التشريعات الناظمة للقضاء الاداري الاردني وافاق تطورها

دراسة تحليلية نقدية

أ.د. خالد لفته شاكر الزبيدي
kh_zubaidy@yahoo.com
كلية الحقوق / جامعة الزرقاء

Legislations governing the Jordanian administrative judiciary and its development prospects (Critical Analytical Study)

Prof. Dr. Khalid ALzubaidy
AL- Zarqa university

المستخلص

تدور فكرة البحث حول واقع القضاء الاداري الاردني وافاق تطوره من خلال بيان التنظيم الدستوري والقانوني لهذا القضاء في ظل التشريعات المتعاقبة وصولا الى قانون القضاء الاداري النافذ رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤، كما تناول البحث دور كل من المشرع والقاضي الاداري الاردني في توسيع الرقابة على اعمال الادارة . حيث تبين للباحث وجود مواطن نفص وقصور تعتري القانون من مختلف الجوانب العضوية والموضوعية والاجرائية والبشرية من شأنها ان تنال من استقلالية القضاء الاداري واختصاصاته وحدود سلطاته فضلا عن قدرته على الاجتهاد , وقد خلص البحث الى عدد من التوصيات الهادفة الى تطويرهذا القضاء من خلال التشريع نذكر منها ضرورة استقلال القضاء الاداري عن القضاء النظامي والاعتراف له بالولاية العامة في نظر المنازعات الادارية، والاخذ بمبدأ تخصص القاضي الاداري وتشريع قانون مستقل ينظم اجراءات التقاضي بما في ذلك الالكترونية منها، فضلا عن تزويد القاضي الاداري بوسائل قانونية تمكنه من الزام الادارة بتنفيذ احكامه في حال امتناعها عن التنفيذ الرضائي . **الكلمات المفتاحية** : القضاء الاداري الاردني، القاضي الاداري، رقاية القاضي الاداري على مشروعية اعمال الادارة .

Abstract

The idea of the research revolves around the reality of the Jordanian administrative judiciary and its development prospects through the

statement of the constitutional and legal organization of this judiciary in light of successive legislation leading to the effective Administrative Judiciary Law No. 27 of 2014. The research also dealt with the role of both the legislator and the Jordanian administrative judge in expanding oversight over the work of the administration. As it became clear to the researcher that there are citizens and shortcomings in the law from various organic, substantive, procedural and human aspects that would impair the independence of the administrative judge, his competencies and the limits of his powers as well as his ability to make diligence.
We have concluded a number of recommendations for the development of this judiciary, including the need for the independence of the administrative judiciary from the regular judiciary and recognition of general jurisdiction in the consideration of administrative disputes, and the introduction of the principle of specialization of the administrative judge and the enactment of an independent law regulating litigation procedures, including electronic ones, as well as providing the administrative judge with legal means It enables him to compel the administration to implement his rulings in the event of its refusal to implement consensually. **key words** : The Jordanian administrative judiciary, the administrative judge, the administrative judge's control on the legality of the administration's work.

مقدمة

تمثل الرقابة القضائية على اعمال الادارة واحدا من اهم مقومات الدولة القانونية، فهي وحدها التي تكفل ضمانة حقيقية للافراد من بين اوجه الرقابة الاخرى ادارية كانت ام سياسية ام شعبية، لذلك فلانبالغ ان قلنا بان القضاء الاداري عموما – ولايشذ عن ذلك القضاء الاداري الاردني – هو الحصن المنيع والملاذ الامن الذي يلتجأ اليه الافراد لحمايتهم من تصرفات الادارة غير المشروعة وانه يعد بحق قضاء حقوق الانسان . بيد ان فاعلية هذا القضاء في اداء مهمته النبيلة تتأثر الى حد كبير بالتشريعات الناظمة له ان ضيقا او اتساعا .

اهمية البحث : تبدو اهمية البحث في دراسة وتحليل اثر التشريعات التي تعاقبت على تنظيم القضاء الاداري الاردني على نجاحه في اداء الدور المنوط به في رقابة مشروعبة اعمال الادارة وحماية الافراد من عسفها وبخاصة القانون النافذ. وماذا كان المشرع الاردني قد نجح في تأمين بيئة تشريعية مناسبة تواكب تطور دور الادارة واتساع تدخلها في مختلف المجالات .وبيان اوجه اخفاقاته ان وجدت .

اشكالية البحث : برغم التطور الكبير الذي شهدته التشريعات الناظمة للقضاء الاداري الاردني وانعكاساته الايجابية على هذا القضاء تنظيما واختصاصات، الا ان التشريع المنظم له حاليا وهو قانون القضاء الاداري رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ لم يزل يتضمن الكثير من اوجه النقص والقصور والغموض، والتي من شأنها ان تعيق هذا القضاء عن تأمين رقابة فاعلة ومنتجة على اعمال الادارة مما يستوجب تشخيص هذه الجوانب واقتراح الحلول الملائمة لها .

اسئلة البحث : يمكن للباحث ان يطرح في ضوء الاشكالية المتقدمة الاسئلة الاتية :

١- مأاوجه النقص والقصور والغموض في قانون القضاء الاداري الاردني النافذ ؟

٢- كيف يسهم المشرع الاردني في معالجة الثغرات المشار اليها انفا من جهة، وفي تعزيز الجوانب الايجابية في القانون النافذ من جهة اخرى ؟

٣-- مادور القاضي الاداري الاردني في تعزيز وتوسيع رقابته على اعمال الادارة ؟

هدف البحث:

١- تشخيص اوجه النقص والقصور والغموض في القانون النافذ وتقديم الحلول اللازمة لمعالجتها .

٢- بيان مايمكن ان يسهم به كل من المشرع والقاضي الاداري، في تطوير القضاء الاداري الاردني .

٣- الخروج بتوصيات يمكن ان تفيد كل من المشرع والقاضي الاداري الاردنيين فضلا عن المعنيين بالموضوع من باحثين ومتخصصين .

حدود البحث : سوف يركز الباحث في دراسته هذه على بحث وتحليل ونقد ماورد في قانون القضاء الاداري رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ النافذ، مع بيان النصوص الدستورية التي تمثل الاساس الدستوري لهذا القضاء، فضلا عن الاشارة الى القوانين التي سبق ونظمت القضاء الاداري في الاردن، والقوانين ذات العلاقة بعمل هذا القضاء .

منهج البحث : لقد اعتمد الباحث في دراسته هذه كلا من :

١- المنهج الوصفي : من خلال بيان النصوص الدستورية والقانونية الناظمة للقضاء الاداري في الاردن والتشريعات الاخرى ذات العلاقة بعمله، فضلا عن الرجوع الى الاحكام القضائية والاراء الفقهية التي تتعلق بموضوع البحث .

٢- المنهج التحليلي : حيث عمد الباحث الى دراسة وتحليل النصوص التشريعية الناظمة للقضاء الاداري الاردني، وما يتعلق بها من احكام قضائية واراء فقهية، مستخدما في ذلك

الطريقة الاستقرائية بالرجوع الى تلك النصوص والاحكام والاراء الفقهية وتحليلها ونقدها والتعليق عليها اذا تطلب الامر ذلك، ومن ثم طرح التوصيات والحلول التي براها الباحث مناسبة إعمالا للطريقة الاستنباطية .

خطة البحث : لقد قسم الباحث دراسته على النحو الاتي :

المبحث الاول : الاساس الدستوري والقانوني للقضاء الاداري الاردني

المطلب الأول : تنظيم القضاء الاداري الاردني في ظل القوانين السابقة

المطلب الثاني : التنظيم القانوني الحالي للقضاء الاداري الاردني

المبحث الثاني : تطور رقابة القضاء الاداري الاردني على اعمال الادارة

المطلب الاول : اختصاصات القضاء الاداري الاردني

المطلب الثاني : دور القضاء الاداري الاردني في توسيع رقابته على اعمال الادارة

المبحث الاول

الاساس الدستوري والقانوني للقضاء الاداري الاردني

ان دراسة التطور التشريعي للقضاء الاداري الاردني تتطلب بالضرورة بيان الاحكام الدستورية والقانونية الناظمة لهذا القضاء في ظل التشريعات المتعاقبة، وماجرى على هذه التشريعات من تغيير، وهو مانوضحه في مطلبين متتاليين .

