عيب الانحراف بالسلطة
ماهيته، أساسه، حالاته في ضوء اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية(*)

الدكتور/ عمر عبدالرحمن البوريني
جامعة عمان الأهلية
المملكة الأردنية الهاشمية

ملخص:

في كثير من الأحيان تستغل الإدارة صلاحياتها – وبخاصة الصلاحية التقديرية الممنوحة لها بموجب القوانين والأنظمة – لتحقيق مآرب وغايات بعيدة عن المصلحة العامة، حيث تنحرف بصلاحياتها عن تلك المصلحة، مما يظهر عيب الانحراف بالسلطة. يعتبر هذا العيب من العيوب الأساسية التي تصيب الغاية من القرار الإداري، كما يعتبر من أصعب العيوب وأعقدها من حيث الرقابة القضائية والإثبات، على اعتبار أنه مرتبط بالمصلحة العامة بوصفه مفهوماً قانونياً غير محدد المعالم. يهدف هذا البحث إلى تبيان طبيعة هذا العيب ومفهومه، ومدى علاقته بصلاحيات الإدارة، وبخاصة الصلاحية التقديرية منها، وكله في ضوء اجتهادات محكمة العدل العليا الأردنية، لما لذلك من فائدة في إبعاد الإدارة عن الإساءة في استعمال صلاحياتها والانحراف بها عن المصلحة العامة، وعلى وجه الخصوص إذا ما عرفنا الجهود الكبيرة والدؤوبة – سواء على النطاق النظري أو العملي – التي تقوم به الجهات ذات العلاقة بالعمل الإداري أو الحكومي الهادفة إلى إبعاد الإدارة وعملها عن مواطن الفساد والإضرار بالمصلحة العامة، وذلك بما يتناسب ومفهوم دولة القانون الذي يتعامل بشكل أساسي مع صلاحيات

(*) أجيز البحث بتاريخ ٢٠٠٦/٢/٢٠م.

الإدارة، من خلال آلية منحها (أساسها)، ومن خلال كيفية ممارستها، والأهداف التي تستخدم من أجلها، مع تحديد الوسائل والآليات التي يمكن من خلالها مراقبة الإدارة لكيفية استخدام تلك الصلاحيات.

المقدمة:

أمام تعقد العمل الإداري، وتعقد العلاقات بين الإدارة والأفراد، وتعدد القرارات الإدارية وتنوعها، والوسائل المستخدمة في العمل الإداري بشكل عام، والتكنولوجية منها على وجه الخصوص، أصبح إساءة استعمال السلطة والانحراف بها عن المصلحة العامة، من المظاهر والسمات الأساسية للإدارة الحديثة. وكما هو معروف، تعتبر القرارات الإدارية – باعتبارها عملاً قانونياً صادراً عن الإدارة – من أهم الوسائل التي تستخدمها الإدارة للقيام بالمهام الموكولة إليها، لغايات تحقيق المصلحة العامة. وفي كثير من الأحيان تصدر الإدارة القرارات الإدارية من خلال الصلاحيات التقديرية التي تتمتع بها، فقد تستغل الإدارة هذه الصلاحيات الممنوحة لها بموجب القوانين والأنظمة لتنحرف بها عن المصلحة العامة، وذلك لتحقيق مآرب شخصية، فيشكل هذا التصرف بالنهاية إساءة وانحرافاً بغاية القرار الإداري عن المصلحة العامة، حيث يظهر عيب الانحراف بالسلطة. يعد هذا العيب من أكثر العيوب شيوعاً، وأكثرها خطورة، كما يعد طابعاً مميزاً لكثير من الإدارات والأعمال التي تأتيها، وهو يعتبر من العيوب الخفية والمرتبطة بنفسية مصدر القرار الإداري في كثير من الأحيان، حيث تتستر الإدارة عليه من خلال إضفاء المشروعية على بقية عناصر قرارها. أمام هذا كله وأمام الفساد الذي توصم به الإدارة، وعلى وجه الخصوص الإدارة في العالم الثالث، والمحاولات الدؤوبة لإبعادها عن مواطن الفساد، كان لابد من إلزام الإدارة بقواعد ونصوص تشريعية تبعد حقوق الأفراد وحرياتهم عن عسفها وتسلطها، مع توافر رقابة قضائية فعالة تحد من هذا التعسف. وتأسيساً على ذلك، كان الداعي وراء تناول هذا الموضوع، وذلك من خلال اجتهادات محكمة العدل العليا لمعرفة الحد الذي وصلت هذه المحكمة في تحديدها لمفهوم هذا العيب وأساسه، والحالات التي اعتبرتها من قبيل عيب الانحراف بالسلطة، مما تتحقق بالنتيجة معرفة مدى رقابتها على هذا العيب الخطر الذي يشوب الغاية من القرار الإداري.

وحتى نعطي البحث حقه من حيث الإلمام بجوانب الموضوع، لا بد بداية من التطرق لمفهوم عيب الانحراف بالسلطة، وعلاقة ذلك بركن الغرض من القرار الإداري، على اعتبار أن الموضوع يتحدد بهذا الركن دون غيره من أركان القرار الإداري، أضف إلى ذلك التطرق بشكل واف إلى الرقابة القضائية على هذا العيب الذي يصيب القرار الإداري، ومعرفة إمكانيات القاضي الإداري بهذا الخصوص، وذلك في ضوء اجتهادات محكمة العدل العليا، مع إيضاح الصور التي يظهر بها هذا العيب. وكل ذلك من خلال توضيح آلية الرقابة القضائية على الغرض من القرار الإداري، لمعرفة المدى الذي يمكن للقاضي الإداري أن يصل برقابته على ذلك، ومن ثم اكتشاف انحراف الإدارة بغايات قراراتها، التي عادة ما تتستر بها خلف المصلحة العامة. أضف إلى ذلك كله معرفة العلاقة الوطيدة بين الصلاحيات التقديرية للإدارة وهذا العيب.

وبناء عليه، سوف نتناول هذا الموضوع من خلال مبحثين؛ الأول يدور حول: أساس عيب الانحراف بالسلطة وطبيعته. أما الثاني فيتناول: هذا العيب في النشاط الإداري.

المبحث الأول
أساس عيب الانحراف بالسلطة وطبيعته

المطلب الأول
ماهية عيب الانحراف في استخدام السلطة

يقصد بعيب الانحراف بالسلطة، انحراف القرار الإداري بغايته عن المصلحة العامة، سواء أكانت نية مصدرة سيئة أم حسنة[١]. معنى ذلك أن هذا العيب، يظهر حين يستهدف القرار الإداري غرضاً مغايراً للغرض الذي من أجله منحت الإدارة صلاحية إصداره[٢]. فصلاحيات الإدارة لا تمنح لها من أجل تحقيق أي غاية ترتئي، بل لا بد من تحقيق الغاية التي من أجلها منحت لها تلك الصلاحيات، والتي تصب بمجملها في بوتقة المصلحة العامة[٣]. والقرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة هو قرار يفترض بأنه سليم في باقي عناصره، حين يكون صادراً عن شخص مختص بإصداره ومستوف للشروط

---

(١) حول تعريف عيب الانحراف في الفقه المقارن، راجع الدكتور سليمان الطماوي، «نظرية التعسف في استعمال السلطة، الانحراف بالسلطة»، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٧٨، ص ٦٥ وما بعدها. وقد حددت محكمة العدل العليا مفهوم عيب الانحراف بقولها «انحراف الإدارة صاحبة السلطة عن أهداف القانون بسابق دافع لا يمت للصالح العام بصلة حسنت نية الإدارة في هذا الدافع أو ساءت تعمدت الانحراف فيه أو انحرفت خطأ لا فرق في ذلك بين أن يكون الدافع غرماً شخصياً، أو مصلحة ذاتية، أو مصلحة للغير، أو دافعاً سياسياً، أو غيره على المصلحة العامة»، قرار رقم ٥٣/٤٧، مجموعة المبادئ لمحكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا منذ عام ١٩٥٣ حتى نهاية ١٩٨٧، إعداد موسى الأعرج، الجزء الثاني، ص٨١. (سوف يشار إلى هذا المرجع لاحقاً بمجموعة الأعرج).

(٢) ولا يقصد هنا الهدف الظاهر من القرار الإداري، إنما المقصود هو الأهداف التي كانت حاضرة في ذهن مصدر القرار. انظر الدكتور محمد فؤاد مهنا، «دروس في القانون الإداري»، الجزء الثالث، مطبعة اتحاد الجامعات، ١٩٥٦ – ١٩٥٧، ص ٢٢٩.

(٣) Eduardo Garcia de Enterria y Tomas, Sexta Edicion, "Curso de Derecho Administrativo" T.1, Civitas, Madrid, 1993, p 452-453.

القانونية، ومطابقاً من حيث الأثر (المحل) للقانون. ومن هنا فإن هذا العيب يعتبر من أدق العيوب التي يمكن أن تصيب القرار الإداري وأخطرها؛ ذلك أنه لا يتعلق بمظهر القرار ومدى موافقة عناصره للقانون، كما أنه لا يتصل بالوقائع والظروف التي استند إليها، بل إنه عيب متصل بنية مصدر القرار ودوافعه الشخصية. وبناء عليه يتميز هذا العيب عن غيره من العيوب التي تصيب القرار الإداري بأنه يفترض بحثاً في نوايا مصدر القرار واستقصاء للباعث أو الهدف الذي يرمي إليه متخذ القرار الإداري. وتأسيساً على ذلك، فالرقابة القضائية هي رقابة فيما وراء القرار المتخذ، حيث تعتبر رقابة شخصية وليست موضوعية، على اعتبار أنها لا تنصب هنا على القانون، وهذا ما دفع بعض الفقه الفرنسي(٤)، إلى القول: إن الرقابة على عيب الانحراف في استعمال السلطة ليست رقابة مشروعية و إنما هي رقابة على أخلاقيات مصدر القرار، فعلى القاضي الإداري أن يبحث في سوء نية مصدر القرار. إلا أن هذا الرأي محل نظر؛ ذلك أن الغاية من القرار الإداري هي عنصر من عناصر مشروعيته، على اعتبار أن التطبيق الصحيح للقاعدة القانونية يتوقف عليه تحقيق القرار للمصلحة العامة (٥)، كما أن هذا العيب يعتد به دون الأخذ بعين الاعتبار نية

(٤) M. Hauriou, Precis de Droit administratif, 12ed, Welter, Le controle juridictional de la moralite administrative, These, Nancy, 1929

– مشار إليه لدى الدكتور محمد محمد عبد اللطيف، «قانون القضاء الإداري»، الكتاب الثاني – دعوى الإلغاء – دار النهضة العربية، ٢٠٠٢، ص ٢٩٩.

(٥) الدكتور محمد محمد عبد اللطيف، المرجع نفسه، ص ٢٩٩. يعقب الدكتور سليمان الطماوي بهذا الخصوص بأنه «إذا كان عمل القاضي يقوم على مناقشة البواعث والدوافع، وبالتالي يتصف بالشخصية، فإن هذا الجانب من عمله هو موضوعي بحت»، «القضاء الإداري»، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، ١٩٧٦، ص٨٤٧. كما يعود الدكتور الطماوي ويؤكد هذا التوجه، فيما يتعلق بالرقابة على عيب الانحراف بأنها رقابة مشروعية وليست شخصية أو أخلاقية، مدللاً على ذلك بأحكام القضاء الإداري المصري، راجع مؤلفه «نظرية التعسف في استعمال السلطة»، مرجع سابق، ص ٣٣٧ وما بعدها.

مصدر القرار وإرادته سواء أكان حسن النية أم سيئها، على اعتبار أن القرار قد انحرف عن الصالح العام[٦]، ذلك أن عيب الانحراف بالسلطة يتمثل بشكل عام عندما تتوجه إرادة مصدر القرار للخروج عن روح القانون وأهدافه، ومن ثم تسخير السلطة أو استغلالها لتحقيق مآرب بعيدة عن المصلحة العامة، على اعتبار أن القواعد القانونية وما تفرضه من أحكام ليست غاية بحد ذاتها و إنما هي وسائل متوافرة بين يدي رجل الإدارة لتحقيق المصلحة العامة[٧]. وبالرجوع إلى قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ نجد أنه ينص على هذا العيب في المادة العاشرة منه بوصفه وجهاً من أوجه إلغاء القرار الإداري بقوله «تقام الدعاوى على من أصدر القرار المطعون فيه ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية:

أ – عدم الاختصاص.

ب – مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

ج – اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب شكلي.

د – إساءة استعمال السلطة" [٨].

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا المقام هو: إلى أي مدى كان المشرع الأردني ومن ورائه محكمة العدل العليا موفقين في اختيار مصطلح عيب

---

(٦) وهذا ما تؤكده محكمة العدل العليا، حيث صرحت في حكم لها «إنّ حسن النية وسوء النية سيّان في عيب إساءة استعمال السلطة» قرار رقم ٥٣/٤٧، «مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها محكمة العدل العليا، منذ إنشائها حتى نهاية عام ١٩٧١». إعداد الدكتور حنا ندة، ص ٤٢. (سوف يشار إلى هذه المجموعة لاحقاً بمجموعة الدكتور حنا ندة).

(٧) د. حمدي ياسين عكاشة «القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة»، منشأة المعارف، ١٩٨٧، ص ٥٥٧.

(٨) وهذا ما نص عليه كذلك قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لعام ١٩٧٢ في مادته العاشرة؛ حيث تنص على «يشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها وإساءة استعمال السلطة».

الإساءة في استعمال السلطة للدلالة على العيب الذي يصيب الغاية من القرار الإداري؟. بينما كان عليهما – من وجهة نظرنا – اختيار مصطلح عيب الانحراف بالسلطة، مبينين ذلك تباعاً.

بداية، وبالرجوع إلى الفقه الفرنسي(٩) والعربي إلى جانبه(١٠)، نجد المصطلحات القانونية المتداولة في هذا الصدد، هي تجاوز السلطة Exce,s de pouvoir والانحراف بالسلطة Detournement de pouvoir وإساءة استعمال السلطة أو التعسف في استعمال السلطة Abus de Pouvoir، كما أنه بالرجوع إلى قضاء محكمة العدل العليا نجد أنها تارة تستخدم اصطلاح الانحراف في استخدام السلطة وتارة إساءة استعمال السلطة(١١)، كما أن مجلس الدولة

(٩) راجع بخصوص ذلك الدكتور سليمان الطماوي «نظرية التعسف...»، مرجع سابق، ص ٦٨ وما بعدها

(١٠) راجع الدكتور عبدالعزيز عبد المنعم خليفة «أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة»، دار الفكر العربي، ٢٠٠٢. ص ٢٦٤

(١١) وكأمثلة من أحكامها، بخصوص هذا الموضوع، نورد التالي:

– «وعليه فنقل المستدعى الأول من وظيفة إلى أخرى تقل عنها في المستوى ينطوي على عقوبة تأديبية مقنعة لم يقصد فيها الصالح العام وبالتالي يكون قرار نقل المستدعى الأول مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة... «قرار رقم ٩٤/٩٤ سنة١٩٩٥، «المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا المنشورة في مجلة نقابة المحامين منذ بداية ١٩٩٣ حتى نهاية سنة ١٩٩٧»، إعداد المكتب الفني في النقابة، ص٢٨٢. (سوف يشار إلى هذا المرجع لاحقاً بالمبادئ).

– «إذا غالت السلطة التأديبية في فرض العقوبة بحيث لا يكون هناك تناسب بين الذنب المقترف والعقوبة التأديبية فإن ذلك يكون ضرباً من ضروب إساءة استعمال السلطة يستوجب الإلغاء» «قرار رقم ٩٤/٢٦٤ سنة١٩٩٥ «المبادئ...»، مرجع سابق، ص٢٨٤.

– «فقد أخطأ المستدعى ضده بإنهاء خدمته بالاستناد إلى المادة (١٥) من قانون التقاعد، خطأ قد انحرفت به عن الغاية التي قصدها المشرع من نص هذه المادة»، قرار صادر بتاريخ ١٩٧٣/٩/٣٠، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٧٣، ص١٥٠٨. (سوف يشار إلى هذا المرجع لاحقاً بالمجلة).

المصري لم يشذ عن ذلك[١٢]. وبالعودة إلى هذه الاصطلاحات والإشكاليات التي تثيرها، من حيث صحتها فيما يتعلق بإطلاقها على العيب الذي يصيب الغاية من القرار الإداري، فإننا نؤكد فيما يتعلق بمصطلح تجاوز السلطة Exce,s de pouvoir، أنه دلالة على العيوب التي تصيب القرار الإداري؛ أي بمعنى دلالة على أوجه الإلغاء بشكل عام، وهي: عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل والإجراءات، عيب السبب، عيب المحل وأخيراً عيب الغاية، هذا يعني أن التجاوز في السلطة، يقصد به بشكل أساسي، الدعوى المرفوعة أمام محاكم القضاء الإداري لإلغاء قرارات الإدارة غير المشروعة، فهي «وسيلة قانونية يلجأ من خلالها الشخص إلى القضاء الإداري طالباً إليه إلغاء قرار إداري غير مشروع ألحق به ضرراً»[١٣]. أما فيما يتعلق بالمصطلحين الأخيرين فعادة ما يستخدمهما القضاء[١٤] والفقه[١٥] الإداريان للدلالة على العيب الذي يصيب

(١٢) راجع الدكتور سليمان الطماوي "القضاء الإداري"، مرجع سابق، ص ٨٤٥/٨٤٧.

(١٣) Auby, Jean Marie, Institutions Administrativesm 6ed, Dallos Paris, 1991, p292.
– يقول الدكتور سليمان الطماوي «إن عيب تجاوز السلطة exces de pouvoir» «يشمل أوجه الإلغاء الأربعة المعروفة ومنها عيب الانحراف، وعلى ذلك نرى أنه من المفضل، بل من الواجب، لمراعاة الدقة، أن نقصر تعبير «التجاوز في استعمال السلطة» للدلالة على الاصطلاح الفرنسي «exces de pouvoir» على أن يكون مفهوماً أنه يشمل عيب بطلان الشكل، وعدم الاختصاص، ومخالفة القانون، والانحراف». «نظرية التعسف في استعمال السلطة»، مرجع سابق، ص ٦٦.

(١٤) كما نجد القضاء والمشرع المصريين يستعملان كثيراً مصطلح «عيب مخالفة روح النص»، للدلالة على عيب الانحراف في استعمال السلطة»، راجع الدكتور سليمان محمد الطماوي «نظرية التعسف في استعمال السلطة»، مرجع سابق، ص ١٠٦. حول استخدام القضاء الإداري المصري لكلا المصطلحين راجع المرجع نفسه، ص ٣٣٢ وما بعدها.

(١٥) بالنسبة لهذا الاتجاه من الفقه، فبعد تبنيه مصطلح عيب إساءة استعمال السلطة، يعود ويقول: إن هذا المصطلح يتفق من حيث الدلالة مع تسمية الانحراف بالسلطة. راجع في ذلك: د. محمد كامل ليلة، «الرقابة على أعمال الإدارة»، ١٩٧٨دون ناشر، د. محمود حافظ «القضاء الإداري» – دراسة مقارنة – ، دون ناشر، ١٩٧٩، د. ماجد راغب الحلو ود. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دون ناشر، ١٩٩٤. يمكن مراجعة اتجاهات الفقه حول هذا الموضوع الدكتور عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، مرجع سابق، ص ٢٦٤ وما بعدها.

