كلية الحقوق
قسم القانون العام

الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف بأعتبارها إحدى حالات الانحراف بالسلطة في القانون الإداري الكويتي

(دراسة مقارنة)

رسالة لنيل درجة الدكتوراة

المقدمة من الباحث / أحمد راشد سيف الحجيلان

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

الأستاذ الدكتور / رمضان محمد بطيخ مشرفاً ورئيساً
أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة عين شمس

الأستاذ الدكتور / إبراهيم محمد الحمود مشرفاً وعضواً
أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة الكويت

الأستاذ الدكتور / عمرو أحمد حسبو عضواً
أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة طنطا

الأستاذ المستشار الدكتور / محمد ماهر أبو العنين عضواً
نائب رئيس مجلس الدولة

١٤٣٧ هـ ٢٠١٦ م

كلية الحقوق
قسم القانون العام

صفحة العنوان

اسم الطالب : أحمد راشد سيف الحجيلان

عنوان الرسالة : الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف بأعتبارها إحدى حالات الانحراف بالسلطة في القانون الإداري الكويتي (دراسة مقارنة)

الدرجة العلمية: الدكتوراه

القسم التابع له: قسم القانون العام

الكليـــــــة: كلية الحقـــــــوق

الجامعـــــــة: جامعة عـــــين شمس

سنة التخـــــــرج:

سنة المنـــــــــح: / / ٢٠١

كلية الحقوق

قسم القانون العام

رسالة دكتوراه

اسم الطالب : أحمد راشد سيف الحجيلان

عنوان الرسالة : الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف بأعتبارها إحدى حالات الانحراف بالسلطة في القانون الإداري الكويتي (دراسة مقارنة)

اسم الدرجة : دكتـــــوراه

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

الأستاذ الدكتور / رمضان محمد بطيخ — مشرفاً ورئيساً

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة عين شمس

الأستاذ الدكتور / إبراهيم محمد الحمـود — مشرفاً وعضواً

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة الكويت

الأستاذ الدكتور / عمرو أحمـــــد حسبو — عضـــــواً

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعـة طنطا

الأستاذ المستشار الدكتور / محمد ماهر أبـــو العنين — عضـــــواً

نائب رئيس مجلس الدولة

ختم الإجازة: أجيزت الرسالة: بتاريخ / /

موافقة مجلس الكلية موافقة مجلس الجامعة

بسم اللّه الرحمن الرحيم

(يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ وَقُولُوا قَوْلًا سَدِيدًا)

صدق الله العظيم
سورة الأحزاب الآية ٧٠

شكر وتقدير

الحمد لله ذي المن والفضل والإحسان ، حمداً يليق بجلاله وعظمته. وصَلِّ اللهم على خاتم الرسل ، من لا نبي بعده ، ولله الشكر أولاً وأخيراً ،على حسن توفيقه ، وكريم عونه، وعلى ما منَّ وفتح به عليَّ من إنجاز لهذه الأطروحة ، بعد أن يسّر العسير، وذلّل الصعب ، وفرَّج الهم .

يقول الله -سبحانه وتعالى :-(وَلَا تَنْسَوُا الْفَضْلَ بَيْنَكُمْ) البقرة :٢٣٧، وقد جاء في الحديث لعبدالله بن عمر بإسناد صحيح عن النبي - صلى الله عليه وسلم -أنه قال :)) من صنع إليكم معروفًا فكافئوه، فإن لم تجدوا ما تُكافئونه، فادعوا له حتى تروا أنكم قد كافأتُموه((

وعملاً بهاتين القاعدتين الإلهيتين العظيمتين" :الفضل والشكر"، يلزمني أن أردَّ الفضل والشكر إلى أهلهما؛ وإيماناً بفضل الأعتراف بالجميل وتقديم الشكر و الإمتنان لأصحاب المعروف فإني أتقدم بالشكر الجزيل و الثناء العظيم لكل من ساعد في إنجاح هذه الرسالة .

وأخص بالشكر و العرفان و التقدير :

أستاذي الدكتور / **رمضان محمد بطيخ** أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة عين شمس ، على تفضل سيادته بقبول الإشراف على هذه الرسالة ورئاستها والذي أحاطني بحبه واحترامه وتقديره، عبر ما يقرب من سنوات، هو عمر هذه الرسالة، ولم يبخل علي من جهده وعلمه الغزير ووقته ، فكم قدم لي من أقواله السديدة وتوجيهاته الرشيدة ، من أجل إخراج هذه الرسالة في أبهى حله، والذي أدين له بالفضل والعرفان، فاللهم اجزه عني خير الجزاء، واهْده لأحسن الأعمال؛ فلا يهدي لأحسنها إلا أنت، واصرف عنه سيِّئها، فلا يصرف عنه سيئها إلا أنت، اللهم وسِّع له في داره، وبارك له في رزقه، وأعنه ولا تُعن عليه، وآثره ولا تؤثر عليه، واجعله ذكَّارًا لك، شكَّارًا لك، مِطواعًا لك؛ إنك سميعُ الدعاء.