المطلب الأول

تنظيم القضاء الاداري الاردني في ظل القوانين السابقة

أفرد المشرع الدستوري القضاء بفصل خاص عنونه بالسلطة القضائية [1]. وقسّم المحاكم إلى أنواع ثلاث، نظامية ودينية وخاصة . ونص على بعض المبادئ الأساسية ومنها استقلال القضاء وعلانية المحاكمة .

وأورد الدستور نصوصاً صريحة تشكل الأساس الذي يستمد منه القضاء ولايته. حيث نص في المادة (١٠٢) على أن " تمارس المحاكم النظامية في المملكة الأردنية الهاشمية حق القضاء على جميع الأشخاص في جميع المواد المدنية والجزائية بما فيها الدعاوى التي تقيمها الحكومة أو تقام عليها.... "، كما أورد نصوصاً أخرى تتعلق بولاية المحاكم الدينية والمحاكم الخاصة . وإيماناً من المشرع الدستوري بدور القضاء الإداري بوصفه إحدى جهات القضاء

[1] -- انظر الفصل السابع المواد ٩٧ – ١١٠ من الدستور

الهامة . فقد أكّد بنص صريح على إنشاء محكمة عدل عليا . فجاء في المادة (١٠٠) " تعين أنواع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص على أن ينص هذا القانون على إنشاء محكمة عدل عليا " .

غير أن القانون المشار إليه في النص، وهو قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢، صدر في العام الذي صدر فيه الدستور من دون أن ينفذ مضمون النص الدستوري الذي ورد على سبيل الإلزام لعدم توفر الامكانيات الفنية والبشرية . فلم تنشأ محكمة عدل عليا كما هو وارد في النص، بل مارست محكمة التمييز اختصاصات محكمة العدل العليا للنظر في المنازعات الإدارية التي وردت على سبيل الحصر في القانون المشار إليه. حيث كانت محكمة التمييز تنعقد بهذه الصفة للنظر في الدعاوى الادارية التي تدخل ضمن اختصاصها اضافة الى صفتها الجزائية وصفتها المدنية . وهكذا، فقد تأخر تنفيذ هذا النص الدستوري الآمر قرابة عقودٍ أربع من الزمن . إذ لم تنشأ محكمة العدل العليا كمحكمة مستقلة عن المحاكم النظامية إلا بصدور قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم ١١ لسنة ١٩٨٩ لتنظر المنازعات الإدارية التي تدخل في نطاق اختصاصها بموجب هذا القانون حيث انشئت محكمة عدل عليا لاول مرة في المملكة . ثم ألغي هذا القانون المؤقت بصدور قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ الذي نص في المادة (٣) على أن تنشأ محكمة تسمى "محكمة العدل العليا" يكون مقرها **في عمان تشكل من رئيس وعدد من الأعضاء القضاة، على أن تتوفر فيهم عدد من الشروط التي بينتها المادة (٤) من القانون** [١]**، وقضى بأن يكون رئيس المحكمة برتبة رئيس محكمة تمييز وأن يكون القاضي فيها برتبة قاضي تمييز، كما أوجب القانون أن تنشأ لدى المحكمة رئاسة للنيابة العامة الإدارية تشكل من رئيس برتبة قاضي تمييز ومساعد له أو أكثر على أن تتوفر فيهم عدد من الشروط التي حددتها المادة (٥) من القانون**

وينحصر دور رئيس النيابة العامة الإدارية أو من يفوضه من مساعديه خطياً في تمثيل أشخاص الإدارة العامة لدى المحكمة في الدعوى سواء كانوا مدعين أم مدعى عليهم في جميع إجراءاتها ولآخر مرحلة من مراحلها .

[١] - د: علي يوسف محمد العلوان التقاضي الاداري على درجتين ودوره في الحفاظ على الحقوق والحريات الفرية ، بحث منشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، تصدر عن الجامعة الاردنية ،، المجلد ٤٣ العدد ١ السنة ٢٠١٦ ص ١٨٦ - ١٨٧

ويتم تعيين رئيس المحكمة وقضائها ورئيس النيابة العامة الإدارية ومساعدوه بإرادة ملكية سامية بناءً على قرار من المجلس القضائي . وتمارس محكمة العدل العليا اختصاصاتها من خلال هيئاتها العادية والهيئة العامة، إذ تنعقد المحكمة من هيئة أو أكثر يشكلها رئيس المحكمة من رئيس وأربعة قضاة على الأقل للنظر في الدعاوى التي يحيلها إليها الرئيس . بينما تنعقد الهيئة العامة بكامل أعضاء المحكمة باستثناء الغائب منهم لأي سبب من الأسباب، إذا رأت إحدى هيئات المحكمة الرجوع عن مبدأ قانوني كانت قد قررته هي أو هيئة أخرى، أو تبين لها أن في الدعوى المعروضة عليها مبدأً قانونياً مستحدثاً أو هاماً . وتصدر المحكمة الحكم فيها بما تراه موافقاً بشأن ذلك المبدأ[١] .

لقد تضمن هذا القانون الكثير من المزايا التي لم ينص عليها القانون السابق منها انه وسع اختصاصات المحكمة وادخل ضمن ولايتها عدد من الاختصاصا ت التي لم ترد في ذلك القانون [٢]، حيث منح محكمة العدل العليا لاول مرة الاختصاص بنظر الطعون بالتعويض الى جانب الطعون بالالغاء، وكذلك ادخل في ولاية المحكمة الطعون في القرارات الادارية النهائية الصادرة من جهات ادارية ذات اختصاص قضائي، وادخل في اختصاص المحكمة نظر الطعون المتعلقة بعدم دستورية القوانين المؤقتة والانظمة، اضافة الى الطعون في قرارات نقل الموظفين وانتدابهم واعارتهم وترفيعهم وعلاواتهم، كما نص لاول مرة على اختصاص المحكمة بنظر الطعون في القرارت الادارية حتى لو كانت محصنة بموجب القانون الذي صدرت بموجبه [٣]، وهو تطور تشريعي بالغ الاهمية لانه طوى هذه المشكلة ذات الخطورة البالغة على حقوق وحريات الافراد، مقرا في الوقت ذاته بعدم دخول كل مايعد من اعمال السيادة ضمن ولاية القضاء الاداري [٤]. فضلا عن نصه لاول مرة على انشاء نيابة عامة ادارية.

المطلب الثاني

التنظيم القانوني الحالي للقضاء الاداري الاردني

---

[١]) المادة (٨) من القانون

[٢]) تفصيلا عامر احمد الشخانبة تنظيم المحاكم الاردنية في التسريع الاردني ، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة الشرق الاوسط ، ٢٠١٦ ص ٤٣-٤٥

[٣]) د. خالد الزبيدي دور محكمة العدل العليا في حاية حقوق الانسان ،مجلة الحقوق ، تصدر عن جامعة الكويت ،العدد٤ السنة ٣١، ديسمبر-٢٠٠٧ ص ٢٢٦ - ٢٢٨

[٤]) المرجع السايق ص ٢٤٠

اولا --الملامح العامة لقانون القضاء الاداري الاردني النافذ: ان التطور الاكثر اهمية في مجال تنظيم القضاء الاداري في الاردن، هو ماورد في التعديلات الدستورية عام ٢٠١١ والمتعلق بالقضاء الاداري، اذ نص الدستور في المادة (١٠٠) المعدلة على انشاء قضاء اداري على درجتين . وتنفيذا لهذا النص الدستوري فقد صدر قانون القضاء الاداري رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ النافذ لينص لاول مرة على انشاء المحكمة الادارية وهي محكمة اول درجة والمحكمة الادارية العليا لتنظر الطعون في احكام المحكمة الادارية، فضلا عن نص الدستور على انشاء المحكمة الدستورية الذي اثر على اختصاص المحكمة الادارية.