الغاية من القرار الإداري. وفي المقابل حاول جانب من الفقه التمييز بين هذين الاصطلاحين، فها هو الدكتور الطماوي يقول بهذا الصدد «لا يقصد بعيب الانحراف مجرد استهداف أغراض لا تتعلق بالصالح العام، و إنما يقصد به أيضا – بل هذا هو الغالب – أن يخرج رجل الإدارة على قاعدة تخصيص الأهداف. ومن هنا كان اعتراضنا – يستطرد الدكتور الطماوي – على تسمية عيب الانحراف بإساءة استعمال السلطة، نظراً لأن هذه التسمية الأخيرة، تجعل العيب مقصوراً على الحالة الأولى دون الثانية... في حين أن معظم حالات الانحراف، هي تلك التي تجانب فيها الإدارة قاعدة تخصيص الأهداف، وكثيراً ما تكون الإدارة فيها حسنة النية، لأن المعول عليه في عيب الانحراف، ألا يتطابق الهدف الذي تسعى إليه الإدارة – حسنت أو ساءت نيتها – والهدف الذي خصصه القانون لممارسة السلطة التقديرية. وإذا كان عمل القاضي يقوم على مناقشة البواعث والدوافع، ومن ثم يتصف بالشخصية، فإن هذا الجانب من عمله هو موضوعي بحت»، [١٦]. كما أن الفقه الإداري في الأردن لم يخرج عن هذا السياق من حيث تحديد طبيعة كل من عيب الانحراف بالسلطة وعيب إساءة استعمال السلطة، ففي هذا الصدد نجد الدكتور حنا ندة يؤكد أن عيب الانحراف بالسلطة يظهر عند خروج الإدارة عن الغرض الذي حدده المشرع لها، سواء كانت نيتها حسنة أم سيئة، أما عيب إساءة استعمال السلطة فيدل على خروج الإدارة على مقتضيات المصلحة العامة لتحقيق مصالحها الذاتية أو بقصد الانتقام[١٧]

وتأسيساً على ما سبق، يمكن تناول هذه الإشكالية في الاصطلاح من زاويتين اثنتين هما غاية القرار و إرادة مصدر القرار. فقد رأينا مقدماً أن الفقه يحاول الفصل بين المصطلحين من خلال غاية القرار نفسه، حيث يقوم بالتمييز بين إذا ما كان القرار قد جانب المصلحة العامة بشكل تام، أو خالف قاعدة

(١٦) «القضاء الإداري»، مرجع سابق، ص ٨٤٥/٨٤٧.

(١٧) «القضاء الإداري في الأردن»، دون طبعة وناشر، ١٩٧٢ص ٤٥٦.

تخصيص الأهداف في الوقت نفسه. فنكون أمام إساءة استعمال السلطة في الحالة الأولى، وانحراف بالسلطة في كلتا الحالتين. وتأسيساً على ذلك فإن عيب الانحراف في استعمال السلطة – في رأي جانب كبير من الفقه – هو أشمل من عيب الإساءة باستعمال السلطة، من حيث حالاته(١٨). هذا يمكن أن يكون صحيحاً إذا ما تناولنا هذا الموضوع بهذا المنطق، ولكن في الوقت نفسه – من وجهة نظرنا – يمكن تناوله من زاوية أخرى، ومن ثم تكون النتيجة عكسية تماماً، حيث نجد أن عيب إساءة استعمال السلطة يظهر بشكل أساسي عندما تسيء الإدارة الصلاحيات والاختصاصات المنوطة بها قانوناً، مما يكون بالنتيجة ارتكاب أحد أوجه عدم المشروعية سواء عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل والإجراءات، عيب محل القرار الإداري، وعيب السبب، وبشكل مبدئي عيب الغاية من القرار الإداري، أي انحرافها عن المصلحة العامة، وكذلك انتهاك قاعدة تخصيص الأهداف. أما الزاوية الثانية التي يمكن من خلالها تناول هذه الإشكالية فهي إرادة مصدر القرار، فعند استعراض الآراء الفقهية بهذا الصدد، نجد أنه يربط عيب إساءة استعمال السلطة بسوء نية مصدر القرار فقط(١٩)، بينما عيب الانحراف يتعلق بإرادة مصدر القرار حسنت أم ساءت... ومن قبيل ترجيح هذه الإشكالية نقول: إن عيب الانحراف بالسلطة يؤخذ به – كما يقول جانب كبير من الفقه – في كلتا الحالتين سواء أكانت إرادة مصدر القرار سيئة أم حسنة، أما فيما يتعلق بإساءة استعمال السلطة فهو عيب يظهر فقط إذا ما كانت نية مصدر القرار سيئة(٢٠)، كما يشايع هذا الرأي الفقهي القضاء الإداري بشكل

(١٨) انظر الدكتور عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، مرجع سابق، ص ٢٧١.

(١٩) وهذا ما يؤكده الأستاذان الفرنسيان (Auby et Drago) في تحديدهما لمفهوم عيب الانحراف في استعمال السلطة إذ يتحقق – بحسب رأيهما – هذا العيب، عندما تستخدم الإدارة صلاحياتها بشكل يتعمد تحقيق أهداف أخرى غير تلك التي من أجلها منحت أصلاً صلاحياتها. راجع بخصوص ذلك الدكتور علي خطار شطناوي «موسوعة القضاء الإداري»، الجزء الثاني، دار وائل، ٢٠٠٤، ص ٨٢٥.

(٢٠) راجع رأيي الدكتور الطماوي، والدكتور حنا ندة سالفي الذكر.

عام، وعلى وجه الخصوص قضاء محكمة العدل العليا[٢١]. وتأسيساً على ذلك، فهذا الكلام يؤكد وجهة نظرنا فيما يتعلق باعتبار عيب الانحراف هو الأصح والأقرب للعيب الذي يصيب الغاية من القرار الإداري، ومن ثم انحراف القرار الإداري بغايته عن المصلحة العامة سواء بشكل كلي أو انتهاكه لقاعدة تخصيص الأهداف، على اعتبار أن الإدارة تسيء استعمال سلطاتها بقصد، أو تسيء استعمال بعض الإجراءات القانونية التي لا بد أن تتبعها لإصدار قرارها، أو تقوم بإهمال بعضها لتنحرف بغاية قرارها عن المصلحة العامة، وهذا ما يؤكده القضاء الإداري في مصر، فها هي المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بتاريخ ٢٣ يونيه لسنة ١٩٥٦ تؤكد ذلك بقولها «... و إنما يكفي أن تتبين المحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الإدارة اتجهت إلى عقاب الموظف، ولكن بغير اتباع الإجراءات والأوضاع المقررة لذلك، فانحرفت بسلطتها في القرار لتحقيق هذا الغرض المستتر، فيكون القرار بمثابة الجزاء التأديبي المقنع، ويكون عندئذ مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة»[٢٢]. كما أن أحكام محكمة العدل العليا الأردنية تؤكد هذه الفكرة[٢٣]، وعليه، فإن الإدارة تنحرف

---

(٢١) وهذا ما تؤكده محكمة العدل العليا، حيث صرحت في حكم لها «إنّ حسن النية وسوء النية سيّان في عيب إساءة استعمال السلطة» قرار رقم ٥٣/٤٧ «المجلة»، عدد ١، سنة ٢، ص ٧. كما تصرح في حكم آخر لها «إن حسن النية وسوءها يستويان في عيب إساءة استعمال السلطة ولو كان الهدف منه مصلحة عامة لأنه خروج عن روح التشريع والغاية التي استهدفها المشرع الذي يرمي في جميع تشريعاته إلى تحيق المصلحة العامة»، قرار رقم ٧٨/٦٤، المجلة لسنة ٧٩، ص ١٦٥.

(٢٢) راجع الدكتور سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق ص ٨٧٥. وهذا ما تؤكده كذلك المحكمة الإدارية العليا السورية، ففي قرارها رقم ٣٢ الصادر بتاريخ ٢٠/٥/ ١٩٦٣ بقولها «إذا استبان أن الإدارة قد شذت عن الطريق المرسوم لتأديب موظفيها وسلكت سبيلاً آخر فإنها تكون بذلك أساءت استعمال سلطتها وانحرفت عما رسم لها القانون»، راجع المؤلف نفسه، في الصفحة نفسها سالفة الذكر.

(٢٣) تقول محكمة العدل العليا بهذا الخصوص «إن أساس نقل الموظف المكاني والنوعي متروك لسلطة الإدارة التقديرية تترخص في إجرائه على حدود احتياجات العمل ومتطلباته ومقتضيات الصالح العام عملاً بالمادة ٦٣ من نظام الخدمة المدنية رقم =

عن المصلحة العامة لأنها أساءت استعمال صلاحياتها، وعلى الأخص الصلاحيات التقديرية، فهذه الأخيرة – كما سنلاحظ لاحقاً – تعتبر الحقل الخصب لظهور عيب الانحراف في استعمال السلطة، فعندما تسيء الإدارة صلاحياتها التقديرية فيما يتعلق بركن الغاية من القرار الإداري، فإنها حتماً ستنحرف عن المصلحة العامة كلياً، أو تنتهك قاعدة تخصيص الأهداف، فالإساءة تشكل انحرافاً بالضرورة(٢٤). لا بل إن الانحراف يكون نتاج إساءة الإدارة بصلاحياتها التقديرية. كذلك الأمر فيما يتعلق بركن السبب من القرار الإداري أو المحل منه، فإذا ما ارتكبت الإدارة إحدى حالات عدم المشروعية المرتبطة بهذين الركنين، يكون من شأن ذلك انحراف الإدارة بغاية قرارها عن المصلحة العامة، فقد تنحرف الإدارة بغاية قرارها عن المصلحة العامة – سواء أكان ذلك بحسن نية أم سوء نية – عندما تقوم مثلاً بتفسير القاعدة القانونية تفسيراً خاطئاً، أو تقوم بإجراء تكييف خاطئ لها، كذلك الأمر عندما تطبقها تطبيقاً خاطئاً، أو حتى عندما لا يكون هناك تلاؤم بين سبب القرار ومحله، سوف تنحرف الإدارة حتماً عن المصلحة العامة. إن عناصر القرار الإداري مترابطة فيما بينها لا يمكن فصل بعضها عن بعض، وبخاصة العناصر الموضوعية أو المادية

= (١) لسنة ١٩٨٨، وتخضع لرقابة محكمة العدل العليا إذا كان ينطوي على عقوبة تأديبية أو يأخذ حكم القرار التأديبي. وعليه، فنقل المستدعى الأول من وظيفة إلى أخرى تقل عنها في المستوى ينطوي على عقوبة تأديبية مقنعة لم يقصد فيها الصالح العام، ومن ثم يكون قرار نقل المستدعى الأول مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة...» قرار رقم ٩٤/٩٤ سنة ١٩٩٥ «المبادئ...»، مرجع سابق، ص٢٨٢.

– «فإذا تبين للمحكمة من الظروف التي أحاطت بصدور قرار النقل أن رجل الإدارة استهدف غاية خلاف المصلحة العامة فإن القرار يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة» قرار رقم ٣٦٣/٩٥ سنة١٩٩٧ «المبادئ...»، مرجع سابق، ص ٢٩٨.

– «إذا غالت السلطة التأديبية في فرض العقوبة بحيث لا يكون هناك تناسب بين الذنب المقترف والعقوبة التأديبية فيكون ذلك ضرباً من ضروب إساءة استعمال السلطة يستوجب الإلغاء»، قرار رقم ٢٦٤/٩٤، «المبادئ»، مرجع سابق، ص ٢٨٤.

(٢٤) سليمان سليم بطارسة، «عيب انحراف السلطة» – المصطلح، طبيعة العيب، وطريقة إثباته – مجلة دراسات، المجلد ٣٠، العدد ٢، ٢٠٠٣، ص٣٦٥.

له[٢٥] فإذا ما شاب ركن السبب عيب ما من خلال استخدام الإدارة لصلاحياتها التقديرية والتعسف بها أو الإساءة باستعمالها سوف يؤثر ذلك على ركن المحل من القرار الإداري[٢٦]، ومن ثم سينحرف القرار الإداري حتماً عن المصلحة العامة، فإذا ما غالت السلطة التأديبية في فرض العقوبة بحيث لا يكون هناك تناسب بين الذنب المرتكب (السبب) وبين العقوبة المفروضة (المحل) يكون ذلك ضرباً من ضروب إساءة استعمال السلطة[٢٧]، بحيث يكون بالنتيجة انحراف بغاية القرار الإداري عن المصلحة العامة. والنتيجة من هذا كله هو أن مصطلح الانحراف بالسلطة هو الأقرب والأكثر دقة لإطلاقه على العيب الذي يشوب الغاية من القرار الإداري، من مصطلح الإساءة في استعمال السلطة، سواء أكانت أوجه عدم مشروعية الغاية من القرار الإداري نتاج انحراف كلي ومجانبة كلية للمصلحة العامة، أم كانت نتاج انتهاك لقاعدة تخصيص الأهداف.

---

(٢٥) لقد قام الفقيه الفرنسي بونارد بتقسيم أوجه عدم المشروعية التي تصيب القرار الإداري إلى ثلاثة أقسام أساسية، وهي:
- عدم المشروعية المرتبطة بشكل القرار الإداري.
- عدم المشروعية المرتبطة بركن الاختصاص من القرار الإداري.
- عدم المشروعية المادية، وهي:
١ - العيب في أسباب العمل.
٢ - العيب في محل العمل.
٣ - العيب في غرض العمل.
... هذا التقسيم يعني أن هناك ترابطاً جوهرياً بين أركان القرار الموضوعية (السبب، المحل، والغاية)، ويعلق الدكتور سليمان محمد الطماوي، على ذلك بأنه أقرب التقسيمات دقة فيما يتعلق بعيوب القرار الإداري، راجع بخصوص ذلك «نظرية التعسف...»، مرجع سابق، ص ٩٨.

(٢٦) لا يمكن نفي هذا الترابط الواضح والجلي بين ركن السبب والمحل من القرار الإداري، فإذا ما قام القانون بتحديد المحل فإنه يلجأ أيضاً إلى تحديد ركن السبب من القرار الإداري، وعلى العكس من ذلك إن عدم تحديد المحل يلازمه عدم تحديد سبب القرار الإداري، فالسلطة التقديرية تتمثل بهذا الصدد في حرية الإدارة اختيار السبب الذي يتفق مع محل القرار الإداري. راجع بخصوص ذلك الدكتور سامي جمال الدين، «قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة»، دار النهضة العربية، ١٩٩٢، ص ٢١٤.

(٢٧) قرار رقم ٢٦٤/ ٩٤، «المبادئ»، مرجع سابق، ص ٢٨٤.

المطلب الثاني
أساس عيب الانحراف بالسلطة

يقوم جوهر دولة القانون على التعامل بشكل أساسي مع السلطات العامة من خلال آلية منحها (أصلها) ومن خلال كيفية ممارستها والأهداف التي تستخدم من أجلها تلك السلطات، وهذا كله ينطبق بشكل أساسي على الإدارة وسلطاتها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، تعنى دولة القانون بتحديد الوسائل والآليات التي من خلالها يمكن مراقبة كيفية ممارسة الإدارة لتلك السلطات. وفيما يتعلق بالإدارة نجد أنها – ومن خلال النظام القانوني – تتمتع بصلاحيات لتحقيق أهداف محددة من أجلها منحت تلك الصلاحيات[٢٨]، فهذه الأخيرة لا يمكن اعتبارها بأي حال من الأحوال امتيازاً لها تستخدمها كما ترتئي وفي الوقت الذي تشاء، أو من أجل تحقيق أهداف بعيدة عن المصلحة العامة، فوجود الإدارة أصلاً الهدف منه هو تحقيق المصلحة العامة.

الفرع الأول
الصلاحية التقديرية والاختصاص المقيد للإدارة[٢٩]

بشكل عام عند التكلم عن النشاط الإداري أو الأعمال الإدارية التي تأتيها الإدارة نجد أنها منبثقة عن صلاحيات عادة ما تتمتع بها. إن تمتع الإدارة

(٢٨) لا تستمد الإدارة صلاحياتها من خلال القانون بمعناه الشكلي أو الضيق فقط، بل من خلال القانون بمعناه الموضوعي أو الواسع أيضاً، أي كل قاعدة قانونية عامة ملزمة ومجردة، بغض النظر عن مصدرها.

(٢٩) يعني الاختصاص مجموعة الأعمال التي خولت الإدارة القيام بها، أما السلطة، فتعني مباشرة الاختصاص؛ أي أن السلطة هي ترجمة للاختصاص، والسلطة بدورها تترجم إلى عمل، أي تنفيذ الاختصاص، وعليه فليس من الصواب التحدث عن اختصاص تقديري، ذلك أن الاختصاص هو الحد الخارجي للسلطة، في حين تشير السلطة إلى مادة العمل الإداري، وترتيباً على ذلك يتعين استعمال لفظ سلطة تقديرية واختصاص مقيد. راجع الدكتور نبيل إسماعيل عمر «سلطة القاضي التقديرية في المواد المدنية والتجارية»، منشأة المعارف، ١٩٨٤، ص٢٤.

بصلاحياتها لا يتحدد عادة بأسلوب واحد فقط بل على العكس، حيث نجد أن النظام القانوني عادة ما يمنح الإدارة صلاحياتها من خلال أسلوبين؛ ففي الأول يحدد كل صلاحيات الإدارة، بحيث لا تمتلك أي حرية على الإطلاق فيما يتعلق بنشاطها، ذلك أن النظام القانوني يمنح الإدارة حلاً واحداً مشروعاً فقط، على اعتبار أنه يحدد بشكل مسبق كل شروط العمل الإداري؛ هذا يعني أن أي عمل تقوم به الإدارة لا يمثل احتراماً وخضوعاً لتلك الشروط اعتبر غير مشروع، حتى ولو كان إصداره لمقتضيات المصلحة العامة، وهذا ما يطلق عليه السلطات المقيدة للإدارة. أما فيما يتعلق بالأسلوب الثاني فنجد النظام القانوني لا يحدد النشاط الإداري بشكل كامل، بل يمنح الإدارة بعضاً من الحرية فيما يتعلق بممارسة نشاطها، وكله بطبيعة الحال لمقتضيات المصلحة العامة، وهذا هو حال السلطة التقديرية للإدارة.

أولاً – صلاحيات الإدارة التقديرية:

تعرف السلطة التقديرية بمعناها العام بأنها تمتع الإدارة بهامش من الحرية عند قيامها بنشاطها وممارسة اختصاصاتها الممنوحة لها قانوناً. هذا يعني أن الإدارة تمتلك سلطة تقديرية عند ممارسة نشاطها الإداري دون أن تلتزم بتصرف معين، وذلك عندما يترك القانون لرجل الإدارة حرية تقدير الظروف والوقائع التي تسوغ العمل الإداري، وحرية اختيار نوع العمل ووقته، وحرية اختيار الأهداف التي تسعى لتحقيقها[٣٠] ضمن إطار المصلحة العامة، وقد عرفتها محكمة العدل العليا بقولها «إن وجود سلطة تقديرية للإدارة معناه أن يكون للإدارة سلطة اتخاذ الموقف الذي تراه مناسباً عند تحقق الغرض الذي هدف إليه القانون»[٣١]. وتعتبر السلطة التقديرية للإدارة في الوقت الحاضر من

(٣٠) د. محمد فؤاد مهنا، «مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة – دراسة مقارنة»، منشأة المعارف، ص٨٢.

