المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية

اسم المقال: الملامح العامة لقانون القضاء الإداري الإردني
اسم الكاتب: ريم عصر الذنيبات
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/8021
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 10:25 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية جامعة مؤتة ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

الملامح العامة لقانون القضاء الإداري الأردني

ريم عصر الذنيبات*

تاريخ تقديم البحث:٢٠١٧/٣/٨م. تاريخ القبول: ٦/٧ /٢٠١٧م.

ملخص

التزاماً بالتعديلات الدستورية التي طرأت على الدستور الأردني في عام ٢٠١١ والتي كانت أحد أبرز تعديلاته هو المادة (١٠٠) وذلك من أجل إقرار مبدأ التقاضي على درجتين في القضاء الإداري، وتبعاً لذلك صدر قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤ والذي ألغى قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ وحل محله، ويعتبر قانون القضاء الإداري نقلة نوعية في سجل القضاء الإداري الأردني.

وقد تضمن قانون القضاء الإداري العديد من الأحكام المستحدثة سواء من حيث الاختصاص أو من حيث الإجراءات، والتي توسع فيها بشكل ملفت وملحوظ لكون أغلب تلك الإجراءات لم يكن منصوص عليها في قانون محكمة العدل العليا المُلغى، وبالتالي كان يتوجب علينا تسليط الضوء على أهم تلك الأحكام.

ويعتبر إنشاء قضاء إداري على درجتين أحد أهم الأحكام المستحدثة في قانون القضاء الإداري، ويتيح مبدأ التقاضي على درجتين للمتضرر من قضاء أول درجة إعادة طرح النزاع مجدداً بهدف فحصه وتمحيصه من محكمة أعلى درجة وأكثر خبرة ودراية لتقوم بإصلاح ما اعتراه من عيوب لحقت بالحكم القضائي.

• وزارة العدل.

حقوق النشر محفوظة لجامعة مؤتة، الكرك، الأردن.

General Features of the Jordanian Judicial Administrative Law

Abstract

In commitment with constitutional amendments that have taken place on the Jordanian Constitution in 2011, one of the most important amendment was the amendment of Article 100 in order to approve the principle of two levels litigation at the administrative judiciary, and accordingly the issuing of Administrative Justice Law No. (27) for the year 2014, which overruled and replaced the Supreme Court Act No. 12 of 1992. Which is considered as huge step at the rode of Jordanian administrative judiciary.

The administrative justice law included many terms of procedures , which was expanded dramatically and significanlly because most of those procedures was not specified in the law of the supreme court of justice that have been cancelled, therefore, we should higlight the most important of those provisions .

The establishment of the administrative court of two levels, one of the most important innovation administrative justice , and allows the principle of ligiation on two levels of aggrieved than spending the first reopening the dispute again to examine him scrutiny of a experienced and knowledgeable to fix what he grew to flawed judgement.

المقدمة:

إن الدولة الحديثة تسعى دوماً إلى بناء دولة القانون والمؤسسات التي تقوم على سيادة القانون، وذلك تعبيراً عن احترامها لحقوق الأفراد وحرياتهم، وهذا لا يكون إلا بخضوع كافة الأشخاص سواء أكانوا حكام أم محكومين لسيادة القانون في ظل مبدأ المشروعية، ولا بد أن نضمن احترام هذه الحقوق والحريات من الجميع وحتى من السلطات العامة وعلى رأسها السلطة التنفيذية التي تمارس نشاطاتها الملتصقة بالأفراد والتي تعتبر الأكثر خطراً على حقوقهم وحرياتهم، وتعتبر سيادة القانون في دولة ما دليل على أنها تمارس الديمقراطية في أزهى أشكالها، وتعتبر سيادة القانون أحد مظاهر الديمقراطية وضمانة أكيدة لها، إلا أن ذلك لا يكتمل دون وجود قضاء إداري يكفل ويحمي ذلك أيضاً، فالقضاء الإداري يعتبر على مر العصور حامي الحقوق والحريات ورقيب على أعمال السلطة التنفيذية (الإدارة) من التعسف في استعمال حقها تجاه الأفراد، فهو يحمي الأفراد من تجاوزات الإدارة.

ونظراً لما يتمتع به القضاء الإداري من أهمية فقد اعتمدت الكثير من الدول على مبدأ الازدواج القضائي، أي تنظيم قضائها بشكل يسمح بوجود قضاء إداري متخصص للفصل في المنازعات الإدارية التي تكون الإدارة أحد أطرافها، إلى جانب قضاء متخصص للمنازعات المدنية أو العادية متخصصة بنظر منازعات الأفراد، وهنالك الكثير من الدول التي تعتبر رائدة في مجال القضاء الإداري من حيث قوة وحداثة وتطور تشريعاتها الناظمة له، ومثال تلك الدول فرنسا ومصر، وهنالك بعض الدول التي ما زالت في بداية الطريق في هذا الأمر ومنها الأردن.

وفي ظل التطور الحاصل كان لا بد لنا من مواكبة ذلك من خلال تعديلات التشريعات التي تتطلب التعديل للنهوض بالقضاء الإداري في الأردن لكي نواكب الدول التي سبقتنا في المجال الإداري، ومن هنا جاءت الأوامر الملكية بضرورة تعديل الدستور الأردني بطريقة تتماشي مع التطورات الحاصلة في شتى المجالات، وما أسفر عنه تعديل الدستور أن طال هذا التعديل المادة (١٠٠) منه بحيث نصت على أنه "تعين أنواع جميع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية لإدارتها بقانون خاص على أن ينص هذا القانون على إنشاء قضاء إداري على درجتين"، وتماشياً مع هذا التعديل فقد صدر قانون القضاء الإداري رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤، ومن خلال تحليل نصوص هذا القانون الذي تضمن العديد من الأحكام المستحدثة التي لم تكن موجودة في قانون محكمة العدل العليا الملغي، والذي بموجبة تم استحداث محكمة إدارية عليا كدرجة ثانية للتقاضي بالإضافة للمحكمة الإدارية، وتعتبر هذه الخطوة خطوة رائدة في تاريخ القضاء الإداري الأردني، ذلك لأن إفساح المجال للأفراد للطعن في أحكام المحكمة الإدارية أمام المحكمة الإدارية العليا يشكل أكبر حماية لحقوقهم وحرياتهم ومحاولة لتحقيق العدالة في أسمى صورها.

وقد تضمن قانون القضاء الإداري العديد من الأحكام المستحدثة سواء من حيث الاختصاص أو من حيث الإجراءات والتي توسع فيها بشكل ملفت وملحوظ لكونه لم يكن منصوص عليه في قانون محكمة العدل العليا المُلغى، ولأهمية هذا التعديل كان لا بد لنا من تسليط الضوء من خلال هذه الدراسة على أهم التعديلات الحاصلة في مجال القضاء الإداري وأهم الأحكام المستحدثة التي جاء بها قانون القضاء الإداري وذلك من خلال تقسيم هذه الدراسة إلى مبحثين نتناول في الأول واقع القضاء الإداري في الأردن قبل صدور قانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤، ومن ثم نتناول في المبحث الثاني تنظيم القضاء الإداري في ظل القانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤.

المبحث الأول: واقع القضاء الإداري الأردني قبل صدور القانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤

لقد مرّ تنظيم القضاء الإداري في الأردن بمجموعة مراحل وكان هنالك مجموعة من العوامل السياسية والتاريخية التي أثرت به إلى حد كبير، وقد تمخض عنها وجود نظام قضائي موحد في المرحلة الأولى، ثم (نظام قضائي مزدوج) إلى حد ما، حتى وصل الأمر اليوم إلى وجود قضاء إداري على درجتين.

ولاستعراض ذلك بشكل مفصل سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين تعالج على التوالي تنظيم القضاء الإداري في ظل قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢، وتنظيم القضاء الإداري في ظل القانون المؤقت لمحكمة العدل العليا رقم ١١ لسنة ١٩٨٩ والقانون الدائم رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢.

المطلب الأول: تنظيم القضاء الإداري في ظل قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢

تناول هذا القانون تنظيم المحاكم النظامية وقد صدر هذا القانون بالاستناد إلى المادة (١٠٠) من الدستور الأردني والتي كانت قبل تعديلها في عام ٢٠١١ تنص على أنه "تعين أنواع جميع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص على أن ينص هذا القانون على إنشاء محكمة عدل عليا" وحدد أنواعها وهي محاكم الصلح ومحاكم البداية ومحاكم الاستئناف ومحكمة التمييز ووفق لهذا القانون كانت محكمة التمييز تنعقد بثلاث صفات أساسية وهي الصفة الجزائية، والصفة الحقوقية، والصفة الإدارية (بصفتها محكمة عدل عليا).

ومعنى ذلك أن المشرع العادي في تلك المرحلة لم يستجب للنص الدستوري الذي أوجب إنشاء محكمة عدل عليا مستقلة، وربما كان ذلك لعدم وجود كوادر مؤهلة كافية، أو لعدم وجود كم من المنازعات الإدارية في تلك المرحلة.

ووفقا لنص المادة (١٠) من قانون عام ١٩٥٢ كانت محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا تختص بما يلي:

١- في الطعون الخاصة بانتخابات المجالس البلدية والمحلية والإدارية.

٢- في المنازعات الخاصة بمرتبات التقاعد المستحقة للموظفين العمومين وورثتهم.

٣- في الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن بالقرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين بالوظائف العامة أو بمنح الزيادات السنوية.

٤- في الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية للسلطات التأديبية.

٥- في الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميين بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بفصلهم من غير الطريق القانوني.

٦- في الطلبات التعي يقدمها الأفراد والهيئات العامة بإلغاء القرارات الإدارية.

٧- في إبطال أي إجراء صادر بموجب نظام يخالف الدستور والقانون بناء على شكوى المتضرر.

٨- في الطلبات التي تنطوي على إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع ".

وفي هذا المقام يثور تساؤلان، أولهما حول مدى دستورية النصوص القانونية الناظمة لمحكمة العدل العليا على النحو المتقدم في ظل القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢، وثانيهما عن طبيعة التنظيم القضائي الإداري الأردني في هذه الفترة من جهة ومدى تبنيه للقضاء المزدوج في هذه المرحلة من جهة أخرى.

وفيما يتعلق بالمسألة الأولى فهنالك من يرى دستورية النصوص القانونية الناظمة لمحكمة العدل العليا في ظل قانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢، وهنالك من يرى عدم دستوريتها.

إذ يرى جانب من الفقه[١] بأن محكمة العدل العليا التي أنشأها القانون المؤقت رقم ٧١ لسنة ١٩٥٢ هي المحكمة التي نص الدستور على وجوب أن يشمل عليها قانون تشكيل المحاكم النظامية واستدل على ذلك بأن الدستور قد صدر بعد قانون تشكيل المحاكم النظامية المؤقت رقم ٧١ لسنة ١٩٥٢، وانطلاقاً من ذلك ذهب هذا الجانب إلى إنكار الرأي القائل بأن عدم إنشاء محكمة عدل عليا مستقلة عن محكمة التمييز يشكل مخالفة

(١) هلسا، أديب سلامة، (١٩٩٧)، **أسس التشريع والنظام القضائي في المملكة الأردنية الهاشمية**، ط٢، عمان، الأردن، شركة مطابع الصفوة، ص١٢٠-١٢١، كذلك انظر أبو العثم، فهد، (٢٠٠٥)، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مكتبة دار الثقافة للنشر، عمان، ص١٥٠.

دستورية وأرجع السبب وراء تبني هذا الرأي الأخير إلى عدم اطلاع القائلين به على قانون تشكيل المحاكم النظامية المؤقت.

وقبل الرد على هذه الحجة يتعين الوقوف على معالم قانون تشكيل المحاكم النظامية المؤقت رقم ٧١ لسنة ١٩٥١، حيث قام المشرع الأردني سنة ١٩٥١ بإصدار قانون تشكيل المحاكم النظامية المؤقت رقم ٧١ لسنة ١٩٥١ المعدل بالقانون رقم ٩٦ الصادر بذات السنة والذي أكدت المادة الثانية منه على بقاء المحاكم النظامية صاحبة الولاية العامة برؤية جميع الدعاوى الحقوقية بما فيها الدعاوى التي تكون الحكومة طرفاً فيها، كما بقي اختصاصها في رؤية هذه الدعاوى مقيداً بما ورد في قانون دعاوى الحكومة رقم ١٠٦ لسنة ١٩٣٥ من أحكام وبموجب المادة (٣/١١) من ذات القانون أسند المشرع إلى محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا صلاحية:

١- سماع وفصل المسائل التي هي ليست قضايا أو محاكمات، بل مجرد عرائض أو استدعاءات خارجة عن صلاحية أية محكمة أخرى مما تستدعي الضرورة فصله لإقامة قسطاس العدل، كالطلبات التي تنطوي على إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع والأوامر التي تصدر إلى الهيئات العامة وموظفي الحكومة بشأن القيام بواجباتهم العمومية وتكليفهم القيام بأعمال معينة أو الامتناع عن القيام بها.

