المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية

اسم المقال: مدى إمكانية الطعن على القرارات الإدارية النهائية الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي بعيب إساءة استعمال السلطة دراسة مقارنة
اسم الكاتب: د. أيمن يوسف الرفوع، د. بلال حسن الرواشدة
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/8170
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 08:04 +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.

مدى إمكانية الطعن على القرارات الإدارية النهائية الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي بعيب إساءة استعمال السلطة دراسة مقارنة

د. أيمن يوسف الرفوع *

د. بلال حسن الرواشدة

تاريخ تقديم البحث: 2021/3/9م. **تاريخ القبول: 2021/8/15م.**

ملخص

خلصت هذه الدراسة إلى التعريف بالجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي وإلى طبيعة القرارات الصادرة عنها حيث حسم المشرع الأردني هذه الطبيعة بنص المادة 5/أ/8 من قانون القضاء الإداري باعتبارها قرارات إدارية استنادًا إلى المعيار الشكلي وهو بذلك ساير النهج المتبع لدى مجلس الدولة المصري والفرنسي في هذا الشأن ولعل التساؤل الذي أثارته هذه الدراسة هو مدى إمكانية الطعن على هذا النوع من القرارات بعيب إساءة استعمال السلطة بسبب الشبه القانوني الذي يجمعها مع الأحكام القضائية. حيث ساهمت هذه الدراسة في الإجابة على هذا التساؤل من خلال إبراز ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين في الأردن وكان من أهم النتائج التي توصلت إليها هذه الدراسة اعتناق المشرع الأردني من ناحية والفقه والقضاء الإداريين للمعيار الشكلي كما جاءت الدراسة بتوصية هامة مفادها "ضرورة السماح للهيئات الإدارية ذات الاختصاص القضائي إمكانية سحب قراراتها المعيبة أسوةً بالقرارات الإدارية الأخرى وبما لا يخل بمبدأ استقرار المعاملات أو يشكل اعتداء على الحقوق المكتسبة."

الكلمات الدالة: القرار الإداري، الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي، عيب إساءة استعمال السلطة.

* كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط.

حقوق النشر محفوظة لجامعة مؤتة، الكرك، الأردن.

The Possibility of Appealing Against the Final Administrative Decisions Issued by Administrative Authorities with Jurisdiction Due to The Defect of Abuse of Power: A Comparative Study

Ayman Yousef Al-rfou

Bilal Hassan Al-Rawashdeh

Abstract

This study aimed at introducing the administrative authorities with jurisdiction and the nature of the decisions issued by them. The Jordanian legislator has resolved this nature in the provision of Article 5/A/8 of the Administrative Justice Act as administrative decisions based on the formal criterion, which is in line with the approach followed by the Egyptian and French State Council in this regard. This study has raised the question of the extent to which it is possible to appeal against this type of decision with the fault of abuse of authority because of the paralegal that combines it with the jurisprudence. The study has answered this question by highlighting what jurisprudence and administrative judiciary have settled in Jordan. One of the most important findings of this study is the Jordanian legislator's and jurisprudence and the administrative judiciary's embrace of the formal criterion.. The study has also recommended "The necessity to allow administrative authorities to withdraw their defective decisions, similar to other administrative decisions, in a manner that does not violate the principle of stability of transactions or a violation ofthe acquired rights."

Keywords: Administrative decision, Administrative authorities with jurisdiction, The defect of abuse of power.

تمهيد:

لقد ساهم القضاء الإداري في جميع الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج ومنها الأردن في تقويم أعمال الإدارة وإلزامها بعدم الخروج على أحكام القانون ولما كانت القرارات الإدارية من أهم مظاهر التعبير عن إرادة السلطة التنفيذية بتحقيق المصلحة العامة تحت مظلة مبدأ المشروعية الذي يعد المعيار الذي تراقب على أساسه القرارات الصادرة عن السلطة الإدارية فلقد آثرنا الحديث عن نوع مميز من هذه القرارات يشترك في إصداره عنصر قضائي ومدى إمكانية الطعن على هذا النوع من القرارات بعيب إساءة استعمال السلطة وما رافق هذه الإشكالية من اختلاف فقهي وقضائي باعتبار أن العنصر القضائي لا يحتمل هذا النوع من الطعن لما فيه من مساس بالسلطة القضائية. وحتى نتمكن من الإجابة على التساؤل الذي أثرناه في مشكلة الدراسة آثرنا تحليل الاتجاهات القضائية وكذلك الأحكام القضائية عن أهمية ومجال تطبيق هذا العيب على هذا النوع من القرارات. ويقصد بعيب إساءة استعمال السلطة كما عرفه الفقيه الفرنسي (لافيرير) بأنه استعمال رجل الإدارة سلطته لتحقيق غرض غير الذي من أجله منح هذه السلطة[1].

سنتناول هذا الموضوع من خلال ثلاثة مباحث، نتحدث في المبحث الاول عن التعريف بالجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي وموقف المشرع الأردني والتشريعات المقارنة منه في حين نتحدث في المبحث الثاني عن موقف الفقه من إمكانية الطعن على هذا النوع من القرارات بعيب إساءة استعمال السلطة، أما في المبحث الثالث فنتناول موقف القضاء الإداري من إمكانية الطعن على هذا النوع من القرارات وستشمل دراسة هذه المباحث مصر والأردن كدراسة مقارنة وفرنسا على سبيل الاستدلال.

أهمية الدراسة:

تنعقد أهمية الدراسة من الناحيتين النظرية والعملية حيث تكمن أهميتها النظرية من خلال الرأي الفقهي الغالب وكذلك المشرع في اعتبارها قرارات إدارية استنادًا للمعيار الشكلي وبالتالي خضوعها للنظرية العامة للقرارات الإدارية في حين تبدو أهميتها العملية من خلال مدى إمكانية الطعن عليها في جميع أسباب الطعن الواردة في التشريعات المعنية أم أنها مستثنية من الطعن بعيب إساءة استعمال السلطة كون قراراتها خاصة بهيئات لها اختصاص قضائي مع أنها لجان إدارية واختصاص القضاء الإداري بنظرها استنادًا إلى طبيعتها القانونية، وما يميز هذه الدراسة أنها تناولت مدى إمكانية الطعن

(1) أشار إلى هذا التعريف الطماوي، نظرية التعسف، ط3، ص68، انظر كذلك الهايشة، مقال، الإساءة والتعسف، ج2، https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=670366، لمزيد من الاطلاع انظر بحر، الكبار محمد .(2008) . الانحراف بالسلطة و أثره في القرار الإداري: دراسة مقارنة .(أطروحة دكتوراه). جامعة أم درمان الإسلامية، السودان، https://search.emarefa.net/detail/BIM-368725

على هذا النوع من القرارات بعيب إساءة استعمال السلطة حيث أثبتت أن القضاء الإداري قد استقر على أن هذا العيب قد يعيب هذا النوع من القرارات كباقي القرارات الأخرى وذلك لصعوبة تصور هذا العيب منفصلًا عن باقي العيوب الأخرى، لكن احتمال وقوعه بمثل هذه القرارات نادر وقليل.

مشكلة الدراسة:

تكمن مشكلة الدراسة في طبيعة اختصاص المحاكم الإدارية في الأردن والذي يقتصر على الطعون في قرارات الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي فقط دون غيرها باعتبار أن قراراتها تشكل اختصاصًا قضائيًا مانعًا، الأمر الذي يوجب التمييز بينها وبين الهيئات الإدارية الصرفة من جهة والهيئات ذات الاختصاص القضائي من جهة أخرى لاختلافهما من حيث موضوع نشاط كل منهما إضافة إلى عناصر تشكيلهما وتبدو إشكالية أخرى وهي أن المشرع الأردني لم يحدد لنا ما إذا كانت الطعون في القرارات الإدارية الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي يمكن أن تستند إلى جميع عيوب القرارات الإدارية العادية الواردة في قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 وذلك أسوةً بما نصت عليه بعض التشريعات العربية كقانون مجلس الدولة المصري الذي استبعد عيب إساءة استعمال السلطة من أوجه عدم المشروعية التي تجيز الطعن في القرارات الصادرة عن هذه الجهات، إضافة إلى إشكالية فقدان هذه الجهات ولايتها فيما يتعلق في إلغاء وسحب قراراتها متى كانت معيبة كون هذه القرارات ذات صفة قضائية بحيث تنتهي مهمة هذه الجهات بصدور قرارها في الموضوع لكنها لا تملك بعد ذلك النظر فيه كونها لم تعد صاحبة ولاية.

منهجية الدراسة:

استندت هذه الدراسة إلى المنهج الوصفي وكذلك التحليلي لجميع الآراء الفقهية والأحكام القضائية للوصول إلى الاتجاه الغالب والمحمود إضافة إلى ما جاء به المشرع في التشريعات المقارنة إضافة إلى اتباع المنهج المقارن للدول ذات التجربة الأوسع والأشمل والمتمثلة بمصر والاستشهاد بمواقف الفقه والقضاء الإداريين في فرنسا على سبيل الاستدلال لا المقارنة العميقة إضافة إلى بلد الدراسة الأردن.

المبحث الأول: ماهية الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي والتطور التشريعي من الطعن عليها بعيب إساءة استعمال السلطة

يقصد بالجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي، الجهات أو الهيئات الإدارية التي يدخل في تشكيلها عنصر قضائي، وتكون مختصة غالبًا بالتأديب مثل مجلس تأديب المدرسين المساعدين والمعيدين بالجامعات المصرية، والذي يتكون من نائب رئيس الجامعة لشؤون الدراسات العليا، وأحد أعضاء هيئة التدريس في كلية الحقوق، ومستشار مساعد بمجلس الدولة، ويشكل مجلس تأديب أعضاء

هيئة التدريس من أحد نواب رئيس الجامعة، وأستاذ من كلية الحقوق ومستشار من مجلس الدولة يندب سنوياً[1].