و الشكر موصول إلى أستاذي الدكتور / **إبراهيم محمد الحمود** ،أستاذ القانون العام بجامعة الكويت على تفضل سيادته بقبول الإشراف على هذه الرساله ، فقد أستفدت كثيراً من توجيهاته و نصائحه اثناء البحث والدراسة ، فجزاه الله عني وعن الباحثين خير جزاء وينعم عليه بالصحة والعافية.

والفضل والشكر والدعاء موصولون إلى أستاذي الدكتور /**عمرو أحمد حسبو** أستاذ القانون العام بكلية الحقوق -جامعة طنطا على تفضل سيادته بقبول المشاركة في لجنة المناقشة والحكم على الرسالة رغم عناء السفر ، والذي أستفدت كثيراً من أبحاثه التي تثري المكتبات المصرية ، وأسأل الله أن يجزل له الثواب ويجعل عمله هذا في ميزان حسناته، وأنه ليسرني أن أستزيد من علم سيادته و ملاحظته القيمة.

كما أخص بالشكر والعرفان والتقدير والدعاء أستاذي المستشار الدكتور / **محمد ماهر أبو العنين** ، نائب رئيس مجلس الدولة على تفضله بقبول المشاركة في لجنة المناقشة والحكم على الرسالة ، والذي أفاض علي بعلمه الغزير سائلاً الله عز وجل أن يطيل في عمره وان يديم عليه سابغ فضله وان يحفظه المولى عز وجل للعلم واهله هادياً و مرشداً.

كما أشكر جميع الأخوة القائمين على المكتبات التي تزودت منها مادة هذا البحث .

وأشكر كل من ساعدني وأعانني على إنجاز هذا البحث، فلهم في النفس منزلة وإن لم يسعف المقام لذكرهم، من أهل و زملاء، فهم أهل للفضل والخير والشكر.

الباحث / **أحمد راشد سيف الحجيلان**

مستخلص

الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف باعتبارها إحدى حالات الانحراف بالسلطة فى القانون الإدارى الكويتى (دراسة مقارنة) عنوان هذا البحث والذى يتكون من فصل تمهيدى وبابين الفصل التمهيدى بعنوان مبدأ المشروعية وسلطة الادارة التقديرية وقد تم تقسيم هذا الفصل إلى أربعة مباحث تناول الأول منها مفهوم وأساس مبدأ المشروعية ، والثانى مبدأ المشروعية وسلطة الادارة المقيده ، وأما الثالث فتناول مبدأ المشروعية وسلطة الإدارة التقديرية ، وأخيراً القضاء الإدارى ومبدأ المشروعية فى المبحث الرابع .

أما الباب الأول فقد تناول مفهوم وخصائص الانحراف بالسلطة ومبدأ تخصيص الأهداف ولقد تم تقسيم هذا الباب إلى فصلين تناول الأول مفهوم وخصائص عيب الانحراف بالسلطة وقد تم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث تناول الأول مفهوم عيب الانحراف بالسلطة وتناول الثانى خصائص عيب الانحراف بالسلطة وفى المبحث الثالث أوجه الانحراف بالسلطة .أما الفصل الثانى من هذا الباب فقد تناول مفهوم وأوجه الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف ، وقد تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين تناول المبحث الأول منها مفهوم قاعدة تخصيص الأهداف ، أما المبحث الثانى فقد تناول أوجه الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف .

أما الباب الثانى من هذا المبحث فقد تناول إثبات عيب الانحراف فى استعمال السلطة والخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف ، وقد تم

تقسيم هذا الباب إلى فصلين أيضاً ، تناول الفصل الأول منهما مدى صعوبة وعبء إثبات الانحراف فى استعمال السلطة والخروج عن الأهداف المخصصه وقد تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين تناول الأول منهما مدى صعوبة إثبات الانحراف بالسلطة والخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف وفى ذلك فى مطلبين ، أما المبحث الثانى فقد تناول عبء إثبات الانحراف بالسلطة والانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف ، أما الفصل الثانى فقد تناول وسائل إثبات الانحراف بالسلطة والانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف وذلك فى مبحثين أيضاً تناول الأول وسائل إثبات الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف والثانى وسائل إثبات الانحراف بالسلطة .

