Journal of Economic, Administrative and Legal Sciences
Volume (6), Issue (7): 30 Mar 2022
P: 51 - 82
ISSN: 2522-3372
مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية
المجلد (6)، العدد (7): 30 مارس 2022 م
ص: 51 - 82

Abuse of power in public office

Ali Muhammad Yamani
Aladdin Mohamed Sayed
King Abdulaziz University || KSA

Abstract: This study aimed at raise awareness of the concept of abuse of power, and the role of judicial oversight over it, statement of judicial guarantees for individuals against abuse of power, explanation of the importance of judicial decisions fulfilling their pillars, clarify penalties and sanctions that might fall on the perpetrator of abuse of power, and statement of the implications of abuse of power.

In order for this study to achieve its objectives, the inductive method was used, which depends on the extrapolation of the study problem through the study literature, books and literature in this field in proportion to this type of studies.

Among the most important results of the study: The defect of abuse of power can be defined as: (the abuse of power committed in a legal framework, but with the aim of reaching illegal goals), there is a great convergence in the two legislative texts that were mentioned in the Saudi system and the Egyptian State Council Law, rather, it can be said that there is an almost identicalness between the two texts, as if the Saudi regulator had quoted the text of the system from the Egyptian law, there is a controversy in the relationship between the defect of abuse of power and the defect of lack of competence, and the necessity of applying Islamic Sharia in the Saudi system, and this results in achieving the principle of legitimacy in its best form, as the relationship between judicial oversight and the principle of legitimacy depends on an independent judiciary.

The study concluded with a set of recommendations and procedures to minimize abuse-of-power events as follows. Employees shall be trained upon granting them the powers to issue decisions. Litigation procedures shall be simplified. The competent court shall make rulings independently (to be of the public order). Punishment shall be applied so that the infarction is decisively proven and proportionate to the offense committed.

Keywords: abuse of power, judicial oversight, penalties, pillars of judicial decisions

سوء استخدام السلطة في الوظيفة العامة

علي محمد يماني
علاء الدين محمد سيد
جامعة الملك عبد العزيز || المملكة العربية السعودية

المستخلص: هدفت هذه الدراسة إلى التوعية بمفهوم إساءة استعمال السلطة، ودور الرقابة القضائية عليها، بيان ضمانات القضاء للأفراد تجاه إساءة استعمال السلطة، بيان أهمية استيفاء القرارات القضائية لأركانها، توضيح العقوبات والجزاءات التي قد تقع على مرتكب إساءة استعمال السلطة، بيان الآثار المترتبة على إساءة استخدام السلطة.

ولكي تحقق هذه الدراسة أهدافها فقد تم استخدام المنهج الاستقرائي الذي يعتمد على استقراء مشكلة الدراسة من خلال أدبيات الدراسة والكتب والمؤلفات في هذا المجال بما يتناسب مع مثل هذا النوع من الدراسات. من أهم نتائج الدراسة: يمكن تعريف عيب

إساءة استعمال السلطة بأنه: (ما يتم ارتكابه من إساءة في استعمال السلطة في إطار قانوني ولكن بغرض الوصول إلى أهداف غير قانونية)، وجود تقارب كبير في النصين التشريعيين الذين وردا في النظام السعودي وقانون مجلس الدولة المصري، بل يمكن القول إن هناك شبه تطابق ما بين النصين كما لو أن المنظم السعودي قد اقتبس نص النظام من القانون المصري، وجود جدلٍ في علاقة عيب إساءة استعمال السلطة بعيب عدم الاختصاص، وجوب تطبيق الشريعة الإسلامية في النظام السعودي، وهذا الأمر ينتج عنه تحقيق مبدأ الشرعية بأحسن صورها، حيث أن العلاقة بين الرقابة القضائية ومبدأ الشرعية تعتمد على قضاء مستقل.

وختمت هذه الدراسة بوضع عدد من التوصيات والإجراءات للتقليل والحد من ظاهرة سوء استعمال السلطة منها: تدريب الموظفين عند منحهم سلطة إصدار القرار، وتسهيل وتبسيط إجراءات التقاضي، أن تقضي المحكمة المعنية من تلقاء نفسها (يصبح من النظام العام)، إيقاع العقوبة حتى تكون المخالفة ثابتة بصورة دامغة، وأن تتناسب مع الجرم الذي وقع.

الكلمات المفتاحية: إساءة استعمال السلطة، الرقابة القضائية، العقوبات، أركان القرارات القضائية.

1- مقدمة.

من المعلوم لدى فقهاء القانون الإداري وعلماء الإدارة العامة أن الرقابة على أعمال الإدارة وتصرفاتها تعتبر أهم وسيلة للحفاظ على مبدأ المشروعية الذي من خلاله تُضمن حقوق الأفراد والموظفين، كما يمكن أيضاً ضمان الاستقرار الإداري. ونعني بمبدأ المشروعية أن يكون جميع ما تقوم به الإدارة من نشاط موافقاً للقواعد النظامية التشريعية المعتبرة في المجتمع.

وتختلف الرقابة على أعمال الإدارة باختلاف السلطات التي تباشرها، فهناك رقابة السلطة القضائية، ورقابة السلطة التنفيذية، ورقابة السلطة التنظيمية.

والذي ينصب عليه اهتمامنا في هذه الدراسة هو إساءة استعمال السلطة والرقابة القضائية التي تتم ممارستها عن طريق المحاكم والهيئات القضائية المختلفة، حينما ترفع إليها دعوى أو اعتراض، والتي تعتبر أهم أنواع الرقابة، حيث يجد فيها الأفراد ضمانةً حقيقية لحماية حقوقهم؛ وذلك لتمتع القضاء بالنزاهة والحياد.

كما يهتم هذا البحث بالقرار الإداري باعتباره وسيلة الإدارة في تسيير العمل الإداري بما يحقق الصالح العام، وحتى يكون ذلك القرار مشروعاً فلابد له من استيفاء أركانه القانونية، وذلك بأن يصدر عن مختص في الشكل الذي قد يحدده القانون، مستنداً إلى أسباب تبرره ومحل قائم ومشروع، مبتغياً تحقيق الصالح العام.

وقد يصدر هذا القرار في ظل اختصاص مقيد، وقد يصدر أيضاً عن اختصاص تقديري للإدارة، وهنا تبرز أهمية خضوع الإدارة لرقابة القضاء بمجابهة تجاوزها في ممارسة سلطتها التقديرية، والذي قد ينجم عنه اقترافها لعيب إساءة استعمال السلطة؛ حيث يعتبر قيداً على سلطة الإدارة التقديرية، بما يحققه من إرساء لقواعد مبدأ المشروعية، حيث تكون رقابة القضاء عليه بمثابة رقابة على الغاية من إصدار القرار الإداري، لكون الغاية حداً فاصلاً بين المشروعية وعدم المشروعية. وسيتعرض الباحث في هذا البحث من خلال فصليه إلى إساءة استعمال السلطة في الفصل الأول، أما الفصل الثاني فسيكون مختصاً بالرقابة القضائية، وذلك حتى يتمكن من الإلمام بجميع نواحي البحث بإذن الله تعالى.

الدراسات السابقة:

بالرجوع إلى أدبيات الدراسة قام الباحث بالرجوع إلى عدد من الدراسات السابقة في موضوع بحثه والمتعلق بإساءة استخدام السلطة، وقد وجد الباحث أن الدراسات السابقة في هذا الموضوع لا تعتبر غزيرة وكثيفة بل تعتبر دراسات محدودة، ومن أهم تلك الدراسات التي اطلع عليها الباحث هي:

- **دراسة: المزروع، 1412هـ**، والتي كانت بعنوان: " استغلال الموظف العام لسلطته ونفوذه في الفقه الإسلامي والنظام ". وقد ركز الباحث فيها على تعريف الموظف، والأعمال المحظورة عليه، ثم قام بتعريف استغلال السلطة مع بيان بعضٍ من صورها، وذكر كذلك مسؤولية الموظف عن استغلال السلطة. كما أن الباحث قام بالتركيز على دور الشريعة الإسلامية في محاربة إساءة استغلال السلطة، والعقوبات التعزيرية المقابلة لها، ومن أهم النتائج التي توصلت لها الدراسة أن الشريعة الإسلامية قامت بمحاربة استغلال السلطة والنفوذ بشكل خاطئ وقامت بمحاربته، كذلك ظهر للباحث أن هناك صوراً شتى يتحقق بها استغلال النفوذ والسلطة بشكل خاطئ، كذلك من نتائج البحث أن العقوبة تكون تعزيرية حسب صورة الاستغلال، وحسب ما يراه ولي الأمر، وما فيه تحقيق للمصلحة العامة.
- **دراسة: شعبان، 1981م**، والتي كانت بعنوان: " جرائم استغلال النفوذ ". وهذه رسالة دكتوراه تم تحويلها إلى كتاب بعد ذلك، وقد قام الباحث بالتركيز على ماهية جرائم استغلال النفوذ؛ حيث التطور التشريعي لجرائم استغلال النفوذ، في الشريعة، وفي النظام الفرنسي، والعراقي، وكذلك من خلال التركيز على تحديد جرائم استغلال النفوذ، من خلال تعريفها، وأساس تجريمها، كما قام الباحث بتمييز هذه الجرائم عن غيرها من الجرائم التي تشابهها مثل: الرشوة، والاحتيال، والوساطة، والكسب غير المشروع. كما لم يفت الباحث أن يحدد أركان الجريمة، والتي جعلها ثلاثاً وهي: ركن النفوذ، الركن المادي، الركن المعنوي. ومن أبرز النتائج التي توصل إليها الباحث؛ أن المجتمعات القديمة عرفت بعضاً من صور جرائم استغلال النفوذ، وأن جرائم استغلال النفوذ مهما تعددت صورها فهي جريمة واحدة، تقوم على استخدام النفوذ لتحقيق غاية معينة بعيدة عن الصالح العام.
- **دراسة: الجريش، 1423هـ**، والتي جاءت بعنوان: " إساءة استعمال السلطة في الوظيفة العامة وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية " وقد هدف البحث إلى إثراء المعرفة بدراسة هذه الجريمة من خلال التأصيل الشرعي والنظامي لها، وبيان الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العامة، والفرق بين هذه الجريمة وغيرها من الجرائم المتداخلة معها، والآثار الناتجة عنها، وبيان صورها ووسائل ارتكابها والإجراءات والعقوبات الخاصة بها، وبيان حقوق ضحايا هذه الجريمة. ومن أهم النتائج التي توصل لها الباحث، أن هذه الجريمة لها ارتباط وثيق بقضايا الفساد الإداري، وأن تأثيرها يمتد إلى جميع فئات المجتمع، كذلك ظهر للباحث أن الأرقام الخاصة بهذه الجرائم غير معلومة تماماً وذلك لأن مرتكبيها يتسترون بسلطاتهم الوظيفية، ومعظمها يتم في الخفاء وبعيداً عن الرقابة، أيضاً من نتائج البحث أن مكمن خطورة هذه الجريمة هو انهيار معيار القيم والأخلاق لما يعتبر فاسداً، ووجود قيم اجتماعية غير سليمة تساهم في بعض الأحيان في انتشار الممارسات التي تعتبر جرائم. كما وجد الباحث أن هناك فرقاً واضحاً بين جريمة إساءة استعمال السلطة وبين جريمة استغلال النفوذ.

مشكلة البحث:

إن مشكلة الدراسة تتمثل في سوء استخدام السلطة وانحرافها، مما يمثل عيباً من عيوب القرار الإداري، والذي يكون الهدف منه هو تحقيق الصالح العام، بالإضافة لما يمثله هذا العيب من خطورة بالغة على جميع الأصعدة العملية والقانونية، لما يشكله من اعتداء على حقوق الأفراد من خلال إصدار قرارات قد يكون ظاهرها الصحة أو غير مجانبة للمشروعية والمصلحة، بينما يكون في جوهرها انتهاك للمصلحة العامة، وهذا يسبب الصعوبة البالغة في إثبات ذلك العيب في هذا القرار الإداري المشوب بعيب إساءة استعمال السلطة، وهنا تكمن مشكلة البحث.

أسئلة البحث:

إن مشكلة البحث تثير عدداً من التساؤلات التي يسعى الباحث للإجابة عنها من خلال فصول البحث ومباحثه ومطالبه، ويمكن إجمال تلك التساؤلات كما يلي:

1- ما تعريف إساءة استخدام السلطة وماهيتها وصورها؟
2- ما تعريف الرقابة القضائية وماهيتها وأشكالها؟
3- ما الآثار المترتبة لإساءة استعمال السلطة وأثرها على المجتمع؟
4- ما مظاهر وأنواع استغلال السلطة من قبل الإدارة؟
5- ما العقوبات والجزاءات المترتبة على الإخلال بمقتضيات الوظيفة وإساءة استعمال السلطة؟
6- ما دور الرقابة القضائية في إثبات عيب إساءة استعمال السلطة؟
7- ما ضمانات الأفراد تجاه إثبات عيب إساءة استعمال السلطة؟

أهداف البحث:

للبحث عدة أهداف يسعى للوصول إليها، وهي تمثل فيما يلي:

1. التوعية بمفهوم إساءة استعمال السلطة، ودور الرقابة القضائية عليها.
2. بيان ضمانات القضاء للأفراد تجاه إساءة استعمال السلطة.
3. بيان أهمية استيفاء القرارات القضائية لأركانها.
4. توضيح العقوبات والجزاءات التي قد تقع على مرتكب إساءة استعمال السلطة.
5. بيان الآثار المترتبة على إساءة استخدام السلطة.
6. الوصول إلى نتائج وتوصيات تسهم في رفع أداء الموظفين، وكذلك تساعد الأفراد في كيفية البحث عن حقوقهم في حالة تعرضهم لأحد القرارات المشوبة بإساءة استخدام السلطة.

أهمية البحث:

وتبدو أهمية التعرض بالبحث لهذا العيب من عيوب القرار الإداري لما يمثله من تعبير عن أقصى ما وصلت إليه درجات اتساع وشمول رقابة المشروعية في ملاحقتها للقرار الإداري، فمن خلاله يتمكن القضاء الإداري من فرض رقابته على سلطة الإدارة التقديرية في إصدار قراراتها بالإرادة المنفردة، وذلك للتأكد من أنها لم تنحرف عن الهدف المنشود، ألا وهو تحقيق المصلحة العامة بوجه عام، فضلاً عن إدراك الهدف المخصص له القرار بوجه خاص، إضافة لما يمثله هذا العيب من خطورة على الصعيدين العملي والقانون، بما يشكله من اعتداء على حقوق الأفراد من خلال قرارات تغلفها المشروعية في الظاهر في حين أنها تشكل في جوهرها انتهاكاً لها، مما يؤدي إلى صعوبة إثباته، التي يزيدها تطبيق القاعدة العامة في الإثبات على مدعي إساءة استعمال الإدارة لسلطاتها من إلقاء لعبء الإثبات على كاهله، مما يحمله عبء ينوء به في غالب الأحيان، لما يتسم به هذا العيب من خفاء لاتصاله في أحوال كثيرة بنية مصدر القرار، والتي صعب الكشف عنها.

وقد ضمن القضاء للأفراد ضمانتين تجاه إساءة استعمال الإدارة لسلطتها، حيث يمكن لهم اللجوء إلى القضاء طلباً لإلغاء قرارات الإدارة المشوبة بذلك العيب، كما كفل لهم الحق في المطالبة بالتعويض عن الآثار الضارة عن الفترة ما بين صدور القرار وإلغائه.

حدود البحث:

تقتصر حدود الدراسة على الآتي:

- الحدود الموضوعية: إساءة استغلال السلطة في الوظيفة الحكومية بالقطاع الحكومي أو من في حكمهم.
- الحدود الزمانية: العام الجامعي 2021/2020 وعلى القوانين النافذة في المملكة العربية السعودية.
- الحدود المكانية: تتمثل هذه الحدود بالقوانين المنظمة لسوء استغلال السلطة في الوظيفة الحكومية في المملكة العربية السعودية التي تقع على أرضها.

مصطلحات البحث:

- **إساءة استغلال السلطة:** هي كل قرار إداري يصدر يكون مجانباً للهدف الذي يمنح مصدره سلطة إصدار القرار من أجله، وهي المصلحة العامة، وكان الغرض الأساسي من إصدار قراره هو المصلحة الشخصية، أو الانتقام الشخصي، أو أن يكون مصدره مستغلاً لمنصبه، ولا يملك سلطة إصدار مثل ذلك القرار.
- **الرقابة القضائية:** هي تلك الرقابة التي تتم ممارستها عن طريق المحاكم والهيئات القضائية المختلفة، وذلك حين يتم رفع دعوى إليها أو اعتراض، وهي الرقابة الكاملة على أعمال السلطة، وتكون على نوعين متلازمين: الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وترمي إلى منع تعسف الإدارة، والرقابة على دستورية الأنظمة.