(٣١) قرار رقم ٧٨/٨٠ «المجلة»، العدد، السنة ١٩٨١، ص١٢٥٧. ومن الأمثلة التي يمكن إيرادها على هذه السلطة في التشريع الأردني يمكن تحديد: =

أهم الأفكار الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري، ذلك أنها عادة ما تكون محكومة باعتبارين هما الصالح العام من جهة والحقوق الأساسية للأفراد وحرياتهم العامة من جهة أخرى، فقد يكون من شأن تقييد الإدارة ومصادرة كل حرية تتمتع بها هو الحفاظ على حقوق الأفراد وحرياتهم، ومن ثم الحيلولة دون تعسف الإدارة وتسلطها، غير أن هذا الافتراض قد يكون من شأنه المساس بالصالح العام، على اعتبار أن منح سلطات تقديرية للإدارة هو من الأمور الضرورية لتفعيل العمل الإداري وإبعاده عن الجمود والآلية، بحيث يكفل حسن سير المرافق العامة على أكمل وجه، ومن ثم الحفاظ على الصالح العام، فهي أمر لازم للعمل الإداري، وذلك من أجل تمكين الإدارة من إنجاز مسؤولياتها الخطيرة، ولممارسة وظائفها المتشعبة، هذا كله مع التسليم بأمر تحديد هذه السلطة تشريعياً وقضائياً عند ممارسة الإدارة لها؛ ذلك أن انحراف الإدارة بهذه السلطة يعد من الأمور الخطيرة التي من شأنها إلحاق الضرر بالحقوق الفردية والصالح العام في الوقت نفسه.

= – لمجلس الوزراء وبموجب المادة ١٥ من قانون التقاعد المدني، سلطة تقديرية بإحالة أي موظف على التقاعد إذا بلغت خدمته عشرين سنة فعلية... قرار رقم ٢٧١/٩٤ لسنة ١٩٩٦، «المبادئ»، ص٣٩٠. راجع كذلك القرار رقم ٨٠/٩٣ سنة ١٩٩٤ «المبادئ...»، ص٣٨٠.

– لمجلس الوزراء صلاحية تقديرية بإلغاء الجنسية الأردنية، في حالة الحصول عليها بادعاءات كاذبة أو بالحيلة، أو بإخفاء أسباب جوهرية. قرار رقم ٢٠/٥٢ «مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا منذ بداية ١٩٥٣ حتى نهاية سنة ١٩٧١»، إعداد الدكتور حنا ندة، ص ٢٥٤. (سوف يشار إلى هذا المرجع لاحقاً بمجموعة الدكتور ندة).

– يمتلك وزير الداخلية صلاحيات تقديرية فيما يتعلق بتسجيل الجمعيات العادية وبما يتلاءم والمصلحة العامة، وذلك بموجب المادة الثانية من قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٦ المعدل بموجب القانون رقم ٩ لسنة ١٩٧١. قرار رقم ٥٤/٩٤ لسنة ١٩٩٥ «المبادئ»، ص٧٨.

– يتمتع مجلس الوزراء بموجب المادة ٤/ج من قانون الاستملاك رقم ١٢ لسنة ١٩٨٧ صلاحيات تقديرية لتقرير أن الاستملاك الذي يقرره يحقق النفع العام. قرار رقم ٢٥٩/٩٣ «المبادئ»، ص ١٣١.

وبشكل عام، فيما يتعلق بهذه السلطة (السلطة التقديرية) يمكن القول: إنها شر لا بد منه، على اعتبار أنه لا يمكن تجنبها في العمل الإداري؛ ذلك أن هناك كثيراً من الاعتبارات والمسوغات التي تحيط بتلك السلطة، على اعتبار أن الصالح العام كثيراً ما يتطلب منح الإدارة قدراً من حرية التصرف وفقاً لمقتضياته، حتى يتسنى لها القيام بالتصرف الملائم تبعاً للظروف والوقائع التي تواجهها، ذلك أن تكبيل الإدارة بالعديد من القيود وتوقف إنجاز نشاطها على جملة من الشروط محددة مسبقاً، يجعلها آلة صمّاء لتنفيذ القانون وفي موقع التابع له، تنفذ ما يملى عليها تنفيذاً حرفياً من السلطة التشريعية، مما يحول دون سير المرافق العامة سيراً حسناً، وعليه فإن المنطق والعدالة والصالح العام يتطلب الاعتراف للإدارة بقدر من الحرية والمرونة لملاءمة تصرفها وفقاً للظروف والوقائع التي تواجهها حتى لا توصم بالجمود، [٣٢]مما يشكل بالنهاية إضراراً بالصالح العام.

أضف إلى ذلك كله أن المشرع أصلاً لا يستطيع الإلمام بجميع ملابسات الوظيفة الإدارية وظروفها؛ بحيث يضع لكل حالة حكمها وشروطها، ويقدم لكل مشكلة تواجهها الإدارة حلاً، ويضع لكل احتمال الموقف أو التصرف المناسب لمواجهته، ومما يسوغ السلطة التقديرية للإدارة أيضاً هو الرقابة القضائية نفسها على اعتبار أن القاضي الإداري عادة ما يواجه صعوبة برقابته لعنصر الملاءمة ـ الحقل الواسع للسلطة التقديرية للإدارة – نظراً لبعده من حيث المكان والزمان، عن الظروف والملابسات التي أحاطت بالإدارة في ممارستها لوظيفتها الإدارية[٣٣].

(٣٢) د. محمود حافظ، «القضاء الإداري في الأردن»، الطبعة الأولى، منشورات الجامعة الأردنية، ١٩٨٧، ص١٤٩ والدكتور عبد الغني بسيوني، «القانون الإداري»، منشأة المعارف، ١٩٩١، ص٦٢٨.

(٣٣) يعني عنصر الملاءمة مدى ملاءمة الإجراء الذي اتخذته الإدارة، أي ملاءمة الإجراء للأسباب الموجبة له، راجع الدكتور محمود حافظ، مرجع سابق، ص١٥٠.

وعند التكلم عن مدى مشروعية تلك السلطة ومدى مطابقتها لمبدأ المشروعية لا بد من التأكيد هنا أن السلطة التقديرية للإدارة، هي سلطة تعيش في رحم مبدأ المشروعية وفي ظله، ولا تشكل استثناء عليه بأية حال من الأحوال، على اعتبار أن المشروعية هي حقيقة كل ما هو مطابق للقانون، وإن أي تصرف تقوم به الإدارة لا بد أن يكون محكوماً بمنطوقه، حيث لا يتمتع أي تصرف تقوم به هذه الأخيرة بأية حماية قانونية كانت، ما لم تكن متوافقة مع القواعد النافذة، وإن أي تصرف يشكل تجاوزاً على هذا المبدأ يكون محكوماً بالإبطال من قبل القضاء(٣٤)، وهذا بدوره ما يساق على السلطة التقديرية، على اعتبار أن مبدأ المشروعية يعتبر الضمانة الأساسية التي تحمي الأفراد من تعسف الإدارة وطغيانها فيما تأتيه من تصرفات وتتخذه من إجراءات، وتتمتع به من وسائل وامتيازات، ومن ثم فالإدارة عندما تتصرف في العمل بمقتضى ما لها من سلطة تقديرية، لا تتمتع بسلطة تحكمية، بل بسلطة تحدها حدود المشروعية؛ بمعنى أنه على الإدارة أن تسعى دائماً إلى تحقيق الهدف الذي يرتئيه القانون. وعليه فإن هذه السلطة، ما هي إلا وسيلة لتطبيق حكم القانون، والالتزام بمبدأ المشروعية، فالسلطة التقديرية لا يمكن أن تمارس إلا في دولة القانون، وضمن نطاق مبدأ سيادة القانون، فحين لا تكون الدولة قانونية، حيث لا مكان للقانون من دون سيادة وحكم، فلا مجال للحديث هنا عن سلطة تقديرية للإدارة(٣٥)، ذلك أن في الدولة اللاقانونية «الاستبدادية» يكون للإدارة فيها سلطة واسعة تحكمية غير مقيدة، ولكنها غير تقديرية(٣٦).

(٣٤) د. فاروق أحمد خماس «الرقابة على أعمال الإدارة»، جامعة الموصل، ص١٣.

(٣٥) د. نبيل إسماعيل عمر، مرجع سابق، ص١٦.

(٣٦) د. سامي جمال الدين، «الرقابة على أعمال الإدارة – المنازعات الإدارية»، دون ناشر، ١٩٩٢، ص١٤٥.

ثانياً – الاختصاص المقيد للإدارة:

تكون سلطات الإدارة مقيدة عندما يخاطبها القانون (بمفهومه الواسع) بشكل آمر، أي عندما يحدد لها ما يجب أن يكون عليه قرارها، بحيث إنها لا تمتلك أي حرية على الإطلاق فيما يتعلق بنشاطها، ذلك أن القانون لا يمنح الإدارة سوى حل واحد مشروع فقط، على اعتبار أنه يحدد بشكل مسبق كل شروط العمل الإداري، معنى ذلك أن الإدارة لا تملك حرية تقدير نشاطها من حيث أسبابه أو دوافعه أو من حيث آثاره القانونية وبشكل قطعي ما يتلاءم مع المصلحة العامة، هذا يعني أن أي عمل تقوم به الإدارة لا يمثل احتراماً وخضوعاً لكل ذلك اعتبر غير مشروع، حتى ولو تذرعت الإدارة بأن من وراء إصداره المصلحة العامة.

وتأسيساً على ذلك، فإن الإدارة، لا تملك بهذا الصدد أية حرية في تقدير ملاءمة تصرفها، ومدى تحقيقه للمصلحة العامة، على اعتبار أن المشرع قد حدد لها إجراء أو تصرفاً واحداً فقط، فلا يكون لها مجال للاختيار بين الامتناع، أو الإقدام على هذا العمل أو ذاك عندما تتوافر شروط تطبيق القانون(٣٧). وهذا ما أوردته محكمة العدل العليا عند تحديدها لمفهوم هذه السلطة حيث تقول «إذا حدد القانون مقدماً سلطة الإدارة في إصدار قرار إداري ما، بحيث لم يترك لها أية حرية في التقدير بل فرض عليها بطريقة آمرة التصرف على وجه معين، فإن سلطتها في هذه الحالة تكون مقيدة لا تقديرية»(٣٨).

---

(٣٧) د. إسماعيل بدوي، «القضاء الإداري» – دراسة مقارنة – الجزء الأول – (مبدأ المشروعية)، الطبعة الأولى ١٩٩٢، ص١١٤.

(٣٨) قرار رقم ١٠٢/٦٤، المجلة، العدد الثاني، ١٩٥٠، ص ٩٨، ومن حالات السلطة المقيدة في التشريع الأردني الأمثلة التالية:
– المادتان ١١/١٨ من قانون الإقامة وشؤون الأجانب رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٣ تلتزم الإدارة برفض تجديد إقامة الأجنبي المنتهية دون تجديدها ضمن المدة الممنوحة له قانوناً وتكليفه مغادرة البلاد فوراً على اعتبار أن الإدارة هنا لا تملك سلطات تقديرية، قرار رقم ٢١٧/٩٤، سنة ١٩٩٦ «المبادئ»، ص٣٥ =

وتتميز القواعد القانونية المنظمة للسلطات المقيدة – بشكل عام – بسهولة التطبيق من قبل رجال الإدارة، هذا إضافة إلى أن القاضي الإداري لا يواجه أية صعوبة فيما يتعلق بهذه السلطة على اعتبار أن عليه فقط التأكد من أن الإدارة قد احترمت القواعد القانونية بشكل كامل دون الخروج عن ذلك(٣٩). وفيما يتعلق بهذه السلطة نجد أنها عادة ما تتعلق بالقواعد الإجرائية، على اعتبار أن ذلك متعلق بمواعيد وإجراءات لا يتصور بشأنها انتفاء التحديد الواضح والدقيق، ومما يقرر ذلك هو تحقيق الاستقرار في المعاملات، حتى يتمكن المخاطبون بأحكامها الإحاطة بتطبيقها ومعرفة الأثر القانوني المترتب عليها، على اعتبار أن تطبيق هذه القواعد هو تطبيق منطقي وآلي(٤٠).

أما فيما يتعلق بالحقوق الأساسية للأفراد بصدد هذه السلطة، فنجد أنها تشكل ضمانة أساسية وجوهرية لهم من تعسف الإدارة وتحكمها، حيث إن الإدارة لا تمتلك أي هامش من الحرية، بحيث يمكن استغلاله من قبلها ضد الأفراد، كما يحدث أحياناً عندما تتمتع بسلطات تقديرية، كما سنلاحظ فيما بعد، على اعتبار أنه يجب على الأفراد إثبات الشروط القانونية التي يتطلبها القانون، حيث تكون الإدارة ملزمة بالإجابة لطلبهم، وإذا ما حادت عن ذلك تكون مهمة القاضي الإداري سهلة لردها عن غيها وعن تصرفها غير المشروع وإلغائه(٤١).

= – نجد أن سلطة مدير عام دائرة الأحوال المدنية والجوازات في منح جوازات السفر الأردنية هي سلطة مقيدة. قرار رقم ٩٥/٢٩ سنة ١٩٩٥ «المبادئ» ص ٤٧.
– بموجب قرار ديوان التفسير رقم ٤ لسنة ١٩٩٢ الصادر بتاريخ ١٩٩٢/٧/١ تعتبر صلاحية وزير الداخلية فيما يتعلق بمنح الجنسية الأردنية هي صلاحية مقيدة. قرار رقم ٩٥/١٣٧ سنة ١٩٩٧ «المبادئ»، ص٤٧٨.
– إن سلطة الإدارة بإجراء ترفيع الموظف إلى الدرجة الخاصة مقيد بأحكام المادة (٥٩/ ب) من نظام الخدمة المدنية وأحكام المادة (٧/أ) من نظام تشكيلات الوزارات والدوائر الحكومية رقم ١٩٩٣/٢. قرار رقم ٩٤/٢٨٥ سنة ١٩٩٥، «المبادئ»، ص٧٨٩.

(٣٩) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص١٥.
(٤٠) د. سامي جمال الدين، نفس المرجع، ص١٥.
(٤١) د. سليمان الطماوي، «نظرية التعسف في استعمال السلطة»، مرجع سابق، ص ٤٤.

ولكن أمام هذه الخصائص التي تتميز بها السلطة المقيدة للإدارة، كضمانة أساسية للأفراد، فإن التوسع بهذه السلطة له كذلك عواقب سلبية على النشاط الإداري، ذلك أنه يحوّل الإدارة إلى مجرد آلة لتنفيذ القانون، واتسامها بالجمود وبعدم روح الابتكار لديها[٤٢]، أضف إلى إضراره بالمصلحة العامة التي لا تقل أهمية عن الحقوق الأساسية للأفراد على اعتبار أن الحفاظ على هذه الحقوق هي جزء لا يتجزأ من المصلحة العامة. فأمام تطور وظيفة الدولة وتعقدها وازدياد تدخلها في شتى مناحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية، أصبح من الصعوبة – بل من المستحيل – تحديد النشاط الإداري وتأطيره برمته، هذا من جهة، ومن جهة أخرى عندما نعرف أن سبب وجود الإدارة أصلاً هو المصلحة العامة وهي غاية كل عمل إداري، وأن هناك إلزاماً قانونياً يقع على عاتق الإدارة يتمثل دائماً بتحقيق المصلحة العامة، كان لا بد من تمتع الإدارة بهامش من الحرية والمرونة عند قيامها بنشاطها وذلك لمواجهة الظروف الطارئة التي تواجهها و إبعادها عن الروتين والجمود، لهذا كله ظهرت السلطة التقديرية للإدارة.

وتأسيساً على ما سبق، فالسؤال الذي يطرح نفسه في هذا المجال هو: ما العلاقة بين السلطة التقديرية للإدارة وعيب الانحراف بالسلطة؟ وإلى أي مدى يمكن اعتبارها أساساً قانونياً وعملياً له؟.

الفرع الثاني
الصلاحية التقديرية للإدارة
أساس لظهور عيب الانحراف بالسلطة

أولاً – الغاية من العمل الإداري – مفهوم ركن الغرض من القرار الإداري:

إذا كانت الإدارة لا يمكن لها أن تمارس أو تقوم بأي عمل أو نشاط على خلاف ما تتضمنه قواعد الاختصاص المحددة قانوناً، ودون التزام الإجراءات

(٤٢) د. سليمان الطماوي، المرجع نفسه، ص٤٤.

والشروط الشكلية، و إذا كان لا يحق لها أيضاً القيام بأي تصرف دون إسناده إلى سبب في الواقع أو في القانون (وقائع مادية وقانونية صحيحة)، فإنها في الوقت نفسه لا يمكن لها القيام بأي عمل يكون الهدف منه بعيداً عن المصلحة العامة. فالغرض من أي قرار أو نشاط تقوم به الإدارة لا بد أن يكون المصلحة العامة، فهذه الأخيرة هي أساس ومنطلق لأي عمل تقوم به، وهي سبب وجود الإدارة، وغاية أي عمل إداري في الوقت نفسه، ووسيلة الرقابة القضائية على هذا العمل. وعليه، ولتحديد العلاقة بين السلطة التقديرية وعيب الانحراف في استعمال السلطة، لا بد، بداية، من تحديد ماهية ركن الغرض من القرار الإداري من جهة، ومدى ارتباط هذا الركن بسلطة الإدارة التقديرية من جهة أخرى.

كما هو معروف، فإن القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث أثر قانوني ابتغاء للمصلحة العامة، أو عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة والملزمة للإدارة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إنشاء مركز قانوني معين أو تعديله أو إلغائه حين يكون ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً وابتغاء للمصلحة العامة(٤٣). والقرار الإداري بهذا المعنى يعني أنه ليس غاية بحد ذاته بل هو وسيلة لتحقيق أهداف معينة بذاتها، «فهدف القرار الإداري ليس المصلحة العامة بشكل محدد، وإنما الغاية هي هدف يسعى من خلاله إلى تحقيق المصلحة العامة»(٤٤)، فمثلا الغاية من إغلاق أحد الأماكن المقلقة للراحة هو الحفاظ على السكينة العامة، والغاية من تعيين بعض الموظفين الأكفياء في أحد المرافق الإدارية هو ضمان سيرها بانتظام(٤٥). والغاية بهذا المعنى تختلف عن النتيجة المباشرة للقرار

(٤٣) حول موضوع القرارات الإدارية راجع كلاً من الدكتور سليمان الطماوي «النظرية العامة للقرارات الإدارية» – دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، دون ناشر، ١٩٩١. الدكتور محمود حافظ «القرارات الإدارية – دراسة مقارنة «دار النهضة العربية، ١٩٩٣.

(٤٤) Maria Boquera Oliver, "Estudios sobre el Acto administraivo", quinta Edicion.Civitas, Madrid, 1994, p78.

(٤٥) د. أحمد حافظ نجم، «السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الانحراف بالسلطة»، مجلة العلوم الإدارية، السنة الرابعة والعشرون، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٨٢، ص ٦٥.

الإداري أو الأثر القانوني المترتب عليه، وهو ما يسمى بمحل القرار الإداري، فليس الهدف مثلاً من أنظمة المرور هو الحد من حريات الأفراد بتنظيم سلوكهم على حد معين – وهو الأثر القانوني – وإنما هو المحافظة على النظام العام، ذلك أن السلطات التي تتمتع بها الإدارة ليست إلا وسائل لتحقيق المصلحة العامة، لذلك وجب عليها في كل عمل تقوم به أن تسعى لتحقيق المصلحة العامة(٤٦).