ويقصد بها كذلك تلك الجهات الإدارية التي يصدر عنها ما يشبه أحكام المحاكم، فهي تتشكل من رجال الإدارة ولكنها تمارس التحقيق والاستماع إلى البينات وتصدر قرارات تفصل في خصومات أقرب ما تكون للخصومة القضائية، ومن الأمثلة عليها في الأردن مجالس التأديب ولجان الاعتراض على تقدير الضريبة.[2]

ويعرفها آخر بانها "الجهات الإدارية التي خولها القانون سلطه الفصل في المنازعات وتحوز قراراتها قوه الأمر المقضي ومن أمثلتها لجان التوفيق في المنازعات ولجان الطعن الضريبي ولجان التصالح في المنازعات المتعلقة برسوم الشهر العقاري و لجنة الإصلاح الزراعي. "[3]

وللتمييز بين الهيئة التي تعتبر ذات اختصاص قضائي والهيئة الإدارية ذات الاختصاص القضائي فقد تحدث اتجاه فقهي[4] من أن العديد من اللجان والمجالس والهيئات التي تعتبر هيئات ذات اختصاص قضائي تصدر قرارات قضائية، وأن العديد من اللجان والمجالس والهيئات التي تعتبر "هيئات إدارية" أو "هيئات إدارية ذات اختصاص قضائي" تصدر كلتاهما قرارات إدارية، شأن القرار الإداري الصادر من الجهة الإدارية مباشرة، وذلك أيًا كان تشكيلها أي حتى ولو شارك فيها عنصر قضائي، بل ولو كان هو العنصر الغالب في التشكيل، ويختص القضاء الإداري وحده بالطعن على قرارات هذه اللجان الإدارية سواء بالإلغاء أو بالتعويض أو الوقف أو التأويل، دون أن يكون للقضاء العادي أي اختصاص في هذا الشأن، ومن أمثلة هذه اللجان لجنة القسمة والاعتراضات بوزارة الأوقاف، لكن المشرع قد يمنح القضاء العادي استثناء النظر في هذه الطعون ومثال ذلك الطعن في قرارات هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل، أما اللجان القضائية فهي هيئات يمنحها القانون سلطة الفصل في خصومة على أساس قاعدة قانونية تتعلق بمركز قانوني ومثالها اللجان القضائية للإصلاح الزراعي ومجلس تأديب أعضاء السلكين الدبلوماسي والقنصلي ، وللتمييز بين اللجنة التي تعتبر هيئة ذات

(1) خليفة، الانحراف، ص131- 132، وراجع كذلك المادة (154) من قانون تنظيم الجامعات رقم (49) لسنة 1972، أشار إليه ذات المؤلف.

(2) الخلايلة، القضاء الإداري، ص124

(3) عامر، الوضع القانوني، مقال، تاريخ الزيارة (30-6-2021)،
https://pulpit.alwatanvoice.com/articles/2016/06/12/406733.html

(4) العيادي، مقال، تاريخ الزيارة 30-6-2021، http://www.acrseg.org/40182 ، لمزيد من الاطلاع انظر عبد الرزاق، أطروحة ماجستير، الطبيعة القانونية، تاريخ الزيارة 2-7-2021
https://search.emarefa.net/ar/detail/BIM-425886

اختصاص قضائي وتصدر قرارات قضائية، ومجرد اللجنة الإدارية أو اللجنة الإدارية ذات الاختصاص القضائي، فإن الأمر يكون واضحًا ولا يحمل لبسًا أو غموضًا إذا أفصح المشرع صراحة عن قصده عند إنشائها بالنص على أنها هيئة إدارية تصدر قرارات إدارية أو أنها هيئة قضائية تصدر قرارات قضائية، فالأمر يكون محسومًا. فإن لم يفصح المشرع عن رأيه، فإن الفقه والقضاء ذهبوا في طريق التمييز بينهما إلى ثلاثة معايير أولها شكلي مضمونه الاعتداد بتشكيل اللجنة فإن كان تابعًا لسلطة قضائية كان القرار قضائيًا، وإلا كان القرار إداريًا. وثانيها موضوعي والعبرة فيه بموضوع القرار بصرف النظر عن الهيئة التي أصدرته، فالقرار القضائي يقوم في نظر أصحاب هذا المعيار متى كان موضوعه حسم خصومه بين طرفين على مسألة قانونية، ويحوز قوة الأمر المحكوم فيه، وذهب المعيار الثالث إلى أن العبرة بما تكشف عنه مجموع نصوص القانون الذي أنشأ اللجنة، وما إذا كان المشرع يبغي إنشاء لجنة إدارية ذات اختصاص قضائي أم يبغي إنشاء هيئة قضائية تصدر قرارات إدارية وهو معيار يراعي أيضًا وجود المعيارين السابقين ولا يغفل وجودهما.

ولقد أخذ مجلس الدولة المصري بشأن الأعمال الإدارية التي تصدر عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي بالمعيار الشكلي حيث اعتبرها بمثابة قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء حيث تبنى هذا المسلك في قوانينه المتعاقبة وحتى قانونه الحالي النافذ.

أما عن موقف المشرع المصري من الطعن على هذا النوع من القرارات بعيب إساءة استعمال السلطة فقد استبعد في قانون مجلس الدولة عيب إساءة استعمال السلطة من أوجه عدم المشروعية التي تجيز الطعن في القرارات الصادرة عن الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي وذلك بموجب نص المادة 10 من قانون المجلس البند ثامنًا والذي ينص على "الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل وذلك متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيبًا في الشكل أو مخالفة للقوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها." وقد لاقى هذا الموقف من المشرع تأييدًا من بعض الفقهاء الذين رأوا أن المشرع قد تعمد إغفال ذكر عيب إساءة استعمال السلطة في صدر القرارات التي تصدر عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي وذلك كما يقول اتجاه فقهي[1] بأن إساءة استعمال السلطة لا يتأتى إلا من الأفراد الموكل إليهم تنفيذ هذه السلطة، أما الاختصاص بالطعون في قرارات الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي فهي خاصة بهيئات لها اختصاص قضائي مع أنها لجان إدارية.

(1) طبيلة، القطب، العمل القضائي، ج1، سنة 1965، ص158.

أما موقف المشرع الأردني في قانون محكمة العدل العليا الملغى رقم 11 لعام 1989 فلم تكن محكمة العدل العليا آنذاك تختص بنظر هذا النوع من القرارات ولعل السبب وراء ذلك يعود إلى طبيعة هذه الأعمال فهي تصدر عن جهات إدارية ولذلك تعد وفقًا للمعيار الشكلي قرارات إدارية في حين أنها من الناحية الموضوعية تعد أحكامًا قضائية. إلا أن الفقه والقضاء الإداريين قد استقرا وفقًا للمعيار الشكلي على أن هذه الأعمال تعد قرارات إدارية يجوز الطعن بها بالإلغاء ومن هنا حسم المشرع الأردني الأمر ونص صراحة على ذلك في قانون محكمة العدل العليا الملغى رقم 12 لعام 1992 وكذلك نص في قانون القضاء الإداري الأردني النافذ حاليًا رقم 27 لسنة 2014 على اختصاص المحكمة الإدارية بنظر هذه الطعون حيث نصت المادة 5/أ/8 (الطعون في أي قرارات نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل)[1].

واستنادًا لذلك فإن المحكمة الإدارية بموجب قانونها النافذ تختص بحسب نص المادة الخامسة بالنظر في الطعون المتعلقة بالقرارات النهائية الصادرة عن الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل[2].

ونؤكد أن موقف المشرع الأردني قبل صدور قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 يرى أن هذا النوع من القرارات لا يمكن الطعن بها بالإلغاء بالنظر إلى مضمونها الذي يشبه مضمون أحكام المحاكم. إلا أن المشرع الأردني قد تدخل بنص صريح على اختصاص القضاء الإداري بالنظر في مشروعية هذه القرارات من خلال قانون محكمة العدل العليا لسنة 1992 الملغي وقد استمر على ذات النهج بقانون القضاء الإداري لســـنة 2014.

ونرى أن المشرع الأردني في هذا النص قد أفرد للطعون في قرارات الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي فقرة خاصة كون هذه الهيئات تصدر قرارات لتمارس اختصاصًا قضائيًا مانعًا كون هذه القرارات الصادرة عنها لا تعد قرارات إدارية بمعنى إفصاح الجهة الإدارية أثناء قيامها بوظائفها عن إرادتها بقصد إحداث أثر قانوني بغية تحقيق الصالح العام، بل هي قرارات (ذات طبيعة قضائية) من ذات طبيعة الأحكام التي تنصرف آثارها وحجيتها لأطراف الخصومة التي فصل فيها القرار دون مساس بطبيعة الخصومة وأطرافها، لذلك حرص المشرع على خصها في فقرة خاصة صراحة للدلالة على تمييزها عن غيرها كون اختصاص المحكمة الإدارية يقتصر على الطعون في قرارات الجهات

(1) القبيلات، الوجيز، ط2، ص182.

(2) انظر المادة الخامسة الفقرة أ البند الثامن من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014.

الإدارية ذات الاختصاص القضائي فقط دون غيرها من الجهات الأخرى لذلك كان من الضروري التمييز بين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي والهيئات الإدارية الصرفة من جهة والهيئات ذات الاختصاص القضائي من جهة أخرى وهو ما أبديناه سابقًا.

ويشير اتجاه فقهي[1] إلى أن الهيئات الإدارية ذات الاختصاص القضائي تختلف عن الهيئات الإدارية الصرفة؛ من حيث موضوع نشاط كل منهما، فالنشاط الرئيسي للأولى يعتبر نشاطاً قضائياً في حين أن نشاط الهيئات الإدارية البحتة هو نشاط إداري. كما أن الأولى مشكلة في غالبيتها من عناصر غير قضائية ويصدر بتشكيلها قرار من الجهة الإدارية المختصة وتعتبر القرارات التي تصدرها قرارات إدارية تخضع للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري وليست أحكامًا قضائية. كما تختلف الهيئات الإدارية ذات الاختصاص القضائي عن الهيئات ذات الاختصاص القضائي حيث يقصد بالثانية كل هيئة خولها المشرع سلطة الفصل في خصومة بحكم تصدره بعد اتباع الإجراءات القضائية التي يحددها القانون، وهذا ما أخذ به القضاء الإداري المصري والأردني.

ومن الملاحظات الجديرة بالذكر من خلال النص الوارد في قانون القضاء الأردني أن المشرع لم يحدد لنا ما إذا كانت الطعون في القرارات الإدارية الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي يمكن أن تستند إلى جميع عيوب القرارات الإدارية العادية الواردة في قانون القضاء الحالي وذلك أسوة بما نص عليه المشرع المصري في قانون مجلس الدولة والذي استبعد عيب إساءة استعمال السلطة من أوجه عدم المشروعية التي تجيز الطعن في هذا النوع من القرارات.