٢- إبطال أي إجراء أو رأي صادر بموجب نظام يخالف الدستور أو القانون بناءً على شكوى المتضرر.

وبعد عرض القانون المؤقت رقم ٧١ لسنة ١٩٥١ وتعديله على البرلمان تطبيقاً لنص المادة ٩٤ من دستور ١٩٥٢ أصدر المشرع الأردني قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢ ونظم الجوانب المتعلقة بمحكمة العدل العليا بإيجاز شديد، كما أنه لم يدخل تعديلات كبيرة على الوضع السابق، حيث بقيت محكمة التمييز تنعقد بصفتها محكمة العدل العليا لنظر طائفة محددة على سبيل الحصر من المنازعات الإدارية.

أما الرأي الآخر والقائل بعدم دستورية النصوص الناظمة لمحكمة العدل العليا في ظل القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢فيستند أنصاره إلى جملة من الاعتبارات للقول بعدم دستورية النصوص الناظمة لمحكمة العدل العليا في ظل القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢ [(١)]:

(١) انظر في تفصيل هذا الرأي كنعان، نواف، (٢٠٠٢)، **القضاء الإداري**، مكتبة دار الثقافة للنشر، عمان، ص ٧٩ وما بعدها، وكذلك وسيلة، سدرة، (٢٠١٠)، **أثر تنظيم القضاء الإداري على فعالية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في فرنسا والأردن**، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، الأردن، ص٥٨ وما بعدها، وكذلك أبو العثم، فهد، (٢٠٠٥)، **القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق**، مكتبة دار الثقافة للنشر، عمان، ص١٥٢ وما بعدها.

أولاً: بالتدقيق في نص المادة (١٠٠) من الدستور تبين أن المشرع الدستوري قد تبنى مصطلح (إنشاء) محكمة عدل عليا، ولما كان المشرع الدستوري لا يقول لغواً، وطالما أنه أورد هذه العبارة، فقد قصد بذلك استحداث محكمة عدل عليا فيها خصائصها التي تميزها عن غيرها من المحاكم، استناداً إلى أن التعبير اللغوي لمصطلح الإنشاء يحمل هذا المعنى دون سواه، ولو أراد المشرع الدستوري غير ذلك لما كان قد أورد هذه العبارة، ولاكتفى بالوضع القائم أصلاً في ظل القانون رقم ٧١ لسنة ١٩٥١.

ثانياً: أن الحكمة التشريعية الكامنة وراء النص الدستوري المادة (١٠٠) تتجلى بقيام محكمة متخصصة بقضاة متخصصين مستقلين عن المحاكم النظامية يعهد إليها صلاحية الفصل في المنازعات الإدارية، وعليه فإن هذه الاستقلالية من الصعوبة بمكان أن تتحقق في ظل قيام نفس قضاة محكمة التمييز وبذات النصاب بالنظر في المنازعات الإدارية.

ثالثاً: سيبقى للمحاكم النظامية الولاية العامة للنظر في المنازعات الإدارية في ظل ورود اختصاصات محكمة العدل العليا على سبيل الحصر، وبهذا تخرج عن المألوف في إطار التنظيم التشريعي للقضاء الإداري في الدول المقارنة التي لها قانون خاص بها يحصن استقلاليتها واستقلالية قضاتها.

رابعاً: تتسم إجراءات التقاضي الإدارية بخصائص تميزها عن غيرها من إجراءات الدعاوى الأخرى، فمن جهة ثمة استقلال في تلك الإجراءات عن قواعد المرافعات المدنية، ذلك أن القواعد الموضوعية في القانون الإداري لا تعتبر استثناءً من قانون خاص (القانون المدني مثلاً) بل تعتبر قواعد أصلية، فكذلك الشأن بالنسبة لقواعد الإجراءات الإدارية، والقاضي فيها يستمد القاعدة التي يتبعها من قواعد الحياة العملية الإدارية وضرورات سير المرافق العامة وطبيعة العلاقات الإدارية المنظورة بطريقة إنشائية تشبه تلك التي أتبعها في خلق قواعد القانون الإداري الموضوعية [(١)].

من جهة أخرى، تتسم إجراءات التقاضي الإدارية بالبساطة والاقتصاد، ولهذه السمة لإجراءات التقاضي الإدارية أهمية كبرى في الحفاظ على حقوق الأفراد، حيث أنه كلما كانت الإجراءات بسيطة وتكلفة رفع الدعوى الإدارية أقل، كان أيسر للأفراد الدفاع عن حقوقهم في مواجهة الإدارة، فالدعوى الإدارية ليس محض حق للخصوم وإنما يملكها القاضي الذي يقع على عاتقه إعادة التوازن بين أطراف الدعوى الإدارية [(٢)].

وكل ذلك يقتضي أن تكون الهيئة القضائية لمحكمة العدل العليا هيئة مستقلة ومتخصصة، وأن لا يقوم قضاة محكمة التمييز بالدور الذي يقوم به قضاة محكمة العدل العليا كمحكمة قضاء إداري مستقل.

(١) عكاشة، حمدي ياسين، (١٩٩٨)، **المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة**، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص٤٤٩.

(٢) الزعبي، إبراهيم سمارة، (٢٠٠٧)، **إجراءات التقاضي أمام المحاكم الإدارية**، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة عمان الأهلية، الأردن، ص٥٥.

وفي حقيقة الأمر لا يمكن الركون إلى ما ذهب إليه هذا الجانب من الفقه في الجزء الجوهري من رأيه، فمن المسلّم به وفق رأيه أن إنشاء محكمة العدل العليا قد تم لأول مرة في ظل القانون المؤقت رقم ٧١ لسنة ١٩٥١، ومن البديهي أن الدستور ١٩٥٢ قد صدر بعد سريان ذلك القانون.

لكن ليس معنى ذلك أن المادة (١٠٠) من الدستور قد أحالت إلى هذه المحكمة وبهذا التنظيم، ذلك أن نص المادة (١٠٠) لا يحتمل التأويل أو التفسير بشأن إنشاء محكمة عدل عليا، ناهيك عن أن المشرع الدستوري لو أراد بالفعل الإبقاء على النظام الحالي لمحكمة العدل العليا في ظل قانون رقم ٧١ لسنة ١٩٥١ لكان أفصح عن ذلك وحيث أن المشرع الدستوري لا يقول لغواً، وليس ثمة إشارة من قبله إلى هذه المحكمة التي كانت قائمة في ذلك الوقت، فإن ذلك يقودنا إلى عدم دقة ما يتبناه هذا الرأي، والقول إلى ترجيح الرأي الثاني.

وبالانتقال إلى المسألة الثانية فقد اختلف الفقه الإداري الأردني اختلافاً بيّناً فيما يتعلق بتحديد طبيعة التنظيم القضائي لمحكمة العدل العليا في هذه الفترة، فاتجه جانب من الفقه إلى إسباغ صفة القضاء الموحد على هذه المرحلة من مراحل تطور القضاء الإداري في الأردن، في حين أنكر جانب آخر من الفقه الأردني هذه الصفة مؤكداً على تبني مبدأ القضاء المزدوج مستنداً إلى جملة من الحجج والاعتبارات.

ويستند أصحاب فكرة (القضاء الموحد) إلى حجتين، أولهما[١]: آلية التحديد الحصري لاختصاص محكمة العدل العليا في نظر المنازعات الإدارية، حيث أن محكمة العدل العليا هي محكمة ذات اختصاص استثنائي محدد وفق ما ورد في الفقرة الثالثة من المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢، وعليه فهذا الاختصاص يعد بمثابة استثناء على اختصاص المحاكم النظامية، معنى ذلك أن هذه المحاكم هي صاحبة الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية.

أما الحجة الثانية وفقاً لهذا الرأي فمؤداها عدم انفصال جهة القضاء الإداري عن جهة القضاء النظامي، وعدم وجود محكمة إدارية مستقلة تنفرد بنظر النزاعات الإدارية دون سواها، ويدلل أنصار هذا الاتجاه بأنه ووفقاً لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢ قرر المشرع بشأن اختصاص محكمة التمييز ثلاث صفات تمارس اختصاصاتها حيث جعل لها[٢]:

١- صفة جزائية تنظر بمقتضاها في جميع الأحكام والقرارات الصادرة من محكمة الاستئناف في الدعاوى الحقوقية.

(١) انظر في ذلك القيسي، أعاد، (١٩٩٩)، **القضاء الإداري**، ط١، دار وائل للنشر، عمان، ص١١٤ وما بعدها.
(٢) أعاد، القيسي، مرجع سابق، ص ١١٥.

٢- صفة حقوقية (أو مدنية) تنظر بموجبها في الأحكام والقرارات الصادرة من محكمة الاستئناف في الدعاوى الحقوقية.

٣- صفة إدارية تختص بناءً عليها بنظر الطعون في انتخابات المجالس البلدية والمحلية والإدارية، وبنظر طعون ومنازعات معينة خاصة بالموظفين العموميين، وبطعون الأفراد في القرارات الإدارية النهائية.

وبمقتضى هذه الصفة الأخيرة كانت تنظر طائفة من المنازعات الإدارية المحددة على سبيل الحصر في الفقرة الثالثة من المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢، أضف لما سبق أنه لم يكن هناك قضاة إداريون خلال هذه الفترة، حيث كان قضاة محكمة التمييز يتولون مهمة النظر في جميع المواد الجزائية والحقوقية والإدارية التي تدخل في دائرة اختصاص محكمة التمييز.

في حين ذهب البعض الآخر إلى التأكيد على أن محكمة العدل العليا كانت عبارة عن دائرة من الدوائر القضائية في محكمة التمييز، إلى جانب الدوائر الجزائية، والمدنية فيها، لكن رغم ذلك كانت محكمة التمييز تطبق قواعد القانون الإداري على المنازعات الإدارية التي كانت تعرض عليها[١].

أما أصحاب فكرة (القضاء المزدوج)[٢] فيردون على حجج الفريق الأول بالقول أنه من المتعارف عليه في مجال توزيع الاختصاص ما بين جهة القضاء العادي والإداري أن هناك أسلوبين أساسيين ألا وهما أسلوب التعداد التشريعي على سبيل الحصر وكذلك أسلوب المعيار العام، ولا يوجد أي إلزام بأن تكون ولاية الجهة التي تسند إليها مهمة الرقابة على أعمال الإدارة عامة في نظر المنازعات الإدارية.

ووفقاً للأسلوب الأول يقوم المشرع بذكر وتحديد اختصاص كل من جهتي القضاء الإداري والعادي بصورة واضحة ومحددة أو أن يحدد اختصاص إحدى الجهتين فقط على سبيل الحصر، ويعتبر كل ما لا يذكره المشرع داخلاً ضمن اختصاص الجهة الأخرى صاحبة الولاية العامة في نظر المنازعات القضائية.

في حين يكتفي المشرع وفقاً للأسلوب الثاني (المعيار العام) بذكر المبدأ العام الذي يهتدي به لتحديد اختصاص محاكم القضاء العادي والإداري، كأن يذكر المشرع في تحديده لاختصاص القضاء الإداري سائر المنازعات الإدارية، وبذا لا توجد علاقة مباشرة بين أسلوب تحديد الاختصاص وبين طبيعة التنظيم القضائي القائم في دولة ما[٣].

---

(١) الجبوري، محمود، (١٩٩٨)، **القضاء الإداري**، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص٢٧.

(٢) انظر في تفصيل هذه الآراء شطناوي، علي خطار، (٢٠٠٤)، **موسوعة القضاء الإداري**، ط١، عمان، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الجزء الأول، ص١٩٤ وما بعدها، كنعان، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص٧٩ وما بعدها، الشوبكي، عمر، (٢٠٠١)، **القضاء الإداري**، دراسة مقارنة، ط١، عمان، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص١٠٠ وما بعدها.

(٣) شطناوي، علي خطار، (١٩٩٥)، **القضاء الإداري الأردني**، المركز العربي للخدمات الطلابية، ص٢٥٤ وما بعدها.

وفي معرض رد أنصار هذا الرأي القائل بالازدواجية على الحجج التي ساقها الرأي الأول القائل بالقضاء الموحد والمتعلقة بعدم انفصال جهة القضاء الإداري عن جهة القضاء النظامي، فقد ساق أنصار القضاء المزدوج الحجج التي مفادها أن محكمة التمييز حينما تنظر في المنازعات المعروضة أمامها تنظرها باعتبارها محكمة نقض، وتطبق بالتالي القواعد والإجراءات القانونية التي تحكم هذا الطعن من الطعون القضائية.