وتأسيساً على ذلك، فإن فكرة الغرض من القرار الإداري تقوم على أساس أن جميع التصرفات القانونية التي تقوم بها الإدارة ما هي إلا وسائل لتحقيق غايات معينة، وإذا كان السبب يمثل الجانب المادي من القرار الإداري بحيث يتم بمعزل عن إرادة رجل الإدارة، فان الغرض يمثل الجانب الشخصي منه؛ أي إنه يمثل الحالة النفسية لرجل الإدارة عند اتخاذه لقرار ما(٤٧). هذا يقودنا إلى استنتاج أن هناك

---

(٤٦) د. ماجد رغب الحلو، «القانون الإداري»، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٤، ص٥١٤. وهنا لابد من التنويه – كما سنلاحظ لاحقاً – بأنه ليس كافياً في كثير من الأحيان أن تقوم الإدارة بتحقيق المصلحة العامة لاعتبار قرارها مشروعاً، بل لا بد أن تحقق بقرارها الغاية المحددة قانوناً، ذلك أن المشرع في أحيان كثيرة يقوم بتحديد مصالح معينة تكون هدفاً بذاتها لأي تصرف تأتيه الإدارة، وهذا ما يطلق عليه قاعدة تخصيص الأهداف، فإذا ما قامت الإدارة بأي نشاط يكون من نتيجته عدم احترام هذه القاعدة وعدم التقيد بها فإن القاضي لا يقر بمشروعية ذلك العمل حتى ولو حقق المصلحة العامة.

(٤٧) هذا ما يؤكده الفقيه الفرنسي أيزمان حيث يقول «إن رجل الإدارة يفكر بأنه عند اتخاذ قرار ما سوف يدرك نتيجة هو يريدها، لذلك فإنه يصمم على العمل وينفذه لأنه يريد النتيجة، على اعتبار أن العمل عنده هو وسيلة لبلوغها، إذن نحن هنا – يضيف أيزمان – ضمن حالة نفسية، أي فكرة تسيطر على رجل الإدارة تدفعه للتصميم على العمل». راجع الدكتور محمد إبراهيم سليمان، «الرقابة على الوقائع»، رسالة للحصول على درجة الدكتوراه، دون طبعة تاريخ، ص٢٣٤. وهذا ما يؤكده أيضاً بونارد، فالغرض عنده هو «التصور في ذهن الإدارة لنتيجة يراد تحقيقها» إلا أن هذه النتيجة يجب أن تكون متفقة مع الهدف الذي أراده القانون، لذلك كانت صحة الغرض تمثل شرطاً جوهرياً لصحة العمل الإداري». راجع بخصوص ذلك الدكتور عصام عبدالوهاب البرزنجي، «السلطة التقديرية للإدارة»، رسالة لنيل درجة الدكتوراه، دار النهضة العربية، ١٩٧١، ص٤٨٣.

ترابطاً بين مشروعية الهدف من القرار الإداري والمصلحة العامة. نعم إن فكرة المصلحة العامة هي فكرة عامة وغامضة، إلا أنها تقدم مبدأ للنشاط محدداً على وجه إيجابي لا سلبي، كل ذلك لأن غرض المصلحة العامة هو بمنزلة فكرة موضوعية، كما أن توجيه القرار إلى هذا الغرض، لا يكون بمنزلة حالة نفسية لمصدر القرار وإنما بتوافق القرار لضرورات معينة؛ ذلك أن تحقيق الغرض مرتبط بحالات موضوعية سابقة له، بحيث يمكن بواسطة هذه الحالات اتجاه القرار لتحقيق المصلحة العامة، وهكذا، فإن تلك الحالات الموضوعية السابقة على القرار الإداري تقوم بجانب الغرض،(٤٨)هذا كله يؤدي بنا إلى استنتاج أن هناك ترابطاً بين السبب والغرض،(٤٩) وعلى اعتبار أن هذا الأخير لا بد أن يكون تحقيق المصلحة العامة، فإن المصلحة العامة تعتبر الحد والإطار القانوني لأي عمل أو تصرف تقوم به الإدارة، والسلطة التنفيذية بشكل عام، وفي الوقت نفسه المسوغ لأي عمل أو سلطة

(٤٨) راجع كلاً من الدكتور عصام عبدالوهاب البرزنجي، مرجع سابق، ص٤٨٥. والدكتور محمد إبراهيم سليمان، مرجع سابق، ص٢٤٠.

(٤٩) هناك فارق أساسي بين ركن السبب وركن الغرض من القرار الإداري، فالسبب – كما أشير سابقاً – هو الحالة الواقعية الموضوعية الخارجة عن إرادة مصدر القرار، بينما الغرض هو الحالة النفسية الداخلية التي يهدف مصدر القرار إلى تحقيقها، غير أن هناك ارتباطاً وثيقاً بينهما، بل إن بعض الفقه دمجهما وجعلهما عنصراً واحداً، وهذه العلاقة هي ما أشار إليها العميد بونارد، فحينما لا يستهدف القرار غرضه فإن ذلك عائد لعيب في سببه، فالقرار الإداري الصادر على أسباب وهمية لا يمكن أن يحقق غرضه المشروع، أما إذا ما بني القرار عن أسباب واقعية قانونية ومادية، فإنه سوف يحقق الغرض المطلوب منه، ومن ثم لن يكون تصرف الإدارة مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة حتى ولو حقق أهدافاً ثانوية. راجع الدكتور سليمان الطماوي، «النظرية العامة للقرارات الإدارية»، مرجع سابق، ص ٣٤٥. ولكن يجب التنبه إلى أن هذه العلاقة ليست مطلقة، فقد يحدث أن يستند القرار الإداري إلى وقائع غير مقدرة تقديراً صحيحاً ومقوّمة بالشكل الصحيح، ومع ذلك يستهدف القرار الإداري غرضه المحدد قانوناً، مثال ذلك قرار إعلان المنفعة العامة؛ فقد يكون هناك خطأ في تقدير قيمة الوقائع التي أدت إلى إعلان قرار المنفعة العامة، ومع ذلك قد يكون الغرض من القرار صحيحاً، على اعتبار أن الإدارة لم تستهدف إلا غرضاً عاماً. راجع الدكتور، عصام البرزنجي، مرجع سابق، ص٤٨٩.

تتمتع بها الإدارة من قبل النظام القانوني، حيث إن إشكالية المصلحة العامة ومسألة تحقيقها تظهر عندما يكون تصرف الإدارة نتاج هامش الحرية الممنوح للإدارة (صلاحيات تقديرية)، إلا أن هذا لا يعني أن الإدارة تستطيع تحقيق غايات وأهداف غير المصلحة العامة عندما تقوم بأي تصرف حتى ولو كانت تتمتع بصلاحيات تقديرية، فهذه الأخيرة ما هي إلا وسيلة لتحقيق تلك المصلحة، ليس هذا فقط بل على الإدارة أن تحقق المصلحة العامة المنصوص عليها في القانون. وعليه، فإن أي تصرف إداري يجب أن يكون هدفه دائماً تحقيق المصلحة العامة، على اعتبار أن ذلك التصرف هو عمل قانوني، الحكم على مشروعيته من عدمها يعتمد بشكل أساسي على مدى تحقيقه للمصلحة العامة. وبهذا الصدد فإن القاعدة القانونية عادة ما تتخذ ثلاث صور أساسية من حيث تحديدها للغرض من القرار الإداري، فإما أن تحدد القاعدة القانونية الغرض من القرار الإداري، بحيث يكون اختصاص الإدارة مقيد، أو تنص على الأغراض بصورة عرضية وعامة، مما يفسح المشرع بهذا الصدد المجال للسلطة التقديرية، وذلك اعتماداً على الجهة المنوط بها تحقيق تلك الأغراض ولأهمية الصلاحيات التي تمارسها، وكله ضمن إطار المصلحة العامة، أما الصورة الثالثة فتتمثل في أن النص القانوني يمنح الإدارة صلاحيات تقديرية واسعة؛ بمعنى أن يكون لرجل الإدارة الحرية في استغلال هذه الصلاحيات وتوجيهها لأي هدف يشاء ضمن نطاق المصلحة العامة(٥٠).

وكما هو معروف، فإن أي قرار إداري يقوم على خمسة أركان أساسية، وهي الاختصاص والشكل والسبب والغاية والمحل. وبخصوص ركني الشكل والاختصاص فإن الإدارة لا تتمتع بأي سلطات تقديرية، بل دائماً مقيدة؛ ذلك أن القانون يحدد الجهة المختصة بإصدار القرار، وعليه فإن الإدارة لا تملك الخروج عن حدود الاختصاص المحدد قانوناً، فإذا ما صدر القرار من جهة غير مختصة

(٥٠) راجع كلاً من الدكتور سليمان محمد الطماوي «نظرية التعسف...»، مرجع سابق، ص٧٥ وما بعدها. والدكتور عصام البرزنجي، مرجع سابق، ص ٤٩٣ وما بعدها.

قانوناً، كان قرارها مشوباً بعيب عدم الاختصاص ومن ثم يكون باطلاً. كما أن الإدارة تكون ملزمة باتباع الشكليات والإجراءات عند إصدارها لقرارها سواء تلك التي نص عليها القانون، أو لم ينص عليها، فوجود سلطة تقديرية للإدارة في تصرف ما تقوم به لا يعفيها من التزام القواعد الشكلية التي هي بشكل عام مقيدة(٥١)، وبخاصة عندما يتعلق ذلك بالحقوق الأساسية للمواطنين. أما فيما يتعلق بركن السبب والمحل فنجد أن الإدارة تتمتع بخصوصهما بصلاحيات تقديرية. وفيما يتعلق بركن الغاية فإن الإدارة لا تتمتع بخصوصه بصلاحيات تقديرية، فهو عادة مقيد بقيد تحقيق المصلحة العامة، إلا أن هذا التقييد في ركن الغرض من القرار الإداري، لا ينفي تماماً العلاقة بينه وبين السلطة التقديرية للإدارة، ومن ثم العلاقة بينها وبين عيب الانحراف بالسلطة، فالسلطة التقديرية تعتبر – كما يقال – الحقل الخصب لظهور عيب الانحراف بالسلطة.

ثانياً – السلطة التقديرية للإدارة وعيب الانحراف في استعمال السلطة:

تنبع أهمية الانحراف بالسلطة وخطورة عيبه من الناحية القانونية من حيث ارتباطه بغاية القرار الإداري في مجال السلطة التقديرية بشكل أساسي(٥٢). إلا أنه لا بد من التأكيد – وحسب جانب كبير من الفقه(٥٣)–، أنه مهما يكن مدى

(٥١) فمثلاً تعيين أعضاء هيئة تدريس في الجامعة، فإن الإدارة تمتلك بخصوصه سلطة تقديرية، فيما يتعلق بتقدير الكفاءة العلمية للمرشحين لتلك الوظائف، غير أنه نجد الإدارة ملزمة باحترام إجراءات محددة لصحة قرار التعيين، فقرار التعيين لا بد أن يكون بناء على طلب لشغل الوظيفة من مجلس الجامعة بعد الاستئناس برأي الكلية، ومجلس القسم المختص، وهذا كله قبل صدور قرار التعيين من رئاسة الجامعة، وعدم اتباع تلك الإجراءات واحترامها يجعل قرار التعيين حقيقاً بالإلغاء. راجع الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا، «القضاء الإداري اللبناني»، الجزء الأول، الدار الجامعية، ١٩٩٤، ص١٢٦.

(٥٢) وهذا ما يؤكده الدكتور سليمان الطماوي في تعريفة لعيب الانحراف في استعمال السلطة بقوله «استعمال رجل الإدارة سلطته التقديرية، لتحقيق غرض غير معترف له به»، راجع مؤلفه «نظرية التعسف في استعمال السلطة»، مرجع سابق، ص ٦٩.

(٥٣) د. سامي جمال الدين، «قضاء الملاءمة»، مرجع سابق، ص٢٧٣.

السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة في مجال معين، يجب عليها أن تقف عند الغرض من القرار؛ بمعنى أن الغرض من القرار لا يكون محلًا للسلطة التقديرية بأي حال من الأحوال(٥٤)، وهذا ما يؤكده القضاء الإداري في أحكامه حيث إن السلطة التقديرية للإدارة تجد حدها الطبيعي في الرقابة على عدم إساءة استعمالها أو الانحراف بها؛ إذ يجب أن يكون القرار الإداري مستهدفاً الغرض المحدد قانوناً، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا، حيث تقول: «إن وجود سلطة تقديرية للإدارة معناه أن يكون للإدارة سلطة اتخاذ الموقف الذي تراه مناسباً، عند تحقق الغرض الذي هدف إليه القانون»(٥٥)، وهنا لا بد من تأكيد أنه حتى لو كان النشاط الإداري مقيداً بقيد المصلحة العامة، فهذا لا يعني أن الإدارة تكون بمواجهة اختصاص مقيد، ومن ثم إخراج الغرض من القرار الإداري نهائياً من مجال ما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية، على اعتبار أن هناك فرقاً بين الاختصاص المقيد وكون الإدارة ملزمة بقيد المصلحة العامة، ففي حال الاختصاص المقيد يكون الغرض محدداً ضمن إطار المصلحة العامة، ما عدا ذلك فإن الإدارة غير ملزمة بغرض معين بذاته من أغراض المصلحة العامة؛ أي أن الإدارة في حالة السلطة التقديرية يكون أمامها عدد من الأغراض، وضمن إطار تحقيق المصلحة العامة، وذلك لتجنب ممارسة تلك الاختصاصات بغية تحقيق أغراض بعيدة عن المصلحة العامة.

وهنا يجب تأكيد أن الإدارة لا تتمتع بسلطة تقديرية بشكل مطلق فيما يتعلق بحرية الاختيار بين عدة أغراض متاحة أمامها، إذ إن الهدف من التصرف الإداري ليس المصلحة العامة بذاتها، وإنما تحقيق المصلحة العامة، وعليه فإذا كان هناك عدة أهداف تحقق المصلحة العامة، فإن الإدارة لا تتمتع بشكل مطلق في اختيار أي هدف من هذه الأهداف؛ إذ يتعين عليها اختيار الهدف، الذي يكون أكثر تحقيقاً

---

(٥٤) Antonio Mozo Seoane, "La Discrecionalidad de la Administracion Publica en Espana". Montecorvo, Madrid, 1985, p96.

(٥٥) قرار رقم ٧٨/٨٠، المجلة، العدد ٧، السنة ١٩٨١، ص١٢٥٧. وهذا ما تؤكده كذلك في حكمها رقم ٧٨/٣١ حيث تقول «إن عيب الانحراف في استعمال السلطة يتحقق... إذا اتخذت الإدارة قراراً لحماية أغراض غير التي قصدها الشارع من منحها تلك السلطة، حتى ولو كانت هذه الأغراض تتصل بالصالح العام...». المجلة»، ٦، ١٩٨٠، ص ١٦١.

للمصلحة العامة[٥٦]، فقد يكون مثلاً من شأن الزيادة المالية للدولة تحقق المصلحة العامة، لما يعود على المجتمع من خدمات إضافية عند توظيف هذه الأموال، ولكن إذا كان لا يمكن تحقيق هذه الزيادة إلا بتقييد بعض الحريات الفردية، مثل الصناعة والتجارة أو حرية النقل، فقد يكون من الأجدى تحقيقاً للصالح العام، الحفاظ على هذه الحريات مع التفريط بتلك الزيادة المالية،[٥٧] وهنا تبرز عملية المفاضلة أو الموازنة بين إيجابيات التصرف الإداري وسلبياته، من حيث مدى تحقيقه للصالح العام. ومن ثم اختيار الغرض الذي يكون أكثر تحقيقاً للصالح العام.

وتأسيساً على ما سبق نستنتج أن عيب الانحراف بالسلطة له علاقة مباشرة بسلطات الإدارة التقديرية وليست المقيدة؛ بمعنى أن السلطة التقديرية تشكل الأساس العملي لظهور هذا العيب[٥٨]، وأنّ هناك تلازماً بين العيب

---

(٥٦) يقول الدكتور سليمان الطماوي عندما يزود القانون الإدارة باختصاص معين أو باختصاصات متعددة، فإنه يحدد صراحة وضمناً الغرض الذي من أجله خلق هذا الاختصاص. وهذا هو المميز الجوهري بين الاختصاصات في القانون العام، والحقوق في القانون الخاص: فالفرد في مجال القانون الخاص تحدد حقوقه تحديداً سلبياً بقيد خلاصته ألا يمس بالنظام العام، وألا يجانب حسن الأخلاق. وما عدا ذلك فهو حر طليق يرتع في ميدان فسيح، وغير ملزم بأن يقدم حساباً لأحد. أما الاختصاصات في القانون العام فهي محددة تحديداً إيجابياً، يضيق ويتسع وفق رغبات المشرع، وذلك راجع إلى أن حقوق الأفراد في القانون الخاص، لا تزال على الرغم من المجهودات الحديثة، تصدر عن أصل أناني، فالمرء يسعى إلى تحقيق مصالحة أولاً، ومصالح الجماعة عنده في المقام الثاني. أما رجل الإدارة فهو مكلف أولاً وأخيراً بتحقيق المصلحة العامة، وخير الجماعة. «نظرية التعسف...»، مرجع سابق، ص ٦٢.

(٥٧) د. سامي جمال الدين «قضاء الملاءمة» مرجع سابق ص ٢٧٧.

(٥٨) وهذا ما تؤكده محكمة القضاء الإداري المصرية، بخصوص هذا العيب؛ إذ تقول «هو العيب الملائم دائماً للسلطة التقديرية التي يجب أن تمارسها جهة الإدارة بمعيار موضوعي يتفق مع روح القانون، الأمر الذي يخول للقضاء الإداري تحري بواعث العمل وملابساته وأسبابه، وفرض رقابته على كل ذلك للوقوف على الهدف الحقيقي الذي تنشده الإدارة من قرارها وما كان حقاً رمت به وجه المصلحة العامة ...»، حكمها رقم ١١٥٤ لسنة ١٤ ق، الصادر بتاريخ ١٩٧٢/٦/١١. راجع بخصوص ذلك الدكتور سامي جمال الدين «قضاء الملاءمة»، مرجع سابق، ص ٢٧٥.

المشوب به ركن الغاية – وهو عيب الانحراف بالسلطة – والسلطة التقديرية[٥٩]، حيث تعتبر المجال الوحيد والخصب لظهور هذا العيب، على اعتبار أنه عندما تكون صلاحيات الإدارة مقيدة فإن العيوب التي يمكن أن يشاب بها القرار الإداري، هي عيوب الشكل والاختصاص ومخالفة القانون، أما فيما يتعلق بعيب الانحراف بالسلطة، فلا يتصور أن يثار في حالة السلطة المقيدة، لأنه يفترض أن أهداف القانون تتحقق باستمرار إذا ما قامت الإدارة بتنفيذ الشروط القانونية المحددة سلفاً[٦٠]، فيكون قرارها مشروعاً عند توافر تلك الشروط وغير مشروع عند انعدامها[٦١]. وهذا ما حدا بالفقهاء إلى القول بعدم وجود علاقة بين هذا العيب والاختصاص المقيد، على اعتبار أن الإدارة تكون ملزمة باتخاذ القرار طبقاً للقانون، وفي حدود اختصاصاتها، ووفقاً لقواعد الشكل المحدد قانوناً، واستناداً إلى أسباب صحيحة، مع افتراض لا يقبل العكس بأن القرار استهدف الغاية المحددة له قانوناً[٦٢]. وعلى العكس من ذلك يظهر هذا العيب إذا ما كانت الإدارة تتمتع بسلطات تقديرية، على اعتبار أن هذه السلطات تعطي رجل الإدارة هامشاً من الحرية في التدخل أو الامتناع، وفي اختيار الوقت الذي يراه مناسباً لقراره، مع حريته في تقدير خطورة بعض الوقائع وأهميتها وما يناسبها من وسائل كلها مشروعة، هذا يعني أنه لا يمكن محاسبة رجل الإدارة على كيفية استعمال حقه في التقدير إلا في نطاق الأهداف التي يسعى

---

(٥٩) Antonio Mozo Seoane, "La Discrecionalidad de la Administracion Publica en Espana". Op.cit, p426.