ويرى الباحثان أن موقف المشرع الأردني جاء منسجمًا مع المعيار الشكلي الذي تبناه القضاء الإداري الأردني من اعتبار هذا النوع من القرارات قرارات إدارية تخضع للنظرية العامة للقرارات الإدارية وبالتالي خضوعها لجميع أسباب الطعن الواردة في المادة 7 من قانون القضاء الإداري بما فيها عيب إساءة استعمال السلطة، ذلك أن المشرع الأردني لو أراد استبعاد هذا العيب الأخير لنص على ذلك صراحة، الأمر الذي يؤكد أن النص يؤخذ على إطلاقه ويعد هذا اتجاه محمود للمشرع الأردني لبسط رقابة القضاء الإداري على أي عمل قانوني يعد من قبيل القرارات الإدارية وفي هذا حماية لحقوق الأفراد وحرياتهم علاوة على خلق حالة من التوازن بين موقف المشرع والقضاء. وما يؤيد ذلك الأحكام القضائية التي لاحقت هذا النوع من القرارات الإدارية كما سنرى لاحقًا عند حديثنا عن موقف القضاء الإداري في الأردن من هذه المسألة.

(1) كنعان، القضاء، ط4، ص153

المبحث الثاني: موقف الفقه الإداري من الطعن على القرارات الإدارية ذات الصبغة القضائية بعيب إساءة استعمال السلطة ومن نظرية الغلو المرتبطة بركن الغاية في القرار

حقيقة الأمر أن عيب الانحراف بالسلطة لا يمكن الاستناد إليه للطعن في حكم إداري، فلقد قضى مجلس الدولة الفرنسي على الاتجاه، الذي حاول أن يجعل من هذا العيب سبباً للطعن بالنقض، في العديد من أحكامه اللاحقة وأول أحكامه في هذا الخصوص، حكمه الصادر في 6 مارس سنة 1953 في قضية (دالوز سنة 1954، ص148) حيث جاء فيه أنه "لا يمكن الاستناد إلى عيب الانحراف بالسلطة توصلاً إلى الطعن بالنقض في حكم إداري".[1]

لقد رأى بعض الفقه بحق أن هذا القول من مجلس الدولة الفرنسي لا يمكن تبريره من الناحية النظرية المجردة، ولكن يمكن الدفاع عنه من الناحية العملية لأنه من العسير تصور استغلال القاضي لسلطته. ولكن هؤلاء الفقهاء يقررون مع ذلك أن هذا الاعتبار إذا صدق بالنسبة إلى المحاكم الإدارية بمعنى الكلمة والتي تتوافر فيها كافة الضمانات القضائية، فإنه يصبح محل شك بالنسبة إلى بعض المجالس الإدارية ذات الاختصاص القضائي، والتي لا تتوافر فيها ضمانات المحاكم، لاسيما إذا ما تعرضت للحكم على بعض النظراء أو المنافسين، فحينئذ يكون من الخطر إنكار هذا الوجه من أوجه الطعن[2].

أما مجلس الدولة المصري فقد تطور قضاؤه في هذه المسألة وسلك مسلكًا مغايرًا لمجلس الدولة الفرنسي، ولقد أحسن صنعًا بذلك حيث أصبحت محاكم هذا المجلس تختص دون غيرها بالفصل في الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي، عملًا بنص البند ثامنًا من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة[3].

لقد ثار جدل فقهي حول جواز الطعن بالانحراف بالسلطة على قرارات هذه اللجان ولقد كان مرد هذا الخلاف إلى طبيعة هذه القرارات فهي قرارات يدخل في تشكيلها عناصر قضائية. والسبب الثاني هو أن قانون مجلس الدولة المصري لم يذكر عيب الانحراف بالسلطة كوجه للطعن على قرارات هذه اللجان، حيث جاء نص المادة العاشرة منه على النحو الآتي:

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 6 مارس سنة 1953 في قضية (Abbé Giloteaux) مجموعة دالوز سنة 1954، ص148، أشار إليه الطماوي، القضاء، (قضاء التأديب) ص 723

(2) الطماوي، نظرية التعسف، ص355- 356.

(3) مادة رقم 10 فقرة 8 من قانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم 47 لسنة 1972.

"الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل وذلك متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيبًا في الشكل أو مخالفة للقوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها."

ولقد انقسم الفقه في شأن الطعن في هذا العيب أو استناداً إليه على قرارات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي إلى اتجاهين:

الاتجاه الأول: ويرى أنصاره عدم جواز إلغاء قرارات هذه اللجان تأسيسًا على عيب الانحراف بالسلطة.

ونأخذ من هذا الاتجاه ما تفضل به الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي[1] حيث يرى سيادته أن الذين قالوا بجواز الطعن بقرارات هذه اللجان استنادًا إلى عيب الانحراف بالسلطة بأنهم لن يستمروا بذلك بعد صدور القرار الأخير بتنظيم مجلس الدولة، وذلك على أساس أن المشرع كان واضحاً كل الوضوح في تمييزه بين الطعون في القرارات النهائية من ناحية والطعون في قرارات الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي من ناحية أخرى. فلقد غاير بصريح العبارة في أوجه الطعن بالإلغاء التي يبنى عليها الطعن في كل نوع.

فإذا كان المشرع قد ذكر عيب الانحراف بالسلطة بالنسبة للطعون في القرارات النهائية، فإنه لم يذكره بالنسبة للطعون في قرارات هذه اللجان، ولقد قصد المشرع بذلك أن يغاير في الحكم بينهما، ولو أنه أراد أن يسوى بينهما، لما كان في حاجة إلى أن ينص على "مرجع الطعن في الحالة الأولى– القرارات النهائية– ليعود بعد قليل وينص على "مرجع الطعن" في الحالة الثانية– قرارات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي... وكل ذلك في نفس المادة ونفس الموضع.

ومفاد ما تحدث به الدكتور مصطفى أبو زيد أن المشرع فرق في الحكم بين قرارات اللجان ذات الاختصاص القضائي والقرارات النهائية، وتوصل من ذلك إلى أنه إذا كان من الجائز الطعن على القرارات النهائية استنادًا لعيب الانحراف بالسلطة فإن ذلك لا يسرى على قرارات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي.

كما أن أنصار هذا الاتجاه قد احتكموا إلى قانون مجلس الدولة كذلك من ناحية أخرى، حيث يرى هذا الاتجاه أن هذا المجلس لم يرد بنصوصه ما يفيد جواز الطعن للانحراف بالسلطة على قرارات تلك اللجان، حيث أن المشرع كان على علم تام بهذه المشكلة قبل إصدار قانون مجلس الدولة، وحيث أنه لم

(1) فهمي، القضاء الإداري، ط4، ص745.

ينص على جواز الطعن على تلك القرارات استناداً إلى عيب الانحراف بالسلطة، فإنه قد حسم الأمر برفض أن يكون الانحراف بالسلطة وجهاً للطعن على تلك القرارات، ولا اجتهاد مع صراحة النص[1].

وهناك من هذا الاتجاه أيضًا من استند إلى الأعمال التحضيرية لقانون مجلس الدولة لسنة 1949 وذلك لأن إغفال ذكر عيب الانحراف بالسلطة في صدد هذه القرارات كان متعمدًا، فقد ذكر وزير العدل وأثناء مناقشة مشروع القانون في البرلمان أن "إساءة استعمال السلطة... لا يتأتى إلا من الأفراد الموكل إليهم تنفيذ هذه السلطة كالوزراء ومديري المصالح ومن إليهم، أما هذه المادة فهي خاصة بهيئات لها اختصاص قضائي مع أنها لجان إدارية... وإذا قلنا إن هذه اللجان قد تسيء استعمال السلطة، كان هذا نصاً غير مفهوم بل غير ذي موضوع[2].

الاتجاه الثاني: وهو الاتجاه الفقهي الغالب والذي يجيز الطعن على قرارات الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي استناداً إلى عيب الانحراف بالسلطة وقد ساق هذا الاتجاه العديد من المبررات، كان أولها: ما تتمتع به هذه الجهات من سلطة تقديرية يكون من الممكن معها تصور وقوع عيب الانحراف بالسلطة.

كما استند هذا الاتجاه إلى ذات النص التشريعي الذي استند إليه الاتجاه المعارض ولكن بطريقة مختلفة، حيث يرى هذا الاتجاه أنه لا يصح الاستناد إلى عدم النص على هذا العيب صراحة لتبرير عدم جواز الطعن على قرارات تلك اللجان، حيث إن الطعن بالانحراف بالسلطة في هذه الحالة ليس إلا تطبيقًا للاختصاص العام لمجلس الدولة بشأن الطعون في القرارات النهائية، وقد ذكرت الفقرة قبل الأخيرة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة أنواعاً هذه العيوب وكان من بينها الانحراف بالسلطة[3].

ويرى هذا الاتجاه أن القرارات الصادرة عن الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي وعلى الرغم من تشكيل هذه الهيئات من عناصر تمثل قمة الجهاز الإداري في أغلب الأحيان بالإضافة إلى ما فيها من تمثيل قضائي، ورغم أن إجراءات هذه الهيئات لا تختلف كثيرًا عن إجراءات المحاكم التأديبية، فإن قراراتها تبقى إدارية ويجوز الطعن عليها بالانحراف بالسلطة، لأن هذه الجهات ليست محاكم بالمعنى الصحيح ولا تتقيد بإجراءات التقاضي العادية ولا يتوفر لدى أعضائها ضمانات القضاء،

(1) جمال الدين، الدعاوي الإدارية، دعوى الإلغاء سنة 1991، ص364.

(2) طبيلة، العمل القضائي، مرجع سابق، ص158، أشار إليه الدكتور/خليفة، الانحراف بالسلطة، مرجع سابق، ص134.

(3) حافظ، القضاء الإداري، ص452.

كما أنه قد يكون لها أحيانًا سلطة تقديرية، ومن ثم فإن احتمال التعسف والانحراف قائم وإن كان نادر الوقوع، وترتيبًا على ذلك فإن قراراتها تعتبر قرارات إدارية ينطبق عليها نص المادة العاشرة، البند الخامس من قانون مجلس الدولة[1].

وهناك من هذا الاتجاه من يضيف أن الانحراف بالسلطة في مثل هذه الحالة غير مستبعد، حيث يضعف التشكيل وتقل الضمانات، ومن البعيد جدًا أن يقال عن هيئات هذا وضعها أنها هيئات قضائية، ولو افترضنا أن هذه الهيئات تتوافر فيها ضمانات التشكيل والإجراءات، فإن الانحراف بالسلطة وإن كان مستبعداً فيها إلا أنه ليس عديم الحدوث كون الانحراف ملازماً للطبيعة البشرية[2].