ولكن المشرع الأردني لم يُوفق في استعمال تعبير الصفة، التي أثارت الشك حول موقفه، فقد قصد المشرع حينما استعمل تعبير صفة جزائية وصفة حقوقية عندما تنظر محكمة التمييز في القضايا الحقوقية أو القضايا الجزائية تطبيق نظام الغرف أو الدوائر المتعارف عليه، كغرفة المدينة أو الغرفة الجزائية، أما التعبير الثاني الذي استخدمه وهو "تنظر محكمة التمييز بصفتها محكمة العدل العليا ...." لا يعني أن لهذه المحكمة ثلاث صفات تمارس بها اختصاصاتها، فالمشرع الأردني لم يقل صفة إدارية، وإنما ذكر التعبير التالي (تختص محكمة التمييز بصفتها محكمة العدل العليا)، هو الاسم الذي يحمله قضاة محكمة التمييز باعتباره قضاءً إدارياً مستقلاً قانوناً عن القضاء الإداري، ينظرون دعوى تجاوز حدود السلطة أو دعوى القضاء الكامل ويطبقون القواعد والأحكام التي تحكم هاتين الدعوتين القضائيتين[1].

المطلب الثاني: تنظيم القضاء الإداري في ظل قانون محكمة العدل العليا المؤقت لسنة ١٩٨٩ وقانونها الدائم لسنة ١٩٩٢

لا بد لنا في هذا المقام أن نتناول التنظيم القضائي لمحكمة العدل العليا إبان قانونها المؤقت لسنة ١٩٨٩، وكذلك التنظيم في ظل قانونها الدائم لسنة ١٩٩٢، وذلك في فرعين متتالين.

الفرع الأول: تنظيم القضاء الإداري في ظل القانون المؤقت لسنة ١٩٨٩

لم يعد الطابع المزدوج للتنظيم القضائي الإداري مجالاً للشك أو الاختلاف بعد إنشاء محكمة عدل عليا مستقلة عن محكمة التمييز بموجب قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم ١١ لسنة ١٩٨٩ والذي يعد بحق استجابة لنص المادة (١٠٠) من الدستور الأردني الذي سبق الإشارة إليه.

وبموجب القانون رقم ١١ لسنة ١٩٨٩ أُنشئت محكمة العدل العليا بصورة مستقلة عن محكمة التمييز التي كانت تنعقد بوصفها محكمة عدل عليا، وتنعقد هذه المحكمة من هيئة أو أكثر يشكلها رئيسها بنصاب مؤلف من رئيس وقاضيين، ويتم إحالة الدعاوى على تلك الهيئات وإذا لم يكن الرئيس مشتركاً في أي هيئة

(١) شطناوي، علي خطار، **القضاء الإداري الأردني**، مرجع سابق، ص٢٥٢ وما بعدها.

فيترأس القاضي الأعلى درجة من أعضائها أو أقدمها إذ تساوت الدرجات، وتنعقد بكامل أعضائها باستثناء الغائب منهم للنظر في الدعوى وإصدار الأحكام[١].

أما بالنسبة لاختصاص محكمة العدل في ظل هذا القانون فقد نصت المادة (٩) على ما يلي:

أ- مع مراعاة أحكام الفقرة (ب) من هذه المادة وأحكام المادتين (١٠ و١١) من هذا القانون تختص محكمة العدل العليا دون غيرها بالنظر والقضاء في الدعاوى المتعلقة بالأمور التالية:

١- الطعون الخاصة بانتخاب المجالس البلدية والبلدية (غرف الصناعة والتجارة والجمعيات ولا تشمل هذه الصلاحية الإجراءات السابقة لعملية الاقتراع أو الممهدة لها.

٢- الطعون التي يقدمها ذوو النشأة في القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بالتعقيدات في الوظيفة العامة بمنهج الزيادات السنوية لموظفين العامين.

٣- طلبات الموظفين العامين بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بفصلهم من وظائفهم بغير الطريق القانوني.

٤- طلبات الموظفين العامين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل المجالس التأديبية.

٥- المنازعات المتعلقة برواتب التقاعد المستحقة للمتقاعدين من الموظفين العامين أي لورثتهم.

٦- الدعاوى التي يقدمها الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

٧- الدعوى بإبطال أي قرار صادر بموجب نظام يخالف الدستور أو القانون بناءً على طلب المتضرر.

٨- المنازعات والمسائل التي تعتبر من اختصاص محكمة العدل العليا بموجب أي قانون آخر.

ب- لا يقبل الطعن لدى محكمة العدل العليا في أي قرار يتعلق بعمل من أعمال السيادة.

الملاحظ على هذه الاختصاصات أنها وردت على سبيل الحصر لا الاستثناء، وبالتالي لا يجوز القياس عليها أي التوسع فيها، كما أن هذه الاختصاصات تشكل استثناء على اختصاصات المحاكم النظامية التي لها الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية الأخرى[٢].

(١) د. أبو العثم، فهد، مرجع سابق، ص١٦٢-١٦٣.

(٢) د. كنعان، نواف، مرجع سابق، ص٨٢.

ويعتبر هذا القانون خطوة رائدة في مسيرة القضاء الإداري الأردني وبصدوره تحقق نظام القضاء المزدوج في الأردن، من حيث المبدأ لأنه قام بإنشاء محكمة قضاء إداري مستقلة استقلالاً تاماً عن المحاكم النظامية[١].

وما يتوج هذا القانون هو النص على إنشاء محكمة عدل عليا لها استقلاليتها الخاصة عنه محكمة التمييز، كما أنه نص على إنشاء النيابة العامة الإدارية وتشكيلها من أجل أن تتولى تمثيل الشخص الذي أصدر القرار المطعون فيه.

ونلاحظ أن هذا القانون في تلك الفترة أنه كان يتميز بعدة خصائص أهمها:

١- إن إنشاء محكمة العدل العليا بمقتضى قانون تشكيل المحاكم النظامية لم يكن على درجة كافية من التنظيم ولم يكن يحقق الطموح والآمال المعقودة على إنشاء تلك المحكمة، وكان أعمال النص الدستوري وإنشاء محكمة عدل عليا بموجب قانون خاص بها دليلاً على احترام النص الدستوري أعمالاً لأحكام المادة ١٠٠ من الدستور الأردني.

٢- وضع هذا القانون البنية الأساسية لقضاء إداري مستقل له الدور الفعال والأساسي في تحقيق العدل والإنصاف وهذا يعني أن القانون الأردني قد بدى بخطوته الأولى لسير على خطى القضاء الفرنسي والمصري[٢].

٣- بقاء اختصاصات محكمة العدل العليا محددة على سبيل الحصر كما وردت من المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية.

٤- بقاء التقاضي أمام محكمة العدل العليا باعتبارها جهة قضاء إدارية على جهة واحدة[٣].

٥- الإبقاء على أن المحكمة مختصة بالنظر في دعوى الإلغاء فقط ولم يشمل دعوى التعويض.

٦- عدم وجود إجراءات تقاضي أمام محكمة العدل العليا بشكل خاص، مما أثار كثيراً من المشاكل الإجرائية والاجتهاد في أكثر من دعوى وأحياناً التعارض فيما تقرره هذه المحكمة من قرارات إجرائية خاصة في التقاضي أمامها.

---

(١) د. البوريني، عمر عبد الرحمن (٢٠٠٧)، القضاء الإداري الأردني، المحاكمة العادلة، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، العدد الثاني، ص٦١.

(٢) د. أبو العثم، فهد، مرجع سابق، ص١٦٥.

(٣) د. الخطيب، نعمان (٢٠٠٥)، محكمة العدل العليا ودورها في الإصلاح الإداري، مجلة الدراسات الإنسانية، السنة الأولى، العدد الثالث، ص١٨١.

الفرع الثاني: تنظيم القضاء الإداري في ظل القانون الدائم لسنة ١٩٩٢

بقي قانون محكمة العدل العليا المؤقت ساري المفعول لمدة تكاد تتجاوز الثلاث سنوات وبعد ذلك صدر قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ الذي نص على إنشاء محكمة العدل العليا ويكون مقرها في عمان[١]، وقد جاء صدور هذا القانون نتيجة دراسة متطورة وواسعة بعد تجربة محكمة العدل العليا بالمراحل السابقة على هذا القانون.

وقد راع المشرع إلى حد ما التطور الحاصل في مجال تنظيم القضاء الإداري، وكذلك جاء هذا القانون ليتجاوز السلبيات التي رافقت مسيرة القضاء الإداري ولتطويره للوصول به إلى القول بأن القضاء الإداري يشكل الملاذ الآمن للأفراد من تعسف الإدارة وانتهاك حقوقهم.

لقد شكل هذا القانون نقلة نوعية في مجال تطوير القضاء الإداري في الأردن والارتقاء به، على الرغم من أنه ترك اختصاصات محكمة العدل العليا محدده على سبيل الحصر كما فعل قبله قانون عام ١٩٨٩ إلا أنه توسع بها هنا أكثر من سابقه، حيث ذكر المشرع في المادة التاسعة منه قانون ١٩٩٢ بأنه "تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بما يلي:

١. الطعون بنتائج انتخابات مجالس الهيئات التالية: البلديات، غرف الصناعة والتجارة والنقابات، والجمعيات والنوادي المسجلة في المملكة، وفي سائر الطعون الانتخابية التي تجري وفق القوانين والأنظمة النافذة المفعول.
٢. الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو المتعلقة بالزيادة السنوية، أو بالترفيع أو بالنقل أو الانتداب أو الإعارة.
٣. طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بإحالتهم على التقاعد أو الاستيداع أو بفصلهم من وظائفهم أو فقدانهم لها أو إيقافهم عن العمل بغير الطريق القانوني.
٤. طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل السلطات التأديبية.
٥. المنازعات الخاصة بالرواتب والعلاوات والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين أو للمتقاعدين منهم أو لورثتهم.
٦. الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون.

(١) انظر المادة ٣/أ من القانون ذاته.

٧. الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور.

٨. الطعون والمنازعات والمسائل التي تعتبر من اختصاص المحكمة بموجب أي قانون آخر.

٩. الدعاوى التي يقدمها الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

١٠. الطعن في أي قرار إداري نهائي حتى لو كان محصناً بالقانون الصادر بمقتضاه.

١١. الطعن في أي قرارات نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل.

ب- تختص المحكمة في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة أ السابقة من هذه المادة سواء رفعت إليها بصفة أصلية أم تبعية " وتعتبر هذه المادة من المواد التي أحدثت نقلة نوعية في قضاء محكمة العدل العليا حيث كانت سابقاً لا تنظر في طلبات التعويض عن القرارات السالف الإشارة إليها، فقد كان اختصاصها بصفتها قضاء إلغاء فقط، ولكن هذا القانون أضاف ميزة جديدة ألا وهي أنه بالإضافة إلى كونها محكمة إلغاء كذلك هي محكمة تعويض بغض النظر عن الإلغاء والتعويضات التي ترفع إليها.

كذلك يعتبر هذا القانون نقلة نوعية في مجال القضاء الإداري من خلال النص في بعض مواده على بعض الشروط التي لابد من توافرها فيمن يريد أن يتسلم منصب القضاء في تلك المحكمة[١]، كذلك اشترط أن يكون رئيس محكمة العدل العليا بمرتبة رئيس محكمة التمييز[٢]، وكذلك فعل فيما يتعلق بالنيابة العامة الإدارية[٣].

إن المطلع على اختصاصات محكمة العدل العليا آنذاك يجد أنها ترد إلى أحد مصدرين هما:

١- القضاء الإداري المصري والمتمثل بقانون مجلس الدولة رقم ٩ لسنة ١٩٤٩.

٢- اختصاصات محكمة العدل العليا في فلسطين والمستمدة بالأصل من صلاحيات محكمة العدل العليا الإنجليزية[٤].

(١) انظر المادة ٤ من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢.

(٢) انظر المادة ٤ من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢.

(٣) انظر المادة الخامسة من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢.

(٤) د. الغويري، أحمد عودة (١٩٨٩)، قضاء الإلغاء في الأردن، ط١، دون ناشر، ص١٠١.

وبالنسبة للسمات العامة التي تميز بها قانون ١٩٩٢، التي تجعله أكثر حظاً من غيره نجملها بما يلي:

١- أن محكمة العدل العليا هي الجهة القضائية الوحيدة التي تتولى الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن.

٢- نص المشرع من خلال هذا القانون على مجموعة من الإجراءات التي يجب اتباعها في رفع الدعوى أمام محكمة العدل العليا من أهمها أن ترفع الدعوى من خلال محامٍ أمضى على حصوله على الأستاذية مدة خمس سنوات بالإضافة إلى شكل صحيفة الدعوى والنسخ التي تحرر منها.

٣- أصبحت مختصة بجميع الطعون بنتائج الانتخابات والمجالس التي تجري وفقاً للقوانين النافذة المعمول.