(٦٠) الدكتور سليمان محمد الطماوي «القضاء الإداري»، مرجع سابق، ص٨٤٢.

(٦١) وهذا ما تؤكده محكمة العدل العليا حيث تقول «إن عيب إساءة استعمال السلطة لا يكون محل إثبات إلا عند استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية ولا يتصور إثارته عندما تكون سلطتها في إصدار قرارها مقيداً بشروط محددة فيكون قرارها سليماً عند توافرها وغير سليم عند عدم توافرها»، قرار رقم ٧٣/٣ «مجموعة الأعرج»، ص٥٧٢.

(٦٢) د. عبد الغنى بسيوني، «ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة»، منشأة المعارف، ١٩٨٣، ص ٢٨٦. و الدكتور نواف كنعان، «القضاء الإداري في الأردن»، الطبعة الأولى، ١٩٩٩، دون ناشر، ص٣٠٧ – ٣١٤.

لتحقيقها من خلال قراراته التي يتخذها[٦٣]. في الوقت نفسه نجد جانباً من الفقه[٦٤] له رأي مخالف لذلك، حيث إنه لا يستبعد ـ مع تسليمه بأن هذا العيب لا يظهر إلا في حالة تمتع الإدارة بسلطات تقديرية – ظهور هذا العيب في حالة السلطة المقيدة للإدارة، مع تعقيبه بعد ذلك بأن هذا العيب إذا ما ظهر من خلال هذه السلطة، فإنه يكون مقترناً بعيب المحل أو عيب السبب. ولكن فيما يتعلق بهذا الرأي نجد أنه قد نقل العيب الذي يصيب ركن الغاية إلى ركني السبب والمحل[٦٥]، على اعتبار أن عيب الانحراف بالسلطة، عادةً ما يكون متصلاً بركني السبب والمحل، هذا يعني أن القاضي الإداري يمكن أن يلغي القرار الإداري مستنداً إلى عيب المحل أو السبب، وليس على عيب الانحراف بالسلطة.

وأخيرا نقول: إن مفهوم مبدأ المشروعية يقوم على أن أي عمل إداري تقوم به الإدارة، لا بد أن يكون متطابقاً مع منطوقه، وذلك من خلال أن التصرف الذي تأتيه الإدارة هو نتاج حق تمارسه عن طريق اختصاص تملكه بموجب القانون، وإذا كان عليها أن تقوم بالتصرف وفقاً للقواعد الشكلية المرعية قانوناً، وأن يستند إلى حالات إما في القانون أو في الواقع، مع موافقة أثر هذا التصرف (محله) للقانون، فإنه يجب في الوقت نفسه، ألا يكون الهدف من القرار مغايراً للمصلحة العامة، وإلا كان هذا التصرف أو القرار غير مشروع لمجانبة الهدف منه الصالح العام، ومن ثم يعد باطلاً وقابلاً للإلغاء. فالغرض من القرار الإداري إما أن يكون ضمن إطار المصلحة العامة بشكل عام، وإما أن يكون محدداً تشريعياً وبشكل مسبق، وأن تتمتع الإدارة بحرية الاختيار بين عدة أغراض متاحة أمامها، لا يعني أنها تتمتع بحرية كاملة بصدد ذلك، بل يتعين على الإدارة اختيار الهدف الذي يكون أكثر تحقيقاً للمصلحة العامة.

(٦٣) الدكتور سليمان محمد الطماوي «القضاء الإداري»، مرجع سابق، ص٨٤٢.

(٦٤) الدكتور ماجد راغب الحلو «القضاء الإداري»، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٥، ص٢٧١.

(٦٥) راجع الدكتور سامي جمال الدين «قضاء الملاءمة»، مرجع سابق، ص٢٧٤.

المبحث الثاني
النشاط الإداري وعيب الانحراف بالسلطة
(صور عيب الانحراف بالسلطة)

يتمثل أساس القانون الإداري بشكل عام بإخضاع النشاط الإداري لقاعدة المصلحة العامة باعتبارها هدفاً تلتزمه الإدارة لأي نشاط تقوم به. وانحراف الإدارة بغاية نشاطها عن المصلحة العامة يجسد أخطر الحالات التي يمكن أن ترتكبها؛ ذلك أن رجل الإدارة يستغل سلطاته التقديرية الممنوحة له بموجب القانون لتحقيق أغراض بعيدة عن المصلحة العامة.

كما قلنا سابقاَ، إن عيب الانحراف بالسلطة، يتمثل بشكل عام عندما تتوجه إرادة مصدر القرار إلى الخروج عن روح القانون وأهدافه، وتسخير السلطة أو استغلالها لتحقيق مآرب بعيدة عن المصلحة العامة. ويعود ذلك إلى أن المصلحة العامة مفهوم فضفاض يمكن أن يستغله رجل الإدارة لتحقيق مآرب شخصية أو الانتقام من الغير، مما يشكل ابتعاداً عن المصلحة العامة ومجانبة لها. إلا أن هذا العيب لا يظهر فقط في هذه الحالات بل قد يحقق مصدر القرار الإداري المصلحة العامة ومع ذلك يوصم القرار بعدم المشروعية، وهذا ما يحصل عند مجانبة الهدف من القرار الإداري بعض الأهداف المخصصة والمحددة قانوناً، وهو ما اصطلح على تسميته بقاعدة تخصيص الأهداف.

وتأسيساً على ما تقدم نستنتج أن ركن الغرض من القرار الإداري يكون عادة محكوماً بقاعدتين أساسيتين هما:

أولهما: خضوع رجل الإدارة لقاعدة عامة، وهي ألا يستهدف بقراراته إلا المصلحة العامة، فإذا ما خرج عن هذا المبدأ وسعى لتحقيق منافع شخصية له أو إلى طرف آخر، فهو يخرج من ثم بهذا العمل عن الأعمال الإدارية المشروعة ويكون عملاً إدارياً باطلاً، وعلى اعتبار أن المصلحة العامة ذات مفهوم واسع ليس من السهل تحديده من قبل المشرع أو من قبل رجل الإدارة، فقد ظهرت القاعدة الثانية التي تحكم ركن الغرض من القرار الإداري، ألا وهي أن المشرع

يقوم في كثير من الأحيان بتحديد الأغراض العامة التي يجب على الإدارة تحقيقها دون غيرها، حيث لا يكتفي المشرع في هذا المقام بوضع المصلحة العامة قيداً عاماً أمام رجل الإدارة، بل يسعى عندما يمنح رجل الإدارة اختصاصاً أو سلطة ما إلى تحديد الغرض الذي يجب عليه تحقيقه، والذي في الوقت نفسه منح أصلاً رجل الإدارة تلك السلطة أو ذلك الاختصاص(٦٦)، وهذا ما سنلاحظه لاحقاً عند تناول قاعدة تخصيص الأهداف.

المطلب الأول
الانحراف الكلي بالسلطة عن المصلحة العامة
(مجانبة المصلحة العامة)

تتعامل دولة القانون بشكل أساسي مع السلطات العامة المقررة لها وفق آلية منحها وبالكيفية المحددة لممارستها والأهداف التي من أجلها منحت هذه السلطات، وهذا كله ينطبق بشكل أساسي على الإدارة العامة وصلاحياتها. وهذه الصلاحيات لا يمكن اعتبارها – بأي حال من الأحوال – امتيازاً للإدارة تستخدمها كما ترتئي وفي الوقت الذي تشاء، بل إنه لا بد لها من استخدامها لتحقيق غايات محددة منحت تلك الصلاحيات من أجلها.

وكما هو معروف، فإن أساس القانون العام وبخاصة القانون الإداري يتمثل بإخضاع أي نشاط تقوم به الدولة وسلطاتها ولا سيما السلطة التنفيذية – على اعتبار أنها على تماس مباشر بحقوق المواطنين وحرياتهم – لقاعدة المصلحة العامة، التي بدورها تمثل الهدف والغاية النهائية لذلك النشاط، بل إنها علة وجود الإدارة، ووسيلة القضاء لإعمال رقابته على النشاط الذي تقوم به. وعليه فإن انحراف الإدارة عن المصلحة العامة يعتبر من أخطر الحالات انتهاكاً لمبدأ

(٦٦) راجع بخصوص ذلك الدكتور سليمان الطماوي «نظرية التعسف...»، مرجع سابق، ص ٦٢/٦٣، كذلك مؤلفه، «قضاء الإلغاء»، مرجع سابق، ص ٨٤٠ وما بعدها، راجع كذلك الدكتور سامي جمال الدين، «قضاء الملاءمة....»، مرجع سابق، ص ٢٧١.

المشروعية، التي يمكن أن ترتكبها الإدارة العامة، على اعتبار أن المصلحة العامة ذات مفهوم فضفاض وغير محدد، ويمكن للإدارة استغلال عدم التحديد هذا الذي توصم به المصلحة العامة للانحراف عنها. فما الحالات التي يمكن للإدارة أن تنحرف بغايات قراراتها عن المصلحة العامة، عند استخدامها لصلاحياتها التقديرية؟، وذلك في ضوء اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية.

الفرع الأول
انحراف الإدارة بنشاطها المرتبط بعلاقتها بموظفيها وبالغير عن المصلحة العامة

يحدث كثيراً وبمناسبة ممارسة رجال الإدارة لاختصاصاتهم أن يستغلوا سلطاتهم لتحقيق نفع شخصي(٦٧) أو بقصد محاباة الغير(٦٨). ومن السلطات التي تكثر إساءة استعمالها والانحراف بها عن المصلحة العامة، هي سلطات

(٦٧) وهذا ما ذهبت إليه محكمة العدل العليا، فهي تقول في أحد أحكامها «حيث إن المستدعى ضدهما اتخذتا القرارات المطعون فيها مدفوعتين بأغراض غير التي من أجلها منحتا سلطاتهما وهي حماية المصلحة العامة وخير المرفق الموضوع تحت إشرافها، وكان هدفهما من التعديل حماية مصلحة فردية فتكونان قد خالفتا قاعدة تخصيص الأهداف باستخدام السلطة في غير الغرض الذي خصصت له»، حكم صادر بتاريخ ١٩٨٨/٣/٣٠، «المجلة»، ١٩٩٠، – مشار إليه لدى الدكتور علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار وائل، ٢٠٠٤، ص٨٣٩.

(٦٨) تقول محكمة العدل العليا بهذا الصدد «نجد أن قرار اللجنة المركزية برفض طلب دائرة الأوقاف بإعادة تصنيف القسم الشرقي من أرض كمنطقة تجارية بعد أن وافقت على تصنيف القسم الغربي منها منطقة تجارية لا يتفق والسبب الذي استندت إليه في قراراها، وفيه من التمييز المجحف بحق الدائرة المستدعية مما ينطوي على انحراف في تطبيق القانون على وجه غير عادل، وهذا في حد ذاته يشكل إساءة استخدام السلطة»، حكم صادر بتاريخ ١٩٥٥/١٢/١٠، مجلة نقابة المحامين، ص٨. مشار إليه لدى الدكتور علي خطار شطناوي، «موسوعة القضاء الإداري»، مرجع سابق، ص٨٣٩.

الضبط الإداري[٦٩]، وصلاحياتها في مجال الوظيفة العامة، بحيث تقوم الإدارة بنقل الموظف مكانياً أو نوعياً أو بإحالته على الاستيداع أو حتى على التقاعد بهدف فسح المجال لموظف آخر مثلاً بالتعيين[٧٠]، وفي هذا الصدد تؤكد محكمة العدل العليا أنه إذا كان القرار الإداري قد صدر لتحقيق مصلحة عامة وكانت هذه المصلحة هي الدافع الرئيسي له، وتحقق على الرغم من ذلك منفعة شخصية وبشكل عرضي لمصدر القرار، فلا يعتبر القرار مشوباً بعيب الانحراف في استخدام السلطة، ذلك أنه لاعتبار القرار مشوباً بهذا العيب يجب أن تكون المصلحة الشخصية منه تطغى على المصلحة العامة، ففي حكمها الصادر بتاريخ ١٩٦٧/٢/٢٥، تؤكد هذا التوجه بقولها: «لم يقدم وكيل المستدعي ما يثبت أنّ الغرض من وضع المشروع المطعون فيه هو تحقيق مصلحة شخصية لرئيس البلدية، أمّا مجرد كون الشارع المقرر تنظيمه يمر بجزء من أرض لرئيس البلدية، فإن ذلك لا يكفي للدلالة على أنّ تنظيم الشارع كان لغرض تحقيق مصلحته الشخصية»[٧١].

---

(٦٩) راجع بهذا الخصوص كلاً من الدكتور علي خطار شطناوي «موسوعة القضاء الإداري»، مرجع سابق، ص٣٦٣ وما بعدها، والدكتور نواف كنعان «اتجاهات محكمة العدل العليا في الرقابة على سلطات الضبط الإداري وقراراتها»، مجلة دراسات، صادرة عن الجامعة الأردنية، المجلد ٢٧، العدد١، ٢٠٠٠.

(٧٠) تقول محكمة العدل العليا بهذا الصدد في أحد أحكامها المتعلق بإحالة موظف على التقاعد «من حق مجلس الوزراء إحالته إلى التقاعد... أي أن المشرع يقصد مصلحة العمل ومصلحة الموظف في وقت واحد. وحيث من الثابت أن المستدعى لم يبلغ السن التي يعجز معها عن القيام بمسؤوليات وظيفته على الوجه الأكمل، كما أن ملف خدمته يثبت أنه يجيد عمله إجادة تامة، وأنه نشيط فيه، وأنه لا يشكو من أي عائق مرضي يعوقه عن أداء واجبات وظيفته. فقد أخطأ المستدعى ضده بإنهاء خدمته بالاستناد إلى المادة (١٥) من قانون التقاعد، خطأ قد انحرف به عن الغاية التي قصدها المشرع من نص هذه المادة»، قرار صادر بتاريخ ١٩٧٣/٩/٣٠، «المجلة»، ص ١٥٠٨.

(٧١) قرار رقم ٦٦/١٠٢، المجلة، العدد٣، لسنة ١٥، ص٢٦٦.

كما قد يظهر هذا العيب في حالة استغلال رجل الإدارة صلاحياته التقديرية بقصد الانتقام والتشفي أو لأحقاد وضغائن شخصية، ومن أحكام محكمة العدل العليا حكمها الصادر بتاريخ ١٩٦٤/١٠/٣٠ حيث ألغت قرار مجلس الوزراء القاضي بإحالة أحد الموظفين على التقاعد، حيث قالت «إن القرار المطعون فيه بإحالة المستدعى على التقاعد لا يتفق مع الهدف الذي أراده القانون، من منح مجلس الوزراء، سلطة إحالة الموظفين على التقاعد، لأن هذا القرار ما كان ليصدر لو رضخ المستدعى إلى طلب مجلس الوزراء وسحب دعوى طعنه بالنقل، ونفذ قرار نقله، وبذلك يكون الهدف من إصدار القرار المطعون به غير متفق مع الهدف الذي أراده القانون، من منح المستدعى ضده إحالة الموظفين على التقاعد، وفق نص المادة (١٥) من قانون التقاعد المدني، ويكون القرار المطعون فيه بعيب إساءة استعمال السلطة»[٧٢]. وفي هذا السياق تؤكد محكمة العدل العليا أن وجود عداوة و حقد شخصي بين مصدر القرار ومن تأثرت مصلحته بالقرار لا يعد دليلاً كافياً لإلغاء القرار بناءً على عيب الانحراف بالسلطة، إلا إذا كان فعلاً قد صدر القرار تحت تأثير تلك الظروف وهذا ما ذهبت إليه، حيث تقول في أحد أحكامها «إنّ وجود حقد شخصي بين أمين العاصمة والموظف لا يكفي لاعتبار القرار الصادر من لجنة الأمانة ورئيس الوزراء قد صدر تحت تأثير هذه العوامل أو أنهما كانا مدفوعين بعوامل شخصية عند إصداره أو أنه مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة»[٧٣]. ومن

(٧٢) قرار رقم ٨٣/٦٤، المجلة، السنة١٣، العدد الأول، ص٢١. وفي حكم آخر تؤكد هذا التوجه بقولها «إن الأساس في نقل الموظفين المكاني والنوعي متروك لسلطة الإدارة التقديرية تترخص في إجرائه على حدود احتياجات العمل ومتطلباته ومقتضيات الصالح العام عملاً بالمادة ٦٣ من نظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٨٨، ويخضع لرقابة محكمة العدل العليا إذا كان ينطوي على عقوبة تأديبية أو يأخذ حكم القرار التأديبي. وعليه فنقل المستدعى الأول من وظيفة إلى أخرى تقل عنها في المستوى ينطوي على عقوبة تأديبية مقنعة لم يقصد فيها الصالح العام ومن ثم يكون قرار نقل المستدعى الأول مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة»، «المبادئ...»، ص ٢٨٢.

(٧٣) قرار رقم ٦٧/٢٧ المجلة، العدد ٤، سنة١٦، ص١٨٥. راجع كذلك القرار رقم ٦٨/٧٣، المجلة، العدد ١، سنة ١٧، ص ٧٤، والقرار رقم ٥٣/٢٦ المجلة، عدد ١٠، سنة ١، ص٢١٥.

الحالات التي تعتبر في عداد حالات الانحراف في استخدام السلطة حالة انحراف رجل الإدارة بسلطته لتحقيق أهداف بعيدة عن المصلحة العامة، مدفوعاً بميولات سياسية أو دينية، كصدور قرار من صاحب اختصاص يقضي بمنح إعانات لجهة معينة بقصد تحقيق أغراض سياسية معينة، أو أن يصدر أحد الوزراء قراراً بفصل موظف لميولاته السياسية المخالفة لما ينتهجه الوزير، وهذه الدوافع السياسية قد تكون من أجل التعبير عن رأي سياسي ما، أو بقصد التنكيل بالأعداء السياسيين والدينيين(٧٤)، غير أننا لم نجد في اجتهادات محكمة العدل العليا ما يتعلق بهذه الحالة، إلا حكماً وحيداً تذكر من خلاله هذه الحالة، وذلك عند تحديدها لمفهوم عيب الانحراف بالسلطة وحالاته(٧٥).

الفرع الثاني
انحراف الإدارة بنشاطها المرتبط بعلاقاتها بالسلطات الأخرى عن المصلحة العامة

بالرجوع إلى اجتهادات محكمة العدل العليا نجدها لم تقصر حالات الانحراف على الحالات السابقة، بل اعتبرت أن الإدارة قد ترتكب أيضاً مخالفة القوانين والأنظمة حتى في حالة علاقتها مع السلطات الأخرى؛ ذلك أنّ الإدارة قد تصدر قراراً إدارياً لغاية تعطيل، أو التهرب من مواجهة تنفيذ الأحكام القضائية، الصادرة بحقها. وعلى اعتبار أن أساس مبدأ المشروعية هو خضوع الجميع لحكم القانون، وهذا بدوره ينطبق على الإدارة، وعلى اعتبار أنّ الأحكام القضائية هي نتاج تطبيق القانون – سواء أكانت صادرة من القضاء العادي أم القضاء الإداري – حيث تحوز حجية الشيء المقضي به، فإنّه يقع على عاتق الإدارة

(٧٤) راجع بخصوص ذلك كلاً من الدكتور، عبد الله طلبة «القانون الإداري»، جامعة دمشق، ١٩٨٥ – ١٩٨٦، ص٢٩٦، الدكتور ماجد راغب الحلو، «القضاء الإداري»، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٥، ص٤١٠. والدكتور سليمان محمد الطماوي، «نظرية التعسف...»، مرجع سابق، ص١٢٨،١٢٩.

