Journal Of the Iraqia University (70-1) November (2024)

ISSN(Print): 1813-4521 OnIine ISSN:2663-7502
Journal Of the Iraqia University
available online at: https://www.iasj.net/iasj/issue/2776

مخالفة قاعدة تخصيص الاهداف في القرار الإداري (دراسة وصفية تحليلية)

م.م نور علي كاظم

ماجستير قانون اداري كلية التربية البدنية وعلوم الرياضة للبنات

Violating the rule of assigning goals in administrative decisions (Descriptive-analytical study)

noor.ali@copew.uobaghdad.edu.iq

NOOR ALI KADHIM
Master of Administrative Law
College of Physical Education and Sports Sciences for Girls
noor.ali@copew.uobaghdad.edu.iq

ABSTRACT

The defect of deviation from the goal is considered one of the most serious defects of the administrative decision, because it is linked to the structure of the source of the decision and the difficulty of proving it, which increases the burdens of the person harmed by the administrative decision. Administrative Decision. However, this defect does not deviate from one of two ideas: deviation from achieving the public interest, or deviation from the rule of allocating goals. Which is the focus of our research.The study aims to clarify the concept of deviation from authority, the extent of its danger to the rights and freedoms of individuals, explain the concept of the goal allocation rule, its justifications, and its relationship to the public interest, and address the forms of administrative deviation, the decision to deviate from the goal allocation rule, and how to prove this defect before the administrative judiciary, and on whom does the burden of proving it fall. And how difficult is that..The study aims to clarify the concept of deviation from authority, the extent of its danger to the rights and freedoms of individuals, explain the concept of the goal allocation rule, its justifications, and its relationship to the public interest, and address the forms of administrative deviation, the decision to deviate from the goal allocation rule, and how to prove this defect before the administrative judiciary, and on whom does the burden of proving it fall. And how difficult is that?The study also addressed the guarantees provided by the law to individuals in the event that the administration is proven to have deviated from the principle of legality in the decisions issued by it. These guarantees include canceling the administrative decision that deviates from its intended purpose, and compensating individuals for the damages that resulted from the deviant decision, because the decision harmed a legitimate right guaranteed by law **Keywords: proving the defect of deviation, administrative decision, burden of proof, administrative judiciary**

الملخص

ويعتبر عيب الانحراف عن الهدف من أخطر عيوب القرار الإداري، لأنه يرتبط ببنية مصدر القرار وصعوبة إثباته، مما يزيد من أعباء الشخص المتضرر من القرار الإداري. قرار إداري. إلا أن هذا الخلل لا يخرج عن إحدى الفكرتين: الانحراف عن تحقيق المصلحة العامة، أو الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف. والذي هو محور بحثنا.تهدف الدراسة إلى توضيح مفهوم الانحراف عن السلطة، ومدى خطورته على حقوق الأفراد وحرياتهم، وشرح مفهوم قاعدة تخصيص الأهداف ومبرراته وعلاقته بالمصلحة العامة، ومعالجة أشكال الانحراف الإداري قرار الخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف وكيفية إثبات هذا العيب أمام القضاء الإداري وعلى من يقع عبء إثباته. وما مدى صعوبة ذلك.كما تناولت الدراسة الضمانات التي يكفلها القانون للأفراد في حالة ثبوت انحراف الإدارة عن مبدأ الشرعية في القرارات الصادرة عنها. وتتمثل هذه الضمانات في

إلغاء القرار الإداري المشوب بالانحراف عن الغرض المقصود منه، وتعويض الأفراد عن الأضرار التي نتجت عن القرار المشوب بالانحراف، لأن القرار قد أضر بحق مشروع يضمنه قانون.**الكلمات المفتاحية :** اثبات عيب الانحراف, القرار الاداري , عبء الاثبات , القضاء الاداري

المقدمة

يعد القضاء الإداري ضمانه لسيادة القانون فلا قيمة للحديث عن الديمقراطية وحقوق الانسان دون وجود ضمانات تكفل ممارسة الافراد لحقوقهم وتمنع السلطات من مضايقة الافراد من هذه الممارسات الا ان مواقف الدول تتفاوت من حيث تنظيمه وتختلف من دولة الى أخرى فهناك من قطع شوطا بعيدا في هذا المجال مثل مصر ومنها من بدأت بسلوك هذا الطريق مثل الأردن وغيرها من الدول العربية الأخرى وحيث يعد رجل الإدارة جزء من هذا المجتمع ويتمتع باستعمال العديد من الامتيازات والسلطات الممنوحة له بموجب القانون فعليه ان يستخدم هذه السلطات الممنوحة له استعمالا يدعم مبدا العدالة الاجتماعية مما يحقق الديمقراطية ولكن في بعض الأحيان ينحرف جل الإدارة في استعمال سلطته فتكون قراراته في هذه الحالة معيبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة حيث ان على الإدارة ان تقوم بتحقيق الصالح العام للافرا ولكن في بعض الأحيان يلزم القانون الإدارة بتحقيق اهداف معينة وتسمى في هذه الحالة بقاعدة تخصيص الأهداف كونها تمثل اهم تلك القواعد لتعلقها بالهدف المخصص من قبل المشرع وان الخروج عن هذا الهدف يؤدي الى الغاء القرار الإداري .ولاتختلف القواعد العامة في اثبات هذا العيب عن العيوب الأخرى من حيث عبء الاثبات يقع على صاحب المدعي بوجوده ويختلف دور القاضي الإداري في عملية الاثبات حسب ما اذا كشفت الإدارة عن هدفها في اتخاذ القرار الإداري ام انها لم تكتشف عن هدفها فالمسألة هنا مسالة كشف الدوافع والمقاصد والاهداف وهي مسألة يستشفها القاضي الإداري بنفسه فهو يملك سلطة تقديرية وتواجه القاضي الإداري في اثبات هذا العيب صعوبات لذا اضطر الى اللجوء الى عدة وسائل منها نص القرار المطعون والمناقشات والمراسلات ومن ظروف اصدار القرار والقرائن .