وقد تم وضع خاتمة للبحث تناولت أهم النتائج والتوصيات التى يأتى من أهمها إطلاق يد القضاء الإدارى فى كل من مصر والكويت للتوسع فى إثبات عيب الانحراف بالسلطة ومخالفة تخصيص الأهداف سواء بإستخدام الوسائل المباشرة أو الغير مباشرة فى الإثبات ، خاصة الأخذ بالإثبات من الظروف المحيطة بالنزاع مثلما هو الحال فى مجلس الدولة الفرنسى .

المقدمة

التعريف بالموضوع :

إن مبدأ المشروعية في معناه العام لا يعني أكثر من سيادة حكم القانون، بمعنى ان تكون جميع تصرفات الادارة في حدود القانون، ومبدأ المشروعية بالمعنى العام، مستقل عن شكل الدولة، فهو يسري على الدول الديمقراطية، كما يسري على الدول التي تأخذ بأي صورة أخرى من صور الحكم غير الديمقراطي ما دامت تخضع للقانون، أما إذا أهدر هذا المبدأ صارت (دولة بوليسية).

ولما كانت وظيفة السلطة التنفيذية . وفقا لمبدأ فصل السلطات . تقتصر على تنفيذ القانون، فيجب على هذه السلطة في أدائها لوظيفتها الادارية أن تحترم إرادة المشرع، فلا تخرج على نصوص القانون ولا تتنكر لها، أو تعمل على إهمالها بعدم تطبيقها من جانبها ويمثل القرار الاداري وسيلة الادارة في تسيير العمل الاداري بما يحقق الصالح العام، ويشترط لمشروعيته استيفاء أركانه القانونية، بأن يصدر عن مختص في الشكل الذي يحدده القانون، مستندا الى أسباب تبرره ومحل قائم ومشروع مبتغيا تحقيق المصلحة العامة.

وقد يصدر هذا القرار في ظل اختصاص مقيد كما يصدر في ظل اختصاص تقديري للادارة، وهنا كان من الضرورة بمكان اخضاع الادارة لرقابة القضاء للحد من تجاوزها في ممارسة سلطتها التقديرية، والذي قد ينجم عنه اقترافها لعيب الانحراف بالسلطة والذي يعد حداً على سلطة الادارة التقديرية، بما يحققه من ارساء لقواعد مبدأ المشروعية حيث تكون رقابة القضاء عليه بمثابة رقابة على الغاية من اصدار القرار الاداري، لكون الغاية حداً فاصلا بين المشروعية وعدم المشروعية.

والانحراف بالسلطة يعني البعد عن تحقيق الهدف لكافة القرارات الادارية وهو المصلحة العامة أو الهدف الخاص لبعض تلك القرارات وفقا لقاعدة تخصيص الأهداف، كما ان للانحراف بالسلطة سمات عديدة لابد من توافرها لقيامه، حيث انه ذو طبيعة احتياطية فلا يلجأ اليه القاضي إلا إذا أجدبت أوجه الطعن الأخرى ولم تعد قادرة على الغاء القرار الاداري، ويقع قصدياً إذا خالف مصدر القرار المصلحة العامة، اضافة الى اقتران الانحراف بسلطة الادارة التقديرية، وتعلقة بعنصر الغاية في القرار الاداري، وعدم تغطية الظروف الاستثنائية لانحراف الادارة بسلطتها، وعدم تعلق عيب الانحراف بالسلطة بالنظام العام.

أهمية الدراسة:

تبدو أهمية الدراسة في التعرض بالبحث لهذا العيب من عيوب القرار الاداري لما يمثله من تعبير عن أقصى ما وصلت اليه درجات اتساع وشمول رقابة المشروعية في ملاحقتها للقرار الاداري، فمن خلال موضوع الرسالة يستطيع القضاء الاداري فرض رقابته على سلطة الإدارة التقديرية في إصدار قراراتها بالارادة المنفردة، وذلك للتأكد من أنها لم تحد عن الهدف المنشود ألا وهو تحقيق المصلحة العامة بوجه عام، فضلا عن إدراك الهدف المخصص له القرار بوجه خاص، اضافة الى ما يمثل هذا العيب من خطورة على الصعيدين العملي والقانوني، بما يشكله من اعتداء على حقوق الأفراد من خلال قرارات تغلفها المشروعية في الظاهر في حين أن جوهرها انتهاك لها، مما يؤدي الى صعوبة اثباته التي يزيدها تطبيق القاعدة العامة في الاثبات على مدى انحراف الادارة بسلطتها من القاء عبء الاثبات على كاهله، مما يحمله عبئاً ينوء به في غالب الأحيان لما يتسم به هذه العيب من خفاء لاتصاله في أحوال كثيرة بنية مصدر القرار والتي يصعب الكشف عنها.