كما أن جانبًا من هذا الفقه المؤيد لجواز الطعن بالانحراف بالسلطة على قرارات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي. يستند لاعتبارات عملية لأن ما يصدر عن تلك اللجان لا يعدو أن يكون قراراً إدارياً وفقاً للمعيار الشكلي في التمييز ما بين العمل القضائي والعمل الإداري، والذي يكون العمل بموجبه إدارياً إذا كان صادراً عن إحدى الهيئات الإدارية وفقاً لأشكال وإجراءات إصدار الأعمال الإدارية. وهذا ينطبق على القرارات التي تصدر عن اللجان المذكورة. ومن ثم تخضع قراراتها لكل ما تخضع له سائر القرارات الإدارية من أوجه الطعن ومن بينها عيب الانحراف في استعمال السلطة. كما أن تشكيل تلك اللجان الذي يغلب عليه العنصر الإداري يجعلها تفتقد إلى الاستقلال والحيدة، مما يؤثر في قراراتها التي قد يشوبها الانحراف بالسلطة. لذلك فإن مقتضيات العدالة توجب إخضاع تلك القرارات للطعن عليها بالانحراف بالسلطة كونه العيب الذي يواجه عنت الإدارة وتعسفها[3].

كما أن هناك جانباً آخر من هذا الفقه الذي يجيز الطعن بالانحراف بالسلطة على قرارات هذه اللجان من يستند إلى تفسير ذات النص التشريعي ولكن بطريقة مغايرة للفقه المعارض لهذه الإجازة، حيث يتوسع هذا الاتجاه بتفسيره للنص التشريعي ويرى أن عدم النص على عيب الانحراف بالسلطة كوسيلة من وسائل الطعن في قرارات تلك اللجان ليس معناه عدم إمكان الاستناد إليه للطعن في القرارات المذكورة، وإنما يرجع عدم النص إلى أن هذا العيب نادر الحدوث وصعب التبرير في حالة السلطة المقيدة، واختصاص هذه اللجان هو اختصاص مقيد أصلاً، لأن مهمتها تطبيق القانون. وحيث يكون

(1) الطماوي، القضاء الإداري، ص240.
(2) أبو العينين، الانحراف التشريعي، ص358.
(3) خليفة، الانحراف، مرجع سابق، ص138.

لهذه اللجان نصيب من السلطة التقديرية، فإنه عندئذ يمكن تصور عيب الانحراف بالسلطة، وإذا وجد فعلاً فإنه يكون مبرراً لإلغاء القرار الذي صدر معيباً به[1].

وفي تقديرنا للخلاف الفقهي فنرى وعلى الرغم من أن حجج الاتجاه الأول والذي يرفض ويرى عدم جواز الطعن بهذا العيب على قرارات هذه اللجان هي أقوى برهاناً وأكثر حكمة وتفصيلاً ودقة من مبررات الاتجاه الذي يجيز الطعن بهذا العيب على قرارات هذه اللجان، ويرى الباحثان أنه من الضروري مسايرة الاتجاه الثاني وتأييده فيما ذهب إليه في جواز الطعن بهذا العيب على قرارات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي وما طرحه من مبررات تكاد تكون منطقية على الرغم من احتماليتها في المضمون مضيفاً إليها أن في إخضاع تلك القرارات للطعن عليها بالانحراف بالسلطة من شأنه توسيع نطاق الرقابة القضائية عليها وهذا التوسيع هو هدف أساسي من أهداف هذا البحث، لما له من عظيم الأثر في حماية حقوق الأفراد من انحراف الإدارة بسلطتها، لأنه من مصلحة الأفراد توسيع نطاق الرقابة على قرارات الإدارة لا تضييقها، وإذا أضفنا إلى كل ما سبق أن ما يصدر عن تلك اللجان قرارات وليست أحكاماً طبقاً للمعيار الشكلي؛ ذلك لأن القول بعدم خضوع تلك القرارات للطعن عليها بالانحراف في السلطة يكون قد فقد سنده، ويتنافر مع ما جرى عليه العمل الإداري، ويترتب عليه الإضرار بالأفراد الذين قد يصيبهم عسف وانحراف تلك الهيئات في استعمال سلطتها أو لا يكون أمامهم ملاذاً حيث أغلق باب الطعن بالانحراف أمامهم على الرغم من ظهور هذا العيب بشكل سافر في القرار، كما أننا نتفق مع الاتجاه الثاني في أن هذه اللجان ليست محاكم بالمعنى الدقيق، حيث لا يتوافر فيها ضمانات الحيدة والاستقلال لما تختلف فيه بالنظر إلى طبيعة تشكيلها والإجراءات التي تتبع أمامها، الأمر الذي قد يتصور وقوع عيب الانحراف بالسلطة عند ممارسة هذه اللجان لأعمالها.

وغني عن القول أن الباحثين لم يجدا أي خلاف فقهي أردني حول قبول الطعن على قرارات الهيئات الإدارية ذات الاختصاص القضائي بعيب إساءة استعمال السلطة وهذا يؤكد اتفاق الفقه حول رؤية المشرع بإخضاع مثل هذه القرارات لجميع أوجه الطعن دون استثناء[2]

وتجدر الإشارة على أنه وبالرغم من اتفاق عدد كبير من الفقهاء على أن مسألة الغلو من المسائل المتصلة بعيب إساءة استعمال السلطة إلا إن الخلاف قد وقع بينهم حول طبيعة هذه الصلة وكذلك حول تحديد العيب المشوب بالغلو.

(1) ليلة، الرقابة القضائية، ص431.

(2) لمزيد من الاطلاع أنظر كنعان، القضاء، مرجع سابق، ص151-156، قبيلات، الوجيز، مرجع سابق، ص182-187، الخلايلة، القضاء، مرجع سابق، ص1233-124

ولقد قام هناك خلاف فقهي مصري حول تحديد عيب القرار الإداري المشوب بالغلو، مع ملاحظة أن هذا العيب يتصل بالمشروعية الداخلية للقرار الإداري، فمن الطبيعي استبعاد عيبي الشكل والاختصاص، ومن ثم تبقى أحد عيوب السبب أو المحل أو الغاية وجهاً لإلغاء القرار المشوب بالغلو، حيث انقسم الفقه حول ذلك إلى ثلاثة اتجاهات، ونحن هنا لسنا بصدد الحديث عن نظرية الغلو ومبدأ التناسب ولكن كان لابد من التعرض ولو باليسير للآراء الفقهية التي تحدثت في هذا المجال.

الاتجاه الأول: يرى أن الغلو يتصل بعيب الانحراف بالسلطة، وهذا الاتجاه يمثله عدد كبير من الفقهاء وعلى الرغم من اتفاقهم على ذلك إلا أنهم اختلفوا حول طبيعة هذه الصلة، فرأي منهم يرى أن استعمال المحاكم لكلمة الغلو هو بديل لاستعمال التعسف أو الانحراف[1]، على اعتبار أن السلطة تمارس اختصاصاً تقديرياً لا مقيداً.

والرأي الثاني من هذا الاتجاه يتجه إلى الربط بين الملاءمة في القرار الإداري والتناسب بين سبب القرار ومحله، وعلى ذلك فليس للقاضي أن يبحث في أهمية الذنب وأهمية الجزاء في القرارات التأديبية، إلا إذا كان يملك في الأصل الرقابة على الملائمة ذاتها، أي أن هذا الرأي يرى أن الغلو يعد قرينة على عيب الانحراف بالسلطة في حالة إذا لم يحقق هذا القرار حسن سير المرافق العامة ومقتضيات المصلحة العامة.

الاتجاه الثاني: يرى أن الغلو يتصل بعنصر السبب، حيث يرى أصحاب هذا الاتجاه[2] أن الرقابة على الغلو في تقدير الجزاء لا يندرج في عيب الانحراف وإنما هي رقابة على السبب في صورتها القصوى، حيث يرى هذا الاتجاه أن المحكمة الإدارية العليا قد طبقت نظريتها في الغلو على سائر صور الجزاءات التأديبية، حتى ما صدر منها من المحاكم التأديبية بينما يتعذر نسبة عيب الانحراف بالسلطة إلى أحكام هذه المحاكم في ضوء غلبة العنصر القضائي في تشكيلها، وعلى ذلك يخلص هذا الاتجاه إلى القول بأننا بصدد قاعدة قانونية من صنع القضاء الإداري نفسه استناداً إلى دوره الإنشائي ومقتضاها أنه يشترط لشرعية الجزاء التأديبي ألا يشوب تقديره غلو.

(1) الطماوي، القضاء الإداري، ص729 وما بعدها، وكذلك راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 388 لسنة 35ق، في 1990/2/17. محب مجدي، موسوعة الأحكام، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص1233.

(2) راجع عبد العال، فكرة السبب، ص184-189، البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة،1970، ص440-442، كذلك راجع حكم مهم وهو حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 205 لسنة 35ق، تاريخ 1990/5/19. محب، مجدي، موسوعة الأحكام، الجزء الأول، مرجع سابق، ص522.

الاتجاه الثالث: يرى أن الغلو يتصل بعنصر المحل (عيب مخالفة القانون)، فالغلو لديهم لا يخلو أن يخرج عن أحد أمرين، فإما أن يبنى الإلغاء على أساس من مخالفة القرار للقانون أو على أساس إساءة استعمال السلطة وحيث يتعذر نسبة عيب إساءة استعمال السلطة إلى المحاكم التأديبية أو إلى مجالس التأديب، فالرأي الراجح لديهم أن إلغاء القرار في هذه الحالة يكون على أساس مخالفة القانون في روحه ومعناه، باعتبار أن المشرع وقد نص على عدد من الجزاءات وليس على جزاء واحد إنما قصد إلى أن تختار السلطة التأديبية من بينها ما يناسب صدقاً المخالفة المرتكبة[1].

أما عن رأي الباحثين في هذا الخلاف فإننا نؤيد الرأي الذي تحدث به الدكتور سامي جمال الدين[2]، حيث فسر أحكام القضاء الإداري الخاصة بالغلو بأنها لا تتصل بأي من عنصر السبب والمحل، بقدر ما تتصل بعنصر الغاية، ولكنها لا تعني أن الغلو هو بذاته الانحراف بالسلطة، وإنما هو فقط وسيلة لإثبات عيب الغاية كقرينة على إساءة استعمال السلطة، إلا أنه لا يتفق في الوقت ذاته مع هذا المسلك من جانب القضاء الإداري، إذ يتعين عليه التزام الدقة في استخدام الاصطلاحات والالتجاء إلى الأسس القانونية الصحيحة، كما أننا نرى أن بسط الرقابة على الأحكام التي يكون فيها غلو هو نوع من أنواع توسيع حدود الرقابة وهي الفكرة التي نتبناها عندما يثور أي خلاف، وهدفنا من ذلك أن التأديب يجب أن يضع في اعتباره فاعلية الإدارة مع عدم إهدار مقتضيات الضمان مما يزيد من حماية حقوق وحريات الأفراد.