اهداف البحث:ـ

يهدف هذا البحث الى دراسة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف في القرار الإداري من خلال مصادر وشروحات القضاء الإداري للوقوف على تلك القاعدة وبيان الاحكام الخاصة بها واهم الأسباب التي دعت المشرع الى الزام الإدارة وتحسين الرقابة والمسائلة في الاداء الاداري.

أهمية البحث:

تكمل أهمية البحث كضابط لرجل الإدارة في اتخاذ القرار الإداري هذا من ناحية ومن ناحية أخرى وجوب منح الإدارة من تحقيق الأهداف الذاتية المخصصة التي عينها المشرع في المجالات المحددة لها.

مشكلة البحث:ـ

تتمثل مشكلة البحث في دراسة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف في القرار الإداري وماهي الاثار التي تترتب على هذه المخالفة وهل سيترتب عليها بطلان القرار الإداري ام انعدامه.

أسئلة البحث:

تتمحور أسئلة البحث عن الأمور التالية:

١-ما هو تعريف مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف؟

٢-ماهي طبيعة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف؟

٣-ماهوعبء اثبات العيب وطرق التعرف على الأهداف المخصصة؟

٤-كيف يتم اثبات مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف؟

٥ -ماهي صور مخالفة القاعدة؟

منهج البحث:ـ

تم اتباع المنهج الوصفي التحليلي في موضوع البحث.

هيكلية البحث:

للوصول الى الغاية المنشودة من هذا البحث فقد جاء في مبحثين تم تخصيص المبحث الأول منها الى ماهية مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف وجاء في مطلبين، المطلب الأول مفهوم مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، والمطلب الثاني خصص طبيعة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، اما المبحث الثاني عبء اثبات العيب وطرق التعرف على الأهداف المخصصة تم تقسيمه الى مطلبين، المطلب الأول اثبات مخالفة قاعدة

تخصيص الأهداف، المطلب الثاني صور مخالفة القاعدة، وفي النهاية تقوم الباحثة بختام البحث لبيان اهم النتائج والتوصيات التي تم التوصل اليها.

المبحث الأول ماهية مخالفة قاعده تخصيص الأهداف

اذا كانت القاعدة العامة تقضي بان القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة جميعها وبدون استثناء تهدف لتحقيق الصالح العام الا ان هناك قاعدة أخرى تضاف الى هذه القاعدة وتكملها وتقضي بوجوب استهداف القرارات الإدارية تحقيق الأهداف المخصصة في المجالات المحددة لها ويكون القرار الإداري مشوب بالانحراف بالسلطة في هذه الحالة كلما كان الباعث على تحقيق هدف غير الذي أراده المشرع حينما منح الإرادة السلطة في اتخاذ هذا القرار بالذات ولايهم بعد ذلك ان يثبت ان الإدارة كانت تهدف من القرار الذي اتخذه تحقيق مصلحة عامة مادامت هذه المصلحة غير المصلحة التي حددها المشرع [١] فالفرق بين الانحراف عن المصلحة العامة والانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف انه في حالة الانحراف عن مبدأ تخصيص الأهداف يكون العضو الإداري حسن النية ولايبغي الا تحقيق الصالح العام ولكنه يستخدم بين يديه من وسائل تحقيق أغراض مما لا يجوز تحقق من تلك الوسائل او مما لا يختص بتحقيقها.