(٧٥) راجع قرارها رقم ٥٣/٤٧، سالف الذكر.

التزام تنفيذ تلك الأحكام. وهذا الالتزام لا يجد أساسه في المبادئ العامة للقانون والنشاط الإداري فقط، بل كذلك في القوانين، وهذا ما ينص عليه قانون العقوبات الأردني في مادته (١٨٢)، فقرة (١) «كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين، أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانوناً أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين». وعلى الرغم من هذا النص القانوني نجد الإدارة قد تلجأ في بعض الأحيان إلى التحايل على الأحكام القضائية؛ وذلك بهدف التهرب من تنفيذها وبطريق غير مباشر، وهذا ما ذهبت إليه محكمة العدل العليا؛ فقد اعتبرت قرار إعادة الموظف إلى وظيفته الأصلية بمنزلة تنفيذ صوري للحكم الصادر عنها، ويشكل تحايلاً على تنفيذ الحكم مما يشكل انحرافاً في استخدام السلطة؛ حيث أعلنت في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٦٧/١٢/٢٠ «... 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 تحاشياً للتنفيذ السليم لحكم المحكمة، التي هدف إليها المشرع في قانون التقاعد، فإن قرار الإحالة على التقاعد المطعون فيه يكون حقيقاً بالإلغاء ومعيباً»[٧٦].

المطلب الثاني
الانحراف بالسلطة عن الأهداف المخصصة
(قاعدة تخصيص الأهداف)

في ظل القاعدة السابقة، كان يجب على كل قرار إداري أن يكون مستهدفاً المصلحة العامة دون استثناء، بحيث لا تستطيع الإدارة ممارسة أية سلطة تقديرية فيما يتعلق بغايات قراراتها، إلا أن هناك قاعدة أخرى متممة للقاعدة السابقة، وهي التزام الإدارة عند اتخاذ قرارها تحقيق أهداف خاصة ومحددة،

(٧٦) قرار رقم ٦٧/٥٩ المجلة، لسنة ١٥، الأعداد ١٠ – ١٢، ص١٠٧١.

ذلك أنّ كل جهاز إداري ناط به القانون أهدافاً محددة، فإذا ما خرج عن تلك الأهداف المخصصة له يكون قراره مشوباً بعيب الانحراف في استخدام السلطة(٧٧). ويعود أصل هذه القاعدة إلى فكرة المصلحة العامة وعلاقتها بالنشاط الإداري؛ ذلك أن فكرة المصلحة العامة هي فكرة شاملة وعامة بحيث تتسع إلى أهداف كثيرة، ولهذا يقوم المشرع بتحديد أهداف معينة يلتزم رجل الإدارة السعي لتحقيقها، فإذا ما جانب بتصرفه الهدف المخصص له كان قراره حقيقاً بالإلغاء لعيب الانحراف بالسلطة(٧٨). ويجب التأكيد هنا أنّ الإدارة لا تتمتع بأية سلطة تقديرية فيما يتعلق باختيارها لأهدافها، إذ يجب عليها إعمال قراراتها للأهداف المخصصة لها، وعلى هذا الأساس فإن أي قرار خارج هذه القاعدة يكون مشوباً بعيب الانحراف، سواء أكان مصدر القرار حسن النية أو سيئ النية. وتظهر هذه الحالة بشكل عام عندما تمارس الإدارة نشاطها الضبطي أو في علاقتها مع موظفيها.

الفرع الأول
الانحراف بسلطة الضبط الإداري

لقد منحت الإدارة سلطة الضبط الإداري للمحافظة على عناصر النظام العام (الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة) غير أنّ اتساع هذا المفهوم وشموليته قد يفسح المجال لسلطة الضبط الإداري استغلال وتحقيق مآرب مغايرة لمفهوم النظام العام. وهذا ما ذهبت إليه محكمة العدل العليا، ففي الأردن نجد أن قانون الدفاع قد حدد الهدف الذي يجب أنْ يسعى لتحقيقه رجل الإدارة، وهو الدفاع عن الأردنّ والمحافظة على الأمن العام، فإذا ما انحرف رجل الإدارة عن هذا الهدف كان قراره مشوباً بعيب الانحراف باستخدام السلطة، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في أحد قراراتها حيث أعلنت «أن إصدار أمر الدفاع بالاستيلاء على غرفة يشغلها المستدعي بطريق الإيجار بهدف غايات تنظيمية متعلقة بفتح شارع في

(٧٧) د. يوسف سعد الله الخوري، «القانون الإداري العام»، الجزء الثاني، ١٩٩٤، ص١٨٥.
(٧٨) د. حنا إبراهيم ندة، مرجع سابق، ص٤٥٦.

المدينة، يعتبر مخالفاً لنظام الدفاع الذي لا يجيز إصدار أمر بهدم أية أبنية إلا لغاية تأمين السلامة العامة أو الدفاع عن المملكة، وليس لغايات تنظيمية»[٧٩]. كما قضت كذلك في حكم لها إنّه فيما «إذا صدر بمقتضى نظام الدفاع أمر بإغلاق الزرائب لغاية إزالة مكرهة صحية، فإنّ هذه الغاية لا تدخل في المفهوم الذي قصده المشرع من السلامة العامة، والدفاع عن المملكة»[٨٠]. وقضت في حكم آخر لها فيما يتعلق بإجراءات الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية بأن «قرار مدير دائرة السير بضبط السيارة وحجز رخصتها بسبب استخدامها في نقل أدوات منزلية خلافاً لنص أمر الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩ الذي لا يجيز لرئيس الوزراء إصدار أوامر دفاع تتناول التدخل في الحقوق الشخصية إلا لغاية تأمين السلامة العامة أو الدفاع عن المملكة. وأن منع استخدام سيارات القلاب في نقل أية مواد ما عدا الحجارة والتراب لا يمت بصلة إلى السلامة العامة أو الدفاع عن المملكة»[٨١]. كما أن سلطات الضبط الإداري قد تستهدف من قراراتها تحقيق غايات خاصة بعيدة عن المصلحة العامة، مما يشكل انحرافاً سافراً بصلاحيات الضبط المنوطة بها، وهذا ما ذهبت إليه محكمة العدل العليا حيث ألغت قراراً لرئيس لجنة التنظيم المحلية، بسبب تحقيقه مصالح شخصية له؛ إذ تقول بهذا الصدد «يتضح أنه وإن كان البناء الذي يشغله المستدعى غير مرخص إلا أن القرار المشكو منه لم يصدر لأغراض التنظيم، بل صدر لتحقيق نفع خاص للمالك كرئيس للجنة التنظيم المحلية تمكيناً له من رفع يد المستأجر عن المأجور بحجة أن هدم البناء القائم عليه ضروري لغايات التنظيم ... وهو أمر لا يمت للصالح العام بصلة بل إنه يستهدف تحقيق غاية غير مشروعة وانحراف سافر عن غايات الصالح العام»[٨٢].

---

(٧٩) قرار رقم ١٦/١١، المجلة، العدد٧، سنة١٤، ص٧٢٣.

(٨٠) قرار رقم ٦٦/٥٠، المجلة عدد٧ سنة١٤، ص٧٣٩.

(٨١) قرار صادر بتاريخ ١٩٦٦/٧/٢٥، ١٩٦٦، ص ٧٣٩. حول رقابة محكمة العدل العليا على النشاط الضبطي للإدارة، راجع بحث الدكتور نواف كنعان «اتجاهات محكمة العدل العليا في القرابة على سلطات الضبط الإداري وقراراتها»، سبق ذكره.

(٨٢) قرار صادر بتاريخ ١٩٨٩/٢/٢٦، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٩٠، ص ٥٢٣.

الفرع الثاني
الانحراف بالسلطة في ميدان الوظيفة العامة

إنّ النشاط الإداري في مجال الوظيفة العامة لا يقل أهمية عن النشاط الضبطي للإدارة تحقيقاً للصالح العام، وعليه تمارس الإدارة سلطتها في نقل الموظفين وترفيعهم وإحالتهم على التقاعد، إلّا أنه قد يحدث في كثير من الأحيان أن تستعمل الإدارة سلطتها في ذلك تحقيقاً لأغراض لا تدخل ضمن اختصاصها، ومن ثم تنحرف عن الغاية الأساسية التي منحت السلطة من اجلها، وتجنبها لانحراف الإدارة، فإن القضاء الإداري يقوم بإعمال رقابته على التدابير الإدارية الصادرة بهذا الخصوص.

وعليه، فقد يظهر عيب الانحراف بغاية القرار الإداري عن المصلحة العامة في هذا الجانب، وذلك عند لجوء الإدارة لنقل الموظفين نقلاً مكانياً أو نوعياً لغاية إيقاع العقاب وليس لتحقيق غاية المشرع التي ارتآها من النقل، وهي تحقيق المصلحة العامة، المتمثلة بمصلحة العمل وسير المرفق الإداري بانتظام واطراد، وذلك عن طريق توزيع الموظفين بين المراكز والوظائف المختلفة(٨٣). وبالاطلاع على أحكام محكمة العدل العليا نجد أنّها تسلم بأن للإدارة سلطة نقل الموظفين نقلاً مكانياً ونوعياً لتحقيق مصلحة العمل، إلا أنه إذا ما استخدمت الإدارة سلطتها هذه بقصد إيقاع العقاب على أحد الموظفين، وذلك على خلاف الهدف الذي من أجله نيطت بها هذه السلطة، فإن تصرفها هذا يكون حقيقاً بالإلغاء. وهذا ما أكدته في حكمها الصادر بتاريخ ١٣/١٢/١٩٩٤حيث تقول «إنّ الأساس في نقل الموظفين المكاني والنوعي متروك لسلطة الإدارة التقديرية تترخص في إجرائه على حدود احتياجات العمل ومتطلباته ومقتضيات الصالح العام عملاً بالمادة ٦٣ من نظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٨٨، ويخضع لرقابة محكمة العدل العليا إذا كان ينطوي على عقوبة تأديبية أو يأخذ حكم

(٨٣) د. ماجد راغب الحلو، «القضاء الإداري»، مرجع سابق ص٤١٧.

القرار التأديبي. وعليه، فنقل المستدعى الأول من وظيفة إلى أخرى تقل عنها في المستوى ينطوي على عقوبة تأديبية مقنعة لم يقصد فيها الصالح العام، ومن ثم يكون قرار نقل المستدعى الأول مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة...»[٨٤]. كما قد تظهر هذه الحالة من حالات الانحراف عند استعمال الإدارة سلطتها في حالة الإحالة على التقاعد؛ ذلك أن ما يهدف إليه المشرع من منح الإدارة صلاحية إحالة الموظف على التقاعد، هو إبعاد من لم يعد وجوده محققاً للصالح العام، فإن جانبت الإدارة هذه الغاية كان قرارها مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة، وعلى هذا الأساس، قضت محكمة العدل العليا بإبطال القرار القاضي بإحالة موظف على التقاعد لأن الموظف رفض الانصياع لقرار نقله، حيث اعتبرت هذا القرار مشوباً بعيب الانحراف في استخدام السلطة، هذا بعد أن أكدت على رجل الإدارة أن يستهدف في قراره تحقيق الهدف الذي خصصه القانون عند ممارسته للسلطة التقديرية[٨٥]. كما ألغت بحكمها الصادر بتاريخ ١٩٨١/٣/١٥ قراراً صادراً بإحالة أحد الموظفين على التقاعد لعدم اتفاقه مع روح قانون التقاعد؛ إذ أعلنت «أن الهدف الذي ابتغاه المشرع من إعطاء الصلاحية لمجلس الوزراء بإحالة أي موظف على التقاعد عند إكماله المدة القانونية هو تحقيق الصالح العام، بإقصاء من لم يعد وجوده بالوظيفة محققاً

(٨٤) القرار رقم ٩٤/٩٤ سنة ١٩٩٥، «المبادئ...»، مرجع سابق، ص٧٨٠. وقد أعلنت في أحد أحكامها حيث تقول «للإدارة أن تصدر القرار بنقل الموظف من الوظيفة إلى أخرى ما دامت الوظيفة التي نقل إليها لا تقل عن الوظيفة المنقول منها وأن يكون الباعث على ذلك المصلحة العامة، فإذا تبين للمحكمة من الظروف التي أحاطت بصدور قرار النقل أن رجل الإدارة استهدف غاية خلاف المصلحة العامة كان القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة»، قرار رقم ٩٥/٣٦٣، سنة ١٩٩٧، «المبادئ....»، ص٢٩٨. راجع كذلك قرار رقم ٨٥/١٤٧، المجلة العددان ٥، ٦، منشور في مجلة عام ١٩٨٧ السنة ٣٥، ص٨٣٣.

(٨٥) قرار رقم ٦٤/٨٣، سنة ١٣، عدد١، ص٢١، «مجموعة الدكتور حنا ندة»، مرجع سابق، ص٤٦٠

لهذا الهدف على الوجه الملائم»[٨٦] ونلاحظ كذلك أن ما يسري في هذا الصدد على النقل والإحالة على التقاعد يسري على حالة إلغاء الوظيفة دون ابتغاء الصالح العام[٨٧]. حيث تقول محكمة العدل العليا بهذا الصدد «إن الهدف الذي يقصده المشرع من إلغاء الوظائف هو التوفير أو عدم الحاجة للوظيفة، فإذا تبين أن الهدف الذي رمى إليه مصدر القرار مغاير كان القرار الصادر مخالفاً للقانون ومشوباً بعيب الانحراف بالسلطة. وقد أثبتت البينات أن القصد من إلغاء الوظيفة المذكورة لم يكن بسبب عدم الحاجة إليها أو التوفير، ذلك بدليل أن الأمانة بعد إلغاء هذه الوظيفة قامت بتعيين ثلاثة أشخاص للجباية»[٨٨]

كما اعتبرت محكمة العدل العليا أن عدم التناسب بين الذنب الإداري المقترف والعقوبة المفروضة هو ضرب من ضروب الانحراف في استخدام السلطة، فهي تؤكد أن مناط مشروعية السلطة التقديرية المخولة للسلطة التأديبية في تقدير خطورة الذنب الإداري المقترف وما يناسبه من جزاء، لا يشوبها غلو في العقوبة المفروضة؛ ذلك أن الغلو من العيوب التي تنال من مشروعية القرار ويشكل ضرباً من ضروب إساءة استعمال السلطة[٨٩].

---

(٨٦) قرار رقم ٨٠/٧٨ المجلة، السنة ٢٩، العدد ٧، ص١٢٥٧. وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا حيث تقول في أحد أحكامها، وهي بصدد تحديد مفهوم المادة ١٥ من قانون التقاعد المدني رقم ٣٤ لسنة ١٩٥٩ فيما يتعلق بإحالة موظف في أحد المجالس البلدية حيث تقول «... وأن يمارس هذا الحق بمقتضى سلطة تقديرية وإنّ إساءة استعمال السلطة يعني أن يقوم المجلس البلدي أو الإدارة باستعمال سلطته وصلاحيته التقديرية بقصد تحقيق غاية تجانب المصلحة العامة أو تحقيق غاية غير الغاية المحددة لها في القانون»، قرار رقم ٩٦/١٥٣ «المبادئ...»، مرجع سابق، ص٢٤٠.

(٨٧) راجع الدكتور سليمان الطماوي، «القضاء الإداري»، مرجع سابق، ص٨٦١ وما بعدها.

(٨٨) قرار صادر بتاريخ ٧/٤/ ١٩٦٥، «المجلة»، ١٩٦٥، ص٥٥٤.

(٨٩) قرار رقم ٩٢/١٦٦، «المبادئ القانونية....»، مرجع سابق، ص ٢٦٧. وفي السياق نفسه تؤكد أنه «إذا غالت السلطة التأديبية في فرض العقوبة بحيث لا يكون هناك تناسب بين الذنب المقترف والعقوبة التأديبية كان ذلك ضرباً من ضروب إساءة استعمال السلطة يستوجب الإلغاء» حكم رقم ٩٤/٢٦٤، المجلة، سنة ١٩٩٥، ص ٣٣٠٩.

الفرع الثالث
الانحراف بالإجراءات

يقصد بهذا العيب لجوء الإدارة إلى استعمال بعض الإجراءات عوضاً عن إجراءات أخرى ملزمة باتخاذها، وذلك للوصول إلى أغراض تريد تحقيقها(٩٠). إن الفكرة التي تدور حولها هذه الصورة من صور الانحراف بالسلطة، تتمثل في استخدام الإدارة لإجراء ما غير ذلك المحدد قانوناً، وذلك بقصد تحقيق أهداف بعيدة عن تلك المحددة قانوناً(٩١). وتبدو أهمية الانحراف بالإجراء في أنه يكشف بسهولة وبوضوح عن عيب الانحراف بالسلطة، دون الحاجة إلى البحث عن مقاصد متخذ القرار وغاياته، حيث إن الانحراف بالإجراء يشكل الدليل الموضوعي على الانحراف بالسلطة(٩٢).

---

(٩٠) Waline. Droit administrative, 9e edit. P.488.
– وارد في كتاب الدكتور محسن خليل، «القضاء الإداري اللبناني»، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٨٢، ص ٥٤٨.

(٩١) على الرغم من أن فكرة الانحراف بالإجراءات واضحة، فإننا نجد الفقه يورد تعريفات عدة بخصوصها، فها هو مثلًا الدكتور سليمان الطماوي يحدد هذه الصورة من صور انتهاك قاعدة تخصيص الأهداف باستعمال رجل الإدارة في سبيل تحقيق هدف عام منوط به تحقيقه، وسيلة غير المقررة قانوناً. راجع مؤلفه «القضاء الإداري»، الكتاب الأول، مرجع سابق ص ٨٦٤. أما بالنسبة للفقه الفرنسي، فها هو الفقيه Ch.Debbasch يعرفه بأنه استخدام السلطة الإدارية إجراء إدارياً غير ذلك الإجراء الذي كان يجب عليها استخدامه. كما يعرفه الفقيهان J. Auby et R. Drago بأنه استخدام الإدارة إجراء إدارياً لتحقيق غاية غير الغاية التي من أجلها وضع هذا الإجراء. راجع بخصوص الفقه الفرنسي الدكتور علي خطار شطناوي، «موسوعة القضاء الإداري»، مرجع سابق، ص ٨٤٤.

(٩٢) الدكتور محسن خليل، «قضاء الإلغاء»، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٩، ص ٣٧٥. يمكن إثبات عيب الانحراف بالإجراءات من خلال المقارنة بين الإجراءات الإدارية التي تتوافر بين يدي رجل الإدارة، أومن خلال المقارنة بين النتائج المتأتية عن القرار الإداري. راجع بخصوص هذا الموضوع الدكتور علي خطار شطناوي، «موسوعة القضاء الإداري»، مرجع سابق، ص ٨٥٥ وما بعدها.