ومنطق الضمان مبدأ تتطلبه ضرورات مبدأ المشروعية والالتزام بأحكام القانون لما فيه من مراعاة ضمانات للموظف العام تحول دون التعسف أو المغالاة في الجزاء أو مخالفة القانون حيث يرى البعض تغليب الطابع القضائي للتأديب لما يتميز به القضاء من حياد واستقلالية يكفلان حماية الموظف العام في مواجهة الإدارة بسلطاتها الكبيرة والمتزايدة[3].

وعلى الرغم من اختلاف الفقه المصري بين مؤيد ومعارض لقضاء المحكمة الإدارية العليا، إلا أن أحكام القضاء الإداري اضطرت إلى الأخذ بنظرية الغلو.

(1) حسن التأديب، ص282.

(2) جمال الدين، الوسيط، مرجع سابق، ص640.

(3) رسلان، وجيز، ط3، ص629.

المبحث الثالث: القضاء الإداري وموقفه من إمكانية الطعن على القرارات الإدارية الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي بعيب إساءة استعمال السلطة والغلو باعتباره قرينة على الانحراف

لقد جاءت أحكام محاكم مجلس الدولة المصري قاطعة حول هذا الجدل الفقهي وانتهت كما سنرى من خلال محكمة القضاء الإداري ومن خلال المحكمة الإدارية العليا إلى حسم هذا الجدل والنزاع لصالح جواز الطعن على قرارات هذه اللجان بالانحراف بالسلطة، كما أن القضاء الإداري في مصر قد حسم منذ نشأته موضوع تكييف هذه القرارات الصادرة عن اللجان المذكورة بأنها قرارات إدارية، ولقد تبنى المشرع المصري هذا التكييف في قوانين مجلس الدولة المتعاقبة.

لذلك وعطفاً على ما تقدم من تبريرات فقهية فقد قررت محكمة القضاء الإداري جواز الطعن بالانحراف بالسلطة على قرارات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي ويستنتج ذلك من أحد أحكامها والذي كان موضوعه الطعن على أحد تلك القرارات حيث انتهت بعد بحث عيب الانحراف بالسلطة إلى عدم توافره في القرار المطعون فيه، وهذا يعتبر تسليماً منها بأنه من الممكن قانوناً تحقق عيب الانحراف بالسلطة في القرارات الصادرة عن اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، وأنه من الجائز الاستناد إليه لإلغائها[1].

كما أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على معيار التمييز بين الهيئات القضائية واللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي في حكم لها بقولها "تتميز الهيئات القضائية عن اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي- لا تعد اللجنة من الهيئات القضائية إذا افتقدت القواعد الأصولية التي تهيمن على التشكيلات القضائية، كأن يغلب على تشكيلها الطابع الإداري، وألا يكون تشكيلها وترا، وألا يتلاقى طرفا الخصومة أمامها، كأن يكون من يدعى لإبداء دفاعه أمامها هو أحد الخصوم دون الآخر- ما يصدر عن مثل هذه اللجنة هو قرار إداري صادر عن لجنة أو هيئة إدارية لها اختصاص قضائي، يقبل الطعن فيه أمام محاكم مجلس الدولة- إسباغ المحكمة الدستورية العليا وصف (هيئة ذات اختصاص قضائي) على إحدى اللجان؛ وصولا إلى مباشرة ولايتها في بحث دستورية ما يحال إليها من

(1) حكم محكمة القضاء الإداري، جلسة 1950/5/7، المجموعة السنة الرابعة، ص310. أشار إليه الدكتور خليفة، عبد العزيز، عبد المنعم، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص137.

هذه اللجنة، لا يعني أن قراراتها تعد أحكاما قضائية، مما تنحسر عنه بالتالي ولاية محاكم مجلس الدولة.[1]

وتطبيقًا لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن "قرارات مجلس تأديب الطلاب هي قرارات إدارية صادرة عن جهة إدارية ذات اختصاص قضائي ينعقد الاختصاص بالفصل في الطعون المقامة بطلب إلغائها لمحكمة القضاء الإداري وليس المحكمة الإدارية العليا عملًا بنص الفقرة الثامنة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة"[2].

كما جاءت المحكمة الإدارية العليا مؤيدةً للاتجاه الذي يرى جواز الطعن بعيب الانحراف بالسلطة على قرارات هذه اللجان حين قضت "بأن المشرع إذا لم يذكر عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها... إنما سكت عن ذكر هذا العيب لمجرد استبعاد وقوعه في قرارات تلك الجهات بحكم أنها قرارات ذات طبيعة قضائية، أو لصعوبة تصوره منفصلاً عن عيوب الشكل والاختصاص ومخالفة القانون، وعلى هذا الأساس فإنه لا حجة من القول بأن عيب الانحراف ليس من العيوب التي يجوز الاستناد إليها في مهاجمة قرارات الجهات ذات الاختصاص القضائي"[3].

وهذا ما أخذت به محكمة العدل العليا السابقة في حكم لها بقولها "... إن قرارات الهيئات المختصة بتسوية المنازعات التقاعدية _ووفقًا لما استقر عليه اجتهاد الفقه والقضاء_ هي قرارات لها صفة القرارات القضائية وأن الجهة التي أصدرتها لا تملك أن تعيد النظر فيها بعد اكتسابها الدرجة القطعية لأنها بذلك تكون قد حازت على قوة الشيء المحكوم فيه..."[4]

كما اعترفت المحكمة الإدارية الأردنية لنفسها في حكم حديث نسبيًا لها بالاختصاص بالنظر بالطعون بقرارات لجان التقاعد رغم صبغتها القضائية حيث قضت "تختص المحكمة الإدارية بالنظر في

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة 5 من مارس سنة 1998 الطعن رقم 3675 لسنة 40 القضائية (عليا) https://www.elmodawanaeg.com/

(2) المحكمة الإدارية العليا طعن رقم 828 لسنة 44ق جلسة 1999/6/27. موسوعة أحكام محكمة الإدارية العليا المصرية في خمسين عامًا (1955-2005)،5 أجزاء، دار محمود للنشر والتوزيع، إعداد الدكتور مجدي محمود محب حافظ، الجزء الرابع، ص2053.

(3) المحكمة الإدارية العليا رقم 1246 لسنة 11ق، جلسة 1971/4/17، المجموعة عن السنة 15 سنة من1965-1980، بند83، ص152. أشار إليه كذلك الطماوي، قضاء الإلغاء، 1996، مرجع سابق، ص220.

(4) محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم 82/135، مجلة نقابة المحامين، 1983، ص335.

جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي وذلك سندًا لنص المادة (5/أ/8) من قانون القضاء الإداري"[1].

كما قضت في حكم آخر "تعد لجنة التقاعد العسكري جهة إدارية ذات اختصاص قضائي ترفع ولايتها عن القرار بمجرد إصدارها له بعد توقيعه من الأعضاء..."[2].

ولقد تأثرت محكمة العدل العليا السابقة بأحكام القضاء الإداري المصري، في مفهوم القرارات التأديبية وذلك من خلال تطور قضائها في هذا المجال وخاصة في حالة رقابة هذه المحكمة على ملاءمة الجزاء التأديبي (قضاء الغلو).

ولقد نص قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 الملغى في المادة رقم 9 الفقرة (أ) في البند رقم (11) أن هذه المحكمة تختص "في الطعن في أي قرارات نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل".

كما نصت ذات المادة من ذات الفقرة في البند رقم (4) أن هذه المحكمة تختص في "طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل السلطات التأديبية".

كما أن المادة 147 من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020 قد نصت في الفقرة (أ) بأن "يؤلف مجلس تأديبي لاتخاذ الإجراءات التأديبية بحق موظفي الفئات الأولى والثانية والثالثة برئاسة أمين عام وزارة العدل وعضوية كل من:

1- أمين عام الديوان.

2- مستشار من ديوان التشريع والرأي يسميه رئيس ديوان التشريع والرأي."

وفي الفقرة (هـ/1) "تطبق على كل من رئيس وأعضاء (المجلس التأديبي) أحكام رد القضاة المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات...".

فبعد أن كانت محكمة العدل العليا السابقة لا تأخذ بالرقابة على ملائمة الجزاء التأديبي، فلقد تطور قضاؤها حديثاً وأصبحت تأخذ بهذه الرقابة وهي بهذا التحديث قد سايرت مجلس الدولة الفرنسي والمصري في فرض ولايتها على الطعون في القرارات التأديبية وتحاول التوسع في نطاق هذه الولاية.

(1) المحكمة الإدارية، الحكم رقم 241 لسنة 2014، تاريخ 20-5-2015، قسطاس.

(2) المحكمة الإدارية، الحكم رقم 356 لسنة 2016، تاريخ 21-11-2016، قسطاس.

ومما تقدم نلاحظ أن أحكام هذه المحكمة الحديثة نسبياً تقرر مبدأ الرقابة على تقرير مقدار العقوبة الجزائية بالنسبة للموظفين وقد استقر اجتهادها على ذلك فقد قررت: "أنه وإن كان للسلطة المختصة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء، إلا أن مشروعية هذه السلطة التي هي سلطة تقديرية، هو أن لا يشوب استعمال هذه السلطة غلو في إيقاع العقوبة، إذ يجب أن يكون هناك ملائمة بين خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره، ولمحكمة العدل العليا الحق في مراقبة مقدار العقوبة وما إذا كانت تتلاءم والذنب الذي اقترفه الموظف"[1].

وطالما أنه لا يوجد غلو في تقدير الجزاء أو العقوبة التأديبية فإن المحكمة تسلم بصحة القرار، فقد قضت: "أن المحكمة التأديبية تستقل بتقدير العقوبة الملائمة للذنب المقترف ولا سبيل للتدخل في ذلك طالما أن العقوبة المفروضة تتناسب وجسامة الذنب المنسوب للمستدعى، وتدخل في الحدود القانونية المنصوص عليها في تعليمات الإجراءات التأديبية[2].