المطلب الأول مفهوم مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف

الأصل في الإدارة تهدف الى تحقيق المصلحة العامة من خلال قراراتها الإدارية مثل قرارات الضبط القضائي تهدف الى تحقيق ثلاث اهداف وهي (حفظ النظام و والصحة العامة) واذا خرجت عن ذلك كان قرارها معيب بعيب الانحراف باستعمال السلطة او إساءة استعمالها وان الإدارة لا تتمتع بالسلطات والامتيازات الا لتحقيق الصالح العام واذا كانت المصلحة العامة هي غاية كل قرار اداري فان المشرع حدد في بعض الحالات اهداف خاصة يجب ان تسعى الإدارة الى تحقيقها عند اصدار قراراتها الإدارية وبالتالي تسعى الإدارة الى تحقيق هذه الأهداف حصرا ولايجوز لها التذرع بالمصلحة العامة لإصدار هذا النوع من القرارات وهذا مايطلق عليها (بقاعدة تخصيص الأهداف) فهي صورة من اركان الغاية او الهدف في القرار الإداري باعتبارها النتيجة النهائية التي يسعى اليها رجل الإدارة الى تحقيقها والتخصيص قد يستفاد من صراحة النص حيث حدد المشرع هدفا خاص لقرارات وزير التموين وهو توفير المواد التموينية للمواطنين وتحقيق العدالة في توزيعها فاذا استهدفت هذه القرارات اكبر عائد اقتصادي للدولة فأنها تكون مشوبة بعيب الانحراف باستخدام السلطة [٢] وكذلك القرار الصادر بوقف العامل المحال للتحقيق عن العمل يجب ان يكون الهدف منه هو تحقيق مصلحة التحقيق فاذا كان الهدف منه اسناد عمله الى اخر كفء فان هذا القرار يكون مشوبا بالانحراف في استعمال السلطة لذلك فعيب إساءة استعمال السلطة هو العيب الذي يصيب اهداف القرار او الغرض منه ولايقصد تلك الأهداف التي يحققها القرار بطبيعته او الغرض الظاهر منه وانما المقصود بالهدف الذي كان حاضرا في ذهن مصدر القرار والذي قصد تحقيقه ورأى الفقه ان عيب الانحراف يقصد به خروج الإدارة بنشاطها عن هدف الصالح العام او الأهداف التي نص عليها المشرع عن تحديده لاختصاصه ويتعلق ذلك بركن الغاية في القرار [٣] ومن الحالات التي حدد فيها المشرع للإدارة اهداف خاصة في نطاق المصلحة العامة قرارات ضبط الإدارة التي يجب ان تستهدف حفظ النظام العام بمختلف عناصره والقرارات المتعلقة بالوظيفة العامة التي يجب ان تهدف لحسن سير المرفق العامة وفي هذا قضت محكمة العدل العليا للإدارة نقل الموظف من وظيفة الى أخرى ضمن الدائرة او الى وظيفة في دائرة أخرى طالما ان الوظيفة التي نقل اليها لا تقل عن الوظيفة المنقول منها من حيث الدرجة والرواتب والمسؤولية الوظيفية وحيث لم يرد في البيانات المقدمة ما يثبت ان القرار الطعين استهدف امر خلاف ما اقتضته المصلحة العامة لحسن تسيير المرفق العام .[٤]

المطلب الثاني طبيعة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف

ان طبيعة عيب إساءة استعمال السلطة ومخالفة تخصيص الاهداف هو العيب المتصل بالهدف او الغاية من اصدار القرار والغاية هي المصلحة العامة فضلا عن الهدف المخصص ان وجد أي اذا عين القانون هدف مخصص او محدد لنوع من القرارات عندها تطبق قاعدة تخصيص الأهداف لهذا فعيب إساءة استعمال السلطة لا يتصل بمظهر القرار ولابمدى موافقة عناصره الظاهرة للقانون او مخالفته له بالوقائع والظروف التي بنى عليها القرار ولكنه يتصل بنية مصدر القرار والدوافع الشخصية التي تدفعه الى اصدار القرار [٥] ان الرقابة على تصرفات الإرادة في عيب الانحراف بالسلطة لا تقتصر عن التحري عن الالتزام عن مبدأ المشروعية وذلك من خلال مدى الالتزام بالاختصاص والاخذ بالشكل والاجراءات المقررة والموافقة للقانون بل تمتد رقابتها الى البواعث النفسية لمصدر القرار والتعرف على نواياه ففي قضاء لمحكمة العدل العليا في قضية رفعت امامها من قبل المستدعية للطعن في قرار مدى القبول والتسجيل في جامعه العلوم والتكنولوجيا والمتضمن فصلها عن برنامج الماجستير في كلية الصيدلة والطعن جاء لعدة أسباب منها الانحراف بالسلطة وجاء حكم المحكمة العدل بالقول(يتفق والقانون قرار مدى القبول

والتسجيل في جامعه العلوم والتكنولوجيا بفصل الطالبة من برنامج الماجستير في كلية الصيدلة وذلك لرسوبها في ثلاث مساقات مختلفة) وتبين نتيجة الحكم عدم وجود انحراف بالسلطة ان طبيعة الانحراف بالسلطة لم ينص عليها قانون محكمة العدل العليا الاردنية رقم (١٢)لسنة ١٩٩٢ولكن المحكمة تتعامل مع هذا العيب من خلال قضاءها عيب مخالفة القانون والقرار المعيب بالانحراف بالسلطة هو قرار سليم ماعدا ركن الغاية وبالتالي يتعلق بقصد الجهة المصدرة له ودوافعها والقانون الذي استند اليه. يتحقق التعسف في استعمال السلطة للحقوق الإدارية عند استخدام الإدارة لسلطتها حق يخولها فيه القانون بان تستهدف نفس الغايات التي شرع الحق او السلطة من اجلها وان استعمال هذا الحق المشروع قد حقق اضرار لا تتناسب مع الفوائد المتحققة اما التعسف فيعرف بمعنى عام انعدام التناسب بين سبب التصرف والضرر الذي يلحق بالغير. حيث استقر الفقه والقضاء على ان الإدارة تتصرف بناء على سلطتها التقديرية التي تخضع لشيء من الحريه في تصرفاتها بدون معقب عليها مالم تكن مقيدة لان السلطة المقيدة للإدارة تخضع للقيود القانونية فاذا وضعت شروط معينة وجب الالتزام بها.كما أصدرت المحكمة الإدارية العليا في مصر بموجب الطعن رقم ٣٤٧٠، لسنة ٣١، قضائية في جلسة ٧/٢/١٩٨٨ قرارا بالإلغاء مما جاء فيه: "إذا لم تبتغ الإدارة بنقل العامل الصالح العام وانحرفت عن هذه الغاية واتخذت النقل سبيلا إلى التنكيل بالعامل وإنزال العقاب به تكون قد أساءت استعمال سلطتها مما يصم القرار الصادر منها بعدم المشروعية."وذهبت في قرار آخر بالطعن رقم ٢٢٢٧، لسنة ٣٣ ق بجلسة ٩/٥/١٩٩٢، إلى القول: "النقل من الأمور التي تترخص فيها جهة الإدارة ما دام لا يترتب عليه تفويت فرصة على العامل للترقية بالأقدمية أو كان يتضمن نقله إلى وظيفة من درجة أقل من تلك التي يشغلها أو كان مشوبا بإساءة استعمال السلطة أو متضمنا جزاء تأديبيا مقنعا – العبرة في ما إذا كانت قرارات النقل تحمل في طياتها قرارات أخرى مقنعة وأنها تنطوي على جزاء تأديبي مقنع إنما تكون بما قصدت إليه الإدارة حقيقة من اتخاذها قرارها لا بما وصفت به هذا القرار من وصف مخالف للحقيقة."...

