – قضاء الإلغاء ، مصدر سابق ، ص٨٤٧ .

(٣٦) ينظر: د. علي خطار شطناوي ، مصدر سابق ، ص٨٢٦ . كذلك د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص٥٧–٥٨ .

(٣٧) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن ١٠٠٩ لسنة ٢٠ ق في ١٩٨٠/٨/١٦ أشار إليه د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص٥٦–٥٧ .

(٣٨) د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري – قضاء الإلغاء ، مصدر سابق ، ص٨٥٠ . كذلك د. علي خطار شطناوي ، مصدر سابق ، ص٨٢٦ .

سياسية يتسم بطبيعة مزدوجة ، إذ لا يمكن الجزم بان هذا العيب ذو طبيعة شخصية بحتة أو انه ذو طبيعة موضوعية بحتة ، فهو يكتسب الطبيعة الشخصية لارتباطه بالنوايا والبواعث السياسية لمصدر القرار الإداري وهي امور كامنة في نفسيته ، وعلى القضاء الإداري اخذها بعين الاعتبار عندما يبحث عن الاهداف والنوايا التي يبتغيها مصدر القرار من إصداره للقرار ، كما أن هذا العيب يكتسب الطبيعة الموضوعية لأنه يرد على ركن الغاية من القرار الإداري وغاية القرار محددة بطريقة موضوعية (قانونية) وعليه فان العيب الذي يتصل بها يكتسب طابعا موضوعيا نظراً لمخالفته للهدف الذي حدده القانون لرجل الإدارة.

كما نؤيد ما ذهب إليه انصار الاتجاه الثاني من الفقه الإداري من خضوع الانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية لرقابة المشروعية وليس للرقابة الاخلاقية لان هذا العيب يعدُّ حالة من حالات عدم المشروعية التي تصيب القرارات الإدارية ، والتي يمكن الاستناد إليها عند الطعن بإلغاء القرار , فان القاضي الإداري وان كان يتمتع بقدر من الحرية والمرونة عند البحث في أهداف وبواعث مصدر القرار وذلك لطبيعة المنازعات الإدارية ، فهو هنا لا يطبق قواعد الاخلاق بل يطبق أحكام القانون .

الفرع الثاني: خصائص الانحراف بالسلطة الإدارية لتحقيق أغراض سياسية

بعد أن بينا الطبيعة القانونية للانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية وهو أمر يتعلق بخصوصية هذا العيب صار لزاماً علينا ايضاح ما يتسم به هذا العيب من صفاة ينفرد بها عن بقية عيوب القرار الإداري ، فعيب الانحراف بالسلطة لتحقيق أهداف سياسية يتصف بالدقة والحساسية والصعوبة في الإثبات مقارنة بأوجه الإلغاء الأخرى ، فضلاً عن ذلك فهو يتسم بخصائص تميزه عن غيره من العيوب ومن أهمها :

أولاً / اقتران عيب الانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية بالصفة الاحتياطية:

اتفق اغلب الفقه الإداري في فرنسا ومصر والعراق على اعتبار عيب الانحراف بالسلطة الإدارية ومنه لأغراض سياسية عيباً احتياطياً يتم اللجوء إليه فقط عند عدم توفر عيب آخر يشوب القرار الإداري ، وقد انتهى مجلس الدولة الفرنسي إلى اضفاء الصفة الاحتياطية لعيب الانحراف بكافة صوره ، وبمعنى آخر أن القاضي الإداري إذا ما طُعن أمامه في قرار بالإلغاء فانه لا ينظر في عيب الانحراف بالسلطة لأغراض سياسية إلا بعد استنفاذ النظر في العيوب الأخرى ، فإذا تبين له صحة تلك العيوب انتقل للبحث عن عيب الانحراف الذي حقق هدفاً سياسياً بدلا من تحقيق المصلحة العامة ، أما إذا تبين للقاضي أن القرار معيب في سببه أو في محلة أو انه مخالف لأحكام القانون فانه سيحكم بإلغاء القرار الإداري استنادا إلى تلك العيوب دون التعرض لعيب الانحراف بالسلطة لأغراض سياسية[٣٩].

وقد برر الفقه الإداري اتسام هذا العيب بالصفة الاحتياطية لصعوبة إثباته مقارنةً بغيره من عيوب القرار الإداري الأخرى ، فالقرار الذي يصاب بالانحراف لتحقيق أهداف

(٣٩) ينظر: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص٤٤. وكذلك د. وسام صبار العاني ، مصدر سابق ، ص٢٨٨ .

سياسية قد يمثل عمل إداري سليم من كافة جوانبه الظاهرة سواء من حيث الاختصاص أو الشكل أو المحل أو السبب ، غير أن مصدر القرار لم يراعي تحقيق المصلحة العامة أو انه حاول تحقيق الانتقام السياسي بدلا من تحقيق الهدف المحدد له في القانون ، وعليه فان إثبات ذلك يتطلب من القاضي الإداري البحث في نية مصدر القرار والكشف عن بواعثه السياسية وهذه المهمة يصعب على القاضي القيام بها(٤٠).

ومن الأسباب التي تبرر اضفاء هذه الصفة على عيب الانحراف السياسي هو خطورة القضاء به بالنسبة للإدارة ، والمحافظة على استقرار النظام القانوني فهذه الاعتبارات لا تسمح للافرار بانتقاد نشاط الإدارة بسهولة واتهامها بالانحراف ، فالحكم عليها بذلك ينال من ثقتها لدى الأفراد ولهذا الأمر فان القاضي الإداري لا يلجأ للبحث عن هذا العيب إلا مضطراً ، وبشكل ملحوظ فان هذا الأمر أدى إلى غياب التطبيقات القضائية لعيب الانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية(٤١).

ومن التطبيقات القضائية للقضاء الإداري المصري الخاصة بمنح الصفة الاحتياطية على هذا العيب ما ذهب إليه مجلس الدولة المصري في حكمه الصادر في ١٢/ مايو/١٩٤٩ الذي جاءَ فيه (... ويكون قرار الإحالة إلى الاستيداع قد جاء باطلاً لمخالفة القانون مما يتعين معه إلغاءه بلا حاجة إلى بحث عيب اساءة استعمال السلطة)(٤٢). كما أن المحكمة الإدارية العليا في مصر قضت بأنه (...القرار المطعون فيه جاء مشوباً بالخطأ في تطبيق قواعد التنسيق ويتعين الغاؤه دون حاجة لبحث الوجه الثاني من الطعن والمبني على اساءة استعمال السلطة)(٤٣).

وبالرغم من الاتجاه السائد الذي اضفى الصفة الاحتياطية على عيب الانحراف بالسلطة لأغراض سياسية ، إلا انه هناك من يرى اصالة هذا العيب إذ يمكن الاستناد إليه للطعن في القرار الإداري دون شرط استنفاذ أوجه الطعن الأخرى ، واحتج هذا الرأي بحكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (constaing) في ١٩٥٧/٢/٢ الذي قضى فيه بانه (دون حاجة لفحص أوجه الطعن الأخرى يتبين من التحقيقات أن الوزير قد استعمل سلطته في غير الغرض الذي من اجله استودعه القانون هذه السلطة)(٤٤).

وبخصوص ذلك نرى انه من الأفضل اعتبار عيب الانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية عيباً اساسياً اصلياً يمكن الاستناد إليه عند النظر في إلغاء القرار الإداري المطعون في مشروعيته ، فالصفة الاحتياطية لهذا العيب ليست ثابته ، إذ قد تفقد قيمتها العملية متى ما قام القاضي بالبحث والتقصي عن عيب الانحراف بالسلطة والاستناد إليه في إلغاء القرار دون سائر العيوب الأخرى ، ويتحقق ذلك متى ما كان عيب الانحراف بالسلطة واضحا في القرار المطعون فيه كما أن استناد القاضي إلى

(٤٠) د. سليمان محمد الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة) ، مصدر سابق ، ص١٠١ . وكذلك د. محمد ماهر ابو العينين ، دعوى الإلغاء امام القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، دار صادر للمنشورات الحقوقية ، بيروت–لبان ، ١٩٩٨ ، ص٨٣٤– ٨٣٥ .

(٤١) د. علي خطار شطناوي ، مصدر سابق ، ص٨٣٣ . وكذلك د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص٤٥ .

(٤٢) أشار إليه د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص٨٤١ .

(٤٣) أشار إليه د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص٤٩ .

(٤٤) ينظر: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه ، المصدر نفسه ، ص٤٦–٤٧ .

كلية القانون و العلوم السياسية

هذا العيب دون أوجه الطعن الأخرى سيساعد على حسن سير الإدارة ويمنعها من تكرار المخالفة في المستقبل .

ثانياً / اقتران عيب الانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية بالسلطة التقديرية للإدارة :

يتصل الانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية اتصالاً وثيقا بالسلطة التقديرية للإدارة ، أي أن هذا الانحراف يتحقق في الأحوال التي يترك فيها المشرع للإدارة قدرا من الحرية للتدخل في إصدار القرار الإداري أو عدم إصداره أو اختيار الهدف المناسب له أو اختيار وقت إصداره ، وهذه السلطة ليست مطلقة أو تحكمية للإدارة وإنما تمنح لها بقدر معين لتحقيق المصلحة العامة أو الهدف المحدد قانوناً(٤٥).