أما إذا كان هناك غلو في تقدير العقوبة التي تفرضها السلطة التأديبية على الموظف فإن المحكمة تتصدى لرقابة ملائمة قرار سلطة التأديب من حيث مقدار الجزاء الذي يرتبه، فقد قررت المحكمة: "... للسلطة التأديبية صلاحية تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك إلا أن مشروعية هذه السلطة التقديرية رهن بألا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب وبين نوع الجزاء ومقداره، ففي هذه الصورة تتعارض عدم الملائمة الظاهرة مع الهدف الذي توخاه القانون من التأديب، وهو بوجه عام تأمين انتظام المرافق العامة ولا يتأتى هذا التأمين إذا انطوى الجزاء على قسوة شديدة أو الإفراط المسرف في الشفقة فكل من طرفي النقيض لا يؤمن انتظام سير المرافق ويتعارض مع الهدف الذي رمى إليه القانون من التأديب، وعليه فإذا كان الجزاء مشوباً بالغلو فيخرج من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية ومن ثم يخضع لرقابة محكمة العدل العليا"[3].

---

(1) حكم محكمة العدل العليا في القضية رقم (79/85)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (5) لسنة 1980ص608، مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة التمييز الأردنية بصفتها محكمة عدل عليا المنشور في نقابة المحامين الأردنيين خلال 35 سنة (1987-1953) جزأين، اعداد المحامي الأعرج، موسى، ص556.

(2) حكم محكمة العدل العليا في القضية رقم (86/43)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العد (5، 6) لسنة 1987، ص 867، مجموعة المبادئ للمحامي: الأعرج، موسى، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص790.

(3) حكم محكمة العدل العليا في القضية رقم (85/74)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد 1-3 لسنة 1986، (سبق الإشارة إليه) ص3، وبنفس المعنى انظر حكمها في القضية رقم (86/31) نفس المجلة العدد 3-4 لسنة 1987، ص500، وكذلك حكمها رقم (80/78) نفس المجلة العدد 7 لسنة 1981، ص1257. مجموعة المبادئ للمحامي الأعرج، موسى، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص (1042، 1090، 844).

وبالتأسيس على ما سبق يعد القرار الذي يوقع عقوبة تأديبية لا تتناسب مع جسامة الأفعال المنسوبة للموظف غير مشروع، ولم تتردد محكمة العدل العليا عن إلغاء هذه الطائفة من القرارات التأديبية، فقد قضت "وحيث إن قرار العزل الذي استند إليه معالي الوزير كان هو لسبب تكرار تأخر المستدعي عن الدوام الرسمي وعدم توقعه على دفتر الدوام لتأخره عن الساعة المحددة لموعد هذا الدوام المقرر، فإننا لدى الرجوع إلى ملف المستدعي نجد أن الأيام التي تغيب فيها عن الدوام الرسمي في المدة التي قضاها في الوظيفة وهي تسع سنوات لا تتجاوز الأربعة أو الخمسة أيام، وكذلك تأخره عدة دقائق عن الموعد الذي يجب أن يصل فيه إلى الدائرة صباحاً في بعض الأيام التي لا تزيد عن الثلاثة، وحيث أنه وإن كان للسلطة المختصة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء إلا أن مشروعية هذه السلطة وهي سلطة تقديرية هو ألا يشوب استخدام هذه السلطة غلو في إيقاع العقوبة إذ يجب أن يكون هناك ملائمة بين خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره، وحيث أن لمحكمتنا الحق في أن تراقب مقدار العقوبة ما إذا كانت هذه العقوبة تتلاءم والذنب الذي اقترفه الموظف فإننا استناداً لذلك نرى أن العقوبة التي فرضت على المستدعي وهو عزله والاستغناء عن خدماته لا تتلاءم والذنب الذي نسب إليه؛ ذلك أن عقوبة العزل من الوظيفة هي بداية عقوبة قاسية لا يجوز تطبيقها إلا إذا كان الذنب الموجه للموظف ذنباً خطيراً يجعل بقائه في الخدمة مضر بالمصلحة العامة، وحيث أن الذنب الذي نسب للمستدعي ليس من الخطورة في شيء فإن محكمتنا بناء على ذلك تقرر إلغاء قرار عزل المستدعي المطعون به"[1].

ونلاحظ أن عدم المشروعية في هذه الحالة تتمثل في عدم التناسب بين جسامة الأفعال المنسوبة للموظف وبين نوع ومقدار الجزاء التأديبي.

لكل ما تقدم وبعد استقراء بعض أحكام محكمة العدل العليا الأردنية كان من المهم أن نشير إلى أنه يحمد لهذه المحكمة بسط رقابتها على الملاءمة بين جسامة الفعل ومقدار الجزاء، وأنها حرصت على أن توضح أنها ما تزال تعمل في نطاق المشروعية وأنها ترى أن الجزاء المشوب بالغلو يجعل

(1) محكمة العدل العليا حكمها رقم (855/ 79) الصادر في 1980/6/27، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد 5 لسنة 1980، ص608، مجموعة المبادئ للمحامي الأعرج، موسى، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص801، وحكمها في 1992/11/25، نفس المجلة، 1993، ص109، وكذلك حكمها في1992/11/10، نفس المجلة لعام 1993، ص112. وكذلك انظر قرارها رقم (2006/13) (هيئة خماسية) تاريخ 2006/2/21، منشورات مركز عدالة، مرجع سابق، بتاريخ 2007/2/19، وكذلك حكمها رقم (1997/94) (هيئة خماسية) تاريخ 1997/7/16، المنشور على الصفحة 690 من عدد المجلة القضائية بتاريخ 1997/1/1. منشورات مركز عدالة، مرجع سابق، بتاريخ 2006/11/29.

القرار الإداري غير مشروع، ولما كانت أوجه المشروعية معروفة وليس بينها عيب اسمه الغلو، ولما كان قرار السلطة يتسم بسلطة التقدير فإن اصطلاح الغلو برأينا وقياساً على ما تحدثت به بعض أحكام مجلس الدولة المصري وعلى حد قول أغلب فقهاء القانون الإداري في مصر الذي استعملته محكمة العدل العليا، لا يعني إلا أنه عيب الانحراف بالسلطة.

ولعلنا نستند في ذلك إلى بعض أحكام هذه المحكمة حيث قضت في حكم لها "أن إدانة المستدعي بالإهمال واللامبالاة، وعدم إيضاح الموقف بشكل كاف للموكل والتقاعس عن إقامة الدعوى الموكل بإقامتها ومعاقبته من قبل مجلس نقابة المحامين، بمنعه من مزاولة المهنة مدة ثلاثة أشهر فيه غلو يشوبها بعيب إساءة استعمال السلطة بعدم الملائمة بينها وبين الذنب المرتكب"[1].

وكذلك حكمها الذي قضت فيه "لمجلس نقابة المحامين كسلطة تأديبية سلطة تقديرية بفرض العقوبة التي يراها مناسبة من بين العقوبات المنصوص عليها في المادة 63 المعدلة من قانون نقابة المحامين شريطة أن لا يتعسف باستعمال صلاحياته بإيقاعها"[2].

كما أنه يجب التنويه أن هذه المحكمة قد نصت على أن اصطلاح السلطة التأديبية يختلف عن اصطلاح المجالس التأديبية فقد قضت "أن مدلول عبارة المجالس التأديبية، يختلف عن مدلول عبارة (السلطات التأديبية) إذ أن رئيس الجامعة كسلطة تأديبية تشمله عبارة (السلطات التأديبية) ولكنه لا يدخل ضمن عبارة (المجال التأديبية)..." [3].

على أنه من المهم أن نذكر أن هذه المحكمة في قانونها الملغى رقم 12 لسنة 1992 قد اختصت بنظر الطعون سواء أكانت صادرة من سلطة تأديبية أو عن مجلس تأديبي، وفي هذا تطور لهذه المحكمة، حيث إنها في قانونها المؤقت رقم 11 لسنة 1989 لم تكن تختص في نظر الطعون في القرارات الصادة من السلطات التأديبية بل كانت تختص فقط في القرارات الصادرة عن المجالس التأديبية[4].

(1) محكمة العدل العليا رقم (92/68)، ص1607، سنة 1992، مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا المنشورة في مجلة نقابة المحامين من (1992–1988) إعداد المكتب الفني، 1992/7/19، ص58.

(2) محكمة العدل العليا رقم (92/109)، ص1626، سنة 1992، نفس المجموعة السابقة في 1992/9/29، ص129.

(3) محكمة العدل العليا رقم (91/58)، ص1629، لسنة 1992، نفس المجموعة السابقة في1991/12/31، ص192.

(4) راجع في ذلك قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم 11 لسنة 1989، المادة التاسعة، الفقرة (أ)، بالمقارنة مع قانونه الحالي رقم 27 لسنة 2014، رقم(5/أ/8)، وكذلك انظر الفليت، الانحراف، ص83

وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا الأردنية كدرجة ثانية والتي انشئت بموجب قانون القضاء الإداري النافذ حاليًا بقولها "حيث إن لجنة التقاعد العسكري هي لجنة ذات جهة قضائية تنتهي مهمتها بصدور قرار في الموضوع وبالتالي لا تملك أن تعيد النظر فيه بعد ذلك لأنها لم تعد صاحبة ولاية في ذلك..."[1]

ونرى من خلال هذه الأحكام أن القضاء الإداري في الأردن قد استقر على أن هذا النوع من القرارات لا تملك جهة إصداره سحبها ولو كانت باطلة أي أنه بمجرد إصدار هذه الهيئات لتلك القرارات تستنفذ ولايتها ولا يكون الطعن في قراراتها إلا بالطريق الذي نظمه المشرع.

وتأكيداً لذلك فقد تعددت أوجه إلغاء القرارات الإدارية فإذا شاب تلك القرارات أي عيب من عيوب الإلغاء فإن القضاء سوف يلغيها، وتطبيقاً لنص المادة (7) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014، فإن أوجه إلغاء القرارات الإدارية التأديبية قد جاءت على النحو الآتي:

- عيب الاختصاص.
- مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها
- اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل
- إساءة استعمال السلطة.
- عيب السبب

وهذه الأوجه في مجملها تمثل الشروط الموضوعية لقبول دعوى الإلغاء بحيث يستطيع الموظف أن يطلب بالاستناد إلى أي وجه من أوجه الإلغاء السابقة إبطال القرار التأديبي إذا ما ثبت وجوده فعلاً[2]. ومنها القرارات الإدارية الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي.

الأمر الذي يترتب عليه أن ولاية المحكمة الإدارية على هذه المنازعات الإدارية المحددة على سبيل المثال، ومن هنا فإننا نأمل أن يسجل المشرع خطوة جريئة ومتقدمة نحو تقدير الولاية العامة للمحكمة الإدارية بنظر سائر المنازعات الإدارية وبخاصة أنه أوجدها لتنظر في مثل هذه المنازعات، ونأمل أن يحذو مشرعنا الكريم حذو مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري في ذلك.