المبحث الثاني عبء اثبات العيب وطرق التعرف على الأهداف المخصصة

ان عيب الانحراف بإساءة استعمال السلطة او قاعدة تخصيص الأهداف هو من اشد عيوب القرار الإداري خفاء واصعبها اثبات لأنه يرتبط بنية مصدر القرار والدوافع التي أدت به الى اصدار قراره ,القاعدة العامة لهذا العيب ان عبء الاثبات يقع على عاتق المدعي فان عجز عن ذلك خسر دعواه فهو ليس من العيوب المتعلقة بالنظام العام وبالتالي لا يجوز للمحكمة ان تتصدى لهذا العيب من تلقاء نفسها وانما يتعين على الطاعن ان يثوره صراحة اثناء المرافعة .اما اذا تعلق الامر بسوء النية في حق الإدارة فان عبء الاثبات يصبح اشد وطأة وانه يؤدي الى احراجها والاضرار بسمعتها امام القضاء وامام الرأي العام ولهذا السبب لا يستطيع القضاء ان يقبل أي ادعاء ضد الإدارة بسوء النية وانما يلزم إقامة الدليل الذي يثبت ادعاءه ويؤيده وان تقدير قوة الدليل امر موكول الى المحكمة في ضوء الدعوى المعروضة امامهم . والواقع ان عبء اثبات عيب الانحراف شديد الوطأة بصورة عامة حسنت النية ام ساءت لان البينة لا تنصب على عناصر القرار الإداري الموضوعية وانما على الحافز الذي دفع رجل الإدارة الى اصدار قراره [٦] فقد يذكر المشرع الهدف المخصص بنص صريح فعلى الإدارة ان تلتزم به وتحرص على تحديده الذي يجوز استخدام القواعد لتحقيقه واذا استخدمته قواعد اخرى حتى وان كانت تهدف الى الصالح العام فأنها تعتبر باطلة بسبب الانحراف وجائز الغاؤها واذا لم يفصح المشرع عن الهدف المخصص فعلى القاضي ان يلجأ الى التفسير للتوصل الى قصد المشرع وقد تفرض طبيعة السلطة الممنوحة للإدارة نوع من الأهداف التي يجب على الإدارة ان تسعى الى تحقيقها مثل سلطات شرطة امن المجتمع والتي تهدف اختصاصاتها الى حفظ النظام العام فعند استعمال الشرطة هذه السلطة لتحقيق هدف اخر غير الهدف المخصص لها فان تصرفها يشكل انحراف بالسلطة ولا تقتصر حالات الانحراف على سوء نية رجل الإدارة لان السوء الأعظم من حالات الانحراف بالسلطة هي تلك التي تجانب فيها الإدارة قاعدة تخصيص الأهداف وكثيرا ما تكون الإدارة حسنة النية [٧]

المطلب الأول اثبات مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف

تختلف القواعد العامة في اثبات هذا العيب عن باقي العيوب الأخرى حيث يقع عبء الاثبات هذا العيب على صاحب الشأن المدعي بوجوده وذلك بأثبات استهداف الإدارة غاية بعيده عن المصلحة العامة او بانحرافها عن الهدف الذي حدده القانون وان دور القاضي الإداري يختلف في عملية اثبات العيب حسب ما اذا كانت الإدارة قد كشفت عن هدفها في اتخاذ القرار الإداري ام انها لم تكشف عن هدفها من ذلك القرار فدور القاضي في هذه الحالة هو التحري عن الدافع الذي استلهمته الإدارة لاتخاذ القرار الإداري والنتيجة التي كانت تتوخاه في ذلك ومن ثم مقارنه هذا الدافع مع الهدف الذي يبتغيه المشرع في روح القانون ومع غاية تحقيق الصالح العام الواجب على الإدارة استهدافها ,فالمسألة هي مسألة قناعة يستشفها القاضي الإدارة بنفسة فهو يملك سلطة تقديرية, وتواجه القاضي عدة صعوبات لأثبات هذا العيب لاعتبارات :-

١- لان العمل المشوب بعيب الانحراف ومخالفة تخصيص الأهداف هو عمل سليم كونه صادر من هيئة إدارية مختصة وفقا للشكل الذي يستلزمه القانون.