٤- أصبح ميعاد الطعن لدى المحكمة ستين يوماً بدلاً من ٣٠ يوماً من تاريخ التبليغ أو النشر في الجريدة الرسمية إلى العلم بالقرار علماً يقيناً.

٥- ولأول مرة منحت محكمة العدل العليا الحق في ممارسة الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة.

٦- كذلك فتحت المحكمة بموجب هذا القانون الحق بوقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو أي نظام مخالف للقانون والدستور.

٧- منحت هذه المحكمة الحق بالحكم بالتعويض عن جميع القرارات التي يجري إلغاؤها وهذه الصلاحية منحت لها أول مرة من تاريخ إنشائها حيث أصبحت محكمة إلغاء وتعويض.

٨- لم تعد تعترف محكمة العدل العليا بما يسمى بالقرارات المحصنة تشريعياً ضد الطعن بالإلغاء حيث أصبحت تبسط رقابتها على أي عمل تتوافر فيه شروط القرار الإداري ويدخل ضمن اختصاصها[١].

المبحث الثاني: تنظيم القضاء الإداري في ظل القانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤

لقد كان القضاء الإداري في الأردن ومنذ نشأته في عام ١٩٥١ وقبل صدور قانون القضاء الإداري على درجة واحدة، فأحكام محكمة العدل العليا كانت أحكام نهائية وغير قابلة للاعتراض أو المراجعة مما يحرم الخصوم في الدعوى الإدارية من ميزة تعدد درجات التقاضي.

وقد نادى جانب كبير من الفقه الإداري الأردني بتعديل التنظيم التشريعي المتعلق بالمنازعات الإدارية من خلال إعادة النظر في التشريعات الناظمة لقوانين محكمة العدل العليا التي جعلت منها محكمة قضاء إداري وحيدة كأول وآخر درجة، الأمر الذي حرم المتقاضون أمامها من ميزات التقاضي على درجتين.

(١) د. البوريني، عمر، مرجع سابق ص٦٥.

وبالفعل تم تعديل المادة (١٠٠) من الدستور ليصبح نصها كما يلي "تعين جميع أنواع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص على أن ينص القانون على إنشاء قضاء إداري على درجتين"، وذلك بإلغاء عبارة (محكمة عدل عليا) الواردة في النص والاستعاضة عنها لعبارة (قضاء إداري على درجتين) [١]. وفي ضوء ذلك صدر قانون القضاء الإداري رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤.

وسنعالج في هذا المبحث الأساس الدستوري لقانون القضاء الإداري في المطلب الأول، وأهم السمات العامة التي جاء بها هذا القانون في المطلب الثاني.

المطلب الأول: الأساس الدستوري لقانون القضاء الإداري

لقد رأينا فيما سبق أن الأساس الدستوري لإنشاء محكمة العدل العليا وحتى عندما كانت جزءاً من محكمة التمييز، هو نص المادة (١٠٠) من الدستور والتي جاء فيها "تعين أنواع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص على أن ينص هذا القانون على إنشاء محكمة عدل عليا" واستناداً لهذا النص الدستوري صدر في مراحل لاحقة قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢، والذي بقي معمولاً بهذا القانون إلى أن تم تعديل الدستور الأردني عام ٢٠١١ وأصبحت المادة (١٠٠) المشار إليها توجب إنشاء قضاء إداري على درجتين، وفي ضوء هذا التعديل صدر قانون القضـــاء الإداري الحالي رقم (٢٧) لسـنة ٢٠١٤ [٢].

ولا شك أن التقاضي على درجات هو من أهم ضمانات احترام حقوق الإنسان وحقه في المحاكمة العادلة والذي كرسته المواثيق الدولية والعديد من الدساتير الوطنية بحيث تعرض الدعوى على أكثر من محكمة وأكثر من قاضٍ، وهو ما كان معمولا به أصلاً في الأردن في مجال التقاضي المدني والجزائي وأصبح اليوم معمولاً به كذلك في القضاء الإداري.

بالرجوع إلى نص المادة (١٠٠) من الدستور الأردني بصفتها المعدلة عام ٢٠١١ يلاحظ أنها تضمنت صيغة الأمر [٣] "على أن ينص هذا القانون على إنشاء إقصاء إداري على درجتين"، مما يعني عدم وجود أي سلطة تقديرية للمشرع العادي في هذا الخصوص، إذ يتعين عليه وبموجب الأمر الصادر من قبل المشرع الدستوري أن (ينشأ) قضاء إداري مستقل على درجتين، والإنشاء في اللغة استحداث شيء لم يكن موجوداً في

(١) منشور في الجريدة الرسمية العدد ٥٢٩٧، صادر بتاريخ ٢٠١٤/٨/١٧.

(٢) نشر هذا القانون في عدد الجريدة الرسمية رقم ٥٢٩٧ بتاريخ ٢٠١٤/٨/١٧.

(٣) انظر في ذلك العجارمة، نوفان (٢٠١٢)، **ملاحظات بشأن مشروع قانون القضاء الإداري**، منشور في منتديات شبكة قانوني الأردن، www.lawjo.net

الأصل والعمل على خلقه وإبرازه إلى الوجود بعد أن كان عدماً، ولما كان المشرع الدستوري لا يقول لغواً، ولما كان يتعين على المشرع العادي ترسيخ المبدأ الذي ساقه المشرع الدستوري، فقد صدر عام ٢٠١٤ قانون القضاء الإداري.

وباستعراض نصوص قانون القضاء الإداري نجد أن الاستجابة للنص الدستوري بإنشاء قضاء إداري مستقل لم تكن بالصورة المأمولة، وذلك لعدة أسباب أهمها ما يلي:

أولاً: بالرجوع إلى نص المادة (٢) من قانون القضاء الإداري رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤، فقد نصت على ما يلي "يكون للكلمات التالية حيثما وردت في القانون المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينة على غير ذلك:

القانون: قانون استقلال القضاء أو أي قانون يحل محله.

المجلس: المجلس القضائي المنصوص عليه في القانون.

الرئيس: رئيس المجلس.

القضاة: القضاة الذين يعود أمر تعيينهم للمجلس وفقاً لأحكام القانون."

وبالرجوع إلى المادة (٤) من ذات القانون نجد أنها تنص على ما يلي " تنشأ محكمة إدارية في عمان ويجوز لها بموافقة رئيسها عقد جلساتها في أي مكان آخر في المملكة".

كذلك نصت المادة (٢٢/أ) من القانون نجد أنها تنص على ما يلي "تنشأ محكمة تسمى (المحكمة الإدارية العليا) يكون مقرها في عمان وتتألف من رئيس وعدد من القضاة".

وبالرجوع إلى المادة (٢٣) من ذات القانون نجد أنها تنص على ما يلي "تسري شروط وأحكام تعيين القضاة الواردة في قانون استقلال القضاء على كل من رئيس المحكمة الإدارية العليا وقضاتها ورئيس النيابة العامة الإدارية".

وعليه ومن خلال النصوص المتقدمة، وقراءتها مع نص المادة (١٠٠) من الدستور يتبين عدم وجود جهتين قضائيتين مستقلتين، الأولى جهة القضاء العادي التي يمثلها المجلس القضائي، وجهة أخرى مستقلة عنه هي جهة القضاء الإداري الذي يفترض إنشاؤها بموجب المادة (١٠٠) من الدستور، وقد عزز عدم وجود جهتين قضائيتين مستقلتين القرار التفسيري الصادر عن المحكمة الدستورية رقم ١٠ لسنة ٢٠١٣ الصادر بتاريخ ٢٠١٤/١/١٩، حيث اعتبرت المحاكم الإدارية محاكم نظامية تختص بنظر الدعاوى المتعلقة بالمنازعات الإدارية وطلبات التعويض وهي على هذا النحو جزء من القضاء النظامي.

ثانياً: بالرجوع إلى المواد (١٠٢ و١٠٣) من الدستور نجد أن اختصاص القاضي النظامي يتمثل بالفصل بين المنازعات ضمن المواد المدنية والجزائية فقط دون أن يشتمل اختصاصه الفصل في المنازعات الإدارية.

وبالرجوع إلى المادة (٢/٩٨) من الدستور نجد أن المجلس القضائي يتولى جميع الشؤون المتعلقة بالقضاة النظاميين، مما يعني بمفهوم المخالفة أنه لا يختص بتعيين ورقابة والإشراف على قضاة القضاء الإداري[١]، وفي الوقت الذي نرى فيه أن المادة (٢٣) من قانون القضاء الإداري رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ قد خولت المجلس القضائي هذه الصلاحية من خلال سريان شروط وأحكام تعيين القضاة الواردة في قانون استقلال القضاء على كل من رئيس المحكمة الإدارية العليا وقضاتها ورئيس النيابة العامة الإدارية، فإن هذا القانون يكون قد خالف الدستور.

خلاصة القول أن المشرع العادي لم يلتزم بالنص الدستوري بإنشاء قضاء إداري مستقل، بل عزز تبعية هذا القضاء لجهة القضاء النظامي وذلك من خلال نصوص المواد المشار إليها سالفاً مهدراً بذلك كل الاعتبارات التي يقوم عليها مبدأ استقلال القضاء الإداري في الدول المقارنة، والتي تنطلق من طبيعة القانون الإداري ومن طبيعة المنازعات الإدارية، حيث أن القضاء الإداري بما صاغ من مبادئ قانونية في أحكامه قد أنشأ قانوناً جديداً متميزاً عن القانون المدني، هو القانون الإداري بما يتضمنه من قواعد استثنائية وغير مألوفة في مجال قواعد القانون الخاص، وعليه فإن تطبيق هذه القواعد القانونية يتطلب وجود قاضٍ متخصص يكون بحكم اتصاله المباشر والمستمر بالعمل الإداري أقدر على تفهم مقتضيات الصالح العام وضرورات حسن سير المرافق العامة والتوفيق بينها وبين مصالح الأفراد، وعليه فإن إرساء قواعد القانون الإداري والتي تتميز عن قواعد القانون الخاص أصبح أساساً هاماً لوجود القضاء الإداري كجهة قضائية مستقلة ومنفصلة عن القضاء العادي.

وعلى كل حال فإن ذلك لا ينقص من أهمية التطور الذي حصل في إنشاء قضاء إداري على درجتين، فالتقاضي على درجتين يعطى للأفراد أو الإدارة الشعور بالرضا والاطمئنان بأن هنالك محكمة أعلى من المحكمة التي أصدرت القرار تراقب عملها وتطبيقها للقانون، وبالتالي تصبح الأحكام أكثر دقة وعدالة لكونها تمت مراجعتها بعد الطعن فيها لدى المراجع الأعلى في الجهاز القضائي.

(١) العجارمة، نوفان، **ملاحظات بشأن مشروع قانون القضاء الإداري**، مرجع سابق.

المطلب الثاني: السمات العامة لقانون القضاء الإداري

إن أغلب الأنظمة القانونية تأخذ بمبدأ التقاضي على درجتين وذلك يتطلب أن يتم إعادة طرح النزاع وعرضه بعد أن تكون محكمة الدرجة الأولى قد فصلت فيه أمام محكمة أعلى منها (درجة ثانية) لتفصل في النزاع، وتراقب مدى صحة الإجراءات التي اتبعتها محكمة الدرجة الأولى ومدى تطبيقها للقانون تطبيقاً صحيحاً وسليماً، ومن ثم تقوم محكمة الدرجة الثانية بإصدار قرارها، إما بتأييد قرار محكمة الدجة الأولى (المحكمة الإدارية)، أو بفسخ القرار والحكم في الدعوى من جديد.

وقد استحدث قانون القضاء الإداري العديد من النصوص المستحدثة التي لم تكن موجودة في ظل قانون محكمة العدل العليا لعام ١٩٩٢، وهذه النصوص جاءت بإضافات جديدة ومستحدثه منها ما هو بأن التقاضي الإداري أصبح على درجتين، ومنها ما هو متعلق بالاختصاصات والإجراءات، لذلك سوف نقسم هذا المطلب لفرعين نتحدث في الأول منه عن مبدأ التقاضي على درجتين لكون أحد أهم الأحكام المستحدثة في قانون القضاء الإداري، ومن ثم نتناول أهم الأحكام المستحدثة في نطاق الاختصاص والإجراءات.

الفرع الأول: مبدأ التقاضي على درجتين

يعتبر إقرار مبدأ التقاضي على درجتين في قانون القضاء الإداري من أهم التطورات والتعديلات الحاصلة في مجال القضاء الإداري على الإطلاق، ويعتبر هذا التعديل أمراً محموداً بالمقارنة مع القانون السابق، حيث كانت محكمة العدل العليا هي محكمة أول وآخر درجة [(١)]، ولذلك قمنا بتخصيص هذا الفرع لتناول أهم مبررات هذا المبدأ، وكذلك أهم الإيجابيات والسلبيات التي قيلت فيه.