(1) الحكم رقم 195 لسنة 2016، المحكمة الإدارية العليا، تاريخ13-7-2016، قسطاس.

(2) حتاملة، القضاء الإدراي، ص121. وبذات المعنى انظر العتوم، المسئولية التأديبية، ط1، ص362.

لكننا قبل أن ننهي هذا المبحث كان من الأهمية بمكان أن نعرض لموضوع هام أثار جدلاً فقهياً واسعاً وهو موضوع كان من ابتداع المحكمة الإدارية العليا المصرية، حيث إن هذه المحكمة إضافة إلى ما رددته من إجازتها الطعن استناداً إلى عيب الانحراف بالسلطة على قرارات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، فإنها فعلت نفس الشيء بالنسبة إلى الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية.

حيث ذهبت هذه المحكمة إلى أنه "ولئن كانت للسلطة التأديبية ومن بينها المحاكم التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك إلا أن مناط مشروعية تلك السلطة شأنها كشأن أي سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملائمة الظاهرة مع الهدف الذي ابتغاه القانون من التأديب، وهو بوجه عام تأمين انتظام المرافق العامة، ولا يتأتى هذا التأمين إذا انطوى الجزاء على مفارقة صارخة، فركوب متن الشطط في القسوة يؤدي إلى إحجام عمال المرافق العامة عن حمل المسئولية، خشية التعرض لهذه القسوة المفرطة في الشدة"[1].

ويرى جمهور الفقه بأن المحكمة الإدارية العليا قد عبرت في حكمها السابق عن عيب الانحراف بالسلطة باصطلاح الغلو، ومما يؤكد ذلك أن الحكم يتناول أمراً يتصل بالسلطة التقديرية وليس هناك عيب يتصل بسلطة الإدارة التقديرية سوى عيب الانحراف بالسلطة، فهو حد السلطة التقديرية للإدارة الملازم دائماً لتلك السلطة، وقد أفصحت المحكمة الإدارية العليا عن اعتبارها "الغلو" بأنه تعبير مرادف لعيب الانحراف بالسلطة، حيث ذهبت إلى أن "تقدير العقوبة للذنب الإداري الذي ثبت في حق الموظف هو أيضاً من سلطة الإدارة التقديرية لا رقابة فيه عليها، إلا إذا اتسم بعدم الملائمة الظاهرة، أي بسوء استعمال السلطة"[2].

ويرى الدكتور سليمان الطماوي أن المحكمة الإدارية العليا على أساس ما تقدم قد اعتبرت الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية بمثابة قرارات إدارية؛ إذ إنها تخضع للمبادئ التي تحكم القرارات الإدارية، وهو ما كشفت عنه في حكمها الصادر في 26 أبريل سنة1960، وهذا المسلك لا يتفق وصراحة النصوص من ناحية كما أنه يخالف المعايير التي يجري عليها القضاء في تمييز القرارات الإدارية، ومن ثم لا يمكن تبرير هذا المسلك إلا على أساس العدالة المجردة[3].

(1) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 635 لسنة 7ق، جلسة 1961/11/11، مجموعة أحكام السنة السابعة، ص27.

(2) المحكمة الإدارية العليا، جلسة 1963/1/11، مجموعة السنة الثامنة، ص398. كما أخذت هذه المحكمة في حكم حديث لها بهذا الاتجاه، انظر حكمها في الطعن رقم 388، تاريخ 1990/2/17 سنة 35ق، أشار إليه جمال الدين، سامي، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، الهامش (2)، ص636.

(3) الطماوي، نظرية التعسف، مرجع سابق، ص367.

ويقول سيادته أن أول حكم للمحكمة الإدارية العليا هو حكمها الصادر في 26 أبريل سنة 1960 (في القضية رقم 21 لسنة 2 قضائية والقضية رقم 23 لسنة 2 قضائية أثناء انعقادها في دمشق، س5، ص814)، حيث تحدث معلقاً على هذا الحكم أن هذه المحكمة قد أخذت بالقياس بين المجالس التأديبية والمحاكم التأديبية وهذا القياس لا يصح حيث أن المحاكم التأديبية في مصر هي محاكم بالمعنى الدقيق للكلمة والمشرع وأضفى على أحكامها هذه الصفة، فلسنا بحاجة إلى معيار للتعرف على طبيعة ما يصدر منها فالمعيار يلجأ إليه عند عدم النص، وعلى الرغم من الانتقاد الذي وجهه سيادته إلى هذه المحكمة في هذه المسألة إلا أنها استمرت في رأيها بمعاملة القرارات النهائية لمجالس التأديب معاملة الأحكام التأديبية في الطعن فيها مباشرة ويرى سيادته أن هذه المشكلة تخص المشرع؛ إذ يتعين عليه أن يوحد نظام التأديب بالنسبة لجميع العاملين في الدولة، أما موقف المحكمة الإدارية العليا فإنه يلحق الأذى بفريق من الموظفين؛ إذ يضيّع عليه فرصة الطعن أولاً أمام محكمة القضاء الإداري قبل الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا[1].

وحقيقة الأمر أن ما استخلصه بعض الفقه من حكم المحكمة الإدارية الأول الذي أشرنا إليه من اعتبارها ما يصدر عن المحاكم التأديبية مجرد قرارات إدارية تخضع لما تخضع له تلك القرارات من أوجه الطعن لعدم المشروعية، ومنها وجه الانحراف بالسلطة هو استخلاص محل نظر رد عليه الفقيه الطماوي بشكل دقيق وواضح.

ويرى جانباً آخر من هذا الفقه تعليقاً على حكم المحكمة الإدارية العليا الأول المشار إليه أنه ليس معنى خضوع أحكام المحاكم التأديبية للرقابة على السلطة التقديرية لها والملائمة والغلو أن ما يصدر عنها هو قرارات إدارية، وإلا اعتبرنا أن مجالس التأديب وما يصدر عنها هو أحكام قضائية، طالما أنه يسري عليها من حيث الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا ما يسري على الأحكام القضائية، كما أن هذا الرأي لا يتفق مع ما أكده الفقه، واستقرت عليه أحكام القضاء، من معايير ميزت فيها بين العمل القضائي والعمل الإداري، حيث إنه وفقاً للمعيار الشكلي يكون العمل إدارياً إذا ما صدر عن هيئة إدارية وفقاً لأشكال إصدار الأعمال الإدارية ، ويكون العمل قضائياً إذا ما أصدرته هيئة تختص بممارسة الوظيفة القضائية، متبعة في ذلك من الإجراءات ما يكفل صدور الحكم متفقاً مع العدالة ليكون كاشفاً للحقيقة، ووفقاً للمعيار الموضوعي يكون العمل إدارياً إذا لم يتضمن فصلاً في منازعة قائمة، ولم يقصد به إحداث أثر قانوني في المراكز القانونية القائمة، و إنما مجرد تقرير وكشف لمركز قانوني قائم ولكنه متنازع عليه.

(1) الطماوي، القضاء الإداري، ص681-693.

وترتيباً على ما تقدم يكون ما يصدر عن المحاكم التأديبية أحكاماً قضائية وليست قرارات إدارية وعليه فإن ما يصدر عن المحاكم التأديبية طبقاً لسلطتها التقديرية "للجزاء التأديبي ومدى جسامته" إنما يكون بعيداً كل البعد عن مظنة التعسف أو الانحراف، وإن لم يمنع ذلك من إمكان الطعن فيه طبقاً لما نص عليه قانون مجلس الدولة 47 لعام 1972 في هذا الشأن وللأسباب المحددة فيه، وأمام الدرجات القضائية الأعلى[1].

وفي تقديرنا أن هذا الرأي الفقهي وإن كان يرى بضرورة التمييز بين ما يصدر عن اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي من قرارات وبين ما يصدر عن المحاكم التأديبية من أحكام، فقد أخذ بالتمييز بينهما من خلال المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي ويؤكد الباحثان على ما جاء به الاتجاه الفقهي الذي يمثله الفقيه الطماوي من أنه لا داعي هنا لإيجاد معيار للتمييز بينهما ما دام النص صريح في أن ما يصدر عن المحاكم التأديبية هو أحكام ولا مجال لوجود المعايير بوجود النص.

ويرى الباحثان أن المحكمة الإدارية العليا المصرية قد أخضعت هذه الأحكام لرقابتها فيما يتعلق بالغلو تحقيقاً لقواعد العدالة المجردة، حتى لا تفلت أية سلطة مهما كان نوعها من رقابة هذه المحكمة إذا مارست سلطة تقديرية لتحقيق مصلحة عامة، وإننا إذ نتفق وهذه المحكمة فيما ذهبت إليه في هذا الأمر من مد رقابتها إذا ما كانت هناك سلطة تقديرية لجهة إدارية معينة على الرغم من رفضنا للقياس الذي جاءت به فيما بين القرارات الصادرة عن اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي وأحكام المحاكم التأديبية فإننا لا نتفق معها في إخضاع أحكام هذه المحاكم لرقابتها استناداً لعيب الانحراف بالسلطة لما تتميز به هذه المحاكم من ضمانات الحيدة والاستقلال الأمر الذي يجعلها بعيدة كل البعد عن مظنة التعسف أو الانحراف.

أما فيما يتعلق بالأردن فإن نظامه القضائي يخلو نهائياً مما يسمى بالمحاكم التأديبية بالمعنى الدقيق؛ حيث أن النظام القضائي في الأردن يتكون حالياً من المحاكم النظامية ومحاكم القضاء الإداري والمتمثلة بالمحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا.

وكنا نتمنى على مشرعنا الكريم أن ينهج ويساير المشرع المصري في إطلاقه تسمية مجلس الدولة المصري الذي يضم محاكم إدارية وتأديبية ومحكمة قضاء إداري وتوج ذلك بالمحكمة الإدارية العليا أن يسمى المشرع الأردني قانون مجلس الدولة الأردني تكون فيه هذه المحكمة في قمة الهرم الإداري؛ لأن لهذه التسمية قيمة معنوية وفنية كبيرة من حيث تركها الباب مفتوحاً لإيجاد تشكيل قضائي إداري متكامل يكون موازياً لتشكيل القضاء العادي.

(1) خليفة، الانحراف، مرجع سابق، ص141-142.