٢- الامر الاخر هو بصدد تحري بواعث الإدارة ودوافعها لا يملك ان يأمر مجلس الدولة الفرنسي من رجل الإدارة ان يحضر امامه ويستجوبه كما انه لا يستطيع ان يأمر بأجراء التحقيق مع الإدارة وهذا راجع الى مبدأ الفصل بين الهيئات وهذا ماخذت به محكمة العدل العليا الإدارية على النقيض من مجلس الدولة المصري الذي يمكن المجلس من استدعاء رجال الإدارة.[٨]هذا وقد يلجأ القاضي الإداري الى وسائل وادلة متعددة لأثبات عيب انحراف السلطة رغم صعوبته .

أولا: الدليل المستخلص من نص القرار المطعون فيه قد يتضمن القرار الإداري عبارات تدل على انحراف الإدارة باستعمال سلطتها عند إصداره كأن يشير القرار الى نقل الموظف جاء لتأديبه بسبب كثرة تجاوزاته او أصدرت القرار الضبطي لتحصيل ديونها على صاحب العلاقة الا ان هذا نادر الوقوع لان الإدارة حريصة على تدقيق قرارها عند إصداره وعدم تضمينه ما يدل على انحرافها باستعمال السلطة.[٩]

ثانيا: الدليل المستخلص من ظروف اصدار القرار.قد تلجأ الإدارة الى اصدار قرارها في وقت غير مناسب او غير لائق او ان تتسرع في اصدار القرار او ان تبادر في تنفيذه فورا وفي وقت قصير دون ترو او تمحيص الأمور بدقه.

ثالثا: الدليل المستخلص من المستندات التي يشملها ملف الدعوى. يقوم مجلس الدولة الفرنسي للوصول الى هدف الإدارة من إصدارها لقرارها بفحص جميع المستندات والوثائق الموجودة في ملف القضية كما يطلع على المراسلات التي سبقت وتلت اصدار القرار المطعون فيه وكذلك تعليمات الرؤساء الإداريين التي بموجبها تم اتخاذ القرار وادعاءات الطاعن بالقرار فقد سار مجلس الدولة المصري على نهج مجلس الدولة الفرنسي وكذلك محكمة العدل العليا الأردنية تعتمد على المبررات التي يتضمنها ملف الدعوى لأثبات عيب الانحراف.[١٠]

رابعا: الدليل المستخلص من المراسلات والمناقشات المتعلقة بالقرار.ادخل القضاء الإداري المراسلات والمناقشات التي دارت فيما يتعلق بالقرار سواء كانت سابقه ام لاحقه على صدوره ضمن ملف الدعوى الذي يرجع اليه للكشف عن وجود عيب انحراف السلطة وأحيانا يستشف القضاء غرض الإدارة من المناقشات الشفهية التي تدور داخل المجالس التي لها اصدار القرارات.[١١]

خامسا: الدليل المستخلص من القرائن.ان الانحراف بالسلطة قد يستفاد من مجموعه من القرائن التي أحاطت بصدور القرار الإداري وسبقته وهذه القرائن لا يمكن ان تقع تحت حصر وفيما يلي امثلة على ذلك من قضاء محكمة العدل العليا في الأردن :-

١-التمييز بين الافراد في المعاملة رغم اتحاد ظروفهم يعتبر دليل على إساءة استعمال السلطة[١٢].

٢-طريقة اصدار القرار وتنفيذه قرينة لأثبات عيب الانحراف .

٣-اعتبرت محكمة العدل العليا انعدام الدافع قرينة على الانحراف.

٤-عدم الملائمة الظاهرة او الغلو في التقدير في القرار الإداري قرينة تدل على هذا العيب.

المطلب الثاني صور مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف

ان المصلحة العامة هي الغاية التي يجب على الإدارة العمل على تحقيقها وفي حالات كثيرة يحدد المشرع للإدارة اهداف معينه يجب عليها العمل على تحقيقها واستهدافها وهي في سبيل اتخاذ قراراتها عند ممارساتها لنشاطها الإداري وبمعنى اخر انه اذا كان من المفروض على الإدارة في كل قرار اداري تصدره تهدف من وراءه تحقيق الصالح العام والمنفعة العامة للمجتمع فانه من المفروض عليها أيضا ان تعمل على تحقيق الأهداف الخاصة التي أرادها المشرع والا تخرج عنها.بالرغم من أن القضاء الإداري في العراق له صلاحية الفصل في الدعاوى المقامة على القرارات الإدارية المعيبة ،ألا أننا نجد قراراته وفتاواه الصادرة بشان مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف بشكل خاص وتعيب ركن الغاية في القرارات الإدارية بشكل عام لا وجود لها إلا قليل، ويعزى السبب في ذلك الى أمرين ، الأول القضاء الإداري في العراق حديث النشأة ،إذ كان العراق حتى عام ١٩٨٩ مطبقا للنظام القضائي الانكلوسكسوني القائم على منح القضاء العادي الولاية العامة لكافة المنازعات القضائية، والأمر الثاني يعود للاستثناءات الواردة على الولاية العامة للقضاء الإداري في النظر في صحة القرارات الإدارية بوصفها قيودا ترد على أرادة المحكمة والتي وردت في نص الفقرة الخامسة من ثانيا من المادة السابعة من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ والتي تمنع المحاكم الإدارية في العراق من ابداء الرأي والمشورة القانونية في القضايا المعروضة على القضاء وفي القرارات التي لها مرجع قانوني للطعن أو رسم القانوني طريقا للتظلم منها أو الاعتراض عليها ومن أمثلة الاستثناءات الواردة في القوانين العراقية القرارات الصادرة عن الهيئة الوطنية العليا لاجتثاث البعث لان لها مرجعا قانونيا للطعن وبموجب كتاب الهيئة الوطنية لاجتثاث البعث(المرقم (م/٥/١٣) في ٢٠٠٤/١/٧ هي اللجنة الوطنية لاجتثاث البعث، لذا قررت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في قرار لها بعدم الاختصاص للنظر في مثل هذه القرارات [١٣]، كما حدد مجلس الوزراء بموجب أعمام صدرمنه بالعدد ٥٣٠٠ في ٢٠٠٥/٦/٢١ اللجنة المشكلة بالأمر الديواني العدد ١٨٢٢ في ٢٠٠٣/٣/١ للنظر في الطعون التي يقدمها المفصولين