اما عن شروط تعيين القاضي الاداري فيلاحظ ان القانون الجديد لم يضع شروطا لتولي منصب القاضي الاداري كما فعل قانون محكمة العدل العليا السابق عدا اشتراطه ان لاتقل درجة رئيس وقضاة المحكمة الادارية عن الدرجة الثانية . كما نص على ان يكون رئيس المحكمة الادارية العليا برتبة وراتب رئيس محكمة التمييز، وان يكون القاضي ورئيس النيابة العامة الادارية فيها برتبة وراتب قاضي محكمة التمييز . محيلا في ذلك وفي مسائل اخرى الى قانون استقلال القضاء بموجب المادة ٤٠ من القانون التي تنص على ان تسري على قضاة محاكم القضاء الاداري ورئيس النيابة العامة الادارية ومساعديه الاحكام والقواعد القانونية التي تسري على القضاة النظاميين بما في ذلك احكام قانون استقلال القضاء .اما بالنسبة الى قواعد الاجراءات امام القضاء الاداري فقد نص القانون على سريان احكام قانون اصول المحاكمات المدنية في غير الحالات المنصوص عليها في هذا القانون، بما يتلاءم مع طبيعة القضاء الاداري .وقد نص القانون على انشاء محكمة ادارية مقرهاعمان ويجوز بموافقة رئيسها ان تعقد جلساتها في أي مكان اخر في المملكة، وتتشكل من رئيس وعدد من القضاة ويلاحظ ان المشرع لم يحدد عدد قضاة المحكمة . كما نص على ان تنعقد المحكمة من هيئة او اكثر يشكلها الرئيس تتألف كل منها من رئيس وعضوين على الاقل، واذا لم يكن رئيس المحكمة مشتركا في أي هيئة من هيئاتها فيرأسها القاضي الاعلى درجة او الاقدم في الدرجة كل ذلك على وفق المادة (٤) من القانون[١]، ويلاحظ ان القانون لم يحدد عدد هيئات

[١]) نظر الشخانبة مرجع سابق ص ٤٨ ومابعدها ، د. حمدي قبيلات الوجيز في القضاء الاداري ، ط١ ، دار وائل للنشر ، عمان – ٢١١ ص ١١٦ – ١٢٤، د. وليد القاضي اثر التشريعات على تنظيم وختصاصات القضاء الاداري الاردني ، بحث منشور في مجلة دراسات / علوم الشريعة والقانون تصدر عن الجامعة الاردنية المجلد ٤٧ العدد٤ ، ٢٠٢٠ ص ٢٩٣ ـ ٢٩٦

المحكمة وهو اتجاه محمود لما فيه من المرونة والاستجابة الى حجم الدعاوى المرفوعة امام المحكمة .

ثانيا – تقييم قانون القضاء الاداري النافذ : على الرغم من ان قانون القضاء الاداري النافذ رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ يعد من اكثر القوانين التي نظمت القضاء الاداري تطورا، الا ان ذلك لايمنع من تسجيل مجموعة من الملاحظات الايجابية والسلبية على هذا القانون يمكن اجمالها بمايلي :-

١- مزايا القانون الجديد :

أ – اخذ القانون الجديد لاول مرة بمبدأ التقاضي على درجتين بانشاء المحكمة الادارية والمحكمة الادارية العليا .وذلك انفاذا للنص الدستوري المشار اليه آنفا [١].

ب – اورد اختصاص المحكمة الادارية المتعلق بنظر الطعون في القرات الادارية على سبيل المثال لاالحصر وذلك في المادة ٥/أ، وبذلك يكون قد منح المحكمة ولاية عامة في نظر الطعون بالغاء هذه القرارت .

ت – وسع اختصاصات المحكمة الادارية بنصه صراحة على اختصاص المحكمة بنظر الطعون في قرارات التكليف او التثبيت في الخدمة او التصنيف في الوظيفة العامة .

ث – جعل ميعاد الطعن بالالغاء في القرارات الادارية اعتبارا من اليوم التالي للنشر اوالتبليغ او العلم اليقيني، بعد ان كان القانون السابق ينص على سريان الميعاد من يوم النشر او التبليغ .

ج – اجاز لاول مرة استخدام الوسائل الالكترونية في نشر او تبليغ القرارات الادارية.

ح – نص لاول مرة صراحة على العلم اليقيني بالقرار الاداري كوسيلة للحقوق العلم به [٢].

خ – نص لاول مرة صراحة على جواز الطعن بالقرار الاداري استنادا الى عيب السبب .

د – بين احكام التظلم الاداري فنص على جواز الطعن بالالغاء في القرار الاداري خلال ميعاد رفع دعوى الالغاء، اما اذا كان التظلم وجوبيا فلايجوز الطعن بالالغاء الابعد التظلم ويكون القرار الصادر في التظلم هو الذي يخضع للطعن .

---

[١]) انظر حول اهمية هذا المبدأ العلوان مرجع سايق ص ١٨٢ - ١٨٦

[٢]) تفصيلا حول هذا الموضوع د. خالد الزبيدي نظرية العلم اليقيني في الفقه والقضاء الإداري، دراسة مقارنة مع التركيز على قضاء محكمة العدل العليا، بحث منشورفي مجلة دراسات تصدر عن الجامعة الأردنية. المجلد ٣٤ علوم الشريعة و القانون العدد ١ايار ٢٠٠٧

ذ- اورد عددا من النصوص القانونية المنظمة لاجراءات التقاضي امام كل من المحكمة الادارية والمحكمة الادارية العليا بشكل اكثر عددا وتفصيلا عما نص عليه القانون الملغى، ولكن ازاء عدم كفاية هذه النصوص يبقى قانون اصول المحاكمات المدنية هو المرجع فيما لم يرد بشأنه نص في قانون القضاء الاداري [١]، وبما يتلاءم وطبيعة هذا القضاء .

ر - اجاز رفع الدعوى على صاحب الصلاحية باصدار القرار المطعون فيه او من اصدره بالنيابة عنه بعد ان كان القانون السابق لايجيز رفع الدعوى الا على مصدر القرار فقط مما كان سببا في رد الكثير من الدعاوى شكلا لاقامتها على غير ذي صفة .

ز -. نص لاول مرة على اختصاص المحكمة الادارية بالنظر في الطلبات المتعلقة بالامور المستعجلة التي تقدم اليها بشأن الطعون والدعاوى الداخلة في اختصاصها .

س- نص لاول مرة على جواز انتداب قاض عسكري او اكثر ليعمل مساعدا لرئيس النيابة العامة او من يفوضه في القضايا التي تكون القوات المسلحة طرفا فيها .

ش - غير تسمية محكمة العدل العليا التي لم تكن لتدل على طبيعة اختصاص المحكمة بنظر الطعون الادارية الى المحكمة الادارية وهي تسمية ادق تدل دلالة واضحة على طبيعة ذلك الاختصاص .

٢- الانتقادات الموجهة الى القانون :

أ- لازال اختصاص القضاء الاداري محددا على سبيل الحصر فهو ليس صاحب الولاية العامة في نظر المنازعات الادارية ومن ابرز الامثلة على ذلك استبعاد العقود الادارية والطعون في نتائج الانتخابات البرلمانية والبلدية واللامركزية من ولاية القضاء الاداري [٢].

ب-نص القانون على رفع دعوى التعويض تبعا لدعوى الالغاء، اي انه لم يجز رفعها بصورة اصلية، مما يمثل تراجعا عما كان عليه الامر في قانون محكمة العدل العليا الملغى .

ج - اعتبر رفع الدعوى امام محكمة غير مختصة وطلب تاجيل الرسوم القضائية من حالات وقف ميعاد الطعن ولبس من حالات القطع . ولاشك ان قطع الميعاد افضل من وقفه لانه يفتح مدة جديدة للطعن تبدأ من تاريخ زوال سبب القطع .

---

[١] د. محمد جمال مطلق ذنيبات التطورات التشريعية على القوانين الناظمة للقضاء الاداري الاردني ، بحث غير منشور مقدم الى مؤتمر القضاء الاداري ، كلية الحقوق ، جامعة جرش ص ٢٠

[٢]) الذنيبات مرجع سابق ص ٢١

ت – لم يحدد الشروط الواجب توافرها في القاضي الاداري سوى كون درجته لانقل عن الثانية بالنسبة للمحكمة الادارية، او ان يكون برتبة وراتب رئيس محكمة التمييز بالنسبة للمحكمة الادارية العليا، ورتبة وراتب قاضي محكمة التمييز بالنسبة للمحكمة ذاتها، مكنفيا بالاحالة الى قانون استقلال القضاء. فلم يراع خصوصية القضاء الاداري، مما سمح بتنقل القضاة مابين القضاء العادي والقضاء الاداري . وهذا ناتج عن النظرة الى القضاء الاداري بوصفه جزء من القضاء النظامي وهو مأكدته المحكمة الدستورية في احد قراراتها التفسيرية[1].