ويترتب على ذلك أن الإدارة إذا انحرفت في استعمال هذه السلطة وتنكلت في قرارها عن تحقيق أهداف المصلحة العامة أو الاهداف المحددة لها ، لتحقيق مصالح واغراض سياسية سواء كان الهدف منها هو التنكيل السياسي بأحد الأشخاص أو لتحقيق المحاباة السياسية لاحد الاحزاب فان قرارها يكون مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة لأغراض سياسية وجديرا بالإلغاء .

وفي هذا الجانب ذهب القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر والعراق إلى انه عيب الانحراف بالسلطة هو عيب متلازم مع السلطة التقديرية التي تمنح للإدارة وهذا العيب لا يمكن أن يصيب القرار الإداري إذا كانت سلطة الإدارة فيه مقيدة(٤٦). وبالرغم من ذلك هناك رأي ينادي بإمكانية تحقق عيب الانحراف بالسلطة لأغراض سياسية في نطاق السلطة المقيدة للإدارة أي في ظل اختصاص الإدارة المحدد بنصوص القانون ، وهذا الرأي ضعيف إذ لا يمكن أن نتصور تحقق هذا العيب عند مباشرة الإدارة لاختصاصها المقيد فإذا خالفت الإدارة اختصاصها المحدد بالقانون يكون قرارها مشوباً بعيب مخالفة القانون(٤٧).

ثالثاً / اتصال عيب الانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية بالصفة القصدية لمصدر القرار :

اتجه اغلب الفقه الإداري إلى اعتبار عيب الانحراف بالسلطة ومنه لأغراض سياسية عيب قصدي يتصل بارادة مصدر القرار ونيته ، فهذا العيب يتطلب تحقيقه وجود إرادة واعية ومدركة يوجهها رجل الإدارة عند استخدام صلاحياته القانونية لتحقيق هدف ذات

---

(٤٥) د. محمود سامي جمال الدين ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص٣٤٣ . وكذلك د. وسام صبار العاني ، مصدر سابق ، ص٢٨٧ .

(٤٦) ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (١١٥٤) لسنة ١٤ ق في ١١/يونيه/١٩٧٢. أشار إليه د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص٥٩-٦٠ . كذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق رقم (٩٨/انضباط/تمييز/٢٠٠٧) في ٢٠٠٧/٩/٦ ، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٧ ، وزارة العدل ، ٢٠٠٧ ، ص٣٢١- ٣٢٢ .

(٤٧) د. محمود سامي جمال الدين ، مصدر سابق ، ص٣٤٣- ٣٤٤ .

طابع سياسي أو حزبي بعيد عن المصلحة العامة أو مخالف للاهداف المحددة قانوناً(٤٨).

وعليه فان هذه الصفة تقتضي أن يتوفر قصد الانحراف بالسلطة لدى مصدر القرار نفسه وان تتجه إرادته الحرة المختارة إلى تحقيق هذا الانحراف دون أن يشوبها غش أو تدليس ، واستنادا إلى ذلك فان العلم المجرد لرجل الإدارة لا يكفي لقيام هذا العيب ، بل يجب أن تتجه إرادته الحرة المختارة إلى ارتكاب المخالفة(٤٩).

وقد تواترت أحكام القضاء الإداري في مصر على تأكيد الصفة القصدية لعيب الانحراف بالسلطة لتحقيق أهداف سياسية ، فالمحكمة الإدارية العليا قد أكدت بان الانحراف بالسلطة يعدُّ من العيوب القصدية في السلوك الإداري وقوامه أن يكون لدى الإدارة قصد اساءة استعمال السلطة والانحراف بها ، وعليه قضت المحكمة بإلغاء القرار الذي يبتغي تحقيق اغراض حزبية سياسية غير المصلحة العامة(٥٠).

رابعاً / اتصال عيب الانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية بالغاية من القرار الإداري :

يتصل عيب الانحراف بالسلطة لأغراض سياسية بعنصر الغاية في القرار الإداري أي بالهدف النهائي الذي يسعى إلى تحقيقه مصدر القرار ، فإذا استخدم رجل الإدارة سلطته لتحقيق أهداف حزبية أو سياسية بعيدة عن تحقيق المصلحة العامة أو بعيدة عن الهدف المحدد قانوناً للقرار الإداري فان قراره يكون معيباً بالانحراف عن الهدف الذي يتعين عليه تحقيقه وجديرا بالطعن فيه أمام القضاء لإلغائه(٥١).

ويترتب على هذه الخصيصة أن الانحراف بالسلطة لأغراض سياسية يرتبط بالعناصر الذاتية والشخصية لمصدر القرار الإداري وهذه الأمور كامنة في نفسيته ونواياه ويترتب عليها صعوبة إثبات هذا العيب لأنه يقتضي الخوض في نوايا مصدر القرار ونوازعه والاهداف والغايات التي يريد تحقيقها من إصدار القرار(٥٢). وقد أكد القضاء الإداري الفرنسي والمصري وجود العلاقة الوثيقة بين عنصر الغاية في القرار الإداري وعيب الانحراف بالسلطة ، فمجلس الدولة الفرنسي قضى بان الانحراف بالسلطة الإدارية يعني الانحراف عن غاية القرار الإداري ، كما أن المحكمة الإدارية العليا في مصر قضت بان (أن عيب الانحراف بالسلطة من العيوب التي تشوب ركن الغاية في القرار الإداري ...)(٥٣).

---

(٤٨) د. علي خطار شطناوي ، مصدر سابق ، ص٨٢٥ .

(٤٩) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص٥٤ .

(٥٠) ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٩٠٤) في ١٩٥٧/١١/٩.اشار إليه د. محمد ماهر ابو العينين ، دعوى الإلغاء امام القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص٨٢٧ . وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن (١٠٧٤) لسنة ٣٣ ق في ١٩٩٢/١١/٢٢. أشار إليه د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص٥٥.

(٥١) د. محمود سامي جمال الدين ، مصدر سابق ، ص٣٣٧ .

(٥٢) د. علي خطار شطناوي ، مصدر سابق ، ص٨٢٣ .

(٥٣) ينظر: حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٩٧٢/٦/٢١ . وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٧٩٨) لسنة ٣٦ ق في ١٩٩٥/ ١/١٧ . أشار اليهما د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص٦٧– ٦٨ .

كلية القانون و العلوم السياسية

المبحث الثاني
صور الانحراف بالسلطة الإدارية
لتحقيق أغراض سياسية والآثار المترتبة عليه

للانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية صور متعددة ، فهو قد يتمثل بمخالفة المصلحة العامة لتحقيق هدف سياسي كالتنكيل بالخصوم السياسيين أو الانتقام منهم أو تحقيق النفع المادي للمؤيدين سياسيا لرجل الإدارة ، وقد يتمثل الانحراف بالسلطة بمخالفة قاعدة تخصيص الاهداف لتحقيق أهداف سياسية وحزبية سواء أكان ذلك في مجال الضبط الإداري أو في مجال الوظيفة العامة أو في مجال استعمال الإجراءات الإدارية ، فضلا عن ذلك فان الانحراف بالسلطة لأغراض سياسية إذا ما تحقق ترتب عليه آثار معينة ، ولدراسة ذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في الأول صور الانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية ، أما الثاني فسنتناول فيه الآثار المترتبة على الانحراف بالسلطة لأغراض سياسية .

المطلب الأول: صور الانحراف بالسلطة الإدارية لتحقيق أغراض سياسية

أن الانحراف بالسلطة الإدارية بقصد تحقيق اغراض واهداف سياسية قد يظهر بمظهرين . الأول يتمثل بالانحراف بالسلطة لمخالفة المصلحة العامة وتحقيق أهداف سياسية وهذا ما سنتناوله في الفرع الأول ، أما المظهر الثاني فهو يتمثل بالانحراف بالسلطة لمخالفة قاعدة تخصيص الاهداف وتحقيق أهداف سياسية وسنتناول هذا المظهر من الانحراف في الفرع الثاني .

الفرع الأول: الانحراف بالسلطة لمخالفة المصلحة العامة وتحقيق أهداف سياسية

أن الانحراف بالسلطة الإدارية المخالف للمصلحة العامة بقصد تحقيق أهداف سياسية وحزبية يعد من اخطر الانحراف بالسلطة ، فالمصلحة العامة تمثل الهدف الأساسي لمشروعية أعمال الإدارة ، والقاعدة العامة في القانون الإداري تقتضي أن تستهدف جميع قرارات الإدارة دون استثناء تحقيق المصلحة العامة وهذه القاعدة بديهية ليست بحاجة إلى تاكيد خاص من المشرع فيما يضعه من قوانين(٥٤). وعرفت المصلحة العامة في الواقع العملي بانها (قاعدة الزامية للسلوك الإداري السليم بحيث يتوجب على الجهات الإدارية المختلفة بالعمل على تحقيقها) وعليه لا تملك أي جهة إدارية اي كانت أن تتحلل من تحقيق المصلحة العامة باعتبارها الهدف العام للاختصاص الوظيفي وإلا ارتكبت مخالفة قانونية وانحرفت عن تحقيق المصلحة العامة(٥٥).