السياسيون لمن يرفض طلبه بإعادته الى الوظيفة ،وقد أصدرت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة قرارا ذي الرقم /٢٣١ انضباط/تمييز ٢٠٠٥/ يقضي برد الدعوى لعدم الاختصاص فيما يتعلق بطلبات المفصولين السياسين [١٤] إلا أن الوضع تغير وأسقطت هذه الاستثناءات وأصبحت كافة القرارات الإدارية خاضعة لولاية ونظر المحاكم الإدارية المختصة في العراق بموجب نص المادة ١٠٠ في الدستور العراقي والصادر عام ٢٠٠٥والتي جاء فيها (يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار أداري من الطعن)، وبالرغم من وجود النص الدستوري المشار اليه أعلاه نجد بعض الإدارات لا زالت تعمل بنصوص تبيح تحصين القرارات الادارية من الطعن ومثال ذلك سريان العمل بفحوى الفقرة الثانية من المادة (٣) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم(٤٠) لسنة ١٩٨٨ المعدل والتي تقضي بمنع المحاكم من النظر في دعاوى منح الالقاب والشهادات العلمية والفخرية .وعلى أية حال من خلال استقرائنا لنص المادة (١٠٠) من الدستور الحالي نجدها قد أسقطت الاستثناءات المنصوص عليها في المادة ٧(خامساً) من قانون مجلس شورى الدولة وبالتالي لم تعد شيئا مذكورا ولا مجال استثناء أي قرار من نظر القضاء الإداري صاحب الحق في النظر في الطعون ال موجه ضد القرارات الإدارية المعيبة كما أن المستقر لأحكام القضاء الإداري سواء في العراق أم فرنسا أم مصر نجد التعدد والتنوع في اساليب حياد الجهة الإدارية في قراراتها عن الأهداف المقررة لإصدارها وهناك حالات عديدة لمخالفة الإدارة لقاعدة تخصيص الأهداف نشير الى ما يلي:

اولا: الانحراف في استخدام الإجراءات تحصل هذه الحالة من الانحراف عندما تستبدل الإدارة الإجراءات الإدارية اللازمة لإصدار قرار معين بإجراءات أخرى لتحقيق الهدف الذي تسعى اليه وتلجأ الإدارة الى هذا الأسلوب اما لأنها تعتقد ان الاجراء الذي اتبعته لا يمض لتحقيق أهدافها او انها سعت الى التهرب من الإجراءات المطولة او الشكليات المعقدة [١٥] نظرا لسهولتها ولخلوها من الضمانات الفردية او للتخلص من النفقات المالية او للتحاليل على قواعد الاختصاص ,لذا فان الإدارة بقيامها بتفضيل هذه الإجراءات تكون قد اساءت استعمال السلطة لاستعمال لبعض الإجراءات في غير موضعها واستعمالها لغير الهدف المخصص لها بدلا من إجراءات أخرى كان يتعين عليها سلوكها.[١٦]

ثانيا: الانحراف في إساءة استعمال الاستيلاء عرف بعض الفقه الاستيلاء بانه (العملية التي تقوم بها السلطة الإدارية من جانب واحد وبإرادة منفرده في مواجهة شخص طبيعي او معنوي يلتزم بموجبها الأخير بان يقدم لها او للغير خدمة معينة ,او عقار معين لاستخدامه او منقولا لاستخدامه او تملكه وذلك من اجل اشباع احتياجات طارئة ومؤقتة تتعلق بالمصلحة العامة في ظل الشروط المقررة قانونا). [١٧]يمنح المشرع الإدارة سلطة الاستيلاء على العقارات والمنقولات في اثناء حدوث ازمة من الازمات وذلك بقصد تحقيق اهداف معينة الا ان الإدارة انحرفت عن استعمال هذه السلطات المشروعة واستعمالها لتحقيق أغراض أخرى مما يستتبع الغاء قرار الإدارة كونها خالفت تحقيق الهدف الذي قصده المشرع لاستعمال سلطة الاستيلاء فقد تلجأ الإدارة الى الاستيلاء للتخلص من تعقيدات الاستملاك واجراءاته .[١٨]