هذا، وقد اعتبر جانب من الفقه أن انحراف الإدارة بالإجراءات يشكل وجهاً مستقلاً من أوجه إلغاء القرار الإداري، فعدم المشروعية التي يظهرها عيب الانحراف في استخدام الإجراءات الإدارية هو عيب عدم الاختصاص ومخالفة الشكليات الجوهرية(٩٣)، حيث يمكن أن يوجد انحراف في استعمال السلطة، دونما وجود انحراف بالإجراءات، والعكس، إذ يمكن أن يوجد انحراف بالإجراءات دون أن يظهر عيب الانحراف باستعمال السلطة(٩٤)، لذا يحكم القضاء الإداري بإلغاء القرارات الإدارية لعيب الانحراف بالإجراءات دون أن يصرح بعدم مشروعية الإجراء أساساً للإلغاء. ونحن نرى أن هذا التوجه غير دقيق، على اعتبار أن نية الإدارة تظهر بوضوح عندما تقوم باستخدام إجراء إداري أسهل وأيسر من اتباع الإجراء الواجب اتباعه قانوناً، فضلاً عن أن الإجراء الإداري ليس هدفاً بحد ذاته، بل إجراءات تمهيدية وتحضيرية لإصدار الإدارة لقرارها، كثمرة لتلك الإجراءات(٩٥). وإذا كان الأصل هو حرية رجل الإدارة باختيار الوسيلة والإجراء الذي يكون أكثر تحقيقاً للصالح العام، فإن استخدام الإدارة لإجراء لا تتوافر شروط تطبيقه ليس إلا ضرباً من ضروب الانحراف بالسلطة وليس شيئاً آخر. وفي هذا المقام يطرح الدكتور الطماوي تساؤلاً وجيهاً لتحديد طبيعة وماهية هذه الصورة من صور عيب الانحراف بالسلطة، المتمثلة بانتهاك قاعدة تخصيص الأهداف، حيث يتساءل: لماذا يقوم رجل الإدارة باستعمال وسيلة بعينها لتحقيق غاية معينة، ما دامت الوسيلة والإجراء المشروع بين يديه؟! تصبح الإجابة سهلة – يضيف – ، إذا ما عرفنا أن الوسيلة المشروعة تكون أكثر تعقيداً عليه وقد تأخذ وقتاً طويلاً(٩٦).

---

(٩٣) من الفقه الفرنسي الذي يؤيد هذا التوجه كل من الأستاذة Reynaud و .G. Gamus راجع بخصوص هذه الآراء كلاً من الدكتور محسن خليل، مرجع سابق، ص ٥٤٩. والدكتور علي خطار شطناوي، «موسوعة القضاء الإداري»، مرجع سابق، ص ٨٤٥.

(٩٤) Mourgeoñ la repression administrative, these toulous, 1960, p.293.
– مشار إليه في كتاب الدكتور عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، مرجع سابق، ص ٣٦٧.

(٩٥) حول الخلاف الفقهي لهذا الموضوع راجع الدكتور عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، مرجع سابق، ص ٣٦٧

(٩٦) راجع مؤلفه «قضاء الإلغاء»، مرجع سابق، ص ٨٦٥. كما يمكن مراجعة الدكتور فؤاد محمد موسى، «فكرة الانحراف بالإجراء كوجه من أوجه مجاوزة السلطة»، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ١٩٩٧».

وتأسيساً على ذلك يشكل انحراف الإدارة عن الإجراءات المقررة قانوناً أو سوء استعمال الصلاحيات المنوطة بها ضرباً من ضروب إساءة استعمال السلطة والانحراف بها، ومن ثم انتهاكاً لقاعدة تخصيص الأهداف(٩٧). ويشترط بشكل أساسي لتحقيق انحراف بالإجراءات من قبل الإدارة توافر مجموعة من الشروط، هي:

- وجوب أن يكون هناك إجراءان إداريان على الأقل
- أن يترتب على هذين الإجراءين الآثار القانونية نفسها، أو على الأقل آثار قانونية متقاربة. لذا يقال بهذا الخصوص: إنه لوجوب تحقيق هذه الصورة من صور الانحراف بالسلطة وجود تشريعات متماثلة تسمح في بعض الأحيان بتحقيق الآثار القانونية نفسها، ولكن بواسطة إجراءات إدارية مختلفة.
- أن تكون شكليات الإجراء المتخذ أقل تعقيداً من الإجراء الذي كان عليها اتباعه، فمثلاً إصدار قرار بنقل موظف مكانياً أو نوعياً هو إجراء أقل تعقيداً من الإجراءات والضمانات التأديبية الواجبة الاحترام لفرض عقوبة تأديبية عليه. لذلك عادة ما نجد الإدارة تستخدم النقل عقوبة مقنعة لتبتعد عن الشكليات القانونية المعقدة، أو بهدف كسب الوقت أو للتحايل على قواعد توزيع الاختصاص.
- وأخيراً هو سوء نية الإدارة بمعنى اختيار الإدارة هذا الإجراء بمحض إرادتها تحايلاً على القانون، بحيث تلجأ مختارة للاستبدال بالإجراء الإداري الذي يجب عليها اتباعه إجراء آخر غير قانوني(٩٨)

---

(٩٧) تقول محكمة العدل العليا «لا يجوز للإدارة أن تستخدم الإجراء إلا في تنفيذ الغرض الذي استهدفه النص القانوني». قرار رقم ٦٧/٥٩، مجلة نقابة المحامين، عدد ١٠، سنة ١٩٦٧، ص ١٠٧١.

(٩٨) راجع بخصوص هذا الموضوع الدكتور علي خطار شطناوي، «موسوعة القضاء الإداري»، مرجع سابق، ص ٨٤٥. فيما يتعلق بهذا الشرط الأخير نجد أنه ليس له اعتبار وأهمية بظهور هذه الصورة من صور الانحراف بالسلطة، وهذا ما أكدناه سابقاً، مستأنسين برأي الدكتور محمد سليمان الطماوي والدكتور حنا ندة، على اعتبار أن نية الإدارة سواء أكانت حسنة أم سيئة ليس لها أهمية في هذه الحالة، ما دامت الإدارة قد انحرفت عن الغاية المحددة قانوناً.

لقد حظي موضوع الانحراف في استخدام الإجراءات باهتمام كبير من قبل محكمة العدل العليا، حين إعمال رقابتها على الغاية من القرار الإداري. وقد يظهر هذا العيب بوجوه مختلفة حيث تعددت تطبيقاته واستخداماته على نطاق السلطة الإدارية في الأردن، ومن أهم تطبيقاته تلك القرارات المتعلقة بالموظفين العموميين، فقد قامت محكمة العدل العليا بإعمال رقابتها على هذا النوع من القرارات، لإظهار مواطن الانحراف بالإجراءات المتعلقة بهذا النوع من القرارات، وذلك لخطورتها على حياة الموظفين وحقوقهم من جهة، وعلى حسن سير عمل المرافق الإدارية من جهة أخرى، ولسهولة إثبات هذا النوع من الانحراف في الوقت نفسه. كما قد يظهر هذا العيب في حالة استخدام الإدارة لصلاحياتها في الظروف الاستثنائية.

وعليه، سوف نتناول صور هذا النوع من الانحراف من خلال صلاحيات الإدارة في ميدان الوظيفة العامة من جهة، وفي حالة الظروف الاستثنائية من جهة أخرى.

أولاً – الانحراف في استخدام صلاحيات الإدارة في ميدان الوظيفة العامة:

وبالرجوع إلى تطبيقات محكمة العدل العليا نجد أن أهم الحقول المتصلة بانحراف الإدارة بالإجراءات التي تتخذها هي تلك المتعلقة بالموظفين وحياتهم الوظيفية، وعلى وجه الخصوص النقل والإحالة على التقاعد والانتداب.

يعتبر النقل من مقتضيات الوظيفة العامة، وعلى اعتبار أن العلاقة بين الإدارة وموظفيها من حيث الأساس علاقة تنظيمية، فليس من واجب الإدارة – بشكل عام – تحسس رغبات موظفيها وأهوائهم فيما يتعلق بتغير مراكزهم الوظيفية، وبالنتيجة لا يحق للموظف الادعاء بحق مكتسب في الوظيفة التي عين فيها لأول مرة، بحيث لا يحق له الاعتراض مثلاً على نقله مكانياً أو نوعياً[٩٩]،

(٩٩) راجع بخصوص موضوع النقل من حيث الأحكام العامة المتعلقة به ومن حيث اعتباره عقوبة تأديبية مقنعة، بحث الدكتور عادل الطبطبائي: النقل متى يعتبر عقوبة تأديبية مقنعة»، مجلة الحقوق، السنة السادسة، العدد الأول، مارس ١٩٨٢، ص ١٦٧.

على اعتبار أن النقل هو من صميم اختصاصات الإدارة تستعمله لغايات مصلحة المرفق وسيره بانتظام واطراد بمقتضى ما لها من صلاحيات تقديرية، وهذا ما تؤكده محكمة العدل العليا بقولها «إنّ الأساس في نقل الموظفين المكاني والنوعي متروك لسلطة الإدارة التقديرية تترخص في إجرائه على حدود احتياجات العمل ومتطلباته ومقتضيات الصالح العام عملاً بالمادة ٦٣ من نظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٨٨ ويخضع لرقابة محكمة العدل العليا إذا كان ينطوي على عقوبة تأديبية أو يأخذ حكم القرار التأديبي. وعلية فنقل المستدعى الأول من وظيفة إلى أخرى تقل عنها في المستوى ينطوي على عقوبة تأديبية مقنعة لم يقصد فيها الصالح العام، ومن ثم يكون قرار نقل المستدعى الأول مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة...»[١٠٠] وحفاظاً على حقوق الموظف بهذا الصدد، وتقييد الإدارة بعدم التعسف بصلاحياتها التقديرية، أوجد المشرع ضوابط على ذلك بأن يكون النقل إلى وظيفة شاغرة، ومن الدرجة الوظيفية نفسها، وضمن المجموعة الوظيفية المحددة بنص القانون، وعلى أن يكون ذلك ابتغاء مصلحة العمل الإداري والمصلحة العامة[١٠١].

وقد حظي موضوع الانحراف بإجراءات النقل من قبل الإدارة باهتمام كبير من قبل محكمة العدل العليا كما سلف، وذلك لشيوعه في الإدارة الأردنية، وعلى اعتبار أنه خطر – لا يقل عن عيب الانحراف في استخدام السلطة نفسها – وله

(١٠٠) القرار رقم ٩٤/٩٤ سنة ١٩٩٥، «المبادئ...»، مرجع سابق، ص٧٨٠. وفي هذا المعنى تقول المحكمة «يعتبر القرار الصادر عن وزير الصحة القاضي بنقل المستدعى من وظيفة إلى وظيفة أخرى منطوياً على عقوبة تأديبية مقنعة دون اتباع الإجراءات القانونية، مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، لأنه يتوجب عليه أن يصدر تعليماته باتخاذ الإجراءات القانونية لتحديد المسؤولية واتخاذ الإجراءات التأديبية بحق المستدعى أو غيره من موظفي وزارة الصحة إذا وجده مسؤولاً عن أي إهمال أو أنه ارتكب مخالفة إدارية تستدعي معاقبته عنها من قبل المرجع المختص»، «المبادئ...»، مرجع سابق، ص٢٧٢.

(١٠١) قرار رقم ٣٦٣/٩٥، سنة ١٩٩٧، «المبادئ....»، ص٢٩٨. راجع كذلك قرار رقم ١٤٧/٨٥، المجلة، العددان ٥، ٦، منشور في المجلة عام ١٩٨٧، السنة ٣٥، ص٨٣٣.

تأثيرات سلبية على الموظف وحياته الوظيفية ومن حيث الأساس على حقوقه. كما أن رقابة هذا العيب وإظهاره ليس من الصعوبة بمكان على خلاف ما عليه الوضع بالنسبة لإثبات عيب الانحراف بالسلطة. وتظهر خطورة هذا العيب فيما يتعلق بالنقل في أن المشرع عادة لا يضع له شكليات طويلة ومعقدة باعتبار أن هذا الإجراء يستهدف مصلحة العمل من حيث المبدأ[١٠٢]. فالمشرع عادة لا يضع ضوابط وشروطاً وإجراءات محددة لاستعمال الإدارة لصلاحية النقل، باستثناء ما يتعلق بقيد النقل إلى وظيفة شاغرة، ومن الدرجة الوظيفية نفسها. وعليه، فإن غياب هذه الإجراءات المعقدة يغري رجل الإدارة لاستخدام النقل لعقاب الموظف العام حين ارتكابه مخالفة مسلكية مدعية استهداف المصلحة العامة، علماً أن الإدارة يكون مخفياً سوء نيتها، وهو متمثل في عقاب الموظف، وبهذا الصدد تقول محكمة العدل العليا «... فإذا تبين للمحكمة من الظروف التي أحاطت بصدور قرار النقل أن رجل الإدارة استهدف غاية خلاف المصلحة العامة فيكون القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة وينطوي على إجراء تأديبي مقنع، وعليه فإن نقل الموظف من وظيفة فنية محضة إلى وظيفة تعليمية تختلف عن الوظيفة التي كان يشغلها من حيث التأهيل لها وشروط التعيين إنما تم لإنزال العقاب بالموظف بغير اتباع الإجراءات التأديبية مما يجعله مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة مستوجباً الإلغاء»[١٠٣].

وكما هو الحال بخصوص الرقابة على قرارات النقل، نجد المحكمة قامت بإعمال رقابتها على قرار الإحالة على التقاعد، فالتقاعد هو صلاحيات بيد الإدارة تستعملها لغايات مصلحة الوظيفة العامة من حيث إقصاء من لم يعد قادرا على القيام بأعباء وظيفته على أكمل وجه، وذلك بعد توافر الشروط القانونية التي يتطلبها القانون، هذا يعني أن صلاحية الإدارة بهذا الصدد هي صلاحية

(١٠٢) الدكتور علي خطار شطناوي، «موسوعة القضاء الإداري»، مرجع سابق، ص٨٤٧.

(١٠٣) قرار رقم ٩٥/٣٧٩، سنة ١٩٩٧، «المبادئ....»، ص١٤٦١. وبهذا المعنى تقول محكمة العدل العليا «إن نقل المستدعى إلى وظيفة أدنى من وظيفته لا تملكه الإدارة إلا بقرار تأديبي»، قرار رقم ٥٤/١، المجلة عدد ٦، لسنة ١٩٥٤، ص٢٩٩.

تقديرية؛ أي تستطيع الإدارة تقدير مدى مقدرة الموظف على القيام بأعباء وظيفته، ومدى اعتبار وجوده في الوظيفة العامة يحقق المصلحة العامة من عدمه، وذلك بعد توافره على الحد الأدنى من مدة الخدمة التي يتطلبها القانون[١٠٤]. وفي هذا الصدد تؤكد محكمة العدل العليا صلاحيات الإدارة التقديرية بإحالة الموظف العام على التقاعد، وذلك بإقصاء من لم يعد وجوده يجدي نفعاً مع الصلح العام، وليس استعمال هذه الصلاحية لفرض عقوبات تأديبية مقنعة. وعلى هذا الأساس قضت محكمة العدل العليا بإبطال القرار القاضي بإحالة موظف على التقاعد لأن الموظف رفض الانصياع لقرار نقله، حيث اعتبرت هذا القرار مشوباً بعيب الانحراف في استخدام السلطة، هذا بعد أن أكدت أن يستهدف رجل الإدارة في قراره تحقيق الهدف الذي خصصه القانون عند ممارسته للسلطة التقديرية[١٠٥]. ومن أحكامها التي تؤكد توجهها الحازم بوجه الإدارة من حيث رقابة انحرافها بالإجراءات بغية تحقيق أهداف بعيدة عن تلك التي من أجلها وجد هذا الإجراء أو ذاك، فها هي تقضي بإلغاء قرار إحالة على التقاعد صادر عن الإدارة كإجراء لمحاسبة الموظف المرتكب لمخالفة مسلكية حيث تؤكد، «وإذا كان المستدعى ضده يأخذ على المستدعى قيامه بأعمال تضر بمصلحة المرفق الذي يعمل فيه، أو يأخذ عليه تصرفاً غير لائق، فقد كان عليه أن يحيله إلى المجلس التأديبي عملاً بالمادة ٨٣ من نظام الخدمة المدنية، أو ينهي خدمته بالاستناد إلى مادة ١٤٣ من هذا النظام لا أن يلجأ إلى نص المادة ١٥ من قانون التقاعد المشار إليها التي لا يجوز لها أن تطبقها بحقه، للأسباب التي أشرنا إليها»[١٠٦].

---

(١٠٤) ينص قانون التقاعد المدني رقم ٣٤ لسنة ١٩٥٩ في المادة (١٥)، فقرة (أ)، بأنه «يجوز لمجلس الوزراء أن يقرر إحالة الموظف على التقاعد إذا أكمل عشرين سنة والموظفة إذا أكملت خمس عشرة سنة خدمة مقبولة للتقاعد».

(١٠٥) قرار رقم ٨٣/٦٤، سبق ذكره.

(١٠٦) قرار صادر بتاريخ ١٩٧٣/٩/٣٠، وارد لدى الدكتور علي خطار شطناوي، «موسوعة القضاء الإداري»، مرجع سابق، ص٨٤٨.

ولم يختلف اتجاه محكمة العدل العليا من حيث تشديد رقابتها على هذا العيب، عن قرارات الانتداب. فقد استقر قضاؤها على عدم مشروعية انتداب الموظف العام إذا ما كان ينطوي على إجراء تأديبي مقنع، فهي تقول في هذا الصدد «إن ما يستفاد من المواد ٧٥ – ٧٧ من نظام الخدمة المدنية أن القصد الذي ابتغاه المشرع من الندب هو تلبية حاجات العمل في الدائرة المطلوب ندب الموظف إليها... إذا لم يوجد في ملف المستدعية ما يشير إلى أن ندبها كان لتلبية حاجات العمل وإنما تشير الإدارة إلى أن الغرض من الندب هو إقصاؤها من وظيفتها الأصلية لأغراض تأديبية فإن ذلك القرار يخضع للطعن أمام محكمة العدل العليا بدعوى الإلغاء... إذا لم يصدر قرار الندب لتحقيق الغرض الذي شرع هذا الإجراء من أجله فإنه يكون مشوباً بعيب مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف.

ثانياً – الانحراف في استخدام الإجراءات في الظروف الاستثنائية:

لقد منحت الإدارة صلاحياتها في الظروف الاستثنائية[١٠٧] بشكل خاص لحماية النظام العام وتأمين سير المرافق العامة بانتظام، بحيث تستطيع الإدارة في هذه الظروف التحلل من القواعد الشكلية والإجرائية مما يضفي على أعمالها المشروعية، ذلك أن جوهر هذه النظرية (الظروف الاستثنائية) تحوّل ما هو غير مشروع في الظروف العادية إلى عمل مشروع. وتأسيساً على ذلك، إن أي تصرف تقوم به الإدارة في الظروف الاستثنائية لا بد أن تلتزم فيه قاعدة تخصيص الأهداف؛ إذ لا يمكن القبول بأن يكون هدف القرار الإداري غير حماية النظام العام، وعليه، فإذا ما حادت الإدارة عن هذا المنطق اعتبرت أعمالها غير مشروعة، من انحرافها بصلاحياتها وبالإجراءات المتبعة. فإذا تبين للقضاء

(١٠٧) لقد تم تنظيم الظروف الاستثنائية في الدستور الأردني بموجب المادة ١٢٤، المتعلقة بحالة الطوارئ والمادة ١٢٥ المتعلقة بإعلان الأحكام العرفية، هذا بالإضافة إلى المادة ٩٤ المتعلقة بصلاحية السلطة التنفيذية بإصدار القوانين المؤقتة (أنظمة أو لوائح الضرورة).