واستنادا إلى ذلك أن قرارات رجل الإدارة يجب أن تستهدف تحقيق المصلحة العامة المجردة وتكون بعيدة عن تاثير أي توجه سياسي أو حزبي أو عقائدي ، فإذا جانب مصدر القرار تلك القاعدة العامة واستهدف بقراره الانتقام الشخصي والتنكيل بخصومه

(٥٤) د. مصطفى ابو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة (قضاء الإلغاء) ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩٩ ، ص٨١٨ .

(٥٥) د. علي خطار شطناوي ، مصدر سابق ، ص٨٣٨ .

السياسيين أو التعبير عن وجهة نظر حزبه السياسي ومحاباته خرج قراره عن اطار مبدأ المشروعية وأصبح معيباً بالانحراف بالسلطة وجديرا بالإلغاء(٥٦). ولهذا النوع من الانحراف بالسلطة صورتين :

أولا / الانحراف بالسلطة الإدارية بهدف الانتقام والتنكيل بالخصوم السياسيين :

تتحقق هذه الصورة من صور الانحراف عندما يستهدف رجل الإدارة من إصدار قراره تحقيق الانتقام والتشفي والتنكيل بالغير وعلى الاخص خصومه السياسيين أو المختلفين معه في الفكر السياسي سواء أكان المعني بالقرار مواطنا عاديا أو موظفا يعمل في الإدارة ، ولا شك في أن هذه الصورة من صور المخالفة للمصلحة العامة تعدُّ من ابشع صور الانحراف بالسلطة الإدارية على الاطلاق ، إذ أن الموظف العام في هذه الصورة يستخدم امتيازات السلطة العامة وصلاحياته القانونية كأداة ووسيلة لتصفية الحسابات الحزبية والسياسية مع الغير بقصد الانتقام والتنكيل(٥٧). كأن يقوم رجل الإدارة بإصدار قرار إداري بنقل احد الموظفين المخالفين له في الفكر والمعتقد السياسي بقصد الانتقام والتشفي وهو عقوبه مقنعة لا يقصد منها تحقيق المصلحة العامة ، وهذا السلوك الإداري يعدُّ خروجا على مقتضيات الوظيفة الإدارية وما توجبه على رجل الإدارة بان يقف على حياد من التيارات الحزبية والسياسية السائدة في المجتمع وان لا يسعى بقراره تحقيق المحاباة لحزب سياسي على آخر حتى وان كان معتقدا بأفكاره ، فالعمل الإداري يجب أن يتسم بالثبات لكي يحقق المصلحة العامة لجميع الأفراد بغض النظر عن ميولهم ومعتقدهم السياسي .

ومن أهم التطبيقات القضائية لمجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد حكمه الصادر بإلغاء قرار المحافظ الذي يتضمن نقل موظف هو في نفس الوقت عمدة أحدى القرى ، لا بقصد تحقيق المصلحة العامة وإنما بقصد الانتقام والتنكيل وتحقيق هدف سياسي وذلك لمنعه من ممارسة واجبات وظيفته كعمدة ، وكذلك إلغاء القرار الإداري الصادر من احد العمد بمنع خروج احد المواكب الدينية لاعتباره مظاهرة سياسية ضد العمدة(٥٨)، كما أن مجلس الدولة الفرنسي قام بإلغاء القرار الإداري الصادر برفض منح مدرسة فنية خاصة منحة مالية لاعتناقها معتقد سياسي معين(٥٩).

وفي هذا الشأن قررت محكمة القضاء الإداري في مصر بان القرار الإداري الصادر بقصد تحقيق هدف أو غرض سياسي ولا يتصل بالمصلحة العامة يكون غير مشروع ومعيبا بالانحراف بالسلطة وجديرا بالإلغاء ، إذ قضت المحكمة في حكمها الصادر في ١٩٥٣/٦/٢١ (أن المدعي استدل على أن القرار المطعون فيه والصادر بفصله ، قد صدر لأسباب حزبية وان خصومه تصيدو له هذه التهم ارضاءً لشهواتهم واغراضهم ، لان

(٥٦) د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص١٧٢ .

(٥٧) د. علي خطار شطناوي ، مصدر سابق ، ص٨٤١ .

(٥٨) ينظر: حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Georgin) في ٢٧/ابريل / ١٩٢٨ . وحكمه في قضية (abbe petlit) في ١٣/مارس /١٩٣٠ .اشار اليهما د. سليمان محمد الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة) ، مصدر سابق ، ص١٥٣- ١٥٤ .

(٥٩) ينظر: حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Oeuvre de Saint Nicolas) في ٧/يونيه / ١٩٥٠ .اشار إليه د.سليمان محمد الطماوي ، نفس المصدر ، ص١٥٣- ١٥٤ .

وزير الداخلية صدق على قرار الفصل يوم الجمعة ١٩٥٢/١/٢٥ الذي كانت تجتاز فيه البلاد احداثا جساما ...لذلك رأت المحكمة في هذه الشواهد وما حواه الملف من توصيات واستعداءات صادرة من بعض النواب على المدعي ما يحول دون اطمأنانها إلى توقي القرار المطعون فيه وجه المصلحة العامة المنزهة عن الميل والانحراف ...ومن ثم يكون القرار قد خالف القانون وانحرف عن سنته انحرافا حقيقا بالإلغاء)[٦٠].

واكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر هذا المبدأ في حكم لها قضت فيه (إذا كان الثابت من ظروف الدعوى وملابسات إصدار قرار صرف المدعي من الخدمة ، انه صدر بصورة غير عادية ، تنمُّ عن الخلاف بشأنه بين الوزارة وبين رئيس الجمهورية ...فان هذا يؤيد صدق ما ينعاه المدعي على القرار المذكور من أنه صدر بباعث حزبي ، ومن ثم يكون قد صدر مشوباً بعيب اساءة استعمال السلطة لصدوره بباعث حزبي لا بغاية من المصلحة العامة)[٦١].

أما في العراق نلاحظ تردد القضاء الإداري تجاه هذه الصورة من صور الانحراف بالسلطة ، وخير برهان على ذلك قلة الأحكام القضائية الصادرة من مجلس الدولة العراقي بشأن إلغاء القرارات الإدارية المنحرفة عن السلطة لأهداف سياسية وحزبية ، بل يمكننا القول أن مثل هكذا أحكام قد تكون نادرة أو معدومة تماماً على الرغم من توفر البيئة والظروف السياسية داخل نطاق عمل الإدارة والتي تدفعها إلى اتخاذ الكثير من القرارات بدافع سياسي أو حزبي وليس بدافع تحقيق المصلحة العامة ، ومن أهم أحكام مجلس الدولة العراقي في هذا الصدد حكم المحكمة الإدارية العليا الذي جاءَ في حيثياته بخصوص نقل المدعي من مكان عمله إلى شركة مصافي الشمال وذلك بسبب تعاونه مع أعضاء من مجلس النواب (لجنة النزاهة في مجلس النواب) لمتابعة قضايا الفساد في الدائرة وهذا الأمر لا يخدم مصلحة رئيس الدائرة لذا فان قرار النقل يدخل ضمن دائرة الانحراف في استعمال السلطة لمصلحة رئيس الدائرة لا لتحقيق المصلحة العامة[٦٢].

ثانياً / الانحراف بالسلطة الإدارية بهدف تحقيق منافع سياسية :

تتحقق هذه الصورة من صور الانحراف بالسلطة الإدارية عندما يقوم رجل الإدارة بإصدار قراره بقصد تحقيق غايات واهداف ذات نفع سياسي أو حزبي تعود له أو لحزبه السياسي بعيدا عن تحقيق المصلحة العامة كمحاباة حزب سياسي معين أو مجاملة انصار واتباع حزبه السياسي ، وهذه الصورة من صور الانحراف بالسلطة تكثر في الدول التي تأخذ بنظام تعدد الاحزاب وحرية الفكر السياسي استنادا إلى مبدأ الديمقراطية ففي هذه الصورة عندما يحصل التغيير الوزاري للحكومة يحاول الوزراء الجدد واصحاب المناصب الجديدة من الموظفين ابعاد الموظفين والاشخاص من انصار واتباع الاحزاب

(٦٠) حكم المحكمة في القضية رقم (١٤٥) لسنة ٦ ق . أشار إليه د. حسين عثمان محمد عثمان ، مصدر سابق ، ص٥١١ .

(٦١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنان (٣ ، ٤) لسنة ١ق في ١٩٦٠/٤/٢٦. أشار إليه د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص١٧٥– ١٧٦ .

(٦٢) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم (٢/انضباط/تمييز/٢٠٠٧) في ٢٠٠٧/١/٢٥ ، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٧ ، ص٢٧٧.

السياسية المنافسة وتعيين انصار الاحزاب السياسية التي تهيمن على السلطة وتسليمهم المناصب القيادية(٦٣).