ث – لم ينص على تخصص القاضي الاداري، كما لم يبين طريقة اعداده [2].

ح – لم يأخذ بنظام مفوضي الدولة المعمول به في فرنسا ومصر حيث كان لهؤلاء الفضل في ابتداع العديد من نظريات ومباديء القانون الاداري. مما اسهم في تطور القضاء الاداري، فضلا عن اهمية دور المفوض في اعداد الدعاوى وتحضيرها وابداء الرأي بشأنها بما يتجاوز دور النيابة العامة الادارية المنصوص عليها في القانون النافذ .

خ – على الرغم من توسع المشرع في النص على اجراءات التقاضي الاداري، الا انها لم تزل قاصرة عن تغطية جميع مراحل الدعوى الادارية مما يستلزم الرجوع الى قانون اصول المحاكمات المدنية لنطبيقه في كل مالم يرد به نص خاص في قانون القضاء الاداري .

المبحث الثاني

تطور رقابة القضاء الاداري الاردني على اعمال الادارة

ان تتبع تطور رقابة القضاء الاداري الاردني على اعمال الادارة وما يرافقه من اشكاليات، يقتضي بالضرورة بحث اختصاصات القضاء الاداري الاردني المكون من كل من المحكمة الادارية والمحكمة الادارية العليا، ثم تسليط الضوء على دور القضاء الاداري الاردني من خلال اجتهاداته في توسيع رقابته على اعمال الادارة، وهو ما نبحثه في مطلبين متتاليين .

المطلب الاول

اختصاصات القضاء الاداري الاردني

اولا – اختصاصات المحكمة الادارية :-

[1]) القرار التفسيري للمحكمة الدستورية رقم ١٠ لسنة ٢٠١٣ في٢٠١٤/١/١٩ منشور على موقع المحكمة الالكتروني

[2]) د. محمد الخلايلة القضاء الاداري ، ط١ ، دار الثقافة ، عمان – ٢٠٢٠ ص ١٠٨

حدد المشرع في المادة الخامسة من القانون اختصاصات المحكمة بالنظر دون غيرها في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الادارية النهائية، ويمكن تقسيمها إلى ما يلي :

١- **الطعون الانتخابية :** وتتمثل في الطعون بنتائج انتخابات مجالس هيئات غرف الصناعة والتجارة والنقابات والجمعيات والنوادي المسجلة في المملكة وفي الطعون الانتخابية التي تجرى وفق القوانين والأنظمة النافذة المفعول مالم يرد نص في قانون اخر على اختصاص محكمة اخرى بذلك، وقد اخرج المشرع الدستوري من ولاية المحكمة الطعون بصحة العضوية لمجلس النواب التي يختص بالفصل فيها القضاء العادي وفق المادة (٧١) من الدستور[١]. كما لاتدخل الطعون المتعلقة بنتائج مجالس المحافظات والمجالس البلدية في اختصاص المحكمة لان قانون الادارة المحلية رقم لسنة ٢٠٢١ عقده للقضاء العادي وذلك بموجب المادة ٤٢ / أ من القانون التي نوطت هذا الاختصاص بمحكمة البداية التي تقع الدائرة الانتخابية للطاعن ضمن اختصاصها، وهو مسلك منتقد لما فيه من انتقاص لولاية القضاء الاداري باخراج منازعات هي بطبيعتها من منازعات القانون العام من اختصاص هذا القضاء .

٢ – **الطعون المتعلقة بالوظيفة العامة :** وهي الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو بالترفيع أو بالنقل أو الانتداب أو الإعارة او بالفصل بغير الطريق التأديبي، كما تشمل طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة او إيقافهم عن العمل، وكذلك طعون الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل السلطات التأديبية، والطعون الخاصة بالرواتب والعلاوات والمكافآت والزيادات السنوية والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين أو للمتقاعدين منهم أو لورثتهم . ومع ان القانون الجديد وسع من اختصاصات المحكمة بأن اضاف اليها الطعن في قرارات التكليف والتصنيف والتثبيت في الخدمة، الا انها مازالت لاتعد نفسها صاحبة الولاية العامة في منازعات الوظيفة العامة، متأثرة في ذلك بمسلك محكمة العدل العليا السابقة فقضت على سبيل المثال بعدم اختصاصها بنظر الطعون في القرارات الادارية التي تنصب على احقية الموظف الطاعن باشغال منصب وظيفي شغله زميله الذي جاء نقلا من دائرة اخرى ،.[٢]

---

[١]) أنظر د. محمد سليم غزوي ، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية ، ط١ ، لم يذكر دار النشر ، عمان – ١٩٨٥ ، ص ١٢٤-١٢٥ .

[٢] انظر قرارها ٢٠٠٩/٣١ موقع قرارك الالكتروني ، كذلك د. نواف كنعان القضاء الاداري الاردني ، ط٥ دار زمزم للنشر ، عمان ٢٠١٩ ص ١٢١

٣– الطعون في الانظمة والتعليمات والقرارات المخالفة للقانون : – وهي الطعون التي يقدمها أي مضرؤر بطلب إلغاء أي نظام او تعليمات او قرار، والتي تستند الى مخالفة النظام للقانون الصادر بمقتضاه او مخالفة القرار للقانون او النظام او التعليمات التي صدر بالاستناد اليها، ولايقصد بالانظمة هنا الانظمة المستقلة [١] . ويلاحظ ان انشاء المحكمة الدستورية قد اثر على اختصاصات المحكمة الادارية حيث اصبحت تلك المحكمة هي صاحبة الاختصاص بنظر الطعون بعدم دستورية القوانين سواء كانت مؤقتة ام دائمة وكذلك الطعون بعدم دستورية الانظمة وذلك بموجب المادة (٤) من قانون المحكمة الدستورية رقم ١٥لسنة ٢٠١٥، بعد ان كانت الطعون بعدم دستورية القوانين المؤقتة والانظمة تقع ضمن اختصاص محكمة العدل العليا في ظل القانون السابق .

٤ – الطعون في القرارات النهائية الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي، واستثنى المشرع منها القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل التي رسم قانون العمل طريقاً خاصاً لتسويتها[٢]. ويعد وجود هذه الجهات إحد التطبيقات العملية لمبدأ الفصل المرن اي الفصل مع التعاون بين السلطات، وهي معروفة على نطاق واسع على الأخص في القانونين الإنكليزي والأمريكي[٣].

٥ –الطعون التي يقدمها اي متضرر بإلغاء القرارات الإدارية النهائية، حتى لو كانت محصنة بموجب القوانين التي صدرت بمقتضاها ولعله من أهم اختصاصات المحكمة الادارية، ومما يسجل للمشرع في هذا الخصوص تاكيد ماورد في القانون السابق عدم اعترافه بالتحصين التشريعي لهذه القرارات وهو نص بالغ الأهمية، وإن كنا نحبذ السمو بهذا الحظر إلى مرتبة النص الدستوري، كما فعل المشرع المصري بموجب المادة (٦٨) من دستور سنة ١٩٧١ الملغى والمادة (٩٧) من دستور سنة ٢٠١٤ النافذ . وما نصت عليه المادةا (١٠٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥

٦– طلبات التعويض عن الاضرار اللاحقة نتيجة القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرات السابقة، اذا رفعت تبعا لدعوى الالغاء، ويلاحظ ان القانون الجديد لم يجز رفع دعوى

---

[١]) وهي تلك الانظمة التي لاتصدر استنادا الى القانون بل الى الدستور مباشرة وتحديدا المادتين ١١٤، ١٢٠ من الدستور تفصيلا انظر ،د. الخلايلة مرجع سابق ص ٣٨ ، قبيلات مرجع سابق ص ٢٨

[٢]) د.نواف كنعان مرجع سابق ٢٠١٢ ص١٥١-١٥٦

[3] (J. F. Garner, Administrative Law. 4edt, Butterworth's – London- 1974, P. 12-14 . اتظر تفصيلا د.خالد لفتة شاكر الاختصاص القضائي للادارة،رسالة دكتوراه ،جامعة بغداد،١٩٩٢ص ٥٨- ٧٥

التعويض بصورة اصلية بل قصر ذلك على طلبات التعويض التي ترفع تبعا لدعوى الالغاء وهو يعد تراجعا من القانون الجديد عما اخذ به القانون السابق .