منهجية البحث.

اتبعت في بحثي المنهج الاستقرائي الذي يعتمد على استقراء مشكلة الدراسة من خلال أدبيات الدراسة والكتب والمؤلفات في هذا المجال وهو (إساءة استعمال السلطة والرقابة القضائية عليها) ودور الرقابة القضائية في إثبات إساءة استغلال السلطة. وعرض النصوص القانونية ذات الصلة بموضوع الدراسة بغية الخروج بنتائج وتوصيات تجيب على أسئلة الدراسة وتحقق أهدافها.

المبحث الأول: عيب إساءة استعمال السلطة

تم تقسيم المبحث الأول إلى ثلاثة مباحث على النحو التالي:

المطلب الأول: مفهوم عيب إساءة استعمال السلطة قانونياً وفقهياً

لتحديد المفهوم الفقهي لعيب إساءة استعمال السلطة، وما هو موقف المنظم منه، علينا أن نعرف عيب إساءة استعمال السلطة أولاً.

كذلك علينا معرفة أن هناك الكثير من التعاريف المتعلقة بعيب إساءة استعمال السلطة، فقد تباينت مفردات فقهاء القانون عند تعريفهم إساءة استعمال السلطة، على الرغم من أنها جميعها تصب في بوتقةٍ واحدة، وهنا سأقوم بإيراد عددٍ من التعاريف لعيب إساءة استعمال السلطة، حسب تسلسلها الزمني، مبتدئين أولاً بالتعريفات القديمة ومن ثم التعريفات الجديدة، كما أننا سنستعرض الاتجاهات القانونية في تحديد مسمى عيب إساءة استعمال السلطة. وسيكون ذلك على النحو التالي.

1- تعريف الفقيه " Aucoc ": ويعتبر من الفقهاء الفرنسيين الكبار، وقد عرف عيب اساءة استعمال السلطة بما يلي: " يوجد عيب الانحراف حينما يستعمل رجل الإدارة سلطاته التقديرية، مع مراعاة الشكل الذي فرضه القانون، ومع اتخاذه قراراً يدخل في اختصاصه، ولكن لتحقيق أغراض وحالات أخرى، غير التي من أجلها منح هذه السلطات " (الطماوي، 1966، 78).

2- بعد تعريف Aucoc، عرف الفقيه الكبير (لافيير Laforriere): عيب إساءة استعمال السلطة بأنه: " استخدام سلطة مشروعة لتحقيق أهداف غير الأهداف التي أنشئت من أجلها تلك السلطة " (الدغيثر، د.ت، 292). وهذا هو التعريف الذي استخدمه مجلس الدولة الفرنسي.

3- وجاء بعد ذلك (Horuo هوريو): الذي قال أن عيب إساءة استعمال السلطة هو: " ترتكب السلطة القضائية عيب الانحراف حين تتخذ قراراً يدخل في اختصاصها، مراعية فيه الشكل المقرر وغير مجانبة فيه لحرفية القانون، مدفوعة بأغراض أخرى غير التي من أجلها منحت سلطاتها، أي لغرض آخر غير حماية المصلحة العامة، وغير المرفق الموضوع تحت إشرافها" (الطماوي، 1966، 79).

وفيما يخص المؤلفين والقانونيين المعاصرين فقد أتوا بتعاريف مقاربة بشكل كبير مع التعاريف السابقة، وهي كما يلي:

1. الاستاذ فالين: وهو يرى أن عيب إساءة استعمال السلطة يقع عندما: " ترتكب الإدارة عيب الانحراف حينما تستعمل سلطاتها لتحقيق أغراض غير التي يحددها المنظم لهذه السلطات " (الطماوي، 1966، 80).
2. الاستاذ رولان: وهو الذي عرف عيب إساءة استعمال السلطة على أنه عيب يقع عندما: " يرتكب عضو الإدارة عيب الانحراف حينما يستعمل سلطاته متمشياً مع حرفية القانون، ولكنه يرمي في الحقيقة إلى تحقيق هدف آخر غير الذي من أجله منح هذه السلطات، حتى ولو لم يكن في تحقيق هذا الغرض ما يدعو إلى الغرابة" (الطماوي، 1966، 80).
3. العميد بونار: والذي يرى أن عيب الانحراف " نوع من عدم المشروعية، ينحصر في أن عملاً قانونياً، يكون سليما في جميع عناصره، عدا عنصر الغرض المحدد له " (الطماوي، 1966، 80).

مما سبق من تعاريف سواءً كانت قديمة أو حديثة يظهر للباحث؛ أنها جميعها تدور حول نفس المعنى، فكلها تجمع على أن عيب إساءة استعمال السلطة يقع سواءً من الإدارة ككل أو من موظف إداري مسئول، كما أن جميع التعريفات تركز على أن هذا العيب يقع مع أن الإدارة أو الموظف المسئول كانوا مراعين لحرفية القانون، فقراراتهم من الناحية القانونية سليمة لا غبار عليها، ولكن جميع التعاريف حددت أن العيب يقع عندما يكون القرار وقع لغرض غير الغرض المحدد له، أو عندما يكون واضع القرار وضع قراراه لأغراض مخالفة للغرض التي منح من أجلها تلك السلطات.

وبناءً على هذا فإن الباحث يرى أن عيب إساءة استعمال السلطة هو: (ما يتم ارتكابه من إساءة في استعمال السلطة في إطار قانوني ولكن بغرض الوصول إلى أهداف غير قانونية).

وحتى يتم الإيضاح بشكل أكبر، ولأسهل على القارئ فإن الباحث سيقوم بعرض مفهوم إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها في كل من الفقه الفرنسي والمصري، والسعودي، وذلك على النحو التالي:

وقد ذكرنا سابقاً في سياق البحث أن بعض الفقه الفرنسي في تعريفه لعيب الانحراف بالسلطة ذهب إلى تمثل العيب في استخدام سلطة معينة بواسطة جهة إدارية، من أجل تحقيق هدف آخر غير ذلك الذي لأجله منحها القانون تلك السلطة.

واستطرد هذا الفقه إلى قيام عيب الانحراف بالسلطة عندما يتم تعمد الإدارة لاستخدام سلطتها من أجل تحقيق أهداف مغايرة لتلك التي من أجلها تم منحها تلك السلطة.

ويمكننا أن نذكر هنا أن هذا التعريف يعتبر تعريفاً ناقصاً حيث أنه تم قصر عيب الانحراف بالسلطة؛ فقد قام هذا التعريف بقصر عيب الانحراف بالسلطة في إحدى صورتيه وهي الحياد عن الهدف المخصص لإصدار القرار

دون الانحراف عن المصلحة العامة، كما جعل العمد شرطاً لقيامه بينما أنه لا تأثير لحسن أو سوء النية عند فحص مشروعية القرار لارتباط تلك المشروعية بمعيار موضوعي وهو مدى صحة قيام أركان القرار.

وبالنظر إلى ما سبق فإنني أذكر ضعفاً آخر في القانون الفرنسي لهذا العيب يشير إلى أن عيب انحراف السلطة يقع عندما تقوم الإدارة باستخدام اختصاصها لأجل هدف غير المصلحة العامة، أو يتعلق بالمصلحة العامة ولكنه مغاير للهدف الذي حدده المنظم لإصدار هذا القرار (خليفة، 2010، 18).

مفهوم عيب الانحراف بالسلطة في الفقه المصري والسعودي:

لقد تعددت آراء الفقه المصري واتجاهاته في اختيار المصطلح الأكثر دلالة على معنى عيب الانحراف بالسلطة، وقد تشعبت هذه الآراء إلى اتجاهات أربع وأولها " إساءة استعمال السلطة "، أما ثانيها فهو " الانحراف بالسلطة "، فيما كان الثالث " إساءة استعمال السلطة والانحراف بها "، أما آخر الاتجاهات فقد سميت " بعيب الغاية ". وسنورد هذه الاتجاهات بشكل مبسط، وذلك على النحو التالي:

- **الاتجاه الأول المؤيد لاستخدام اصطلاح " إساءة استعمال السلطة ":** وهذا الاتجاه قام بمقارنة ما بين اصطلاحي " إساءة استعمال السلطة " " الانحراف في استعمال السلطة ". وقد خلص هذا الاتجاه إلى أن اصطلاح " إساءة استعمال السلطة " هو اصطلاح شامل يشمل الاصطلاحين السابقين، وذلك بناءً على أن من يستعمل السلطة الممنوحة له قانوناً لتحقيق هدف مغايرة لتلك التي حددها له القانون فإنه يسيء استعمالها (مرغني، 1972، 60).
- **الاتجاه الثاني: المؤيد لاصطلاح " الانحراف بالسلطة ":** إن القانونيين الذي أيدوا هذا الاتجاه يرون أن هذا الاصطلاح يعتبر دقيقاً في تفسير معنى عيب إساءة استخدام السلطة وأكثر شمولية من " إساءة استعمال السلطة " حيث أن هذا الاصطلاح لا يتضمن إلا حالة سوء نية الإدارة، في حين أن مصطلح " الانحراف بالسلطة " يشتمل على حالة سوء النية؛ مثل انحراف مُصْدِر القرار عن المصلحة العامة، كما أنه أيضاً يتضمن حالة حسن نيته كما لو انحرف عن قاعدة تخصيص الأهداف (الجرف، 1977، 238).

ومن المرجح أن من الأسباب التي جعلت هؤلاء القانونيين لتأييد هذا الاتجاه لاستخدام اصطلاح " الانحراف بالسلطة " اعتبارات عدة، منها أن كلمة الانحراف من الناحية اللغوية تدل بشكل أوضح على هذا العيب لانصبابه على الهدف الذي تسعى إليه الإدارة وسوء استخدامها لسلطاتها.

ولابد لنا هنا أن ننوه إلى أن أصحاب هذا الاتجاه قد تجاهلوا نية مُصْدِر القرار عند فحص مدى مشروعيته فيما يتعلق بعيب انحراف السلطة، كذلك فقد ربطوا بين عيب انحراف السلطة وسلطة الإدارة التقليدية.

- **الاتجاه الثالث: المؤيد للجمع بين اصطلاحي إساءة استعمال السلطة والانحراف بها:** فيما يخص هذا الاتجاه فقد وجد مؤيدوه أن جمعهم بين اصطلاح " إساءة استعمال السلطة" واصطلاح " الانحراف بالسلطة " قد يعطي لهذا العيب شمولاً لجميع أوجه ابتعاد الإدارة عن هدف إصدار القرار الإداري (عبد الله، 1996، 66). حيث أن هذا العيب يكمن في أن وجود نشاطٍ ما؛ كان يجب أن يصل إلى هدف معين، ووجهة محددة ولكنه مال عنها؛ فوقع العيب (عبد الله، 1983، 285).

وبالتالي فقد ذهب هذا الاتجاه في تعريفه للانحراف بالسلطة بأنه " استخدام الإدارة لسلطاتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة، سواء بابتغاء غاية بعيدة عن المصلحة العامة، أو بسعيها لتحقيق هدف مغاير للهدف الذي حدده القانون" (عبد المطلب، 1991، 358).

- **الاتجاه الرابع: المؤيد لاستخدام اصطلاح عيب الغاية:** وفي هذا الاتجاه نرى أن أصحابه يؤثرون استعمال اصطلاح " عيب الغاية " للدلالة على انحراف الإدارة بسلطاتها، وذلك حتى يتفادوا الانتقادات التي واجهها كل من اصطلاحي " الانحراف بالسلطة " و " إساءة استعمال السلطة " (جمال الدين، 1991، 347)، وذلك لوجود رابط كبير بين انحراف السلطة وركن الغاية في القرار الإداري (العطار، 1963، 567).

ولذلك فإن أصحاب هذا الاتجاه عَرَّفوا الانحراف بالسلطة بأنه " العيب الذي يصيب الغاية التي استهدفها القرار الإداري، والغاية من القرار الإداري هي المصلحة العامة والهدف المخصص إن وجد " (البنا، 1991، 269).

وفيما يخص موقف المنظم السعودي من عيب إساءة استعمال السلطة، فقد جاء ذكر عيب "إساءة استعمال السلطة " بالفقرة (ب) من المادة (13) من نظام ديوان المظالم السعودي الصادر عام 1428هـ، والتي نصت على أن " دعاوى إلغاء القرارات القضائية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة".

أيضاً فإننا نلاحظ أن هذا العيب جاء ذكره أيضاً كأحد أوجه الطعن بإلغاء القرار رقم (47) لسنة 1972م، وفق نص الفقرة (10) المحددة لاختصاص مجلس الدولة المصري من أنه " يشترط في إلغاء القرارات القضائية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها أو إساءة استعمال السلطة...الخ".

ونرى وجود تقارب كبير في كلا النصين السعودي والمصري، بل أستطيع القول إن هناك شبه تطابق ما بين النصين كما لو أن المنظم السعودي قد اقتبس نص النظام من القانون المصري، وإن كان قد أضاف لفظة "ذوو الشأن" ومقصوده أي من له اتصال بالقضية.

وبناءً على هذين النصين التشريعيين الذين وردا في النظام السعودي وقانون مجلس الدولة المصري، فإن عيب إساءة استعمال السلطة والذي يمكن أن يطلق عليه أيضاً عيب الانحراف بالسلطة، يُعد أحد أوجه عدم المشروعية الموجبة لإلغاء القرار الإداري.

وعلى الرغم من اعتبار هذا العيب ذاتياً، مما يجعل هناك صعوبة بالغة في إثباته، فالصعوبة هنا توجد في اتصال القرار بالنية لدى من أصدر القرار، ولكن المنظم السعودي، والمنظم المصري، لم يلتفتا لذلك عندما أورداه ضمن أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري لمجاوزة السلطة، مما يجعله خاضعاً للقواعد العامة في الإثبات كإلقاء عبئه على مدعِ عدم المشروعية والذي وإن كان باستطاعته الاضطلاع بهذا العيب بالنسبة لأوجه عدم المشروعية الأخرى إعمالاً لمبدأ قرينة الصحة التي يفترض أن تتوفر في جميع القرارات الإدارية، إلا أن عاتقه يتحمل هذا العبء في حالة إساءة استعمال السلطة ذو الطبيعة الذاتية.

المطلب الثاني- علاقة عيب إساءة استعمال السلطة بأوجه عدم المشروعية

إن القرار الإداري قد يشوبه عدم المشروعية شكلاً في حالة كان القرار قد تم إصداره دون مراعاة لأركان القرارات القضائية الشكلية، من اختصاص أو شكل، كذلك قد يشوب القرار عدم مشروعيته الموضوعية والتي توجد في حالة وجود إخلال بركن موضوعي كمحل أو غاية أو سبب.

وبناء على ذلك فإن الباحث سيقوم في هذا المطلب بتناول الذاتية لعيب إساءة استعمال السلطة، وما هي العلاقة بينه وبين أوجه المشروعية الأخرى، والتي قد يكون بينها وبين هذا العيب نوعاً من الارتباط.

أولاً- علاقة عيب إساءة استعمال السلطة بعيب عدم الاختصاص:

قام فقهاء القانون بتعريف عيب عدم الاختصاص على أنه: "عدم القدرة قانوناً على اتخاذ قرار معين " (خليل، 1968، 452)، فجهة الاختصاص بمثل هذا القرار إما أن تكون هيئة أخرى أو موظفاً آخر.

وقامت محكمة القضاء الإداري في مصر باعتماد هذا التعريف حيث أقرت بأن " عيب الاختصاص في دعوى الإلغاء هو عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المنظم من سلطة هيئة أو فرد آخر " (خليل، 1968، 452).

كما قام بعض القانونيين بتعريف ركن الاختصاص في إصدار القرار الإداري على أنه: " الأهلية أو المقدرة القانونية الثابتة للجهة القضائية أو للأشخاص التابعين لها في إصدار قرارات محددة من حيث موضوعها، ونطاق تنفيذها المكاني، والزماني " (الطماوي، 1984، 283).

بالإضافة لما سبق فإن عيب الاختصاص لا يكون متلازماً مع مسئولية الإدارة ولا يؤدي إلى تقرير إلا في حالة كونه على درجة معينة من الجسامة يقوم مجلس الدولة بتقديرها. وفي معظم الأحوال يقوم القضاء الإداري بالحكم بالتعويض في الحالات التي لا تكون فيها الإدارة لها اختصاص بتاتاً بإصدار مثل ذلك القرار الذي تم إصداره، حيث أنها ليس لديها القدرة على أن تقوم بتصحيح ذلك الوضع (الحلو، 1985، 501).