إذ أن رجل الإدارة في ظل هذه الصورة قد يصدر قرارته بقصد تحقيق منفعة للحزب الذي عينه واعطاه صلاحية إصدار القرار ، وفي بعض الأحيان نلاحظ أن الموظف قد يخلط بين تحقيق المصلحة العامة ومصلحة الحزب السياسي فهو يعتقد أن تحقيق منفعة الحزب الحاكم هي مصلحة عامة ويتحقق ذلك بسبب الجهل بواجبات وظيفته التي تحتم عليه بان يصدر قراراته دائماً بهدف تحقيق المصلحة العامة لا بهدف تحقيق النفع السياسي ، ويترتب على هذه الحالة أن قرارات رجل الإدارة تكون معيبة بالانحراف بالسلطة وجديرة بالإلغاء(٦٤). كأن يقوم الوزير المختص أو من يخوله الوزير بإصدار قرار تعيين بعض الأشخاص المنتمين لحزبه السياسي دون تعيين الآخرين أو أن يقوم رئيس الدائرة بتنسيب وتفريغ بعض الموظفين للعمل في مقر الحزب وتسخير خدماتهم للحزب السياسي بقصد الانتفاع من الحزب .

ومن التطبيقات القضائية لمجلس الدولة الفرنسي بشأن هذا النوع من الانحراف بالسلطة حكمه الذي قضى فيه (وحيث انه حتى لو سلّمنا بان مجلس المحافظة ، وفقاً للقوانين السارية الرين ، يملك أن يمنح اعانات للمدارس الحرة في مصلحة التعليم ، فأن من الثابت أن القرارات المطعون فيها قد اصدرها مجلس المحافظة لا لتحقيق تلك الغاية ولكن كمظهر لاحتجاجه على إلغاء صفة الكثلكة في المدرسة الحكومية القائمة ببلدة جرافنستادن ، وبناء على ذلك فهو في الحقيقة بمثابة مظاهر سياسية ، وبالتالي يكون مشوباً بعيب التجاوز في استعمال السلطة)(٦٥)، وحكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بإلغاء قرار مجلس المحافظة الخاص بمنح اعانة مالية لبعض الجهات بدافع تحقيق منفعة سياسية ، وكذلك إلغاء القرار الصادر بتعيين احد الموظفين لتحقيق اغراض سياسية تتعلق بسياسة الدولة في التأميم(٦٦).

وفي العراق قضت محكمة قضاء الموظفين في حكم لها بإلغاء (قرار عزل قائمقام الصادر من جهة إدارية غير مختصة ولا يستند إلى مبررات العزل المنصوص عليها في القانون فهو يعد قراراً معدوماً كونه قد صدر بدوافع سياسية لا بقصد تحقيق المصلحة العامة)(٦٧).

---

(٦٣) د. علي خطار شطناوي ، مصدر سابق ، ص٨٤٠ .

(٦٤) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص١٧٣ .

(65) - Voir C.E. 12 avril 1935 , commission departementae du Bas-Rhin , S. 1935,3,81.note J.R.

أشار إليه د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري – قضاء الإلغاء ، مصدر سابق ، ص٨٥٧ .

(٦٦) ينظر: حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (comm. Depart. Du Bas– Rhin) في ١٢/ابريل/ ١٩٣٥ . كذلك حكمه في قضية (Soc. Des ocieies du Nord) في ٢٥/يوليو/١٩٤٧ .اشار اليهما د. سليمان محمد الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة) ، مصدر سابق ، ص١٥٣– ١٥٤ .

(٦٧) نقلًا عن د. علي حمزة عسل ، ثامر محمد رخيص ، الانحراف في السلطة واثره في ظاهرة الفساد الإداري – دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد ١ ، العدد ٢٣ ، ٢٠١٥، ص١٢٣ .

الفرع الثاني: الانحراف بالسلطة لمخالفة قاعدة تخصيص الاهداف وتحقيق أهداف سياسية

إذا كان الأصل في القرارات الإدارية أن تستهدف جميعها دون استثناء تحقيق المصلحة العامة ، إلا انه يوجد استثناء على هذا الأصل وهو مكمل له في الوقت نفسه ، يتمثل بوجوب استهداف رجل الإدارة من إصدار قراراته تحقيق الاهداف والاغراض التي يحددها القانون مسبقاً ، فالقانون قد يحدد هدف معين ويوجب على رجل الإدارة السعي لتحقيقه ، وقد يقوم القاضي باستخلاص هذا الهدف من روح التشريع أو طبيعة الاختصاص في حالة عدم النص عليه في القانون ، فلا يمكن للإدارة تحقيق أهداف غير التي حددها المشرع حتى وان كانت تحقق المصلحة العامة(٦٨).

وعليه يكون القرار الإداري معيباً بالانحراف بالسلطة متى ما كان الغرض من إصداره هو تحقيق هدف ذات صبغة سياسية أو حزبية غير الهدف المحدد الذي أراد المشرع تحقيقه بالذات عندما منح رجل الإدارة سلطة اتخاذ القرار ، حتى وان كان رجل الإدارة حسن النية يبغي من اتخاذ قراره تحقيق المصلحة العامة طالما كانت هذه المصلحة هي غير المصلحة التي حددها القانون .

ويرى جانب من الفقه الإداري أن هذه الصورة من الانحراف بالسلطة تكون اقل خطورة على الحقوق والحريات من الصورة السابقة المتمثلة بالانحراف عن المصلحة العامة ، إذ أن مصدر القرار في ظل هذه الصورة لم يتجاوز نطاق الصالح العام ، وإنما يقتصر انحرافه على مخالفة الهدف المحدد بالقانون ، كما أن رجل الإدارة في ظل هذه الصورة غالبا ما يكون حسن النية ولا يقصد من قراره إلا تحقيق المصلحة العامة(٦٩).

ونرى أن ذلك لا ينفي خطورة الانحراف بالسلطة لمخالفة قاعدة تخصيص الاهداف بقصد تحقيق أهداف سياسية أو حزبية ، نظرا للآثار المترتبة عليه والتي تشكل اعتداء على حقوق الأفراد وحرياتهم العامة . ومن أهم مجالات الانحراف بالسلطة لمخالفة تحقيق الاهداف المحددة لتحقيق أهداف سياسية هي :

أولا / الانحراف بالسلطة لتحقيق أهداف سياسية في مجال الضبط الإداري :

قد يحدد المشرع الهدف الذي يجب على سلطة الضبط الإداري تحقيقه عند إصدار قرارها والذي يتمثل بالمحافظة على النظام العام بعناصره المعروفة الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة ، فإذا استخدمت الإدارة سلطة الضبط الإداري وصدر قرارها مخالفاً للهدف المحدد وكان يقصد منه تحقيق هدفاً سياسياً لمصلحة الحزب الحاكم مثلاً ، أصبح قرارها معيباً بالانحراف لمخالفتهُ الهدف المخصص له حتى وان كان الهدف الذي تقصده الإدارة يحقق المصلحة العامة(٧٠).

إذ أن إصدار قرارات الضبط الإداري لتحقيق أهداف سياسية يعدُّ خروجاً عن مقتضيات العمل الإداري والوظيفي التي توجب على سلطة الضبط أن تتخذ موقفا حياديا تجاه كافة الاحزاب السياسية داخل نطاق الدولة وعدم محاباة احدها دون الآخر حتى

(٦٨) ينظر: د. وسام صبار العاني ، مصدر سابق ، ص٢٩١ . كذلك د. محمود خلف الجبوري ، مصدر سابق ، ص١٨٥ .
(٦٩) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص١٨٧– ١٨٨ .
(٧٠) د. وسام صبار العاني ، مصدر سابق ، ص٢٩٢ .

وان كان رجل الإدارة الذي يمثل سلطة الضبط يميل لصالح الحزب الحاكم وانصاره ، إذ يفترض أن يتصف العمل الإداري بالثبات والاستقرار لتحقيق المصلحة العامة . وخير مثال على ذلك استخدام الإدارة سلطتها في الضبط الإداري واصدار قراراتها بتفريق المتظاهرين بهدف الحفاظ على الامن العام ، ثم يتبين أن الغاية الحقيقية من قرار المنع هو كون المظاهرات مقامة من انصار احد الاحزاب السياسية غير الحزب الذي ينتمي إليه مصدر القرار .

وبهذا الشأن استقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي على إلغاء قرارات الضبط الإداري الصادرة بقصد تحقيق غرض سياسي يخالف الهدف المحدد قانونا ، فقد الغى مجلس الدولة الفرنسي القرار الصادر بمنع عقد احد الاجتماعات العامة المنظم من قبل احد الاحزاب المعارضة بأدعاء المحافظة على النظام العام ، ثم تبين للمجلس أن الهدف من إصدار القرار كان لبواعث سياسية(٧١)، كما أن المجلس قد اصدر حكماً بإلغاء القرار الإداري الصادر بمنع فرقة موسيقية من اداء بعض المقاطع الموسيقية في احدى الطرق العامة ، إذ تبين له أن الغاية من إصدار القرار لم تكن للمحافظة على النظام العام وإنما كانت لمنع جذب الاصوات لمصلحة احد الاحزاب السياسية(٧٢).

ومن أحكام مجلس الدولة الحديثة بهذا الشأن حكمه الصادر بإلغاء القرار الإداري الذي اصدره احد العمد والذي رفض فيه وضع إحدى القاعات المحلية تحت تصرف احد الاحزاب السياسية لعقد اجتماع الحزب فيها ، إذ أن القرار الإداري قد صدر لتحقيق بواعث سياسية لا بدواعي المحافظة على النظام العام(٧٣).