٧ – الطعون والمنازعات والمسائل التي تعتبر من اختصاص المحكمة بموجب أي قانون آخر، نذكر فيها على سبيل المثال القرارات الصادرة عن مسجل العلامات التجارية سواء بقبول أو رفض التسجيل بموجب المادتين ١١ و ١٤ من قانون العلامات التجارية رقم ٣٣ لسنة ١٩٥٢ المعدل . والقرارات التأديبية الصادرة بحق المحامين استنادا الى المادة ٧٢ / ٣ من قانون نقابة المحامين النظاميين رقم ١١ لسنة ١٩٧٢ وغيرهما.

ومع أن المحكمة الادارية في ظل قانونها الحالي لا تعد صاحبة الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية، وبرغم وجود الكثير من جوانب النقص والقصور في القانون الحالي والتي اشرنا إلى اهمها انفا . فإن اختصاصات المحكمة توسعت إلى حد كبير في ظل هذا القانون عما كانت عليه في القوانين السابقة، كما أن محكمة العدل العليا السابقة مالت في اجتهادها القضائي وبرغم مافرضته القوانين السابقة من قيود على اختصاصاتها، إلى التوسع في تفسير النصوص المحددة لتلك الاختصاصات، بل أن جانباً من الفقه يرى أن اختصاص المحكمة قد امتد ليشمل الغالبية العظمى من المنازعات الإدارية[١].

ثانيا – **المحكمة الادارية العليا** : انشئت هذه المحكمة بموجب المادة ٢٢ من قانون القضاء الاداري الناقذ وتختص بنظر الطعون التي ترفع اليها في جميع الاحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الادارية للاسباب التي حددتها المادة ٢٢ من القانون وهي ان يكون الحكم مبنيا على مخالفة القانون او الخطأ في تطبيقه او تأويله، ووقوع بطلان في الحكم او في الاجراءات اثر على الحكم او صدور الحكم خلافا لحكم سابق حاز قوة القضية المقضية، وتنظر المحكمة الطعون من الناحيتين الموضوعية والقانونية، ويكون الطعن لمن خسر دعواه كليا او جزئيا سواء كان طرفا في الدعوى ام متدخلا فيها، وقد حدد المشرع في المادة ٢٦ ميعاد الطعن بثلاثين يوما من اليوم التالي لتاريخ صدور الحكم اذا كان وجاهيا ومن اليوم التالي لتاريخ تبليغه اذا كان بمثابة الوجاهي او وجاهيا اعتباريا . ويلاحظ ان هذه المحكمة لم تكن موجودة

[١]) د. نواف كنعان ، مصدر سابق ، ص٩٤.

في ظل القوانين السابقة، بل استحدثت في ظل القانون النافذ تطبيقا لمبدأ التقاضي الاداري على درجتين [١].

المطلب الثاني

دور القضاء الاداري الاردني في توسيع رقابته على أعمال الإدارة

لا شك أن الرقابة القضائية تعد من أنجع صور الرقابة على أعمال الإدارة، لما تتصف به من مزايا فهي تمارس من قبل جهة قانونية متخصصة تتسم بالحياد والاستقلال والبعد عن التأثر بالاعتبارات السياسية، لذلك فهي تمثل أساساً مهماً من أسس الدولة القانونية[٢], ولقد استطاع القضاء الاداري الاردني بوصفه الجهة القضائية المختصة بالرقابة على أعمال الإدارة في ضوء ما حدده له المشرع من اختصاصات . أن يمارس دوراً مهماً في توفير الحماية القانونية لحقوق وحريات الأفراد، وذلك من خلال ماأستقرت عليه اجتهادات محكمة العدل العليا سابقا وكل من المحكمة الادارية والمحكمة الادارية العليا حاليا،

ولم يقتصر هذا الدور على الظروف العادية، ، بل امتد ليشمل الظروف الاستثنائية حيث تحل المشروعية الاستثنائية محل المشروعية العادية، مما يمثل ولا شك خطورة كبيرة على حقوق وحريات الأفراد التي تخضع للتقييد أو حتى للمصادرة من قبل الإدارة[٣]. الأمر الذي يستدعي نهوض القضاء بدوره النبيل في توفير الحماية اللازمة لتلك الحقوق والحريات.

وقد كان للقضاء الاداري الاردني ممثلا في محكمة العدل العليا السابقة اجتهاداته القضائية المهمة في هذا الصدد، نكتفي في هذا المقام بإيراد شواهد منها، فقد حددت المحكمة شروط الاحتجاج بأحكام الضرورة والظروف الاستثنائية ولم تترك ذلك لمطلق تقدير الإدارة[٤]، كما حددت الحالات التي تشكل خطرا داهما والتي تسوغ منح الإدارة سلطات استثائية، وقضت

---

[١] د جهاد ضيف الله الجازي ، د.جواهراحمد المرعي نظرات في الاحكام المستحدثة في قانون القضاء الاداري الاردني ، بحث منشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون ،المجلد ٤٤ ملحق ٢ ، ٢١٧ ص ١-١٠

[٢] د. ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة - ١٩٩٩ ص ١٧٩-١٨١ .
د. أحمد جاد منصور ، الحماية القضائية لحقوق الإنسان ، لم تذكر معلومات النشر ، ص ٣٢ .

[3] (Andre' De laubadere, Traite' de droit administratrf, 8ed, T. I. L G. D. J, Paris – 1978 P. 278

د. الطماوي النظرية العامة للقرارات الادارية ط٦ دار الفكر العربي، القاهرة -١٩٩١ ص ١١٩-١٢٧ وأنظر المادتان ١٢٤ و ١٢٥ من الدستور الأردني اللتان وسعتا صلاحيات الإدارة في هذه الظروف ، تفصيلاً د. علي خطار شطناوي ، القضاء الإداري الأردني ، ط١ - المركز العربي للخدمات الطلابية ، عمان – ١٩٩٤ . ص ١١٤ – ١١٩

[٤] عدل عليا ١٩٨٢/١١٢ ، مجلة نقابة المحامين تصدر عن نقابة المحامين في المملكة الأردنية الهاشمية ، وسنشير إليها في الهوامش اللاحقة بـ (المجلة) اختصاراً ، العدد ٢ سنة ١٩٨٣ ص ١٧٦ .

بأن ما يمكن معالجته بوسائل قانونية عادية لا يصح معالجته بوسائل قانونية استثنائية[١] وضيقت نطاق تطبيق التشريعات الاستثنائية قدر المستطاع[٢]، وراقبت الأسباب التي تستند إليها التدابير الاستثنائية[٣]، وما تهدف إليه الإدارة من تلك التدابير، ولم تتردد في إلغاء ما تصدره الإدارة من قرارات إذا حادت عن هدف المحافظة على السلامة العامة والأمن العام[٤].

من جهة أخرى، فقد كان للمحكمة موقفها إزاء نظرية أخرى لا تقل خطورة على حقوق وحريات الأفراد من سابقتها، ونقصد بها نظرية أعمال السيادة، والتي تتحصن بموجبها طائفة من أعمال السلطة التنفيذية من رقابة القضاء عموما عادي كان أم إداري، تلك النظرية التي سوغها الفقه والقضاء الإداريين بمسوغات عدة[٥], وقد أخرجت التشريعات المتعاقبة اعمال السيادة الناظمة للقضاء الاداري الاردني هذه الاعمال من ولاينه، وكان اخرها هو القانون النافذ الذي نص في المادة٥ /د على أن " لا تختص المحكمة الادارية بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة " .

غير أن المحكمة فسّرت النص تفسيراً ضيقاً فقضت في أحد أحكامها المهمة برد الدفع المقدم من الإدارة بأن إصدار القوانين المؤقتة يعد عملاً من أعمال السيادة، ومما جاء في حكمها (.... للمحكمة بحكم قانونها حق الرقابة القضائية على دستورية القوانين المؤقتة وقد جاء النص بهذا الخصوص مطلقاً والمطلق يجري على إطلاقه ولا يرد القول بأن إصدار القوانين المؤقتة هو عمل من أعمال السيادة)[٦]، ونحن نؤيد المحكمة في اجتهادها هذا لما يتضمنه من تفسير سليم للنص الدستوري الخاص بالقوانين المؤقتة، يخرجها من نطاق أعمال السيادة، ويبسط – من ثم– رقابة القضاء الإداري على دستوريتها . ومن اجتهادات المحكمة الاخرى إنها فسرت القطعية التي ترد في العديد من النصوص التشريعية بأنها تعني وضع حد

---

[١] عدل عليا ١٩٩٧/٢٢٦ في ١٩٩٨/١/٢٦ (موقع قسطاس الالكتروني)

[٢] أنظر على سبيل المثال قرارات المحكمة ١٩٨٧/٣ ، ١٩٨٧/١١٥ ، المجلة الأعداد ٤-٦ سنة ١٩٨٨ ص ٦٤٠-٦٩٥ .

[٣] عدل عليا ٦٦/٧٩ المجلة العدد ١١ سنة ١٩٦٦ ، ص ١١٠٩ .

[٤] أنظر في هذه الأحكام وغيرها د. نعمان أحمد الخطيب ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة العدل العليا في خمسة وعشرين عاماً ، ١٩٧٢-١٩٩٧ ، ط١ ، دار الثقافة والدار العلمية للطباعة والنشر ، عمان ٢٠٠١ ص ٣٩٠-٣٩٨ . د. شطناوي ، مرجع سابق ، ص١٥٩-١٦٠ .

[5] (De laubadere, op. cit P. 290

كذلك د. الطماوي ، مرجع سابق ص ١٢٩-١٣١ ، وللمؤلف ذاته ، قضاء الإلغاء ، ط٧ ، دار الفكر العربي ، القاهرة – ١٩٩٦ ، ص ٣٢٦-٣٦٤ .

[٦] عدل عليا ٢٠٠١/٤٧٨ ، المجلة ، العدد ٧-٨ سنة ٢٠٠٢ ص ١٨٩٢ .

لمدارج التظلم الإداري وليس للطعن القضائي . كما قصرت التحصين التشريعي على القرارات الإدارية المشروعة فقط، أما القرارات غير المشروعة أو المعيبة، فلم تعترف لها بأية حصانة . وقد طبقت تفسيرها هذا حتى في حالة الظروف الاستثنائية[١].

إلا أن المحكمة، ميزت – من جهة أخرى – بين المصادرة المطلقة لحق التقاضي، وبين ما أسمته بتحديد اختصاصات القضاء، فقضت بأنه (... وإن كان لا يجوز من الناحية الدستورية حرمان الناس كافة من الالتجاء إلى القضاء للإنصاف لأن في ذلك مصادرة لحق التقاضي وهو حق كفل الدستور أصله، إلا أنه لا يجوز الخلط بين هذا الأمر وبين تحديد دائرة اختصاص القضاء بالتوسيع أو التضييق لأن النصوص الدستورية تقضي بأن القانون هو الذي يرتب جهات القضاء ويعين اختصاصاتها عملاً بالمادة (١٠٠) منه . وعلى هذا الأصل الدستوري صدرت التشريعات الموسعة أو المضيقة لولاية القضاء ولا شبهة في دستورية هذه التشريعات ما دام أن القانون هو الأداة التي تملك بحكم الدستور تعيين اختصاصات القضاء، وقد أقرت هذا المبدأ القاعدة القانونية القائلة " القضاء يتخصص بالزمان والمكان واستثناء بعض الخصومات"[٢]. وهو من المبادئ التي استقرت في قضاء المحكمة[٣].

وعلى هذا الأساس، لم تر المحكمة في حظر الطعن بقرارات مجلس التأديب الأعلى للأطباء، وجواز الطعن بالقرار التأديبي الصادر بحق أحد موظفي الدولة، إخلالاً بمبدأ المساواة، (.... لأن هذا أمر قدره المشرع ولا مجال للتدخل في ذلك)[٤]. ونحن لا نتفق مع المحكمة الموقرة فيما ذهبت إليه في قرارها هذا، لأن المشرع بحظره الطعن في قرارات مجلس التأديب الأعلى للأطباء يكون قد سلب اختصاص القضاء بنظر الطعون في هذه القرارات، ولم يقتصر على تنظيم اختصاصات القضاء كما ذهبت إلى ذلك، وهو ما لا يحق له دستورياً . كما أن المشرع بحجب حق التقاضي عن أصحاب الشأن يكون قد ارتكب مخالفة دستورية أخرى، لإخلاله بمبدأ المساواة أمام القضاء بوصفه أحد أهم تطبيقات مبدأ المساواة أمام القانون الذي نص عليه الدستور صراحة .

---

[١] د. علي خطار شطناوي ، مرجع سابق ، ص ١٥٤-١٦١ .
[٢] عدل عليا ٧٤/٤١ ، المجلة ، العدد ٩-١٠ سنة ١٩٧٥ ، ص ٧٤ .
[٣] أنظر على سبيل المثال قرارها ٧٧/٣٤ ، المجلة ، العدد ٧-٨ سنة ١٩٧٧ ، ص ٤٧٧ .
[٤] عدل عليا رقم ٧٣/١٠ ، المجلة ، العدد ٣-٤ ، سنة ١٩٧٣ ص ٣٩٧ .

ومع ذلك، يبدو أن المحكمة اتجهت في أحكام احدث إلى إلغاء القرارات الإدارية المحصنة تشريعياً، من ذلك حكمها في ظل سريان نظام الخدمة المدنية رقم ١ لسنة ١٩٩٨ (الملغى) بأن نص الفقرة (هـ) من المادة (٢٣) من النظام التي لا تجيز إجراء أي تصحيح على تاريخ الولادة بعد صدور قرارا تعيين الموظف، مخالف للدستور لمصادرته حق التقاضي . لذلك تقرر إلغاء قرار مدير عام مؤسسة الخط الحجازي الأردني المستند إلى هذه المادة بالامتناع عن تصحيح قيد ولادة المستدعي وفقاً لقرار المحكمة[١].

وإذا كان قانون القضاء الاداري الأردني رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ النافذ– ومن قبله قانون محكمة العدل العليا الملغى– قد نص صراحة على اختصاص المحكمة الإدارية بنظر الطعن في أي قرار إداري نهائي حتى لو كان محصناً بموجب القانون الصادر بمقتضاه(١١/أ) [٢]، وهو ما لم يكن موجوداً في القوانين السابقة على هذين القانونين، الأمر الذي يعد خطوة متقدمة في بسط ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، إلا أن المتتبع لقضاء المحكمة، يجد أنها سجلت مواقف جريئة إزاء هذه الظاهرة، حتى قبل ايراد تلك النصوص. فقد اجتهدت من خلال ما أصدرته من أحكام، لحماية حق التقاضي، والوقوف ضد اعتداء السلطتين التشريعية والتنفيذية على اختصاصها القضائي، عن طريق سلب هذا الاختصاص في حالات عدة، وتقليص الآثار السلبية لظاهرة التحصين على حقوق وحريات الأفراد ما أمكن[٣].

ومن اجتهادات القضاء الاداري الاردني حماية لحق التقاضي، اقراره لنفسه بسلطة الرقابة على بعض القرارات الإدارية التي لم يرد نص صريح على جواز الطعن فيها أمام هذا القضاء في القوانين السابقة لقانون القضاء الإداري الحالي وقانون محكمة العدل العليا الملغى، ومن أمثلة ذلك في المسائل المتعلقة بالوظيفة العامة، تكييف محكمة العدل العليا لقرار النقل النوعي بانه في حكم التعيين، والاعتراف لنفسها بالاختصاص بنظر الطعون في القرارات الإدارية الصادرة بالانتداب إذا انطوت على عقوبات تأديبية[٤]. وذهابها – في ظل قانون محكمة العدل العليا الملغى – إلى اعتبار تقارير تقييم أداء الموظفين قرارات إدارية نهائية

---

[١] عدل عليا رقم ٢٠٠٠/٨٣ / المجلة العدد ٩-١٠ ، سنة ٢٠٠٠ ، ص ٣١٠٤-٣١٠٥ .

[٢] انظر المادة ٧/١/٤ من القانون النافذ والمادة ١٠/أ/٩ من القانون الملغى.