ثالثا: الانحراف في استخدام سلطة نقل الموظفين القاعدة المسلمة ان للإدارة سلطة نقل الموظفين نقلا مكانيا او نوعيا بهدف تحقيق مصلحة العمل اما اذا استخدمت هذه السلطة بغرض توقيع العقاب على الموظف فأنها تكون قد انحرفت عن الغاية الأساسية التي من اجلها منحت هذه السلطة بموجب القانون فاذا خالفت جهة الإدارة المختصة هذه القاعدة فان القضاء يقرر ان قرارها مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة ويعمل على الغاءه.[١٩]

رابعا: الانحراف باستعمال السلطة في مجال الضبط الإداري ان هدف الضبط الإداري يتحدد في تحقيق المصلحة العامة الا ان أهدافه محددة لا يجوز تجاوزها فليس كل هدف من اهداف المصلحة العامة يمكن ان يكون محلا لإجراءات الضبط الإداري حتى لو كانت هذه الأهداف من صميم المصلحة العامة فلايجوز لهيئات الضبط الإداري استخدام سلطاتها لتحقيق اهداف أخرى والا كانت اعمالها غير مشروعه ومثال على ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي الذي الغي القرار الصادر من العمدة الذي يحظر على الافراد الذين يرغبون في الاستحمام من خلع ملابسهم على الشاطئ او أي مكان اخر خلاف للمكان المخصص من قبل البلدية ويرى الفقه الإداري ان قضاء مجلس الدولة الفرنسي والقضاء الإداري قد تطور ولم يعد يلغي القرار للانحراف بسلطة الضبط الإداري لتحقيق أغراض مالية.[٢٠]

الخاتمة

لقد تبين من البحث ان قاعدة تخصيص الأهداف تمثل ضمانه هامة من ضمانات الافراد في مواجهة الإدارة أي ان هذه القاعدة تحقق التوازن بين الإدارة وضمان حقوق الافراد وحرياتهم لذا فان مخالفة هذه القاعدة لاتقل خطورة عن مجانبتها للمصلحة العامة كليا لانها في بعض الحالات تشكل خطورة كبيرة خاصة في القرارات المتعلقة بالضبط الإداري .

وبعد دراسة موضوع مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف تم التوصل الى النتائج والتوصيات التالية:

أولا. النتائج:

١-تعد قاعدة تخصيص الأهداف استثناء من الأصل حيث يحدد المشرع للإدارة هدفا خاصا او غاية معينة يجب عليها ان تستهدفه في قراراتها فاذا خالفت ذلك الهدف او الغاية أصبحت القرارات مشوبه بعيب إساءة استعمال السلطة او ما اسماها القضاء الإداري (بقاعدة تخصيص الأهداف).

٢-ان عبء الاثبات يقع على عاتق المدعي فقط سواء صدر القرار عن سوء نية ام حسن النية

٣- كان على المشرع ان ينص على قاعدة تخصيص الأهداف صراحة وليس على سبيل الاستثناء.

٤- كان على المشرع ان يلزم المدعي سيئ النية فقط في الاثبات ولا يلزم المدعي حسن النية

ثانيا : التوصيات

١- ينبغي تعزيز الرقابة على الإجراءات الإدارية لضمان عدم انحراف الإدارة عن الأهداف المحددة. يمكن ذلك من خلال إنشاء لجان رقابية داخلية أو خارجية لمراجعة القرارات قبل إصدارها.

٢- من الضروري تشديد العقوبات على المسؤولين الذين يثبت انحرافهم بالسلطة أو مخالفتهم لقاعدة تخصيص الأهداف، سواء كانت عقوبات تأديبية أو جنائية.

٣- تشجيع المتضررين على اللجوء للقضاء للطعن في القرارات التي تنطوي على مخالفة تخصيص الأهداف. كما ينبغي تعزيز دور القضاء الإداري في مراجعة القرارات الإدارية وضمان نزاهتها.

المراجع :

١- ابتسام المحاميد ، قاعدة تخصيص الأهداف وتطبيقاتها في ضوء احكام محكمة العدل العليا الأردنية ، رسالة ماجستير قدمت الى جامعه الاسراء ، ٢٠١٠

٢-د.احمد عوده الغويري ، القضاء الإداري الأردني ، قضاء الإلغاء وقضاء التعويض ، بلا دار النشر ، بلا مكان النشر، ١٩٩٧

٣-د.حمدي القبيلات ، القانون الإداري ،الجزء الثاني ، دار وائل للنشر ،عمان ، ٢٠١٠

٤-د. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، دراسة مقارنه، دار الفكر العربي، مصر، الطبعة الثانية،١٩٦٦

٥- د.عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المركز القومي للإصدارات القانونية ، عمان ،٢٠١٠

٦- د.عمر محمد الشوبكي ، القضاء الإداري، دراسة مقارنه ، بلا دار نشر، بلا مكان نشر،٢٠٠١

٧- د.محمد حميد الرصيفان العبادي، قضاء الإلغاء الإداري، جليس الزمان للنشر والتوزيع ، عمان ،٢٠١٣

٨-د.محمد وليد العبادي، القضاء الإداري، الجزء الثاني، الوراق للنشر والتوزيع ، عمان ،٢٠٠٨

٩- قادر احمد عبد الحسيني ,انحراف القرار الاداري عن قاعدة تخصيص الاهداف في التشريع العراقي (دراسة مقارنة) , بحث منشور على الرابط الاتي chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.iasj.net/iasj/download/f٢٠٦٢٨a٥٢b١٩٩٥٥

١٠- زياد توفيق رشيد , انحراف القرار الاداري عن قاعدة تخصيص الاهداف , جامعة النجاح الوطنية , كلية الدراسات ٢٠١٧.