وللقضاء الإداري المصري دور رائد في إلغاء قرارات الضبط الإداري المنحرفة عن السلطة لتحقيق اغراض سياسية ، إذ قضت محكمة القضاء الإداري بإلغاء قرار الإدارة الذي يمنع انعقاد احد الاجتماعات العامة لاعتبارات سياسية ، إذ جاءَ فيه (... وان كان لجهة الإدارة منع الاجتماع إذا رأت أن من شأنه أن يترتب عليه اضطراب في النظام أو الامن العام حسبما نصت على ذلك المادة (٤) من القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٢٣ ، إلا انه في خصوص ركن الجدّية في الدعوى الراهنة فان جهة الإدارة قد افصحت عن ارادتها في ذلك فصرحت بالاجتماع ولم تقدم للمحكمة أي دليل أو قرينة على قيام سبب من الأسباب التي أوردها القانون لمنع الاجتماع ...)(٧٤).

وفي العراق نلاحظ أن محكمة القضاء الإداري قد قضت بإلغاء قرار الضبط الإداري الخاص بوضع الحجز على أموال المدعي المنقولة وغير المنقولة ، بعد أن تبين لها أن قرار الحجز قد صدر من سلطة الضبط لأغراض سياسية ، إذ جاءَ فيه (... أن

(٧١) حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٩٥١/١١/٢٣ . أشار إليه د. حلمي الدقوقي ، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لاعمال الضبط الادري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٨٩ ، ص٣٢٨ .

(٧٢) حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١١/ يناير/١٩٥٧ . أشار إليه حبيب ابراهيم حمادة الدليمي ، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية – دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون – جامعة بابل ، ٢٠٠٧ ، ص١٢٢ .

(٧٣) حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٧/مارس/ ١٩٩٢ . أشار إليه د. مجدي احمد فتح الله حسن ، فاعلية الاداء الضبطي لرجال الشرطة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص٣٦٠ .

(٧٤) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن (١٨٨٣) س٢٩ ق في ٢٣/اغسطس/١٩٧٥ . أشار إليه د. عمر احمد حسبو ، حرية الاجتماع – دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٩ ، ص١٧٤ .

قرار الحجز كان لأسباب سياسية وان موكليه غير مدينين لأية جهة وإنما يقيمان في المملكة المتحدة (لندن) ولفترة طويلة ولم يعودا إلى العراق ، ومعلوم أن من يقيم خارج القطر لفترة طويلة وبصوره دائمة كان النظام السابق يعتبره من المعارضة وان جهاز المخابرات لا يضع اشارة الحجز إلا لأسباب سياسية وان وكيل المدعي عليها افاد انه لا يعلم سبب إيقاع الحجز وما إذا كان المدعيان مدينين من عدمه ...)[٧٥].

ثانياً / الانحراف بالسلطة لتحقيق أهداف سياسية في مجال الوظيفة العامة :

قد تمثل الوظيفة العامة ميداناً خصباً لمخالفة قاعدة تحديد الاهداف لتحقيق اغراض سياسية وتكمن صور الانحراف في مجال الوظيفة العامة بالذات في العقوبات الانضباطية ونقل الموظفين ، إذ أن الإدارة تمتلك سلطة تقديرية بشان توزيع موظفيها وتقييم ادائهم ومراقبة سلوكهم الوظيفي على النحو الذي يقتضيه حسن سير العمل في المرفق العام وتحقيق أهداف الوظيفة العامة ، فإذا لجأت الإدارة إلى استعمال سلطتها في التأديب أو في نقل الموظفين بقصد اقصاء موظف أو معاقبته بسبب خلاف مع رئيسه في الفكر أو التوجه ، فان قرارها يكون معيباً بالانحراف وجديراً بالإلغاء لأنه يمثل جزاء تأديبي مقنع لم ينص عليه القانون[٧٦].

ومن أهم أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن حكمه الذي قضى فيه بإلغاء القرار الصادر بنقل موظف وهو في نفس الوقت عمدة إحدى القرى لمجرد حرمانه من ممارسة واجبات هذه الوظيفة لتحقيق غايات سياسية ، وكذلك حكمه بإلغاء قرار الإدارة الصادر بفصل موظف تعاقدي خلافاً للقانون لتحقيق اغراض سياسية[٧٧]. كما نلاحظ أن مجلس الدولة المصري قد اتخذ موقف حاسم ضد قرارات الإدارة التي تصدر بقصد فرض جزاءات مقنعة لتحقيق اغراض سياسية وعنصرية ، حيث قضت محكمة القضاء الإداري بإلغاء قرار الإدارة الصادر بنقل احد الموظفين وهو احد أعضاء تنظيم نقابي ، عندما تبين لها أن القرار صدر بقصد التنكيل بالمدعي بسبب نشاطه النقابي المعارض للإدارة ومن ثم فان القرار يكون معيباً بالانحراف في استعمال السلطة[٧٨].

كما أن مجلس الدولة العراقي قد سار على النهج ذاته وذلك بإلغاء القرارات الإدارية التي تصدر من الإدارة وهي مخالفة لقاعدة تحديد الاهداف ويُقصد منها تحقيق أهداف سياسية وحزبية ، إذ قضت محكمة قضاء الموظفين بإلغاء قرار عزل القائم مقام الصادر من جهة غير مختصة والذي لا يستند إلى مبررات العزل المنصوص عليها في القانون وهو قرار معدوم كونه قد صدر بدوافع سياسية[٧٩]، كما أن المحكمة الإدارية العليا قد

---

(٧٥) حكم محكمة القضاء الإداري رقم (١٣٣/قضاء إداري/٢٠٠٦) في ٢٠٠٦/٥/١٠ المصدق بقرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٩/اتحادية/ تمييز/٢٠٠٦ في ٢٠٠٦/٧/١٩ ، أشار إليه حبيب ابراهيم حمادة الدليمي ، مصدر سابق ، ص١٢٣

(٧٦) د. وسام صبار العاني ، مصدر سابق ، ص٢٩٢- ٢٩٣ .

(٧٧) ينظر: حكم مجلس الدولة الفرنسي في ٢٧/ابريل/١٩٢٨ . وكذلك حكمه في ٢٦/اكتوبر/١٩٦٠ . أشار اليهما د. سليمان محمد الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مصدر سابق ، ص١٥٣- ١٥٤ .

(٧٨) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم (١٦٥٩) لسنة ٤ ق في ٣/١ /١٩٧٢ . أشار إليه د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص٢٣٩ .

(٧٩) ينظر: د. علي حمزة عسل ، مصدر سابق ، ص١٢٢- ١٢٣ .

قضت بإلغاء قرار الإدارة الصادر بنقل الموظف إلى مكان بعيد (شركة مصافي الشمال) لأنه قد صدر بدوافع سياسية ويدخل ضمن باب الانحراف بالسلطة الإدارية لان الموظف المنقول كان متعاون مع لجنة النزاهة في مجلس النواب وهذا الأمر لا يخدم مصلحة رئيس الدائرة(٨٠).

ثالثاً / الانحراف بالسلطة لتحقيق أهداف سياسية في مجال استعمال الإجراءات :

تتحقق هذه الصورة من الانحراف عند استعمال الإدارة إجراءات إدارية بقصد تحقيق هدف لم توضع تلك الإجراءات من اجل تحقيقه ، أي أن الإدارة تستبدل الإجراءات الإدارية اللازمة لإصدار قرارها بإجراءات أخرى لتحقيق هدفها السياسي الذي تسعى إليه والذي قد يتمثل بالتنكيل أو الانتقام السياسي أو بالانتفاع والمحاباة السياسية ، وتلجأ الإدارة إلى استعمال هذا الاسلوب لأنها تراه أكثر سهولة من الإجراء المحدد لها قانوناً لتحقيق اغراضها ، فإذا أصدرت الإدارة قرارها بهذه الطريقة يكون تصرفها معيباً بالانحراف بالسلطة لاساءة استعمالها الإجراءات الإدارية ويكون جديراً بالإلغاء(٨١).

ومن الامثلة على ذلك لجوء رئيس الدائرة إلى استخدام إجراء الاستجواب مع الموظف المخالف وفرض العقوبة الانضباطية بحقه على وجه السرعة بدلاً من اتخاذ إجراء تشكيل لجنة تحقيقية للتحقيق مع الموظف بقصد التنكيل والانتقام من الموظف لتحقيق غرض سياسي بعيدا عن قاعدة تحديد الاهداف ، وقد يلجا رجل الإدارة إلى عدم استكمال إجراءات العقد الإداري مع المتعاقد معها إلا بعد دفع نسبة مئوية من المشروع كفائدة تعود للحزب السياسي الذي ينتمي إليه رجل الإدارة ، أو أن رجل الإدارة يحاول التغاضي عن هذه الإجراءات لمصلحة المتعاقد لكونه من انصار حزبه السياسي .

المطلب الثاني: الآثار المترتبة على الانحراف بالسلطة الإدارية لتحقيق أغراض سياسية

تمثل الرقابة القضائية على مدى صحة القرارات الإدارية الصادرة من جهة الإدارة ضمانة أساسية لتحقيق مبدأ المشروعية ، وهذه الرقابة لا تتحقق إلا من خلال الطعن بإلغاء القرار الإداري إذا كان مصاباً باحد العيوب التي قد تصيبه ، ويتميز الانحراف بالسلطة الإدارية لتحقيق أهداف سياسية بأنه احد العيوب التي قد تصيب ركن الغاية في القرار الإداري وهو عيب خفي وغير ظاهر ويعدُّ من اصعب العيوب اثباتاً أمام القضاء ، كما انه يصعب على القضاء اكتشاف هذا العيب والتأكد من وجوده لذا فالامر يقتضي منه أن يمارس رقابة مشددة ومعمقة لاكتشاف هذا العيب .