ويتصل عيب إساءة استعمال السلطة بعنصر الغاية في القرار الإداري أي الهدف الذي يصبو مصدر القرار إلى تحقيقة، فإذا ما استخدمت جهة الإدارة

غرضاً غير المصلحة، أو الهدف المخصص قانوناً، فإنها تكون أساءت استعمالسلطتها أوانحرفت بها عن الهدف الذي كان يتعين عليها تحقيقه، ومن ثم فإن عيب الانحراف يعد من أخطر العيوب التي تشوب القرار الإداري، وأكثرها دقة وحساسية، لما تقضية من القاضي من التغلغل برقابته إلى الوصول إلى الأغراض الخفية التي يستهدفها رجل الإدارة من جراء قراره، وهو المفترض فيه أنه يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة. حيث تنصب رقابة القاضي في هذه الحالة على عناصر نفسية وذاتية تتعلق بمصدر القرار، ومقاصده ونواياه، وهي أمور يصعب التحقق منها، وهذا وجه الصعوبة في عمل القاضي تجاه عيب الغاية، قياساً على رقابته للعيوب التي تصيب عناصر القرار الإداري الأخرى.

ومن المعروف ان من اهم الاعمال القانونيه التي تقوم بها الادارة اصدار القرارات الاداريه, ولكي تكون هذه القرارات مشروعة ينبغي ان يسعى من يصدرها الى تحقيق الهدف المحدد الذي قصد المشرع تحقيقه بإصدار هذه القرارات, والا اضحى قراره باطلاً من الممكن إلغاؤه اداريا وقضائياً, كما تأتي أهميه البحث في الانحراف عن قاعده تخصيص الاهداف باعتبارها إحدى حالات الانحراف بالسلطه في القانون الاداري الكويتي (دراسة مقارنة), لندرة ما كتب في هذا الموضوع من قبل ذوي الاختصاص والباحثين في دولة الكويت بالشكل الذي يتناسب مع اهميه أثره القانوني في محيط القانون الاداري, مما دفع بنا الى اختياره عنواناً لبحثنا ولا سيما وان الكويت من الدول حديثة العهد في مجال القانون الاداري, كما انها ما زالت في تخطي اول خطواتها في بناء الدولة القانونية من خلال مراعاة مدى تمسك مؤسسات الدولة المختلفة عند اصدار قرارتها الادارية بمبدأ سيادة القانون, ومكافحة صور الفساد الإداري بمعالجات قانونية.

مشكلة الدراسة:

تكمن مشكلة الدراسة في الاجابة عن التساؤلات التالية:

ما هي حدود السلطة التقديرية للجهة الادارية في دولة الكويت والقانون المقارن ومدى خضوعها لرقابة القضاء؟

وما هي الضمانات المقررة من قبل المشرع والقضاء للحد من انحراف الجهة الادارية بالسلطة أو انحرافها عن قاعدة تخصيص الأهداف؟ وما مدى كفاية القرائن والظروف المحيطة باصدار القرار الاداري والظروف الخارجة عن النزاع في اثبات الانحراف بالسلطة أو الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف؟

أهداف الدراسة :

تهدف هذه الدراسة في جوهرها الى اضافة ما هو جديد ومستحدث في النظريات القضائية المتعددة، خاصة في دولة الكويت، حيث إنها من البلدان حديثة العهد في مجال القضاء الاداري، وكذلك استكمال ما هو ناقص من نظريات، والعمل على ايجاد الضوابط التي تحقق التوازن المنشود بين سلطات الادارة وحقوق الأفراد، وبما يضمن عدم انحراف الادارة في استعمالسلطتها أو انحرافها عن قاعدة تخصيص الأهداف وأن يكون رائد الادارة بوجه عام هو تحقيق المصلحة العامة وهي بصدد اصدار قراراتها الادارية.

صعوبات البحث :

تتمثل صعوبات البحث في التخصص الدقيق وتشابك عناصره هذا بالاضافة الى صعوبة خاصة بدراسة الموضوع في دولة الكويت وبصفة اساسية في ندرة المراجع وقلة الأحكام خاصة وأن الكويت وكما أشرنا سلفا من الدول حديثة العهد بالقضاء الاداري.