ويمكننا أن نوضح هذه الخصائص والمبادئ في قرار محكمة القضاء الإداري التي قالت أن " هذا العيب لا يزال حتى اليوم هو الوجه الوحيد من أوجه الإلغاء الذي يتعلق بالنظام العام، ومن ثم فلا يمكن لجهة الإدارة أن تتفق مع الأفراد على تعديل قواعد الاختصاص في عقد من العقود المبرمة بينها وبينهم، لأن قواعد الاختصاص ليست مقررة لصالح الإدارة فتتنازل عنها كلما شاءت، ولكن قواعد الاختصاص هنا إنما شرعت لتضع قواعد قانونية ملزمة للإدارة تحقيقاً للصالح العام " (خليل، 1968، 456-454).

أما صور عيب عدم الاختصاص، فإن القانون يفرق بين صورتين لعيب عدم الاختصاص، وذلك حسب جسامة هذا العيب. فالعيب اليسير يسمى بعيب عدم الاختصاص البسيط، وإن كان جسيماً سمي بعيب عدم الاختصاص الجسيم أو بغصب السلطة (بطيخ، 1426هـ، 433). وذلك على النحو التالي:

أولاً: عيب عدم الاختصاص البسيط:

ويقع عيب عدم الاختصاص البسيط إذا وقعت مخالفة لقواعد الاختصاص في نطاق الوظيفة القضائية التي تباشرها السلطة التنفيذية. وأقسامه هي: عدم الاختصاص البسيط السلبي والإيجابي:

عدم الاختصاص السلبي: يقع في حالة امتناع السلطة القضائية المختصة عن أداء اختصاصها المقرر لها، ومثاله أن يمتنع أحد الوزراء عن ممارسة سلطته الرئاسية لاعتقاده خطأً عدم امتلاكه لتلك السلطة، وفي هذه الحالة نقف أمام قرار سلبي شابه عيب عدم الاختصاص، ويكون مستحقاً للإلغاء، وبالتالي يجوز الطعن فيه أمام القضاء الإداري المختص (بطيخ، 1426هـ، 433-434).

عدم الاختصاص الإيجابي: ويقع عند قيام جهة أو سلطة إدارية معينة بإصدار قرار جعله القانون من اختصاص جهة إدارية أخرى.

ثانياً- عيب عدم الاختصاص الجسيم:

بدايةً علينا أن نعرف أن عيب الاختصاص الجسيم يطلق عليه اصطلاح "اغتصاب السلطة" (فهمي، 1986، 474)، ومن الآثار المترتبة على هذا العيب، أن يفقد القرار صفته وطبيعته الإدارية؛ بحيث أنه لا يعتبر باطلاً وقابلاً للإلغاء وحسب، بل يعتبر معدوماً وليس له أساس ولا سند، ولذلك لا يتقيد الطعن في القرار بميعاد بالإلغاء، فهو

قرار لا حصانة له، ولا أثر له قانوناً؛ بحيث تكون جميع إجراءات تنفيذه من قبيل أعمال التعدي (خليل، 1968، 469-470).

وعند تتبعنا لآراء القانونيين نلاحظ أنهم لم يتفقوا على حصر أو تحديد الحالات التي يقع فيها عيب عدم الاختصاص الجسيم، فما قد يراه البعض من حالات اغتصاب السلطة، قد لا يراه الآخرون كذلك. بالإضافة لذلك فإن القضاء الإداري لم يستقر على وضع محدد في هذا الصدد، إذ يعتبر أن حالة ما من قبيل عدم الاختصاص البسيط، وفي حالة أخرى يعتبر حالة مشابهة للحالة الأولى من قبيل عدم الاختصاص الجسيم أو اغتصاب السلطة. ويمكننا أن نقول أن حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم أو اغتصاب السلطة تقع في الحالات التالية:

1- **حالة صدور القرار من شخص لا يتصف بصفة الموظف العام**: ومثاله؛ الشخص الذي لم يتم تعيينه في وظيفة عامة، أو لم يكن تعيينه صحيحاً، أو كان موظفاً عاماً ولكنه ترك العمل الحكومي لأحد الأسباب المعروفة، كالاستقالة أو الفصل..الخ. (بطيخ، 1426هـ، 436)

2- **حالة الاعتداء على اختصاصات السلطتين التشريعية والقضائية**: وتقع هذه الحالة عندما تقوم الجهة الإدارية باتخاذ قرار هو من اختصاصات سلطة تشريعية، أو سلطة قضائية بحكم القانون أو الدستور، ويعتبر هذا القرار منعدم الأثر (بطيخ، 1426هـ، 436).

ونرى ذلك جلياً في حكم محكمة القضاء الإداري، التي أفادت أن العمل الإداري يكون فاقد الصفة ويكون مشوباً بمخالفة جسيمة، وهذا يكون في حالة " صدور القرار من سلطة ما في شأن من اختصاص سلطة أخرى، مثل تولي السلطة التنفيذية عملاً من أعمال السلطة القضائية أو السلطة التشريعية " (خليل، 1968، 471).

مما سبق يمكننا ملاحظة العلاقة ما بين هذا العيب وعيب إساءة استعمال السلطة، حيث يمكننا ملاحظة مدى التداخل الكبير بين هذين العيبين، ونرى في الفقه الفرنسي أن البعض ذهب إلى اعتبار ممارسة الإدارة لاختصاصاتها لتحقيق غاية غير تلك التي وضعها القانون، يعتبر فعلياً نوع من عدم مشروعية القرار؛ وبذلك يكون قد جعل هذا الرأي من إساءة الإدارة لاستعمال سلطتها حين تصدر قراراها الإداري صورة من صور عيب عدم الاختصاص، دون أن تتم الإشارة إلى علاقة الوجه الثاني لإساءة استعمال السلطة والذي يتمثل في مخالفة المصلحة العامة بعيب عدم الاختصاص (خليفة، 2010، 28-29).

وبناءً على ما سبق فإننا نرى وجود جدلٍ في علاقة عيب إساءة استعمال السلطة بعيب عدم الاختصاص، ويظهر للباحث أن الفكرتان بينهما تمايز تام، فقد ذكر الباحث سابقاً في تعريفه لعيب إساءة السلطة أنه "عمل سلم من العيوب الأخرى " وأيضاً أنه " عمل وقع في إطار القانون " فإن كان العمل مشوباً بعيب عدم الاختصاص، فلا داعٍ لبحث مشروعية أغراضه وبواعثه، فقد شابه عيب عدم الاختصاص مما جعله عملاً غير قانوني.

ثانياً: علاقة عيب إساءة استعمال السلطة بعيب مخالفة الشكل:

يتجسد عيب الشكل في مخالفة الجهة الإدارية أو عدم مراعاتها للقواعد الشكلية أو الإجرائية التي يجب عليها أن تتبعها عند إصدارها لقراراتها الإدارية. ونقصد بشكل القرار مظهره الخارجي الذي تتجسد فيه إرادة الإدارة (بطيخ، 1426هـ، 438).

ويمكن تعريف عيب الشكل على أنه: " عدم التزام جهة الإدارة بالإجراءات والشروط الشكلية الواجب إتباعها في إصدار القرارات الإدارية " (خليل، 1968، 475).

فالقرار الإداري المشوب بعيب الشكل والإجراءات يؤدي إلى بطلان القرار في إحدى الحالتين التاليتين، الحالة الأولى: إن صدر هذا القرار بالمخالفة لما يستلزمه القانون. الحالة الثانية: إن كان الشكل الذي خالفه القرار جوهرياً،

ويكون كذلك إن كان من شأن تخلفه تضييع المصلحة التي قصد بالقرار تحقيقها أو إذا جعل المنظم البطلان جزاء تخلفه. ومما يؤكد لنا ذلك ما اعتمدته المحكمة القضائية العليا المصرية إلى أن القرار الإداري لا يبطل لعيب شكلي إلا إذا خالف نص القانون على البطلان في حال تم إغفال هذا الإجراء أو كان هذا الإجراء أساسياً، وهو أمر يترك تحديده للقاضي حسب الحالة المعروضة عليه (خليفة، 2010، 34).

وقد يطلب المنظم ضرورة معرفة الأسباب التي اعتمدت عليها الإدارة في إصدار بعض القرارات. وعندئذ ينبغي على الإدارة أو الموظف الإداري الذي أصدر القرار أن يلتزم بذكر أسباب قراره الصادر عنه وإلا أصبح قراره مشوباً بعيب الشكل، مما يبطل قراره الإداري (خليفة، 2010، 438-439).

ويمكننا أن نرى أن القضاء الإداري في فرنسا أو مصر استقرا على أن يميزا في هذا المجال بين الشكليات والإجراءات الجوهرية، والشكليات والإجراءات الغير جوهرية أو الثانوية، ويكون البطلان كجزاء على انتهاك الأولى دون الثانية (بطيخ، 1426هـ، 439).

إن التفرقة بين الشكل والإجراءات الجوهرية والغير جوهرية من الأمور الثابتة في الفقه والقضاء الإداريين. ولكن لابد من تحديد المعيار الذي يتم على أساسه التفرقة بين ما هو جوهري، وما هو ثانوي.

المتتبع لهذه النقطة يرى أن آراء الفقهاء قد اختلفت وتعددت، خاصة وأن مجلس الدولة الفرنسي تفادى وضع معيار محدد. إلا أن الرأي الأقوى والأكثر انتشاراً بين الفقهاء المعاصرين يتمثل في أن: الشكلية الجوهرية هي الشكلية التي يؤدي إغفالها أو القيام بها على وجه غير صحيح، إلى التأثير على مضمون القرار. وبالمقابل فإن الشكل الثانوي يقصد به الشكلية التي لو أغفلت، أو تم القيام بها على وجه غير صحيح؛ لما كان لها أثر على مضمون القرار (الدغيثر، د.ت، 205).

ومما يجدر بنا ذكره أن تحديد الجوهري والثانوي يمكن أن يكون تقديره متفاوتاً من حالة إلى أخرى، حيث أن رجال القضاء الإداري يتمتعون في هذا المجال بسلطة تقديرية واسعة تتم في إطارها تقدير أهمية الشكل وفقاً لكل حالة على حدة. ويكون ذلك بناءً على ما يحيط القرار من ظروف ووقائع (الدغيثر، د.ت، 206).

أما بالنسبة لعلاقة عيب إساءة استعمال السلطة بعيب مخالفة الشكل، فمن الملاحظ أنهما يشتركان في عدم تعلقهما بالنظام العام، فكلا العيبين لا يحق للقاضي أن يباشر أي منهما تلقائياً عند فحصه لمشروعية القرار الإداري المطعون عليه بالإلغاء (خليفة، 2010، 35)، حيث أنه لابد من أن يكون هناك طلب من صاحب العلاقة من أجل أن يباشر القاضي أي من هذين العيبين.

فمن جهة فإن الظروف الاستثنائية بما تفرضه من توسع في سلطات الإدارة حتى تتمكن من حماية المصلحة العامة، لا يمكن لها أن تغطي عيب إساءة استعمال السلطة، الأمر الذي يصير معه القرار الذي يصدر في ظل تلك الظروف غير مشروع، وعلى العكس من ذلك بالنسبة لعيب مخالفة الشكل كما رأى بعض القانونيين (ليله، 1978، 51).

ومن جهة أخرى فإن الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري، فيما يختص بإساءة استعمال السلطة، تتميز بكونها رقابة شخصية لتركيزها على بواعث مُصْدِر القرار النفسية.

بينما الرقابة القضائية على مشروعية القرار فيما يتعلق بركن الشكليات في القرار الإداري، فهي رقابة موضوعية وذلك لأنها تركز على عناصر شكلية اشترط القانون وجودها حتى تتحقق صحة القرار الإداري.

ويتضح أثر ذلك على مدى إمكانية إثبات عيب إساءة استعمال السلطة، وعيب الشكل في القرار الإداري، فالأول يصعب إثباته وذلك لأنه عيب متعلق بنفسية مصدر القرار وداخليته، أما الثاني فيعتبر من اليسير إثباته عندما

يتم مراجعة مشروعية الشكل في القرار الإداري لتركيزه على عناصر موضوعية يكشف عنها منطوق القرار وظاهره، مما يجعل هذا العيب الأكثر وضوحاً بين عيوب القرارات الإدارية.

ثالثاً- الاستقلال ما بين عيب إساءة استعمال السلطة وعيب انعدام أسباب القرار الإداري:

إن الجهات الإدارية أو أعضاء الإدارة على اختلاف مواقعهم لا يمكن أن يمارسوا أعمالهم القانونية إلا إن كان لهم الحق في ممارسة ذلك العمل سواءً من جهة الاختصاص أو بناءً على الإجراءات والشكليات التي أقرها القانون، وأيضاً لابد لهؤلاء بداية أن يكون لديهم سبب أو حالة واقعية وقانونية صحيحة تجعلهم يتدخلون ويصدرون قراراتهم بناءً عليها.

بينما يعرفه الاستاذ De Laubadere على أنه " الواقعة الموضوعية السابقة على القرار والخارجة عنه ويكون وجودها هو الذي دفع مصدر القرار إلى إصداره والقيام به " (ليله، 1978، 498).

وبالتالي يعتبر السبب أحد الأركان التي يُبنى عليها القرار الإداري. ويتمثل في واقعة تسبق القرار وتتسبب في إصداره، ولذلك فإن ديوان المظالم عَرَّف السبب بأنه " حالة واقعية أو نظامية تحمل الإدارة على التدخل " (الدغيثر، د.ت، 218).

وبمراجعة التعريفات السابقة يمكن للباحث أن يعرف السبب على أنه: الحالة القانونية أو الواقعية التي تسبق صدور القرار الإداري وتدفع الإدارة إلى إصداره.

ومما يجدر بنا ذكره أن السبب يجب أن يكون محدداً في وقائع ظاهرة وواضحة. فلا يفيد الخلط بين السبب والغاية (المصلحة العامة)، أيضاً فإن السبب العام والمبهم لا يجزئ لأن القاضي لا يستطيع حينئذ إعمال رقابته. وعليه فإن السبب لابد وأن يكون قائماً وقت صدور القرار (الدغيثر، د.ت، 218).

ولابد لنا من أن ننوه أن الإدارة إذا ما أفصحت من تلقاء نفسها عن سبب إصدار أحد قراراتها، بالرغم من كونها غير ملزمة بذلك قانوناً، فإن السبب يكون خاضعاً لرقابة القضاء الإداري، وذلك لأن للمحكمة أن تراقب مشروعية السبب طالما أنه طرح عليها، وصار مثبتاً في الأوراق (الدغيثر، د.ت، 218).

أما بالنسبة للعلاقة بين عيب انعدام السبب وإساءة استعمال السلطة، فهناك اتجاهان فقهيان يرى كل منهما رأياً مغايراً عن الآخر، وسنتناول فيما يلي كلا الاتجاهين:

- **الاتجاه الأول- إنكار أصالة عيب انعدام السبب:**

القائلين بهذا الاتجاه ذهبوا إلى تأكيد فكرة الدمج ما بين عيبي إساءة استعمال السلطة، وانعدام الأسباب، فوجدوا من الصعوبة التفرقة بينهما من الناحية العملية، فالسبب من الناحية النظرية هو حالة واقعية مستقلة عن عضو الإدارة ومتقدمة على عمله، ويعتبر السبب مقدمة لازمة لجميع قرارات الإدارة المتخذة، فمن خلاله تكون نقطة البداية، بينما الهدف هو المرحلة النهائية، وإن كانت التفرقة بين السبب والهدف يسير من الناحية النظرية، فإن الأمر يصبح دقيقاً وصعباً في مجال العمل، حيث أنهما يجتمعان ويتقاربان إلى حد كبير (الطماوي، 1966، 36-37).

وبسبب تلك الصعوبة في التفرقة بين السبب والهدف في القرار الإداري فإن بعض الفقهاء دمجوهما في عنصر واحد أسموه الأسباب الدافعة، ويقصدون بها أمرين في آن واحد؛ الأول: الحالة القانونية أو الواقعية وهذا هو السبب في القرار الإداري، والثاني: النتيجة التي يريد عضو الإدارة أن يحققها وذلك هو الهدف أو الغرض في القرار الإداري فالأسباب الدافعة تكون بذلك معتمدة على مقام ركني السبب والغرض في القرارات الإدارية. ومما يؤكد ذلك أن بعض الفقهاء ذهبوا إلى أن الغاية هي حالة نفسية، فإن كانت سليمة، بحيث لا تجعل عضو الإدارة يبتعد عن الصالح العام، مما يجعل إدراكه للوقائع سليماً (الشرقاوي، 1969، 144).