يعتبر نظام التقاضي على درجتين من الضمانات الأساسية لحسن سير القضاء وتحقيق العدالة فهو يكفل حسن سير العدالة، وبالتالي فهذا النظام يكفل قضاءً عادلاً ومنجزاً[(٢)].

إن أغلب التشريعات سواء أكانت في القوانين المدنية أم الجزائية تتخذ من هذا النظام أساساً, وبالتالي تقوم بتنظيم المحاكم على درجتين أو ثلاثة كما في النظام الأنجلو أمريكية، وهذا يعني أن يكون التنظيم القضائي مبني على التدرج بين المحاكم, وذلك بغية إعطاء المتخاصمين فرصة عرض دعواه مرة أخرى على محكمة أعلى من المحكمة التي أصدرت الحكم، وبالتالي سوف يكون في ذات الدعوى حكمان من كلا المحكمتين، مما

(١) القبيلات، حمدي (٢٠١٤)، التقاضي على درجتين في قانون القضاء الإداري، مقالة منشورة على موقع المفكرة القانونية بتاريخ٢٠١٤/٧/١٦.

(٢) د. علام، محمد يوسف (٢٠١٢)، مبدأ التقاضي على درجتين من القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية. المركز القومي للإصدارات القانونية، ط ٢٠١٢. ص١١.

يتوجب على المحكمة الأعلى درجة أن تنظر موضوع النزاع مرة أخرى لتتأكد مما إذا كان حكم محكمة أول درجة موافق للقانون والأصول وهل طبقت القانون تطبيقاً سليماً أم لا؟ فإذا كانت الإجابة بالإيجاب تقوم بتأييد الحكم الصادر عنها، أما إذا كانت المحكمة غفلت عن مسألة ما أو أنها لم تطبق القانون تطبيقاً صحيحاً فتقوم بإلغاء الحكم (فسخه) وإصدار حكم جديد في ذات النزاع[١].

وبالتالي يعني مبدأ التقاضي على درجتين إتاحة الفرصة للخصوم الذي صدر حكم لغير صالحهم أن يقوموا بعرض النزاع مرة أخرى أمام محكمة أعلى درجة لتفصلَ فيه من جديد[٢].

ويتيح هذا المبدأ للمتضرر من قضاء أول درجة إعادة طرح النزاع مجدداً بهدف فحصه وتمحيصه من محكمة أعلى درجة وأكثر خبرة ودراية لتقوم بإصلاح ما اعتراه من عيوب لحقت بالحكم القضائي، وبالتالي فإن هذا المبدأ يهيئ الطريق لاستدراك أوجه الخلل والقصور الذي اعترت الحكم القضائي[٣].

وقد أخذ المشرع الأردني بمبدأ التقاضي على درجتين في التعديلات الدستورية التي طرأت على الدستور الأردني عام ٢٠١١، وذلك بتعديل المادة (١٠٠) من الدستور بإلغاء عبارة محكمة العدل العليا الواردة فيها والاستعاضة عنها بعبارة قضاء إداري على درجتين، وأُنشئت فيما بعد بموجب قانون القضاء الإداري محكمتان للقضاء الإداري (المحكمة الإدارية كدرجة أولى للتقاضي والمحكمة الإدارية العليا كدرجة ثانية للتقاضي الإداري)، وقد نظم قانون القضاء الإداري أحكام الاختصاص وإجراءات التقاضي أمام كلا المحكمتين.

إلا أن هذا المبدأ لم يَسلم من النقد الموجه إليه فكما ذكرنا سابقا أن التطور القانوني انتهى إلى إقرار مبدأ التقاضي على درجتين حيث يعتبر هذا المبدأ أحد أهم مستلزمات العدالة، لا سيما أن الدعوى تُنظر مرة أخرى أمام محكمة أعلى درجة وقضاة أكثر خبرة ودراية.

ومع كل ذلك إلا أن هذا المبدأ لاقى هجوماً من الكثير من الفقهاء وذلك لكونهم طرحوا عدة مثالب وانتقادات على هذا المبدأ تتمثل بما يلي:

١. أن إقرار مبدأ التقاضي على درجتين سوف يؤدي إلى إطالة أمد التقاضي وتأخير الفصل في المنازعات المنظورة أمام المحاكم نظراً لكثرتها، وكذلك أن طرح النزاع أمام محكمة درجة ثانية يعني أخذ الكثير من

(١) د. هندي، أحمد (دون سنة نشر) مبدأ التقاضي على درجتين حدوده وتطبيقاته في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، دون طبعة ص٣.

(٢) د. علام، محمد يوسف، مرجع سابق ص٣.

(٣) محيسن، إبراهيم حرب، (٢٠١٢)، مدى تعلق التقاضي على درجتين بالنظام العام، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، مجلد ٣٩، عدد ١، ص٢٦٤.

الوقت أمام تلك المحكمة لفهم النزاع من جديد فالطعن أمام تلك المحكمة أو الاستئناف ما هو إلا نقل الدعوى من قاضي الدرجة الأولى التي عرفها معرفة جيدة إلى قاضي الدرجة الثانية الذي لم يعرفها بعد[١].

ونقول للرد على هذه الحجة بأن الدعوى عندما يعاد طرحها من جديد أمام محكمة الدرجة الثانية فأن هذه المحكمة أيضاً تقوم بتمحيص الدعوى والتدقيق في بيناتها ودراسة كافة أوراقها من جديد، وكذلك تقوم بالتأكد من تطبيق محكمة الدرجة الأولى للقانون على وقائع الدعوى تطبيقاً سليماً أم لا، كما أن قضاة محكمة الدرجة الثانية يتمتعون بخبرة ودارية عالية تمكنهم من الفصل في الدعوى بشكل يتلاءم مع القانون، وتمكنهم كذلك من مراقبة محكمة الدرجة الأولى في تطبيقها للقانون على وقائع الدعوى تطبيقاً سليماً، وبالتالي فإن ذلك يؤدي إلى سلامة الحكم الصادر في الدعوى الإدارية.

٢. أن التقاضي على درجتين والذي يترجم بحق الطعن بالاستئناف أمام محكمة الدرجة الثانية غالباً ما يكون الطرف الطاعن هو من يتحمل دفع رسوم الطعن والتي قد تكون عالية نوعاً ما[٢]، وبالتالي فهو حق يتمتع به الغني دون الفقير.

وهنا يمكننا الرد على هذه الحجة بأنه يمكتن للمستدعي أن يقدم طلباً للمحكمة الإدارية لتأجيل الرسوم بحسب نص المادة (٨/ز/٣) من قانون القضاء الإداري، فإذا أصدرت المحكمة الإدارية قرارها بالموافقة على طلب التأجيل يبقى هذا القرار مستمراً حتى لو تمى الطعن بالدعوى أمام المحكمة الإدارية العليا، وبالتالي تعود الرسوم على الطرف الخاسر بالدعوى، ومن هنا نقول أن باب الطعن أصبح مفتوحاً للجميع دون أستثناء وبحسب نص القانون.

أما الاتجاه الذي ينادي بوجوب التقاضي على درجتين فأوردوا العديد من الحجج التي اعتبروها ميزات وإيجابيات التقاضي على درجتين وأهم تلك الإيجابيات ما يلي:

١- أن عرض الدعوى أمام محكمة الدرجة الثانية سوف يؤدي بالنتيجة إلى سلامة الحكم الصادر من هذه المحكمة، كذلك يؤدي إلى تدارك الأخطاء التي قد تقع فيها محكمة الدرجة الأولى وذلك بالنتيجة يحقق عدالة أكبر وعلى أحسن وجه، وحسن سير الإجراءات[٣].

(١) د. أبو عامر. محمد زكي (١٩٧٧)، الإجراءات الجنائية شائبه الخطأ في الحكم الجنائي، ط٢، ص١٤٣. كذلك انظر د. حسين، عبد الناصر علي عثمان (٢٠٠٨)، استقلال القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص٥٨٥.

(٢) د. هندي، أحمد (مرجع سابق) ص٣١.

(٣) د. علام، محمد يوسف، مرجع سابق، ص٩٩، كذلك د. هندي، أحمد، مرجع سابق ص٣١.

٢- أن الطعن للدرجة الثانية هو ضمانة من ضمانات التقاضي التي تضمن حسن تطبيق القانون وسلامته وكذلك يعد ضمانة هامه لحقوق الأفراد تجاه الأحكام السريعة وغير المدروسة سيما وأن قضاة الدرجة الثانية هم أكثر خبرة ودراية.

ونرى بأن للتقاضي على درجتين أهمية قصوى تتمثل في ضمان صدور أحكام قضائية أكثر قوة وعدالة سيما وأنها مرت على أكثر من هيئة قضائية، وبالتالي تكون الأحكام قد دققت ومحصت بشكل يستبعد معه حدوث أي خطأ أو خلل في تطبيق القانون, وعلى الرغم من أن هنالك مثلباً على التقاضي على درجتين بأنه يطيل أمد التقاضي إلا أنه هذا الأمر مقارنة بالإيجابيات التي يحققها التقاضي على درجتين والتي تتمثل بصدور أحكام خضعت لرقابة قضائية لكونها عرضت على أكثر من جهة قضائية تتمتع بخبرة ودراية قانونية أكثر من محكمة الدرجة الأولى تكاد لا تذكر تلك السلبية أو أنه يسمح لنا بالتغاضي عنها.

الفرع الثاني: الاحكام الأخرى المستحدثه في قانون القضاء الاداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤

وسنعالج في هذا الفرع أهم الأحكام المستحدثة في ظل قانون القضاء الإداري من حيث الاختصاصات، والإجراءات.

أولاً: الاختصاصات

على صعيد الاختصاصات نجد أن القانون وسع من نطاق اختصاص القضاء الإداري، فقد حددت المادة الخامسة من القانون اختصاصات المحكمة الإدارية بقولها (أ- تختص المحكمة الإدارية، دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك:

١. الاختصاص بنظر الطعون المتعلقة بقرارات التكليف ومنح المكافآت للموظفين العموميين: حيث أعطى قانون القضاء الاداري للمحكمة الادارية اختصاص مستحدث يتمثل بحق من يتضرر الطعن بقرار التكليف أن يلجأ للقضاء الاداري للطعن في هذا القرار، كذلك الحال بالنسبة للمكافآت سواء أكانت مادية أو معنوية حيث يستحق الموظف وفقاً لنظام الخدمة المدنية هذه المكافآت وهي محددة بحسب شروط وقواعد معينة، وهذا ما نصت عليه المادة (٥/أ/٢) من قانون القضاء الاداري.

٢. الاختصاص بنظر الطعون المتعلقة بالتعليمات والأنظمة: فقد نصت المادة (٥/أ/٦) من قانون القضاء الاداري على هذا الاختصاص ويتمثل الاستحداث في هذا النص بالحق بالمطالة بالغاء النظام أو

التعليمات او القرارات، فقد كان قانون محكمة العدل العليا المُلغي يعطي الحق بوقف العمل بها وليس الغائها [١].

٣. الاختصاص بنظر الطعوت التي تستند إلى عيب السبب: والسبب هو العناصر القانونية أو الواقعية التي تسبق القرار وتدفع الإدارة إلى التصرف باتخاذ قرار.

وقد نص قانون القضاء الاداري في المادة (٧/أ) على أنه "تقام الدعاوى على صاحب الصلاحية في إصدار القرار المطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه، ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية: .....٥. عيب السبب....." فقد استحدث المشرع الأردني في هذه المادة اعتبار عيب السبب أحد أسباب الطعن في القرار الإداري، حيث كان قانون محكمة العدل العليا يخلو من النص على هذا السبب.

٤. التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، حيث ورد النص في المادة (٥/ب) من القانون على أنه "تختص المحكمة الإدارية بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار اللاحقة نتيجة القرارات والإجراءات المنصوص عليها من الفقرة (أ) من هذه المادة إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء"، وهذا النص يختلف عن النص السابق الوارد في قانون محكمة العدل العليا لعام ١٩٩٢ , والذي كان ما يلي "تختص المحكمة في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها من الفقرة (أ) من هذه المادة سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعة ".

وما يميز النص الجديد عن النص السابق، أن النص السابق كان يتحدث عن التعويض سواء رفعت الدعوى بطريق التبعية (أي بذات لائحة الدعوى)، أو بصفة أصلية (بأن ترفع دعوى مستقلة للمطالبة بالتعويض، وذلك بعد الحصول على حكم من المحكمة بإلغاء القرار الإداري)، أما النص الجديد فقد جعل المطالبه بالتعويض أمام المحكمة الإدارية فقط بطريقة تبعية، ولم يجز المطالبة بالتعويض بطريق أصلي أمام المحكمة الإدارية، وبناء عليه فقد قَصَر المشرع اختصاص المحكمة الإدارية بنظر طلبات التعويض متى كانت مرفوعة بذات استدعاء الدعوى، وبحيث يتضمن ذلك الاستدعاء طلب إلغاء القرار محل الطعون وبذات الوقت المطالبة بالتعويض، فلا يجوز للمدعي رفع دعوى مستقلة أمام المحكمة الإدارية للمطالبة بالتعويض عن القرار المخالف أو غير المشروع، وهنا يكون أمامه فقط اللجوء للقضاء العادي للمطالبة بالتعويض.