فإذا ثبت للقضاء وجود هذا العيب في القرار الإداري اعتبره غير مشروع لمخالفته القانون أو المصلحة العامة ويترتب على ذلك الحكم بالغاءه . واستناداً إلى ذلك سنقسم

(٨٠) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم (٢/انضباط/تمييز/٢٠٠٧) في ٢٠٠٧/١/٢٥ ، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٧ ، ص٢٧٧.

(٨١) ينظر : د. طعيمة الجرف ، رقابة القضاء لاعمال الادارة العامة ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص٤٣٨-٤٣٩ .وكذلك د. مازن ليلو راضي ، القضاء الإداري ، مطبعة جامعة دهوك ، دهوك ، ٢٠١٠ ، ص٢٥٦.

هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الأول إثبات الانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية ، أما الفرع الثاني فسنتناول في إلغاء القرار الإداري المعيب بالانحراف بالسلطة لأغراض سياسية ، وفقا لما يأتي :

الفرع الأول: إثبات الانحراف بالسلطة الإدارية لتحقيق أغراض سياسية

يتصف عيب الانحراف بالسلطة لأغراض سياسية بالدقة والحساسية ومن ثم بصعوبة إثباته مقارنةً بأوجه الإلغاء الأخرى ، ومن المسّلّم به أن صعوبة إثبات هذا العيب تعود بالدرجة الأساس إلى الطبيعة والخصائص التي يتمتع بها هذا العيب ، فالانحراف بالسلطة لتحقيق أهداف سياسية يتميز بأنه عيب ذو طبيعة شخصية يتصل بالنوايا والبواعث الداخلية لمصدر القرار الإداري وهي امور شخصية داخلية كامنة في نفسية رجل الإدارة ومن الصعوبة تظهر بشكل مادي يساعد المدعي على اثباتها ، وعليه فان إثبات هذا النوع من الانحراف يقتضي إثبات عناصر عقلية وذهنية تتصل بنوايا مصدر القرار وهذا الأمر يتطلب من القاضي الإداري أن يحدد الاهداف التي دفعت رجل الإدارة على إصدار قراره ومقابلتها مع الاهداف المشروعة التي يريد المشرع تحقيقها من إصدار القرار(٨٢).

كما أن الصفة الاحتياطية لهذا العيب جعلت القضاء الإداري لا يلجأ للبحث عنه إلا إذا كان القرار المطعون فيه سليماً من جميع جوانبه ، فالقاضي الإداري يفضل إلغاء القرار بالاستناد إلى احد العيوب الموضوعية كعيب الاختصاص أو الشكل أو مخالفة القانون أو السبب ، والسبب في ذلك يعود إلى سهولة إثبات هذه العيوب مقارنةً مع إثبات الانحراف بالسلطة لأغراض سياسية باعتباره عيباً خفياً ذو طبيعة شخصية ، فضلا عن ذلك فان تمتع القرارات الإدارية بقرينة الصحة والسلامة تجعل من القرار الصادر مشروعاً من حيث المبدأ إلى حين إثبات العكس من ذلك ، وهذا الأمر يوجب على المدعي أن يثبت أن الهدف الأساسي من إصدار القرار كان لتحقيق غاية سياسية أو حزبية تتمثل بالانتقام أو التنكيل أو المحاباة الحزبية وهي غاية مخالفة للمصلحة العامة أو لقاعدة تحديد الاهداف المخصصة من قبل المشرع(٨٣).

ونظراً لصعوبة موقف المدعي وعجزه في بعض الأحيان عن تقديم دليل لإثبات الانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية وحزبية لدى مصدّر القرار وذلك للأسباب المذكورة اعلاه ، نلاحظ أن القضاء الإداري في فرنسا ومصر قد توجه إلى امكانية تخفيف عبء الإثبات الملقى على عاتق المدعي ، وذلك عن طريق التوسع في البحث عن أدلة الإثبات التي تؤيد انحراف القرار الإداري سواء أكان ذلك عن طريق وسائل الإثبات المباشرة لعيب الانحراف التي تتمثل بالبحث عنه في نص القرار المطعون فيه أو بفحص ملف الدعوى لما تتضمنه من أوراق ومستندات وما يصاحب ذلك من مناقشات أو مراسلات أو تفسيرات صادرة من الإدارة قد تشكل دليلا على انحراف القرار لتحقيق أهداف سياسية ، وقد يكون الإثبات بالوسائل غير المباشرة التي تتمثل بالقرائن المحيطة بموضوع النزاع كقرينة التمييز في المعاملة على أساس الانتماء السياسي أو الحزبي وقرينة عدم

(٨٢) د. وسام صبار العاني ، مصدر سابق ، ص٢٨٨ .

(٨٣) د. علي خطار شطناوي ، مصدر سابق ، ص٨٢٩- ٨٣٠ .

التناسب بين المخالفة المرتكبة من قبل الموظف والعقوبة المفروضة عليه(٨٤).

وقد يذهب القاضي الإداري إلى ابعد من ذلك عندما يرغب في خلق نوع من التوازن بين طرفي الدعوى في مجال عبء الإثبات للانحراف فينقل عبء الإثبات كاملاً من المدعي إلى الإدارة تقديم ما يثبت ازالة الشكوك التي آثارها المدعي حول القرار فأن استطاعت ذلك يعود عبء الإثبات على المدعي ، أما إذا فشلت الإدارة في ذلك سيقرر القاضي إلغاء قرارها لانحرافه بالسلطة(٨٥).

ومن أهم ما جاءَ في أحكام مجلس الدولة الفرنسي بشأن وسائل الإثبات في مجال الانحراف بالسلطة لأغراض سياسية حكمه الشهير في قضية (Barel) الذي جاءَ في حيثياته (...ان الوزير يملك تحديد قائمة المرشحين لوظائف معينة وان يستبعد منها بعض الأفراد لأسباب تتعلق بالصالح ... ولكن المشرع لم يلزم الوزير بالافصاح عن أسباب قراراته ، وخوله سلطة تقديرية واسعة في تحديد الأسباب التي يستند إليها لاستبعاد من يرى استبعاده ، وحدث أن استبعد الوزير بعض الأفراد لأسباب قيل إنها سياسية ، وقدم من استبعدهم الوزير لمجلس الدولة قرائن على هذا الاتهام ، فطلب المجلس من الوزير إبداء الأسباب الحقيقية التي استند إليها في استبعاد الطاعنين ، ولكن الوزير رفض إبداء هذه الأسباب بطريقة تحمل طابع الاستفزاز تجاه القضاء الإداري ، وعليه اضطر المجلس إلى أن يعتبر الأسباب التي بنى الوزير عليها قراره بأنها ذات طابع سياسي وبعيدة عن صالح المرفق العام ومن ثم تجعل قرار الاستبعاد يستحق الإلغاء)(٨٦).

ومن أهم أحكام مجلس الدولة المصري بهذا الصدد ما استندت عليه المحكمة الإدارية العليا من مراسلات متبادلة بين الجهات الإدارية لاثبات الانحراف بالسلطة بهدف العقوبة المقنعة ، إذ الغت المحكمة قرار الإدارة بنقل مسؤول نقابي عندما تبين لها من خلال فحص المراسلات المتبادلة بين الجهات الإدارية بشأن المدعي الذي يعمل لديها أن سبب نقله من وظيفته هو نشاطه النقابي المعارض للإدارة ودفاعه المتواصل عن حقوق العاملين بالمرفق(٨٧).

وفي العراق صادقت المحكمة الإدارية العليا على حكم محكمة قضاء الموظفين في القضية رقم (٢٠٠٦/٢٦١) في ٢٠٠٦/١٢/٣ التي الغت فيها المحكمة قرار الإدارة بنقل الموظف إلى شركة مصافي الشمال لأنه يدخل ضمن باب الانحراف بالسلطة لتحقيق مصلحة رجل الإدارة لكون الموظف متعاون مع لجنة النزاهة في مجلس النواب ، فاصدرت المحكمة الإدارية العليا حكمها الذي جاءَ في حيثياته (... ولدى عطف النظر على قرار الحكم المميز وجد انه صحيح وموافق للقانون ذلك أن الأمر الإداري بنقل

(٨٤) د. مازن ليلو راضي ، مصدر سابق ، ص٢٥٧ . وكذلك د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص٢٨٩ وما بعدها .

(٨٥) د. احمد خورشيد حميدي ، اثبات عيب الانحراف بالسلطة ، بحث منشور في مجلة جامعة كركوك للدراسات الانسانية – كلية القانون ، المجلد السابع ، العدد ١ ، السنة السابعة ، ٢٠١٢ ، ص٨ .

(٨٦) حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Barel) في ٢٨/مايو/١٩٥٤. أشار إليه د. سليمان محمد الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مصدر سابق ، ص١٧٨– ١٧٩ .

(٨٧) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (١٦٥٩) لسنة ٢٤ ق في ١٩٧٢/٣/١. أشار إليه د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص٣٠٠ .