كما ذهب هذا الرأي في إطار فكرة اندماج عيب إساءة استعمال السلطة بعيب انعدام الأسباب إلى أن القرار الذي لا يستند إلى أسباب، لا يمكن أن يحقق مصلحة عامة، فإن وجود الأسباب الصحيحة، كانت وسيلة استخلاص الانحراف بالسلطة غير مقبولة. ومعنى ذلك أنه عندما تكون أسباب القرار الإداري غير سليمة، فإن العيب الذي يشوب القرار هو عيب إساءة استعمال السلطة، وليس عيب انعدام الأسباب، فقد ذهب بعض أنصار هذا الرأي، أنه إذا وقع سبب القرار وقامت الإدارة بتقديره التقدير الصحيح (خليفة، 2010، 41-42).

- **الاتجاه الثاني- تأكيد استقلالية عيب انعدام الأسباب:**

وقد أخذ به معظم القانونيين المصريين، حيث رأوا أن السبب ركنٌ هام من أركان القرار الإداري، ولا يمكن أن يقوم قرار إداري دون مبرر أو سبب، وبالتالي فإن عيب انعدام الأسباب يرتبط بهذا الركن المستقل عن باقي أركان القرار الإداري الأخرى، وهذا يؤدي إلى اعتباره وجهاً للإلغاء مستقلاً بذاته (خليل، 1989، 157).

كما ان هؤلاء القانونيين رأوا أنه لا يجب التسليم بصعوبة التفرقة بين سبب القرار الإداري وغايته من الناحية العملية، فإن ركن الغاية هو النتيجة النهائية التي يسعى عضو الإدارة أن يحققها بشكل مباشر بواسطة القرار الذي اتخذه، وذلك بخلاف السبب الذي هو الحالة القانونية أو الواقعية التي جعلت عضو الإدارة يفكر في إصدار القرار وهذا يعني أن السبب هو أمر مادي محسوس خارج عن إرادته وهو الذي حرك تلك الإرادة، وجعلها تتدخل، وهو ليس نابعاً من تلك الإرادة بأي حال من الأحوال (عفيفي، 231،1998).

وخلاصة القول فإن الباحث يرى أنه على الرغم من استقلالية كل من عيب إساءة استعمال السلطة، وعيب السبب، إلا أنه يلاحظ بعض التشابه والتلاقي فيما بينهما فالعيبين لا تغطيها الظروف الاستثنائية لعدم توافر حكمة اتساع المشروعية في أي من العيبين، فعلى الرغم من حاجة الإدارة إلى السلطات الواسعة لتتمكن من اتخاذ القرارات بشكل سريع وفعّال في حالة ما تعرضت لظروف غير اعتيادية، إلا أن هذا الأمر لا يمكن أن يُعد مبرراً لكي تعتمد الإدارة في قرارها على أسباب غير موجودة أو شابها خطأ في التكييف القانوني، ولذلك فإن القرار المبني على أسباب صحيحة يحقق مصلحة عامة، مثل ثقة الأفراد في قرارات الإدارة المبنية على أسباب صحيحة، وفي تمكينهم من الطعن عليها، إذا كانت غير سليمة.

رابعاً- الاستقلال ما بين عيب إساءة استعمال السلطة وعيب مخالفة القانون:

لابد أن يكون القرار الإداري نفسه موافقاً للقانون. وبذلك يرتبط محل القرار الإداري بوجه مخالفة القانون. والمقصود بموافقة محل القرار الإداري للقانون هو "الموافقة لمجموعة القواعد القانونية التي تظهر في صورة نصوص مدونة أو غير مدونة وذلك تبعاً لمبدأ تدرجها " (خليل، 1968، 450).

فلابد من موافقة محل القرار الإداري للنصوص والتشريعات والقوانين التي تقررها السلطة التشريعية، وأيضاً للتشريعات الفرعية التي تصدرها السلطة التنفيذية، كما يتعين عدم مخالفة القواعد القانونية المدونة التي تتمثل في العرف والمبادئ القانونية العامة. وبالتالي فإن القرار يكون مشوباً بعيب مخالفة القانون إن خالف محله القواعد القانونية المدونة أو غير المدونة (خليل، 1968، 450).

وعلينا أن نلاحظ أن عيب مخالفة القانون ليس مقصوراً على مخالفة القانون باعتباره قاعدة عامة، وإنما له مدلول أوسع فهو شامل للمراكز القانونية التي تترتب عليها آثار قانونية، فأي تنكر لقاعدة عامة مجردة مهما كان مصدرها، وأي مساس بمركز قانوني مشروع يعد مخالفة للقانون (الطماوي، 1976، 796).

وعرف (ڤيدل) عيب مخالفة القانون بأنه " كل مخالفة للنظام لا تندرج تحت عيب من العيوب الأخرى" (الدغيثر، د.ت، 234).

وهو تعريف سلبي تكمن أهميته في تمييز هذا العيب عن غيره من العيوب الأخرى التي تصيب القرار الإداري، فأيما قرار كان معيباً ولم يُتمكن من رد العيب فيه إلى قواعد الشكل، أو الغاية منه، أو الاختصاص، أو السبب، فإن القرار يكون مشوباً بعيب مخالفة القانون.

المبحث الثاني- خصائص عيب إساءة استعمال السلطة

لإلقاء مزيد من الضوء على تحديد ماهية عيب إساءة استعمال السلطة، باعتباره أحد أوجه عدم مشروعية القرار الإداري، كان على الباحث أن يبرز خصائصه، التي تميزه عن غيره من أوجه عدم مشروعية القرارات الإدارية من صفة قصدية، وسمة احتياطية، مع اقترانه بسلطة الإدارة التقديرية وارتباطه بركن الغاية في القرار الإداري إضافة لعدم تغطيته الظروف الاستثنائية وعدم تعلقه بالنظام العام وذلك من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: الصفة الاحتياطية والقصدية لعيب إساءة استعمال السلطة

أولاً- الصفة الاحتياطية:

استقر الفقه والقضاء الإداريان على الصفة الاحتياطية لعيب إساءة استعمال السلطة، وذلك لدقته وحساسيته، فالقاضي الإداري إذا ما تم الطعن أمامه في قرار ما بالإلغاء، فإنه لا يقوم بالنظر في عيب إساءة استعمال السلطة إلا في حالة استنفاذه للنظر في العيوب الأخرى.

ومن الجدير بالذكر أنه لا يوجد في أحكام ديوان المظالم السعودي، ما يسمح بإثبات أو نفي الصفة الاحتياطية لعيب إساءة استعمال السلطة، ومع ذلك فإنه في غالب الأمر لن يحيد الديوان في هذا الأمر عما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري، وذلك لاتفاقه مع نهجه وسياسته القضائية، خاصة وأن عيب إساءة استعمال السلطة يعتبر من العيوب التي يصعب إثباتها لارتباطه بالجوانب الداخلية النفسية لمُصْدِر القرار (الدغيثر، د.ت، 246).

أيضاً فإن الفقه الإداري في مصر قد خلص إلى جعل عيب إساءة استعمال السلطة، عيباً احتياطياً، يمكن اللجوء إليه فقط في حالة لم يوجد عيب آخر يشوب القرار الإداري، ويمكن أن يكون صالحاً كأساسٍ لإلغائه (فهمي، 1968، 861).

ويرى الباحث عدم تأييد وجهة نظر من يقول باحتياطية عيب إساءة استعمال السلطة، والاحتجاج بصعوبة إثباتها، وعدم الضرر الواقع على المدعي إذا ما نال حقه عن طريق إحدى أوجه الطعن الأخرى، وذلك أن عيب إساءة استعمال السلطة يمكن الاستدلال عليه مما يحيط بالقرار من وقائع وأحداث، كما أنه يجب إثبات العدل، وإحقاق الحق، مهما كان قاسياً على البعض.

ثانياً- الصفة القصدية:

يعتبر عيب إساءة استعمال السلطة من العيوب العمدية، ومن شروط قيامه العلم والإرادة من قبل الإدارة، ولذلك نرى أن ديوان المظالم يقول " وغني عن البيان، أن إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها من العيوب القصدية في السلوك الإداري، قوامه أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف... " (الدغيثر، د.ت، 245).

فإن عيب إساءة استعمال السلطة، لكي يتم إلغاء القرار المشوب به، فإن رجل الإدارة لابد وأن يكون عالماً بأن قراره هذا خارج عن إطار المصلحة العامة، أو مخالفته لقاعدة تخصيص الأهداف، أو لا يقوم بتطبيق الإجراءات

المعتمدة لاتخاذ القرار، كما أن العلم المجرد أو العام لا يكفي بمفرده لقيام هذا العيب، إنما لابد أن تكون نية وقصد عضو الإدارة متجهة نحو ارتكاب تلك المخالفة (ليلة، د.ت، 289).

المطلب الثاني: اقتران عيب إساءة استعمال السلطة بسلطة الإدارة التقديرية وركن الغاية

أولاً- اقتران عيب إساءة استعمال السلطة بسلطة الإدارة التقديرية:

إن سلطة الإدارة التقديرية تقع عندما يدع المنظم لها قدراً من حرية الاختيار، بين أن تتخذ الإجراء أو التصرف أو لا تتخذه، أو أن يدع لها حرية اختيار الوقت الملائم أو السبب المناسب لكي تصدره، أو في تحديد محله، واختيار شكله (نجم، 1982، 48).

وبناءً على ذلك فإن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في إصدار القرار في حال كانت في حِلٍ من أي إلزام تشريعي بإصداره على شكل معين في وقت معين، والسلطة التقديرية الممنوحة للإدارة لها أهمية خاصة، ومصلحة ملحة، يفرضها اتساع الاختصاصات وتشعبها، إلا أن تلك الأهمية واجهت تخوفاً من قبل القانونيين، وأساسه أن إطلاق حرية التقدير للإدارة بصورة مبالغ فيها، أو موسعة، قد يدفع الإدارة لتتجاوز حدود السلطات الممنوحة لها، مما يؤدي إلى اعتدائها على حقوق الأفراد وحرياتهم العامة (خليل، 1968، 97).

ويجدر بنا أن نذكر هنا أن عيب إساءة استعمال السلطة له صلة وثيقة بالسلطة التقديرية، فالحرية الممنوحة للإدارة مهما كانت واسعة، لا يمكن أن تكون مطلقة، فهناك قيد هام يرد عليها، وهو تحقيق المصلحة العامة، وفي هذا الشأن يقول ديوان المظالم في قرار له " من المقرر أن التعيين في الوظائف العامة من الأمور التي تترخص فيها جهة الإدارة بما لها من سلطة تقديرية في هذا الصدد بلا معقب عليها، ما لم يشب تصرفها انحراف استعمال السلطة...." (الدغيثر، د.ت، 244).

ولابد من التنويه إلى أنه لا يظهر أثر عيب إساءة استعمال السلطة، والذي يتمثل في عدم مشروعية القرار إلا في حالة السلطة التقديرية وحدها، حيث أن العمل الذي تمنح الإدارة سلطة تقديرية حتى تمارسه، هو ذلك العمل الذي يمكن أن يظهر فيه عيب إساءة استعمال السلطة، بسبب قيام عضو الإدارة بإساءة استعمال السلطة التقديرية التي تم منحها له من قبل المشرع، ليتمكن من تحقيق الهدف المحدد له، فيحيد عن ذلك من أجل أن يقوم بتحقيق هدف آخر لم يمنح تلك السلطة التقديرية من أجله " (نجم، 1982، 108).

ومما سبق نستطيع أن نستنتج أن عدم قيام عيب إساءة استعمال السلطة في حالة الاختصاص المقيد للإدارة، يعود إلى أن هذا العيب هو عيب في اختيار الأهداف دون سواه حسنت أو ساءت نية رجل الإدارة، فلو أن المنظم قد حدد للإدارة الأسلوب الذي تعمل به، أو التصرفات التي لابد عليها أن تتصرف بها إزاء حالات معينة، وقامت الإدارة بتنفيذ أوامر المنظم دون أن تزيد أو تجتهد من قبلها، فإن ركن الغرض يفترض فيه المشروعية (الطماوي، 1966، 49).

ثانيا- ارتباط عيب إساءة استعمال السلطة بركن الغاية في القرار الإداري:

من المعلوم أن غاية القرار الإداري، الوصول إلى الهدف النهائي الذي يريد مُصْدِر القرار أن يحققه، وبذلك فإن الغاية تمثل الجانب الشخصي في القرار.

وقد عرف العميد دوجي الغرض بأنه " أمر نفساني بحت": فبعد أن يقوم السبب الملهم كما يسميه دوجي، بدوره من غرس فكرة اتخاذ قرار معين في ذهن رجل الإدارة، فإن هذا يفكر في أنه لو قام بهذا العمل فإنه بذلك قد يحقق رغبة في نفسه أو نفس شخص آخر، وبالتالي، فإن دوجي يعرف الغرض بأنه " ذلك التصور المتولد في ذهن

رجل الإدارة بأنه لو حقق محل إرادته، فإنه يهيئ فرصة تحقق أو تساعد على تحقيق رغبة لديه أو لدى فرد آخر" (الطماوي، 1966، 38-39).

أما العميد بونار، فهو أبسط بكثير من العميد دوجي، ولذلك عرف الغاية بأنه "النتيجة النهائية" التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها من الأثر المباشر المتولد عن العمل" (الطماوي، 1966، 40).

وقد يكون للقرار الإداري عدة أهداف، فإن كان أحد تلك الأهداف مشروعاً، كان القرار صحيحاً، بغض النظر عن باقي الأهداف، وبالتالي فإنه لا لوم على الإدارة إذا قامت بإصدار قرار، وهي تستهدف الغاية التي أرادها القانون، وقامت بتحقيق أهداف خاصة بها، على شرط أن تكون تلك الأهداف لا تتعارض مع الصالح العام. ولذلك نرى أن المحكمة الإدارية العليا المصرية قضت بأنه " إذا حدد المشرع شروطاً معينة لاستخراج رخصة سيارة والتزمت بها الإدارة ورفضت استخراج الرخصة لأحد الأفراد لعدم انطباق أحد الشروط عليه، فإن عمل الإدارة يكون مشروعاً وغير مشوب بعيب الانحراف حتى ولو كان الرفض قصد به إرضاء شهوة الانتقام (خليفة، 2010، 88-89).

نستخلص من ذلك أن جميع قرارات وأنشطة الإدارة وأعضائها، لابد وأن تكون غايتها هي تحقيق المصلحة العامة، ولابد لتحقيق المصلحة العامة أن يكون ذلك عن طريق تحقيق الأهداف الخاصة التي حددها المشرع، أيضاً نستطيع أن نستخلص أن هذا الارتباط ما بين عيب إساءة استعمال السلطة، وبين ركن الغاية؛ جعل من الصعوبة بمكان إثبات هذا العيب، إذا ما قورن بالأوجه الأخرى التي يمكن من خلالها إثبات عدم المشروعية، والتي يكون الاعتماد في إثباتها على العناصر الموضوعية المتعلقة بالقرار.

ثالثاً- عدم تغطية الظروف الاستثنائية لعيب إساءة استعمال السلطة وعدم تعلقه بالنظام العام:

إن للإدارة في حالة ما واجهت ظروفاً استثنائيةً، أن تُجَوِّز مواجهة تلك الظروف بإجراءات مختلفة لتلك الإجراءات المتبعة والمطبقة في ظل الظروف الاعتيادية والمطابقة لمبادئ المشروعية، وذلك حتى يكون لها القدرة على مواجهة هذه الظروف الاستثنائية وتجاوزها، وقد كان الفضل في هذه النظرية هو مجلس الدولة الفرنسي، حين قرر عليها في العديد من أحكامه (خليل، 1968، 113-114).

ولقد عرف (ديلوبادير) الظروف الاستثنائية بأنها " نظرية قضائية صنعها وكونها مجلس الدولة. وبمقتضاها تعتبر بعض الإجراءات القضائية غير مشروعة في الأوقات العادية، ومشروعة في ظروف تكون فيها ضرورية لحماية النظام العام أو لاستمرار سير المرافق العامة. وهكذا في ظل الظروف الاستثنائية يستبدل بالمشروعية العادية مشروعية استثنائية وبمقتضاها تتمتع السلطة القضائية باختصاص واسع لم يورده القانون" (الدغيثر، د.ت، 237).

ويمكن القول أن هذه النظرية لها ما يساندها في الشريعة الإسلامية، وهو (الضرورات تبيح المحظورات) [(1)]، ولذلك فإنه إذا ما وجدت ظروف استثنائية، فإنه يمكن أن يتم تطبيق مبادئ مشروعية غير اعتيادية، وبالتالي فإن ما كان غير مشروع في ظل الظروف الاعتيادية، يصبح مشروعاً في ظل الظروف الاستثنائية، وبناءً على ذلك فإن المحكمة القضائية لن تحكم بإلغاء القرار الإداري، وهذه القرارات الاستثنائية التي تتخذ في ظل الظروف الاستثنائية، تتم تحت رقابة القضاء الإداري (الدغيثر، د.ت، 238).

إلا أننا لابد أن ننوه هنا إلى أنه إن كانت الظروف الاستثنائية وضعت للعمل على زيادة قواعد المشروعية العادية وزيادة مرونتها وتطويرها حتى تتلاءم مع الظروف الاستثنائية، إلا أن هذا الأمر لا يعني أن يتم إطلاق سلطة الإدارة بشكل كامل؛ لما قد يؤديه ذلك الأمر من مخاطر كبيرة تهدد الحقوق العامة للأفراد وحرياتهم.

---

(1) هذه القاعدة تستند إلى ما جاء في كتاب الله جل وعلا، ومن ذلك قوله تعالى: (إِنَّمَا حَرَّمَ عَلَيْكُمُ الْمَيْتَةَ وَالدَّمَ وَلَحْمَ الْخِنزِيرِ وَمَا أُهِلَّ بِهِ لِغَيْرِ اللّهِ فَمَنِ اضْطُرَّ غَيْرَ بَاغٍ وَلاَ عَادٍ فَلا إِثْمَ عَلَيْهِ إِنَّ اللّهَ غَفُورٌ رَّحِيمٌ) [البقرة، آية: 173].

ومن الجدير بالذكر أن نظرية الظروف الاستثنائية أصبحت جزءً لا يتجزأ من النظام القانوني لأي دولة ديمقراطية، فمن العسير جداً على الأنظمة القانونية الديمقراطية أن تستمر دون وجود هذه النظرية، حيث أنه بدون وجود تلك النظرية فإن تلك النظم تتحطم وتسقط (الطماوي، 1984، 17).

وتلك الظروف الاستثنائية تتمثل في وجود نشاطات وحوادث تشكل خطراً يهدد المصالح المعتبرة قانوناً، وبالتالي فإنه لا يكون لإرادة صاحب المصلحة المعينة تدخل في وقوع تلك الأفعال (الجمل، 1973، 10-14).

ولابد من أن نذكر هنا أن الإجراءات المتبعة لابد أن يكون الهدف منها حماية المصلحة العامة، وذلك بتأمين النظام العام والمرافق العامة، ودفع الخطر المحدق بها، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية ذلك في حكم لها وقد أوضحت فيه شروط قيام نظرية الظروف الاستثنائية حيث ذهبت إلى أنه "... يشترط لمشروعية الظروف الاستثنائية توخي الصالح العام... فإن لم يكن رائد الحكومة في تصرفها حماية الصالح العام بأن اتجهت إلى تحقيق مصلحة خاصة مثلاً فإن القرار يقع في هذه الحالة باطلاً " (ليله، 1978، 51).

المبحث الثالث: حالات عيب إساءة استعمال السلطة

لإساءة استعمال السلطة وجهان أولهما منقطع الصلة بنشاط الإدارة، ويكون في الابتعاد عن المصلحة العامة، وثانيهما متصل به ويأخذ صورة انحراف عن الهدف المخصص.

ومن خلال هذا المبحث سيتناول الباحث حالات إساءة استعمال السلطة في مطلبين وهما:

المطلب الأول: عيب إساءة استعمال السلطة المنفصل عن نشاط الإدارة "الانحراف بالسلطة العامة "

يعتبر الصالح العام هو الهدف الأسمى الذي تسعى إليه جميع الإدارات في جميع دول العالم، فالدولة لم تقم إلا لتحقيق مصلحة رعاياها، وما سائر المؤسسات في الدولة على اختلاف أنواع تلك المؤسسات، ودرجات أهميتها، إلا وسائل لإدراك هذا الهدف (خليفة، 2010، 149).

وقد ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى تحديد الصالح العام بشكل دقيق، حين قالت إنه "لا يقصد بالصالح العام، صالح فرد، أو فريق، أو طائفة من الأفراد، فذلك محض صالح خاص، كما لا يقصد به مجموع مصالح الأفراد الخاصة؛ فالجمع لا يمكن أن يرد إلا على أشياء متماثلة لها نفس الطبيعة والصفة، ومثل هذه المصالح الخاصة متعارضة متضاربة، فلا يمكن إضافتها بعضها لبعض للخروج بناتج للجميع، وإنما المقصود بالصالح العام هو صالح الجماعة ككل مستقلة ومنفصلة عن آحاد تكوينها " (خليفة، 2010، 150).

وحتى تتمكن الإدارات المختلفة وأعضائها من تحقيق المصلحة العامة، فقد تم منحهم سلطات واسعة ليحققوا تلك المصلحة العامة، والتي يجب أن يكون بلوغها هو همهم وهدفهم الأسمى والأغلى والأوحد، وذلك من خلال القرارات الصادرة منهم، ولا يجب أن تحركهم بعيداً تلك المصلحة العامة، حب ذات، أو محاباة لشخص ما، أو شهوة ورغبة في الانتقام من شخص ما، ولا ينبغي أن يستخدموا سلطاتهم لتحقيق أهدافاً غير مشروعة لحزب سياسي حاكم، أو التعنت مع حزب آخر معارض، ولا يجوز لهم أن يتحايلوا على تنفيذ أحكام القضاء التي يفترض أن تكون كاشفة للحقيقة، ومحققة للعدل الذي يجب أن يسود، فإذا ما قامت الإدارة أو أعضائها بارتكاب تلك التجاوزات، فإنهم يكونوا قد استخدموا سلطاتهم في غير محلها، وانحرفوا بها عن أهدافها، وبالتالي فإن قراراتهم تكون مشوبةً بعيب إساءة استعمال السلطة، ويلغيه القضاء، ويعوض الأفراد عنه إن هناك موجباً لذلك.

وللانحراف عن المصلحة العامة عدة أوجه وهي على النحو التالي:

1- إصدار قرار لتحقيق نفع شخصي لمصدر القرار: وفي هذه الحالة قد يصدر عضو الإدارة قراره بقصد تحقيق نفع شخصي له أو لغيره (الحلو، 1985، 408). من أمثلة القرارات الصادرة لتحقيق نفع شخصي للغير، إنشاء وظيفة بغرض إيجاد عمل لأحد الأشخاص، أو إقالة موظف لإحلال آخر مكانه.

ومن أحكام الديوان في هذا المضمار، قراره الذي جاء فيه ما يلي: " إنه لا ريب في أن... المدعى عليها قد قامت بنزع كامل ملكية عقار مورث للمدعين، وبعض منازل المجاورين له، وكان المنزوع من تلك العقارات أكثر من حاجة الشارع لتوسعته، مما أدى بالبلدية فيما بعد إلى إعادة الأجزاء المتبقية من عقارات المواطنين المذكورين الذين طلبوا إعادتها إليهم. واعتبرتها أجزاء متبقية وليست زوائد تنظيمية حيث يمكن أن تكون ملكاً مستقلاً لأصحابها ويمكن الانتفاع بها، بينما لم توافق البلدية على طلب مورث المدعين، وكذلك على طلب الورثة من بعده في إعادة الجزء المتبقي من العقار، بعد أن كانت متجهة في البداية إلى إعادتها إليهم، وقامت بتخصيصه للمرافق العامة عندما ثار نزاع بشأنه بين الورثة والمجاور لهم الذي طلب شراؤه... " (الدغيثر، د.ت، 249-250).

2- إصدار قرار بغية الانتقام الشخصي: وفي هذه الحالة فإن عضو الإدارة الذي مُنِحَ سلطات لم تمنح لغيره من الأفراد العاديين، يستغلها من أجل الإيقاع بأعدائه (الطماوي، 1966، 146).

ولابد من أن نبين أن مجرد العداوة الشخصية بين من أصدر القرار وبين من وقع عليه القرار، لا تجعل القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، حيث أنه يشترط لتحقق وقوع العيب أن يكون من أصدر القرار متأثراً بتلك العداوة عند إصداره للقرار. (خليفة، 2010، 171)

ومن أمثلة تلك الحالات ما صدر من مجلس الدولة المصري حين قام بإلغاء قرارات الإدارة التي يثبت لديه أن دافعها الأصيل هو الانتقام والتنكيل بأعداء عضو الإدارة، ولذلك فإن محكمة القضاء الإداري وضعت تصوراً قانونياً لإساءة رجل الإدارة لاستعمال سلطته بهدف الانتقام، فذهبت إلى أن " القرار الإداري متى شف عن بواعث تخرج به عن استهداف الصالح العام المجرد إلى شفاء غل أو إرضاء هوى في النفس، فإنه يكون منحرفاً عن الجادة مشوباً بإساءة استعمال السلطة" (خليفة، 2010، 174-175).

3- إصدار قرار بقصد تحقيق أهداف سياسية: وفي هذه الحالة يصدر عضو الإدارة قراره ليس لتحقيق مصلحة عامة، وإنما لإدراك هدف حزبي أو نقابي (الحلو، 1985، 410).

ومما يجدر ذكره أن هذه الحالة يصعب تصورها في المملكة، إلا إذا أخذت شكل مراعاة الاعتبارات محلية أو قبلية أو عائلية، وفي غالب الأحوال، ومن خلال تتبع الأحكام الصادرة لم نجد ما يمكن أن نورده في هذا البحث من أحكام يمكن أن تستحق الذكر.

4- إصدار قرار بهدف الغش نحو القانون، أو تحايلاً على تنفيذ أحكام القضاء: إن القانون هو إرادة الأمة، تم صياغتها في عبارات يجب احترامها، وإن التطبيق السليم للقانون يحقق الصالح العام، وبالتالي فإن مخالفة هذا التطبيق السليم، والتحايل عليه، فيه مخالفة للصالح العام، وبالتالي يصبح القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، وذلك لابتعاده عن المصلحة العامة وتنكره لها (خليفة، 2010، 182).

ومن الجدير بالذكر أنه لابد من التفرقة بين عدم احترام الإدارة للأحكام القضائية التي حازت قوة الشيء المقضي به، حيث يعتبر قرارها في هذه الحالة مشوباً بعيب مخالفة القانون، وبين تحايل الإدارة على تلك الأحكام، قاصدة أن تتهرب من تنفيذها بطريقة غير مباشرة، وهنا يكون قرارها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة (الحلو، 1985، 189).

المطلب الثاني: إساءة استعمال السلطة المتصل بنشاط الإدارة " الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف "

الفرق بين الانحراف عن المصلحة العامة والانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف أنه في حالة الانحراف عن مبدأ تخصيص الأهداف، يكون العضو الإداري حسن النية لا يبغي إلا تحقيق الصالح العام، ولكنه يقوم باستخدام ما بين يديه من وسائل لتحقيق أغراض مما لا يجوز أن تتحقق بتلك الوسائل، أو مما لا يختص بتحقيقها.

وقد أوضحت محكمة القضاء الإداري هذه القاعدة في تقريرها أنه " يكون هناك انحرافاً في استعمال السلطة إذا اتخذت الإدارة قراراً لحماية أغراض غير التي قصدها الشارع من منحها تلك السلطة، حتى ولو كانت هذه الأغراض تتصل بالصالح العام ". ولا يكتفي بتحقيق المصلحة العامة في نطاقها الواسع، بل يخصص هدفاً معيناً يجعله نطاقاً لعمل إداري معين، وفي هذه الحالة يجب أن لا يستهدف القرار الإداري المصلحة العامة فحسب، بل أيضاً الهدف الخاص الذي عينه القانون لهذا القرار، عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد القرار الإداري بالغاية المخصصة التي رسمت له، فإذا خرج القرار على هذه الغاية، ولو كان هدفه هو تحقيق المصلحة العامة في ذاتها، كان القرار مشوباً بعيب الانحراف ووقع باطلاً" (خليل، 1968، 559-560).

والعلة في تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف هو أن الجهاز الإداري باتساعه، وكثرة فروعه، وكثرة مسئولياته، لا يستطيع أن يمنح لأي عضو من أعضاء هذا الجهاز الضخم، الحق في أن يقوم بتحقيق المصلحة العامة على الجملة، ولذلك كان لكل سلطة من السلطات الممنوحة لإدارة أو فرد في الجهاز الإداري تحقيق عدد من المصالح العامة دون الإدارة أو الأعضاء الآخرين، وذلك أن التنظيم الهيكلي للإدارة الذي يحدده القانون وعلى ضوئه يتم توزيع السلطات، يترتب عليه أن السلطة التي تم منحها للموظف يقابلها مجال معين من المصلحة العامة، يجب عليه أن يحققه وأن لا يتم خلطه مع مجالات المصلحة العامة الأخرى، حيث أن المنظم حدد له الهدف (خليفة، 2010، 195-196).

الفصل الثاني: الرقابة القضائية

سأقوم من خلال هذا الفصل ببحث موضوع الرقابة القضائية من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: ماهية الرقابة القضائية

حتى تستطيع أن تعرف أي أمر كان، لابد لك في بداية الأمر أن تتعرف على معناه ومفهومه، سواءً كان ذلك من الناحية اللغوية؛ وذلك من خلال معرفة المعنى اللغوي لذلك الشيء، كذلك من الناحية الاصطلاحية، وذلك من خلال معرفة ما يقصد أهل الفقه والمعرفة والاختصاص عند ذكرهم لذلك الشيء. ولذلك فإن الباحث من خلال هذا المبحث سيتناول مفهوم الرقابة القضائية من خلال مطلبين وهما:

المطلب الأول: تعريف الرقابة القضائية

أولاً- تعريف الرقابة:

1- الرقابة لغةً: جاء في المصباح المنير: " أنا (رقيبُ) و (رقبته)، و (ترقبته) و (الرقبة) بالكسر اسم منه انتظرته فأنا (رقيب) والجمع (الرقباء)... و (راقبت) الله خفت عذابه... " (الفيومي، 1994، 234).

وقال في المعجم الوسيط: " رقبة رقباً ورقوباً ورقابة: انتظره، ورقبه: لاحظه، ورقبه: حرسه وحفظه " (مصطفى والزيات، د.ت، 363).

فالرقابة لغةً: هي المحافظة والانتظار (الرازي، 1426هـ، 222). والرقيب هو الحافظ وذلك إما لمراعاته رقبة المحفوظ، وإما لرفعته نقمته (الأصفهاني، 1998، 206).

2- تعريف الرقابة اصطلاحاً:

يُعَرَّف مصطلح الرقابة مضافاً إلى أمر آخر كالرقابة الداخلية، والرقابة الخارجية، والرقابة الإدارية، والرقابة السياسية، والرقابة القضائية،... الخ.

إذن فإن الرقابة بشكل عام هي عملية متابعة دائمة ومستمرة حتى يتم التأكد من أن العمل يجري وفقاً للتخطيط والأهداف والسياسات الموضوعة مسبقاً (الكفراوي، 1998، 328). أو يمكن اعتبارها على أنها " العملية التي عن طريقها يمكن أن نجعل أحكام النظام متفقة مع أحكام الدستور" (سالمان، 1995، 22).

وكذلك فإن الرقابة على تطبيق الأنظمة بمكن تعريفها بأنها " العملية التي عن طريقها يمكن أن نجعل تصرفات الإدارة العامة موافقة وخاضعة لمبدأ الشرعية " (أحمد، 1997، 7).

ثانياً- تعريف القضاء:

1- القضاء في اللغة: هو إمضاء الشيء وإحكامه، ويعني الحكم والفصل والقطع، وهو "انقطاع الشيء وانعدامه" (ابن منظور، 1997، 30-31) كما يأتي القضاء بمعنى الحُكم (الرازي، 1426هـ، 45).

ومعنى الحكم في القضاء بالعدل (أحمد، 1997، 7) والحكمة هي إصابة الحق، لقوله تعالى: (وَلَقَدْ آتَيْنَا لُقْمَانَ الْحِكْمَةَ) [لقمان، آية: 12]. ومنها العلم والديانة والإصابة بالقول (المحلي والسيوطي، د.ت، 540).

وقوله تعالى: ﴿وَشَدَدْنَا مُلْكَهُ وَآتَيْنَاهُ الْحِكْمَةَ وَفَصْلَ الْخِطَابِ﴾ [ص: 20] قال مجاهد في فصل الخطاب: إصابة القضاء وفهمه، وقال أيضاً: الفصل في الكلام والحكم (ابن كثير، 1990، 59).

2- القضاء في الاصطلاح: توجد عدة آراء للفقهاء في تعريفهم للقضاء، منها:

تعريف بعض فقهاء الحنابلة بأنه: " تبيان الحكم الشرعي، والإلزام به..." (الشربيني، 1958، 273). بمقتضى قول ملزم صادر عن ولاية عامة بعد الترافع (البهوتي، د.ت، 255-259).

أما تعريف الحنفية: "هو فصل الخصومات وقطع المنازعات على وجه خاص" (الحنفي، 1955، 352).

بينما عرفه الشافعية بأنه: " فصل الخصومات وقطع المنازعات " (الماوردي، د.ت، 576).

كذلك المالكية عرفوه على أنه " الإخبار عن حكم شرعي على سبيل الإلزام" (ابن فرحون، 2001، 195).

إن التعاريف السابقة تصب في مجملها في مقومات القضاء، واختلافها ينصب على ما أظهره أو أخفاه من مقومات القضاء، حيث اتفقت جميعها على أن الخصومات والمنازعات وفصلها يستلزم وجود خصمين أو أكثر، وأن الفصل بين هؤلاء يكون بحكم الشرع، ويكون ملزماً فقيمة القضاء من نفاذ أحكامه.

ونستطيع من خلال ما سبق أن نخرج بتعريف شاملٍ وواضحٍ لمعنى القضاء، وهو: إبانة حكم الشرع بواسطة ولي الأمر بشكل يكون له صفة الإلزام والنفاذ.

المطلب الثاني: مضمون الرقابة القضائية

هناك العديد من التعاريف للرقابة القضائية، ومنها:

أن الرقابة القضائية هي التي تتم ممارستها عن طريق المحاكم والهيئات القضائية المختلفة، حينما ترفع إليها دعوى أو اعتراض، إذ يجد فيها الأفراد الضمانة الحقيقية لحماية حقوقهم لما يتمتع به القضاء من حيدة ونزاهة (علي، 2001، 215).

أو هي الرقابة الكاملة على أعمال السلطة، وتكون على نوعين متلازمين: الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وترمي إلى منع تعسف الإدارة، والرقابة على دستورية الأنظمة (القوانين) (الفائز، 1405هـ، 93-94).

بينما يعرفها البعض على أنها " الرقابة التي تمارسها المحاكم على أعمال الإدارة العامة بهدف حماية حقوق وحريات الغير من تعسف الإدارة، وسلطة المحاكم قوة احتياطية يلجأ إليها لإحباط ما قد يقوم به الموظف العام من اغتصاب السلطة أو سوء تطبيق لها أو للعدالة أو عندما يلحق بالمواطن ضرر ما نتيجةً لأعمال الإدارة ونشاطها " (الحسن، 1972، 39). والباحث يرى أن هذا تعريف جيد وشامل لمفهوم الرقابة القضائية.

وبالاعتماد على ما سبق فإن الغرض الأساسي للرقابة القضائية هو المشروعية فقط، أي مدى احترام الإدارة لقواعد القانون في قراراتها وأعمالها، وهي حماية الأفراد، وتحذيراً وتنبيها للإدارة مما يدفعها إلى احترام القانون، والخضوع لسلطانه.

ونستشف أيضاً من التعاريف السابقة أن الرقابة القضائية تمارس بناءً على دفع يقدم من أحد الخصوم، فإذا تحقق القاضي من أن القرار أو التصرف من جانب الإدارة مخالف للقانون قد يستبعد تطبيقه على القضية المعروضة عليه، ويظل القرار قائماً حتى يلغيه أو تصححه الجهة القضائية التي أصدرته. وهذه هي أضعف صور الرقابة القضائية، حيث أنه من الممكن أن تكون الرقابة القضائية بالتعويض عما أصاب المدعي من ضرر نتيجة أعمال الإدارة المالية، أو من جراء تسيير المرافق العامة، أو كأثر لتصرفاتها القانونية.

إلا أن الباحث يعيب على الرقابة القضائية سلبيتها، حيث أنها لا تباشر من تلقاء نفسها، أي أن القاضي ليس له حق التدخل إلا إذا طلب منه أحد الخصوم ذلك، على خلاف أنواع الرقابة الأخرى فهي تقوم بالمباشرة من تلقاء نفسها، هذا فضلاً عن ارتفاع تكلفة التقاضي وبطء الإجراءات، وهي عوامل تقلل من فاعلية القضاء كأسلوب من أساليب الرقابة.

المبحث الثاني: نطاق الرقابة القضائية وأهميتها وانواعها

إن الإدارة طبقاً لمفهوم مبدأ المشروعية يجب عليها أن تعمل في دائرة القانون بألا تخالف تصرفاتها التي قد تظهر في صورة أعمال قانونية أو أفعال مادية مجموعة القواعد القانونية الملزمة، وإلا اعتبر تصرف الإدارة غير مشروع.

ومن خلال هذا المبحث سنتناول الرقابة القضائية ونطاقها، وأهميتها، وأنواعها، وذلك من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول- نطاق الرقابة القضائية

إن الرقابة القضائية تعتبر رقابة مشروعية، تتم بناءً على دعوى تُرفع إلى القاضي يطلب منه بموجبها التدخل لحسم النزاع الناشب بين الفرد " أو الأفراد " والإدارة، فيكون البحث في التصرف الإداري هو موضوع النزاع من حيث موافقته أو عدم موافقته لمبدأ المشروعية، وهذا الأمر يفيدنا بأن القضاء في مجال ممارسته للرقابة على أعمال الإدارة، إنما ينتهي بهذه الرقابة إما إلى الحكم بصحة القرار الإداري وسلامته أي أن تقوم بإثبات مشروعية القرار، أو الحكم ببطلانه وإلغائه بسبب عدم مشروعيته، وبناءً على ذلك لا يحق للقضاء التدخل في عمل الإدارة ونشاطها، بأن يصدر لها أمراً بالقيام بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل، ولا يستطيع أيضاً أن يحل محل الإدارة في مباشرة اختصاصاتها، أو أن تقوم بتحديد الاتجاهات العامة ورسم السياسات التي لابد أن تسير عليها الإدارة، والمحصلة النهائية فإنه لا تكون ممارسة الوظيفة الإدارية إلا للإدارة، وليس للقضاء إلا مراقبة تصرفات الإدارة وهي تمارس شؤون وظيفتها.

مما سبق من خلال ما بينته المحكمة الإدارية العليا المصرية، في أن حدود الرقابة القضائية في القضية رقم 159 بمجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة العليا المصرية – السنة الأولى، ص 41 بالقول " إن رقابة محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية على القرارات القضائية هي رقابة قانونية تسلطها عليها لتعرف مدى مشروعيتها من حيث مدى مطابقتها للقانون" وذهبت كذلك محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 355 بمجموعة أحكام مجلس الدولة – السنة الرابعة ص 801 إلى القول " بأن القانون إذ خول هذه المحكمة سلطة إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون قد جعل منها أدارة لرقابة تلك القرارات قضائياً في الحدود التي رسمها دون أن يجعل منها هيئة من هيئات الإدارة، وبهذه المثابة ليس للمحكمة أن تحل محلها في إصدار أي قرار أو أن تأمرها بأداء أي أمر أو الامتناع عنه " (ليله، 1978، 170).

المطلب الثاني- أهمية الرقابة القضائية

إن للرقابة القضائية على أعمال الإدارة أهمية عظمى وفاعلية أكيدة تفوق الأنواع الأخرى من الرقابة، وذلك يعود للأسباب التالية:

1- أن القضاء الإداري يتسم بالحياد، ويعتبر الحارس الأمين على تحقيق العدالة وسيادة القانون، فالجميع أمام القانون سواسية، وتطبيق القانون عليهم يتم بناءً على الأوراق والمستندات والوقائع.
2- القضاء هو الملاذ الآمن والأكيد لمن تُعُدِّيّ على حقه، وشعر بأن هناك اعتداءً عليه، فهو ملاذ من طلب العدالة.
3- إن الإدارة العامة نفسها تركن إلى الاطمئنان عندما يتم النظر إلى أعمالها أمام سلطة مستقلة، لها سمة الحياد، وقائمة على تحقيق العدالة، ولذلك فإن الرقابة القضائية هي أكثر قبولاً في نظر الإدارة لحيدتها، التي لا بد أن تتواجد في حالة الرقابة التشريعية.
4- لابد لكل خصومة من قاضٍ يقضي فيها بين المتخاصمين، والرقابة هي تطبيق لهذا المبدأ من جهة، ومن جهة أخرى فإن الأنواع الأخرى للرقابة تعتبر مكملة لبعضها البعض، وهي تتكامل مع بعضها في تحقيق أهداف الرقابة على اختلاف أنواعها، مع التأكيد على أن الرقابة القضائية هي الأكثر فاعلية والأكمل والأكثر شمولاً وقبولاً من قبل الأفراد والإدارات على حد سواء (درويش،1998، 136).

المطلب الثالث- الرقابة في الأنظمة السعودية

لقد أكدت الأنظمة السعودية على الرقابة على شرعية أعمال سلطات الدولة، وذلك لضمان مبدأ الشرعية، حيث نصت المادة الأولى من النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم أ / 90 والصادر بتاريخ 1412/8/27هـ على أن " المملكة العربية السعودية دولة عربية إسلامية ذات سيادة تامة، دينها الإسلام، ودستورها كتاب الله وسنة رسوله ﷺ ". وبناءً على ذلك لابد وأن تكون الأنظمة التي تسن في المملكة العربية السعودية متفقةً تماماً مع أحكام الشريعة الإسلامية. بصورة تستبعد جميع ما يتعارض مع تلك الأحكام. وهذا ما نصت عليه المادة السابعة من النظام الأساسي للحكم، حيث نصت على أنه " يستمد الحكم في المملكة العربية السعودية من كتاب الله وسنة رسوله ﷺ، وهما الحاكمان على هذا النظام وجميع أنظمة الدولة ".

وبما أن موضوع الدراسة هو إساءة استعمال السلطة والرقابة القضائية عليها، والتي تتم ممارستها عن طريق المحاكم الإدارية، (ديوان المظالم) حينما ترفع إليها دعوى، والتي تعتبر أهم أنواع الرقابة، فمن خلالها يجد الأفراد ضمانةً حقيقيةً لحماية حقوقهم، وذلك لما يتمتع به القضاء من حياد واستقلال.

ولذلك فإن المادة السادسة والأربعون من النظام الأساسي للحكم نصت على أن " القضاء سلطة مستقلة ولا سلطان على القضاة في قضائهم لغير سلطان الشريعة الإسلامية "، وأيضاً فإن المادة الثامنة والأربعون نصت على

أن " تطبق المحاكم على القضايا المعروضة أمامها أحكام الشريعة الإسلامية، وفقاً لما دل عليه الكتاب والسنة، وما يصدره ولي الأمر من أنظمة لا تتعارض مع الكتاب والسنة ".

ومن خلال المادة السابقة يتأكد لنا وجوب تطبيق الشريعة الإسلامية في النظام السعودي، وهذا الأمر ينتج عنه تحقيق مبدأ الشرعية بأحسن صورها، حيث أن العلاقة بين الرقابة القضائية ومبدأ الشرعية تعتمد على قضاء مستقل، كما ظهر لنا بما له من ضمانات.

ولذلك فإن القضاء بنوعيه القضاء العام، والقضاء الإداري، (ديوان المظالم) لابد أن يتقيد بأحكام بالشريعة الإسلامية، باعتبارها تمثل الشرعية في المملكة العربية السعودية.

المبحث الثالث- وسائل إثبات إساءة استعمال السلطة وضمانات الأفراد تجاهها

نتيجةً لما يواجه المدعي من صعوبة كبيرة في سبيل إثبات إساءة استعمال السلطة، فإن القضاء قام بتخفيف وطأة عبء الإثبات الملقى على كاهله، فنرى أن القوانين توسعت بشكل كبير في وسائل الإثبات، فلم تعتمد فقط على الوسائل المباشرة بل لجأت أيضاً على الوسائل غير المباشرة التي يمكن من خلالها إثبات عيب إساءة استعمال السلطة.

ومن خلال هذا المبحث سنتناول تلك الوسائل والضمانات بشيء من التفصيل، وذلك من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول- وسائل إثبات إساءة استعمال السلطة

إن المدعي في قضايا إساءة استعمال السلطة عادة ما يواجه صعوبات كبيرة في سبيل إثبات تلك الإساءة، ولذلك فإن القضاء بمختلف اتجاهاته قد خفف من وطأة عبء الإثبات الملقى على كاهل المدعي، وتوسع في تلمس دليل إساءة استعمال السلطة فجاوز ملف خدمة الموظف، إلى أدلة أخرى متمثلة في قرائن إساءة استعمال السلطة، وقد يعتمد أيضاً في الإثبات على ظروف خارجة عن النزاع المطروح أمامه. وبناءً على ذلك فإن الباحث سيتناول تلك الوسائل سواءً المباشرة منها أو غير المباشرة بشكل مبسط ومختصر، وذلك على النحو التالي:

أولاً- الإثبات المباشر لعيب إساءة استعمال السلطة:

توجد طريقتان للإثبات المباشر لعيب إساءة استعمال السلطة، وهما:

1- إثبات عيب إساءة استعمال السلطة من نص القرار:

أولى الخطوات التي يقوم القاضي بها هو أن يبحث عن عيب إساءة استعمال السلطة من خلال نص القرار المطعون فيه، فقد يكتشف القاضي من خلال نص القرار أنه مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة، مما يجنبه عناء البحث في باقي أوراق القضية وأدلتها. فمجرد قراءة القرار قد تكشف عن إساءة استعمال السلطة، وذلك في حالة إفصاح الإدارة عن أسباب قرارها، حيث أن تلك الأسباب يوجد بينها وبين الغرض الذي من أجله تم اتخاذ القرار روابط قوية تدل على الأهداف الحقيقية التي أرادتها الإدارة عند إصدارها للقرار (الطماوي، 1976، 909).

2- إثبات عيب إساءة استعمال السلطة من ملف الموضوع:

في أوقات كثيرة تكون إساءة استعمال السلطة من قبل الإدارة متقنةً بشكل كبير، مما يجعل القاضي غير قادر على التوصل إلى تلك الإساءة من خلال الاطلاع على عبارات القرار المطعون فيه، وفي تلك الحالة فإن القاضي لا يجد سبيلاً أمامه إلا أن يلجأ إلى ملف الدعوى، حيث أن ذلك الملف بما يحويه من أوراق ومستندات يعتبر الوعاء الحقيقي الذي يمكن أن يتم استخلاص تلك الإساءة منه، إن كانت موجودة.

وبما أن ملف الدعوى يكون السبيل الوحيد أمام القاضي حتى يتمكن من إثبات إساءة استعمال السلطة، فإن القضاء توسع في تحديد ملف الدعوى إلى أبعد مدى، وذلك حتى يعطي نفسه فرصة أكبر في الكشف عن العيب، حيث أنه اعتبر المناقشات الشفهية المصاحبة لاتخاذ القرار والمتعلقة بموضوعة من ضمن ملف الدعوى؛ حيث أن القاضي قد يستشف إساءة استعمال الإدارة لسلطتها، من خلال تلك المناقشات الشفهية التي دارت داخل المجالس التي لها سلطة إصدار القرار، مع العلم أن إثبات ثبات إساءة استعمال السلطة بتلك الوسيلة ليس ميسوراً دائماً، فمناقشات إصدار القرار غالباً ما تدور في حجرات مغلقة، وتكون محاطة بسرية بالغة (خليفة، 2010، 325-335).

ثانياً- الإثبات غير المباشر لعيب إساءة استعمال السلطة:

قد لا يتمكن القاضي من التوصل إلى دليل لإساءة استعمال السلطة، وفي تلك الحالة فإن القاضي لا يجد أمامه سبيلاً سوى اللجوء إلى إثبات الإساءة باستخدام الوسائل غير المباشرة، وذلك رغبةً من القاضي في أن لا يفلت ذلك القرار المشوب بعيب إساءة استعمال السلطة من نطاق الرقابة القضائية، حيث أن القاضي يقوم باستخلاص ذلك العيب من خلال مجموع الأدلة المحيطة بظروف النزاع، فإن لم تساعده تلك الأدلة في أن يتوصل إلى الكشف عن عيب الإساءة، فإنه في تلك الحالة يلجأ إلى فحص الظروف التي صدر فيها القرار، وكيفية تنفيذه، بل إن القاضي قد يلجأ في سبيل إثبات العيب إلى ظروف خارجة عن النزاع. ولذلك فإن القاضي يلجأ إلى أمرين وهما:

1- إثبات إساءة استعمال السلطة من القرائن المحيطة بالنزاع:

منذ مطلع الربع الثاني من القرن العشرين، أصبح مجلس الدولة الفرنسي في سبيل إثبات عيب إساءة استعمال السلطة يقوم بالنظر في مجموع الأدلة التي أحاطت بظروف إصدار القرار، في حال لم يجد ما يثبت ذلك العيب من خلال نص القرار أو أوراق الدعوى مما يساعده على اكتشاف الإساءة (نجم، 1982، 85).

والمقصود بالقرينة هو أن يتم استخلاص أو استنباط أمر غير ثابت من أمر ثابت، ويكون اللجوء إلى تلك القرائن أمراً لا مناص منه، في حال خلو ملف الدعوى من أدلة الإثبات الكافية، أو في حال كان من المتعذر على المدعي أن يقوم بتقديم ما يؤيد طلبه بالطعن على القرار من مستندات، حيث أن القرائن تمكن القاضي من بناء حكمه على الأدلة والشواهد والعلامات (موسى، 1977، 404).

وهناك العديد من القرائن التي قد يستند القاضي إليها حتى يتمكن من اكتشاف عيب إساءة استعمال السلطة، ومن تلك القرائن ما يلي:

1. **قرينة التفرقة في المعاملة بين الحالات المتماثلة**: ويقصد بمبدأ المساواة أمام القانون عدم التفرقة أو التمييز بين الناس على أساس من الانتماء العنصري أو الجنسي، أو التمايز اللغوي أو الديني أو العقائدي أو السياسي، أو الاختلاف الطبقي الاجتماعي، والمالي (عفيفي، 1990، 16).

فإذا ما قامت الإدارة بالتمييز بين فئتين من الأفراد، تقدمتا من أجل الحصول على طلب معين، فقامت بإجابة إحدى الفئتين دون الأخرى، دون أن تقوم بفحص كل حالة من الحالتين على حدة، فإن ذلك يدل على أن الإدارة قامت بمحاباة إحدى الفئتين على الأخرى (خليفة، 2010، 340).

ومن الأحكام الدالة على تلك القرينة قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية، التي ألغت فيه قرار كلية طب القاهرة بالامتناع عن قبول طالب حاصل على بكالوريوس العلوم شعبة التشريح بتقدير جيد بالسنة الثالثة بها بالرغم من قبولها لأقرانه الحاصلين على نفس التقدير وفي ذات الشعبة (خليفة، 2010، 342).

2. **قرينة انعدام الدافع المعقول**: إن الإدارة عادة ما تصدر قراراتها نتيجة أسباب ودوافع معينة، وحتى يتم الحكم على مشروعية تلك القرارات لابد من أن يكون دافعها سببه تحقيق الصالح العام، أي أن ذلك القرار

يجب أن يكون دافعه معقول لإصداره، فإن كان ذلك الباعث معدوماً، تظهر حينها قرينة تدل على إساءة استعمال الإدارة لسلطتها، وبناءً على ذلك فإن القاضي قد يستخلص وجود عيب إساءة استعمال السلطة من خلال انعدام الدافع المعقول لإصدار القرار الإداري، وتصبح قرينة يقدمها المدعي دليلاً على إساءة استعمال الإدارة لسلطتها، يساعده في إثبات ذلك العيب، مما يجعل القاضي يقوم بإلغاء القرار الإداري (الجرف، 1977، 269).

ومما يؤيد تلك القرينة قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية الذي ألغت فيه قرار نقل موظف بوزارة الخارجية للعمل بوزارة التموين، بالرغم مما أثبته من كفاءة في عمله، أهلته لأن يتولى أرفع المناصب، وبالتالي فقد افتقد نقله لدافع معقول يبرره مما يقيم قرينة على إساءة استعمال السلطة (خليفة، 2010، 348-349).

3. **عدم التناسب ما بين المخالفة والجزاء التأديبي**: في الغالب يضع المنظم قائمة من الجزاءات التأديبية التي تتدرج تصاعدياً في درجة شدتها، وهذا الجزاءات يجوز توقيعها على الموظفين، ولكن في نفس الوقت فإن المنظم لم يحدد جزاءً معيناً لابد من أن يتم توقيعه على الموظف في حال ارتكابه لمخالفة ما، وإنما يترك هذا الأمر لما تقدره الإدارة جزاءً وفاقاً لما قام به الموظف من مخالفة (فهمي، 1968، 350).

ومن الجدير بالذكر أن مرجع اعتبار عدم التناسب بين الخطأ والجزاء قرينة على الانحراف بالسلطة، هو أن الهدف من الجزاء تحقيق المصلحة العامة في تمكين الإدارة من القيام بعملها بمعدلات أداء مرتفعة، ويكفي لتحقيق ذلك توقيع جزاء مناسب على الموظف الذي يتجاوز حدود العمل الإداري ليرتدع هو وأقرانه، أما تجاوز الحد في فرض الجزاء لا يحقق الصالح العام، بل ربما كان سبباً في عرقلة مصالح الأفراد، حيث أن الموظفين ربما رفضوا القيام بواجباتهم مخافة الوقوع في خطأ يواجه بقسوة مفرطة.

4. **قرينة الموقف السلبي من الادعاء**: وذلك عندما يقوم المدعي بإبداء أحداث يستخلص منها إساءة استعمال الإدارة لسلطتها، فإن لم تنكر الإدارة تلك الادعاءات، أو تقدم أوراقاً تنفي تلك الأحداث، فإن ذلك يعتبر قرينة على وقوع إساءة استعمال السلطة.

والإدارة يمكن لها، بعد أن يقوم القاضي بمطالبتها بتقديم الأوراق والمستندات، أن تقوم بعمل موازنة بين أن تقدم أوراقها، فتيسر لخصمها أن يستخلص منها عناصر إثبات لصالحه، أو أن تمتنع عن ذلك فتتحمل نتيجة القرينة التي يمكن استخلاصها لصالح المدعي عن هذا الامتناع (الدقدوقي، 1989، 339). ونرى ذلك جلياً من تأكيد محكمة القضاء الإداري لذلك الأمر وذلك عندما ذهبت إلى أن " تقاعس الإدارة عن تقديم الأوراق المتعلقة بموضوع الدعوى يقيم قرينة لصالح المدعي تجعل المحكمة في حِلٍ من الأخذ بما قدمه من أوراق " (خليفة، 2010، 359).

2- إثبات إساءة استعمال السلطة من طريقة إصدار القرار وكيفية تنفيذه:

لقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري على أنه من الممكن أن يتم استخلاص عيب إساءة استعمال السلطة من طريقة إصدار القرار الإداري، والكيفية التي تم تنفيذه بها، حيث أن الإدارة قد تصدر قراراتها في ظل ظروف معينة، توحي بأن الهدف والغاية من إصدار القرار ليس تحقيق الصالح العام، وإنما تحقيق رغبات الإدارة، أيضاً فإنه من الثابت أن تنفيذ القرار الإداري قد يصاحبه قيام الإدارة بتصرفات مثيرة للشك والريبة مما يولد الشك في قيام الإدارة بإساءة استعمال سلطتها، مما يؤدي إلى انتقال عبء إثبات عدم وجود العيب إلى الإدارة، باعتبارها المسئولة عن قراراتها ومدى مشروعيتها، إذا كان هناك ما ينفي قرينة الصحة التي لابد من توافرها في قرارات الإدارة (خليفة، 2010، 369-370).

ثالثاً: إثبات إساءة استعمال السلطة من ظروف خارجة عن النزاع:

بسبب الصعوبات التي تحيط بإثبات عيب إساءة استعمال السلطة قد تجعل المدعي يجد صعوبة بالغة في إثبات عيب إساءة استعمال السلطة، على الرغم من أن القرار المطعون فيه، مشوب به، ولأن المدعي في دعوى الإلغاء لإساءة استعمال السلطة بشكل عام هو الطرف الأضعف في الخصومة القضائية، فكان لابد من أن يراعي القضاء ذلك الأمر، وييسر على المدعي أمر إثبات العيب، فذهب إلى البحث عن دليل إساءة استعمال السلطة حتى في ظروف خارجة عن النزاع المعروض على القضاء، حتى وإن كان وقت حدوث تلك الظروف بعد وقائع الدعوى المنظورة أمام القضاء بعدة سنوات، وفي هذا الجانب وصل مجلس الدولة الفرنسي إلى الحد الأقصى لملاحقة عيب إساءة استعمال السلطة، حيث أنه يتلمس ما يثبت وقوع الإساءة حتى في الظروف الخارجية التي لا تمت إلى النزاع المعروض بأية صلة (خليفة، 2010، 370-371).

رابعاً: الشروط الشكلية والموضوعية لقبول القضاء دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري

- **أولاً- الشروط الشكلية:**

يشترط لقبول دعوى وقف التنفيذ ضرورة رفع دعوى إلغاء أمام الجهات القضائية الإدارية سواء كانت دعوى الإلغاء سابقة أو متزامنة أو لاحقة على الدعوى الرامية إلى وقف تنفيذ القرار الإداري.

- **الشروط الموضوعية:**

للقاضي الإداري أن يستجيب او لا يستجيب لطلب وقف تنفيذ القرار حسب ملابسات كل قضية وفحصها من حيث مدى توافر عنصري: الاستعجال والجدية.

1. الاستعجال: وقوامه الضرر والأذى الذي يمس الطاعن جراء تنفيذ القرار وما ينجم عنه من نتائج يتعذر تداركها
2. الجدية: ومؤداها ظهور ما يرجح إلغاء القرار، بناء على وثائق وأوراق الدعوى والأسانيد والأسباب المقدمة، وهو ما يعبر عنه أيضا بشرط المشروعية لارتباطه بأركان القرار ومدى عدم توافرها

المطلب الثاني- إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب إساءة استعمال السلطة

إن تحديد ما إذا كان قرار الإدارة المشوب بإساءة استعمال السلطة، قراراً باطلاً أم عملاً إدارياً معدوماً، أهمية بالغة؛ حيث أن العمل الإداري المعدوم لا يعدو أن يكون عملاً مادياً للأفراد الطعن عليه وللإدارة سحبه دون التقيد بميعاد، فالعمل الإداري حينما ينحدر إلى حد الانعدام لا تلحقه حصانة ولا يرتب حقاً، وللفصل بين الانعدام والبطلان وضع القانون العديد من المعايير التي يمكننا من خلالها معرفة إلي أي من صورتي عدم المشروعية ينتمي عيب إساءة استعمال السلطة، حيث يؤدي بنا ذلك إلى تحديد شروط إلغاء القرار المشوب بهذا العيب، وحتى نصل إلى ذلك سنتناول ذلك الأمر من خلال هذا المطلب، وذلك من خلال ما يلي:

أولاً- إساءة استعمال السلطة بين انعدام وبطلان القرار الإداري: لقد تعددت آراء فقهاء القانون في تحديدهم للمعايير التي تفرق بين العمل الإداري المعدوم، والقرار الإداري الباطل، فنرى أن بعضهم ذهب إلى أن كل قرار يتضمن اغتصاباً للسلطة يعد عملاً معدوماً، حيث اعتمد أصحاب هذا الرأي على فكرة الوظيفة الإدارية، حيث القرار إما أن يكون منعدماً أو باطلاً بخروجه أو عدم خروجه عن تلك الوظيفة، بينما ذهب البعض الآخر إلى فكرة الظاهر ليضع بتطبيقها الحد الفاصل بين البطلان والانعدام، أما الفريق الأخير فقد ذهب إلى اتباع منطق القانون الخاص ووسائله من تقرير للانعدام كلما انعدم ركن من أركان القرار الإداري، فقالوا بأن القرار الإداري يصبح باطلاً في كل مرة ينعدم فيها شرط من شروط صحته (الشاعر، 1984، 7).

ثانياً- شروط إلغاء القرار الإداري المشوب بإساءة استعمال السلطة: هناك ثلاثة شروط وضعها القضاء لإلغاء القرار الإداري الموصوم بالانحراف بالسلطة، حيث نرى أن محكمة القضاء الإداري رأت أن " عيب الانحراف بالسلطة المبرر لإلغاء القرار الإداري يجب أن ينطوي في القرار الإداري ذاته، وأن يكون مؤثراً في توجيه هذا القرار، وأن يقع ممن يملك إصداره ". وبالإضافة للشروط السابقة، نجد أن الفقه قد أضاف شرطاً رابعاً وهو اشتراط أن يقع الانحراف بالسلطة بصورة قصدية، ومن هذه الشروط:

الشرط الأول: أن تنطوي إساءة استعمال السلطة في القرار نفسه (خليفة، 2010، 393).

الشرط الثاني: أن يكون عيب إساءة استعمال السلطة مؤثراً في توجيه القرار (خليفة، 2010، 395).

الشرط الثالث: يجب أن تقع إساءة استعمال السلطة ممن يملك سلطة إصدار القرار (خليفة، 2010، 398).

الشرط الرابع: يجب أن يقع عيب إساءة استعمال السلطة قصدياً (خليفة، 2010، 400).

المطلب الثالث- التعويض عن أضرار القرار الإداري المشوب بعيب إساءة استعمال السلطة

إن إلغاء القرار الإداري الذي شابه عيب إساءة استعمال السلطة، لا يكون كافياً في كثير من الأحيان، في مواجهة الضرر المادي والنفسي الذي وقع عليه إساءة استعمال السلطة، ولذلك لابد من أن يكون هناك تعويض للمتضرر عما لحق به من أضرار، حفظاً لحقوق الأشخاص من إصدار مثل تلك القرارات الغير شرعية.

ولابد لنا هنا من وضع تساؤلات هامة، مثل: على من يقع الالتزام بتعويض المتضرر؟ هل هي الإدارة أم من أصدر القرار المشوب بعيب إساءة استعمال السلطة؟ وهنا لابد من معرفة نوع الخطأ الذي أدى إلى إساءة استعمال السلطة، ان خطأ شخصياً يتحمل تبعاته من أصدر القرار؟ أم هو خطأ الإدارة وهي التي تُسأل عنه؟ ومن خلال هذا المطلب سيعمل الباحث على الإجابة عن تلك الأسئلة.

أولاً: تكييف الخطأ الناجم عن إساءة استعمال السلطة:

إن تحديد نوع الخطأ الذي يتبع له إساءة استعمال السلطة، ونوعه يحتاج إلى معرفة بالمعايير التي اتبعها الفقه في سبيل التمييز بين نوعي الخطأ، ونرى أن الفقه قد تشعب إلى أربع شعب فيما يختص بهذا الأمر، ووضعوا خمس معايير، وهي معيار الخطأ العمدي، ومعيار الخطأ المنفصل، ومعيار الغاية، ومعيار الالتزام الذي أُخِلَّ به، ومعيار الخطأ الجسيم (البنا، 1991، 520).

وللتعرف على تلك المعايير بشكل أكثر وضوحاً سنستعرضها بالتطبيق على عيب إساءة استعمال السلطة، لمعرفة ما هي صورة الخطأ.

1- **معيار الخطأ العمدي**: وبموجب هذا المعيار فإن تحديد نوع الخطأ يكون بتتبع نية مصدر القرار، حيث أن الخطأ الشخصي يمكن تعريفه بأنه التصرف الذي يكشف عن الإنسان بضعفه وأهوائه وعدم تبصره، وهذا بخلاف الخطأ المرفقي الذي يصدر عن رجل الإدارة ويكون غير مطبوع بطابع شخصي، وينبئ عن موظف عرضةٍ للخطأ والصواب (سليمان، 1988، 497).
2- **معيار الخطأ الخارج عن نطاق الوظيفة**: يرى القائلين بهذا المعيار أن خطأ الموظف يعتبر خطأً شخصياً في حال إن كان الخطأ يمكن فصله عن الوظيفة مادياً ومعنوياً، ويكون الفصل مادياً إن كان أداء الوظيفة لا يتطلب القيام بالعمل أصلاً، أما الفصل معنوياً فيكون إذا كانت الوظيفة تتطلب القيام بالعمل، ولكن لغاية أخرى غير الغاية الذي أراد الموظف القيام بالعمل من أجلها (عبد البر، 1996، 42).

3- **معيار الغاية**: إن أساس هذا المعيار يكون في تحديد نوع الخطأ الذي يشوب القرار الإداري وهو الهدف من التصرف الخاطئ، فإن كان الموظف قد تصرف ليحقق الغاية المراد من الإدارة تحقيقها، والتي تعتبر ضمن إطار وظيفتها الإدارية، فإن خطئه يصبح مندمجاً في أعمال الوظيفة؛ وبالتالي فإن الخطأ يعتبر منسوباً إلى المرفق، أما إن كان تصرفه بغرض أن يحقق أغراضاً ليس لها علاقة بوظيفته، فإن خطأه يصبح خطأً شخصياً (جعفر، 1987، 21).

4- **معيار الخطأ الجسيم**: ووفقاً لهذا المعيار فإن جسامة الخطأ هي الأساس في تحديد نوع الخطأ، فإن كان جسيماً، وليس من الأخطاء العادية التي قد تحدث من الموظف خلال أدائه لأعماله اليومية، فإنه يعتبر خطأً شخصياً أما في حالة عدم وصول درجة الخطأ إلى ذلك الحد من الجسامة، فإن الخطأ يعتبر خطأً مرفقياً (نصار، 1998، 196).

وبناءً على هذا المعيار فإن إساءة استعمال السلطة في صورتيه يعتبر خطأً شخصياً، فالابتعاد عن الصالح العام يعتبر خطأً جسيماً، وذلك لابتعاد الموظف عن الهدف الذي أُعطي من أجله سلطة اتخاذ القرار وإصداره، وهو تحقيق الصالح العام، والخطورة الواضحة في هذه الصورة هو سوء نية الموظف وتعمده لإصدار القرار. أما بالنسبة لإساءة استعمال السلطة في صورة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف.

ثانياً- إساءة استعمال السلطة والمسؤولية القضائية:

فيما مضى، ولفترة من الزمن كان هناك مبدأ عام، ينص على عدم مسئولية الدولة باعتبارها صاحبة السيادة، وعدم تصور وقوعها في الخطأ، وكان ذلك الأمر بطبيعة الحال انعكاساً للأفكار السائدة في حينها، والتي رفضت مبدأ مسئولية الدولة خوفاً على مصلحة الخزانة العامة، ومخافة التسبب في إعاقة سير المرافق العامة، ولكن مع تطور الأفكار، فإن هذا المبدأ بدأ بالاندثار، بشكل تدريجي، وأصبح الآن من المقرر خضوع الدولة للقانون مساواة بالأفراد، ولقد ظل مبدأ مسئولية الدولة يتسع شيئاً فشيئاً إلى أن أصبح في السنوات الأخيرة، إلى أن تكون القاعدة هي مبدأ مسئولية الدولة، وأصبح الاستثناء هو عدم مسئوليتها (مرغني، 1984، 7).

كما أن القرارات الإدارية الموصومة بأحد وجهي عدم المشروعية الشكلية (عيب مخالفة الشكل، وعدم الاختصاص) لا تعتبر مصدراً للمسئولية الإدارية في جميع الأحوال، ومرد ذلك إلى عدم وجود رابطة السببية بين العيب ذاته وبين الضرر الواقع بسبب القرار، متى كان باستطاعة الإدارة بعد أن تراعي قواعد الشكل والاختصاص، أن تعيد إصدار القرار مرة أخرى وبنفس المضمون (عبد البر، 1996، 25).

الخاتمة

بعد أن قمنا بتناول موضوع إساءة استعمال السلطة والرقابة القضائية عليها، فإن الباحث في ختام هذه الرسالة وبعد التوصيات والإجراءات التي خلص الباحث لها يكون الهدف من هذه الإجراءات الحيلولة دون وقوع الإدارة في إساءة استعمال السلطة، فمنع وقوع إساءة استعمال السلطة يفوق في أهميته محاسبة الموظف على ارتكابه له، لما في ذلك من حفاظ على حقوق الأفراد وحماية علاقاتهم بالإدارة من التوتر الذي قد يجلبه اللجوء إلى القضاء، بالإضافة لما في ذلك من صيانةً لأموال الدولة التي قد يتم إهدارها في دفع تعويضات بسبب ما وقع من إساءة استعمال السلطة من أضرار.

مما ذُكر سابقاً من مقترحات فإن الباحث يأمل من خلالها تقليص نسبة وقوع عيب إساءة استعمال السلطة وحصره في أضيق نطاق، وللوصول إلى تلك الغاية، فإن الإجراءات الوقائية لابد وأن ترافقها إجراءات

عقابية، تتكفل بمحاسبة مرتكب الإساءة حتى يرتدع، وليكون عبرةً لأقرانه، وهذا العقاب يتعين عدم خضوعه لتقدير جهة العمل، أو الإدارة التابع لها مرتكب الخطأ فقد يقع هناك نوع من المحاباة أو عدم الحياد في تنفيذ العقوبة الرادعة على ذلك الموظف المرتكب للخطأ.

علما بأنه لابد من الحذر وعدم إيقاع العقوبة إلا في حالة أن تكون المخالفة ثابتة بصورة دامغة، كما أنه لابد من تناسب العقوبة مع الجزاء، حتى لا تتعطل المصالح العامة بسب خوف رجل الإدارة أن يستعمل سلطاته الممنوحة له مخافة أن يواجه عقوبة قاسية أو مبالغ فيها.

على الإدارة أن تنظر إلى إساءة انحراف السلطة باعتبار أنه خطأ تأديبي يعاقب الموظف على ارتكابه، حتى في حال وقوعه في صورة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، فإساءة استعمال السلطة، حتى في هذه الصورة تكون لها أضرار تلحق بالمصلحة العامة ومصلحة أفراد المجتمع، وإذا ما تكاسلت الإدارة في مواجهته وذلك بأن تُجازي رجل الإدارة الذي أساء استخدام سلطته وابتعد عن الهدف المنشود، وذلك بناءً على أن عمله يدخل في نطاق المصلحة العامة الأمر الذي يؤدي إلى انتشار عيب إساءة استعمال السلطة.

خلاصة بأهم النتائج:

1- يمكن تعريف عيب إساءة استعمال السلطة بأنه: (ما يتم ارتكابه من إساءة في استعمال السلطة في إطار قانوني ولكن بغرض الوصول إلى أهداف غير قانونية).
2- وجود تقارب كبير في النصين التشريعيين الذين وردا في النظام السعودي وقانون مجلس الدولة المصري، بل يمكن القول أن هناك شبه تطابق ما بين النصين كما لو أن المنظم السعودي قد اقتبس نص النظام من القانون المصري، وإن كان قد أضاف لفظة "ذوو الشأن" ومقصوده أي من له اتصال بالقضية.
3- وجود جدلٍ في علاقة عيب إساءة استعمال السلطة بعيب عدم الاختصاص، وهما بناءً على ما سبق الفكرتان بينهما تمايز تام
4- على الرغم من استقلالية كل من عيب إساءة استعمال السلطة، وعيب السبب، إلا أنه يلاحظ بعض التشابه والتلاقي فيما بينهما
5- يمكن تعريف القضاء نخرج بتعريف شاملٍ وواضحٍ، وهو: إبانة حكم الشرع بواسطة ولي الأمر بشكل يكون له صفة الإلزام والنفاذ.
6- وجوب تطبيق الشريعة الإسلامية في النظام السعودي، وهذا الأمر ينتج عنه تحقيق مبدأ الشرعية بأحسن صورها، حيث أن العلاقة بين الرقابة القضائية ومبدأ الشرعية تعتمد على قضاء مستقل، كما ظهر لنا بما له من ضمانات.

التوصيات والمقترحات.

1- على المنظم التدخل بصورة تكون فيها وسائل الإثبات أكثر سهولةً، حتى يساعد المدعي في أن يقوم بدوره في إثبات القرائن، مما يؤدي إلى سرعة الكشف عن إساءة استعمال السلطة في قرارات الإدارة مما يجعلها تقلع عن إتيان هذا السلوك المعيب خوفاً من إلغاء القضاء لقرارها المشوب به.
2- لابد للإدارة من الاهتمام بصورة كبيرة بتدريب الموظفين بعد استلامهم لمهام وظائفهم، بشكل لا يمنح سلطة إصدار القرار إلا لمن يجتاز التدريب، وتثبت قدرته، على التعامل مع اللوائح والأنظمة التي تنظم النشاط الإداري، حتى يبتعد بقراره عند إصداره عن إساءة انحراف السلطة، ولا يبتعد عن الأهداف المخصصة.

3- على الإدارة أن تجعل من إساءة استعمال الموظف لسلطاته الممنوحة له بمثابة نقطة سوداء توضع في ملفه الوظيفي، وتؤخذ بعين الاعتبار عند تقييم الموظف.

4- هناك أهمية بالغة لإخضاع موظف الإدارة لرقابة دائمة من الأجهزة الرقابية في الدولة، للتأكد من أدائه لعمله بالشكل الأمثل، على أن لا تعيق تلك الرقابة سير العمل الإداري إلا أن هذه الرقابة قد تفقد أهميتها إذا لم يتم الارتقاء بالكفاءة الفنية والإدارية للقائمين بها، أو لم تكن تقاريرهم موضع اهتمام الجهات المختصة، فإن ذلك يجعل من عملهم لا قيمة له، وليتمكن أعضاء الأجهزة الرقابية من أداء عملهم بحياد وموضوعية، ولابد من تحقيق الاستقلال المادي والأدبي لهم عن الجهات التي يقومون بمراقبتها.

5- يجب أن يكون قرار الإدارة مسببا – قدر الإمكان – ولا ينبغي أن يقف حائلاً دون ذلك التبريرات بضرورات حسن سير المرافق العامة أو قرينة الصحة المفترض توافرها في كافة قرارات الإدارة، لأن رفع مبدأ المشروعية يجب أن يتقدم في أهميته على جميع ذلك.

6- للحد من انتشار عيب إساءة استعمال السلطة، فيرى الباحث جعله من النظام العام بحيث يكون للمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها، فإن كان العيب واضحاً وظاهراً للقاضي كأن يتخذ صورة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف وكانت وسيلة الطعن التي يتمسك بها المدعي غير مجدية في إلغائه فمما يتعارض مع حق القضاء في مواجهة كل صور التعدي على حقوق الغير أن يُمنع القاضي من التعرض لهذا العيب لمجرد أن المدعي لم يطعن به على القرار.

قائمة المصادر والمراجع.

- ابن فرحون، برهان الدين بن علي، 2001، تبصرة الحكام في أصول الأقضية ومناهج الأحكام، دار الكتب العلمية.
- ابن كثير، أبو الفداء إسماعيل بن عمر، 1990، تفسير القرآن العظيم، تحقيق: سامي بن محمد سلامة، ج 7، دار طيبة للنشر.
- ابن منظور، أبو الفضل جمال الدين، 1997، لسان العرب، ج 5، مادة (قضى)، (د.ن).
- أحمد، جيهان بنت حسن، 1997، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، (د.ن).
- الأصفهاني، الحسين بن محمد الراغب، 1998، المفردات في غريب القرآن، تحقيق: محمد عتباي، مادة (ر ق ب)، دار المعرفة.
- بطيخ، رمضان بن محمد، 1426هـ، أوجه إلغاء القرار الإداري، برنامج " القضاء الإداري " (القرارات القضائية ومبدأ المشروعية)، المنظمة العربية للتنمية الإدارية.
- البنا، محمود بن عاطف، 1991، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي.
- البهوتي، منصور بن إدريس، د.ت، شرح الإيرادات، عالم الكتاب.
- الجرف، طعيمة، 1977، رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية.
- جعفر، محمد بن أنس، 1987، التعويض في المسئولية القضائية "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية.
- جمال الدين، سامي، 1991، الدعاوى القضائية والإجراءات أمام القضاء الإداري، منشأة المعارف.
- الجمل، يحيى، 1973، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، الطبعة الثالثة، (د.ن)
- الحسن، مالك بن دوهان، 1972، المدخل لدراسة القانون، النظرية العامة للقاعدة القانونية، ج1، مطبعة الجامعة.

- الحلو، ماجد بن راغب، 1985، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية.
- الحنفي، محمد بن أمين ابن عابدين، 1955، شرح الدر المختار المسمى بحاشية ابن عابدين، ج5، (د.ن).
- خليفة، عبد العزيز بن عبد المنعم، 2010، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي.
- خليل، محسن، 1968، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، ط2، منشأة المعارف.
- خليل، محسن، 1989، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية.
- درويش، إبراهيم، 1998، النظام السياسي، دار النهضة العربية.
- الدغيثر، فهد بن محمد، د.ت، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، دار النهضة العربية.
- الدقدوقي، محمد بن حلمي، 1989، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الإدارة " دراسة مقارنة "، دار المطبوعات الجامعية.
- الرازي، زين الدين بن محمد أبي بكر، 1426هـ، مختار الصحاح، ط11، مادة (ر ق ب)، مؤسسة الرسالة.
- سالمان، عبد العزيز بن محمد، 1995، رقابة دستورية القوانين، دار الفكر العربي.
- سليمان، سامي بن حامد، (1988م)، نظرية الخطأ الشخصي في مجال المسؤولية الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق.
- الشاعر، رمزي بن طه، 1984، تدرج البطلان في القرارات القضائية، دار النهضة العربية.
- الشربيني، محمد، 1958، مغني المحتاج على معرفة معاني ألفاظ المنهاج، ج4، مكتبة مصطفى الحلبي البابي.
- الشرقاوي، سعاد، 1969، الانحراف باستعمال السلطة وعيب السبب، مجلة العلوم الإدارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة الحادية عشر، العدد الثالث.
- الطماوي، سليمان بن محمد، 1966، نظرية التعسف في استعمال السلطة، ط2، دار الفكر العربي للنشر.
- الطماوي، سليمان، 1976، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي.
- الطماوي، سليمان، 1984، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي.
- عبد البر، عبد الفتاح، 1996، التعويض عن الانحراف بالإجراء، مجلة قضايا الدولة، السنة الرابعة عشر، العدد 2.
- عبد الله، عبد الغني بن بسيوني، 1983، ولاية القضاء القضائية على أعمال الإدارة العامة، منشأة المعارف.
- عبد الله، عبد الغني بن بسيوني، 1996، القضاء الإداري، منشأة المعارف.
- عبد المطلب، ممدوح بن عبد المجيد، (1991م)، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، أكاديمية الشرطة.
- العطار، فؤاد، 1963، القضاء الإداري، دار النهضة العربية.
- عفيفي، مصطفى، 1990، الحقوق المعنوية للإنسان بين النظرية والتطبيق، " دراسة مقارنة في النظم الوضعية والشريعة الإسلامية"، دار الفكر العربي.
- عفيفي، مصطفى، 1998، الوسيط في مبادئ القانون المصري المقارن، دار النهضة العربية.
- علي، علي بن شفيق، 2001، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية "دراسة تحليلية"، معهد الإدارة العامة.
- الفائز، حمود بن عبد العزيز، 1405هـ، ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية ودوره في الرقابة القضائية، ندوة أجهزة الرقابة المالية والقضائية المنعقدة في معهد الإدارة العامة، الرياض.

- فهمي، مصطفى بن أبو زيد، 1968، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط 2، منشأة المعارف.
- الفيومي، أحمد بن محمد علي، 1994، المصباح المنير، ج1، دار الكتب العلمية.
- الكفراوي، عوض بن محمود، 1998، الرقابة المالية في المصارف وبيوت المال الإسلامية، (د.ن).
- ليلة، مصطفى بن كامل، د.ت، رقابة مجلس الدولة القضائية والقضائية، دار النهضة العربية.
- ليله، محمد بن كامل، 1978، الرقابة على أعمال الإدارة " الرقابة القضائية "، دار الفكر العربي.
- الماوردي، أبو الحسن، د.ت، الحاوي الكبير، ج7، دار الفكر.
- المحلي، جلال الدين محمد بن أحمد، السيوطي، جلال الدين عبد الرحمن بن أبي بكر، د.ت، تفسير الجلالين، دار الحديث.
- مرغني، محمد، (1972م)، نظرية التعسف في استعمال الحقوق الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.
- مرغني، محمد، 1984، التطورات المعاصرة في مبدأ مسئولية الدولة في مصر والخارج مجلة العلوم الإدارية، السنة السادسة والعشرون، العدد 2.
- مصطفى، إبراهيم، والزيات، أحمد بن حسن، د.ت، المعجم الوسيط، ط2، ج1، المكتبة الإسلامية.
- موسى، أحمد بن كمال، 1977، نظرية الإثبات في القانون الإداري، (د. ن).
- نجم، أحمد بن حافظ، 1982، مجلة العلوم الإدارية، السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الانحراف بالسلطة، العدد الثاني، السنة 24، ديسمبر.
- نصار، جابر بن جاد، 1998، مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، دار النهضة العربية.