وباعتقادنا أن المشرع لم يوفق في هذا التعديل، فقد ضيق من اختصاص القضاء الإداري في دعوى التعويض عن الأضرار الناجمة عن القرارات الإدارية غير المشروعة، وهذا لم يكن في محلة ذلك لأن فيه إطالة الطريق على المتضرر من تلك القرارات في الحصول على التعويض، لأنه سيظطر للجوء للقضاء العادي

(١) الخلايلة. محمد. (٢٠١٤) . ملاحظات على مشروع قانون القضاء الإداري. ورقة بحثية منشورة على موقع وكالة عمون الإخبارية بتاريخ ٢٠١٤/٤/١٥. ص ٢.

للمطالبة بالتعويض إذا لم يرفع دعوى التعويض تبعاً لدعوى الإلغاء وهذا سيكلفه الوقت والجهد والمال، عدا على أن المحكمة الإدارية باعتقادي هي أقدر على تقدير التعويض المناسب للمتضرر من القرارات غير المشروعة من غيرها من المحاكم، وبالتالي كان يتوجب على المشرع ترك المجال أمام المدعي في دعوى التعويض من رفع دعواه إما تبعاً لدعوى الإلغاء، أو أن يرفعها بشكل مستقل أمام المحكمة الإدارية ذاتها كما كان في السابق.

لقد كانت اختصاصات محكمة العدل العليا في القانون السابق محددة على سبيل الحصر، أما المادة(٥) من قانون القضاء الإداري فقد جاء مطلعها "تختص المحكمة الإدارية دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية بما في ذلك ..... ".

وباستعراض هذه المادة نجد أن ما ورد من اختصاصات بخصوص الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية جاءت على سبيل المثال لا الحصر، وأن ولاية المحكمة الإدارية هنا هي ولاية عامة، كما ان اختصاصها في هذا المجال يمتد ليشمل جميع القرارات الصادرة عن جهات إدارية ذات الاختصاص القضائي ما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التحكيم ومنازعات العمل [١].

كما أن اختصاص المحكمة الإدارية يشمل القرارات الإدارية التنظيمية العامة كالأنظمة والتعليمات ولا يقف فقط عند القرارات الإدارية الفردية، ويشمل كذلك القرارات المحصنة تشريعياً، وتلك التي ينص أي تشريع آخر على أنها من اختصاص المحكمة.

ثانياً: الأجراءات الإدارية:

لقد تضمن قانون القضاء الإداري مجموعة من الأحكام المستحدثة فيما يتعلق بالإجراءات، وتتلخص بما يلي:

١. نص القانون في المادة (٨/ز) على حالات وقف ميعاد الطعن بالقرار الإداري وجاء نصها على أنه " .... ز. يوقف ميعاد الطعن المنصوص عليه في هذه المادة في أي من الحالات التالية: ١. القوة القاهرة. ٢. رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة شريطة أن ترفع هذه الدعوى خلال ميعاد الطعن. ٣. تقديم طلب تأجيل الرسوم شريطة أن يقدم هذا الطلب خلال ميعاد الطعن "، فهذه الحالات يوقف فيها ميعاد الطعن بالالغاء والمحدد بستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ علم المستدعي بالقرار المشكو منه.

٢. أضاف المشرع حكماً جديداً بالنسبة لوسائل العلم بالقرار الإداري وذلك عن طريق العلم بالوسائل الالكترونية حيث نصت المادة (٨/أ) من القانون على أنه " مع مراعاة ما ورد في أي قانون آخر وأحكام الفقرتين (ج)

(١) د. الخطيب. نعمان أحمد. (٢٠١٦). بحث بعنوان أبرز ملامح تطور القضاء الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية. منشور في مجلة نقابة المحامين العدد الرابع لسنة ٢٠١٦. ص ١٨.

و(د) من هذه المادة، تقام الدعوى لدى المحكمة الإدارية باستدعاء يقدم إليها خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو نشره في الجريدة الرسمية أو بأي وسيلة أخرى بما في ذلك الوسائل الإلكترونية إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار الإداري من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة ....." ، والمستفاد من هذا النص أن ميعاد الطعن يسري من تاريخ نشر القرار الإداري في الجريدة الرسمية، أو تبليغ صاحب الشأن بالقرار، وأضاف الوسيلة الثالثة وهي العلم بالوسائل الإلكترونية، وهذه الطريقة تشكل أهمية خصوصاً ونحن في ظل الحكومة الإلكترونية، وذلك لمواكبة التطور الحاصل في التكنولوجيا والإنترنت، ويتمثل ذلك من خلال النشر بالجريدة الرسمية الكترونياً والتي من شأنها أن تتيح للافراد الاطلاع على أغلب القرارات بكل سهولة ويسر، سيما بعد انتشار خدمات الإنترنت بشكل واسع، وهذا فيه ضمانة كبيرة للأفراد [١].

إن هذا الاستحداث يحمد للمشرع الأردني لما تتمتع به الطريقة الإلكترونية من سرعة ودقة وتوفير في الوقت والجهد والمال، سيما وأننا في ظل ثورة في الحياة المعلوماتية والإلكترونية، حيث أن أغلب المراسلات الآن تتم بوسائل إلكترونية، إما من خلال البريد الإلكتروني أو مواقع التوصل الإجتماعي المتنوعة، لاسيما وأن أغلب الدوائر الحكومية يتوافر لديها شبكة معلومات داخل كل دائرة تربط بين الدائرة وموظفيها، ويتوفر لكل موظف حساب وبريد إلكتروني تتم المخاطبات بينهم من خلاله، وبالتالي يستطيع الإطلاع والعلم بكل القرارات الصادرة عن الدائرة التي يعمل بها من خلال البريد الإلكتروني الخاص به.

٣. كما أضاف المشرع في الفقرة (ب) من ذات المادة نصاً يتعلق بالعلم اليقيني حيث جاء نص الفقرة على أنه "يعتبر في حكم التبليغ علم الطاعن بالقرار المطعون فيه علماً يقيناً"، رغم أن قانون محكمة العدل العليا قد خلا من النص على أن العلم اليقيني يقوم مقام التبليغ، إلا أن الاجتهاد القضائي كان مستقر على الأخذ به[٢]، ولا بد أن يكون العلم بالقرار الإداري علماً يقينياً لا افتراضياً، وأن يكون شاملاً لجميع عناصر القرار

(١) العجارمه والسلامات. نوفان. (٢٠١٣) . نفاذ القرار الإداري الإلكتروني. بحث منشور في مجلة دراسات. الجامعة الأردنية. مجلد ٤٠. ملحق ١. ص ١٠٢٧.

(٢) حيث قضت محكمة العدل العليا في قرارها رقم ٢٠١٤/٢٣٠ , تاريخ ٢٠١٤/٧/١٧ ، منشورات مركز عدالة، بأنه "إذا سبق للمستدعين وان تقدموا بدعوى العدل العليا رقم ٢٠١٢/٤١٨ للطعن بقرار مجلس إدارة بنك تنمية المدن والقرى رقم ٣٤ لسنة ٢٠١١ تاريخ ٢٠١٢/٩/١٧ وأشاروا في البند (٨) من وقائع الدعوى إلى قرار مجلس الوزراء المشكو منه الأول رقم ١٤٥٧ أي أنهم يعلمون بصدور هذا القرار علماً يقينياً قاطعاً كحد أدنى متيقن منذ تاريخ تقديم الدعوى رقم ٢٠١٢/٤١٨ في ٢٠١٢/١٠/٩ على ما هو ثابت من خلال القرار الصادر فيها والمحفوظ في حافظة مستندات النيابة العامة الإدارية وحيث أن العلم اليقيني يقوم مقام التبليغ على ما تواتر عليه اجتهاد محكمة العدل العليا وبما أن هذه الدعوى مقدمة بتاريخ ٢٠١٤/٥/٢٩ أي بعد مرور المدة المقررة في المادة ١٢ من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ وتعديلاته فيكون الدفع وارداً والدعوى مستوجبة للرد بالنسبة للقرار المشكو منه الأول لتقديمها بعد الميعاد"، كذلك انظر قرارها رقم ٢٠١٤/٦٤ تاريخ ٢٠١٤/٥/٢٩ .

الإداري، ولا يجري احتساب المدة إلا من اليوم الذي يثبت فيه قيام هذا العلم اليقيني، ويثبت العلم اليقيني من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد في ذلك بأي وسيلة معينة، وللقضاء الإداري إعمال رقابته القانونية للتحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة أو الواقعة [١] .

ونحن – مع الاحترام – نعتقد أن عدم النص على (العلم اليقيني) كان أفضل من حيث عدم التضيق على الأفراد وإتاحة مجال أوسع لهم للطعن بقرارات الإدارة غير المشروعة، وحتى لا تركن الإدارة إلى هذه الوسيلة للعلم بقراراتها وتعتبرها بديلاً عن التبليغ أو النشر.

فقد كنا نتمنى على المشرع أن لا يتبنى ويكرس هذه النظرية تشريعياً، وأن يترك الأمر للقضاء يقوم هو بتطبيقها في أضيق الحدود وضمن ضوابط معينة ولكل حالة على حدا.

٤. عدلَ قانون القضاء الإداري احتساب مدة تقديم اللائحة الجوابية وذلك من خلال نص المادة (١١) منه حيث جعل المدة تبدأ من اليوم التالي لتاريخ تبليغ المستدعى ضده استدعاء الدعوى، بينما كان النص القديم يحتسب المدة من تاريخ تبليغ الاستدعاء، وهذا التوجه أمرٌ محمود للمشرع كونه يعتبر ضمانة للمستدعى ضده لتجهيز دفاعه وجوابة، كذلك تضمنت ذات المادة حكماً جديداً وهو إلغاء صلاحية المستدعي بتقديم طلب لإنقاص المدة المحددة لتقديم اللائحة الجوابية، وهذا التعديل يعتبر أكثر عدالةً ومنطقاً، فكيف يعطى المستدعي حقاً بالاعتداء والانتقاص من حق منح للمستدعى ضده في استخدام المدة المنصوص عليها القانون، وبالتالي جاء هذا القانون ومنح المحكمة فقط صلاحية تمديد هذه المدة بناء على طلب معلل يقدمه المستدعى ضده.

٥. كذلك أضافت المادة (١٧) من ذات القانون حكماً مفاده أنه للمحكمة في حال تخلف وكيل المستدعي عن حضور أي جلسة من جلسات المحاكمة أن تسقط الدعوى للغياب، ويحق لوكيل المستدعي أن يقوم بتجديد الدعوى خلال مدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً تبدأ من اليوم التالي لتاريخ إسقاط الدعوى، وبعد أن يقوم بدفع كامل الرسوم القانونية، بينما كانت المادة (٢٣) من قانون محكمة العدل العليا تعطي المحكمة الحق برد الدعوى شكلاً، ونلاحظ أن النص الحالي ينسجم مع القواعد العامة أكثر من النص القديم.

٦. كذلك أوردت المادة (١٧/ د) من قانون القضاء الإداري حكماً جديداً مفاده أنه تعذر تبليغ المستدعي أو وكيله أو لم يقم بمتابعة دعواه خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه الطعن فيجوز للمحكمة أن تقرر إسقاط الدعوى والطلبات المتصلة بها، إلا أن المادة لم تورد حكماً فيما يتعلق بامكانية تجديد الدعوى أم لا؟ وما هي المدة التي يستطيع خلالها التجديد، إلا أن اجتهاد المحكمة الإدارية بهذا الخصوص استقر على أن

(١) للمزيد حول ذلك راجع د. نويجي. محمد فوزي، (٢٠٠٨)، العلم اليقيني بالقرار الإداري، دار النهضة العربية , القاهرة , ط١.

القرار يكون قابلا للطعن وليس قابلا للتجديد فقد اوردت المادة (١٧/ أ) عبارة (وفي هذه الحالة) بمعنى أنها حصرت تقديم طلب التجديد في حالة عدم الحضور في موعد الجلسة المحدد، وأن الغاية من تشريع نص المادة (١٧/ د) هو تحري جدية المحامي في تقديم ومتابعة دعواه فأنه لم يورد ان هذه الحالة تدخل ضمن حالات التجديد، وانما يعتبر تطبيق نص المادة المذكور قرارا فاصلا بالدعوى يستدعي الطعن به أمام المحكمة الإدارية العليا [١].