الإداري أن الإدارة قد انحرفت في استخدام سلطتها، واستخدمت إجراء منصوصاً عليه بغية مواجهة الظروف الاستثنائية، عوضاً عن الإجراء المنصوص عليه في الظروف العادية، كإصدار، مثلاً، قرار بالاستيلاء على الأرض، استناداً لأحكام الدفاع وأنظمته بدلاً من الحيازة الفورية المنصوص عليها في قانون الاستملاك، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها «إذا طلب المجلس البلدي حيازة أرض حيازة فورية، بغية دمجها في الشارع العام وعمل مجار لمياه الأمطار فيها، فأصدر رئيس الوزراء بالاستناد للمادة الثانية من نظام الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩، أمراً بالاستيلاء على تلك الأرض، فإن هذا الأمر يكون مخالفاً للقانون وحقيقاً بالإلغاء، وذلك لأن المادة الثانية من نظام الدفاع التي صدر الأمر المطعون به، بالاستناد إليها لا تجيز لرئيس الوزراء إصدار أمر بالاستيلاء على أرض، إلا لتأمين السلامة العامة، والدفاع عن المملكة، ومن الواضح أن إصدار الأمر المشكو منه، كان لأغراض تنظيمية بحتة»[١٠٨].

وبالاطلاع على قضاء محكمة العدل العليا بهذا الصدد نجد أنها تقوم برقابة أعمال الإدارة الصادرة في الظروف الاستثنائية – على الرغم من قلة أحكامها المتعلقة بهذه الحالة – لمعرفة إذا ما انحرفت بصلاحياتها وبالإجراءات المتبعة لتحقيق غايات غير تلك التي من أجلها وجد هذا الإجراء أو ذاك، فها هي مثلا تقوم بإلغاء قرار لمدير دائرة السير لإصداره قراراً بحجز رخصة إحدى سيارات القلاب لاستخدامها في نقل مواد غير التراب والحجارة بقولها «إن قرار مدير دائرة السير بضبط السيارة وحجز رخصتها بسبب استخدامها في نقل أدوات منزلية خلافاً لنص أمر الدفاع رقم ٢ لسنة ١٩٣٩ الذي لا يجيز لرئيس الوزراء إصدار أوامر دفاع تتناول التدخل في الحقوق الشخصية إلا لغاية تأمين السلامة العامة أو الدفاع عن المملكة. وإن منع استخدام سيارات القلاب في نقل

(١٠٨) قرار صادر بتاريخ ١٤/١٢/١٩٧٠، مجلة نقابة المحامين، وارد في كتاب الدكتور علي خطار شطناوي، «موسوعة القضاء الإداري»، مرجع سابق، ص٨٤٩.

أية مواد ما عدا الحجارة والتراب لا يمت بصلة إلى السلامة العامة أو الدفاع عن المملكة»[١٠٩].

كما قضت كذلك في حكم لها بأنه «إذا صدر بمقتضى نظام الدفاع أمر بإغلاق الزرائب لغاية إزالة مكرهة صحية، فإنّ هذه الغاية لا تدخل في المفهوم الذي قصده المشرع من السلامة العامة، والدفاع عن المملكة»[١١٠]. وهي تؤكد توجهها هذا من خلال نظرها بمدى مشروعية استخدام الإدارة لصلاحية الاستيلاء أو امتيازه بالاستناد إلى قانون الدفاع، حيث تصرح «إن إصدار أمر الدفاع بالاستيلاء على غرفة يشغلها المستدعى بطريق الإيجار بهدف غايات تنظيمية متعلقة بفتح شارع في المدينة، يعتبر مخالفاً لنظام الدفاع عن المملكة، وليس لغايات تنظيمية»[١١١].

(١٠٩) قرار صادر بتاريخ ١٩٦٦/٧/٢٥، المجلة، سنة ١٩٦٦، ص ٧٣٩.
(١١٠) قرار رقم ٦٦/٥٠، المجلة عدد٧ سنة١٤، ص٧٣٩.
(١١١) قرار رقم ١٦/١١، المجلة، عدد٧، سنة ١٤، ص٧٢٣.

الخاتمة

بعد الانتهاء من موضوع الانحراف بالسلطة، باعتباره أحد المواضيع التي تثير كثيراً من الإشكاليات والتساؤلات على نطاق النشاط الإداري والرقابة القضائية عليه. يتبين أن عيب الانحراف بالسلطة من أكثر العيوب شيوعاً وأكثرها خطورة على المصلحة العامة وعلى الحقوق والحريات العامة للأفراد، وتنبع خطورة هذا العيب بشكل أساسي من الخصائص التي يتمتع بها من جهة ومن طبيعة المصلحة العامة من جهة أخرى، فهذا العيب يوصف بأنه عيب خفي تتستر الإدارة عليه من خلال إضفاء المشروعية على غيره من أركان القرار الإداري، وهو مرتبط في كثير من الأحيان بنفسية مصدر القرار الإداري ونواياه، وهو بالنتيجة يعتبر من العيوب التي ليس من السهولة تقديم الدليل على حدوثها و إثباتها، مما يجعلها القاضي الإداري في آخر مراحل الدعوى، عيباً احتياطياً. كما تنبع أهمية هذا العيب وخطورته من ارتباطه بشكل أساسي بالمصلحة العامة ووسائل تحقيقها، فهذه الأخيرة على اعتبار أنها ذات مفهوم فضفاض ومرن ليس من السهولة تحديده، فإن رجل الإدارة عادة ما يستغل هذا النقص في التحديد الذي توصم به المصلحة العامة بشكل عام، وينحرف بغاية قراره عنها، وكله يعود بالنتيجة لارتباط هذا العيب بصلاحيات الإدارة التقديرية.

وتأسيساً على المحاور والنقاط التي تم إثارتها في هذا البحث نخلص إلى ما يأتي:

١ – إن المصطلح أو التسمية الأصح لإطلاقه على العيب الذي يصيب الغاية من القرار الإداري هو الانحراف وليس الإساءة؛ ذلك أن عيب الإساءة يحتوي عيب الانحراف، فكل عيب يمكن أن يصاب به القرار الإداري يمكن أن يكون نتاج إساءة الإدارة لسلطاتها، بينما عندما تبتعد الإدارة بقرارها عن المصلحة العامة يقال إنها قد انحرفت عنها، وهذا الانحراف عن تلك المصلحة المصاب به ركن الغاية من القرار الإداري، يكون نتاج إساءة الإدارة لسلطاتها أو

تجاوزاً لصلاحياتها. كما أن الانحراف بالسلطة يظهر عندما تكون الإدارة سيئة النية أو حسنة النية، أما عيب إساءة استعمال السلطة فيظهر فقط إذا ما كانت الإدارة سيئة النية. هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن عيب الانحراف يظهر عندما تجانب الإدارة المصلحة العامة بشكل عام، أو عندما تجانب في الوقت نفسه الأهداف المخصصة (قاعدة تخصيص الأهداف)، أما فيما يتعلق بعيب إساءة استعمال السلطة فيظهر فقط في الحالة الأولى. كما أنه يعتد بعيب الانحراف في استخدام السلطة دون الأخذ بعين الاعتبار نية مصدر القرار وإرادته سواء كان حسن النية أم سيئها، على اعتبار أن القرار قد انحرف عن الصالح العام، ذلك أن عيب الانحراف بالسلطة يتمثل بشكل عام عندما تتوجه إرادة مصدر القرار إلى الخروج عن روح القانون وأهدافه، ومن ثم تسخير السلطة أو استغلالها لتحقيق مآرب بعيدة عن المصلحة العامة.

٢ – يعتبر عيب الانحراف بالسلطة، من العيوب المرتبطة بشكل مباشر وأساسي بصلاحيات الإدارة التقديرية وليست المقيدة، بمعنى أن السلطة التقديرية تشكل الأساس العملي لظهور هذا العيب، على اعتبار أنه عندما نكون أمام السلطة المقيدة للإدارة فإن العيوب التي يمكن أن يشاب بها القرار الإداري هي عيوب الشكل والاختصاص ومخالفة القانون، أما فيما يتعلق بعيب الانحراف في استخدام السلطة، فلا يتصور أن يثار في هذه الحالة، لأنه يفترض أن الأهداف الإدارية تتحقق باستمرار إذا ما قامت الإدارة بالتنفيذ الحرفي للنص القانوني ولتنفيذ الشروط المحددة قانوناً، وعلى العكس من ذلك يظهر هذا العيب إذا ما كانت الإدارة تتمتع بصلاحيات تقديرية، على اعتبار أن هذه السلطة تعطي رجل الإدارة هامشاً من الحرية في التدخل أو الامتناع، وفي اختيار الوقت الذي يراه مناسباً للقرار، مع حريته في تقدير خطورة بعض الوقائع وأهميتها وما يناسبها من وسائل.

٣ – تعتبر المصلحة العامة الحد والإطار القانوني لأي عمل أو تصرف تقوم به الإدارة والسلطة التنفيذية بشكل عام، وفي الوقت نفسه المسوغ لأي عمل أو سلطة تتمتع بها الإدارة من قبل النظام القانوني، وعليه، فالإدارة ملزمة

بتحقيق المصلحة العامة عندما تقوم بأي تصرف حتى ولو كانت تتمتع بصلاحيات تقديرية، على اعتبار أن أي سلطة تتمتع بها الإدارة ما هي إلا وسيلة لتحقيق تلك المصلحة، ليس هذا فقط، بل على الإدارة أن تحقق المصلحة العامة المنصوص عليها في القانون. وعليه، فإن أي تصرف إداري يجب أن يكون هدفه دائماً تحقيق المصلحة العامة على اعتبار أن ذلك التصرف هو عمل قانوني، الحكم على مشروعيته من عدمها يعتمد بشكل أساسي على مدى اقترابه أو ابتعاده عن المصلحة العامة.

٤ – في ضوء اجتهاد محكمة العدل العليا نجد الحالات الأساسية التي تنحرف بها الإدارة بغاية قراراتها عن المصلحة العامة، تتمثل بشكل أساسي في نشاطها المرتبط بالوظيفة العامة وعلاقتها بموظفيها، أو فيما يتعلق في نشاطها الضبطي، سواء بقصد تحقيق منافع شخصية لمصدر القرار أو بقصد الانتقام أو لمحاباة الغير.

٥ – أما فيما يتعلق بانتهاك قاعدة تخصيص الأهداف فنجد أن أهم مظاهر الانتهاك لهذه القاعدة تتمثل بشكل أساسي في استخدام الإدارة القوانين الأمنية (قانون الدفاع)، بقصد تحقيق غايات بعيدة عن تلك التي من أجلها شرعت هذه القوانين، سواء بقصد تحقيق غايات مالية أو تنظيمية. كما أن هذا النوع من الانحراف ليس بعيداً عن النشاط الإداري في مجال الوظيفة العامة، وعلى الأخص في حالات النقل والإحالة على التقاعد، كما تبين معنا في ضوء اجتهاد محكمة العدل العليا.

٦ – لم تعتبر محكمة العدل العليا أن وجود عداوة و حقد شخصي بين مصدر القرار ومن تأثرت مصلحته بالقرار دليلاً كافياً ودامغاً لإلغاء القرار بناءً على عيب الانحراف بالسلطة، إلا إذا كان فعلاً قد صدر القرار تحت تأثير تلك الظروف، وهذا التوجه محل نظر في حد ذاته.

٧ – أما فيما يتعلق بحالة الانحراف بالإجراءات، فهو لا يقل خطورة عن غيره من حالات الانحراف بالسلطة الأخرى. فهو عيب كثير الشيوع، في العمل الإداري، وبخاصة ما يتعلق بالحياة الوظيفية للموظف العام، كما يعتبر هذا

العيب سهلاً من حيث الإثبات إذا ما قارناه مع غيره من العيوب المتعلقة بالغاية من القرار الإداري. وتظهر أهمية الانحراف بالإجراء في أنه يكشف بسهولة وبوضوح عن عيب الانحراف بالسلطة، دون الحاجة إلى البحث عن مقاصد متخذ القرار وغاياته، حيث إن الانحراف بالإجراء يشكل الدليل الموضوعي على الانحراف بالسلطة.

٨ – لقد كثرت تطبيقات عيب الانحراف بالإجراءات في الإدارة الأردنية، وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بحالات انحراف الإدارة بالإجراءات المتعلقة بالنقل أو الإحالة على التقاعد أو الانتداب، كما يمكن أن يظهر في حالة استعمال الإدارة لصلاحياتها في الظروف الاستثنائية. ولا يمكن – في هذا الصدد – نكران الموقف الحازم الذي وقفته محكمة العدل العليا بوجه الإدارة وقراراتها المشوبة بعيب الانحراف بالإجراءات، آملين أن تبقى سائرة على هذا النهج، بحيث يمتد إلى جميع مجالات النشاط الإداري، تكريساً للحقوق الأساسية للأفراد، حتى تبقى الملجأ الآمن لهم من تعسف الإدارة وتسلطها.

قائمة المراجع

١ – المؤلفات العامة

١ – د. بدوي، إسماعيل «القضاء الإداري» – دراسة مقارنة – الجزء الأول – (مبدأ المشروعية)، الطبعة الأولى ١٩٩٢.

٢ – د. البرزنجي، عصام عبد الوهاب «السلطة التقديرية للإدارة»، رسالة لنيل درجة الدكتوراه، دار النهضة العربية، ١٩٧١.

٣ – د. بسيوني، عبد الغني.

– «القانون الإداري»، منشأة المعارف،١٩٩١.

– «ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة»، منشأة المعارف، ١٩٨٣.

٤ – د. بطارسة، سليمان سليم «عيب الانحراف بالسلطة»، مجلة دراسات، المجلد ٣٠، العدد ٢، ٢٠٠٣.

٥ – د. بطيخ، رمضان محمد «الرقابة على الجهاز الإداري». دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية»، دار النهضة العربية، دون تاريخ.

٦ – د جمال الدين، سامي:

– «الرقابة على أعمال الإدارة» – المنازعات الإدارية، دون ناشر ١٩٩٢.

– «قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة»، دار النهضة العربية، ١٩٩٢.

٧ – د. حافظ، محمود:

– «القضاء الإداري في الأردن»، الطبعة الأولى، منشورات الجامعة الأردنية، ١٩٨٧.

– «القضاء الإداري» – دراسة مقارنة – ، دون ناشر ١٩٧٩.

- «القرارات الإدارية» – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٩٣.

٨ – د. الحلو، ماجد راغب:

- «القانون الإداري»، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٤.
- «القضاء الإداري»، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٥.

٩ – د. الحلو، ماجد راغب والدكتور. عبد الوهاب، محمد رفعت، «القضاء الإداري»، دون ناشر١٩٩٤.

١٠ – د. خليفة، عبدالعزيز عبد المنعم، «أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة»، دار الفكر العربي، ٢٠٠٢.

١١ – د. خليل، محسن:

- «القضاء الإداري اللبناني»، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٨٢.
- «قضاء الإلغاء»، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٩.

١٢ – د. خماس، فاروق أحمد، «الرقابة على أعمال الإدارة»، جامعة الموصل، دون تاريخ.

١٣ – د. الخوري، يوسف سعد الله، «القانون الإداري العام»، الجزء الثاني، دون ناشر،١٩٩٤.

١٤ – د. سليمان، محمد إبراهيم، «الرقابة على الوقائع»، رسالة للحصول على درجة الدكتوراه، دون طبعة وتاريخ

١٥ – د. شطناوي، علي خطار، «موسوعة القضاء الإداري»، الجزء الثاني، دار وائل ٢٠٠٤.

١٦ – د. شيحا، إبراهيم عبد العزيز، «القضاء الإداري اللبناني»، الجزء الأول، الدار الجامعية، ١٩٩٤.

١٧ – د. عبداللطيف، محمد محمد، «قانون القضاء الإداري»، الكتاب الثاني، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢.

١٨ – د. عكاشة، حمدي ياسين، «القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة»، منشأة المعارف، ١٩٨٧.

١٩ – د. نجم، أحمد حافظ، «السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الانحراف بالسلطة، مجلة العلوم الادارية، السنة ٢٤، العدد٢، ديسمبر١٩٨٢.

٢٠ – د. ندة، حنا إبراهيم، «القضاء الإداري في الأردن»، دون ناشر، ١٩٧٢.

٢١ – د. الطبطبائي، عادل، «النقل متى يعتبر عقوبة تأديبية مقنعة»، مجلة الحقوق، السنة السادسة، العدد الأول، مارس، ١٩٨٢.

٢٢ – د. طلبة، عبدالله «القانون الإداري»، جامعة دمشق، ١٩٨٥ – ١٩٨٦.

٢٣ – د. الطماوي، سليمان محمد:

- «القضاء الإداري»، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، ١٩٧٦.
- «النظرية العامة للقرارات الإدارية – دراسة مقارنة»، الطبعة السادسة، دون ناشر، ١٩٩١.
- «نظرية التعسف في استعمال السلطة – » الانحراف بالسلطة»، الطبعة الثالثة ١٩٧٨.

٢٤ – د. عمر، نبيل إسماعيل، «سلطة القاضي التقديرية في المواد المدنية والتجارية» منشأة المعارف، ١٩٨٤.

٢٥ – د. كنعان، نواف»:

- «القضاء الإداري في الأردن»ن دون ناشر، الطبعة الأولى، ١٩٩٩.
- «اتجاهات محكمة العدل العليا في الرقابة على سلطات الضبط الإداري وقراراتها»، مجلة دراسات، الجامعة الأردنية، المجلد ٢٧، العدد١، ٢٠٠٠.

٢٦ – د. ليلة، محمد كامل:

- الرقابة على أعمال الإدارة، دون ناشر، ١٩٧٨.

٢٧ – د. مهنا، محمد فؤاد «مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة – دراسة مقارنة»، منشأة المعارف، دون تاريخ.

٢ – المنشورات والدوريات:

- «مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة التميز بصفتها محكمة عدل عليا»، منذ بداية سنة ١٩٥٣ حتى نهاية سنة ١٩٨٧، إعداد المحامي موسى الأعرج.
- «المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا»، من عام ١٩٩٣ إلى ١٩٩٧، إعداد المكتب الفني لنقابة المحامين الأردنيين.
- مجلة نقابة المحامين. تصدرها نقابة المحامين الأردنيين.
- مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها محكمة العدل العليا، منذ إنشائها حتى نهاية عام ١٩٧١. إعداد الدكتور حنا ندة.

٣ – المؤلفات الأجنبية:

- Maria Boquera Oliver, "Estudios sobre el Acto administraivo", quinta Ed' Civitas, Madrid, 1994.
- Antonio Mozo Seoane, "La Discrecionalidad de la Administracion Publica en Espana" Montecorvo, Madrid, 1985.
- Eduardo Garcia de Enterria y Tomas Ramon Fernandez "Curso de Derecho Administrative", Sexta Ed, T.1, Civitas, Madrid, 1993.
- Auby, Jean Marie, Institutions Administratives, 6ed, Dallos Paris, 1991.

٤ – القوانين والأنظمة الأردنية:

- الدستور لعام ١٩٥٢.
- قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لعام ١٩٩٢.
- قانون الاستملاك رقم (١٢) لسنة ١٩٨٧.
- قانون التقاعد المدني رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٦.
- نظام الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢.