

جامعة النجاح الوطنية
كلية الدراسات العليا

انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف

إعداد

زياد توفيق رشيد دراغمة

إشراف

الدكتور محمد شراقة

الدكتور بهاء الأحمد

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، بكلية الدراسات العليا، في جامعة النجاح الوطنية، نابلس - فلسطين.

2017

انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف

إعداد

زياد توفيق رشيد دراغمة

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ 8/10 /2017، وأجيزت.

التوقيع

أعضاء لجنة المناقشة

1. د. محمد شراقة / مشرفاً ورئيساً /
2. د. بهاء الأحمد / مشرفاً ثانياً /
3. د. عبد الملك الريماوي / ممتحناً خارجياً /
4. د. نائل طه / ممتحناً داخلياً /

الإهداء

إلى الدكتور أبو الخير عمر..... وبصمت

لأن صمت الكلمات أبلغ أمام فيض فضلها

الشكر والتقدير

الحمد لله حمدا كثيرا مباركا يليق بمقامه والصلاة والسلام على نبي الحق المصطفى محمد بن عبد الله وعلى اله وصحبه ومن والاه، وبعد:

لا يسعني وأنا أضع اللمسات الأخيرة على هذه الدراسة إلا أن أتقدم بجزيل الشكر إلى كل من كانت له فيها مساهمة ولو بسيطة، وأخص بالشكر الدكتور محمد عادل شراقة والدكتور بهاء الأحمد اللذان تفضلا عليّ بقبول الإشراف على هذه الدراسة وكان لهما الفضل في اغناء هذه الدراسة بتوجيهاتهما وإرشاداتهما.

كما أتقدم بالشكر والعرفان إلى الأساتذة الموقرين أعضاء لجنة المناقشة لتفضلهم بقبول مناقشة هذه الدراسة وإثرائها بالتوجيهات النافعة والإرشادات الصائبة وتقويمها، سائلا المولى العلي الكريم أن يثيبهم عني خيرا.

ولا أنسى أن أتقدم بشكري وامتناني إلى كل من ساعدني بأي شكل كان وأخص بالذكر زملائي وأصدقائي في كلية الدراسات العليا قسم القانون العام لهم مني كل الشكر والتقدير.

الباحث

الإقرار

أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة التي تحمل عنوان:

انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف

أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الرسالة إنما هي نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت الإشارة إليه
حيثما ورد، وأن هذه الرسالة ككل، أو أي جزء منها لم يقدم لنيل أية درجة أو لقب علمي أو بحثي
لدى أي مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

Declaration

The work provided in this thesis, unless otherwise referenced, is the researcher's own work, and has not been submitted elsewhere for any other degree or qualification.

Student's Name:

اسم الطالب:

Signature:

التوقيع:

Date:

التاريخ:

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
ج	الإهداء
د	الشكر والتقدير
هـ	الإقرار
ح	الملخص
1	المقدمة
11	الفصل الأول: الطبيعة القانونية لقاعدة تخصيص الأهداف في القرار الإداري
12	المبحث الأول: ماهية قاعدة تخصيص الأهداف في القرار الإداري
12	المطلب الأول: المفهوم العام لقاعدة تخصيص الأهداف في القرارات الإدارية
14	الفرع الأول: التعريف بقاعدة تخصيص الأهداف
18	الفرع الثاني: كيفية تحديد الأهداف المخصصة
20	المطلب الثاني: مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف في ضوء اجتهادات محكمة العدل العليا الفلسطينية
28	المبحث الثاني: أوجه انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف
29	المطلب الأول: انحراف الإدارة في مجال الضبط الإداري
31	الفرع الأول: استعمال سلطة الإدارة لفض نزاع بين الأفراد
33	الفرع الثاني: انحراف الإدارة لتحقيق مصالح مالية
36	الفرع الثالث: امتناع الإدارة عن إصدار قرار إجبار أحد الأفراد على إتيان تصرف معين
37	المطلب الثاني: انحراف الإدارة في مجال الوظيفة العامة
39	الفرع الأول: سلطة نقل الموظفين
40	الفرع الثاني: سلطة تأديب الموظفين
41	الفرع الثالث: سلطة الإحالة على التقاعد
42	الفرع الرابع: سلطة إلغاء الوظيفة العامة
43	المطلب الثالث: خطأ رجل الإدارة في استخدام وسائل تحقيق الأهداف
47	الفصل الثاني: إثبات انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف
48	المبحث الأول: طرق إثبات انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف
50	المطلب الأول: إثبات الانحراف بالطرق المباشرة

50	الفرع الأول: إثبات الانحراف من نص القرار المطعون فيه
53	الفرع الثاني: إثبات الانحراف من أوراق ومستندات الدعوى
55	المطلب الثاني: إثبات الانحراف بالطرق غير المباشرة
55	الفرع الأول: إثبات الانحراف من مجموع القرائن المحيطة بالنزاع
63	الفرع الثاني: إثبات الانحراف من ظروف خارجه عن النزاع
65	المبحث الثاني: الطبيعة القانونية لإثبات انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف
65	المطلب الأول: طبيعة إثبات انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف
66	الفرع الأول: صعوبة إثبات انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف
69	الفرع الثاني: عبء إثبات انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف
72	المطلب الثاني: الأثر القانوني المترتب على إثبات انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف
72	الفرع الأول: الإلغاء الإداري
75	الفرع الثاني: الإلغاء القضائي
79	الخاتمة
80	النتائج
81	التوصيات
83	قائمة المصادر والمراجع
b	Abstract

انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف

إعداد

زياد توفيق رشيد دراغمة

إشراف

د. محمد شراقة

د. بهاء الأحمد

الملخص

تناولت هذه الدراسة موضوع "انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف"، والذي يعتبر احد أوجه عيب إساءة استعمال السلطة في القانون الإداري، والذي يضم أيضا مجانبة المصلحة العامة والتي تشكل الصورة الأولى من صور عيب إساءة استعمال السلطة، وقد تناولت هذه الرسالة انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف والأثر المترتب على هذا الانحراف، وذلك لما يمثله من توسع للرقابة القضائية على مشروعية أعمال الإدارة كونها لم تقتصر على فحص المشروعية الخارجية فقط بل تمتد لتشمل البحث عن الهدف الحقيقي والمخصص الذي قصدته الإدارة.

ألقى الباحث في الفصل الأول من الدراسة الضوء على الطبيعة القانونية لقاعدة تخصيص الأهداف في القرار الإداري، من خلال بيان ماهية قاعدة تخصيص الأهداف وبيان المفهوم العام لهذه القاعدة، وكذلك الكيفية التي يتم من خلالها تحديد الأهداف المخصصة من وراء إصدار القرار الإداري، وبعدها عرض الباحث أهم القرارات الصادرة عن قضاء محكمة العدل العليا الفلسطينية والتي تناولت قاعدة تخصيص الأهداف، ومن ثم انتقل الباحث للحديث عن أوجه انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف سواء في مجال الضبط الإداري أو في مجال الوظيفة العامة، ومن ثم انتقل الباحث إلى الفصل الثاني من الدراسة والذي خصصه للحديث عن إثبات انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف والطرق المباشرة وغير المباشرة المتبعة في هذا الإثبات، ومن ثم تناول الباحث الطبيعة القانونية لهذا الإثبات من حيث العبء والصعوبة الملقاة على عاتق المدعي في عملية الإثبات، وكيف ان القضاء الإداري أجاز التخفيف من عبء

الإثبات الملقى على كاهل المدعي وتسهيل عملية إثبات عيب الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، بحيث يقبل ما يقدمه المدعي من أدله وقرائن تؤيد دعواه وتثير الشك حول نية الإدارة وصحة غاياتها من وراء إصدار القرار الإداري، وأخيرا بيان الأثر القانوني المترتب على إثبات انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف سواء في قيام الإدارة بإلغاء القرار الإداري لحياده عن الهدف المخصص الذي صدر لأجله والذي يأتي كنتيجة للرقابة التي تمارسها الإدارة على أعمالها، أو في الإلغاء القاضي الصادر عن المحاكم ذات الاختصاص والتي تمارس نوعا من الرقابة القضائية على الأعمال الصادرة عن الإدارة والتي تأتي القرارات الإدارية في مقدمتها ، حيث أن عملية الرقابة القضائية من أهم الضمانات ووسيلة لحماية وتطبيق مبدأ الشرعية لتحقيق العدل داخل الدولة وذلك بفرض الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وإلغائها في حال عدم مشروعيتها، وأخيرا خلصت الدراسة إلى مجموعه من النتائج والتوصيات التي خرج فيها الباحث على الصعيد القانوني والعملية.

المقدمة

الهدف من القرار الإداري هو النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة الى تحقيقها وهذا الهدف هو دائما تحقيق المصلحة العامة، فإذا كان هذا الأصل فإنه من المتعين أيضا ان يحقق القرار الهدف المحدد من إرادة المشرع وان لا يخرج عن مقتضاه وإلا كان هذا القرار معيبا بعيب الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، بمعنى ان رجل الإدارة إذا ما حقق هدفا غير ذلك الذي حدده القانون فإن ذلك يعد انحرافا عن قاعدة تخصيص الأهداف لخروج القرار الإداري عن الهدف المخصص الذي وضعه المشرع.

وعلى ذلك إذا اوجب المشرع على الإدارة هدفا محددا من إصدار قراراتها فإنه يتوجب على الإدارة وهي تمارس نشاطها الإداري في صورة قرارات إدارية أن تستهدف هذا الهدف الخاص الذي عينه وحدده القانون والذي يعتبر قيذا على الإدارة عند اتخاذها لقراراتها. أما إذا حادت عن تحقيق هذا الهدف وحققت بقرارها هدفا آخر غيره تكون قد انحرفت في قرارها وذلك لمجانبتها الهدف الخاص الذي عينه المشرع ويكون قرارها معيبا حتى ولو كان الهدف الذي يتغياه القرار لا يتعارض مع الصالح العام.

والمشرع عندما يمنح الإدارة الامتيازات فإنه يضع الى جانبها الضوابط والقيود ويؤمن قواعد معينة لحماية الأفراد من احتمالات تعسف الإدارة، ولعل قاعدة تخصيص الأهداف واحده من أهم تلك القواعد.

تمارس الدولة وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الثلاث، مهام أو وظائف هي الوظيفة التشريعية والوظيفة القضائية والوظيفة التنفيذية¹، فالوظيفة التشريعية تتضمن مهمة وضع القواعد

¹ من الجدير ذكره أن الدولة القانونية تقوم على عدة مبادئ وهي: مبدأ الفصل بين السلطات، خضوع الإدارة للقانون، تحديد الاختصاصات الإدارية بصورة واضحة، وإخضاع الإدارة لرقابة القضاء، انظر الزعبي، خالد: القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، ط1، 1993، ص15-17. كذلك فإن القانون الأساسي الفلسطيني الذي يعتبر بمثابة الدستور قد نص على مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث واستقلالية كل سلطة عن السلطات الأخرى حيث نص في المادة الثانية منه على أن: " الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي".

السلوكية العامة والمجردة وتختص بممارستها السلطة التشريعية ، أما الوظيفة القضائية فتتضمن الفصل في المنازعات وتختص بها السلطة القضائية، أما الوظيفة التنفيذية فتختص بها السلطة التنفيذية التي تمارس أعمال مختلفة منها الأعمال المادية كبناء المنشآت العامة وتعبيد الطرق و بناء الجسور، كما تصدر الدولة ممثلة بالإدارة العامة أعمالاً قانونية وهذه الأخيرة منها ما يصدر بإرادة الإدارة المنفردة دون مشاركة الأفراد كالقرارات الإدارية، ومنها الأعمال القانونية التعاقدية التي تصدر باتفاق أردتين¹، وتسعى الإدارة في جميع أعمالها وتصرفاتها إلى تحقيق الصالح العام².

وفي سبيل القيام بدورها منح المشرع الإدارة سلطة تقديرية لتؤدي مهامها وواجباتها، فتحظى بقسط من الحرية في تقدير الظروف والملابسات الواقعية المحيطة بالعمل الإداري، وما يستجد في الواقع العملي، نظراً لصعوبة تقنين هذا النشاط بتشريعات قانونية محددة ودقيقة³، كذلك منح المشرع الإدارة سلطة الرقابة الذاتية والتي تقوم بها الإدارة نفسها والتي تنصب على تصرفاتها للبحث في مشروعيتها وملاءمتها، فهي رقابة مشروعية من حيث موافقتها للقانون العام، ورقابة ملائمة من حيث تناسبها مع الهدف الخاص الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه⁴، بالإضافة إلى منح المشرع الإدارة السلطة التقديرية، أي تقدير مدى خضوع وتلاؤم أعمالها التي تقوم بها مع الهدف الذي رسمه المشرع للإدارة من أجل تحقيقه والوصول إليه.

وفي المقابل فإن الإدارة تكون ملزمة بالتصرف في بعض الحالات، بحيث يفرض عليها القانون بطريقة أمره، وعلى سبيل الإلزام الهدف المعين الذي يجب أن تسعى إلى تحقيقه، فمهمتها هنا تقتصر على تطبيق القانون على الحالات التي تصادفها عندما تتحقق أسبابها، ففي الحالة الأولى نكون أمام السلطة التقديرية أما في الحالة الثانية فإننا نكون أمام الاختصاص المقيد⁵.

¹. راضي، مازن ليلو: القانون الإداري، ط3، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص 160-161.

². خماس، فاروق احمد: الرقابة على أعمال الإدارة، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، 1988، ص75.

³. الشوابكة، فيصل عبد الحافظ و الشباب، محمد سعيد: بحث بعنوان رقابة محكمة العدل العليا الأردنية على سلطة الإدارة في التقدير، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد العاشر، الأردن، 2014، ص268.

⁴. راضي، مازن ليلو: القضاء الإداري، ط1، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان، 2005، ص52.

⁵. شيحا، إبراهيم عبدالعزيز: القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 132.

ويبسّط القاضي الإداري رقابته على القرارات الإدارية، فيراقب مشروعية القرار الإداري، أي مدى سلامته من الناحية القانونية كونه قاضي مشروعية، كما تمتد رقابة القضاء الإداري إلى ميدان السلطة التقديرية للإدارة فتتصب على ملائمة القرار الإداري أو تناسبه مع الوقائع¹.

وإزاء الدور الذي تقوم به الإدارة في الدولة المعاصرة _ والتي تربطها بالأفراد علاقات في مختلف مناحي الحياة _ فإنها تقوم باستعمال وسائل قانونية يمثل القرار الإداري ركيزتها الأساسية، هذا الأخير يلزم لمشروعيته استيفاء أركانه القانونية، والتي تتلخص بأن يكون القرار الإداري صادرا عن سلطة مختصة، ومطابقا للقوانين والأنظمة شكلا وموضوعا، ومستندا إلى سبب يبرره، وأن يستهدف تحقيق الغاية التي من أجلها منحت الإدارة سلطة إصدار القرار الإداري.

تعتبر القرارات الإدارية من أهم وسائل مباشرة الوظيفة الإدارية، ومظهرا من أخطر مظاهر السلطات والامتيازات القانونية التي تتمتع بها الإدارة، والتي ترجح كفتها على كفة الأفراد، حيث تستطيع عن طريقها الإدارة، وإبرادتها المنفردة أن تفرض على الأفراد بعض الالتزامات أو ترتب لهم بعض الحقوق دون التوقف على رضائهم². ويعتبر القرار الإداري أحد الوسائل الإدارية الرئيسية التي يلجأ إليها عمال الإدارة العامة من أجل تحقيق أغراضها، ويجب أن يبتغي هذا القرار دائما تحقيق الصالح العام على اختلاف أشكاله³، وكانت القرارات الإدارية وما تزال محورا لمعظم النزاعات والقضايا أمام المحاكم الإدارية انطلاقا من أن القرار الإداري _ كما سبق الذكر _ مظهر من مظاهر الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة، لأنها تمثل الصالح العام وترعاه.

إن الأعمال القانونية التي تقوم بها الإدارة في مجال الوظيفة الإدارية تخضع لرقابة فعالة وذلك للتأكد من مدى مشروعيتها، سواء تمثلت هذه الأعمال في صورة قرارات أو عقود مع الأفراد أو أعمال مادية، ونظرا لأهمية القرارات الإدارية بالذات _ لأنها تمس المركز القانوني للأفراد بإرادة

¹. الشوابكة، فيصل عبد الحافظ والشباب، محمد سعيد: بحث بعنوان رقابة محكمة العدل العليا الأردنية على سلطة الإدارة في التقدير، مرجع سابق ص 280.

². أبو الخير، عادل السعيد: القانون الإداري، أكاديمية الشرطة المصرية، بدون دار نشر، القاهرة، 2012، ص9.

³. أبو زيد، محمد عبد الحميد: تخاصم أهل السلطة بشأن القرار الإداري "دراسة مقارنة"، بدون دار نشر، 2006، القاهرة، ص110.

الإدارة وحدها_ فإنه من الضروري أن توجد سلطة رقابة على هذه القرارات التي يتخذها الموظفون العموميون الذين يعملون باسم الإدارة ويمثلونها، ودور هذه الرقابة هي التحقق من مطابقة هذه القرارات للقواعد القانونية الملزمة وتوقيع الجزاء على مخالفتها، هذا الجزاء يتمثل عموماً في إلغاء القرار غير المشروع أو سحبه أو تعديله¹، بالإضافة إلى التعويض عن الضرر الذي يسببه القرار غير المشروع للأفراد².

إن وجود نظام قانوني رقابي على أعمال الإدارة يمثل الضمانة التي تحمل على تحقيق مبدأ المشروعية³، ويعمل على تمكين الجهات والمؤسسات على احترام مبدأ سيادة القانون، ومن ثم فإن الرقابة على أعمال الإدارة تضمن خلو النظام القانوني من أية مخالفة لمبدأ المشروعية، وعادة ما تمارس الرقابة من قبل جهات متعددة كلها تحرص على أن لا تخالف الإدارة مبدأ المشروعية⁴.

والأصل هو مشروعية قرارات الإدارة، بمعنى أنه يفترض أن كل قرار إداري يعتبر مشروعاً وصادراً تطبيقاً لما تقضي به القواعد القانونية والتنظيمية، وأنه لمن يريد الطعن أو إلغاء قرارات الإدارة أن يقوم بإثبات إدعائه بعدم مشروعيتها ومخالفتها لقواعد القانون والمشروعية من حيث الأصل.

¹. الفرق بين إلغاء القرار الإداري وسحبه أن الإلغاء يترتب عليه تجريد القرار الإداري من قوته القانونية بالنسبة للمستقبل دون أن ينصرف ذلك للماضي، أي منذ صدور القرار، في حين أن سحب القرار الإداري هو إنهاء وتجريد القرارات الإدارية من قوتها القانونية بالنسبة للماضي والمستقبل أي بأثر رجعي، أي أن السحب عملية قانونية تمكن السلطة الإدارية من إعادة النظر في القرار الذي أصدرته بالنسبة للماضي والمستقبل بأثر رجعي. للمزيد انظر طعيمة الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1964، ص556، انظر أيضاً عبدالقادر خليل، نظرية سحب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964، ص264.

². عبد الوهاب، محمد رفعت: القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص 85.

³. يقصد بمبدأ المشروعية أو مبدأ السيادة: خضوع الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية لما تسنه السلطة التشريعية من تشريعات وقوانين، وهذا الخضوع ليس مجرد خضوع المحكومين وحدهم في علاقتهم بالقانون، بل يمتد ليشمل كافة السلطات العامة في الدولة. للمزيد انظر الغوييري، احمد عوده: قضاء الإلغاء في الأردن، ط1، مطبعة الدستور التجارية، عمان، 1989، ص 11-12.

⁴. الذنبيات، محمد جمال مطلق: موجز في القضاء الإداري الأردني، ط1، دار العلوم، عمان، 2005، ص 47.

وقد كان من نتيجة قاعدة افتراض صحة قرارات الإدارة أنّ الإدارة لا تقف أمام القضاء الإداري في موقف المدعي، بل في موقف المدعى عليه، وتلك ميزة للإدارة نظراً لأن الأصل هو افتراض الصحة، فالإدارة بناءً على ذلك لا تقف إطلاقاً أمام القضاء الإداري بصفتها مدعية بصحة قراراتها لأن الأصل هو مشروعيتها، وأنها تقف فقط موقف المدعى عليه والمدافع عن مشروعيتها قراراتها إزاء ما يدعيه الأفراد والهيئات الخاصة من عيوب قانونية أصابت تلك القرارات الصادرة عن الإدارة.

أهمية الدراسة

تتجلى أهمية الدراسة كون إصدار القرارات الإدارية من أهم الأعمال القانونية التي تقوم بها الإدارة، ولكي تكون القرارات الصادرة عن الإدارة مشروعة ينبغي أن يسعى من يصدرها إلى تحقيق الهدف المحدد والمخصص عنده إصداره لهذه القرارات، وإلا أضحي قراره باطلاً يمكن إلغاؤه أدارياً وقضائياً، كما تأتي أهمية هذه الدراسة من ندرة ما كتب في هذا الموضوع من ذوي الاختصاص والباحثين بالشكل الذي يتناسب مع أهمية أثره القانوني في محيط القانون الإداري، مما دفع الباحث إلى اختياره عنواناً لدراسته، ولأسيما ونحن نخوض أولى خطوات بناء الدولة القانونية، التي يجب أن يكون من أولى أولوياتها مراعاة مدى تمسك مؤسسات الدولة المختلفة عند إصدار قراراتها الإدارية بمبدأ سيادة القانون، ومكافحة صور الفساد الإداري بمعالجات قانونية.

وما دفع الباحث لاختيار هذه القاعدة عنواناً لدراسته الأهمية القانونية لهذه القاعدة كضابط ومعيار لرجل الإدارة في اتخاذ القرار الإداري وإصداره، ومدى التزام الإدارة بتطبيق هذه القاعدة عند إصدارها لقراراتها الإدارية، كذلك بيان بعض اجتهادات القضاء الإداري الفلسطيني، ممثلاً " بمحكمة العدل العليا الفلسطينية " فيما يتعلق بتطبيق هذه القاعدة، وفتح الباب أمام المتضررين من مخالفة الإدارة لهذه القاعدة لإلغاء القرار الإداري المخالف لها عند إصدار القرارات الإدارية.

أهداف الدراسة

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق عدد من الأهداف، متمثلة فيما يلي:

- 1- تستهدف هذه الدراسة بيان المقصود بقاعدة تخصيص الأهداف في القرارات الإدارية والتعرف على طبيعة هذه القاعدة.
- 2- التعرف على أوجه انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف.
- 3- بيان الطرق المتبعة في إثبات انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف.
- 4- بيان الآثار القانونية المترتبة على انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف.

إشكالية الدراسة

تكمن إشكالية هذه الدراسة في أن عيب الانحراف بالسلطة _ والذي تعتبر قاعدة تخصيص الأهداف أحد صوره _ يتمتع بخصوصية كبيرة، إذ أنّ هذا العيب دقيق وخفي، لأنه يتصل بالنوايا النفسية والداخلية لمصدر القرار الإداري، وكذلك لكون عيب الانحراف قد مثل _ بإجماع الفقهاء _ اتساعا هاما للرقابة القضائية على أعمال الإدارة، لذلك كان لزاما أن يحظى ببحوث معمقة تساهم في تسهيل عملية الاعتماد عليه كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري، وحيث يكتسي عيب الانحراف أهمية بالغة في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة، فهي التي تحاط عملية ممارستها بخطورة كبيرة بالنظر إلى ما يمكن أن يترتب عليها من تعسف أو انحراف، فرجل الإدارة ليس في الحقيقة إلا رجلا يشوب عمله النقصُ أينما كان وحيثما وجد، ولهذا تلعب الرقابة القضائية دورا هاما في اتجاه القرار الإداري الصادر في إطار السلطة التقديرية للإدارة نحو تحقيق المصلحة العامة والهدف المخصص الذي صدر القرار الإداري لتحقيقهما.

كذلك تكمن الإشكالية في السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة، وذلك في تقدير تطبيقها لقاعدة تخصيص الأهداف في القرارات الإدارية الصادرة عنها، ومدى رقابة القضاء الإداري على تطبيق الإدارة لهذه القاعدة في القرارات الإدارية الصادرة عنها وتوافرها فيها، وكذلك مدى اعتماد

النظام القضائي لمخالفة الإدارة لقاعدة تخصيص الأهداف كوجه من أوجه إلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة.

منهج الدراسة

تتنوع مناهج البحث وتتعدد طرائقه، وللإجابة عن الإشكالية التي طرحها الباحث في دراسته هذه تم إتباع المنهج الوصفي التحليلي، الذي يعتمد على جمع المعلومات من الوثائق والدراسات والأبحاث والكتب ومواقع الإنترنت ذات العلاقة بهذا الموضوع، ودراسة نصوص القوانين الفلسطينية ذات العلاقة بهذه الدراسة، والعمل قدر المستطاع على تحليل البعض منها وتحليل بعض أحكام محكمة العدل العليا الفلسطينية المتعلقة بالموضوع (محل الدراسة)، وكذلك بيان بعض المواقف القانونية المتعلقة بقاعدة تخصيص الأهداف ومخالفتها عند إصدار الإدارة لقراراتها على اعتبار أنها أحد أهم أوجه عيب الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية.

محددات الدراسة

اعتمد الباحث في دراسته على المحددات التالية:

1. بعض القوانين الفلسطينية والعربية ذات العلاقة بالموضوع محل الدراسة.
2. قرارات محكمتي العدل العليا الفلسطينية والأردنية ذات العلاقة بالموضوع محل الدراسة.
3. مؤلفات الفقهاء والكتب القانونية ذات العلاقة بالموضوع.
4. الأبحاث العلمية ورسائل الماجستير المنشورة.

الدراسات السابقة

في سبيل عرض الدراسات السابقة المتعلقة بموضوع الدراسة، فقد وجد الباحث ومن خلال اطلاعه على الدراسات التي تناولت الموضوع محل الدراسة في معظم المكتبات الفلسطينية وعلى

الرسائل الجامعية أن هناك مجموعه من الدراسات قد تناولت الموضوع، وقد اختار الباحث منها الدراسات التالية:

1- دراسة امزيان كريمة، (2011)، دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، أطروحة لنيل درجة الماجستير في العلوم القانونية، جامعة لخضر - باتنة - الجزائر.

حيث ركزت هذه الدراسة على البعد الذي يحظى به موضوع دور القاضي الإداري في الرقابة على القرارات الإدارية المنحرفة، حيث هدفت الدراسة إلى توضيح مفهوم قاعدة تخصيص الأهداف وأهميتها في إصدار القرارات الإدارية وتحديد ميدان الهدف المخصص في المجال التشريعي والعمل القضائي في التشريعات المقارنة، لا سيما التشريع الفرنسي والمصري، ثم إسقاط ذلك على التشريع الجزائري وتحديد مختلف سلطات القاضي الإداري إزاء القرار المنحرف ودور القاضي في الرقابة عليه، وإثبات الوسائل المستعملة في التحقق من أوجه الطعن للقرار المطعون فيه بالانحراف. وقسمت هذه الدراسة لفصلين رئيسيين، تناول الفصل الأول منها الجانب الإجرائي لدور القضاء في الرقابة على الانحراف بالسلطة من جانب تخصيص الأهداف، في حين خصص الفصل الثاني من الدراسة للحديث عن الجانب الموضوعي لدور القضاء في الرقابة على الانحراف بالسلطة من جانب تخصيص الأهداف.

2- دراسة قادر احمد عبد الحسيني، (2010)، دراسة منشورة على شبكة الانترنت بعنوان: انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف في التشريع العراقي" دراسة مقارنة".

تناولت هذه الدراسة قاعدة تخصيص الأهداف المعروفة في القانون الإداري، فالقانون لم يحدد هدفا معينا لإصدار القرار الإداري، وهي حالة طبيعية لاستحالة تحديد مسلك الإدارة و تحديد أهداف وغايات مزاولة نشاطها من قبل المشرع سلفا، فلإدارة في هذه الحالة حرية اختيار أية صورة للمصلحة العامة، أما إذا كان رجل الإدارة مقيدا بنص وروح القانون لإصدار القرار إداري لتحقيق شكل محدد من المصلحة العامة في هذه الحالة ينبغي مراعاة ذلك، ويعد ذلك من مقتضيات تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف في إصدار القرار الإداري المعروفة في القانون الإداري، فإذا حادت

الإدارة في قرارها عن الهدف المقرر نحو تحقيق هدف غير الهدف الذي ذكره المشرع، في هذه الحالة ينقض قرارها للانحراف في استعمال السلطة، ويرتب على ذلك أثر قانوني يتمثل ببطان القرار الإداري وإلغائه من السلطة المخولة بذلك (الإدارة المختصة أو القضاء الإداري).

3- دراسة شنافي خالد، (2014)، إلغاء القرار الإداري لحياده عن الهدف المخصص لإصداره، أطروحة لنيل درجة الماجستير في القانون الإداري، جامعة محمد خيضر، سكرة، الجزائر.

تناولت هذه الدراسة عيب الانحراف عن الهدف المخصص عند إصدار الإدارة لقراراتها الإدارية، وأبرزت هذه الدراسة المكانة الحقيقية التي يحظى بها عيب الانحراف داخل القضاء الإداري كوجه من أوجه إلغاء القرارات الإدارية، وقد جاءت هذه الدراسة في فصلين، تحدث الباحث في الفصل الأول منها عن ماهية عيب الانحراف عن الهدف المخصص، حيث سلط الباحث الضوء على مفهوم عيب الانحراف عن الهدف المخصص وأوضح موقف الفقه الإداري الفرنسي والفقه الإداري المصري من هذا العيب ، كذلك بيان الخصائص المميزة لعيب الانحراف، في حين تناول الباحث في الفصل الثاني من هذه الدراسة أوجه الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، وتطرق في نهاية دراسته إلى الأثر القانوني المترتب على حياد القرار الإداري عن هدفه المخصص.

4- دراسة فاضل حمود الشمري،(2012)، قاعدة تخصيص الأهداف في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية" دراسة مقارنة" بين الأردن ومصر والسعودية، أطروحة لنيل درجة الماجستير في القانون الإداري، جامعة اليرموك، إربد، الأردن.

تطرقت هذه الدراسة إلى قاعدة تخصيص الأهداف في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، وقد قسم الباحث دراسته إلى أربعة فصول دراسية، تحدث في الفصل الأول منها عن ماهية قاعدة تخصيص الأهداف، في حين تناول الباحث في الفصل الثاني من دراسته صور انحراف الإدارة عن الهدف المخصص في مجال كل من الضبط الإداري والوظيفة العامة وفي مجالات أخرى، ثم أفرد الباحث الفصل الثالث للحديث عن انحراف الإدارة بالإجراءات كصورة من صور الانحراف عن القاعدة محل الدراسة ، وفي نهاية الدراسة سلط الباحث الضوء على الطرق التي يتم من خلالها

إثبات عيب الانحراف وطبيعته، وخرج الباحث إلى أن الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف يكون أشد خطراً ووطأة من الانحراف عن المصلحة العامة لأن الانحراف يمس بالضمانات الخاصة بالأفراد والموظفين .

تقسيم الدراسة

فُسِّمَتْ هذه الدراسة لفصلين رئيسيين: الفصل الأول جاء متضمناً للطبيعة القانونية لقاعدة تخصيص الأهداف، ويشمل هذا الفصل على مبحثين رئيسيين، تناول المبحث الأول ماهية قاعدة تخصيص الأهداف، أما المبحث الثاني فقد عرض فيه الباحث أوجه انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف .

ثم كان الفصل الثاني والذي خصص للحديث عن إثبات انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف وجاء ذلك في مبحثين رئيسيين، المبحث جاء بطرق إثبات انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف وكيفية هذا الإثبات، أما المبحث الثاني من هذا الفصل فقد تناول الطبيعة القانونية لإثبات انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف، من حيث صعوبات إثبات مخالفة القرار الإداري لقاعدة تخصيص الأهداف ومن يقع على عاتقه عبء هذا الإثبات.

الفصل الأول

الطبيعة القانونية لقاعدة تخصيص الأهداف في القرار الإداري

تعتبر مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف أحد صور عيب إساءة استعمال السلطة، حيث ينطوي هذا العيب على صورتين: الأولى تمثلها مجانية القرار الإداري للمصلحة العامة، بمعنى أن لا يهدف مصدر القرار الإداري عند إصداره تحقيق المصلحة العامة، والصورة الثانية تتمثل في مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف التي نحن بصدد التعرض لها وتفصيلها في هذه الدراسة.

بالإضافة إلى القاعدة العامة _ التي تقضي بأن كل القرارات الإدارية بغير استثناء يجب أن تستهدف المصلحة العامة _ هناك قاعدة أخرى تضاف إليها وتكملها، والتي تقضي بأن القرار الإداري يجب أن يستهدفها إلى جانب المصلحة العامة - بشكل عام - نفس الهدف الذي حدده القانون وإلا كان مشوباً بعيب الانحراف، فلا يكفي في القرار الإداري أن يكون الهدف منه متعلقاً بالمصلحة العامة في أي صورة، بل يجب أن يكون هو ذات الهدف الذي حدده القانون¹.

وعلى ذلك فإن القرار الإداري يجب أن لا يستهدف عند صدوره المصلحة العامة فحسب، بل أيضاً الهدف المخصص الذي عينه القانون لهذا القرار، عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد القرار الإداري بالغاية المخصصة التي رسمت له². وخروج القرار الإداري عن هذه الغاية ولو كان هدفه تحقيق المصلحة العامة في ذاتها يجعله مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة أو إساءة استعمال السلطة. ولبيان الطبيعة القانونية لقاعدة تخصيص الأهداف تم التطرق إلى ماهية هذه القاعدة في المبحث الأول من هذا الفصل، في حين تم تخصيص المبحث الثاني لبيان أوجه انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف.

¹. الشويكي، عمر محمد: القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص 367.

². الجرف، طعيمة: رقابة القضاء لأعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984، ص 262-263.

المبحث الأول: ماهية قاعدة تخصيص الأهداف في القرار الإداري

أشرنا سلفا إلى أن المشرع قد يتدخل بصدد بعض القرارات الإدارية بتحديد الهدف منها، دون الاكتفاء بالالتزام العام بتحقيق المصلحة العامة، بحيث إذا استهدف القرار الإداري هدفاً آخر خلاف هذا الهدف وقع القرار باطلاً لمخالفته قاعدة تخصيص الأهداف، حتى ولو تذرعت الإدارة بأنها كانت تسعى لتحقيق المصلحة العامة.

ولغاية بيان ماهية قاعدة تخصيص الأهداف في القرار الإداري فقد قسم الباحث هذا المبحث إلى مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: المفهوم العام لقاعدة تخصيص الأهداف في القرارات الإدارية.

المطلب الثاني: مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف في ضوء اجتهادات محكمة العدل العليا الفلسطينية .

المطلب الأول: المفهوم العام لقاعدة تخصيص الأهداف في القرارات الإدارية.

يقوم القرار الإداري على مجموعه من الأركان¹ التي لا يكتمل أي قرار إلا بها، ومن ضمن هذه الأركان ركن الغاية أو الهدف، وركن السبب، والحقيقة أن البعض لا يفرق بين ركني الهدف والسبب، في حين أن الفرق بينهما واضح وجلي، فسبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية والقانونية التي دفعت برجل الإدارة إلى إصدار القرار الإداري فهو أمر موضوعي مستقل وسابق على صدور القرار الإداري، وبالتالي فهو الدافع والمبرر لإصدار القرار الإداري. ويرى العميد دوجي أن السبب هو تلك الحالة الواقعية التي تولدت في رجل الإدارة احتمال إرادة عمل معين². أما

¹. تتمثل أركان القرار الإداري في: 1- ركن السبب وهو الحالة الواقعية والقانونية التي تسوغ إصدار القرار الإداري

2- ركن الشكل ويقصد به المظهر الخارجي الذي تسبغه الإدارة على القرار

3- ركن المحل وهو الأثر القانوني الذي يترتب على القرار الإداري

4- ركن الغاية أو الهدف من القرار الإداري الغرض هو النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها من وراء القرار الإداري. للمزيد انظر أبو الخير، عادل السعيد: القانون الإداري، مرجع سابق ص 87 وما بعدها.

². الطماوي، سليمان: النظرية العامة لقرارات الإدارية، ط4، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص195.

بالنسبة للهدف أو غاية القرار الإداري فهو يتعلق بالجانب النفسي لمصدر القرار الإداري، وما يسعى ويرنو إلى تحقيقه من وراء إصدار هذا القرار الإداري. والغاية هي المحطة أو النقطة النهائية التي يبغى مصدر القرار الوصول إليها أو بلوغها، وبعبارة أخرى فإن الغرض هو النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها عن طريق الأثر المباشر المتولد عن عمله¹.

وقد ذهب المحكمة الإدارية العليا² في مصر إلى التمييز بين السبب والهدف أو الغاية في القرار الإداري، وذلك بقولها: " السبب في القرار الإداري هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل، بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار، ابتغاء وجه الصالح العام الذي هو غاية القرار، فركن الغاية في القرار الإداري يتمثل أساسا في النتيجة النهائية التي تهدف الإدارة العامة إلى تحقيقها من وراء إصدارها للقرار، وبهدف التحكم في ركن المحل والغاية والسبب في القرار الإداري، وللتوضيح نضرب المثال التالي: إذا صدر قرار فصل موظف عن الوظيفة فمحل القرار الإداري إنهاء العلاقة الوظيفية، أما سببه فهي الوقائع المنسوبة للموظف تأديبا، أما غايته فتتجلى في الحرص على حسن سير المرافق العامة، وضبط سلوك الموظف والتحكم فيه³.

ترجع أهمية ركن الغاية أنه يكون مع ركن السبب أكبر ضمانا لسلطات الإدارة الخطيرة، فإذا كان السبب يمثل الجانب المادي في القرار الإداري، ومن ثم فإن المشرع حين يقرر للإدارة اختصاصا معيناً فهو يحدد صراحة أو ضمنا الغرض الذي من شأنه أنشئ الاختصاص⁴.

لكل قرار إداري هدفان، أولهما: تحقيق المصلحة العامة، وثانيهما: تحقيق الهدف الذي خصه المشرع لإصدار هذا القرار، وعلى الرغم من أن الإدارة تستهدف تحقيق المصلحة العامة دائما فقد يحدد المشرع للإدارة هدفا خاصا يجب أن تسعى قراراتها لتحقيقه، وإذا ما خالفت هذا الهدف فإن قرارها يكون معيبا بعبء إساءة استعمال السلطة، ولو تذرعت الإدارة بأنها قد قصدت

¹. خضير، محمود خليل : بحث منشور على الانترنت بعنوان نهاية القرار الإداري بغير طريق القضاء، ص8.

². تجدر الإشارة إلى أن بعض المؤلفات والمراجع القانونية تستخدم اصطلاح محكمة القضاء الإداري بدلا من المحكمة الإدارية وكلا المصطلحان يعطيان نفس الدلالة.

³. بوضياف، عمار: الوسيط في قضاء الإلغاء، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص327.

⁴. أبو سميحة، عبدالناصر عبدالله: الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص328.

تحقيق المصلحة العامة، وهذا ما يعرف بمبدأ تخصيص الأهداف ومثال ذلك قرارات الضبط الإداري التي حدد لها القانون أهدافا ثلاثة لا يجوز للإدارة مخالفتها وهي المحافظة على الأمن العام، والسكينة العامة والصحة العامة، فإذا خالفت الإدارة هذه الأهداف في قرار الضبط الإداري فإن قرارها هذا يكون مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة وجديرا بالإلغاء¹.

وفي سبيل بيان المفهوم العام لقاعدة تخصيص الأهداف، تناول الباحث هذا المطلب في فرعين، تحدث في الفرع الأول عن تعريف قاعدة تخصيص الأهداف، في حين تناول الفرع الثاني كيفية تحديد الأهداف المخصصة التي تقوم عليها هذه القاعدة.

الفرع الأول: التعريف بقاعدة تخصيص الأهداف

إذا كانت القاعدة العامة تذهب إلى أن القرارات الإدارية جميعها ومن غير استثناء يجب أن تستهدف تحقيق المصلحة العامة، فإن هناك قاعدة أخرى تضاف إلى هذه القاعدة وتكملها، وتقضي بوجود استهداف القرارات الإدارية تحقيق الأهداف الذاتية المخصصة التي عينها المشرع في المجالات المحددة لها².

ويكون القرار الإداري مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة، في هذه الحالة كلما كان الباعث على اتخاذه هو تحقيق هدف غير الذي إرادته المشرع، حيث منح المشرع الإدارة السلطة في اتخاذ هذا القرار بالذات، ولا يهم بعد ذلك أن يثبت أن الإدارة كانت تهدف من القرار الذي اتخذته تحقيق مصلحة عامة ما دامت هذه المصلحة غير المصلحة التي حددها المشرع³.

¹. راضي، مازن ليلو: القضاء الإداري "دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في الأردن"، ط1، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان، 2005، ص216.

². جعفر، محمد انس: الوسيط في القانون العام، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص363.

³. خليفة، عبدالعزيز عبد المنعم: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009، ص193.

وبمعنى آخر، إذا كان من المفروض على الإدارة في كل قرار إداري تصدره أن تهدف من ورائه إلى تحقيق الصالح العام والمنفعة العامة للمجتمع فإنه من المفروض عليها أيضا أن تعمل على تحقيق الأهداف الخاصة التي أرادها المشرع وألا تخرج عنها¹.

ومعنى ذلك أن للقرارات الإدارية هدفين، أحدهما خاص وهو الذي حدده القانون أو يستفاد من طبيعة الاختصاص، وهذا الهدف تختلف درجة تحديده من حالة إلى حالة أخرى، والآخر عاما وهو المصلحة العامة². وتعد قاعدة تخصيص الأهداف في القرارات الإدارية من المبادئ الجوهرية التي يجب على الإدارة احترامها والتقيدها بها عند إصدارها القرار الإداري، وإلا كان جزاء مخالفتها إلغاء القرار الإداري لاتسامه بعدم المشروعية لحياده عن الهدف المخصص³.

ويرى الدكتور شريف خاطر في مؤلفه "القرار الإداري" أنّ على الإدارة أن تستهدف في جميع قراراتها تحقيق المصلحة العامة كمبدأ أساسي، وأحيانا قد يحدد لها القانون هدفا معينا لإصدار القرار، وهو ما يعرف بقاعدة تخصيص الأهداف، وفي هذه الحالة يجب على الإدارة أن تلتزم بالأهداف التي حددها القانون، وإلا اعتبر القرار مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف في استعمال السلطة لمخالفة القرار لقاعدة تخصيص الأهداف المعمول بها في القضاء الإداري⁴.

هذا وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر على قاعدة تخصيص الأهداف ووضحتها، وذلك في الحكم الصادر بتاريخ 1980\2\6 بقولها: "يتمتع على رجل الإدارة إصدار قرار لتحقيق أغراض لا تتعلق بالصالح العام، بل يتعين بالإضافة إلى ذلك وجوب أن يصدر القرار من أجل تحقيق الهدف الذي عينه القانون عملا بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد الإدارة بالغاية

¹. العقيلي، إبراهيم سالم: إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية" دراسة مقارنة"، ط1، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص152.

². خليفة، عبدالعزيز عبد المنعم: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 194.

³. الفليت، حسن خالد: الانحراف في استعمال السلطة وأثره على القرار الإداري، رسالة ماجستير منشورة، جامعة الأزهر، غزة، 2014، ص61.

⁴. خاطر، شريف حلمي: القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص78.

المخصصة التي رسمت لها، فإذا خرج القرار عن الصالح العام، او تنكب هذه الغاية، كان مشوباً بعيب الانحراف"¹.

ولعل من ابرز الأمثلة على مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف _ عند إصدار القرار الإداري_ هو أن تستخدم الإدارة سلطات الضبط الإداري لغرض غير المحافظة على النظام العام وإنما لغرض آخر، وإن كان متعلقاً بالصالح العام، كإصدار سلطات الضبط الإداري قرارات لتحقيق منافع مالية وهذا يشكل بطبيعة الحال خروجاً صريحاً على قاعدة تخصيص الأهداف مما يجعل تلك القرارات باطلة وجديرة بالإلغاء².

علة تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف أن الجهاز الإداري بمختلف فروعهِ وتعدد أطرافهِ وتكاثر مسؤولياته لا يمكن أن يتيح لأي فرد من أعضاء هذا النظام الضخم أن يأخذ على عاتقه تحقيق المصلحة العامة جملة واحدة، وعلى ذلك كان لكل سلطة من السلطات الممنوحة لهيئة أو عضو في الجهاز الإداري تحقيق طائفة خاصة من المصالح العامة دون الطوائف الأخرى، حيث أن التنظيم الهيكلي للإدارة الذي يحدده القانون وعلى ضوءه توزع السلطات، يترتب عليه أن السلطة الممنوحة للموظف يقابلها مجال معين من المصلحة العامة، يتعين عليه تحقيقه وعدم خلطه مع مجالات المصلحة العامة الأخرى، فالقانون هنا عين له الهدف وحدده، والذي من أجل بلوغه منحه السلطة، فإن هو استخدم السلطة للوصول إلى هدف آخر _ ولو كان يحقق مصلحة عامة _ فإن قراره يكون مشوباً بالانحراف بالسلطة³.

يعتبر جانب من الفقه أن مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف أقل خطورة من حالة مجانية المصلحة العامة، لأن جهة الإدارة في مخالفتها لتلك القاعدة يكون عملها مقصوراً على مخالفة هدف معين بذاته حدده لها المشرع، بحيث لا تحيد عنه في قراراتها، وفي نفس الوقت فإنها لم

¹. البلعاوي، سيف الدين: بحث بعنوان عيب الانحراف بالسلطة في القرار الإداري وأثره بالنسبة لدعوى الإلغاء، ديوان الفتوى والتشريع الفلسطيني، 2009، ص21.

². الحسيني، قادر احمد: انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف في التشريع العراقي "دارسة مقارنة"، 2010، ص3 نسخة الكترونية على الرابط <http://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=30163> تاريخ الزيارة 2017\1\14.

³. الغويبري، احمد عوده: قضاء الإلغاء في الأردن، مرجع سابق، ص195-196.

تتجاوز نطاق الصالح العام¹. إلا أن هناك من يرى أن ذلك لا ينفى خطورة الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، وذلك بالنظر إلى الآثار المترتبة عليها من اعتداء على حقوق الأفراد الذين لا يعنيه أن يكون الهدف المبتغى من تصرف الإدارة قد قصدت به تحقيق مصلحة عامة أم لا، إنما يعنيه ما وقع عليهم من اعتداء سببه خروج الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف².

يتوافق الباحث مع هذا الرأي الأخير الذي يرى بأن انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف أشد خطورة ووطأة من الانحراف عن المصلحة العامة لأنه في حالة الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف فإن انحراف القرار الإداري هنا يمس بالضمانات والاعتبارات الخاصة بالإفراد والموظفين.

وقد وجدت قاعدة تخصيص الأهداف تطبيقاً لها في قضاء مجلس الدولة الفرنسي³، الذي دأب على إلغاء قرارات الإدارة متى ثبت لديه خروجها عن تحقيق الهدف المخصص، حيث قضي بإلغاء قرار المحافظ والصادر بتقرير المنفعة العامة لقطعة أرض مملوكة لمواطن وذلك للانحراف بالسلطة، حيث تبين للمجلس من الظروف المحيطة بالدعوى أن ما أعلنته البلدية من ضرورة المحافظة على الطابع الهادئ للمنطقة السكنية المجاورة للأرض المذكورة ليس من الأهداف التي لأجلها يتقرر نزع الملكية للمنفعة العامة⁴. وقد كان لمجلس الدولة المصري ذات الموقف السابق الذي يؤكد ضرورة احترام قرارات الإدارة للهدف الذي حدده المشرع لإصدارها، وإلا قضي بإلغائها لخروجها عن قاعدة تخصيص الأهداف.

¹ خضر، طارق فتح الله: دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص 207.

² جمال الدين، سامي: الدعاوي الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص 377.

³ يعتبر مجلس الدولة الفرنسي أعلى سلطة قضائية إدارية في فرنسا ومسئولاً عن تحديد القواعد الواجب تطبيقها على كل الأراضي الفرنسية، وعلى غرار مجلس الدولة الفرنسي انشأ مجلس الدولة المصري الذي يعتبر احد الأعمدة الثلاث التي تشكل السلطة القضائية في مصر وهي: " المحكمة الدستورية العليا، محكمة النقض، مجلس الدولة"، ويتكون المجلس من محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا، ويختص المجلس بالفصل في المنازعات الإدارية التي تنور بين الأفراد والجهات الحاكمة في الدولة، انظر خليفة، عبدالعزيز عبد المنعم: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 196.

⁴ خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 197-198.

في الواقع إن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف يدل على أن رجل الإدارة إذ يزاول الاختصاصات التي منحها له القانون لا يكلف بتحقيق كل أهداف المصلحة العامة لأن هذا فوق طاقته، وإنما يكلف بتحقيق بعضها فقط، ويترتب على ذلك أن قاعدة تخصيص الأهداف إنما تنطبق بالنسبة لسائر القرارات الإدارية، حتى تلك التي يملك الرئيس الإداري إزائها سلطة لا شك فيها، وعلى حد تعبير الفقيه "دي لوبادير" فإن كل اختصاص منح لرجل من رجال الإدارة إنما كان بقصد تحقيق هدف خاص تختلف درجة تحديده من حالة إلى أخرى¹.

ومما ساعد على انتشار الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، قيام نظام لا مركزي تتمتع فيه السلطات الإقليمية واللامركزية² بجانب كبير من الاستقلال في استعمال سلطاتها، فعيب الانحراف يستلزم قيام سلطة تقديرية، ومن الطبيعي ألا يخطئ العضو الإداري خطأ من هذا القبيل، إلا إذا تنوعت السلطات التي تحت يديه، وكان له بعض الحرية في استعمالها³.

الفرع الثاني: كيفية تحديد الأهداف المخصصة

الهدف المخصص للقرار الإداري قد يستدل عليه من نص القانون الصريح، أو من قرائن الأحوال، أو يستخلص من طبيعة السلطة أو الاختصاص المقرر للإدارة. قد يستخلص الهدف المخصص من روح التشريع أو من طبيعة الاختصاص فقد يحدد المشرع مثلاً لسلطات الضبط

¹ فهمي، مصطفى أبو زيد: القضاء الإداري ومجلس الدولة "قضاء الإلغاء"، ط10، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004، ص823.

² اللامركزية الإدارية نوع من التنظيم الإداري للدولة، فالدول على هذا الصعيد تعتمد إما المركزية وإما اللامركزية تبعاً للنظام السياسي الذي تنتهجه والأهداف التي تطمح إلى تحقيقها وتبعاً للمسؤوليات الملقاة على عاتقها، ويقوم هذا النظام على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومية المركزية في العاصمة وبين أشخاص الإدارة المحلية في الأقاليم، وتتمتع هذه الأشخاص بالشخصية المعنوية المستقلة، مع خضوعها لرقابة الحكومة المركزية، للمزيد انظر الدكتور عصام سليمان، اللامركزية الإدارية والإنماء المتوازن، مجلة الدفاع المدني، العدد40، 2002، ص1 نسخة الكترونية على الرابط <https://www.lebarmy.gov.lb/ar/content> تاريخ الزيارة 27\1\2017.

³ الطماوي، سليمان: نظرية التعسف في استعمال السلطة "دراسة مقارنة"، ط3، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 1978، ص131.

الإداري¹ هدفاً محددًا، وهو المحافظة على النظام العام، فإذا استعملت الإدارة سلطاتها في هذا الخصوص لغير هذا الهدف كان قرارها مشوبًا بعيب الانحراف بالسلطة، حتى ولو كان الهدف لا يجانب الصالح العام².

كذلك قانون الدفاع في أي دولة حدد الهدف الذي يجب أن يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقه، من إصدار قرارات بموجب ذلك القانون، أو الأنظمة الصادرة بمقتضاه، والهدف هو الدفاع عن الدولة والمحافظة على الأمن العام فيها، فإذا توخى رجل الإدارة من إصدار قرار بمقتضى قانون الدفاع والأنظمة الصادرة بمقتضاه، تحقق هدف لا يتعلق بالمحافظة على الأمن العام، فيكون قراره مشوبًا بعيب الانحراف.

وفي بعض الأحيان يسكت القانون عن تحديد الهدف الخاص سكوتًا تامًا، فإذا صدر القانون خلوا من النص على الغاية التي يستهدفها، فليس مؤدى ذلك أن تصبح الإدارة طليقة من كل قيد³، ويمكن معرفة الهدف المخصص من روح التشريع وقصد المشرع ولو لم يعلن عنه، وللقاضي في هذا سلطة تقديرية واسعة، فيعمد إلى التفسير ليبين قصد المشرع⁴، وفي هذه الحالة يجد القضاء الإداري مشقة أكثر، فعليه أن يبحث بصورة أكبر وأشمل ليصل إلى ما قصده المشرع وما أراد الاتجاه إليه، ويستعين في ذلك بالإعمال التحضيرية للقانون. وفي كثير من الأحيان يستعين بطبيعة السلطات ذاتها الممنوحة للإدارة ليخلص منها إلى معرفة الهدف الخاص المقصود. ومثال ذلك ما فعله مجلس الدولة الفرنسي بالنسبة لسلطات الضبط الإداري إذ استخلص من طبيعتها العامة أن أهدافها هي المحافظة على النظام بما فيه من أمن عام وصحة عامة وسكينة عامة⁵. كذلك الصلاحيات الممنوحة لوزير الصحة تتعلق عادة بالصحة العامة، فإذا فوض وزير الصحة اختصاصًا بموجب قانون ولم يحدد القانون الهدف الذي يجب أن يسعى وزير الصحة إلى

¹ يهدف الضبط الإداري إلى الحفاظ على النظام العام بعناصره الثلاث والتي تتلخص في: الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، للمزيد انظر أبو الخير، عادل السعيد: القانون الإداري، مرجع سابق ص 282-288.

² خليل، محسن: قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989، ص 157.

³ العطار، فؤاد: رقابة القضاء لأعمال الإدارة، ط2، دار الكتاب العربي، القاهرة، 1961، ص 532.

⁴ الطماوي، سليمان: نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 25.

⁵ فهمي، مصطفى أبو زيد: القضاء الإداري ومجلس الدولة "قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 823.

تحقيقه، فتستخلص محكمة العدل العليا أن الهدف الذي يجب أن يسعى إليه رجل الإدارة يجب أن يكون متعلقا بالصحة العامة.

كذلك سلطة تأديب الموظفين العموميين فإنها تستهدف بطبيعتها عقاب الموظفين الذين يقتربون جرائم تأديبية ويرتكبون إخلالا بواجباتهم الوظيفية، فالقرارات التي تصدر بنقل الموظفين من عمل إلى عمل آخر أو من مكان إلى مكان آخر فإنها تستهدف أغراضا محددة تتعلق بالمصلحة العامة وحسن سير العمل، باطراد وانتظام ولا تستهدف العقوبة على المخالفات الإدارية¹. ويرى الباحث أنه لا يكون للقاضي أي دور أو اجتهاد في تحديد الهدف المخصص للقرار الإداري، إذا ما كشف عنه المشرع صراحة ونص عليه، وإنما يتعين عليه أن يعمل على تحقيقه.

قد يستخدم رجل الإدارة في سبيل الوصول إلى هدف منوط به تحقيقه وسائل غير الوسائل التي أجاز القانون استعمالها، فالأصل أن الإدارة حرة في استعمال الوسائل لتحقيق الغايات المنوط بها تحقيقها، إلا إذا نص القانون على وجوب تحقيق تلك الغاية عن طريق وسيلة معينة، ففي هذه الحالة يجب على الإدارة أن تستعمل الوسيلة المحددة قانونا، فإن استعملت وسيلة أخرى، كان القرار مشوبا بعيب الانحراف.

المطلب الثاني: مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف في ضوء اجتهادات محكمة العدل العليا الفلسطينية

بعد عام 1967 وفي ظل الاحتلال الإسرائيلي استمر العمل في القوانين التي كانت سارية المفعول، باستثناء التعديلات التي كان يصدرها المحتل معدلا بالقوانين السارية، والقيود التي كانت تفرض على المحاكم: ومنها محكمة العدل العليا واستمر الحال كذلك حتى عام 1995². وبعد العام 1995 شرعت السلطة الوطنية الفلسطينية في إصلاح قطاعها القضائي، فأُنشئت المحاكم في المدن الفلسطينية الواقعة في مناطق الحكم الذاتي الفلسطيني، كذلك العمل على إيجاد قوانين وأنظمة تنظم القطاع القضائي الفلسطيني وما تزال هذه الجهود قائمة إلى يومنا هذا.

¹ البدوي، إسماعيل: القضاء الإداري، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص276.

² مجلة العدالة والقانون، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة"، العدد الرابع، رام الله، 2006، ص158.

ويعاني المجتمع الفلسطيني من الازدواجية في النظام القانوني والقضائي، إذ يختلف النظام القانوني والقضائي السائد في الضفة الغربية عن ذلك السائد في محافظات قطاع غزة، ولم ينجح المجلس التشريعي الفلسطيني طوال فترة سبع سنوات من معالجة هذا الخلل القانوني، والذي من شأنه أن ينعكس سلباً على رقابة القضاء العادي والإداري على نشاط السلطة التنفيذية، التي قد تجد نفسها في حل من الخضوع لأي من النظام القانوني أو القضائي في الضفة الغربية أو في قطاع غزة¹، وقد نص القانون الأساسي الفلسطيني على أن: "السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ويحدد القانون طريقة تشكيلها واختصاصاتها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون، وتعلن الأحكام وتنفذ باسم الشعب العربي الفلسطيني"²، وعند صدور قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 5 لسنة 2001، أصبحت المحكمة العليا بصفتها العدل العليا - سواء الغرفة الموجودة في الضفة الغربية أو في قطاع غزة - تطبق الصلاحيات الممنوحة لها بموجب هذا القانون، وبالتالي جرى توحيد الاختصاصات فيما بينهما³.

وبالنسبة للقضاء الإداري في فلسطين فهو قضاء إلغاء، بحيث تقتصر سلطة القاضي الإداري على إلغاء القرار الإداري دون التعويض عن الضرر، وذلك باستثناء صلاحية المحكمة بالنظر في المنازعات الخاصة بمرتببات التقاعد حيث تمتلك المحكمة في هذه المنازعات صلاحية إلغاء القرار الصادر بخصوص مرتبات التقاعد وإصدار الحكم بتحديد راتب التقاعد⁴. ولكي يستطيع الأفراد الحصول على التعويض يجب اللجوء إلى المحاكم العادية⁵، وذلك على عكس القضاء الشامل الذي يتولى سلطات حاسمة لفصل النزاع، بحيث لا يقتصر سلطة القاضي على إلغاء القرار غير المشروع، وإنما يحكم بناء على ما يترتب على هذا القرار من نتائج لأنه يتعلق بالحقوق

¹. عمرو، عدنان: القضاء الإداري الفلسطيني "مبدأ المشروعية"، ط1، بدون دار نشر، القدس، 2001، ص144.

². انظر نص المادة 97 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003.

³. صيام، اشرف عزمي: القرار الإداري المنعقد في ضوء أحكام محكمتي العدل العليا الفلسطينية والأردنية، رسالة ماجستير منشورة، جامعة بيرزيت، 2011، ص11.

⁴. عمار جاموس: تقرير بعنوان نجاعة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة" محكمة العدل العليا نموذجاً"، الهيئة الأهلية لاستقلال القضاء وسيادة القانون "استقلال" رام الله، 2015.

ص 15-16، موقع الهيئة على شبكة الانترنت <http://www.istiqlal.ps/sites> تاريخ الزيارة 2017\2\7.

⁵. علاونه، فادي نعيم: مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه، رسالة ماجستير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2011، ص147.

الشخصية لرافع الدعوى، فله أن يحكم بإلغاء القرار والتعويض عن الأضرار التي ألحقها بالمدعي، ومن ذلك المنازعات المتعلقة بقضاء التعويض عن أعمال الإدارة الضارة¹.

وتعتبر محكمة العدل العليا بمثابة محكمة القضاء الإداري في فلسطين، فهي التي تختص في نظر الدعاوي الإدارية دون غيرها، وهذه المحكمة هي جزء من المحكمة العليا وذلك طبقاً لنص المادة 23 من قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني، رقم 5 لسنة 2001، والتي نصت على ما يلي: "تتكون المحكمة العليا من محكمة النقض ومحكمة العدل العليا"²، كما ونصت المادة 6 من قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002، على أن "المحاكم الفلسطينية تتكون مما يلي:

أولاً: المحاكم الشرعية والدينية وينظمها القانون.

ثانياً: المحكمة الدستورية العليا وينظمها القانون.

ثالثاً: المحاكم النظامية وتتكون من: 1- المحكمة العليا والتي تتكون من محكمة النقض³ ومحكمة العدل العليا. 2- محكمة الاستئناف. 3- محاكم البداية. 4- محاكم الصلح. وتنتظر كل منها في المسائل التي ترفع إليها طبقاً للقانون⁴.

كما ونصت المادة 33 من قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم 5 لسنة 2001 على اختصاصات محكمة العدل العليا الفلسطينية وهي:

1- الطعون الخاصة بالانتخابات.

2- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص، أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية.

¹ الأشقر. احمد حسني: دور القضاة الدستوري والإداري في حماية الحقوق والحريات العامة، رسالة ماجستير منشورة، جامعة بيرزيت، 2013، ص127.

² المادة 23 من قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم 5 لسنة 2001 المعدل بالقرار بقانون رقم 15 لسنة 2014.

³ محكمة النقض في المنظومة القضائية الفلسطينية يقابلها مسمى محكمة التمييز في بعض الأنظمة القانونية الخاصة بدول أخرى، كمحكمة التمييز الأردنية في النظام القضائي الأردني.

⁴ المادة 6 من قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم 1 لسنة 2002 .

3- الطلبات التي هي من نوع المعارضة في الحبس التي يطلب فيها إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع.

4- المنازعات المتعلقة بالوظائف العامة من حيث التعيين أو الترقية أو العلاوات أو المرتبات أو النقل أو الإحالة إلى المعاش أو التأديب أو الاستيداع أو الفصل وسائر ما يتعلق بالإعمال الوظيفية.

5- رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذه وفقا لإحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها.

6- سائر المنازعات الإدارية.

7- المسائل التي ليست قضايا أو محاكمات، بل مجرد عرائض أو إستدعاءات خارجة عن صلاحية أي محكمة تستوجب ضرورة الفصل فيها، تحقيقا للعدالة.

8- أية أمور أخرى ترفع إليها بموجب أحكام القانون¹.

وقد اشترطت المادة 34 من القانون السابق في الطلبات والطعون المرفوعة لمحكمة العدل العليا أن يكون سبب الطعن متعلقا بواحد أو أكثر مما يلي:

1- الاختصاص.

2- وجود عيب في الشكل.²

3- مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

¹ المادة 33 من قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطينية رقم 5 لسنة 2001 المعدل بالقرار بقانون رقم 15 لسنة 2014.

² يقصد بعيب الشكل في القرار الإداري: مخالفة الإدارة للقواعد والإجراءات الشكلية التي قررها القانون بمناسبة إصدارها لقراراتها، والأصل أنه لا يشترط في القرارات الإدارية شكل خاص لصدورها ما لم يقرر الدستور أو القانون عكس ذلك على سبيل الاستثناء، وعندئذ لا تكون القرارات مشروعة إلا إذا صدرت ممن يملك إصدارها، وبإتباع الشكليات المحددة في القانون. للمزيد انظر عبدالله، عبدالغني بسيوني، القضاء الإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1992، ص301.

4- التعسف أو الانحراف في استعمال السلطة على الوجه المبين في القانون¹.

المشرع الفلسطيني وبموجب المادة 7 من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 5 لسنة 2001 عدد أنواع المحاكم النظامية، وحدد تشكيلها، من محاكم الصلح والبداية والاستئناف والمحكمة العليا، ولم يدرج أصلاً من ضمنها محكمة العدل العليا كإحدى التشكيلات الأساسية التي يتكون منها التنظيم القضائي في فلسطين، وإنما أدرجها ضمن المكونات القضائية للمحكمة العليا²، والتي تتألف _ كما أشرنا سابقاً _ وفقاً لقانون تشكيل المحاكم النظامية وقانون السلطة القضائية من محكمة النقض ومحكمة العدل العليا³.

يرى الباحث من خلال مراجعته للنصوص الخاصة بقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 5 لسنة 2001 أن المشرع الفلسطيني لم يتطرق إلا لتشكيل المحاكم النظامية، ولم يذكر لا من قريب ولا من بعيد تشكيل المحاكم الإدارية كجزء لا يتجزأ من منظومة التشكيل القضائي للمحاكم الفلسطينية، على الرغم من أن القانون الأساسي الفلسطيني قد نص على إنشاء المحاكم الإدارية وذلك في المادة 102 والتي تنص على: "يجوز بقانون إنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية والدعاوي التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، والإجراءات التي تتبع أمامها"⁴، إلا أن المشرع قد ذكر في قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 5 لسنة 2001 المحكمة العليا، ونص على أن تتكون هذه المحكمة من محكمة النقض ومحكمة العدل العليا، وأسند لمحكمة العدل العليا مهمة النظر في المنازعات والدعاوي الإدارية دون النص على إنشاء محاكم إدارية بشكل مستقل.

1. المادة 34 من قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم 5 لسنة 2001 المعدل بالقرار بقانون رقم 15 لسنة 2014.
2. بموجب المادة 24 فقرة 1 من قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم 5 لسنة 2001، "تتشكل المحكمة العليا من رئيس ونائب أو أكثر وعدد كاف من القضاة، وذات النص ورد في المادة 8 فقرة 1 من قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002.
3. حرز الله، توفيق: عيب السبب في القرار الإداري وتطبيقاته" دراسة مقارنة" رسالة ماجستير منشورة، جامعة القدس، 2006، ص284.
4. انظر نص المادة 102 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003.

وفيما يتعلق بالنص الذي أورده المشرع في المادة 23 من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 5 لسنة 2001، والمعدل بالقرار بقانون رقم 15 لسنة 2014، والمادة 6 من قانون السلطة القضائية، فإن المحكمة العليا تتكون من محكمتي النقض والعدل العليا، إلى جانب تأكيده بأن المحكمة العليا هي المرجعية القضائية العليا في سلم تشكيل المحاكم النظامية، فيما يتعلق بالطعون ونقض الأحكام القضائية المدنية والجزائية الصادرة من المحاكم النظامية الأدنى منها درجة، إضافة إلى قيامها بمهام المحكمة الإدارية غير المنشأة أصلاً والتي من المفترض أن يعقد لها الاختصاص بنظر المنازعات ذات الطبيعة الإدارية¹.

يرى الباحث أن خشية حصول تراكم وتضخم في أعداد القضايا المرفوعة أمام المحكمة العليا تم اللجوء إلى إجراء تقسيم هيكلي داخلي للمحكمة العليا، بهدف توزيع العمل القضائي، حيث أطلق على هذه التقسيم مجازاً اسم محاكم، لكنه وفي حقيقة الأمر لا يعدو إلا أن يكون عبارة عن هيئات أو دوائر أو غرف قضائية ليس أكثر، حيث يقوم التقسيم على غرفتين هما غرفة الضفة الغربية ومقرها مدينة رام الله، وغرفة قطاع غزة ومقرها مدينة غزة.

من الضروري الإشارة إلى أنه لم يتم تشكيل محكمة إدارية فلسطينية تختص بالمنازعات الإدارية لغاية إعداد هذه الرسالة، إلا أنه يقتضي التوضيح هنا أن الأحكام الصادرة عن المحكمة العليا بصفتها الإدارية يذكر فيها عبارة "القرار الصادر عن محكمة العدل العليا"، وذلك وفقاً للوصف الذي تستخدمه غرفة الضفة الغربية (غرفة رام الله)، أما غرفة قطاع غزة (غرفة غزة) فتستخدم في الغالب عبارة: "المحكمة العليا بصفتها محكمة عدل عليا"، وفي هذا إشارة واضحة إلى أن المحكمة العليا بصفتها الإدارية وخاصة غرفة رام الله تحاول أن تتأى بنفسها عن صفة التآقيت، والبرهنة على أنها محكمة دائمة قائمة بذاتها، اسمها "محكمة العدل العليا"². وعليه لا

¹ حرز الله، توفيق: عيب السبب في القرار الإداري وتطبيقاته "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 285.

² صيام، اشرف عزمي: القرار الإداري المنعقد في ضوء أحكام محكمتي العدل العليا الفلسطينية والأردنية، مرجع سابق، ص 20.

يوجد في فلسطين محكمة عدل عليا مستقلة بالمعنى الموجود في الدول المجاورة كالأردن¹ مثلا، إذ أن المحكمة جزء من القضاء النظامي، على أساس أن المحكمة العليا والتي تقوم مقامها مؤقتا هي جزء من منظومة القضاء النظامي الفلسطيني. ومن الجدير ذكره هنا أن الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا تعتبر أحكاما قطعية غير قابلة لأي وجه من وجوه الطعن فالأحكام غير قابلة للاعتراض أو إعادة المحاكمة أو الاستئناف².

ذهبت محكمة العدل العليا الفلسطينية في قرارها رقم: 59 ، لسنة 1967، إلى القول: " إن وجود سلطة تقديرية للإدارة ليس معناه ترك الأفراد لمحض رغبات الإدارة دون ما حد لسلطتها في التقدير، وإنما معناه أن يكون للإدارة سلطة اتخاذ الموقف الذي تراه مناسباً عند تحقق الحالة التي هدف إليها القانون³ .

وقد قررت محكمة العدل العليا الفلسطينية بضرورة أن يلتزم رجل الإدارة بالهدف الذي حدده القانون، في قرارها رقم: 128 \ 2005 على التزام الإدارة بقاعدة تخصيص الأهداف، حيث ذهبت إلى أنه: " على رجل الإدارة أن يسعى إلى تحقيق الغرض المحدد لاختصاصه في حدود فكرة المصلحة العامة، وإذا اتخذ رجل الإدارة قراره المطعون فيه، مدفوعاً بأغراض تهدف إلى حماية المصلحة العامة وسلامة المرفق الموضوع تحت إشرافه كان قرارها متفقاً وقاعدة تخصيص الأهداف"⁴.

إن الحكم السابق الصادر عن محكمة العدل العليا الفلسطينية يؤكد على ان المحكمة قد أخذت بقاعدة تخصيص الأهداف في إصدار القرارات الإدارية، وأكدت أن رجل الإدارة يجب عليه

¹. إن مسمى محكمة العدل العليا الأردنية قد تم استبداله وفقا لقانون القضاء الإداري لسنة 2014 أو قانون المحكمة الإدارية في الأردن وبمقتضى هذا القانون تم إنشاء قضاء يسمى بالقضاء الإداري والذي يتكون من المحكمة الإدارية والتي تختص بالنظر في جميع الطعون الإدارية وكذلك المحكمة الإدارية العليا التي تختص بالنظر في جميع الطعون التي ترفع إليها في جميع الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية، وقد تم إنشاء هذا القانون نتيجة لحركة الإصلاحات الدستورية التي جرت مؤخرا في المملكة الأردنية الهاشمية.

². مجلة العدالة والقانون، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء " مساواة" العدد الرابع، رام الله، 2006، ص160.

³. عمرو عدنان: القضاء الإداري دراسة مقارنة، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص34.

⁴. قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية برام الله رقم 128\2005، جلسة 9\9\2009، عن منظومة القضاء والتشريع الفلسطيني المقتفي، <http://muqtafi.birzeit.edu> . تاريخ الزيارة 3\6\2017.

تحقيق الهدف الذي حدده ورسمه القانون، ولا يخالف هذا الهدف حتى ولو كان الهدف الآخر مطابقاً للمصلحة العامة.

هذا ويؤيد الباحث هذا الاجتهاد من قبل محكمة العدل العليا الفلسطينية وذلك حتى لا يكون لرجل الإدارة مطلق الحرية باختيار الهدف الذي يراه مناسباً، ومعللاً ذلك بأنه يحقق الصالح العام، علاوة على أن المشرع يضع أمامه مصالح الشعب العليا ويشجع القوانين تحقيقاً لهذه المصالح، وبالتالي عندما يحدد القانون هدفاً معيناً يجب على رجل الإدارة الالتزام به وعدم الحياد عنه.

كذلك قررت محكمة العدل العليا في حكم آخر لها ويحمل الرقم: 2000\19 على أنه: "لا مجال للقول أن القرارات المطعون فيها مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة، وذلك أن صلاحية إصدار القرارات الإدارية الممنوحة لرجل الإدارة إنما منحت له من أجل تحقيق حسن سير المرافق العامة، فإذا تبين أن رجل الإدارة قد مارس صلاحية لتحقيق غاية لا تتصل بالصالح العام إطلاقاً، كان قراره مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، ولا نجد ما يدعو إلى القول بأن القرارات صدرت لتحقيق غاية غير متصلة بالصالح العام والصحة العامة، أو أنها خرجت عن قاعدة تخصيص الأهداف وتعتمد مخالفة القانون، أو التظاهر باحترامه أو أنها مبنية على حافز وعامل شخصي بقصد الانتقام"¹.

ومن وجهة نظر الباحث، فإنه لا يتوافق مع هذا الاجتهاد لمحكمة العدل العليا، لأن القرار الإداري يبقى معيباً بعيب الانحراف حتى وإن استهدف القرار تحقيق المصلحة العامة، ما دام أنه لم يحقق الهدف المخصص، أو أنه حقق غاية غير الغاية التي حددها القانون، فعلى سبيل المثال، إذا أعطى القانون جهة الإدارة نزع ملكية أرض لتخصيصها لبناء إسكان متوسط للشباب، وقامت الإدارة باستخدام الأرض لعمل حديقة عامة، فعندها تكون الإدارة قد خالفت الهدف الذي من أجله خصصت له تلك الأرض، مع أن إنشاء الحديقة يعتبر غير مجاني للمصالح العام².

¹. قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية برام الله رقم 2000\19، جلسة 2004\10\19، عن منظومة القضاء والتشريع الفلسطيني المقتفي، <http://muqtafi.birzeit.edu>. تاريخ الزيارة 2017\3\15.

². أبو سمهانه، عبدالناصر عبدالله: الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، ص 334-335.

كذلك أكدت محكمة العدل العليا الفلسطينية على ضرورة التزام الإدارة بقاعدة تخصيص الأهداف عند إصدارها للقرار الإداري، وتطبيقاً على ذلك، ذهبَت المحكمة إلى القول: "إنه يجب على رجل الإدارة الالتزام بالهدف الذي حدده القانون، حيث أكدت المحكمة إلى أنه على الإدارة عندما تتصرف بمقتضى السلطة التقديرية، فإنها لا تتمتع بسلطة تحكيمية بل بسلطة تحدها حدود المشروعية، بمعنى إنه يتوجب على الإدارة أن تسعى إلى تحقيق الهدف الذي ارتآه القانون، فإن خالف مصدر القرار هذا الهدف كان معيباً من ناحية الغاية، و يجب على المحكمة أن تناقش القرار على ضوء الغاية التي هدف إليها المشرع"¹.

ويرى الباحث من خلال مجموعة القرارات الصادرة عن محكمة العدل العليا الفلسطينية _ التي تم استعراضها أعلاه _ أن المحكمة قد أكدت على قاعدة تخصيص الأهداف عند إصدار الإدارة لقراراتها، وترى المحكمة في هذه القاعدة ضماناً هامة من ضمانات الأفراد في مواجهة الإدارة، وتؤدي دوراً بارزاً في صيانة وحماية حقوق وحرّيات الأفراد ومصالحهم المشروعة، وهي تمثل قيوداً على حرية الإدارة في ممارستها لسلطاتها، مما يؤدي إلى تقليص حالات الانحراف باستعمال السلطة عند إصدار الإدارة لقراراتها الإدارية.

المبحث الثاني: أوجه انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف

على الإدارة أن تستهدف الغايات المخصصة التي أرادها المشرع عند إصدارها لقراراتها الإدارية، وألا تخرج عنها، وذلك تطبيقاً لقاعدة تخصيص الأهداف في القرارات الإدارية، أما إذا حادت الإدارة عن تحقيق هذا الهدف وحققت بقرارها هدفاً آخر غيره، تكون قد انحرفت في استعمال سلطاتها، وذلك لمجانبتها الهدف الخاص الذي عينه المشرع، ويكون قرارها هذا معيباً².

¹. قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية برام الله رقم 43 \1997م، عن منظومة القضاء والتشريع الفلسطيني المقتفي، <http://muqtafi.birzeit.edu> تاريخ الزيارة 2017\3\6.

². العقيلي، إبراهيم سالم: إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية" دراسة مقارنة، مرجع سابق ص 152.

وهناك حالات عديدة لمخالفة الإدارة لقاعدة تخصيص الأهداف، وتتعدد هذه الحالات والصور بتعدد الأهداف الخاصة التي يحددها المشرع للإدارة وفي مجالات مختلفة، وسوف نشير إلى أهمها وأكثرها وقوعا في العمل، وسنبحثها في ما يلي:

المطلب الأول: انحراف الإدارة في مجال الضبط الإداري

يعرف الضبط لغة على أنه: دقة التحديد، فيقال: ضبط الأمر، بمعنى أنه حدد على وجه الدقة، ويعني وقوع العينين ثم إلقاء اليدين على شخص كان خافيا، ويجري البحث عنه: فيقال: إنه قد ضبط ذلك الشخص أو هذا الشيء، كما يعرفه البعض بأنه التدوين الكتابي المشتمل على معالم يخشى لو ترك أمرها دون تسجيل لها أن تتبدد معالمها، ويزول أثرها من ذاكرة من عاينها وشاهدها، ولذا يقال: ضبط الواقعة أي تحرير محضر لها¹.

أما الضبط اصطلاحا: فقد ظهر مصطلح الضبط مع ظهور مفهوم الدولة المدنية، وذلك في الدولة اليونانية القديمة، وهو ما نستدل عليه من تناول الفقه اليوناني القديم لمفهوم الضبط، حيث عرّفه أفلاطون في كتابه روح القوانين بقوله: "أن يكون الضبط الإداري هو الحياة والملاءمة، والقانون في أحسن صورهم التي تحافظ على المدنية، بينما ذهب أرسطو إلى إبراز أهمية فكرة الضبط الإداري وأكد على أنها تعني سيادة النظام وحسن سياسته المدنية والمحافظة على حياة الشعب"².

تعتبر وظيفة الضبط الإداري³ من أولى واجبات الدولة وأهمها، فهي ضرورة لازمة لاستقرار النظام العام⁴، وصيانة الحياة الاجتماعية والمحافظة عليها، فبدونها تعم الفوضى، وينهار النظام الاجتماعي، والضبط الإداري هو: مجموعة القواعد التي تفرضها السلطة الإدارية على الأفراد بغية

1. أبو الخير، عادل السعيد: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 188-189.

2. أبو المجد، اشرف عبد الفتاح: الوسيط في القانون الإداري. أكاديمية الشرطة المصرية، بدون دار نشر، القاهرة، 2011-2012، ص142.

3. لا بد من الإشارة إلى أن بعض المؤلفات تستخدم اصطلاح البوليس الإداري بديلا أو مرادفا لتعبير الضبط الإداري إلا أنه من الأرجح استعمال تعبير الضبط الإداري لأنه تعبير مأثور وتطمئن إليه النفوس بخلاف البوليس فهو تعبير أجنبي.

4. يعرف النظام العام على أنه: مجموعة قواعد أمره وملزمه للأفراد ولا يجوز الاتفاق على ما يخالفها كونها من الأسس والمصالح الجوهرية للجماعة والتي يتعارض الإخلال بها مع المصلحة العامة التي يجب تقديمها على المصلحة الخاصة.

تنظيم حرياتهم العامة، وما تتضمنه هذه القواعد من أوامر ونواه وتوجيهات، ملزمة للأفراد بقصد صيانة النظام العام بعناصره الثلاثة، وهي: تقرير الأمن العام، وتوفير السكنية العامة، والحفاظ على المصلحة العامة¹، وتقوم فكرة الضبط الإداري على معنيين، أحدهما عضوي، والآخر وظيفي، ويقصد بالمعنى العضوي لهذه الفكرة " الهيئات الإدارية المنوط بها القيام بأعباء ومهام الحفاظ على النظام العام، أما المعنى الثاني وهو الوظيفي أو المادي فيقصد به: مجموعة الأنشطة التي تتخذها الإدارة بإرادتها المنفردة بهدف الحفاظ على النظام العام أو إعادة هذا النظام في حالة اضطرابه"².

وقد تباينت وجهات النظر بشأن تحديد ماهية الضبط الإداري وتعريفه، فذهب البعض إلى أن الضبط الإداري مهمته وقائية، تنحصر في المحافظة على النظام العام والحيلولة دون وقوع الجرائم، وبالتالي يعرف على أنه: " حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيودا تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام"³. ويرى البعض الضبط الإداري بأنه النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية ويتمثل في تحديد النشاط الخاص بهدف صيانة النظام العام.

يرى الباحث أنه مهما تباينت الآراء ووجهات النظر حول تعريف وماهية الضبط الإداري، فإنه لا يعدو إلا أن يكون نشاطا وقائيا ذا حدود وضوابط تمارسه الإدارة، باستخدام أعمال قانونية ومادية من أجل الحفاظ على النظام العام بعناصره المختلفة، وهذا النشاط لا يعتبر قيودا على حريات الأفراد أو أنه يحد من هذه الحريات في إطار من الدستور والقانون، ودون تعارض أو مساس بحريات الآخرين.

وحتى لا تتحرف سلطات الضبط الإداري عن الهدف المحدد لها، فإنه ينبغي عليها الالتزام بعدة ضوابط، سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية، ففي الظروف العادية يجب أن تنقيد أعمال وقرارات الضبط الإداري على مختلف مستوياتها بمبدأ المشروعية، أي ضرورة احترام النظام القانوني السائد بالدولة، فالادعاء بالحفاظ على النظام العام لا يخول الإدارة الخروج على القانون والانحراف بسلطتها، كما يجب على سلطات الضبط الإداري مواجهة الوقائع والحالات

1. العقيلي، إبراهيم سالم: إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية" دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 154.

2. أبو المجد، اشرف عبد الفتاح: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 143.

3. الطماوي، سليمان محمد: الوجيز في القانون الإداري" دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص 547.

التي تهدد النظام العام بما يلائمها ويناسبها من الوسائل والإجراءات، فلا يجوز لها استخدام وسائل صارمة لمواجهة خلل بسيط لا يمثل خطورة كبيرة على النظام العام، بالإضافة إلى أن يكون الإجراء المتخذ مبنياً على أسباب جدية وصحيحة¹.

إن تحقيق أغراض الضبط الإداري هي أهداف مخصصة لا يجوز للإدارة أن تخرج عنها، فتهدف إلى تحقيق أغراض أخرى، وإلا كان تصرفها في هذا الخصوص مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، لمخالفته الأهداف المخصصة، حتى ولو كان الهدف الذي تم تحقيقه لا يجانب المصلحة العامة، والأمثلة عديدة على الانحراف بسلطة الضبط بمخالفته قاعدة تخصيص الأهداف، والواقع إن حالات الانحراف عن أهداف الضبط الإداري هي أبرز حالات مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، ونجمل هذه الحالات فيما يلي:

الفرع الأول: استعمال سلطة الإدارة لفض نزاع بين الأفراد

لكل سلطة من سلطات الدولة الثلاث اختصاص ثابت يتعين عليها التزام حدوده، ليكون عملها مشروعاً. وإذا كان المشرع قد خص السلطة القضائية، بالفصل في المنازعات الفردية، وحسمه بحكم قضائي يكون تنفيذه ملزم للكافة، ومحاولة السلطة الإدارية الاضطلاع بهذا الدور يجعل ما يصدر عنها من قرارات في هذا الشأن خارجة عن نطاق المشروعية، مشوبة بالانحراف بالسلطة، بالرغم من نبل الغاية واستهدافها تحقيق صالح عام متمثل في تحقيق السلام الاجتماعي، وترجع عدم مشروعية عمل الإدارة في هذا الخصوص إلى أن الإدارة استعملت سلطتها في غير ما أعدت له، بالإضافة إلى اعتداء على اختصاص السلطة القضائية الأصيل في فض ما ينشأ بين الأفراد من نزاعات².

فاستعمال الإدارة سلطتها في مجال الضبط لفض نزاع ذا طابع خاص ولا يهدد النظام العام يندرج تحت صور الانحراف، والتي تصنف تحت الخروج على مبدأ تخصيص الأهداف³. وبالتالي

¹. الفليت، حسن خالد: الانحراف في استعمال السلطة وأثره على القرار الإداري، رسالة ماجستير منشورة، جامعة الأزهر، غزة، 2014، ص66.

². خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 210.

³. الشرفاوي، سعاد: المنازعات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص220.

لا يدخل ضمن وظيفة الإدارة فض نزاعات مدنية فيما تصدره من قرارات، لأن قرارها في هذا الشأن مشوبا بالانحراف، ومصيره دوما الإلغاء من قبل القضاء، لأن الإدارة غير مؤهلة بحكم تكوينها وطبيعة أدائها لنشاطها لفض مثل هذه النزاعات، والقضاء أولى بذلك في ضوء ما يتمتع به من حيده ونزاهة واستقلال¹، ومن أجل ذلك كان كل ما تصدره الإدارة من قرارات، مستعملة فيها سلطتها، قاصدة فض نزاع ذي صبغة مدنية، ملغيا من قبل القضاء².

على الرغم من أن هذا العمل في ذاته عمل خيرى جليل إلا أن القضاء الإداري يرفض أن يعترف للإدارة بإجرائه والانحراف بسلطتها في سبيله، وهذا النوع من الانحرافات كثيرا ما يرتكبه المحافظون وغيرهم من رجال الإدارة العامة، فتأتي قراراتهم مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة³.

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم مشروعية قرار الضبط الصادر عن الإدارة، والذي يقصد به حل نزاع مدني بين الأفراد، وقد سار مجلس الدولة المصري على ذات الدرب، حيث أعلنت محكمة القضاء الإداري عن موقفها في هذا الشأن بوضوح في حكم لها، حيث ذهبت فيه إلى أنه: " قد بان للمحكمة أن المصلحة العامة اقتضت إنشاء خط تنظيم في الشارع الواقع عليه منزل المدعي، وحيث أن هذا التنظيم قد تخلف عن القطعة موضوع النزاع، فأصبحت من الأملاك الخاصة التي يصح التصرف فيها، ويكون للمالك المجاور حق الشفعة العادي، وأن البلدية قد صدر عنها فعلا للمدعي وعدا بالبيع، وأنه بعد صدور هذا الوعد زاحمته عائلة أخرى، وانتهى الأمر بصدور القرار المطعون فيه بإلغاء زوائد التنظيم المذكورة، وإعادتها للشارع مما يحدث فيه فجوة، وانبعاجا لا يتفق مع التنظيم، ومن حيث أن هذا التصرف قد يؤدي إلى فض المنازعة والتزاحم بين جارين، بشأن شراء أرض أو الانتفاع بها، إلا أنه لا يدخل ضمن وظيفة البلدية فض

¹. خليفة، عبدالعزيز عبدالمعتم: دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2009، ص315.

². خليفة، عبدالعزيز عبدالمعتم: دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، بدون دار نشر، 2004، ص380.

³. الشويكي، عمر محمد: القضاء الإداري " دراسة مقارنة"، مرجع سابق ص 370-371.

المنازعات الخاصة أو صيانة الأمن، بل أن وظيفتها هي التنظيم الهندسي للمدينة".¹ وانتهت المحكمة في حكمها بإلغاء القرار الذي قصدت به الإدارة فض نزاع ذي صبغة خاصة¹.

الفرع الثاني: انحراف الإدارة لتحقيق مصالح مالية

إن سلطة الضبط الإداري منحت الإدارة المحافظة على النظام العام بعناصره المعروفة، (الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة)، وهو هدف واسع من أهداف المصلحة العامة، إلا أنها قد تستخدم هذه السلطة للتوصل إلى هدف آخر من أهداف المصلحة العامة، كتحقيق مصلحة مالية مثلاً²، فقد تتشد إحدى السلطات المحلية الحصول على موارد لتغطية أوجه إنفاقها المتزايد دون اللجوء إلى الموازنة العامة للدولة، فتقوم بابتداع مصادر جديدة للإيرادات، أو تزيد من حصيلة المصادر القائمة فعلاً، ولا شك أن ابتغاء هذه السلطة زيادة دخلها هدفه تحسين الخدمة التي تؤديها للمواطنين، وهي غاية مشروعة لتماشيها مع الصالح العام دون شك، إلا أنها في سبيل ذلك قد تتحرف بالسلطة المخولة لها³.

لقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه السابقة على العام 1930 إلى إلغاء القرارات الإدارية، التي تستهدف تحقيق مصالح وأهداف مالية، ومن أشهر الأحكام الفرنسية الصادرة في هذا المجال، حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ: 1875\11\26 الذي تدور وقائعه في أن الحكومة أحدثت عام: 1872 احتكاراً لصناعة أعواد الثقاب، فقرر وزير المالية إغلاق جميع مصانع أعواد الثقاب القائمة، بهدف تخفيض مبالغ التعويضات التي يتعين دفعها لقاء استملاك هذه المصانع، فقرر مجلس الدولة إلغاء إجراءات الضبط الإداري التي اتخذها المحافظون استناداً

¹. شنافي، خالد: إلغاء القرار الإداري لحياده عن الهدف المخصص لإصداره، رسالة ماجستير منشورة، جامعة محمد خيضر، سكرة، 2014، ص 47-48.

². الغوييري، أحمد عوده: القضاء الإداري الأردني "قضاء الإلغاء وقضاء التعويض"، دراسة مقارنة، ط1، عمان، 1997، ص207.

³. خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 230.

للصلاحيات الضبطية الخاصة بالمؤسسات الخطرة وغير الصحية، كونها صادرة لتحقيق مصلحة مالية للدولة¹.

وقد قررت محكمة العدل الأردنية عدم مشروعية الغاية المالية التي تستهدف الإدارة تحقيقها، فقد قضت: " بأن الإدارة قد أفصحت عن السبب الذي حملها على إصدار القرار المشكو منه، وهو الحفاظ على أموال الشركة التي تساهم فيها الحكومة بنسبة (51%)، وهذا السبب لم يقصد الشارع تحقيقه، سواء في قانون سلطة المصادر الطبيعية، أو نظام المقالع، ولذلك تكون قد أساءت استخدام سلطتها، إذ من الطبيعي أن يكون هناك انحراف في استخدام السلطة، إذا اتخذت الإدارة قرارا لحماية أغراض غير التي قصد الشارع من منحها تلك السلطة، حتى لو كانت هذه الأغراض تتصل بالصالح العام"².

ويلاحظ الفقه الفرنسي أن قضاء الانحراف بالسلطة لتحقيق أغراض مالية قد تطور، ولم يعد مجلس الدولة الفرنسي يلغي القرار للانحراف بسلطة الضبط لتحقيق أغراض مالية كما كان في السابق، ولكن تطوره ليس مطلقا وإنما أصبح أكثر مرونة، وذلك لسببين، أولا: تعدد الأهداف التي تتوصل إليها الإدارة من اتخاذها للقرار الإداري، وثانيا: أن المصلحة المالية في بعض الحالات أصبحت هدفا مشروعاً، اعترف به القاضي، ويشير الفقيه " waline " إلى أن أول حكم يمثل تطور قضاء مجلس الدولة بهذا الشأن صدر بتاريخ: 1932\1\29، حيث رفض فيه إلغاء القرار الذي أصدره عمدة إحدى المدن، والذي يحظر بمقتضاه على شركة أتوبيسات لنقل الركاب داخل منطقة البلدية، بهدف منع هذه الشركة من منافسة الشركة الحاصلة على امتياز نقل الركاب داخل هذه المنطقة³.

¹. الشطناوي، علي خطار: موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص 843.

². قرار محكمة العدل العليا الأردنية بجلسة 22 \ 10 \ 1979م، مجلة نقابة المحامين، 1980، ص 161.

³. الغويبري، احمد عوده: قضاء الإلغاء في الأردن "دراسة مقارنة"، ط1، مطابع الدستور، عمان، 1989، ص 389-390.

ويعد استخدام الإدارة لسلطة الضبط الإداري لتحقيق أهدافها المالية من أخطر صور هذا النوع من الانحراف بالسلطة، حيث يصعب على الأفراد اكتشافه، فالإدارة تحت ستار أغراض الضبط الإداري الثلاثة، تلجأ إلى تحقيق مصلحتها المالية¹.

وتعليقا على القرار السابق لمجلس الدولة الفرنسي، يرى الباحث تأييده لهذا القرار، لكونه مع التطور والتشعب في مختلف جوانب ومناحي الحياة، وفي إطار تزايد الأعمال الملقاة على عاتق الإدارة فإن تحقق المصلحة العامة هو الهدف من وراء إصدار هذه القرارات الإدارية. فالقرار الإداري لا يكون عرضة للإلغاء عندما يكون تحقيق المصلحة العامة يؤدي إلى تحقيق مصالح أخرى، تمثل المصلحة المالية إحداها، أما إذا كان القرار الإداري لا يحقق إلا هدفا ماديا بحتا، بعيدا عن المصلحة العامة، فهو عرضة للإلغاء.

يتضح أن مجلس الدولة الفرنسي وفي بعض أحكامه الحديثة لا يلغي القرار الإداري، إذا ما استهدف مصلحة مالية، بشرط أن تتحقق هذه المصلحة إلى جانب مصلحة عامة، بينما نجد أن مجلس الدولة المصري يخالف نظيره الفرنسي، ولا يلغي القرار حتى ولو استهدف مصلحة مالية فقط، وهذا ما لمسناه من حكم محكمة القضاء الإداري، والتي قررت من خلاله مشروعية قرار إداري، واعتبرته غير مشوب بعيب الانحراف، على الرغم من أن هذا القرار استهدف مصلحة مالية خاصة لتعديل ميزانية إحدى البلديات، ودون أن يحقق هذا القرار مصلحة عامة، وكذلك يتبين لنا أن محكمة العدل العليا الأردنية قد سلكت مسلك مجلس الدولة المصري، وخالفت القضاء الفرنسي، بإلغائها قرار مدير سلطة المصادر الطبيعية، القاضي بإلغاء تراخيص المقالع الرملية، لأن بقاء منح هذه التراخيص يحقق مصلحة مالية لخزينة الدولة². ويؤيد الباحث الاتجاه الذي يذهب إلى عدم إلغاء القرار الإداري في حال تحقيقه مصلحة مالية بشرط أن تتحقق هذه المصلحة إلى جانب مصلحة عامه وان لا تكون هذه المصلحة المالية مصلحة بحتة وإنما عرضيه.

¹. خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص 231.

². العبادي، محمد وليد: الوجيز في القضاء الإداري "دراسة تحليلية مقارنة"، دار المسار للنشر والتوزيع، المفرق، الأردن، 2004، ص 340-341.

الفرع الثالث: امتناع الإدارة عن إصدار قرار إجبار أحد الأفراد على إتيان تصرف معين

على السلطات الإدارية واجب تجاه الأفراد، يتمثل في أداء ما كفله لهم القانون من خدمات، شريطة أن تنطبق عليهم شروط استحقاقها، فإن توافرت تلك الشروط فالإدارة ملزمة بأداء الخدمة بلا سلطة تقديرية لها في ذلك، حيث تكون الإدارة قد ارتكبت انحرافا بالسلطة إن هي امتنعت، أو تباطأت في أداء الخدمة، أيا كان باعثها على ذلك، فسلوك الإدارة في هذه الحالة يمثل انحرافا بالسلطة، حتى ولو كان دافع هذا السلوك الضغط على شخص لإجباره على أداء ما عليه من أموال للدولة¹.

وعلة وصف قرار الإدارة بالانحراف في هذا الشأن، أن الإدارة استعملت سلطتها في غير ما أعدت له، حين قصدت تحقيق صالح عام لم يكلفها القانون بتحقيقه لكون ذلك من اختصاص سلطة إدارية أخرى، والهدف من إلغاء قرار الإدارة في هذه الحالة، هو إعلاء شأن القانون، إذ في سلامة تطبيقه تحقيق للصالح العام بصورة أكثر شمولاً².

فإذا ما تقدم شخص بطلب للإدارة وكانت ملزمة طبقا للقوانين أو اللوائح بالرد عليه إيجابا أو رفضا، فإن سكوتها عن إصدار القرار يعد قرارا سلبيا، يمكن أن يكون محلا للطعن فيه، بالإلغاء للانحراف، وذلك إذا ما قصدت الإدارة دفعه إلى الوفاء بالتزام مالي لجهة إدارية أخرى، فطلب الحصول على ترخيص متى استوفى شروطه، يتعين على الإدارة إصدار قرار بإجابة طالب الترخيص إلى طلبه، وتأكيدا لذلك فقد ألغت محكمة القضاء الإداري في مصر قرار قلم المرور، بالامتناع عن تسليم أحد المواطنين ترخيصا لسيارته رغم استيفائه كافة شروط استخراج الرخصة، وذلك بهدف إجباره على سداد الرسوم المتأخرة عليه، والمستحقة السداد لإحدى الجهات الحكومية، وتأكيدا لذلك القضاء فقد انتهت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه لا يجوز لجهة الإدارة رفض منح ترخيص لأسباب أخرى لا يدخل تقديرها في مجال اختصاصها³، كما قضى مجلس الدولة الفرنسي

¹. كريمة، امزيان: دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، رسالة ماجستير منشورة، جامعة لخضر، باتنة، الجزائر، 2011، ص42.

². خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم: دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص382.

³. خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم: دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه، مرجع سابق، ص216.

في هذا الصدد بإلغاء قرار رئيس البلدية، الذي استعمل ما خوله المشرع من سلطات الضبط، لإجبار المتعاقد مع البلدية على الوفاء بالتزاماته التعاقدية¹.

المطلب الثاني: انحراف الإدارة في مجال الوظيفة العامة

تعرف الوظيفة العامة على أنها: " مجموعة المهام التي توكلها جهة مختصة إلى الموظف، للقيام بها بمقتضى هذا القانون، أو أي تشريع آخر، أو تعليمات أو قرارات إدارية وما يتعلق بها من صلاحيات وما يترتب على تلك المهام من مسؤوليات"². ويطلق على عمال الإدارة في جميع الدول مصطلح الموظفين العموميين، وقد حاول الفقه والقضاء إعطاء تعريف للموظف العام من خلال المقومات الأساسية التي تقوم عليها فكرة الموظف العام، وهي أن يكون تعيين الموظف بإرادة قانونية لأداء عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو السلطات الإدارية بطريق مباشر³، وقد عرف مجلس الدولة الفرنسي الموظف العام على أنه الشخص الذي يشغل وظيفة دائمة داخله ضمن كادر الوظائف الخاص بمرفق عام⁴.

فقد عرف المشرع الأردني الموظف العام في قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960 النافذ في الأراضي الفلسطينية أنه " يعد موظفا بالمعنى المقصود في هذا الباب كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة"⁵.

كما عرفه القضاء المصري بأنه: " كل شخص يعين في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو السلطات الإدارية، بطرق مباشرة بواسطة السلطة المختصة بذلك"⁶، في حين عرفه

¹. دادو، سمير: الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية، رسالة ماجستير منشورة، جامعة مولود تيمري، الجزائر، 2012، ص60.

². المادة 1 من الفصل الأول من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998.

³. الظاهر، خالد خليل: القانون الإداري " دراسة مقارنة". ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 1998، ص261.

⁴. العتوم، منصور: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مطبعة الشرق، عمان، 1984، ص14.

⁵. المادة 169 من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960.

⁶. عمرو، عدنان: شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، مؤسسة الحق، رام الله، 1999، ص17.

قانون الخدمة المدنية الفلسطيني بأنه: " الشخص المعين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية، أي كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماها"¹.

ارتبط مفهوم الوظيفة العامة بتطور الدولة الحديثة، التي زادت واجباتها وتتنوعت الخدمات التي تقدمها للمواطنين، خاصة في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية، وبعد بروز الأفكار الاشتراكية والاجتماعية التي أُلقت على عاتق الدولة مهام جديدة ومتعددة، حتى أصبحت الدولة الحديثة تسمى بدولة الرفاه، وأدى ازدياد الخدمات التي تقدمها الدولة الحديثة إلى تعدد القطاعات الحكومية التي تقدم هذه الخدمات، وبالتالي ازدادت حاجة هذه القطاعات إلى أعداد كبيرة من الموظفين بمختلف التخصصات².

ان المشرع قد منح الإدارة سلطة تقديرية لتؤدي مهامها وواجباتها بكفاءة، فتحظى بقسط من الحرية في تقدير الظروف والملابسات الواقعية المحيطة بالعمل الإداري. ويذهب الدكتور محمد أبو عمارة للقول: "ما يبرر السلطة التقديرية للإدارة هو أن المشرع يجد أن إعطاء نوع من حرية التصرف للإدارة هو أجدى وأنفع لتحقيق الهدف من تقييد السلطة في بعض الحالات ، سيما وأن الإدارة هي إدارة عاقلة واعية ولها مبرراتها ، بالإضافة إلى أن الظروف والأحوال متعددة مما يدفع معه ترك الحرية للإدارة لمراعاة هذه المتغيرات"³، وما يبرر أيضا منح المشرع السلطة التقديرية للإدارة هو عجز المشرع عن الإحاطة بملابسات وظروف الوظيفة الإدارية، فالمشرع وهو يسن القوانين لا يستطيع أن يتصور جميع ملابسات وظروف الوظيفة الإدارية بحيث يضع لكل حالة حكمها ولكل احتمال الحل المناسب لمواجهته⁴.

¹ المادة 1 من الفصل الأول من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998 والمعدل بالقانون رقم 4 لسنة 2005.
² بوشناق، باسم: الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، 2002، ص9.

³ أبو عمارة، محمد علي: القضاء الإداري في فلسطين وقطاع غزة، ط2، جامعة الأزهر، غزة، 1999، ص76-77.

⁴ العلوي، سالم بن راشد: القضاء الإداري دراسة مقارنة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص60.

للإدارة الحق في اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان انتظام ما تقدمه من خدمات للمواطنين وحسن تنفيذ الأنظمة والقوانين، وهي بذلك تستهدف تحقيق المصلحة العامة. ومن الطبيعي أن تتخذ الإدارة وهي بسبيل تحقيق هذا الهدف، بعض الإجراءات التي تتعلق بشؤون الموظفين وتمس بالتالي حياتهم الوظيفية، ومن هذه الإجراءات، النقل، والتأديب، وإلغاء الوظيفة، والإحالة إلى التقاعد، وإذا كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في هذه المجالات فإن وجود هذه السلطة ليس معناه ترك أصحاب الشأن لمحض رغبات الإدارة دونما حد لسلطتها في التقدير¹. وسيتم عرض هذه المجالات وفق الآتي:

الفرع الأول: سلطة نقل الموظفين

يقصد بنقل الموظف أن تستبدل الوظيفة المسندة إليه بوظيفة أخرى تعادلها، سواء في نفس الوزارة أو الدائرة، أو في وزارة أخرى، تبعا لما يقتضيه صالح العمل، طالما أن هذا النقل يهدف تحقيق المصلحة العامة ولا يشوبه سوء ولا ينطوي على سوء استعمال السلطة، ولا ينطوي على أي تنزيل للموظف سواء كان هذا التنزيل في الوظيفة أو في الدرجة، مما يجعله منطويا على عقوبة تأديبية لا يجوز اتباعها بغير الإجراءات المنصوص عليها في القانون². وقد نصت المادة 57 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على ما يلي: "يجوز نقل الموظف أو نديه أو إعارته داخل فلسطين أو خارجها بطلب خطي من الموظف بعد موافقة الجهات المختصة، أو بناءً على مصلحة العمل"³. كما نصت المادة 59 من نفس القانون على ما يلي: "يجوز نقل الموظف من دائرة حكومية إلى دائرة أخرى، بناءً على طلبه وموافقة الدائرتين المختصتين، ويصدر قرار النقل من الجهة المختصة بالتعيين"⁴.

وقد خول المشرع الإدارة سلطة نقل موظفيها من مكان لآخر، ومن وظيفة لأخرى، وفقا لمتطلبات الصالح العام، أما إذا اتخذت هذه السلطة ستارا لتحقيق أهداف أخرى كالانتقام من

¹. الشويكي، عمر محمد: القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق ص 372.

². الزعبي، خالد: القانون الإداري، ط3، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص224.

³. المادة 57 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998 والمعدل بالقانون رقم 4 لسنة 2005.

⁴. المادة 59 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998 والمعدل بالقانون رقم 4 لسنة 2005.

الموظف أو بدون وجه حق كان القرار مشوباً بعيب الانحراف¹. إن صلاحية الإدارة في نقل الموظفين هي صلاحية اختيارية، لكن إذا انطوى النقل على إجراء تأديبي مقنع، كان القرار مشوباً بعيب الانحراف، لأن الإدارة لم تمنح صلاحية النقل لاتخاذ إجراءات تأديبية بحق الموظفين، ولأن أنظمة الخدمة المتعاقبة قد حددت الطريق لاتخاذ إجراءات تأديبية بحق الموظفين².

تظهر مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف في لجوء الإدارة إلى نقل الموظفين نقلاً مكانياً أو نوعياً، بقصد العقاب وليس لتحقيق الغاية التي أرادها المشرع في النقل، وهي تحقيق مصلحة العمل بحسن وتوزيع العاملين بين الوظائف والأماكن المختلفة، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا في مصر: " أن الجهة الإدارية قد انحرفت بسلطتها في نقل الموظفين من مكان إلى آخر عن الغاية التي وضعت بها واتخذتها أداة للعقاب". وبذلك تكون قد ابتدعت نوعاً من الجزاء التأديبي لم ينص عليه القانون، وأوقعته على المدعي بغير سبب يبرره، ومن ثم كان قرارها مخالف للقانون ومشوباً بسوء استعمال السلطة³.

الفرع الثاني: سلطة تأديب الموظفين

حتى تتمكن الإدارة من أداء واجبها في الحفاظ على انضباط العمل الإداري كفل لها المشرع حق تأديب موظفيها، بتوقيع ما يناسب مخالفتهم من جزاءات تأديبية منصوص عليها لمنعمهم من معاودة اقترافها⁴، والتأديب هو الضمانة الفعالة لقيام الموظف بواجباته الوظيفية خير قيام، فكما أن الموظف النشط يكافئ على نشاطه بالترقية والترقية، فإن الموظف السيئ يعاقب على إساءته بالعقوبة اللازمة. ولكي تتخذ إجراءات التأديب ضد موظف لا بد أن ينسب إليه خطأ أو ذنب إداري اقترفه يستوجب العقاب⁵. وللإدارة الحق في أن تؤدب الموظفين من مختلف الدرجات إذا ما اقتضى الصالح العام ذلك، وفق الأسس والإجراءات القانونية المنصوص عليها.

1. أبو العثم، فهد عبد الكريم: القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005، ص 395.
2. ندة، حنا إبراهيم: القضاء الإداري في الأردن، بدون دار نشر، عمان، 1972، ص 46.
3. الحلو. ماجد راغب: القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص 400.
4. خليفة، عبدالعزيز عبد المنعم: دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 417.
5. الطماوي، سليمان: القضاء الإداري " قضاء التأديب"، دراسة مقارنة، ط2، دار الفكر العربي. القاهرة، 1979، ص 76.

قد تلجأ الإدارة إلى توقيع عقوبات مقنعة قهرياً من إجراءات التأديب، منها استعمال سلطة النقل النوعي والمكاني، كجزاء تأديبي مقنع بسبب التهم المنسوبة للموظف وتطبيقها¹، فإذا حادت الإدارة عن جادة الصواب، وقامت بتأديب الموظفين من غير الطرق التأديبية المنصوص عليها، كان لمحكمة العدل العليا النظر في القرارات التأديبية التي تحمل في طياتها جزاءات تأديبية مقنعة². ولكن حق الإدارة في توقيع الجزاء على رجالها ليس حقا طليقا من كل قيد، بل هو حق مشروط بأن يكون الجزاء صريحا، وليس مستترا خلف قرار نقل أو خلافه، ويظهر الانحراف بسلطة التأديب بجلاء فيما يطلق عليه العقوبة المقنعة كنقل عامل أو نذبه بدلا من توقيع جزاء تأديبي عليه، وهذه عقوبة مستترة خلف ستار تنظيم العمل في الإدارات والمصالح والمرافق العامة³.

الفرع الثالث: سلطة الإحالة على التقاعد

الأصل أن إحالة الموظف على التقاعد أو الاستيداع عندما يكون في حالة لا يقوى معها على الخدمة، التي من شأنها تسيير المرفق العام، ويصبح عديم المنفعة للوظيفة التي يشغلها، ولكن عندما يحال الموظف على التقاعد لحل أزمة البطالة، وإفساح المجال الوظيفي للشباب مثلا، فإن الهدف المخصص من الإحالة على التقاعد أو الاستيداع يكون غير متوفر ويوصم القرار عندئذ بمخالفة قاعدة تخصيص الأهداف⁴.

طبقت محكمة العدل العليا الأردنية هذا المبدأ، بقولها: " وفي ضوء هذه البيانات المقدمة في الدعوى، تعتبر المحكمة أن سبب وغاية القرار الإداري بإحالة المستدعين على التقاعد هو بلوغهم ما يزيد عن خمسة وعشرين سنة مقبولة للتقاعد، ومعالجة أزمات البطالة لإفساح المجال لإيجاد فرص شواغر لموظفي الوزارة..... أما معالجة أزمات البطالة لإفساح المجال لتعيين موظفين جدد وشواغر لموظفي الإدارات، وتجديد شباب الإدارة وإن كانت مصلحة عامة، إلا أنها ليست بالهدف

¹. محمد، منى بشير: عيوب القرار الإداري في القانون السوداني، بحث مقدم لنيل درجة الماجستير في القانون، جامعة الخرطوم، 2010، ص74.

². العقيلي، إبراهيم سالم: إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية" دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص165.

³. خليفة، عبدالعزيز عبدالمعتم: دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص418.

⁴. أبو العثم، فهد عبد الكريم: القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص394.

المخصص الذي استهدفه المشرع وعليه يكون القرار المطعون فيه مشوباً بعيب ومخالفة القانون ومخالفة قاعدة تخصيص الأهداف¹.

كذلك ذهب اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية إلى أن: " وجود سلطة تقديرية للإدارة ليس معناه ترك الأفراد لمحض رغبات الإدارة دونما حد لسلطتها في التقدير، وإنما معناه أن يكون للإدارة سلطة اتخاذ الموقف الذي تراه مناسباً لتحقيق الحالة التي هدف إليها القانون"، وعلى هذا الأساس قضت محكمة العدل العليا أن القرار القاضي بإحالة الموظف للتقاعد، لأن الموظف رفض أن ينصاع لقرار الإدارة القاضي بنقله هو قرار مشوب بعيب الانحراف، وإن قرار مجلس الوزراء بإحالة المستدعي على التقاعد تحاشياً لتنفيذ قرار محكمة العدل العليا القاضي بإلغاء نقله هو قرار مشوب بعيب الانحراف، لأنه لم يصدر لتحقيق الغاية التي هدف إليها المشرع من منح مجلس الوزراء صلاحية إحالة الموظفين على التقاعد². وهنا يتضح أنه في حال أصدرت الإدارة قرار إحالة الموظف إلى التقاعد وتبين لاحقاً أن هذا القرار خارج عن الهدف الذي وضعه المشرع للإدارة وأن قرار الإحالة إلى التقاعد جاء على أسس شخصية وليس تحقيق منفعة فإن قرار الإدارة يكون معيباً بالانحراف لخروجه عن الهدف المخصص وبالتالي يكون القرار حرياً بالإلغاء.

الفرع الرابع: سلطة إلغاء الوظيفة العامة

للإدارة صلاحية إلغاء بعض الوظائف من أجل تخفيض النفقات العامة³، وتنتهي خدمة بعض الموظفين عندما يتم إلغاء بعض الوظائف التي يشغلها الموظفون أو إلغاء بعض الدوائر والأقسام الإدارية، بسبب مقتضيات المصلحة العامة، فيتربط على إلغاء هذه الأقسام أو الدوائر إلغاء بعض الوظائف أو إنقاص عدد الموظفين⁴. لكن قد تستغل الإدارة هذه الصلاحية في إلغاء

¹. قرار محكمة العدل الأردنية رقم 2 لسنة 1993، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ص 1866.

². ندة، حنا إبراهيم: القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 460.

³. ندة، حنا إبراهيم: القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 461.

⁴. القيسي، أعاد حمود: الوجيز في القانون الإداري، ط1، دار وائل للنشر، عمان، 1988، ص 275.

بعض الوظائف للتخلص من بعض الموظفين، بإلغاء الوظيفة بصورة مؤقتة ثم إعادتها بهدف تعيين من تشاء فيها، وعليه فإن القرار الصادر بهذا الصدد يكون مشوباً بعيب الانحراف¹.

ونصت المادة 175 من نظام الخدمة المدنية الأردني على حالة إلغاء إدارة أو قسم أو إنقاص عدد الموظفين في أي منهما، فيحدد الوزير بالاشتراك مع رئيس الديوان والأمين العام ومدير دائرة الموازنة العامة الوظائف التي سيتم إلغاؤها، ومن يمكن نقله من الموظفين، أو يتم تسريح من يتعذر نقله وذلك بقرار من الوزير².

وقد تواترت أحكام القضاء الإداري المصري على أن يشترط لمشروعية فصل موظف لإلغاء الوظيفة التي كان يشغلها أن يكون هذا الإلغاء حقيقياً وضرورياً ويحقق المصلحة العامة، وإلا كان القرار مشوباً بعيب الانحراف، وترتيباً على ذلك ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى أنه: " لا يجوز فصل الموظف لإلغاء الوظيفة، إلا إذا كان الإلغاء حقيقياً وضرورياً تقتضيه المصلحة العامة"³.
وانه إذا كان إلغاء الوظيفة ليس حقيقياً وان هذا الإلغاء لا يحقق المصلحة العامة بمعنى ان له أهداف خاصة فإن القرار الإداري يكون معيباً بعيب الانحراف.

المطلب الثالث: خطأ رجل الإدارة في استخدام وسائل تحقيق الأهداف " الانحراف بالإجراءات".

الإجراء هو الوسيلة التي ينص عليها القانون، ويجب اتباعها لتحقيق غرض معين كنزع الملكية والتأديب، فالتأديب مثلاً يجب أن يتم بتطبيق النظام التأديبي الذي يتضمن كافة الإجراءات والشكليات التي يتعين مراعاتها من وقت وقوع المخالفة وحتى صدور الجزاء، وهذا النظام الذي يطبق هو الوسيلة القانونية للتأديب، ويطلق عليه أيضاً "إجراءات التأديب"⁴.

والأصل أن الإدارة هي التي تختار الوسيلة التي ترتأي بأنها تحقق الصالح العام، أو الهدف الخاص الذي توخاه المشرع في ممارسة نشاط معين، فإذا حدد المشرع وسيلة معينة لتحقيق هذا

¹. أبو العثم، فهد عبد الكريم: القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 359.

². الظاهر، خالد خليل: القانون الإداري "دراسة مقارنة". مرجع سابق، ص 261.

³. خليفة، عبدالعزيز عبد المنعم: دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 432.

⁴. عبد البر، عبد الفتاح: النظريات القضائية وأوجه الطعن في القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص 14.

الهدف، فإن على الإدارة أن تلتزم بإتباع هذه الوسيلة بالذات¹. وتعتبر حالة إساءة استعمال الإجراءات، أو تحوير الأصول، طبقاً لاصطلاح مجلس شورى الدولة اللبناني، أحد صور مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، فالمشرع يضع إجراءات معينة في بعض الأحيان، ويوجب السير في هذه الإجراءات إذا أرادت الإدارة تحقيق غرض معين². وقد انقسم الفقه بشأن الطبيعة القانونية لعيب الانحراف بالإجراء إلى اتجاهين، يرى أولهما فيه عيباً مستقلاً، وثانيهما يراه صورة من صور الانحراف بالسلطة، متفرعة عن مخالفة الهدف المخصص لإصدار القرار³.

يتمثل الانحراف في استخدام الإجراءات بعدم الملائمة المتعمدة للإجراء مع الهدف، ويتحصل أن تستخدم الإدارة إجراءات لتحقيق أغراض مختلفة عن تلك التي كان يتعين عليها استخدامها للوصول إليها⁴، وهذه الإجراءات قد تحوي بعض الضمانات الفردية وقد تنتم بشيء من الدقة والطول⁵، ويقع الانحراف عن الهدف المخصص في هذه الحالة عندما يصدر رجل الإدارة قراراً ينطوي على استعمال وسيلة غير مقررة قانونياً، ولو ابتغي بقراره تحقيق هدف عام منوط به تحقيقه، حيث يكون رجل الإدارة قد خالف الإجراء الواجب اتباعه في هذه الحالة⁶.

تلجأ الإدارة عادة لاستخدام إجراء مخالف لما نص عليه القانون للتهرب من الشكليات والإجراءات المطولة، أو لتلغي بعض الضمانات للأفراد، أو للتخلص من قواعد الاختصاص أو الاقتصاد في المال⁷، ومثال ذلك أن تلجأ الإدارة إلى الاستيلاء المؤقت بدلاً من الإجراءات الواجب اتباعها من أجل أن تستولي على عقار للمنفعة العامة⁸، كذلك أن تقرر الإدارة نذب موظف وهي تستهدف في الحقيقة معاقبته، فتلجأ إلى قرار النذب لتجديده من ضمانات التأديب. ومن صور

¹. طلبة، عبدالله: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ط5، منشورات جامعة دمشق، 1996، ص 298-299.

². العقيلي، إبراهيم سالم: إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 180.

³. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 384.

⁴. الغويبري، احمد عوده: قضاء الإلغاء في الأردن "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 392-393.

⁵. السناري، محمد عبد العال: مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة "دراسة مقارنة" بدون دار نشر، بدون سنة نشر، ص 552.

⁶. خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم: دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه، مرجع سابق، ص 217.

⁷. الغويبري، احمد عوده: قضاء الإلغاء في الأردن "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 393.

⁸. شحادة، موسى: القانون الإداري: منشورات جامعة القدس المفتوحة، ط1، عمان، 1996، ص 517.

أيضا، أن تتحايل الإدارة في قرارها للتهرب من تنفيذ حكم قضائي، كما جاء في حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، بتاريخ: 20 \12\ 1967، " إذا كان إجراء إعادة الموظف إلى وظيفته الأصلية المنقول منها هو تنفيذ صوري لحكم محكمة العدل العليا القاضي بإلغاء قرار نقله، وكان قرار إحالته على التقاعد قد صدر تحاشيا للتنفيذ السليم لحكم المحكمة وليس لتحقيق الغاية التي هدف إليها المشرع في قانون التقاعد، فيكون قرار الإحالة على التقاعد المطعون فيه حريا بالإلغاء"¹.

ويشترط لتحقيق الانحراف في استخدام الإجراءات الإدارية توفر العديد من الشروط المهمة، فيجب أن يكون هناك إجراءين إداريين على الأقل، فهذا الشرط منطقي وبديهي طالما أن الانحراف في استخدام الإجراءات الإدارية هو استخدام إجراء إداري بدل آخر، كذلك أن يترتب على هذين الإجراءين الإداريين الآثار القانونية نفسها، أو آثار قانونية متقاربة على الأقل، كذلك أن تكون شكليات الإجراء الذي استخدمته الإدارة، بدلا من الإجراء القانوني السليم أقل تعقيدا، وأخيرا توافر سوء نية الإدارة، ويقصد بهذا الشرط أن تختار الإدارة بمحض إرادتها القيام بهذا العمل، تحايلا على القانون، أو تلجأ الإدارة مختارة لاستبدال الإجراء القانوني بالإجراء غير قانوني². وأيا كانت التبريرات فإن الإدارة تكون قد خالفت الإجراءات التي حددها القانون ويكون تصرفها هذا مشوبا بعيب الانحراف بالإجراءات³.

وتطبيقا لذلك فقد ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرارا لوزير التربية، المتضمن إنهاء وظيفة مدرسة تحت التدريب، لأنه استخدم هذا الطريق المباشر بدلا من إتباع قواعد الإجراءات التأديبية للوصول إلى هذه النتيجة. كما سلك مجلس الدولة المصري هذا المسلك وألغى قرارات إدارية تتعلق بانحراف الإجراءات، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا، حيث قالت: " لا يلزم لكي يعتبر القرار الإداري بمثابة الجزاء التأديبي أن يكون متضمنا عقوبة من العقوبات التأديبية، وإلا لكان جزاءً تأديبيا صريحا، وإنما يكفي أن تتبين المحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الإدارة اتجهت

¹. عمرو، عدنان: إبطال القرارات الإدارية الضارة بالأفراد والموظفين، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، 2001، ص154.

². الشطناوي، علي خطار: موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 844-845.

³. ليلو، مازن راضي: القضاء الإداري، ط1، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان، 2005.

إلى عقاب الموظف، ولكن بغير إتباع الإجراءات والأوضاع المقررة قانوناً، فأنحرفت بسلطتها في القرار لتحقيق هذا الهدف المستتر، فيكون عندئذ قرارها مشوباً بعيب الانحراف¹. وعند مراجعة أحكام القضاء الإداري الفلسطيني والقضاء الإداري الأردني، فإنه لم يعثر على أي حكم حول الانحراف باستخدام الإجراءات حتى إعداد هذه الرسالة.

¹. العبادي، محمد وليد: الوجيز في القضاء الإداري "دراسة تحليلية مقارنة"، مرجع سابق، ص342.

الفصل الثاني

إثبات انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف

يعد الإثبات من أهم الموضوعات التي تناولها فقهاء القانون بالبحث والتحري، نظرا لمكانته في القانون ولا حاجة للتدليل على هذه الأهمية في حياة البشر، إذ يكفي أن نشير إلى أنه هو الوسيلة التي تمكن القضاء من القيام بمهمته في تحقيق العدالة وصيانة المجتمع لإيصال الحقوق إلى أصحابها وإيقاع العقوبات على مستحقيها¹.

يكن مفهوم الإثبات بصفة عامة في كونه وسيلة لإقامة الدليل أمام القضاء بالطرق التي حددها القانون على وجود واقعة قانونية ترتب آثارها²، وقد اختلفت صياغات الفقه في تحديدها لمفهوم الإثبات وإن اتفقت في مضمونها على أركانه الأساسية، والتي يمكننا تعريفه على أساسها، بأنه إقامة الدليل على واقعة قانونية ترتب آثارا بواسطة الطرق التي حددها القانون³.

ينصب محل الإثبات على واقعه قانونية أو مادية يشترط فيها أن يترتب إثباتها فائدة تتمثل في التوصل إلى الحقيقة، ولا يقوم الإثبات بصفة عامة إلا من خلال الطرق التي حددها القانون، فهو إثبات مقيد بتلك الطرق بحيث لا يقبل من مدع الحق الحياد عنها، وطرق الإثبات هي مجرد وسائل خولها القانون لمدع الحق لبلوغ غاية هي الكشف عن الحقيقة إمام القضاء ليعلنها ويلزم الكافة بها، والحق في الإثبات مرتبط بصفة المدعي والمدعى عليه، حيث أن للمدعي الحق في أن يقيم الدليل على صدق الواقعة التي يدعيها وللمدعى عليه الحق في إثبات عكس الإدعاء، وعليه فإن الحق يتجرد من قيمته من الناحية العملية، إذا لم يستطع صاحبه إثباته، حيث أنه لن يستطيع في هذه الحالة الانتفاع بثماره⁴.

¹. زهور، شتيوي، الإثبات في الدعوى الإدارية، رسالة ماجستير منشورة، جامعة قاصدي مرباح، الجزائر، 2014، ص7.

². خليفة، عبدالعزيز بالمنعم: الإثبات أمام القضاء الإداري، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص15.

³. خليفة، عبدالعزيز بالمنعم: الإثبات أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 15 نقلا عن الدكتور عبدالرازق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الثاني، ص13.

⁴. خليفة، عبدالعزيز بالمنعم: الإثبات أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص17-18.

يشكل الإثبات في كافة الدعاوي جانبا إجرائيا هاما، لكونه وسيلة للتوصل للحقيقة فيها، ويمتاز الإثبات في كافة الدعاوي الإدارية بخاصية تميزه عن غيره من الدعاوي، بحيث يتمتع القاضي الإداري بدور ايجابي ويعود ذلك إلى طبيعة الخصومة، بما تتصف به من انعدام للتوازن بين طرفيها، الأمر الذي يستوجب تدخل القاضي لمساعدة المدعي فيها للحصول على حقه في ظل ما تملكه الإدارة من مستندات، أو أوراق، يصعب الوصول إلى هذا الحق لو كان دور القاضي حياديا¹. وهو ما سوف يتضح من خلال هذا الفصل الذي قسم إلى مبحثين.

تتاول المبحث الأول طرق إثبات انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف، أما المبحث الثاني فقد خصص لبيان الطبيعة القانونية لإثبات انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف.

المبحث الأول: طرق إثبات انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف

كما سبق ذكره فإن الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف يرتبط بعيب الغاية، وهذا الأخير ليس من العيوب الشكلية كعيب الشكل أو عيب الاختصاص يسهل الكشف عنه، كما أنه ليس من العيوب الموضوعية كعيب السبب وعيب المحل، بحيث يمكن استخلاصه بسهولة، ولكنه عيب شخصي يكمن في نوايا رجل الإدارة ومقاصده، لذلك كان هذا العيب عسير الإثبات، فضلا أن إثبات سوء النية في حق الإدارة ليس بالأمر اليسير، خاصة وأنه يؤدي إلى وضعها موضع الحرج والإضرار بسمعتها وهيبتها أمام القضاء والرأي العام، علاوة على أنه يمس أخلاقيات الإدارة.

كل ما سبق يوضح لنا مدى المعاناة التي يواجهها المدعي لإثبات سوء نية الإدارة، ولهذا فإن القضاء الإداري حاول التخفيف من الصعوبة الشديدة التي يلاقيها أصحاب الشأن في إثبات هذا العيب²، فاستقر القضاء الإداري على أن الإثبات إمام محكمة القضاء الإداري جائز بكافة الطرق

¹. خليفة، عبدالعزيز عبدالمعزم: الإثبات أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص5.

². عبدالله، عبدالغني بسيوني، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص380.

والسبل المتاحة قانونياً، وتميزت هذه الوسائل بالتخفيف التدريجي لعبء الإثبات الملقى على كاهل المستدعي.¹

وفي إثبات المدعي لهذا الانحراف قد يلجأ إلى وسائل مباشرة يستعين بها في الكشف عن عيب الانحراف، وقد يلجأ إلى وسائل غير مباشرة يستشف منها وجود عيب الانحراف، وتتمثل في القرائن التي يقيّمها على انحراف الإدارة، بل إن مجلس الدولة الفرنسي يقر لجوء المدعي في إثباته للانحراف في ظروف خارجه عن النزاع المعروض عليه.²

ومما تجدر الإشارة إليه أن المحاكم النظامية في الأراضي الفلسطينية تطبق قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية عند النظر في الدعاوي المرفوعة أمامها، حيث نصت المادة 2 من نفس القانون على أنه: "تسري أحكام هذا القانون على كافة الدعاوي والطلبات والدفع والطعون المدنية والتجارية أمام المحاكم النظامية في فلسطين".³ أما بخصوص محكمة القضاء الإداري في الأراضي الفلسطينية والتي تتمثل بمحكمة العدل العليا والتي عقد لها الاختصاص بالنظر في الدعاوي والخصومات الإدارية، فإن هذه المحكمة تطبق على الدعاوي الإدارية المنظورة أمامها نفس القانون، أي قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم: 2 ، لسنة 2001 فيما يتعلق بالدعاوي المدنية والتجارية عند النظر في الطعون الإدارية المرفوعة أمامها، ولم يرد فيه نص خاص بالأصول المتبعة أمام محكمة القضاء الإداري باعتبار أن القانون المذكور هو قانون القاضي فيما لم يرد فيه نص خاص.

وكما سبق ذكره في بداية هذه الدراسة فإن الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف هو مرتبط بعيب الانحراف بالسلطة في القرار الإداري، وبالتالي يلجأ المدعي إلى وسائل مقارنة لتلك الوسائل المتبعة لإثبات انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف، ولإثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة.

¹. الشطناوي، علي خطار: موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 850.

². خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 454.

³. انظر المادة 2 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم 2 لسنة 2001.

ولبيان طرق الإثبات، فقد عمل الباحث على تقسيم المبحث الثاني من دراسته إلى مطلبين، خصص المطلب الأول للحديث عن الطرق المباشرة لإثبات انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف، في حين خصص المطلب الثاني لبيان الطرق غير المباشرة المتبعة في هذا الإثبات.

المطلب الأول: إثبات الانحراف بالطرق المباشرة

يكون إثبات عيب الانحراف بالسلطة مباشرة من خلال البحث عنه في نص القرار المطعون فيه، والذي قد تتبى عباراته عن انحراف الإدارة بسلطة إصداره، فإذا لم يتيسر الكشف عن الانحراف من نص القرار، فلا يكون هناك من سبيل لذلك سوى فحص ملف الموضوع، بما يحويه من مستندات قد تشكل دليلاً على الانحراف، ويكون تفصيل ما سبق في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: إثبات الانحراف من نص القرار المطعون فيه¹

إن نص القرار الإداري محل الطعن هو أول ما يلجأ إليه الطاعن لإثبات الانحراف بالسلطة، وقد يستخلص القاضي الإداري وجود الانحراف من عدمه من نص القرار المطعون فيه، رغم حرص الإدارة على أن يكون النص الظاهر للقرار مطابقاً للقانون²، فقد يحدث _ وإن كان في القليل النادر _ أن تكشف مجرد قراءة القرار عن عيب الانحراف، ويحدث هذا عندما تعلن الإدارة طائفة أو مرغمة عن أسباب قرارها، وهذه الأسباب تكشف عن الأهداف الحقيقية التي تتوخاها الإدارة³، وبالتالي فإن بحث القاضي عن عيب الانحراف في نص القرار المطعون فيه هي أولى خطوات البحث عنه، فقد يكتشف القاضي من نصوص القرار المطعون فيه أنه موصوم بالانحراف، مما يغنيه عن البحث عنه في سائر الأوراق والأدلة، والتي قد لا تعنيه في التوصل إلى وجود هذا

¹. كان مجلس الدولة الفرنسي حتى نهاية القرن التاسع عشر لا يخرج في مجال إثبات عيب الانحراف عن صلب القرار محل الطعن بحيث تظهر دلائل الانحراف من نصوصه، وهي بدون شك كانت نظرة قاصرة وضيقة، للمزيد انظر خضر، طارق فتح الله، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 293.

². السناري، محمد عبد العال: مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 282.

³. الطماوي، سليمان: نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 176.

العيب¹، فالقرار الذي سببته الإدارة بناء على حكم القانون أو حتى باختيارها يقدم للطاعن في هذه الأسباب فرصة قوية لإثبات الانحراف إذا كان موجوداً².

قد تكشف مجرد قراءة القرار عن حيل الانحراف، وذلك عندما تفصح الإدارة مختارة أو مجبرة عن أسباب قرارها، فإن هذه الأسباب لما بينها وبين الأغراض من روابط تتم عن الأهداف الحقيقية التي تتوخاها الإدارة من صدور القرار³، فقد يرد في نص القرار اعتراف الإدارة بالانحراف، وهذا الاعتراف يتم في بعض الأحيان عندما تتصور الإدارة أنها لم تخطئ فتكشف عن هدفها فإذا به غير الهدف الذي أراده القانون⁴.

وهذه الحالة هي حالة نادرة الحدوث، حيث من الصعب أن يظهر من نص القرار وجود عيب الانحراف، وفي هذه الحالة فإنه يتم بطريق السهو أو الخطأ، وإذا تضمن القرار سبب صدوره فإنه يمكن من خلاله معرفة نية مصدر القرار ويسهل الحكم على مشروعيتها⁵.

وقد درج القضاء الإداري _ إذا كان نص القرار أو ما تضمنه ملف الدعوى من أوراق ومستندات تؤدي إلى إثبات الإساءة أو الانحراف _ على السماح للقاضي أن يحكم من تلقاء نفسه بإلغاء القرار دون أن يحمل طالب الإلغاء إقامة الدليل على وقوع الانحراف⁶.

وقد أبدى القضاء الإداري الفرنسي تشدداً وتحفظاً واضحين إزاء إثبات الانحراف، فقد تطلب ابتداءً أن يقدم المستدعي دليل ادعاءاته بالانحراف من تعبيرات القرار الطعين نفسه، ولكن اعتماد القضاء الإداري قديماً على هذه الوسيلة لإثبات الانحراف لا ينهاي زوالها حالياً، فقد قرر مجلس

¹. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 456.

². فهمي، مصطفى أبو زيد: القضاء الإداري ومجلس الدولة "قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 830.

³. الطماوي، سليمان: القضاء الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 1986، القاهرة، ص 909.

⁴. فهمي، مصطفى أبو زيد: القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص 378.

⁵. خضر، طارق فتح الله: القضاء الإداري، أكاديمية الشرطة المصرية، بدون دار نشر، القاهرة، 2013، ص 293.

⁶. راضي، مازن ليلو: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص.

الدولة الفرنسي مرارا إلغاء قرارات إدارية لعبت الانحراف اعتمادا على التعبيرات الواردة في القرار نفسه¹.

إذا كان اعتراف الإدارة الصريح بالانحراف في نص القرار أمرا نادر الوقوع، فقد يقع هذا الاعتراف بصورة ضمنية، حيث يستنتج القاضي وجود هذا الانحراف من فحصه لنص القرار وأسبابه، والتي يتضح منها تناقض الهدف المعلن للقرار مع الهدف الذي خصصه القانون لإصداره، ومن صور الاعتراف الضمني بوجود الانحراف قيام الإدارة بالعدول عن قراراتها ذات التظلم الوجوبي²، بعد الطعن على القرار أمامها بالانحراف، كذلك فإن قيام الإدارة بسحب قرارها المطعون عليه أمام القضاء بالانحراف يكون أحيانا بمثابة اعتراف ضمني بأن القرار موصوم بهذا العيب، وبهذا الاعتراف يحكم القاضي الإداري بانتهاء الخصومة لاستجابة الإدارة لطلب المدعي³.

وتأكيدا على ما سبق فقد قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية في قرارها رقم: 28 \ 1997 بقولها: " وحيث أن ممثل الجهة المستدعى ضدها صرح بأن الأمور قد سويت مع المستدعي، وبالتالي ليس هناك داع لبقاء الدعوى أمام المحكمة، وحيث أن المحكمة ترى في ضوء ذلك أن الدعوى أصبحت غير ذي موضوع مما تستوجب ردها طالما أن القرار المطعون فيه قد تم سحبه والرجوع عنه"⁴. لكن ما ينبغي الإشارة إليه هنا إلى أن سحب القرار الإداري من قبل الإدارة مصدره القرار لا يعني أن القرار دائما موصوم بعيب الانحراف، إذ أن الإدارة قد تلجأ إلى عملية سحب القرار الصادر عنها إذا شابه عيوب أخرى غير عيب الانحراف.

¹. الشطناوي، علي خطر: موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 850.

². يقصد بالتظلم بشكل عام: قيام صاحب المصلحة أو من وقع عليه الضرر بالشكوى من قرار يرى عدم مشروعيته أو إلحاقه الضرر بمركزه القانوني، طالبا ممن أصدر القرار أو من رئيسته الأعلى إلغاء هذا القرار أو تعديله أو سحبه أو التعويض عما سببه من ضرر، أما التظلم الوجوبي فيقصد به: التظلم الذي يتعين على صاحب الشأن أو المتضرر تقديمه في حالات معينة قانونا كشرط سابق على رفع دعوى الإلغاء، بحيث يترتب على عدم تقديم التظلم قبل رفع الدعوى عدم قبولها. للمزيد انظر الأحمد، نجم: بحث بعنوان التظلم الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، العدد الثالث، دمشق، 2013، ص9 وما بعدها.

³. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص458.

⁴. قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية برام الله رقم 28 \ 1997، جلسة 18 \ 11 \ 1997، عن منظومة القضاء والتشريع الفلسطيني المقتفي، <http://muqtafi.birzeit.edu>. تاريخ الزيارة 22 \ 3 \ 2017.

الفرع الثاني: إثبات الانحراف من أوراق ومستندات الدعوى

قد يكون انحراف الإدارة بسلطتها متقنا فلا يستطيع القاضي التوصل إليه من مجرد الاطلاع على عبارات القرار المطعون فيه، وحينئذ لا يجد القاضي وهو بصدد الكشف عن الانحراف من سبيل سوى اللجوء لملف الدعوى، وهو بما يشتمل عليه من أوراق ومستندات قد يكون الوعاء الحقيقي الذي يكمن فيه الانحراف، فهو بذلك يحوي دليلا دامغا يؤكد وجوده في القرار المطعون فيه¹. فلكل موضوع عند الإدارة ملف خاص به، وهذا الملف يحتوي على كل الأوراق المتعلقة بهذا الموضوع، وكثيرا ما تكشف الأوراق التي يحتويها الملف عن الإغراض التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها والوصول إليها من وراء إصدار قرارها.

وقد اتجه القضاء الفرنسي في مرحلة لاحقة إلى التخفيف من حدة وسيلة الإثبات السابقة ووطأتها، إذ بدأ يجيز للمستدعي إثبات الانحراف من الوثائق والأوراق الواردة في الملف، حيث اتجه مجلس الدولة الفرنسي صوب جميع الأوراق والوثائق الواردة في الملف، واستغل محتوياتها ومضمونها لأقصى حد ممكن، من خلال المراسلات والخطابات التي سبقت أو تبعت إصدار القرار محل الطعن، وكذلك توجيهات الرؤساء الإداريين التي اتخذت القرار وفقا لها أو بمقتضاها²، ومن أجل ذلك حاول مجلس الدولة الفرنسي استخلاص الانحراف من أوراق الملف، ويؤكد ذلك استخدامه في بعض أحكامه عبارة تقليدية، مثل: " وحيث يدخل في نطاق فحص الأوراق الواردة بالملف" أو عبارة " وبخلص من أوراق الملف"³، وكذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن المراسلات التي سبقت أو لحقت بالقرار المطعون فيه كثير ما تكشف عن نوايا الإدارة وأغراضها⁴، إلى جانب ما سبق فإنه يدخل في مدلول ملف الدعوى التحقيقات التي تقوم بها الإدارة⁵. وترتبيا

¹. خليفة، عبدالعزيز عبد المنعم: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 325.

². الشطناوي، علي خطار: موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 851.

³. الدقوقي، حلمي: رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الإدارة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1989، ص 334.

⁴. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 463.

⁵. خضر، طارق فتح الله: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 293.

على ذلك فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن المراسلات التي سبقت أو لحقت بالقرار المطعون فيه كثيرا ما تكشف نوايا الإدارة وأغراضها¹.

أما بالنسبة للقضاء الأردني قد نص قانون محكمة العدل العليا الأردنية على أمثلة للمستندات والأوراق التي ترفق باستدعاء الدعوى الإدارية، وهي: البيانات الخطية التي يستند إليها المستدعي في إثبات دعواه، وتشمل: السجلات والملفات كملف خدمة الموظف، ومحاضر المجالس واللجان، والتقارير الطبية وتقارير الخبراء وتوصيات الأجهزة الاستشارية، وغيرها من المستندات التي يتم استخلاصها من التطبيقات القضائية أمام المحكمة، والتي يختلف لزومها بحسب طبيعة كل دعوى على حده، والتي يمكن أن تساعد القاضي الإداري في الكشف عن غرض الإدارة والتوصل إلى عيب الانحراف الذي يشوب القرار الإداري، وقد أكدت محكمة العدل العليا على هذه الوسيلة من وسائل إثبات هذا العيب في بعض أحكامها بقولها: "إن محكمتنا لم تجد في البيئة التي قدمها وكيل المستدعي، ولا في الأوراق المبرزة ما يثبت هذا العيب"².

لكن ما يقلل من أهمية الاعتماد على التوجيهات الرئاسية والمراسلات والخطابات التي تتعلق بالقرار محل الطعن في عملية إثبات الانحراف، أنها تتسم بطابع السرية الذي يحول دون عرضها أمام القاضي حتى يقضي بالانحراف استنادا عليها، وقد يعتمد القاضي على التفسيرات التي تقدمها الإدارة بناء على طلبه لتبرير قرارها محل الطعن، وكذلك تقديمها للإيضاحات والتبريرات التي استندت عليها في عملية إصدار القرار الإداري المطعون فيه بالانحراف.

على الرغم من أهمية هذا الطريق في الإثبات إلا أنه محفوف بالمخاطر، إذ يمكن للإدارة أن تغير الحقيقة فيما تقدمه من تفسيرات لقراراتها، بحيث تخلصها من بصمة الانحراف لتبدو وكأنها مشروعة³، ومتفقة مع ما ينص عليه المشرع.

¹. خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص 330.

². كنعان، نواف: القضاء الإداري في الأردن، ط1، عمان، 1999، ص326.

³. خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص 335.

المطلب الثاني: إثبات الانحراف بالطرق غير المباشرة

على الرغم من إمكانية إثبات انحراف القرار الإداري بالطريق المباشر من خلال فحص ملف الموضوع ومشتملاته، وهو أيسر وآمن طرق إثبات هذا العيب، إلا أن ذلك قد لا يمكن القاضي من التوصل إلى دليل الانحراف، فلا يكون بوسعه سوى اللجوء إلى إثبات الانحراف مستخدماً في ذلك وسائل غير مباشرة، رغبة منه في عدم إفلات القرار المشوب بالانحراف من نطاق الرقابة القضائية¹، فيلجأ القاضي إلى مجموع القرائن المحيطة بالنزاع الإداري ليستخلص وجود الانحراف في القرار الصادر من الإدارة، فإذا لم تسعفه هذه القرائن فإنه ينتقل إلى فحص ظروف إصدار القرار الإداري وكيفية تنفيذ هذا القرار، بل أن صلاحيات القاضي الإداري قد تجاوزت هذا الحد حيث أصبح بإمكانه إثبات عيب الانحراف من ظروف خارجه عن النزاع المعروض أمامه، وهذا يمثل قمة ما توصلت إليه الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري للتأكد من خلوه من عيب الانحراف. أما بخصوص طرق الإثبات غير المباشر فهي كالتالي:

الفرع الأول: إثبات الانحراف من مجموع القرائن المحيطة بالنزاع

تعتبر القرينة² دليل من أدلة الإثبات في الدعوى المدنية والإدارية، لأنها تنصب مباشرة بدلائنها على الواقعة المراد إثباتها، وتعد القرائن من أهم أدلة الإثبات التي يلجأ إليها القاضي الإداري، خاصة منها تلك التي يستنبطها من الواقع والمسماة قرائن قضائية، ويستند إليها القاضي في إصدار حكمه أو يؤيد بها ما لديه من أدلة³، وكما عرفها قانون البينات الفلسطيني في المواد المدنية والتجارية، رقم: 4 لسنة 2001 على أنها: "نتائج تستخلص بحكم القانون أو تقدير القاضي، من واقعه ثابتة ومعروفة للاستدلال على واقعه غير معروفة، وهي نوعان: قرائن قانونية وقرائن

¹. خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم: الانحراف بالسلطة بسبب إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 336.

². تعرف القرينة في اللغة على أنها: المقارنة أي المصاحبة، فيقال فلان قرين فلان بمعنى مصاحب له، كما يقال أيضاً قرنت الشيء بالشيء أي وصلته به، وأيضاً هي مرادف متعارف عليها للزواج أو للزوجة، فيقال فلانه قرينة فلان أو فلان قرين فلانه، للمزيد انظر ابن منظور، جمال الدين محمد بن مكرم: لسان العرب، ج8، دار صادر، بيروت، 1982، ص40، أما القرينة في القانون فهي: استنباط المشرع أمر غير ثابت من أمر ثابت.

³. الياس، جوادي: بحث بعنوان القرائن القضائية وحجتها في إثبات الدعوى الإدارية، مجلة دفاثر السياسة والقانون، العدد العاشر، الأردن، 2014، ص139-140.

قضائية¹، ونصت المادة 7 من نفس القانون على أن طرق الإثبات هي: 1- الأدلة الكتابية 2- الشهادة 3- القرائن 4- الإقرار 5- اليمين 6- المعاينة 7- الخبرة.

مع بداية الربع الثاني من القرن العشرين لم يعد مجلس الدولة الفرنسي يكتفي بالبحث عن مضمون الوثائق التي يتضمنها الملف، فقد بدأ يعتمد على القرائن لإثبات الانحراف، وبذلك تخلى القضاء الإداري عن الوقائع ذات الطابع الموضوعي، ودخل ضمن دائرة الاعتبارات الشخصية والنفسية، إذ تتضمن القرائن عنصرا شخصيا ونفسيا من الشخص الذي يختار التفسير المناسب أو الملائم للوقائع، وهو اختيار لتفسير معين من بين عدة تفسيرات يمكن إعطائها للوقائع².

ويكون اللجوء إلى القرائن أمرا حتميا عندما يخلو ملف الدعوى من أدلة الإثبات الكافية، أو عندما يتعذر على الطرف المكلف بالإثبات تقديم ما يؤيد طلباته من مستندات، وبالقرائن يستطيع القاضي أن يؤسس حكمه على الإمارات والشواهد والدلائل³.

ويكون لجوء القاضي إلى القرائن القضائية في إثبات عيب الانحراف حرصا منه على إعلاء مبدأ المشروعية، حيث تجاوز في إثباته ملف الدعوى إلى تلك القرائن التي من شأنها التشكيك في حسن نوايا الإدارة وسلامة غاياتها من وراء إصدار القرار، بحيث ينتقل عبء إثبات عكس هذه القرائن إلى عاتق الإدارة، فإذا سكنت الإدارة أو لم تقدم الإجابة الشافية التي تقنع القاضي، اعتبر ذلك منها تسليما بطلبات المدعي⁴.

تتوافر قرائن الانحراف إذا ما فرقت الإدارة في المعاملة بين من تساوت مراكزهم القانونية أو انعدم دافع الإدارة المعقول لإصدار القرار، أو إذا أصدرت الإدارة قرارا بتوقيع جزاء لا يتناسب مع الجرم المرتكب، كما قد يتخذ القاضي من ظروف إصدار القرار، والكيفية التي نفذ بها قرينة على انحراف الإدارة بسلطة إصداره، وسوف يقوم الباحث باللقاء الضوء على كل قرينة من القرائن السابقة، كل على حده كما يلي:

¹. انظر المادة 106 من قانون البينات الفلسطيني في المواد المدنية والتجارية رقم 4 لسنة 2001.

². الشطناوي، علي خطار: موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 850.

³. موسى، أحمد كمال: نظرية الإثبات في القانون الإداري، مؤسسة دار الشعب للطباعة والنشر، القاهرة، 1977، ص 404.

⁴. جمال الدين، سامي: الدعاوي الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 375.

أولاً: التمييز بين الأفراد في المعاملة (الإخلال بمبدأ المساواة)

يقصد بمبدأ المساواة أمام القانون والقضاء عدم التفرقة أو التمييز بين الناس على أساس من الانتماء العنصري أو الجنسي، أو التمايز اللغوي أو الديني أو العقائدي أو السياسي¹، كما يقصد به مخاطبة كافة أفراد المجتمع بصورة موحدة ومتساوية بكل قواعد القوانين الداخلية لمجتمعهم عند توافر شروط تطبيقها عليهم، وبغض النظر عن أية أوجه أو اعتبارات للتفرقة والاختلاف فيما بينهم.

المساواة أمام التكاليف العامة لا توجد إلا عندما تتماثل ظروف المكلفين ومراكزهم القانونية، فإذا تباينت المراكز القانونية فإن الحال يقضي عندئذ أن يقع العبء على من حتمت الظروف تحميلة، دون أن يكون في ذلك إخلالاً بمبدأ المساواة في الأعباء والتكاليف².

تمييز الإدارة بين من تماثلت مراكزهم القانونية، حال تقدمهم للحصول على مطلب ما، من خلال إجابتها لطلبات البعض دون البعض الآخر³، يكشف على أن الإدارة قد حابت طائفة دون أخرى لأن التفريق لا يقوم على أساس قانوني⁴. وبقيام هذه القرينة تكون قرينة الصحة المصاحبة للقرار الإداري قد اهتزت وأصبحت مشروعيتها محل شك قضائي، مما يؤدي إلى إلقاء عبء إثبات صحة القرار الإداري ومطابقته لمبدأ المشروعية وانعدام انحراف الإدارة بسلطة إصداره على عاتق الإدارة، فإذا فشلت هذه الأخيرة في نفي إصابة قرارها بالانحراف أو تقاعست عن القيام بهذا الدور، فإن ذلك يعد تسليمًا منها، بأن القرار مشوب بهذا العيب مما يسفر عنه إلغاء القضاء له.

تأسيساً على ما سبق أخذت محكمة العدل الأردنية بالقرائن كوسيلة لإثبات عيب الانحراف في القرار الإداري، حيث بحثت المحكمة المذكورة في حكمها الصادر بتاريخ: 1\16\1976 إثبات

¹. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 472 نقلا عن الدكتور مصطفى عفيفي، الحقوق المعنوية للإنسان بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة في النظم الوضعية والشريعة الإسلامية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1990، ص16.

². خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 472.

³. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: الإثبات أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص176.

⁴. الطماوي، سليمان: القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، 1952، ص417.

عيب الانحراف بواسطة القرائن، وذلك بمناسبة طعن تقدم به أحد الموظفين لإلغاء قرار إحالته على التقاعد، واستند في طعنه إلى أن قرار إحالته مشوب بهذا العيب، وأيد ادعاه بوجود موظفين أكبر منه سناً، وأكثر منه خدمة لا زالوا على رأس عملهم، كما أن لديه شهادة من الوزير تثبت كفاءته وأن هناك تمييز في المعاملة، وقد بحثت المحكمة هذه القرائن ووجدت أنها غير كافية للدلالة على أن مجلس الوزراء الذي أصدر قرار الإحالة قد انحرف عن المصلحة العامة أو أنه تجاوز غاية المشرع¹.

ومن تطبيقات هذه القرينة في قضاء محكمة العدل الأردنية حكمها الذي يحمل الرقم: 1982\172 والذي جاء فيه: " بأن منح رخصة المهن لبعض المالكين في المنطقة الصناعية المحددة في المخطط الهيكلي وحرمان المالكين الآخرين من التمتع بهذا الحق في المنطقة الصناعية ذاتها ومنهم مؤجر المستدعي يعتبر إخلالاً بمبدأ المساواة"²، وبالتالي فإن المحكمة قد اعتبرت إعطاء رخصة المهن لأشخاص وعدم إعطاء الرخصة لأشخاص آخرين في نفس المنطقة الصناعية يشكل إخلالاً بمبدأ المساواة، ويكون قرار الإدارة على هذا النحو مخالف للهدف المخصص الذي لأجله منحت الإدارة هذه السلطة.

كذلك ألغت محكمة القضاء الإداري في مصر قرار الإدارة بتفضيل حاملي بكالوريوس التجارة على حاملي ليسانس الحقوق في التعيين في إحدى المسابقات، دون مراعاة لنتيجة الامتحان الذي عقد للمتسابقين، كما سار مجلس الدولة الفرنسي على ذات النهج بإلغائه لقرار أحد العمد بمنع المسيرات والمظاهرات باستثناء واحدة، حيث اعتبرت أن ذلك الاستثناء ينم عن انحراف الإدارة، وذلك بتفرقتها بين طوائف وانتماءات المتظاهرين³.

في فلسطين أكدت محكمة العدل العليا في العديد من أحكامها على مبدأ المساواة بين الأفراد، وأكدت أن مبدأ المساواة يكون في حالات تماثل المراكز القانونية، واثبتت ذلك في غالب أقوالها: " لا يرد القول بأن مجلس نقابة المحامين قد أخل بمبدأ المساواة بقبوله قيد بعض المحامين ممن

¹. الغوبري، احمد عوده: قضاء الإلغاء في الأردن، مرجع سابق، ص 400.

². حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1982\172 مجلة نقابة المحامين، العدد 10، لسنة 1984، ص1501.

³. خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم: الإثبات أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص178.

يشغلون وظيفة عامة في الوقت الذي شطب فيه اسم المستدعي من المحامين المتدربين لإشغاله ووظيفة عامة، وأضافت في القرار السابق أن القرار الخاطئ المخالف للقانون لا يكسب حقا ولا يقاس الخطأ بخطأ¹.

ثانيا: انعدام الدافع المعقول لإصدار القرار الإداري

يقصد بالدافع المعقول السبب القائم على أساس صادق وله قوام في الواقع، بحيث يشكل مبررا لإصدار القرار الإداري²، وبملاحظة العلاقة الوثيقة بين عيب السبب وعيب الغاية فإن القضاء الإداري في حالة عدم إمكانية إلغاء القرار الإداري لعيب السبب مجردا، ويتبين في نفس الوقت عدم وجود أي مبرر سائغ أو منطقي يدفع إلى اتخاذ القرار المطعون فيه، فإنه يقضي بإلغائه لانعدام الدافع المعقول مما يجعل القرار مشويا بعيب الانحراف، ومثال ذلك صدور قرار بالتفويض دون وجود مبرر سائغ لهذا التفويض، وكذلك صدور قرارات تتضمن تخطي موظف في الترقية أكثر من مره دون أسباب واضحة ومعقولة³.

قد يستنبط القاضي الإداري قرينة على انحراف الإدارة عند إصدار القرار الإداري من خلال ما يثيره الطاعن من انعدام باعث ظاهر ومعقول لدى الإدارة لإصدار هذا القرار، حيث يؤدي ذلك إلى نقل عبء إثبات العكس على عاتق الإدارة مصدرة القرار الإداري، وتأكيدا لذلك قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية في حكمها الصادر رقم: 2007\77 بأن: " قبول طلب المستدعي وتزويده بتكاليف إيصال التيار الكهربائي للبناء خاصته، ثم دفع هذه التكاليف وقيام المستدعي ضده بعد ذلك بإعادة التكاليف للمستدعي وعدم إجابة طلبه دون بيان الأسباب، هو قرينة على تعسف المستدعي ضده"⁴.

وقد اعتبرت محكمة العدل العليا الأردنية انعدام الدافع قرينة على الانحراف، وتأسيسا على ذلك قضت بأنه: " ما دم أن المجلس البلدي قد قرر السماح للمدعي بإيقاف باص في موقع معين

¹. أبو سميح، عبد الناصر: موسوعة القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، ص 260.

². الفليت، حسن خالد: الانحراف في استعمال السلطة وأثره على القرار الإداري، مرجع سابق، ص 103.

³. جمال الدين، سامي: الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط 1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 765.

⁴. الفليت، حسن خالد: الانحراف في استعمال السلطة وأثره على القرار الإداري، مرجع سابق، ص 103.

بعد الكشف عن ذلك الموقع وثبوت انتفاء أي سبب أو مانع يحول دون إيقاف الباص فيه، فلا يجوز لهذا المجلس أن يعود ويقرر إلغاء هذا الموقف دون أن تكون أمامه أسباب تبطل الأسباب التي كان قد بنى عليها قراره الأول، ونظرا لصدور القرار الأخير بصورة تلقائية دون استثناءات وجود ضرورة جديدة لإلغاء الموقف الأول بعد أن كان قد سمح به، فإن هذا القرار يكون معيبا وحقيقيا بالإلغاء"¹.

ثالثا: الظروف المحيطة بإصدار القرار الإداري وكيفية تنفيذه

قد تحيط بالقرار الإداري ظروف معينة، وقد ينفذ بطريقة ملتوية تتم عن انحراف الإدارة بسلطتها، حيث قد يحمل أسلوب إصدار القرار والكيفية التي نفذ بها في طياتها قرينة على هذا الانحراف، مما يؤدي إلى نقل عبء إثبات خلو القرار من الانحراف إلى عائق الإدارة.²

والأصل أن يتقيد الإثبات بما يتضمنه ملف الدعوى من أوراق ومستندات، أي أن اثبات إثبات الانحراف ينحصر في ملف الدعوى كأصل عام، ونظرا لصعوبة موقف المدعي في الإثبات، وشدة المبدأ الخاص بإثبات العيب من ملف الدعوى، فإن مجلس الدولة الفرنسي وكذلك مجلس الدولة المصري خففا هذه الشدة، ويسرا تلك الصعوبة بتوسعهما في معنى ملف الدعوى، واستعانتهما بظروف الدعوى وملابساتها، وأخذهما ببعض الأدلة على وجود العيب.³

وتطبيقا لما سبق قضى مجلس الدولة الفرنسي بوجود انحراف من قبل الإدارة عن الغاية وذلك لأن الإدارة قد أحالت المدعي إلى المعاش بسبب إلغاء وظيفته، إلا أنه بالفحص تبين أن سبب ذلك يعود إلى رفعه دعوى على الإدارة، وبالفعل ألغي مجلس الدولة قرار الإدارة بإحالة المدعي إلى المعاش.⁴ وقد سائر مجلس الدولة المصري نظيره الفرنسي في الاعتداد بالظروف المصاحبة لإصدار القرار

¹. الشويكي، عمر محمد: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص376.

². خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص365.

³. عبدالله، عبدالغني بسيوني: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص381.

⁴. خضر، طارق فتح الله: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص294.

الإداري، عند فحص مشروعيته فيما يتعلق بالغاية من إصداره والتي يترتب على سلامتها خلو القرار من عيب الانحراف¹.

إذا كان بوسع القاضي استخلاص وجود قرينة على انحراف الإدارة من طريقة إصدار القرار، فإن الكيفية التي تنفذ بها الإدارة قراراتها من شأنها الكشف عن وجود هذا العيب أيضاً، فقد تتم السرعة التي نفذ بها القرار عن تولد قرينة على انحراف الإدارة²، وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية في القرار رقم: 1998\10 بأن: " كافة الإجراءات المتخذة بحق المستدعي في مرحلة التحقيق ومرحلة اتخاذ القرار من قبل المجلس البلدي لم تراعى فيها الإجراءات القانونية الصحيحة، ولم تؤخذ بعين الاعتبار الضمانات التي يتوجب تأمينها له تحقيقاً للعدالة، حيث أن التحقيق واتخاذ القرار تم في يوم واحد"³.

بذلك نجد أن القضاء الإداري قد استقر على إمكانية إثبات عيب انحراف الإدارة عند إصدارها للقرار الإداري من خلال الظروف التي أحاطت بالقرار الإداري عند إصداره، وكذلك من خلال الكيفية التي نفذ بها هذا القرار، فتنفيذ القرار قد يقترن بسلسلة تصرفات مريبة تثير شبهة انحراف الإدارة عن الغاية، مما يتولد عنها قرينة قوية على هذا الانحراف وينتقل معها عبء إثبات عدم وجود هذا الانحراف إلى الإدارة، على اعتبار أن هذه الأخيرة مسؤولة عن مشروعية قراراتها، إذا ما وجد ما ينفي قرينة الصحة المفترض توافرها في تلك القرارات.

رابعاً: عدم التناسب ما بين المخالفة والجزاء التأديبي " عدم الملائمة الظاهرة " .

تتحقق هذه القرينة في حالة عدم التناسب الظاهر ما بين جسامة الأفعال التأديبية المرتكبة من قبل الموظف ونوع الجزاء المواق ومقداره⁴. فقد يحدث أحياناً أن يضع المشرع سلسلة من الجزاءات

¹. خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم: الإثبات أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص185.

². خليفة، عبد العزيز عبد المنعم: دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص498.

³. قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية برام الله رقم 1998\10، جلسة 2003\12\16، عن منظومة القضاء والتشريع الفلسطيني المقتفي، <http://muqtafi.birzeit.edu> تاريخ الزيارة 2017\4\7.

⁴. الشمري، فاضل حمود: قاعدة تخصيص الأهداف في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة اليرموك، اردن، الأردن، 2012، ص164.

التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين، وهي بطبيعة الحال تتدرج تصاعدياً في شدتها، ولكن المشرع لا يحدد مع ذلك جزءاً معيناً يجب توقيعها بالنسبة لكل فعل، وإنما يترك ذلك لمحضر تقدير الإدارة، فكما تم ذكره في بداية هذه الدراسة فقد منح المشرع الإدارة سلطة تقديرية لتؤدي مهامها وواجباتها، فتحظى بقسط من الحرية في تقدير الظروف والملابسات الواقعية المحيطة بالعمل الإداري، نظراً لصعوبة تقنين النشاط المتعلق بالإدارة بتشريعات قانونية محددة ودقيقة .

وإذا كانت العقوبة التأديبية تحقق هدفها من خلال الإيلام المادي والمعنوي لمرتكب الذنب التأديبي، فإن نوع العقاب ومقداره يجب أن يكون متناسباً مع هذا الذنب¹، وتعد عدم الملائمة الظاهرة ما بين الأسباب والقرار المتخذ قرينة على انحراف الإدارة ولكنها غير قاطعة، ويقصد بعدم الملائمة أن درجة المخالفة التأديبية أو التهديد للنظام العام لا تتلاءم ولا تتناسب مع نوع الإجراء المتخذ ودرجته². وبالتالي فإن تجاوز السلطة التأديبية حدود الملائمة الظاهرة بين العقوبة التأديبية المفروضة وبين الذنب الإداري المرتكب يجعل القرار التأديبي يفرضها مشوباً بعيب الانحراف.

ومن الجدير ذكره أن مبدأ التناسب بين العقوبة والمخالفة لا يتعارض مع حرية السلطة التأديبية في تقدير خطورة الجريمة التأديبية وما يلائمها من عقوبة، إلا أن تلك العقوبة تكون غير مشروعة إذا جاوزت كل حد مشروع، وكان عدم التناسب بين العقوبة والجريمة صارخاً تأباه روح القانون³.

هذا وينبغي التأكيد على أن محكمة القضاء الإداري تمارس نوعاً من الرقابة على هذه السلطة التقديرية للإدارة، فإذا كان المشرع قد منح الإدارة سلطة تقديرية لضمان انسياب العمل والبعد عن التعقيد الإداري، فإنه ينبغي التأكيد أيضاً على أن هذه السلطة ليست سلطة مطلقة بل تبقى تقديرية بما تتلاءم مع ظروف العمل ومصالحته، وفي سبيل ذلك فقد ذهبت محكمة العدل العليا الفلسطينية إلى بسط رقابتها على مدى تناسب العقوبة الموقعة على الموظف مع المخالفة المرتكبة منه،

¹. خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم: الإثبات أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص181.

². خضر، طارق فتح الله: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص295.

³. خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 352 نقلاً عن الدكتور جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، جامعة القاهرة، 1967، ص417.

واعتبرت أن هذه الرقابة هي ضمانة للأفراد من مغالاة الإدارة في تقدير الجزاء، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة في حكم لها والذي يحمل الرقم: 2008\1 بما يلي: "إن العقوبة المفروضة على المستدعي وهي العزل من الوظيفة تتناسب مع جسامة الجرم المنسوب إليه، وتدخّل ضمن الحدود القانونية المنصوص عليها في القانون، وليس بها أي غلو، خاصة بعد أن أخل المستدعي بواجباته وسلوكه الوظيفي المنصوص عليها"¹.

وفي نفس الاتجاه قضت المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ: 27 يونيو 2002 بأن القول بتناسب عقوبة العزل التي هي أشد الجزاءات التأديبية صرامة وأكثرها وقعا على حياة الموظف ومستقبله مع خطأ منسوب إلى هذا الأخير يستلزم بالضرورة أن يكون هذا الخطأ من النوع الذي يجعل مرتكبه شخصا متنافيا مع وظيفته، وغير صالح لها على الإطلاق، وما دام الخطأ المنسوب ليس بهذا الوصف والتأثير فإن ترتيب عقوبة العزل يتسم بالغلو وعدم الملاءمة، مما يجعل القرار بتبني هذه العقوبة معيبا بالانحراف ويتعين إلغاؤه².

وأخيرا يمكننا القول: أن القرائن القضائية تشكل إحدى وسائل الإثبات غير المباشرة، ولها أهميتها في إثبات الدعوى الإدارية وهي ظاهرة في الواقع العملي، حيث يستخلصها القاضي الإداري من واقعة معلومة لإثبات الواقعة التي يراد إثباتها، ويجب أن يكون هذا الاستنتاج متفقا مع المنطق ووقائع الدعوى وظروفها.

الفرع الثاني: إثبات الانحراف من ظروف خارجه عن النزاع

عندما لا يتمكن المدعي من إثبات عيب الانحراف في القرار الإداري من خلال نص القرار المطعون فيه أو من ملف الدعوى أو مشتملاته، فإنه يلجأ في هذه الحالة إلى طريق آخر غير مباشر، وذلك من خلال إدخال الشك في ذهن القاضي بعدم مشروعية القرار محل الطعن،

¹. قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية برام الله رقم 2008\1، عن منظومة القضاء والتشريع الفلسطيني المقنني، <http://muqtafi.birzeit.edu>. تاريخ الزيارة 2017\4\7.

². خالص، خالد: الأوجه المعتمدة في دعوى الإلغاء، مجلة القصر، العدد 18، 2007، ص 10 نسخة الكترونية على الرابط <http://search.mandumah.com/Record/402543> تاريخ الزيارة 2017\4\10.

فيستخدم أسلوب إثبات عيب الانحراف من خلال الظروف المحيطة بالنزاع بل ويتعدى ذلك إلى الاعتماد على وقائع خارجة عن القرار أو لاحقه عليه.

ويقر مجلس الدولة الفرنسي وسائل الإثبات المستقاة من خارج المستندات الموجودة في الملف، أي من الظروف الخارجة عن النزاع¹، فقد ذهب قضاء مجلس الدولة إلى البحث عن دليل الانحراف حتى في الظروف الخارجة عن النزاع المعروض على المجلس حتى ولو وقعت تلك الظروف بعد حدوث وقائع الدعوى المطروحة بعدة سنوات، ومسلك مجلس الدولة في هذا الشأن يمثل الحد الأقصى لملاحقة انحراف الإدارة، حيث يتلمس ما يثبت وقوع الانحراف حتى في الظروف الخارجية التي لا تمت إلى النزاع المعروض بأية صلة².

وبالتالي فإن للمستدعي إثبات الانحراف من الظروف التي سبقت أو صاحبت أو تلت إصدار القرار الإداري، وهي ظروف خارجية عن ملف الدعوى كلياً³، وتأكيداً على ذلك فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ: 2\ 2\ 1975 أن قرار وزير الصحة برفض ترخيص فتح صيدلية مشوباً بعيب الانحراف، لترخيصه بفتحها لاحقاً في المنطقة نفسها دون أن تتغير الظروف المحيطة⁴.

إن اتجاه مجلس الدولة الفرنسي يتفق مع العدالة المجردة، والتي تقتضي حماية المدعي كونه الطرف الضعيف في مواجهة الإدارة (الطرف القوي)، التي تقبض يدها على كافة الأوراق والمستندات التي تحوي أدلة الانحراف، وبالطبع لن تقدمها للقاضي وإذا اضطرت لذلك فبوسعها طمس الحقيقة فيها.

ورغبة من القضاء الإداري في تحقيق العدالة _ في ظل عدم التوازن بين أطراف الخصومة الإدارية والتي تكون فيها الإدارة طرفاً يتمتع بوضع متميز أساسه بما تحوزه من أدلة حاسمة في ثبوت الحق لصالح المدعي _ منح القاضي دوراً إيجابياً في الدعوى الإدارية، وهو ما يعرف

¹. الغويبري، احمد عوده: قضاء الإلغاء في الأردن، مرجع سابق، ص 401.

². كريمة، امزيان: دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، مرجع سابق، ص 158.

³. الشطناوي، علي خطار: موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 853-854.

⁴. الشطناوي، علي خطار: موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 854.

بالإثبات الحر لأن القاضي الإداري لا يكون ملتزماً بطرق معينة في الإثبات، وبهذا لا يترك مهمة الإثبات على عاتق الأفراد وإنما يقوم القاضي بدور أساسي بالبحث عن الحقيقة للتأكد من مدى مشروعية القرار الإداري، بالإضافة إلى أن القاضي الإداري يتمتع بسلطات واسعة في مجال الإثبات الإداري والاستعانة بوسيلة إثبات لم يطلبها الخصوم¹.

المبحث الثاني: الطبيعة القانونية لإثبات انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف.

بعد استعراضنا للطبيعة القانونية لقاعدة تخصيص الأهداف وصور الانحراف عن هذه القاعدة عند إصدار الإدارة لقراراتها الإدارية والطرق التي يتم سلوكها لغاية إثبات هذا الانحراف، كان لزاماً علينا أن نوضح الطبيعة القانونية الخاصة التي تنصب على عملية إثبات انحراف القرار الإداري عن هذه القاعدة، ولهذه الغاية فقد قسم الباحث هذا المبحث إلى مطلبين، تناول في المطلب الأول منه طبيعة إثبات انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف والذي بدوره قسم إلى فرعين، جاء الفرع الأول بصعوبة إثبات انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف، في حين جاء الفرع الثاني متضمناً على من يقع عبء إثبات انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف، أما المطلب الثاني من هذا المبحث فتناول الأثر القانوني المترتب على إثبات انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف المتمثل في الإلغاء الإداري الذي جاء به الفرع الأول، بالإضافة إلى الإلغاء القضائي الذي أفرد له الباحث الفرع الثاني من هذا المبحث .

المطلب الأول : طبيعة إثبات انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف

إن إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة الذي يعتبر الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف التي نحن بصدد دراستها أحد صورها لا يخلو من صعوبة، وذلك لأن عيب الانحراف في استعمال السلطة من أدق عيوب المشروعية وأشدّها خفاءً، وإن خفاء عيب إساءة استعمال السلطة واستتاره وتخفيه بثوب المشروعية الظاهرة من حيث سلامة باقي عناصر القرار الإداري ومن حيث الشكل والمحل والسبب والاختصاص واتصاله بنوايا مصدر القرار كل ذلك جعل عملية إثباته عملية

¹. الدقوقي، حلمي: رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 157.

صعبة، ولذلك فإن القضاء الإداري قد انتهج سلوكا سعى من خلاله إلى التخفيف من صعوبة عبء إثبات الطاعن لعيب إساءة استعمال السلطة، ولغاية بيان الصورة السابقة المتمثلة في صعوبة وعبء إثبات عيب إساءة استعمال السلطة فقد أفردنا لها هذا المطلب، وسوف نبينه في فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: صعوبة إثبات انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف

نقطة الضعف التي لازمت إثبات عيب الانحراف هي صعوبة إثباته عموماً¹، وإثبات الانحراف أمر بالغ الصعوبة بالنسبة للقاضي والمدعي على حد سواء، فالقاضي لا يمكنه التوصل بسهولة إلى ما يؤكد انحراف الإدارة بسلطتها، حيث أن هذا العيب ليس من العيوب الشكلية كعيب الشكل أو عيب عدم الاختصاص يسهل الكشف عنه، كما أنه ليس من العيوب الموضوعية كعيب السبب أو المحل، بحيث يمكن استخلاصه بسهولة، ولكنه على خلاف فرغم تعلقه بقرار إداري إلا أنه يكمن في نوايا ومقاصد رجل الإدارة (مصدر القرار)، ويتوقف وجوده على سلامة هذه النوايا وتلك المقاصد ومن هنا نبعث صعوبة إثباته².

ما يزيد صعوبة إثبات انحراف القرار الإداري أمام مجلس الدولة الفرنسي، أنه لا يستطيع استدعاء رجال الإدارة واستجوابهم، لمعرفة نواياهم الداخلية ودوافع أعمالهم كالتحريرات المباحة للرئيس المباشر التي يجريها مع مرؤوسيه³، هذا على خلاف مجلس الدولة البلجيكي الذي هو أكثر مرونة، إذ يقر قانونية إمكانية إثبات عدم شرعية الهدف الذي تسعى إليه الإدارة بواسطة تحقيق يجريه هو بنفسه، أما بالنسبة لمحكمة العدل العليا الأردنية فلا يوجد في قانونها ما يفيد أنها

¹ الدقوقي، حلمي: رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 161.

² خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص 283 نقلا عن الدكتور سامي جمال الدين، دعاوي الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، مرجع سابق ص 374.

³ تجدر الإشارة انه وبالنسبة للتحقيقات أن مجلس الدولة الفرنسي ليس له استدعاء رجل الإدارة للحضور أمامه أو استجوابه أو يجري التحقيق معه، وذلك إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات على العكس من الوضع في مصر حيث نصت المادة 27 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 على انه: " لمفوض الدولة في سبيل تهيئة الدعوى الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً من بيانات وأوراق وان يأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها". للمزيد انظر خضر، طارق فتح الله: القضاء الإداري، مرجع سابق ص 293.

تستطيع استدعاء رجال الإدارة والتحقيق معهم لمعرفة مقاصدهم الحقيقية وما يستهدفونه من إصدارهم لقراراتهم¹.

كذلك ما يزيد في صعوبة الكشف عن عيب الانحراف أن القاضي في بعض الأحيان لا يحكم بإلغاء القرار استناداً إليه إلا إذا تأكد فعلاً من وجود هذه الإساءة، لما يترتب على القضاء به من خطورة تتمثل في المساس بهيبة الإدارة وتهديد الاحترام الواجب لها، مما يؤدي إلى تعطيلها وشل حركتها وإعدام روح الابتكار والتجديد فيها².

إذا كانت مهمة القاضي في الكشف عن عيب الانحراف الذي يصيب القرار الإداري على هذا النحو من الصعوبة، فإن مهمة المدعي في إثباته لا تقل عنها مشقة لأن الوصول إلى نوايا مصدر القرار من الأمور بالغة الصعوبة، فضلاً عن أن المدعي لا يملك أية أوراق أو مستندات ليعتمد عليها في عملية الإثبات لكونها في حوزة الإدارة التي لن تسلمها أو تفصح عنها طواعية، كما أن بوسعها _ في حالة اضطرارها إلى ذلك تحت تأثير الضغط القضائي _ أن تطمس فيها دالة الانحراف، ومن ثم يجد المدعي نفسه مضطراً إلى إثبات الانحراف بدلائل لا ترقى إلى مستوى الدليل الذي يحسم الأمر ويؤكد انحراف الإدارة بسلطتها³. كذلك هناك مجموعة من الصعوبات التي تقف عائقاً أمام المدعي في عملية إثبات انحراف القرار الإداري وهذه الصعوبات ترجع إلى الأسباب التالية:

أولاً: حيازة الإدارة للأدلة الخطية والمستندات الإدارية

الإدارة كطرف في الدعوى الإدارية تكون في صورة شخص معنوي عام، تتمتع بامتيازات السلطة العامة، وهي تحوز الأوراق والمستندات الإدارية أيضاً، مما يؤثر على نظرية الإثبات في القضاء الإداري بصفة عامة، لأن القضاء الإداري يعتمد أصلاً على الأوراق الإدارية التي تتضمن الوقائع الإدارية التي يرجع إليها عند الحاجة.

¹. الغويبري، احمد عوده: قضاء الإلغاء في الأردن، مرجع سابق، ص 395-396.

². الطماوي، سليمان: نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 147.

³. خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 285-286.

فالإدارة تحوز في الغالب الأعم الأوراق والوثائق والمستندات التي يمكن للمستدعي الاعتماد عليها في عملية الإثبات¹، إذ تشكل هذه الوثائق الدليل الذي يمكن للمستدعي تقديمه للقضاء لإثبات عدم مشروعية القرار المطعون فيه، وهكذا يؤدي وجود تلك الوثائق والمستندات في حيازة الإدارة إلى جعل مهمة الإثبات عسيرة بل أحيانا مستحيلة، فلا يعلم المستدعي ما تتضمنه تلك الوثائق، أو على الأقل لا يستطيع أن يحدد ما تتضمنه تحديدا دقيقا². ما يزيد صعوبة الإثبات أيضا أن المستدعي في بعض الأحيان لا يرتبط بالإدارة بعلاقات سابقة على إصدار القرار الإداري الطعين، فهو في الغالب الأعم أجنبي عن هذا القرار فلم يسهم في إعداده وإصداره حتى لو جاء هذا القرار بناء على طلبه، وبالتالي حيازة الإدارة للأوراق والمستندات المتصلة بموضوع النزاع تمثل امتيازاً هاماً في مجال الإثبات، تبرز أهميته في إضعاف موقف المدعي في الإثبات³.

ثانياً: قرينة المشروعية التي تتمتع بها القرارات الإدارية

تعد القرارات الإدارية من أهم وسائل العمل الإداري، وتتمتع هذه القرارات بقرينة الصحة أو المشروعية اللصيقة بالقرارات الإدارية، فيفترض في القرار الإداري كمبدأ عام أنه مشروع حتى يثبت عكس ذلك، وتذهب محكمة العدل العليا الأردنية الى أنه: " يفترض في القرار الإداري غير المسبب أنه قام على سبب صحيح، وعلى من يدعي العكس أن يقيم الدليل على ذلك"، وهذا المبدأ متفق عليه فقها وقضاء، وقد استقر القضاء الإداري على الأخذ بهذا المبدأ، فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية: " أن كل قرار يفترض أنه صدر صحيحاً، وفي حدود المصلحة العامة، ما لم يقم الدليل القاطع على إساءة الإدارة في إصداره، حتى إذا أخفق المستدعي في ذلك استمر هذا القرار سليماً وصحيحاً منتجا لآثاره⁴.

كذلك من المبادئ المقررة أن القرار الإداري إذا لم يشمل على ذكر أسبابه، فإنه يفترض فيه أنه صدر وفقاً للقانون، وأنه يهدف لتحقيق المصلحة العامة، وهذه القرينة تصحب كل قرار إداري

¹. الشطناوي، علي خطار: موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 605.

². الجرف، طعيمة: رقابة القضاء لأعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984، ص 318.

³. شتيوي، زهور: الإثبات في الدعوى الإدارية، مرجع سابق ص 33.

⁴. الشطناوي، علي خطار: موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 605-606.

لم تذكر أسبابه، إلى أن يثبت المدعي أن الأسباب التي بني عليها القرار هي أسباب غير مشروعة لا تمت بصلة للمصلحة العامة، وهذه القرينة التي تصحب القرارات الإدارية تؤدي إلى توفير الاحترام اللازم للإدارة، وعدم افتراض سوء نيتها، وذلك بغية تشجيعها على المبادرة والابتكار وعدم محاصرتها لتتمكن من إدارة وتسيير المرافق العامة بكفاءة.

خلاصة لما تقدم فإن إثبات عيب الانحراف يتسم بالصعوبة بالنسبة للقاضي والمدعي على حد سواء، ولكن برغم ذلك فإن هذه الصعوبة تبقى صعوبة نسبية وليست مطلقة، وبالتالي يتعين على القاضي الإداري أن يبذل قصارى جهده في الكشف عن الانحراف لما يمثله ذلك من اعتداء صارخ على مبدأ المشروعية، وحتى تعلم الإدارة أن قضاء المشروعية لها بالمرصاد، الأمر الذي لا تعود معه إلى ارتكاب هذا الخطأ مستقبلاً.

الفرع الثاني: عبء إثبات انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف

يقصد بعبء الإثبات واجب الخصم في إقامة الدليل على صحة ما يدعيه، أي واجبه في إقناع القاضي، بالوسائل التي يحددها القانون على صحة ما يدعيه وينازعه فيه خصمه، ويتوجب على الخصوم في الدعوى أن يتحملوا عبء إثبات صحة ادعاءاتهم، فيتحمل كل خصم عبء إثبات صحة ادعاءاته، فهم الذين أقاموا الدعوى أمام القضاء بغية الحصول على حكم قضائي يحمي مراكزهم القانونية، وبناء عليه يلزم المستدعي الذي يدعي أمام القضاء بادعاءات معينة يستهدف تحقيقها، بأن يقدم الدليل على صحتها وذلك وفقاً للقاعدة الأصولية: "البينة على من ادعى"، وهذه القاعدة تطبق في مجال الإثبات المدني، كما تطبق أيضاً في الإثبات الإداري، فتلك قاعدة عامة تطبق في الإثبات المدني والإداري على حد سواء¹.

وعلى ذلك فالقاعدة العامة تذهب إلى أن إثبات عيب الانحراف بالسلطة يقع على عاتق الطاعن بالإلغاء، مثل الأصل العام في إثبات العيوب الأخرى للقرار الإداري، حيث أن القاضي الإداري لا يملك أن يثير عيب الانحراف أو يتعرض له من تلقاء نفسه وذلك لعدم تعلق هذا العيب

¹. الشطناوي، علي خطار: موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، 608.

بالنظام العام، بل لا بد من أن يطلب المدعي ذلك من تلقاء نفسه، وذلك على عكس عيب الاختصاص المتعلق بالنظام العام.

ومجرد الادعاء أو القول لا يكون دليلاً على أن القرار مشوب بعيب الانحراف، فهذا العيب لا يفترض، إنما يجب إقامة الدليل عليه، وعلى المدعي أن يتولى عبء الإثبات وتقديم الأدلة¹. وعلى ذلك يتوجب على المدعي إثبات دعواه باستهداف الإدارة هدفاً بعيداً عن المصلحة أو بانحرافها عن الهدف الخاص المحدد لها². فالمدعي هو الذي يطعن بالقرار الإداري، وهو الذي يدعي بعدم مشروعيته، ولذا يتوجب عليه إثبات صحة تلك الإدعاءات، ويستطيع إثبات ذلك بطرق الإثبات جميعها، فيمكنه هدم قرينة المشروعية أو السلامة التي يتمتع بها القرار الطعين³.

وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الفلسطينية، في حكمها رقم: 2005 \ 154، بقولها: " لما كان القرار الإداري يصدر متمتعاً بقرينة السلامة، وحيث إن المستدعي لم يثبت صحة ما ادعاه فإن طعنه يكون في غير محله⁴. وفي حكم آخر قررت المحكمة ذاتها بأنه: " فيما يتعلق بالسبب الثاني من أسباب الطعن وهي إساءة استعمال السلطة، فإن المستدعي لم يقدم البيئة التي تثبت هذا الادعاء مما يستوجب معه رد هذا السبب"⁵.

يرجع إلقاء عبء الإثبات على عاتق المدعي، إلى إن القضاء يقر بسلامة الأغراض التي تتوخاها الإدارة إلى أن يثبت العكس لخطورة الإسراف في اتهام الإدارة بالانحراف، حيث أن ذلك يسيء بسمعة وموقف الإدارة وبمظهرها أمام العامة.

بالرغم من أن الرأي الغالب في الفقه يميل إلى تأييد إلقاء عبء الإثبات على عاتق المدعي، فإن بعض الفقهاء يرى ضرورة توزيع هذا العبء بين طرفي الدعوى، بحيث يتحمل كل طرف فيها

¹. فهمي، مصطفى أبو زيد،: القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص 821.

². عبدالله، عبدالغني بسيوني: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 380.

³. الشطناوي، علي خطار: موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 601.

⁴. قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية برام الله رقم 2005\154، جلسة 2007\3\26، عن منظومة القضاء والتشريع الفلسطيني المقتفي، <http://muqtafi.birzeit.edu> تاريخ الزيارة 2017\4\13.

⁵. قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية برام الله رقم 2009\142، جلسة 2010\5\5، عن منظومة القضاء والتشريع الفلسطيني المقتفي، <http://muqtafi.birzeit.edu> تاريخ الزيارة 2017\4\15.

نصيباً منه يحدده القاضي الإداري، وذلك لتعذر إلقائه على طرف بمفرده، ويبرر هذا الاتجاه موقفه في أن تطبيق القاعدة العامة في الإثبات على الدعاوي الإدارية يضع المدعي أمام القضاء الإداري في موقف صعب، حيث تشغل الإدارة بصفة عامة المركز الأقوى الخاص بالمدعي عليه¹.

يوافق الباحث الاتجاه الأول الذي يذهب إلى إلقاء عبء الإثبات على عاتق المدعي وذلك تماشياً مع المنطق القانوني السليم، فمن يدعي أمراً عليه إثباته، وهذا الاتجاه ما هو إلا تطبيق لما جرى عليه العمل في إثبات الدعاوي المدنية وما سار عليه الفقه الإسلامي في إثبات المعاملات.

وهذا الاتجاه ذو فائدة عملية حيث أن المدعي سيكون بموجبه عالماً سلفاً بأنه مكلف بإثبات دعواه، فيقوم بدراسة الأمر بروية ويتخذ قراره الذي لا يخرج عن احد أمرين، إما رفع الدعوى بإلغاء القرار الإداري إذا كان واثقاً من قدرته على إثبات عدم مشروعيته، أو العدول عن ذلك إذا كان لا يملك ما يقنع القاضي به بعدم مشروعية القرار، وفي ذلك عدم إشغال القضاء بقضايا سيحكم حتماً برفضها، إلا أنه ونظراً لما يتصف به إثبات عيب الانحراف بأنه أمر بالغ الصعوبة، فإن المصلحة تتطلب ضرورة تدخل القاضي إيجابياً في مثل هذه الدعاوي لكفالة التوازن بين طرفيها، وذلك عن طريق تعظيم دور القرينة في إثبات هذا العيب باعتبارها الوسيلة المتاحة بيد المدعي لإثبات الانحراف².

من الجدير ذكره أن للقاضي الإداري دور رئيس ومهم في الإثبات، حيث يبتعد عن مبدأ الحياد المفترض في الدعوى المدنية، ويتدخل لتوجيه الدعوى الإدارية لأن دوره دور رقابي على أعمال الإدارة، لأن من العوامل المؤثرة في الإثبات الإداري كما ذكرنا فيما سبق أن الأطراف ليس في مركز واحد، فالإدارة في مركز أقوى وذلك لامتلاكها المستندات مع وجود قرينة السلامة في القرارات الإدارية، لذلك يقع على عاتق القاضي الإداري عبء كفالة التوازن بين طرفي الخصومة من خلال إطلاق حريته في اختار وسيلة الإثبات المناسبة للتأكد من مشروعية القرار المطعون فيه والوصول إلى حل المنازعة المعروضة أمامه.

¹. خليفة، عبدالعزيز عبدالمعزم: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 293.

². خليفة، عبدالعزيز عبدالمعزم: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 296.

المطلب الثاني: الأثر القانوني المترتب على إثبات انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف.

خصص المطلب الثاني من هذا المبحث الأخير للحديث عن الأثر القانوني المترتب على إثبات انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف، والمتمثل في الإلغاء الإداري الذي تم تخصيص الفرع الأول للحديث عنه، بالإضافة إلى الإلغاء القضائي الذي أفرد له الباحث الفرع الثاني من هذا المبحث، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: الإلغاء الإداري

من الأمور المسلم بها أن تمارس الإدارة نوعاً من الرقابة على أعمالها، ويطلق على هذا النوع من الرقابة الرقابة الإدارية، وهي رقابة ذاتية تمارسها الإدارة ذاتها على أعمالها للتحقق من مدى مشروعيتها أي مدى مطابقتها للقانون، وأحياناً تكون غاية رقابة الإدارة لأعمالها ليس فقط التحقق من مشروعيتها بل للتحقق من مدى ملاءمتها للمصلحة العامة، والرقابة الإدارية هي رقابة ذاتية، وتتحرك غالباً وفي معظم الحالات بناء على تظلم إداري يقدمه الأفراد ذوو الشأن إلى الإدارة¹، هذا التظلم الإداري يقدمه الفرد صاحب الشأن إلى الموظف الذي أصدر القرار الإداري، وذلك بهدف سحب القرار أو إلغائه أو تعديله، ويسمى هذا التظلم في هذه الحالة بالتظلم الولائي، كما قد يقدم التظلم إلى الرئيس الإداري بالنسبة للموظف الذي أصدر القرار موضوع التظلم، ويسمى هذا التظلم بالتظلم الرئاسي، وأحياناً قد يستلزم القانون أو الإدارة تقديم التظلم إلى لجنة إدارية أنشئت بغرض بحث التظلمات وإصدار قرار بشأنها، وفحص التظلم عن طريق لجنة إدارية تمثل ضماناً أكثر من الطريقتين السابقتين.²

ووفقاً لسياق العمل الإداري تنفرد الإدارة في إلغاء وسحب قراراتها الإدارية، لأسباب تتمثل في قصور تلك القرارات عن توكي المصلحة العامة أو الهدف المخصص الذي صدرت من أجله،

¹. عبد الوهاب، محمد رفعت: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 86.

². الطماوي، سليمان: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 23.

فالإلغاء يعتبر من الوسائل التي تتمكن الإدارة بواسطته من التعرض للقرارات التنظيمية ويجرده من قوته القانونية، كما يكون له ذات الأثر بالنسبة للقرارات الفردية التي لا تولد حقوقاً¹.

ويقصد بالإلغاء الإداري قيام السلطة الإدارية سواء كانت مركزية أم غير مركزية بتصحيح الأخطاء التي تقع من قبلها، عند إصدارها قراراً إدارياً غير مشروع، وإزالة آثاره لمخالفته لقاعدة تخصيص الأهداف في إصدار القرارات الإدارية، وبالتالي فإن هذا الإجراء يقطع الطريق على الشخص المعني بالقرار، غير المشروع الطعن به قضائياً، وينبغي التمييز في هذا المجال بين القرارات الإدارية (الأنظمة، التعليمات، اللوائح) والقرارات الفردية، فالإدارة لها الحق في تعديل أو إلغاء قراراتها الإدارية التنظيمية في أي وقت تراه مناسباً لذلك، لأن هذه القرارات إنما تنشئ مراكز تنظيمية وتتضمن قواعد عامة مجردة، كما هو الحال في التشريعات، وبالتالي فالمخاطبين بها ليس لهم الاحتجاج في مواجهة الإدارة بأي حق مكتسب، إلا إذا تم تطبيق اللوائح بصفة فردية وشخصية، أما القرارات الفردية كقاعدة عامة فلا يجوز إلغاؤها إلا خلال سنتين يوماً من تاريخ صدورها، وهي المحددة للطعن أمام القضاء الإداري²، وبالتالي فالقرار الفردي المشروع لا يجوز للإدارة العامة أن تمسه بإلغاء أو تعديل، على اعتبار أنها أنشأت مراكز قانونية ذاتية وفردية، أي ولدت حقوقاً ذاتية مكتسبة لأصحابها لا يجوز المساس بها، وأن استعمال الإدارة العامة لسلطة الإلغاء في وجه هذا النوع من القرارات يشكل اغتصاباً لحقوق مكتسبة واستثناء على هذه القاعدة فإنه يجوز إلغاء القرار الإداري الفردي في الحالات التالية:

1. إذا كان مؤقتاً، ومثال ذلك قرار الاستيلاء على عقار معين يلغى بعد انتهاء أسباب الاستيلاء.
2. إذا كان إلغاؤه متروكاً لتقدير الإدارة تلغي الإدارة قرارات ندب وإعارة الموظفين، متى ترى أن حاجة العمل تقتضي ذلك.
3. إذا كان الإلغاء لا يمس حقوقاً مكتسبة لأحد، كقرار رفض منح الجنسية.

¹ درويش، حسني: نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1978، ص 277.

² خضير، محمود خليل: نهاية القرار الإداري بغير طريق القضاء، بحث منشور على الانترنت ص 12-13.

ويرى البعض في الإلغاء الإداري على أنه إلغاء لآثار القرار الإداري للمستقبل فقط، دون أن يتعدى ذلك إلى آثاره في الماضي، ويكون الإلغاء هنا بقرار إداري يصدر سواء من الجهة الإدارية نفسها التي أصدرت القرار، أو من جانب الجهة الرئاسية لها، بما تملكه من حق التعقيب على القرارات الإدارية الصادرة من رؤوسها¹.

يصدر الإلغاء الإداري عن السلطة الإدارية، حيث يجرى القرار من آثاره القانونية بالنسبة للمستقبل فقط، في حين يبقى ما أنتجه القرار من أثر في الفترة ما بين إصداره وإلغائه سليماً، وذلك لأن الإلغاء الصادر من السلطة الإدارية إنما يرد على قرار مشروع، فلا تستطيع الإدارة أن تجعل قرار الإلغاء ينعطف على ما رتبته القرار الملغى من آثار قانونية في الماضي، وألا تعارض ذلك مع مبدأ عدم الرجعية، فإن كان القرار غير مشروع كان للإدارة إذا أرادت إنهائه أن تنتهيه بطريقة السحب²، لكي تتعدى آثاره من تاريخ إصداره وليس من تاريخ سحبه³. وما ينبغي ذكره هنا أنه إذا شاب القرار الإداري عدم مشروعية، كان بوسع الإدارة أن تقوم بسحبه، أما إذا كانت عدم المشروعية لاحقة على إصدار القرار الإداري فعند ذلك يقتصر حق الإدارة على إلغاء القرار الإداري دون سحبه.

¹ خاطر، شريف حلمي: القرار الإداري، مرجع سابق، ص120.

² تجدر الإشارة إلى أن الإدارة تجد نفسها في كثير من الأوقات أنها قد ارتكبت بعض الأخطاء ، كأن تصدر قرارات إدارية معينة ترى بعد ذلك أنها اتخذت دون روية وعلى عجل، وأنها قد أخطأت وجه القانون، أو أن تتجاهل الإدارة أحياناً بعض قواعد القانون التي سنّها المشرع لحماية لمصلحة الأفراد ، والتي كان من الواجب عليها مراعاتها والالتزام بها، وعندئذ ترغب الإدارة في إعادة النظام والتنسيق في أعمالها بأن تقوم بالرجوع فيما أصدرته من قرارات وسبيلها في ذلك سحب القرار الإداري الذي اتضح لها مخالفته لمبدأ المشروعية، ولكنها في هذه الأحوال تجد نفسها قد مست مصالح الأفراد الآخرين الذين تعلقت حقوقهم بتلك القرارات مما يتطلب إعادة النظر فيها وإعطاء كل ذي حق حقه، للمزيد انظر درويش، حسني: نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، ص11.

³ شنافي، خالد: إلغاء القرار الإداري لحياذه عن الهدف المخصص لإصداره، مرجع سابق، ص 66.

الفرع الثاني: الإلغاء القضائي

تعد الرقابة القضائية ضماناً حقيقياً للأفراد، وتعني إسناد الرقابة على مشروعية أعمال الإدارة إلى السلطة القضائية، وذلك باعتبارها سلطة مستقلة دستورياً عن السلطة التنفيذية وفروعها من الجهات الإدارية، وتتولى الرقابة القضائية محاكم تابعة للسلطة القضائية التي هي بطبيعتها منفصلة ومستقلة عن السلطة التنفيذية، حيث تتولى هذه المحاكم بحث مشروعية العمل الإداري والقرارات الإدارية وذلك بناءً على طعن الفرد أو الأفراد ذوي الشأن، وإذا ما تبين للمحكمة المختصة مخالفة عمل الإدارة للقانون، فهي تقوم عموماً بإلغائه وأحياناً تعديله بالإضافة إلى التعويض عن الضرر الناشئ عنه¹، هذه الرقابة القضائية تقتصر على رقابة مشروعية العمل الإداري أي مدى توافقه أو مخالفته مع القواعد القانونية الملزمة للإدارة، وهذه الرقابة لا يمكن أن تتم تلقائياً عن طريق تصدي مباشر من القاضي، فهي لا تتحرك إلا بناءً على طعن خارجي من الأفراد أو هيئاتهم الخاصة، أما الرقابة الإدارية فهي تتحرك غالباً بناءً على تظلم من جانب الأفراد، ويمكن أن تتم بطريقة تلقائية تمارسها الإدارة بدون أي تظلم للأفراد².

ومما ينبغي التأكيد عليه أن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة يتولاها قضاء مستقلون عن الإدارة ويتسمون بالحيادية والاستقلال، ومن ثم تبدو الرقابة القضائية أكثر تأهيلاً لرقابة مشروعية أعمال الإدارة، وبالتالي هؤلاء القضاة ومن خلال المحاكم الإدارية والتي هي المؤهلة لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم من تعسف الإدارة، ولا سيما إذا توافرت لرجالها الضمانات الكفيلة باستقلالهم في أداء وظائفهم، وذلك أن القضاة نخبة من رجال الأمة، وانغرس في قلوبهم حب العدل وهم بطبيعتهم يؤمنون بمبدأ الشرعية³.

أضف إلى ما سبق أن هذه المحاكم تتمتع بالحيادية والاستقلال، وتبتعد عن المؤثرات السياسية، مما يجعل الأفراد يطمئنون إليها في خصوماتهم، وهي لا تزاول وظيفتها بناءً على دعوى

¹. عبدالوهاب، محمد رفعت: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 90.

². عبدالوهاب، محمد رفعت: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 91.

³. الغوييري، احمد عوده: القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 34، نقلاً عن الدكتور عبدالرازق السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مجلة مجلس الدولة، 1952، ص 2.

سابقة من صاحب الشأن، ومتى رفعت الدعوى وجب على القاضي إنزال حكم القانون عليها وإلا اعتبر مرتكباً لجريمة إنكار العدالة¹.

في حين أننا نجد أن الرقابة الإدارية تجعل الإدارة خصماً وحكماً في ذات الوقت، وهذا يتنافى مع أبسط قواعد العدالة، وبالإضافة إلى ذلك فإن أحكام القضاء الإداري الصادرة بإلغاء القرار الإداري غير المشروع تحوز حجية مطلقة في المواجهة، وبالذات في مواجهة الإدارة، وهذا لا يتحقق في ظل الرقابة الإدارية، لأن القرار الصادر في التظلم الإداري تبقى له طبيعة القرارات الإدارية التي لا تحوز الحجية المطلقة التي تتمتع بها الأحكام القضائية بإلغاء².

وبالتالي لا يمكن للرقابة الإدارية أن تقي بالغرض المرجو من ضمان سيادة مبدأ المشروعية، لأن مرجع القرار قد يرفض الاعتراف بالخطأ وقد يجاربه رئيسه، ولهذا فإن رقابة الإدارة في كيفية ممارسة نشاطها يجب أن يعهد بها إلى القضاء الإداري، من خلال المحاكم الإدارية وعلى هذا الأساس فالرقابة القضائية هي من أكثر صور الرقابة على أعمال الإدارة أهمية³.

ويتولى القضاء الإداري رقابته على مدى ابتغاء الإدارة من إصدار قرارها الإداري، لتحقيق الهدف المحدد قانوناً لإصداره، بناء على طعن يقدم من أصحاب العلاقة بهذا الشأن. فالقضاء الإداري يحكم بإلغاء القرار الإداري الصادر، فإن ثبت مراعاة ذلك صح قرارها وإن ثبت للقضاء بأن الإدارة لم تراع الهدف المحدد بنص القانون حق للقضاء المختص إلغاؤه لحياذه عن الهدف المقرر لإصداره.

لا يقبل القضاء التحايل الإداري على النصوص والأحكام القانونية، وعلى ذلك فإننا نجد أنه إذا تبين وثبت للقضاء الإداري بالبحث أن الإدارة قد انحرفت عن الهدف المحدد لها قانوناً، فإن القضاء الإداري لم يجامل الإدارة في هذا المسلك الإداري غير المشروع، وعبر مرات كثيرة جداً عن

¹. الغويري، احمد عوده: القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص34

². عبدالوهاب، محمد رفعت: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص92-93.

³. الزامل، ماجد احمد: رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة، مجلة كتابات، 2013، ص2، الموقع الالكتروني:

<file:///C:/Users/CRC/Downloads/kitabab-19329.pdf> تاريخ الزياره 2017\4\25.

عدم رضائه عن هذا السلوك الإداري الشائن، حيث قضى بإلغاء العديد من القرارات الإدارية التي تتحرف فيها الإدارة عن الهدف المخصص، الذي حدده لها القانون ورسمه لها مسبقاً، فقد ألغى القضاء الإداري ودون تردد إجراءات إدارية استهدفت الإدارة منها عقاب الموظف دون اتباع الإجراءات التأديبية واجبة الإتياع قانوناً، واحترام الضمانات التأديبية واجبة الاحترام¹.

ولمحكمة القضاء الإداري إذا ثبت أمامها بأن القرار الإداري معيب في ركن الغاية بمجانبته للهدف المحدد بنص القانون لإصداره، فلها صلاحية إلغائه كلاً أم جزءاً وإزالة آثاره بأثر رجعي، والحكم بالتعويض إذا أصاب المعني بالقرار ضرر حقيقي، ويكون لقرارها هذا اثر عام لا يقتصر على أطراف الدعوى²، وتطبيقاً لذلك فقد ذهبت آلية محكمة العدل العليا الأردنية في قرار لها بقولها: " إن قرار النذب لم يصدر لتحقيق الغرض الذي شرع هذا الإجراء من أجله، مما جعله مشوباً بعيب مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، كما أنه مخالف لنظام الخدمة المدنية، وبالتالي فإن القرار يكون بالنسبة لذلك مخالفاً للقانون وحرماً بالإلغاء"³.

ومما سبق يتبين لنا أن عملية الرقابة القضائية من أهم الضمانات، وهي وسيلة حماية لتطبيق مبدأ الشرعية لتحقيق العدل داخل الدولة، بفرض الرقابة القضائية على أعمال الإدارة غير المشروعة التي تضر بمراكز أصحاب الشأن في حرياتهم وحقوقهم، وتلعب هذه الرقابة القضائية دوراً بارزاً في عملية إلغاء القرارات الإدارية في حالة انحراف الإدارة عن الهدف المخصص من وراء إصدار هذه القرارات الإدارية. هذا ويصف البعض القضاء الإداري بأنه وسيلة من الوسائل الأساسية لحماية المشروعية في الدولة الحديثة ووسيلة رقابية متميزة عن الرقابة التي تباشرها الأجهزة الإدارية على أعمالها⁴.

¹. الشطناوي، علي خطر: موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 861.

². جواد، محمد علي: القضاء الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، بدون سنة طبع، ص 91.

³. الشطناوي، علي خطر: موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 861.

⁴. الحسيني، قادر احمد: بحث بعنوان انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف في التشريع العراقي، مرجع سابق، ص 13.

حاول الباحث في هذا الفصل من الدراسة إلى بيان طرق إثبات انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف، من خلال التعرض إلى طرق الإثبات المباشرة وطرق الإثبات غير مباشرة للوصول إلى بيان انحراف القرار الصادر عن الإدارة عن الهدف المخصص له، وبعدها تم التعرض إلى الطبيعة القانونية لقاعدة تخصيص الأهداف من حيث بيان صعوبة إثبات الانحراف عن هذه القاعدة لأسباب تتلخص في حيادية الإدارة للأدلة والأوراق التي يستند إليها الطاعن في إثبات صحة ما يدعيه، بالإضافة إلى ملاصقة مبدأ المشروعية لكل قرار إداري صادر عن الإدارة حيث أن كل قرار صادر عن الإدارة يبقى مشروعاً حتى يثبت العكس، وفي نهاية الفصل تم التطرق إلى الآثار المترتبة عن إثبات هذا الانحراف المتمثل في إلغاء القرار الإداري من خلال الإدارة والذي جاء نتيجة لوجود الرقابة الإدارية الداخلية من قبل الإدارة، بالإضافة إلى الإلغاء القضائي الصادر عن المحاكم الإدارية المختصة التي تصدر قرارها في حال رفع أمامها دعوى تطالب بإلغاء القرار الإداري المقصود لحياده عن الهدف المخصص الذي رسمه المشرع عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف.

الخاتمة

في ختام هذه الدراسة والمعنونة " بانحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف"، فقد حاول الباحث إبراز المكانة الحقيقية لقاعدة تخصيص الأهداف، وكذلك مدى اعتماد القضاء الإداري على قاعدة تخصيص الأهداف كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري، الذي ينشق من عيب الانحراف في استعمال السلطة، والذي يعتبر من أهم العيوب التي تلحق بالقرارات الإدارية وتلغيها، وتبين لنا هذا الاعتماد من خلال المكانة التي وجدتها هذه القاعدة في القضاء الإداري، واعتماد القضاء الإداري عليها في إلغاء العديد من القرارات الإدارية التي تخرج فيها الإدارة عن الهدف المحدد والمخصص الذي وضعه المشرع لتحقيقه من وراء إصدار هذه القرارات الإدارية.

ألقت هذه الدراسة الضوء على قاعدة تخصيص الأهداف التي تصحب القرارات الإدارية عند إصدارها من قبل الإدارة، والتي جاءت لتحديد مدى تطبيق القضاء الإداري الممثل بالمحاكم الإدارية، واعتماده على مدى مخالفة الإدارة لهذه القاعدة كوجه من أوجه إلغاء القرارات الإدارية الصادرة عنها، وذلك لخروجها عن الهدف المخصص والمحدد من قبل الإدارة من وراء إصدار هذه القرارات، حيث جاءت هذه الدراسة في فصلها الأول في بيان الأحكام العامة لقاعدة تخصيص الأهداف في القرار الإداري من خلال بيان ماهية قاعدة تخصيص الأهداف في القرار الإداري، وكيفية تحديد الأهداف المخصصة لكل قرار إداري عن السلطات الإدارية، وكذلك بيان أوجه انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف سواء الانحراف في مجال الضبط الإداري أو في مجال الوظيفة العامة، أما الفصل الثاني من الدراسة فقد تناول إثبات الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف مع الإشارة إلى طرق إثبات الانحراف المباشرة وغير المباشرة، ومن ثم تعرض الباحث للطبيعة القانونية لهذا الإثبات من حيث صعوبته والعبء الواقع على عاتق المدعي في عملية الإثبات، مع بيان الأثر القانوني المترتب على النجاح في عملية إثبات الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، والذي يتمثل في الإلغاء الإداري والإلغاء القضائي، ثم خرج الباحث في نهاية الدراسة بمجموعة من النتائج والتوصيات التي تم استخلاصها من الدراسة، والتي تمثل في الوقت نفسه إجابة عن تساؤل الإشكالية الذي طرحه الباحث في مقدمة دراسته، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: النتائج

خلصت هذه الدراسة إلى العديد من النتائج كان من أهمها:

1. تعتبر القرارات الإدارية من أهم الوسائل في مباشرة الوظيفة الإدارية من قبل الإدارة، وكذلك ميزة ترجح فيها كفة الإدارة على كفة الأفراد، فمن خلالها تفرض الإدارة على الأفراد بعض الالتزامات وترتب لهم بعض الحقوق دون التوقف عن رضائهم.
2. تلعب الرقابة القضائية في أعمال الإدارة دورا بارزا في رقابة مشروعية العمل الإداري، وتمتد هذه الرقابة إلى رقابة الملاءمة، التي أصبحت شرطا لمشروعية القرار الإداري وإلا كانت الإدارة متعسفة في تقديرها.
3. مخالفة القرارات الإدارية لقاعدة تخصيص الأهداف هي الصورة الثانية لعيب الانحراف في استعمال السلطة، وتقضي هذه القاعدة بوجود استهداف القرارات الإدارية لتحقيق الأهداف الذاتية والمخصصة التي عينها وبيتها المشرع من وراء إصدار هذه القرارات.
4. خروج القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف، وإن كان يمثل صورة من صور الفساد الإداري، إلا أنها أقل خطورة بالمقارنة مع الصور الأخرى، وذلك لأن رجل الإدارة ينصرف إلى تحقيق مصلحة عامة، لكنها مغايرة لتلك التي حددها ورسمها المشرع، وبالتالي فهو لا يخرج عن نطاق الصالح العام من وراء إصداره للقرار الإداري.
5. قاعدة تخصيص الأهداف من أهم الضمانات الأساسية للأفراد في مواجهة الإدارة وقراراتها، وتلعب دورا بارزا في صيانة حقوق الأفراد وحياتهم، وهي بمثابة القيد على حرية الإدارة في ممارستها لسلطتها ونشاطها مما يؤدي إلى تقليص حالات الانحراف في القرار الإداري.
6. عيب الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف عسير الإثبات بطبيعته، فهو ليس من العيوب الشكلية الموضوعية بحيث يسهل الكشف عنه، ويرجع السبب في ذلك كونه عيب شخصي يتصل بالأنوايا النفسية لرجل الإدارة مصدر القرار الإداري.

7. لم تنشأ محكمة قضاء إداري في فلسطين لحين إعداد هذه الرسالة، وتقوم محكمة العدل العليا بمهمة القضاء الإداري في فلسطين، فهي التي تختص بالنظر في المنازعات والدعاوي الإدارية دون غيرها من المحاكم.

8. أكدت محكمتي العدل العليا الفلسطينية والأردنية ومن خلال العديد من الأحكام الصادرة عنهما على ضرورة تقيد الإدارة والتزامها بقاعدة تخصيص الأهداف عند إصدارها لقراراتها الإدارية، وعدم حياد رجل الإدارة عن هذه القاعدة ومضمونها.

ثانياً: التوصيات

أما التوصيات التي خرج فيها الباحث فإنها تتمثل في ما يلي:

1. بضرورة إنشاء محكمة قضاء إداري في الأراضي الفلسطينية، وإصدار قانون خاص ينظم عملها بحيث يكون اختصاصها النظر في جميع الدعاوي والمنازعات الإدارية ما بين الإدارة والأفراد.

2. كذلك بإصدار قانون خاص بالإثبات في الدعاوي الإدارية، وعدم الاكتفاء بالإشارة إلى القواعد العامة في سبيل إثبات العيب في الدعاوي الإدارية.

3. ضرورة إيجاد وتفعيل الدوائر القانونية والرقابية بكافة الهيئات الإدارية للدولة وتزويدها بالكفاءات القانونية المتخصصة، وذلك لمراجعة القرارات الإدارية التي تصدرها تلك الهيئات قبل اعتمادها، للتأكد من مدى مطابقة هذه القرارات لمبدأ المشروعية، وخلوها من العيوب التي تلحق بها وتلغيها.

4. التساهل في عملية إثبات عيب الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، فليس من السهل على الأفراد إثبات هذا العيب الخفي.

5. ضرورة القيام بتأهيل الإداريين مستخدمى سلطة إصدار القرارات الإدارية، وذلك بالتركيز على ضرورة احترام القواعد الخاصة بإصدار القرارات الإدارية سواء كانت قواعد شكلية أو موضوعية أو إجرائية، حتى لا يشوب القرارات الإدارية أحد العيوب التي تؤدي إلى إلغائها.

6. إنشاء نيابة إدارية متخصصة تكون مهمتها النظر في القضايا والمخالفات الإدارية التي ترتكبها الإدارة عند قيامها بالأعمال الإدارية الموكلة إليها.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

- القرآن الكريم
- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003.
- قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998 والمعدل بالقانون رقم 4 لسنة 2005.
- قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم 1 لسنة 2002.
- قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم 5 لسنة 2001.
- قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم 2 لسنة 2001.
- قانون البيئات الفلسطيني في المواد المدنية والتجارية رقم 4 لسنة 2001.

ثانياً: المراجع

- أبو الخير، عادل السعيد: القانون الإداري، أكاديمية الشرطة المصرية، بدون دار نشر ، القاهرة، 2012.
- أبو العثم، فهد عبد الكريم: القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005.
- أبو المجد، اشرف عبد الفتاح: الوسيط في القانون الإداري. أكاديمية الشرطة المصرية، بدون دار نشر، القاهرة، 2011-2012.
- أبو زيد، محمد عبد الحميد: تخاصم أهل السلطة بشأن القرار الإداري "دراسة مقارنة"، بدون دار نشر، 2006، القاهرة.

- أبو سمهدانه، عبدالناصر عبدالله: الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة.
- أبو عمارة، محمد علي: القضاء الإداري في فلسطيني وقطاع غزة، ط2، جامعة الأزهر، غزة، 1999.
- الجرف، طعيمة: رقابة القضاء لأعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984.
- الحلو. ماجد راغب: القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000.
- الدقوقي، حلمي: رقابة القضاء على المشروعات الداخلية لأعمال الإدارة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1989.
- الذنبيات، محمد جمال مطلق: موجز في القضاء الإداري الأردني، ط1، دار العلوم، عمان، 2005.
- الزعبي، خالد: القانون الإداري، ط3، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998.
- السناري، محمد عبد العال: مبدأ المشروعات والرقابة على أعمال الإدارة " دراسة مقارنة"، بدون دار نشر، بدون سنة نشر.
- الشرقاوي، سعاد: المنازعات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976.
- الشطناوي، علي خطار: موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004.
- الشوبكي، عمر محمد: القضاء الإداري " دراسة مقارنة"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
- الطماوي، سليمان: الوجيز في القانون الإداري " دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.

- الطماوي، سليمان: القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، 1952.
- الطماوي، سليمان: القضاء الإداري " قضاء التأديب"، دراسة مقارنة، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
- الطماوي، سليمان: القضاء الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 1986، القاهرة.
- الطماوي، سليمان: النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط4، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976.
- الطماوي، سليمان: نظرية التعسف في استعمال السلطة " الانحراف بالسلطة"، دراسة مقارنة. ط3، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 1978..
- الظاهر، خالد خليل: القانون الإداري " دراسة مقارنة"، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 1998.
- العبادي، محمد وليد: الوجيز في القضاء الإداري " دراسة تحليلية مقارنة"، دار المسار للنشر والتوزيع، المفرق، الأردن، 2004.
- العتوم، منصور: المسؤولية التأديبية للموظف العام، مطبعة الشرق، عمان، 1984.
- العطار، فؤاد: رقابة القضاء لأعمال الإدارة، ط2، دار الكتاب العربي، القاهرة، 1961.
- العقيلي، إبراهيم سالم: إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية" دراسة مقارنة"، ط1، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان، 2008.
- العلوي، سالم بن راشد: القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.

- الغوييري، احمد عوده: القضاء الإداري الأردني " قضاء الإلغاء وقضاء التعويض"، دراسة مقارنة، ط1، عمان، 1997.
- الغوييري، احمد عوده: قضاء الإلغاء في الأردن، ط1، مطبعة الدستور التجارية، عمان، 1989.
- بوشناق، باسم: الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، 2002.
- بوضياف، عمار: الوسيط في قضاء الإلغاء، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
- جعفر، محمد انس: الوسيط في القانون العام، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
- جمال الدين، سامي: الدعاوي الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991.
- جمال الدين، سامي: الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- خضر، طارق فتح الله: القضاء الإداري، أكاديمية الشرطة المصرية، بدون دار نشر، القاهرة، 2013.
- خضر، طارق فتح الله: دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.
- خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم: الإثبات أمام القضاء الإداري، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.
- خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009.

- خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم: دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ط، بدون دار نشر، 2004.
- خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم: دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2009.
- خليل، محسن: قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989.
- خماس، فاروق احمد: الرقابة على أعمال الإدارة، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، 1988.
- درويش، حسين: نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، 1978.
- راضي، مازن ليلو: القانون الإداري، ط3، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004.
- راضي، مازن ليلو: القضاء الإداري " دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في الأردن"، ط1، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان، 2005.
- شحادة، موسى: القانون الإداري، منشورات جامعة القدس المفتوحة، ط1، عمان، 1996.
- طلبه، عبدالله: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ط5، منشورات جامعة دمشق، 1996.
- عبد البر، عبد الفتاح: النظريات القضائية وأوجه الطعن في القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.
- عبد الوهاب، محمد رفعت: القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007.
- عبدالله، عبدالغني بسيوني، القضاء الإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1992.
- عمار جاموس: تقرير بعنوان نجاعة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة" محكمة العدل العليا نموذجا"، الهيئة الأهلية لاستقلال القضاء وسيادة القانون " استقلال" رام الله، 2015.

- عمرو، عدنان: القضاء الإداري الفلسطيني "مبدأ المشروعية"، ط1، بدون دار نشر، القدس، 2001.
- عمرو، عدنان: شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، مؤسسة الحق، رام الله، 1999.
- عمرو، عدنان: القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- عمرو، عدنان: إبطال القرارات الإدارية الضارة بالأفراد والموظفين، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، 2001.
- فهمي، مصطفى أبو زيد: القضاء الإداري ومجلس الدولة "قضاء الإلغاء"، ط10، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004.
- كنعان، نواف: القضاء الإداري في الأردن، ط1، عمان، 1999.
- ليلو، مازن راضي: القضاء الإداري، ط1، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان، 2005.
- موسى، احمد كمال: نظرية الإثبات في القانون الإداري، مؤسسة دار الشعب للطباعة والنشر، القاهرة، 1977.
- ندة، حنا إبراهيم: القضاء الإداري في الأردن، بدون دار نشر، عمان، 1972.
- البدوي، إسماعيل: القضاء الإداري، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
- القيسي، أعاد حمود: الوجيز في القانون الإداري، ط1، دار وائل للنشر، عمان، 1988.

ثالثاً: الرسائل الجامعية

- الأشقر، احمد حسني، دور القضاة الدستوري والإداري في حماية الحقوق والحريات العامة، رسالة ماجستير منشورة، جامعة بيرزيت، 2013.
- صيام، اشرف عزمي، القرار الإداري المنعقد في ضوء أحكام محكمتي العدل العليا الفلسطينية والأردنية، رسالة ماجستير منشورة، جامعة بيرزيت، 2011 .
- كريمة، امزيان: دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، رسالة ماجستير منشورة، جامعة لخضر، باتنة، الجزائر، 2011.
- حرز الله، توفيق: عيب السبب في القرار الإداري وتطبيقاته " دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير منشورة، جامعة القدس، 2006.
- شتيوي، زهور، الإثبات في الدعوى الإدارية، رسالة ماجستير منشورة، رسالة ماجستير منشورة، جامعة قاصدي مرباح، الجزائر، 2014.
- علاونه، فادي نعيم: مبدأ المشروعية في القانون الإداري و ضمانات تحقيقه، رسالة ماجستير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2011.
- الفليت، حسن خالد: الانحراف في استعمال السلطة وأثره على القرار الإداري، رسالة ماجستير منشورة، جامعة الأزهر، غزة، 2014.
- محمد، منى بشير: عيوب القرار الإداري في القانون السوداني، بحث مقدم لنيل درجة الماجستير في القانون، جامعة الخرطوم، 2010، ص74.

رابعاً: المجلات والدوريات

- مجلة العدالة والقانون، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة"، العدد الرابع، رام الله، 2006.
- الياس، جوادي: بحث بعنوان القرائن القضائية وحجتها في إثبات الدعوى الإدارية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد العاشر، الأردن، 2014.
- خالص، خالد: بحث بعنوان الأوجه المعتمدة في دعوى الإلغاء، مجلة القصر، العدد 18، 2007.
- الشوابكة، فيصل عبد الحافظ والشباب، محمد سعيد: بحث بعنوان رقابة محكمة العدل العليا الأردنية على سلطة الإدارة في التقدير، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد العاشر، الأردن، 2014.
- البلعاوي، سيف الدين: بحث بعنوان عيب الانحراف بالسلطة في القرار الإداري وأثره بالنسبة لدعوى الإلغاء، ديوان الفتوى والتشريع الفلسطيني، 2009.

خامساً: المواقع الإلكترونية

- الهيئة الأهلية لاستقلال القضاء وسيادة القانون "استقلال" <http://www.istiqlal.ps/sites>
- منظومة القضاء والتشريع الفلسطيني "المقتفي" <http://muqtafi.birzeit.edu>
- الحسيني، قادر احمد: بحث بعنوان انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف في التشريع العراقي. <http://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=30163>

An-Najah National University

Faculty of Graduate Studies

Administrative Deviation on the Allocation of Goals Rule

By

Ziad Tawfeeq Rasheed Daraghmeh

Supervisor

Dr. Mohamed Sharaqa

Co-Supervised

Dr. Baha' Al-Ahmed

**This Thesis is Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
The Degree of Master of Public Law, Faculty of Graduate Studies,
An-Najah National University, Nablus – Palestine.**

2017

Administrative Deviation on the Allocation of Goals Rule

By

Ziad Tawfeeq Rasheed Daraghmeh

Supervised

Dr. Mohamed Sharaqa

Co-Supervised

Dr. Baha' Al-Ahmed

Abstract

This study dealt with the deviation of administrative over the objectives specialization of the disadvantage of the abuse of power in administrative law.

The researcher in the first chapter of this study highlighted the legal nature of the rule of the specialization of objectives in the administrative decisions through the explanation and stating the general concept of this rule also stating of the law in which the goals are setting in the issuance of administrative decision, then the researcher show the most important decisions announced by the district of Palestinian supreme court which took up the base of the specialization of goals, then he moved to talk about aspect of deviation of administrative decisions over the target specialization rule in both fields setting the administrative or in public positions, while the researcher devoted the second chapter of the study to talk about proofing of the deviation of administrative decision aver the target specialization rule.

The direct and indirect method used in this proof. Then he went in to discuss the legal nature of this evidence in terms of the burden and difficulty which lies on the plaintiff in the process of proof.

Then finally statement of the legal effect of proving the deviation we are talking about, whether the administration cancels the administrative decision for if neutralizes the purpose assigned for it, which comes as a result of the supervision exercised by the department over its work, or in

the repeal issued by competent courts, which exercises some sort of judicial supervision over the business of management in which the administrative decisions comes in advance (the fore font) as judicial supervision is one of the most important guarantess also a mean of protection, and applying the principle of legality to achieve dustice with in the state by imposing judicial supervision over the administration work, and repealing it in case of illegality.

Finally the study concluded with a set of conclusions and recommendation in which the researcher.