١١- شنافي خالد , الغاء القرار الاداري لحياده عن الهدف المخصص لاصداره , رسالة ماجستير , جامعة محمد خيضر , ٢٠١٤.

١٢- – قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في العراق

١٣- قرارات المحكمة الادارية الاردنية .

References:

-١Ibtisam Al-Mahmoud, The Rule of Allocation of Objectives and Its Applications in Light of the Rulings of the Jordanian Supreme Court of Justice, Master's Thesis submitted to Al-Isra University, 2010

-٢Dr. Ahmed Awda Al-Ghuwairi, Jordanian Administrative Judiciary, Annulment Judiciary and Compensation Judiciary, No Publisher, No Place of Publication, 1997

-٣Dr. Hamdi Al-Qabilat, Administrative Law, Part Two, Wael Publishing House, Amman, 2010

-٤Dr. Sulaiman Muhammad Al-Tamawi, The Theory of Abuse of Power, A Comparative Study, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Egypt, Second Edition, 1966

-٥Dr. Abdul Aziz Abdul Moneim Khalifa, Deviation of Power as a Reason for Cancelling the Administrative Decision, National Center for Legal Publications, Amman, 2010

-٦Dr. Omar Muhammad Al-Shoubaki, Administrative Judiciary, A Comparative Study, No Publisher, No Place of Publication, 2001
-٧Dr. Muhammad Hamid Al-Rusaifan Al-Abbadi, Administrative Cancellation Judiciary, Jalis Al-Zaman for Publishing and Distribution, Amman, 2013
-٨Dr. Muhammad Walid Al-Abbadi, Administrative Judiciary, Part Two, Al-Warraq for Publishing and Distribution, Amman, 2008
-٩Qader Ahmad Abdul Husseini, Deviation of the Administrative Decision from the Rule of Allocating Goals in Iraqi Legislation (A Comparative Study), a research published on the following link chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.iasj.net/iasj/download/19955b52a20628f
-١٠Ziad Tawfiq Rashid, Deviation of the Administrative Decision from the Rule of Allocating Goals, An-Najah National University, College of Graduate Studies, Palestine, 2017.
-١١Shanafi Khaled, Cancellation of the Administrative Decision for its Neutrality from the Goal Allocated for Issuing it, Master's Thesis, University of Muhammad Khaider, Biskra, Algeria, 2014.
- -١٢Decision of the General Assembly of the State Shura Council in Iraq
-١٣Decisions of the Jordanian Administrative Court.

هوامش البحث

[١] – ابتسام المحاميد ، قاعدة تخصيص الأهداف وتطبيقاتها في ضوء احكام محكمة العدل العليا الأردنية ،بلادار نشر ، بص٤

[٢] – د.عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لالغاء القرار الإداري، المركز القومي للاصدارات القانونية ،عمان،٢٠١٠،ص١٩٣–١٩٤

[٣] – د.محمد حميد الرصيفان العبادي، قضاء الإلغاء الإداري، جليس الزمان للنشر والتوزيع ،عمان ،٢٠١٣ ، ص٢٥٩

[٤] – د.حمدي القبيلات ، القانون الإداري ، الجزء الثاني ، دار وائل للنشر ، عمان ، ٢٠١٠، ص٦٧

[٥] – د.محمد حميد الرصيفان العبادي، المرجع السابق ، ص٢٦٠–٢٦٦

[٦] – د.عمر محمد الشوبكي ، المرجع السابق ، ص٣٧٣–٣٧٤

[٧] – د.محمد حميد الرصيفان العبادي، مرجع سابق ، ص٢٧٦–٢٧٧

[٨] – د.محمد وليد العبادي، القضاء الإداري، الجزء الثاني ، الوراق للنشر والتوزيع ،عمان ،٢٠٠٨،ص٥٧٠

[٩] – د.حمدي القبيلات ، مرجع سابق، ص٤١٣

[١٠] – د.محمد وليد العبادي، مرجع سابق، ص٥٧٢

[١١] – ابتسام المحاميد ، مرجع سابق، ص٦٠

[١٢] –د.سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، دراسة مقارنه–دار ،١٩٦٦، ص٩٠٠

[١٣] – قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في العراق رقم الدعوى التمييزية /١٤٠ انضباط /تمييز في ٢٠٠٦/٥/٢٩.

[١٤] – عصمت عبد المجيد البكر , مجلس شورى الدولة (الجزء الاول) ٢٠٠٤ ٢٠٠٥ ٢٠٠٦ , الناشر صباح صادق جعفر الانباري , بغداد ,٢٠٠٨ , ص٢٩٠.

[١٥] – د.عمر محمد الشوبكي،مرجع سابق، ص٢٧٧

[١٦] – د.حمدي القبيلات ، مرجع سابق–ص٤١١

[١٧] – د.عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، مرجع سابق،ص٢٠٥

[١٨] – د.حمدي القبيلات ، مرجع سابق،ص٤١٠

[١٩] – د.احمد عوده الغويري، مرجع سابق، ص٢٠٨

[٢٠] – د.حمدي القبيلات – ذات المرجع –ص٤٠٨–٤٠٩