منهج البحث :

للوصول الى الأهداف المبتغاة من هذه الدراسة سوف نقوم بالجمع بين المنهج التحليلي الوصفي، والمنهج المقارن، باعتبارهما أكثر المناهج ملاءمة لموضوع هذه الدراسة، وكذلك ليتسنى لنا الوقوف على اوجه الايجاب والقصور حول المعالجة التشريعية والقضائية لانحراف الادارة بسلطتها في إصدار القرار الاداري أو انحرافها عن قاعدة تخصيص الأهداف، وذلك من خلال المقارنة بين التشريعات والفقه والقضاء في الدول محل الدراسة (مصر . الكويت) مع الاستعانة بما تم التوصل اليه في بعض الدول الأوربية (فرنسا . انجلترا).

محتويات الدراسة:

تشتمل هذه الدراسة على الانحراف عن قاعدة تخصيص الاهداف باعتبارها إحدى حالات الانحراف بالسلطة في القانون الاداري الكويتي (دراسة مقارنة) على فصل تمهيدي وبابين رئيسيين, تناول الفصل التمهيدي مبدأ المشروعية وسلطة الإدارة المقيدة والتقديرية, وذلك من خلال ثلاثة مباحث تناولنا في الاول منهما مفهوم وأساس مبدأ المشروعية, وفي الثاني تناولنا مبدأ المشروعية وسلطة الإدارة المقيدة، والمبحث الثالث مبدأ المشروعية وسلطة الإدارة التقديرية.

وفي الباب الأول تناولنا بالدراسة مفهوم وخصائص الانحراف بالسلطة ومبدأ تخصيص الأهداف، وذلك في فصلين تناول الأول منهما مفهوم وخصائص عيب

الانحراف بالسلطة، وفي الفصل الثاني مفهوم وأوجه الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف.

وفي الباب الثاني تناولنا بالدراسة إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة والخروج عن الأهداف المخصصة، وذلك في فصلين تناول الأول منهما صعوبة وعبء إثبات الانحراف في استعمال السلطة والخروج على الأهداف المخصصة، وفي الفصل الثاني وسائل إثبات الانحراف في استعمال السلطة والانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف.

وأخيراً اختتمت هذه الدراسة بخاتمة متضمنة لأهم النتائج والتوصيات التي تم التوصل إليها.

الفصل التمهيدي
مبدأ المشروعية وسلطة الإدارة المقيدة والتقديرية

تمهيد وتقسيم :

لعل (العمل الاداري) أو "النشاط الاداري" . كما يقول الفقيه جيلينك . هو أقدم مظهر لنشاط الدولة، فهو أقدم من التشريع ومن القضاء، لأنه قد يمكن تصور دولة بلا تشريع وبلا قضاء، ولكن لا يمكن تصورها بلا إدارة، لأن الادارة هي المظهر الحي المكمل لحياة الدولة، وقد يكون في هذا التوكيد بعض المغالاة، ولكن ذلك يبرز أهمية أعمال الادارة، وآية ذلك ما ساد فترة طويلة من الزمن من تجريم كل رقابة قضائية على أعمال السلطة التنفيذية، على أساس منافاة تلك الرقابة لسيادة الدولة، على أن هذه الأفكار قد انقرضت، ووضع العمل الاداري في مكانه الطبيعي على إثر سيادة مبدأ المشروعية الذي تقوم عليه الدولة الحديثة. [١]

ويتبوأ مبدأ المشروعية مكانة خاصة في القانون الاداري على اعتبار أنه يمثل القاعدة التي تقتضي أن السلطات الادارية تكون ملزمة باحترام القانون بالمعنى الواسع لهذه العبارة. [٢]

ومن أبرز وسائل الجهة الادارية في تسيير أعمالها القرارات الادارية وهي قد تستخدمها وفق سلطة مقيدة إذا انحصرت وظيفتها في مجرد تنفيذ القوانين التي تبرمها السلطة التشريعية، وتقوم الادارة على مجرد التعبير تعبيرا صادقا عن إرادة المشرع، بلا نقص أو زيادة، ولكن قد يترك لها المشرع قدراً من الحرية في

١- د. سليمان محمد الطماوي ، د. محمود عاطف البنا : النظرية العامة للقرارات الادارية ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص ١١ .

٢- د. محمد رضا جنيح : القانون الاداري ، مركز النشر الجامعي ، تونس ، الطبعة الثانية ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٧٧ .