[٣] د. محمود محمد حافظ ، القضاء الإداري في الأردن، بحث منشور في المجلة ، العدد ٣-٤ سنة ١٩٨٧، ص ٤٦٤-٤٦٧ ، د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق ص ١٥٤ .

[٤] لمزيد من التفاصيل انظر د.نواف كنعان ، مرجع سابق ص ١٢١-١٢٢.

بالمعنى المقصود في المادة التاسعة من القانون، وإلى أن القول بغير ذلك يستوجب الرد، رغم أن القانون لم ينص صراحة على اختصاصها في نظر الطعون بهذه القرارات[١].

ونظراً لأهمية حق التقاضي، باعتباره الملاذ الذي يلجأ إليه الأفراد ضد تغوّل الإدارة، ولكفالة احترامه، وعدم إفراغه من مضمونه، وتلافيا لاية اجتهادات يمكن ان تنتقص من هذا الحق، نرى ضرورة إيراد نص صريح في الدستور بكفالة الدولة لحق التقاضي، وعدم جواز حرمان الفرد من اللجوء إلى قاضيه الطبيعي، وحظر تحصين أي قرار او عمل إداري من الرقابة القضائية، وإلغاء موانع التقاضي أينما وردت في التشريعات.

اما في مجال حماية مبدأ المساواة فقد اخذ القضاء الاداري الاردني بما استقر عليه القضاء الاداري المقارن وبخاصة الفرنسي والمصري، ومنها نسبية مبدا المساواة، من ذلك حكم المحكمة الادارية الذي جاء فيه ان (.... اعمال مبدأ المساواة الذي نص عليه الدستور يقتضي ان يكون القانون واحدا بالنسبة لجميع الافراد الذين تتوافر فيهم الشروط التي بقررها سواء للتمتع بالحق او للالتزام بالواجب وان تقرير احكام خاصة بالنسبة الى فئة من المتقاعدين تختلف عن فئة اخرى بعيدا عن اي اعتبار شخصي ...لايتعارض مع مبدأ المساواة لان المقصود بالمساواة هو المساواة النسبية لا المساواة الحسابية ..)[٢]. يلاحظ بان المحكمة الادارية تفسر المساواة الواردة في الدستور بأنها مساواة نسبية وليست مطلقة، فهي تأخذ بعين الاعتبار تباين المراكز والأوضاع القانونية، وترى بان ماقد يقيمه المشرع من صور للتمييز على وفق اسس موضوعية تحقيقاً لأهداف تتعلق بالمصلحة العامة، لايتضمن أي إخلال بهذا المبدأ.وهو الاجتهاد الذي كانت قد نواترت عليه احكام محكمة العدل العليا السابقة حتى أصبح مبدأ قضائيا مستقراً لديها[٣] ومن امثلة ذلك حكمها الذي جاء فيه بان (... المقصود بالمساواة أمام القانون المقررة في المادة السادسة من الدستور هوعدم التمييزبين أفراد الطائفة الواحدة إذا تماثلت مراكزهم القانونية وليس المساواة بين طائفة من الأفراد كطائفة الموظفين وبين طائفة أخرى غيرها كطائفة الطلاب) [٤].

---

[١] عدل عليا ٢٠٠٦/٦١,مجلة النقابة, العدد ٤ سنة ٢٠٠٧ ص ٢٩٤.

[٢]) المحكمة الادارية ٢٠١٥/١٤٨ في ١٦ / ٩ /٢٠١٥ موقع قرارك الالكتروني

[٣]) انظر على سبيل المثال قرارها ٧٧/٣٤ ، المجلة العدد ٧-٨ ، سنة ١٩٧٧ ص ٩٧٨ . وقرارها ٢٠٠٢/٢٨٦ المجلة العدد٤-٥ سنة ٢٠٠٣ ص ٥٩٧ -٥٩٨

[٤]) عدل عليا ٣٤ / ٧٧ موقع قرارك الالكتروني

وعلى هذا النهج سار القضاء الاداري الاردني في مختلف تطبيقات هذا المبدأ ومنها المساواة امام الوظائف العامة وامام التراخيص وامام القانون وامام المرافق العامة وغير ذلك ولم يتردد في الغاء القرارات الادارية التي تتضمن مخالفة المبدأ مستندا في ذلك الى عيب مخالفة القانون تارة والى عيب السبب تارة اخرى، فضلا عن عيب الانحراف بالسلطة [١]، كما كان للقضاء الاداري الاردني اجتهاداته في مجال حماية الحقوق السياسية والفكرية والاقتصادية والاجتماعية [٢].

اما عن المنازعات الادارية الاخرى فقد كان للقضاء الاداري الاردني اجتهاده المحبذ، ففيما يتعلق بطعون الموظفين بقرارات النقل لم تكن المحكمة مختصة في ظل قوانينها السابقة لعام ١٩٩٢ بهذه القرارات الا انها فرقت بين النقل النوعي والنقل المكاني فلم تجز النوع الاول وسمحت بالثاني على ان لاينطوي على عقوبة مقنعة او انحراف بالسلطة، وكذلك قرارات فقد الوظيفة التي تخضع لاختصاص المحكمة توسعت في مفهوم الفقدان حماية للموظف فأدخلت في مفهومه عدم تجديد عقد استخدام الموظف [٣] , لقد استطاع القضاء الاداري الاردني، من خلال هذه الاجتهادات وغيرها، ان يبسط رقابته على عدد غير قليل من تصرفات الادارة التي لم يرد بها نص، بما يثري التشريعات الناظمة له من جهة، ويكفل حماية اكبر لحقوق الافراد وحرياتهم من جهة اخرى، لذلك فلا غرابة إن وصفت محاكم القضاء الاداري من المختصين بأنها محاكم حقوق الإنسان والحارسة على أمن الوطن ودستوره وقوانينه [٤]. ومن هنا ندعو هذا القضاء الى نبذ اجتهاداته الرامية الى تقليص اختصاصاته في نظر الطعون في القرارات الادارية، وان يتجه على العكس من ذلك الى المضي قدما في بسط رقابته على جميع تلك القرارات . فضلا عن ضرورة تطوير اجتهاداته لمواكبة اخر النظريات والمباديء التي ارساها القضاء الاداري المقارن في رقابنه على اعمال الادارة .

---

[١] د. خالد الزبيدي ، د. بسام ابو ارميلة دور القضاء الاداري الاردني في حماية مبدأ المساواة ، بحث منشور في المجلة الاردنية للقانون والعلوم السياسية تصدر عن جامعة مؤتة ،المجلد١٢العدد ٢ ، ٢٠٢٠ ص ١٥٢ - ١٧٣

[٢]) د. خالد الزبيدي دور محكمة العدل العليا في حماية حقوق الانسان مرجع سابق ص ٣٤٦ - ٣٨٧

[٣]) د. نواف كنعان مرجع سابق ١١٩ - ١٢٤

[٤]) المحامي الأستاذ صالح العرموطي ، مرافعته في الدعوى رقم ٢٠٠١/٤٧٨ ، عدل عليا ، منشورة في المجلة ، العدد ٤-٦ سنة ٢٠٠٢ ، ص٣٣ .

خاتمة

اذا كان القضاء الاداري الاردني قد تطور تطورا ملموسا وحثيثا على الصعيدين التشريعي والعملي وهو ممايحسب لهذا القضاء، الا انه لم يزل يعاني من اختلالات جدية تتطلب تدخلا تشريعيا من جهة، وشجاعة في الاجتهادات القضائية من جهة اخرى لكي يواكب المقتضيات المستجدة وما وصل اليه القضاء الاداري المقارن من تطور, وفي ضوء ماتقدم، نبين فيما يلي ابرز النتائج التي خلصنا اليها من البحث واهم التوصيات التي نرى ضرورة ان تأخذ بها التشريعات الناظمة للقضاء الاداري الاردني لمعالجة واقع هذا القضاء، وكما يلي :

اولا – النتائج :

١– ثمة خلل عضوي في بنية القضاء الاداري الاردني وهو خلل ذو شقين، افقي لعدم وجود محاكم ادارية في المحافظات او حتى الاقاليم، وعمودي نظرا الى تبعيته الى القضاء النظامي واعتباره جزء منه، وعدم الاعتراف به دستوريا وقانونيا كجهة قضاء مستقلة .

٢– هنالك قصور موضوعي في ولاية القضاء الاداري الاردني، فهو لايعد صاحب الولاية العامة في نظر المنازعات الادارية، بل ان الولاية العامة مازالت منعقدة للقضاء العادي .

٣– هناك نقص وقصور شكلي واجرائي واضح، اذ لاتوجد قواعد قانونية اجرائية مستقلة بين دفتي قانون واحد تحكم التقاضي امام القضاء الاداري الاردني .

٣– ثمة قصور في اعداد العناصر البشرية المؤهلة للفصل في المنازعات الادارية، حيث لايوجد اعداد علمي ومهني مسبق لقضاة المحكمة الادارية والمحكمة الادارية العليا . الامر الذي يؤثر سلبا على الاجتهاد القضائي الاداري وعلى فعالية ونجاعة رقابة القاضي الاداري على اعمال الادارة .

٤– وجود قصور في الوسائل القانونية التي تمكن القاضي الاداري الاردني من الزام الادارة بتنفيذ احكامه في حال امتناعها عن ذلك .

٥– بناء على ماتقدم لايمكن القول بوجود ازدواج قضائي بالمعنى العلمي للكلمة في الاردن .

ثانيا – التوصيات /في ضوء ماخلصنا اليه من نتائج نبين فيما يلي ابرز التوصيات التي ندعو المشرع الاردني للاخذ بها لتطوير القضاء الاداري الاردني :–

١– انشاء مجلس دولة اردني يختص بالفتوى والتشريع والقضاء والنص على ذلك في الدستور بحيث يضم الى جانب محاكم القضاء الاداري، ديوان التشريع والرأي .

٢- انشاء محاكم ادارية في مناطق المملكة الثلاث الشمالية والجنوبية اضافة الى الوسطى حيث توجد المحكمة الادارية حاليا .

٣- ضرورة انشاء محاكم تأديبية ضمن تشكيلات مجلس الدولة لتختص بنظر الدعاوى التأديبية الخاصة بالموظفين العموميين، والغاء مجالس التأديب المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠ النافذ وفي التشريعات الوظيفية الاخرى حيثما وجدت .

٤- تكريس استقلال القضاء الاداري عن القضاء المدني من الناحية التنظيمية بفك ارتباطه بالمجلس القضائي، وربطه بمجلس الدولة المقترح انشاؤه، ومايترتب على ذلك من عدم جواز نقل اوندب القضاة المدنيين من والى القضاء الاداري وبالعكس .

٥- حظر تحصين الاعمال والقر ارات الادارية من الرقابة القضائية بنص صريح في الدستور.

٦- إخضاع اعمال السيادة لرقابة القضاء الاداري والغاء النصوص المحصنة لها من الطعن بالتعويض كخطوة اولى لالغاء تحصين هذه الاعمال الغاءً وتعويضا .

٧- عدم تحديد اختصاصات القضاء الاداري على سبيل الحصر بل الاعتراف له بالولاية العامة في نظر المنازعات الادارية . بما في ذلك جميع الطعون الانتخابية ومنازعات العقود الادارية .ودعاوى المسؤولية الادارية .

٨- اعادة الوضع الى ماكان عليه سابقا من حيث جواز رفع دعوى التعويض امام القضاء الاداري بشكل مستقل عن دعوى الالغاء .

٨- تطوير النيابة العامة الادارية باتجاه الاخذ بنظام المفوضين امام القضاء الاداري،

٩- اصدار قانون خاص بالاجراءات والاثبات امام القضاء الاداري بما يتناسب مع طبيعة هذا القضاء والدعاوى الادارية التي يختص بنظرها حيث لايوجد توازن بين اطراف الدعوى، على ان يحوي تنظيما لاجراءات التقاضي الاداري الالكتروني .

١٠- الاخذ بمبدأ التخصص في القضاء الاداري، وذلك بوضع شروط ومعايير لاختيار القضاة الاداريين وفقا لمواصفات معينة تتناسب وطبيعة المنازعات الادارية وعلى الاخص توفرالخبرة والممارسة والعمل في مجال الادارة العامة، والاعداد علميا ومهنيا بما يتناسب ودور هذا القضاء الابداعي .

١١- النص على وسائل قانونية تمكن القاضي الاداري من الزام الادارة بتنفيذ احكام الالغاء التي تصدر ضدها، كالامر القضائي والغرامة التهديدية والغرامة التاخيرية .

مصادر البحث

باللغة العربية
اولا - الكتب:
١. د. أحمد جاد منصور الحماية القضائية لحقوق الإنسان، لم تذكر معلومات النشر
٢. د. ثروت بدوي النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة – ١٩٩٩
٣. د. سليمان الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط٦، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة – ١٩٩١ .
٤. د. سليمان الطماوي, القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، ط٧، دار الفكر العربي، القاهرة – ١٩٩٦ .
٥. د. علي خطار شطناوي القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان – ١٩٩٥ .
٦. د. محمد سليم محمد غزوي الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، لم يذكر دار النشر، عمان – ١٩٨٥ .
٧. د. نعمان أحمد الخطيب مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة العدل العليا في خمسة وعشرين عاماً ١٩٧٢-١٩٩٧، ط١، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان – ٢٠٠١ .
٨. د. نواف كنعان القضاء الإداري، ط ٥، دار زمزم للنشر، عمان- ٢٠١٩

ثانيا - الرسائل الجامعية والابحاث :

١ - د جهاد ضيف الله الجازي، د.جواهراحمد المرعي نظرات في الاحكام المستحدثة في قانون القضاء الاداري الاردني، بحث منشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون ،المجلد ٤٤ ملحق ٢ ،
٢ - د. خالد الزبيدي نظرية العلم اليقيني في الفقه والقضاء الإداري، دراسة مقارنة مع التركيز على قضاء محكمة العدل العليا، بحث منشورفي مجلة دراسات تصدر عن الجامعة الأردنية. المجلد ٣٤ علوم الشريعة و القانون العدد ١ايار ٢٠٠٧
٣ - د. خالد الزبيدي دور محكمة العدل العليا في حماية حقوق الانسان ،مجلة الحقوق، تصدر عن جامعة الكويت ،العدد٤ السنة ٣١، ديسمبر-٢٠٠٧
٤ - د. خالد الزبيدي، د. بسام ابو ارميلة دور القضاء الاداري الاردني في حماية مبدأ المساواة، بحث منشور في المجلة الاردنية للقانون والعلوم السياسية تصدر عن جامعة مؤتة، المجلد ١٢ العدد ٢، ٢٠٢٠
٥ - عامر احمد الشخانبة تنظيم المحاكم الاردنية في التسريع الاردني، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة الشرق الاوسط، الاردن ٢٠١٦
٦ - د: علي يوسف محمد العلوان التقاضي الاداري على درجتين ودوره في الحفاظ على الحقوق والحريات الفرية، بحث منشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، تصدر عن الجامعة الاردنية ،، المجلد ٤٣ العدد ١ السنة ٢٠١٦
٧ – د. محمد جمال مطلق ذنيبات التطورات التشريعية على القوانين الناظمة للقضاء الاداري الاردني، بحث غير منشور مقدم الى مؤتمر القضاء الاداري، كلية الحقوق، جامعة جرش، بدون تاريخ .
٨- د. محمود محمد حافظ القضاء الإداري في الأردن، بحث منشور في مجلة نقابة المحامين، العدد ٣-٤، سنة ١٩٨٧.
٩ - د. وليد القاضي اثر التشريعات على تنظيم وختصاصات القضاء الاداري الاردني، بحث منشور في مجلة دراسات / علوم الشريعة والقانون تصدر عن الجامعة الاردنية المجلد ٤٧ العدد٤، ٢٠٢٠
ثانيا – الاحكام القضائية :
١- المكتب الفني – نقابة المحامين – عمان المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا المنشورة في مجلة نقابة المحامين من بداية سنة ١٩٩٣ وحتى نهاية سنة ١٩٩٧، ثلاثة أجزاء، مطبعة التوفيق – عمان .
٢- موقع قرارك الالكتروني

ثانيا - باللغة الفرنسية

1- J. F. Garner, Administrative Law. 4edt, Butterworth's – London- 1974
2- Andre' De Laubadere, Traite' de droit administratif, 8ed, T. I. L G. D. J, Paris - 1978