٧. فيما يتعلق بالمستدعى ضده في دعوى الإلغاء لقد أوجب القانون ذكر اسم المستدعى ضده وصفته بشكل واضح، وهو من توجه ضده دعوى الإلغاء ويتم اختصامه بها، والخصم الحقيقي في دعوى الإلغاء هو القرار الإداري المعيب ذاته، ذلك لأن دعوى الإلغاء ليست موجهة إلى الإدارة بقدر ما هي موجهة إلى القرار الإداري محل الطعن، وإن الخصومة عندما تكون موجهة للإدارة ليس باعتبارها خصماً وإنما باعتبارها الجهة التي تملك حق الدفاع عن القرار محل الطعن والقيام إما بسحبه أو تعديله.

وبالرجوع إلى المادة (٧/أ) من قانون القضاء الإداري الأردني نجد أن المشرع قد نص على أنه "تقام الدعاوى على صاحب الصلاحية في إصدار القرار المطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه"، وهذا النص مغاير تماماً لما كان عليه الحال في قانون محكمة العدل العليا.

حيث كانت المادة (١٠) من ذلك القانون تنص على أنه "تقام الدعاوى على من أصدر القرار المطعون فيه ..." ويلاحظ أن المشرع أراد من هذا التعديل تفادي قاعدة أن العبرة في إصدار القرار ولإنعقاد الخصومة لمن وقع القرار لا لمن صدر باسمه، وكذلك لمواجهة الحالات الاستثنائية للعنصر الشخصي في ركن الاختصاص، وبالتالي وبحسب هذا النص فإن مخاصمة صاحب الصلاحية في إصدار القرار دون المصدر

(١) حيث قضت المحكمة الإدارية في قرارها رقم ٢٠١٦/١٣ تاريخ ٢٠١٦/٤/٢٠منشورات مركز عدالة "باستقراء المادة (١٧) من قانون القضاء الإداري رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ يتبين أن هناك عدة حالات لاسقاط الدعوى منها عدم حضور وكيل المستدعي لموعد الجلسة المحدد ولغايات تطبيق هذا النص فإنه لا بد من أن يكون وكيل المستدعي قد تبلغ موعد الجلسة، وذلك سواء حضر وكيل المستدعى ضده أو لم يحضر وفي حال إسقاطها من قبل المحكمة فإنه يجوز لوكيل المستدعي تجديدها بأن يدفع نصف الرسم ولمرة واحدة فقط والحالة الأخرى إن يتم إسقاطها نتيجة تعذر التبليغ ومرور ستين يوما من تاريخ تسجيل الدعوى وفي هذه الحالة فإن القرار يكون قابلاً للطعن وليس قابلاً للتجديد فقد أوردت المادة (١٧/ أ) عبارة (وفي هذه الحالة) بمعنى أنها حصرت تقديم طلب التجديد في حالة عدم الحضور في موعد الجلسة المحدد وحيث تجد المحكمة ان الغاية من تشريع نص المادة (١٧/ د) هو تحري جدية المحامي في تقديم ومتابعة دعواه فإنه لم يورد أن هذه الحالة تدخل ضمن حالات التجديد وإنما يعتبر تطبيق نص المادة المذكور قراراً فاصلاً بالدعوى يستدعي الطعن به امام المحكمة الإدارية العليا. وبما أنه تم اسقاط الدعوى استنادا لنص المادة (١٧/ د) من قانون القضاء الإداري والتي لا تجيز التجديد فان ما تم من إجراءات بعد إسقاط هذه الدعوى هي إجراءات باطلة وبالتالي كان على المستدعي أن يطعن أمام المحكمة الإدارية العليا بقرار الإسقاط المستند إلى المادة (١٧/ د) من قانون القضاء الإداري وبالتالي فإن هذه الدعوى تغدو مردودة شكلاً لعدم جواز تجديدها".

الفعلي له تتعقد به الخصومة صحيحة في دعوى الإلغاء على خلاف الوضع في النص السابق [١]، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية في حكم لها بأنه "لما كانت الخصومه من النظام العام ولما كان المستدعى ضده الثاني ليس صاحب صلاحيه في إصدار القرارات بالموافقه على إصدار رخص المهن وأن صاحب الصلاحيه هو رئيس البلديه وفق الماده (٨) من قانون رخص المهن وتعديلاته رقم ٢٨ لسنة ١٩٩٩ وعليه وسنداً للماده (٧) من قانون القضاء الإداري رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ يتوجب رد الدعوى عن المستدعى ضده الثاني لعدم الخصومه" [٢].

وقبل أن نبدى وجهة نظرنا في التعديل والمآخذ عليه يتوجب الإشارة إلا أنه لا يجوز مخاصمة الشخص المعنوي وحدة وعلى استقلال في دعوى الإلغاء، فلا يجوز مثلاً مخاصمة أمانة عمان أو ديوان الخدمة المدنية أو المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي وحدهما مستقلين لكونها كأشخاص معنوية لا تصدر قرارات إدارية، وإنما لجانها أو مجالسها وموظفوها هم من يتولون ذلك نيابة عنها [٣].

كما أنه لا يجوز مخاصمة المستفيد من القرار المطعون فيه، لكون المستفيد من القرار لم يصدر القرار ولم يشارك كذلك في إصداره وليس هو صاحب الصلاحية في إصداره (٤).

كما لا يجوز مخاصمة رئيس اللجنة أو المجلس أو الهيئة إذا كان القرار صادراً عن الهيئة أو اللجنة وليس عن رئيسها، ومثال ذلك مجلس أمناء أي من الجامعات الرسمية، أو القرارات الصادرة عن المجلس الطبي الأردني.

كما أنه لا يجوز مخاصمة صاحب الصلاحية في إصدار القرار المطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه بصفتهما الشخصية فيما يتعلق بالقرار الإداري محل الطعن، بل لا بد من مخاصمتهما بصفتهما الوظيفية[٥].

(١) السعود، عطية صالح، (٢٠١٦) الخصم في دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ص ١١٦.

(٢) قرار المحكمة الإدارية الأردنية رقم ٢٠١٦/١٨٥، تاريخ ٢٠١٦/٩/٧، منشورات مركز عدالة، كذلك أنظر: قرارها رقم ٢٠١٦/١٤٢ تاريخ ٢٠١٦/٠٧/١٠.

(٣) حيث قضت المحكمة الإدارية في قرارها رقم قرار المحكمة الإدارية الأردنية رقم ٢٠١٤/٢٢٠ تاريخ ٢٠١٤/١١/٢٣ بأنه " تتمتع المستدعى ضدها (المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي) بالشخصية الاعتبارية وفقا للمادة الثامنة من قانون الضمان الاجتماعي ذلك أن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي كشخصية اعتبارية لا تصدر قرارات إدارية وانه يتم إدارتها من مجلس الإدارة وفقا للمادة التاسعة من ذات القانون، وتقوم بمهامها عدد من اللجان في حدود اختصاص كل منها المحددة قانوناً وبما أن الدعوى أقيمت أمام المحكمة الإدارية على المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي كشخصية اعتبارية لإلغاء قرار إداري معين وليس على صاحب الصلاحية في إصدار القرار المطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه فانه يتعين رد الدعوى عنها لعدم الخصومة ".

(٤) انظر قرار المحكمة الإدارية رقم ٢٠١٥/٤٢٩ تاريخ ٢٠١٦/١/١٨، وكذلك قرارها رقم ٢٠١٤/٢٢٢ تاريخ ٢٠١٥/٤/٢١.

(٥) انظر قرار المحكمة الإدارية رقم ٢٠١٥/٨٨ تاريخ ٢٠١٥/٤/٢٨، منشورات مركز عدالة.

وبالعودة إلى نص المادة (٧/أ) نقول أنه إذا كان الأصل أن يصدر القرار الإداري من صاحب الصلاحية أو من يفوضه وهو ما قد يبرر التعديل الذي حصل، إلا إنه من المتصور كذلك أن يصدر القرار من شخص أو جهة ليست صاحبة الصلاحية بإصداره أو المفوض عنه وهو ما يسمى بالمصدر الفعلي للقرار الإداري وبالتالي هل يجوز مخاصمته في دعوى الإلغاء في ضوء التعديل الذي حصل؟

لقد قبلت المحكمة الإدارية في حكم لها الدعوى المقامة ضد رئيس مجلس مفوضي سلطة العقبة الاقتصادية الخاصة والذي أصدر القرار المطعون فيه على الرغم من أن صاحب الصلاحية في إصداره هو مجلس الوزراء الذي بدوره لم يصدر القرار ولم يفوض رئيس مجلس سلطة منطقة العقبة الإقتصادية في إصداره[١]، إلا أن المحكمة الإدارية العليا ردت الدعوى المرفوعة على مصدر القرار وهو مدير عام دائرة الأحوال المدنية والجوازات لكونه لم يكن مفوضاً من صاحب الصلاحية بحجة أن المستدعي لم يخاصم صاحب الصلاحية في إصدار القرار المطعون فيه وهو مجلس الوزراء [٢].

ونحن تلافياً لهذا الإرباك نتفق مع من يرى بأنه ودرءاً لرد الدعاوى المرفوعة على مصدر القرار غير المفوض من صاحب الصلاحية بحجة أن المستدعي لم يخاصم صاحب الصلاحية في إصدار القرار أن يصار إلى تعديل نص المادة (٧/أ) من القانون بحيث يتم شطب عبارة (أو من أصدره نيابة عنه) لتصبح (.... أوالمصدر الفعلي له ...) [٣].

٨. كذلك أورد قانون القضاء الإداري نصاً يسمح للمحكمة أن تقوم بإدخال أي شخص ثالث في الدعوى الإدارية وهذا النص مستحدث، حيث جاء في المادة (١٥) من القانون أنه "١. يجوز لمن له علاقة بدعوى قائمة لدى المحكمة الإدارية ويتأثر من نتيجة الحكم الذي سيصدر فيها أن يطلب من المحكمة الإدارية إدخاله في الدعوى شخصاً ثالثاً. ٢. يجوز للمحكمة من تلقاء نفسها إدخال أي شخص ثالث في الدعوى. ٣. إذا اقتنعت المحكمة الإدارية من الأسباب التي أبداها من له علاقة بالدعوى القائمة والبينة التي قدمها بأنه يتأثر من الحكم على ذلك الوجه فتقرر إدخاله في الدعوى بتلك الصفة ...." .

ونعتقد هنا أن مسلك المشرع كان سليماً من حيث جواز إدخال شخص ثالث متى اقتنعت المحكمة بطلبه، أو رأت هي أن ذلك الشخص يتأثر بنتيجة الحكم الصادر في الدعوى الإدارية، إلا أن هذه المادة أضافت حكماً جديداً لم يكن منصوصاً عليه في قانون محكمة العدل العليا، حيث تم إضافة الفقرة الثانية من المادة والتي تجيز للمحكمة من تلقاء نفسها إدخال شخص ثالث متى رأت هي ذلك.

(١) انظر قرار المحكمة الإدارية رقم ٢٠١٥/٨٩ تاريخ ٢٠١٥/٥/١٣، منشورات مركز عدالة.

(٢) انظر قرار المحكمة الإدارية العليا رقم ٢٠١٥/٧ تاريخ ٢٠١٥/٢/١٧، منشورات مركز عدالة.

(٣) السعودي، عطية صالح، مرجع سابق، ص ١٢٧.

وبالرجوع إلى قانون محكمة العدل العليا نجد أنه من خلال المادة (٢٥) منه كانت تسمح بالتدخل بالدعوى الإدارية دون الإدخال فالمادة (٢٥) كانت تنص على أنه "يجوز لمن له علاقة بدعوى قائمة لدى المحكمة ويتأثر من نتيجة الحكم الذي سيصدر فيها أن يطلب من المحكمة إدخاله في الدعوى كشخص ثالث فيها فإذا اقتنعت المحكمة بالأسباب التي قدمها وبيناته عليها أنه سيتأثر من الحكم على ذلك الوجه تقرر قبوله في الدعوى بتلك الصفة....." .

ونحن نعتقد أن صياغة المادة التي كانت في قانون محكمة العدل العليا تتفق إلى حد بعيد مع طبيعة الدعوى الإدارية باعتبارها دعوى عينية غايتها فحص مشروعية القرار الإداري أكثر من كونها خصومة بين أطراف النزاع [١] .

أما الحديث عن (الإدخال) في القانون الحالي فأنه لا يتفق باعتقادنا مع طبيعة وعينية الدعوى الإدارية، ذلك لأن الدعوى الإدارية وكما سبق وذكرنا هي ليست دعوى خصوم كالدعوى المدنية، وبالتالي لا يتصور فيها الإدخال لأن الدعوى الإدارية تهدف إلى مخاصمة القرار الإداري المخالف من خلال توجيه الإجراءات إلى الجهة الإدارية التي أصدرته [٢]، والإدخال يتم رغماً عن إرادة الشخص المطلوب إدخاله، بحيث يصبح طرفاً في الخصومة بطلب من الخصوم أو من المحكمة ذاتها , لكن نص المادة (٢/١٥) قصر طلب الإدخال على أمر المحكمة فقط دون الخصوم [٣] .

وحتى مسألة التدخل في الدعوى الإدارية فإنه يجب التعامل معها تشريعياً بحذر في ضوء طبيعة الدعوى الإدارية، فالتدخل نوعان تدخل (انضمامي) وهو الذي ينضم المتدخل إلى جانب أحد أطراف الخصومة لمساعدته في الدفاع فيها وتأييد رأيه لصدور الحكم لصالحة [٤]، وهذا النوع هو المتصور في الدعوى الإدارية ولا يتعارض مع طبيعتها، أما النوع الثاني وهو التدخل (الاختصامي أو الهجومي) وهو الذي يطلب فيه المتدخل الحكم لنفسه بطلبات في مواجهة كل من المدعي والمدعى عليه، وتكون طلباته مستقله عن طلبات الخصوم الإصليين [٥]، ويتخذ المتدخل اختصامياً موقفاً هجومياً إزاء طلبات المدعي والمدعى عليه في الدعوى

(١) د. الخلايلة. محمد، مظاهر استقلال إجراءات التقاضي الإداري عن إجراءات الدعوى المدنية، مرجع سابق، ص٣٦.

(٢) د. الخلايلة. محمد، مظاهر استقلال إجراءات التقاضي الإداري عن إجراءات الدعوى المدنية، مرجع سابق، ص٣٦.

(٣) حيث قضت المحكمة الإدارية في قرارها رقم ٢٠١٥/٢٨١ تاريخ ٢٠١٥/١٠/٢٨ " ٢. إذا تم تقديم طلب إدخال الشخص الثالث من الجهة المستدعية فإن الطلب يكون مقدما خلافا لأحكام المادة (١٥) من قانون القضاء الإداري رقم ٢٠١٤/٢٧ من جهة وبما أن الدعوى ابتداءا مقامة خلافا للقانون فانه لا حق للجهة المستدعية بتقديم الطلب لغايات تصحيح الخصومه ".

(٤) حيث قضت محكمة العدل العليا في قرارها رقم ١٩٩٥/٣٤٤ تاريخ ١٩٩٦/١/١٧ " ينتصب المحال عليه العطاء خصما في دعوى الغاء قرار إحالة العطاء باعتباره سيتاثر من نتيجة الحكم الذي سيصدر في الدعوى، ويؤيد ذلك أن المادة (٢٥) من قانون محكمة العدل العليا أجازت لمن له علاقة بدعوى قائمة لدى المحكمة ويتاثر من نتيجة الحكم أن يطلب إدخاله في الدعوى ".

(٥) د. الخلايلة. محمد، مظاهر استقلال إجراءات التقاضي الإداري عن إجراءات الدعوى المدنية، مرجع سابق، ص٣٥.

ويطالب لنفسه بالحق المدعى به، لذلك يعتقد بعض فقهاء القانون الإداري بأنه غير متصور في الدعوى الإدارية لمخالفته لطبيعتها وعينيتها ولكونها كما سبق وذكرنا ليست دعوى خصوم بين أطراف النزاع، فالقرار المطعون فيه إما أن يكون قراراً صحيحاُ وموافقاً لإحكام القانون وبالتالي تقوم المحكمة برد الدعوى، وإما أن يكون مخالفاً لإحكام القانون فتلغيه المحكمة، وبالتالي يصبح الحكم حجةً في مواجهة الكافة [١] .

وبالتالي فإننا نرى بأنه كان يتوجب على المشرع الاكتفاء بنص المادة (١٥) بفقرتيها الأولى والثالثة دون إضافة الفقرة الثانية التي تسمح للمحكمة إدخال أي شخص ثالث بالدعوى، وذلك لكون هذا النوع من الإدخال يتعارض مع طبيعة الدعوى الإدارية وعينيتها.

الخاتمة:

بعد أن قمنا بتسليط الضوء في هذه الدراسة على أهم الأحكام المستحدثة التي أوردها قانون القضاء الإداري سواء أكانت من ناحية الاختصاص أو من ناحية الإجراءات، فلابد في نهاية المطاف أن نورد أهم النتائج والتوصيات التي خرجنا بها بعد دراسة هذا القانون.

وفي هذا المقام نقول بأن المشرع الأردني وفي تنظيمه لقانون القضاء الإداري قد أغفل العديد من الأحكام المهمة والتي بوجودها يكتمل بناء قانون القضاء الإداري، وهذه الأحكام بالمحصلة ستكون توصيات نتمنى على المشرع الأخذ بها ونوردها تباعاً:

لقد أخذ المشرع بنظام التقاضي الإداري على درجتين باعتباره من المبادئ الهامة التي تقوم عليها النظم القانونية الحديثة و انسجاما مع تعديل المادة (١٠٠) من الدستور الأردني وذلك بالنص في المادة الثالثة على إنشاء محكمتين للقضاء الإداري (المحكمة الإدارية، والمحكمة الإدارية العليا) وهو أمر محمود للمشرع الأردني، إلا أنه قام باختزال الدرجة الأول وهي المحكمة الإدارية بصورة واحدة في عمان، فكان الأجدر على المشرع أن يقوم بإنشاء محاكم إدارية في الأقاليم الثلاثة على الأقل (الوسط، الجنوب، والشمال)، وذلك لما فيه من تسهيل على المواطنين في اللجوء لتلك المحاكم.

١. أما فيما يتعلق بالاختصاص فقد وسع المشرع الأردني قليلاً من اختصاص القضاء الإداري وهو أمر محمود للمشرع الأردني، إلا أنه لم يصل للمستوى الذي كنا نأمله، فكنا نتمنى أن يمنح المشرع القضاء الإداري الولاية العامة للنظر في جميع المنازعات الإدارية بما فيها العقود الإدارية والتي بقيت خارج اختصاص القضاء الإداري، وكذلك جزء كبير من المنازعات المتعلقة بالمسؤولية الإدارية ومسؤولية الدولة بالتعويض والتي بقيت خارج اختصاص القضاء الإداري.

(١) الجرف، طعيمه (١٩٧٧)، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٣٠.

٢. لم يتطرق المشرع في هذا القانون إلى وجود آلية معينة لتأهيل واختيار قضاة متخصصين في المنازعات الإدارية ليتم تعينهم في محكمتي القضاء الإداري سواء الإدارية أو الإدارية العليا، مع أن هذا الأمر غاية في الأهمية وتمثل اللبنة الأساسية في تطور القضاء الإداري الأردني، فكان يتوجب النص على هذا الأمر ضمن التشريع للالتزام به وعدم مخالفته، فلا أهمية لوجود قضاء إداري على درجتين وتوسيع في قواعد الاختصاص دون وجود قضاة إداريين متخصصين في مجال المنازعات الإدارية ومستقلين تماما عن المجلس القضائي في التعيين والنقل وغيره من الأمور الأخرى[١].

لم يتطرق القانون إلى جهاز النيابة العامة الإدارية ولم يقم بتعديل هذا المسمى كما هو معمول به في الأنظمة القانونية الأخرى وهو (هيئة مفوضي الدولة)، حيث أن هذا المصطلح لا معنى له في ظل قيام النيابة العامة بالدفاع عن أشخاص القانون العام بدلاً من مهمة التحقيق الإداري.

٣. لم يدخل المشرع الأردني التظلم الوجوبي ضمن حالات وقف ميعاد الطعن التي أوردها في المادة (٨/ز)، لا سيما وأن التظلم الوجوبي يترتب عليه وقف ميعاد الطعن بالقرارات الإدارية، فكان يتوجب على المشرع إدراجه ضمن حالات وقف ميعاد الطعن.

٤. لقد ضيق القانون من اختصاص القضاء الإداري بالنظر في دعاوي التعويض عن الأضرار الناجمة عن القرارات الإدارية غير المشروعة، فقد كان قانون محكمة العدل العليا يعطي الاختصاص بنظر طلبات التعويض عن الأضرار الناجمة عن القرارات الإدارية التي تختص المحكمة بإلغائها سواء أرفعت بطريقة تبعية (مع دعوى الإلغاء) أو بصورة أصلية (بشكل مستقل)، إلا أن قانون القضاء الإداري جعل المحكمة تختص بهذا الأمر فقط عندما ترفع دعوى التعويض تبعاً لدعوى الإلغاء وبصورة تبعية لها.

٥. نظراً لأهمية المنازعات الإدارية ولكثرتها في الوقت الحاضر نتمنى على المشرع تبني قانون للإجراءات الإدارية وذلك لما تتمتع به الخصومة الإدارية من أهمية تقتضي تخصيص قانون مستقل للإجراءات الإدارية لتلافي أي إشكاليات قد تقع فيها المحاكم الإدارية عند الفصل في المنازعات الإدارية.

٦. لقد تبنى المشرع في هذا القانون نظرية العلم اليقيني وذلك في المادة (٨) منه كما سبق وذكرنا، وويعتبر هذا الاستحداث في غير محله، فكان الأجدر ترك تطبيق هذه النظرية للقضاء يقوم هو بتطبيقها متى رأى ذلك ممكناً.

٧. نتمنى على المشرع الأردني تعديل نص المادة (٧/أ) من القانون بحيث يتم شطب عبارة (أو من أصدره نيابة عنه) لتصبح (.... أوالمصدر الفعلي له ...).

(١) للتوسع حول ذلك راجع د. الخلايلة. محمد. مرجع سابق. ص ٣، كذلك. القبيلات. حمدي. مرجع سابق. ص ٢.

المراجع

أ- الكتب

أبو العثم، فهد، (٢٠٠٥)، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مكتبة دار الثقافة للنشر، عمان.

أبو عامر. محمد زكي (١٩٧٧)، الإجراءات الجنائية شائبه الخطأ في الحكم الجنائي، ط٢.

الجبوري، محمود، (١٩٩٨)، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

د. حسين، عبد الناصر علي عثمان (٢٠٠٨)، استقلال القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة.

شطناوي، علي خطار، (١٩٩٥)، القضاء الإداري الأردني، المركز العربي للخدمات الطلابية.

شطناوي، علي خطار، (٢٠٠٤)، موسوعة القضاء الإداري، ط١، عمان، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الجزء الأول.

الشوبكي، عمر، (٢٠٠١)، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ط١، عمان، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

عكاشة، حمدي ياسين، (١٩٩٨)، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، الإسكندرية، منشأة المعارف.

د. علام، محمد يوسف (٢٠١٢)، مبدأ التقاضي على درجتين من القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية. المركز القومي للإصدارات القانونية، ط ٢٠١٢.

د. الغويري، أحمد عودة (١٩٨٩)، قضاء الإلغاء في الأردن، ط١، دون ناشر.

القيسي، أعاد، (١٩٩٩)، القضاء الإداري، ط١، دار وائل للنشر، عمان.

كنعان، نواف، (٢٠٠٢)، القضاء الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر، عمان.

هلسا، أديب سلامة، (١٩٩٧)، أسس التشريع والنظام القضائي في المملكة الأردنية الهاشمية، ط٢، عمان، الأردن، شركة مطابع الصفوة.

د. هندي، أحمد (دون سنة نشر) مبدأ التقاضي على درجتين حدوده وتطبيقاته في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، دون طبعة.

ب- الرسائل الجامعية

الزعبي، إبراهيم سمارة، (٢٠٠٧)، إجراءات التقاضي أمام المحاكم الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة عمان الأهلية، الأردن.

وسيلة، سدرة، (٢٠١٠)، أثر تنظيم القضاء الإداري على فعالية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في فرنسا والأردن، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، الأردن.

ج- الأبحاث

لبوريني، عمر عبد الرحمن (٢٠٠٧)، القضاء الإداري الأردني، المحاكمة العادلة، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، العدد الثاني.

الخطيب، نعمان (٢٠٠٥)، محكمة العدل العليا ودورها في الإصلاح الإداري، مجلة الدراسات الإنسانية، السنة الأولى، العدد الثالث.

محيسن، إبراهيم حرب، ٢٠١٢)، مدى تعلق التقاضي على درجتين بالنظام العام، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، مجلد ٣٩، عدد ١.

أ- المقالات

الخلايلة. محمد. (٢٠١٤). ملاحظات على مشروع قانون القضاء الإداري. ورقة بحثية منشورة على موقع وكالة عمون الإخبارية بتاريخ ٢٠١٤/٤/١٥.

العجارمة، نوفان (٢٠١٢)، ملاحظات بشأن مشروع قانون القضاء الإداري، منشور في منتديات شبكة قانوني الأردن، www.lawjo.net .

القبيلات، حمدي (٢٠١٤)، التقاضي على درجتين في قانون القضاء الإداري، مقالة منشورة على موقع المفكرة القانونية في ٢٠١٤/٧/١٦.