كلية القانون و العلوم السياسية

المدعي إلى شركة مصافي الشمال يدخل ضمن باب التعسف في استعمال الحق لغرض مصلحة العمل وحيث أن المدعي عليه- اضافةً لوظيفته لم يشر في الأمر محل الطعن على ما يدل على تقاعس أو اهمال المدعي في عمله مما يجعل النقل تعسفياً...)[٨٨].

وبالاستناد إلى ما تقدم من تطبيقات يمكن القول أن القاضي الإداري بخصوص الطعن الماثل أمامه من حقه البحث في وسائل الإثبات والقرائن المتنوعة لتكوين قناعته التامة بخصوص إثبات انحراف القرار الإداري عن سلطتهِ ومراعاة تخفيف عبء الإثبات على المدعي عندما يكون ذلك صعباً عليه ، وفي هذا المجال لا فرق بين ما يقدمه المدعي أو الإدارة من وسائل إثبات مباشرة أو غير مباشرة طالما أن القاضي الإداري هو الذي سيبحث ويتحقق من هذه الأدلة ويستنتجها من ظروف القضية ووقائعها ثم يقوم باختيار وترجيح الدليل الاقوى في الإثبات حتى لو كان موقف المدعي تجاه الإدارة ضعيفاً .

الفرع الثاني: إلغاء القرار الإداري المعيب بالانحراف بالسلطة لتحقيق أغراض سياسية

أن الانحراف بالسلطة الإدارية بقصد تحقيق أهداف سياسية وحزبية يمثل انتهاكاً لمبدأ المشروعية ويهدد ما كفلهُ القانون للأفراد من حقوق وحريات ، ولكي لا تتمادا الإدارة في استعمال سلطتها كوسيلة للاعتداء على تلك الحقوق والحريات لتحقيق أهداف فئوية أو حزبية فأن القانون قد قرر للأفراد حق اللجوء إلى مقاضاة الإدارة أمام القضاء ، وتقتضي القواعد العامة لإجراءات التقاضي بأن القضاء الإداري لا يتصدى للنظر في الخصومة الإدارية من تلقاء نفسه ، وإنما يتم ذلك بناءً على عريضة أو دعوى يتقدم بها صاحب الشأن للقضاء[٨٩].

ودعوى الإلغاء لا تختلف في هذا الشأن عن غيرها من الدعاوى ، فهي تقام عند تقديم صاحب الشأن عريضة الدعوى إلى القاضي الإداري المختص ، وتتميز إجراءات تقديم دعوى الإلغاء في العديد من الدول بانها مستقلة عن إجراءات رفع الدعاوى الأخرى المنصوص عليها في قانون المرافعات وهي بهذا لا تشكل استثناء على هذه الإجراءات بقدر ما تمثل نظاماً مستقلاً واساسياً لا يلتزم فيه القاضي الإداري بضرورة الرجوع إلى قانون المرافعات في حالة غياب النص أو غموضه إنما يستمد قواعده من طبيعة المنازعات الإدارية وضرورة سير المرافق العامة[٩٠].

أما في العراق فأن المشرع العراقي لم يحدد إجراءات خاصة لإقامة دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري غير تلك المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل ، فعند الرجوع إلى أحكام المادة (٥/ حادي عشر) من القانون رقم

---

(٨٨) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم (٢/انضباط/تمييز/٢٠٠٧) في ٢٠٠٧/١/٢٥ ، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٧ ، ص٢٧٧.

(٨٩) ينظر: المادة (٢) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل التي نصت على ان (الدعوى – طلب شخص حقه من آخر امام القضاء) .

(٩٠) د. مازن ليلو راضي ، مصدر سابق ، ص٢٦٠ .

(١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ نجد إنها قد نصت على (حادي عشر – تسري أحكام قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ وقانون الإثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ وقانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ وقانون الرسوم العدلية رقم (١١٤) لسنة ١٩٨١ في شأن الإجراءات التي تتبعها المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين في ما لم يرد فيه نص خاص في هذا القانون ...).

وقد نص القانون على أن محكمة القضاء الإداري في العراق هي الجهة القضائية المختصة بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام والتي لم يعين مرجع للطعن فيها ، ويكون ذلك بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي أن كان هناك ما يدعو إلى التخوف من الحاق الضرر بصاحب الشأن(٩١).

وبذلك فأن دعوى إلغاء القرارات الإدارية المنحرفة عن السلطة بقصد تحقيق اغراض سياسية وحزبية تختص بنظرها محكمة القضاء الإداري ، كما أن دعوى إلغاء القرارات الإدارية الخاصة بفرض عقوبات انضباطية على الموظفين أو الخاصة بحقوق الخدمة المدنية تختص بها محكمة قضاء الموظفين . ولكي تكون دعوى الإلغاء مقبولة أمام القضاء الإداري المختص لا بد من أن تتحقق فيها شروط وأسباب الطعن بالإلغاء ، ومن شروط قبول دعوى إلغاء القرارات الإدارية المنحرفة عن السلطة لأغراض سياسية أن يكون العمل موضع الطعن قراراً إدارياً موجوداً وصادراً بشكل نهائي ومؤثر وان يكون لرافع الدعوى مصلحة فيها ، وان تقدم الدعوى في الموعد المحدد لها قانوناً(٩٢).

وبعد استيفاء شرط التظلم الإداري أمام الجهة الإدارية المختصة خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغه بالامر أو القرار المطعون فيه أو اعتباره مبلغاً ، وعلى الجهة الإدارية أن تبت في التظلم من القرار المنحرف عن السلطة لأسباب سياسية خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها ، وفي حالة سكوت الإدارة أي عند عدم البت في التظلم في المدة المحددة أو عند رفضهِ حقيقة فأن لصاحب الشأن أن يقدم طعنه إلى محكمة القضاء الإداري خلال مدة ستين يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقة أو حكماً ، وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني ولا يمنع الحق في الطعن أمامها من حق مراجعة القضاء العادي للمطالبة بحقوقه في التعويض عن الأضرار الناشئة عن مخالفة القانون والانحراف بالسلطة(٩٣).

كما أن القانون قد اشترط تقديم التظلم الإداري من القرارات الإدارية الخاصة بفرض العقوبات الانضباطية على الموظف أمام الجهة الإدارية المختصة خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة وعلى الجهة المذكورة البت بتظلم الموظف خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديمه ، وعند عدم البت فيه رغم انتهاء المدة المحددة يعدُّ

(٩١) ينظر: المادة (٥/ رابعاً) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ .
(٩٢) د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد ، مصدر سابق ، ص١٥٦ .
(٩٣) ينظر: المادة (٥/ سابعاً) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ .

ذلك رفضاً للتظلم ، وعلى الموظف أن يقدم طعنه بقرار فرض العقوبة لدى محكمة قضاء الموظفين خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه برفض التظلم حقيقة أو حكماً(٩٤).

وقد نص القانون على أسباب الطعن بإلغاء القرارات الإدارية ومنها عيب الانحراف بالسلطة الإدارية ، فعند الرجوع إلى أحكام قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ نجد انه قد نص على (أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيب في الشكل أو عيب مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو اساءة استعمال السلطة)(٩٥).

أما في العراق فان القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي قد نص على أسباب الطعن بإلغاء القرارات الإدارية ومنها سبب انحراف القرار الإداري عن السلطة لتحقيق أهداف سياسية أو حزبية ، إذ نص على (... ٣- أن يتضمن الأمر أو القرار خطأ في تطبيق القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية أو في تفسيرها أو فيه اساءة أو تعسف في استعمال السلطة أو الانحراف عنها)(٩٦).

وبعد أن يقدم صاحب الشأن طعنه بإلغاء القرار الإداري المنحرف عن السلطة ، تتأكد المحكمة المختصة من مدى توافر شروط الطعن بالإلغاء شكلاً ، تنتقل بعد ذلك إلى النظر في موضوع الطعن والبحث في مدى سلامة القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء وفحص مدى مشروعيته وتوافقه مع أحكام القانون ، فإذا تبين للمحكمة أن القرار مشروع ومتوافق مع أحكام القانون ولا يستهدف غير تحقيق المصلحة العامة وانه خالي من عيب الانحراف بالسلطة لتحقيق أهداف سياسية تقضي المحكمة برفض طلب الإلغاء والمصادقة على قرار الإدارة لأنه مشروع ، أما إذا تبين للمحكمة أن القرار غير مشروع ومخالف لأحكام القانون وانه معيب بالانحراف بالسلطة لتحقيق اغراض سياسية أو حزبية بعيدة عن المصلحة العامة أو مخالفة لقاعدة تخصيص الاهداف فهنا ستقضي المحكمة بإلغاء قرار المعيب لأنه غير مشروع ، كما أن القانون قد منح المحكمة المختصة سواء أكانت محكمة القضاء الإداري أو محكمة قضاء الموظفين سلطة تعديل القرار الإداري المطعون فيه أو تخفيض العقوبة المقررة مع الحكم بالتعويض أن كان له مقتضى بناءً على طلب المدعي(٩٧).

وتكون الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من محكمة قضاء الموظفين بشأن دعوى الإلغاء المرفوعة أمامها ، قابلة للطعن فيها تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ صاحب الشأن بالحكم أو اعتباره مبلغاً ، ويكون قرار المحكمة المختصة غير المطعون فيه خلال المدة المحددة وقرار المحكمة الإدارية العليا الصادر بشأن الطعن التمييزي باتاً وملزماً(٩٨).

---

(٩٤) ينظر: المادة (١٥/ ثانياً ، ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .
(٩٥) ينظر: المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ .
(٩٦) ينظر: المادة (٥ / خامساً/ ٣) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ .
(٩٧) ينظر: المادة (٥/ثامناً/ أ) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ . وكذلك المادة (١٥/ اولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .
(٩٨) ينظر: المادة (٥/ ثامناً / ب ، ج ، تاسعاً / ج ، د) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ .

الخاتمة :

بعد أن انتهينا من دراسة موضوع (الانحراف بالسلطة الإدارية لتحقيق اغراض سياسية – دراسة مقارنة) ، ينبغي لنا أن نذكر ما توصلت إليه هذه الدراسة من استنتاجات ، فضلاً عن إيراد بعض المقترحات نلتمس التوجه بها إلى مقام المشرع العراقي ، وذلك على النحو الآتي :

أولا / الاستنتاجات : وتتمثل بما يلي :

١. يعدُّ عيب الانحراف بالسلطة الإدارية على وجه العموم والانحراف بالسلطة لتحقيق اغراض سياسية على وجه الخصوص من أقدم صور عدم المشروعية ضهورا في القضاء الإداري ، إذ أن هذا العيب قد سبق في وجوده العديد من أوجه الطعن والالغاء الأخرى ، كعيب مخالفة القانون وعيب الشكل وعيب السبب .
٢. لم يضع المشرع العراقي ولا حتى المشرعين الفرنسي والمصري تعريفاً محدداً للانحراف في استعمال السلطة الإدارية ، وإنما حالوا الاكتفاء بالنص على هذا العيب في القوانين الخاصة بالقضاء الإداري ، ضمن أسباب الطعن بإلغاء القرار الإداري كنص المادة (٤–٣٥٨ ق.إ.م.إ.) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الفرنسي في ٢٥/فبراير/٢٠١٠، والمادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ ، والمادة (٥/ خامساً) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ وبذلك فان هذه التشريعات قد تركت أمر تحديد مفهوم وتعريف الانحراف بالسلطة الإدارية للفقه والقضاء الإداريين ، وتباينت بشأن ذلك المفاهيم الفقهية للانحراف بالسلطة لكن جميعها حملت نفس المعنى وان وردت بصيغ مختلفة فتلك التعريفات اوضحت بأن الانحراف بالسلطة الإدارية هو : عيب يصيب القرار الإداري في ركن الغاية أو الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه من إصدار القرار ، ويجعله مخالفاً للمصلحة العامة أو للغرض الذي يحدده القانون للإدارة .
٣. أن تعريفات ومفاهيم الفقه الإداري بشأن الانحراف بالسلطة لم تشير بشكل صريح ومحدد إلى تعريف الانحراف بالسلطة لأغراض سياسية ، لكن بالرغم من ذلك فأن استنتاج ورود هذا التعريف من مؤلفات بعض الفقهاء الإداريين ليس بالامر الصعب ومن أهم هذه التعريفات للانحراف بالسلطة لأغراض سياسية هو بأنه : استعمال رجل الإدارة صلاحياته لتحقيق اغراض ذات طبيعة سياسية – فئوية أو حزبية – بعيدا عن تحقيق المصلحة العامة أو الهدف الذي حدده القانون .
٤. أن من أهم العوامل والأسباب التي ساعدت على اتساع ظاهرة الانحراف بالسلطة لأغراض سياسية هو ضعف الرقابة الإدارية والقضائية تجاه هذا

العيب ، وكذلك السماح لافراد الدولة بصورة عامة ولموظفي الإدارة بصورة خاصة التمتع بالحقوق السياسية وحرية تأسيس الاحزاب السياسية والجمعيات والانضمام إليها ، كما أن تقسيم إدارة الدولة على أساس مبدأ المحاصصة يعدُّ من أهم الأسباب التي أدت إلى اتساع هذه الظاهرة .

٥. اختلف الفقه الإداري حول طبيعة الانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية وانقسم إلى اتجاهين الأول يرى بان الانحراف بالسلطة هو عيب ذا طبيعة شخصية لأنه يتصل بنوايا وبواعث مصدر القرار الإداري ونفسيته ، والاتجاه الثاني يرى بأنه عيب ذو طبيعة موضوعية لأنه يرد على عنصر الغاية من القرار والغاية محددة بطريقة موضوعية (قانونية) لذا فأن الانحراف الذي يصيبها يكون موضوعياً ، ونحن من جانبنا نرى بأن هذا النوع من الانحراف بالسلطة يتسم بطبيعة مزدوجة إذ لا يمكن الجزم بأن هذا العيب ذو طبيعة شخصية بحتة أو انه ذو طبيعة موضوعية بحتة ، فهو يكون ذو طبيعة شخصية لأنه عيب خفي يرتبط بالنوايا والبواعث السياسية والحزبية لمصدر القرار الإداري وهي امور كامنة في نفسيته ، كما أن هذا العيب يكتسب طبيعته الموضوعية من اتصاله بركن الغاية من القرار وغاية القرار محددة بطريقة قانونية (موضوعية) .

٦. للانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية صورتين الأولى تتمثل بمخالفة المصلحة العامة لتحقيق أهداف سياسية وحزبية ، وهذه الصورة من الانحراف تتحقق عندما يكون الهدف من إصدار القرار هو الانتقام والتنكيل بالخصوم السياسيين أو المحاباة أو تحقيق نفع سياسي ، أما الصورة الثانية فهي تتمثل بمخالفة قاعدة تخصيص الاهداف لتحقيق أهداف سياسية ، ومن أهم مجالات الانحراف بالسلطة في هذه الصورة هو الانحراف بالسلطة في مجال الضبط الإداري لتحقيق أهداف سياسية ، والانحراف بالسلطة في مجال الوظيفة العامة لتحقيق أهداف سياسية ، والانحراف بالسلطة في مجال استعمال الإجراءات الإدارية لتحقيق أهداف سياسية .

٧. يتصف عيب الانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية بالدقة والحساسية ومن ثم بصعوبة إثباته مقارنة باوجه الإلغاء الأخرى ، وان صعوبة إثبات هذا العيب تعود بالدرجة الأساس إلى الطبيعة والخصائص التي يتمتع بها ، فهو عيب خفي وذو طبيعة شخصية ويتصل بسلطة الإدارة التقديرية ، وهذا الأمر يتطلب من القضاء الإداري مراعاة هذه الأمور وأخذها بعين الاعتبار وفرض رقابة شديدة ومتقدمة جدا عند البحث عن هذا العيب في نوايا وبواعث مصدر القرار ، ونظرا لصعوبة موقف المدعي وعجزه في بعض الأحيان عند تقديم دليل الإثبات نلاحظ أن القضاء الإداري في فرنسا ومصر قد توجه إلى تخفيف عبء الإثبات عن المدعي وذلك عن طريق التوسع في البحث عن أدلة الإثبات التي تؤيد انحراف القرار الإداري ونقل عبء الإثبات من المدعي إلى الإدارة .

ثانياً / التوصيات : تتركز المقترحات على الوضع في العراق وتتمثل بما يلي :

١. ندعو المشرع العراقي إلى تعديل نص المادة (٥/خامساً/ ٣) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ ، وذلك لغرض الابتعاد عن الخلط باستعمال الفاظ متعددة في صياغة النص القانوني المتعلق بعيب الغاية والابتعاد عن الاضطراب والارباك الذي شاب النص القانوني ويصبح النص كالآتي : (أن يتضمن الأمر أو القرار خطأ في تطبيق القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو في تفسيرها أو فيه انحراف في استعمال السلطة) ، لان مفهوم الانحراف بالسلطة اوسع من مفهوم الاساءة أو التعسف بالسلطة فهو يمثل صور لقرارات الإدارة المنحرفة سواء أكانت نيتها فيها سيئة أم حسنة .

٢. نوصي المشرع العراقي بإصدار وتفعيل القوانين التي تضمن بأن يكون اختيار موظفي دوائر الدولة وكوادرها واصحاب المناصب الإدارية على أساس مبدأ الاختصاص والكفاءة والخبرة المتراكمة في العمل الإداري والابتعاد عن مبدأ المحاصصة السياسية والحزبية لاختيار موظفي الإدارة وذلك للحد من اتساع ظاهرة الانحراف بالسلطة لأغراض سياسية ثم القضاء على ظاهرة انتشار الفساد الإداري .

٣. ندعو القضاء الإداري في العراق إلى تفعيل دوره تجاه عيب الانحراف بالسلطة الإدارية لأغراض سياسية وذلك عن طريق فرض رقابة شديدة ومتقدمة عند البحث عن هذا العيب في نوايا وبواعث مصدر القرار والسير بذات الاتجاه الذي سار عليه القضاء الإداري في فرنسا ومصر بخصوص تخفيف عبء الإثبات عن المدعي والتوسع في البحث عن أدلة الإثبات والقرائن التي تؤيد انحراف قرار الإدارة حتى وان لم يثبت المدعي ذلك .