لذلك فأننا نتفق مع دعوة الدكتور الغويري التي ما زال صداها يعانق الأمنيات رغم مرور الزمن عليها في ضرورة أن يطور المشرع الأردني الأسلوب الذي لا يزال ينهجه في تحديد اختصاصات المحاكم الإدارية في الأردن وأن يأخذ بأسلوب الاختصاص الشامل وينشئ تشكيل قضائي إداري متكامل يتناسب مع ظروف الأردن السياسية والاقتصادية والاجتماعية وتقدمها الحضاري والديمقراطي.[1].

الخاتمة:

كانت هذه الدراسة قد عالجت الطبيعة القانونية للقرارات الإدارية النهائية الصادرة عن الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي من خلال تبيان المعايير التي قيل بها فقهًا وقضاءً للتمييز بينها وبين الجهات الإدارية الصرفة والجهات ذات الاختصاص القضائي وتوثيق ما تم الاستقرار عليه في الأردن ومصر من حيث التمييز بينها وذلك بالأخذ بالمعيار الشكلي والذي حسم من قبل المشرعين في الأردن ومصر واعتبر هو الأساس في اعتبارها قرارات إدارية تخضع للنظرية العامة للقرارات الإدارية هذا من جهة، كما بينت هذه الدراسة مدى إمكانية الطعن عليها بعيب إساءة استعمال السلطة من خلال تحليل الآراء الفقهية والاتجاهات المتعارضة حول مدى إمكانية الطعن وصولًا إلى الرأي الراجح المؤيد لإمكانية الطعن عليها بعيب إساءة استعمال السلطة، إضافةً إلى الاستعانة وتحليل موقف القضاءين في مصر والأردن واستدلالًا بموقف القضاء الفرنسي حيث جاءت هذه المواقف منسجمة مع موقف الفقه وراسخة فيما صدر عن هذه المحاكم الإدارية من أحكام. ومن ناحية أخرى تناولت الدراسة موقف الفقه والقضاء الإداريين من نظرية الغلو خاصةً في القرارات الصادرة عن السلطات والمجالس التأديبية بشكل موسع تناول رأي الفقه والقضاء في هذه المسألة حيث توصلت الدراسة لأهمية الرأي الذي قال باعتبار الغلو قرينة على الانحراف ووسيلة إثبات على توافره وقد حاول الباحثان في مباحث الدراسة الثلاث خلق حالة من التوازن من حيث تحليل الآراء الفقهية وتحديد أوجه الخلاف والتقارب إضافة إلى موقف القضاء الإداري من الطعن على هذا النوع من القرارات بعيب إساءة استعمال السلطة بحيث تناول الباحثان أحكام القضاء الإداري سواء في الأردن أو في مصر بالتحليل والوصف الدقيق لما استقرت عليه أحكام القضاء الإداري في هذه الدول وخلصت الدراسة إلى العديد من النتائج والتوصيات.

(1) الغويري، القضاء، ط1، ص97.

نتائج وتوصيات:

أولًا: النتائج

1. توصلت الدراسة إلى نتيجة مفادها أن المشرع الأردني قد حسم مسألة الطبيعة القانونية للقرارات الإدارية ذات الصبغة القضائية باعتبارها قرارات إدارية تخضع للنظرية العامة للقرارات الإدارية إلا أن هذه اللجان المصدرة لها ليست محاكم بالمعنى الصحيح ولا يتوافر في أعضائها ضمانات القضاء، لذا فاحتمال التعسف قائم وإن كان نادر الوقوع وهذا ما يؤكده ما نص عليه المشرع في المادة (8/أ/5) عندما نص على اعتبارها قرارات إدارية دون أن يحدد أسباب الطعن التي تأتي عليها وهذا دليل على أن النص جاء بالإطلاق بعكس ما فعله المشرع المصري بهذا الخصوص.
2. حدد المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري أسباب الطعن بالقرارات الإدارية وذكر من ضمنها إساءة استعمال السلطة بعد أن جعل المحكمة الإدارية مختصة بالنظر في هذا النوع من القرارات الأمر الذي يدل دلالة قاطعة على إمكانية الطعن بها بعيب إساءة استعمال السلطة دون أن يحدد أسباب الطعن لكل قرار على حدا بل أجاز الطعن بكافة القرارات الإدارية وبأي سبب من أسباب الطعن.
3. هناك استقرار قضائي في الأردن على أن الجهة مصدرة هذه النوع من القرارات تفقد ولايتها بمجرد إصدارها ولا يمكن إلغاؤها إلا بالطريق القضائي.

4. استثنى المشرع الأردني قرارات هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل من القرارات الإدارية ذات الصبغة القضائية لاتصالها بمنازعات مدنية تتعلق بعلاقات القانون الخاص دون أن يشكل استبعادها من نطاق دعوى الإلغاء تحصيلًا لها من الطعن وإنما كان استثناءها مجرد توزيع للاختصاص.
5. بسط القضاء الإداري في الأردن رقابته على الملاءمة بين الجزاء والعقوبة واعتبر أن الغلو قرينة على إساءة استعمال السلطة.

ثانيًا: التوصيات

1. توصي الدراسة المشرع الأردني بضرورة الإبقاء على ولاية هذه الهيئات فيما تصدره من قرارات أسوةً بالقرارات الإدارية العادية خاصة عندما تكون قراراتها السابقة تتسم بالبطلان.
2. توصي الدراسة المشرع الأردني بضرورة النص على تشكيل محاكم تأديبية كما هو الحال في مجلس الدولة المصري.

3. توصي الدراسة القضاء الإداري الأردني أن يستقر على مبدأ أن الغلو في العقوبة الصادر عن المجالس التأديبية وسيلة لإثبات عيب الغاية كقرينة على إساءة استعمال السلطة كون الغلو ليس من أسباب الطعن الواردة في قانون القضاء الإداري الأردني على سبيل الحصر، إذ يتعين عليه التزام الدقة في استخدام الاصطلاحات والالتجاء إلى الأسس القانونية الصحيحة.
4. توصي الدراسة المشرع الأردني بضرورة اعتبار قرارات هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل والصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي من اختصاص المحكمة الإدارية بحيث يكون لها قوة القرارات الإدارية النهائية.
5. توصي الدراسة بضرورة استبعاد المحكمة الإدارية من نطاق اختصاصها قرارات الجهات الإدارية التي تعد أعمالًا قضائية وفقًا للمعيار الموضوعي باعتبارها جزءًا من عملية التقاضي وبالتالي التمييز بين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي والهيئات ذات الاختصاص القضائي.

المراجع

أولًا: المؤلفات العامة

أبو العينين، محمد ماهر، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، دراسة تطبيقية، الكتاب الأول، المركز القومي للإصدارات القومية، ط1 ،2013.

الخلايلة، محمد علي، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع،2020.

الطماوي، سليمان، نظرية التعسف في استعمال السلطة، الانحراف بالسلطة، دراسة مقارنة"، مطبعة جامعة عين شمس، ط3، 1978/ القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، 1996/ القضاء الإداري، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي،1978/ القضاء الإداري، الكتاب 3، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1987.

العتوم، منصور ابراهيم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، مطبعة الشرق، ط1 ،1984.

الغويري، أحمد عودة، القضاء الإداري الأردني (قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، بدون دار نشر، عمان، ط1 ،1997.

جمال الدين، سامي، الدعاوي الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية،1996/ الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.

حافظ، محمود، القضاء الإداري في القانون المصري المقارن، دار النهضة العربية، 1993.

حتاملة، سليم سلامة، القضاء الإداري، طعون الموظفين، دار أوغاريت للنشر والتوزيع، جرش، 2004.

حسن، عبد الفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، بدون دار نشر، 1964.

خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر العربي، 2001.

رسلان، أنور أحمد، وجيز القانون الإداري، شركة مطابع الطوبجي التجارية، ط 3 1999.

طبيلة، القطب، العمل القضائي في القانون المقارن والجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي في مصر، بدون دار نشر، ج1، 1965.

عبد العال، محمد حسنين، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، 1971.

فهمي، مصطفى أبو زيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، ط4 ،1979.

قبيلات، حمدي، الوجيز في القضاء الإداري دار وائل للنشر والتوزيع، 2018.
كنعان، نواف، القضاء الإداري الأردني، الآفاق المشرقة ناشرون، ط4، 2012.
ليلة، محمد كامـــل، الرقابة القضائية عن أعمال الإدارة (الرقابة القضـــائية)، دار النهضة العربيـــة، 1986.

رسائل سابقة:

البرزنجي، عصام عبد الوهاب، 1971، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.
الفليت، حسن خالد محمد، 2014، الانحراف في استعمال السلطة وأثره على القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر-غزة .

تشريعات:

1- قانون مجلس الدولة المصري الحالي، رقم 47 لسنة 1972
2- قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم 11 لسنة 1989 (ملغى)
3- قانون محكمة العدل العليا رقم 12لسنة 1992(ملغى)
4- قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014
5- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020

الدوريات والمجموعات القضائية:

1- مجلة نقابة المحامين الأردنيين النظاميين، إعداد المكتب الفني، عمان، الأردن.
2- منشورات مركز عدالة (إلكترونية).
3- قسطاس (إلكترونية).

المجموعات القضائية:

1- موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية في خمسين عامًا (1955-2005) 5أجزاء، دار محمود للنشر والتوزيع إعداد د. مجدي محمود محب حافظ.
2- مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية في خمسة عشر عامًا (1965-1980) الجزء الأول، إصدار المكتب الفني.
3- المبادئ القانونية لمحكمة التمييز الأردنية بصفتها محكمة عدل عليا المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين خلال 35 سنة (1953-1987) جزأين، إعداد المحامي موسى الأعرج.

4- مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا الأردنية المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين من بداية سنة 1981 حتى نهاية 1992، إعداد المكتب الفني.

مراجع إلكترونية:

1- https://pulpit.alwatanvoice.com/articles/2016/06/12/406733.html
2- http://www.acrseg.org/40182
3- https://www.elmodawanaeg.com/
4- https://search.emarefa.net/ar/detail/BIM-425886
5- https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=670366
6- https://search.emarefa.net/detail/BIM-368725

References:

First: the general literatures

Abul-Enein, M. (2013)Legislative deviation and control of its constitutionalism: An spplied study. Book One. The National Publications, 1st Edition.

Al-Khalayleh, M. (2020) *Administrative judiciary*, House of Culture for Publishing and Distribution.

Al-Tamawi, S. (1978) Theory of abuse of power, deviation in power: A comparative study". Ain Shams University printing establishment, 3rd Edition,/.

Al-Atoum, M.(1984) *Disciplinary responsibility of the public employee: A comparative study*. Al Sharq printing establishment, 1..

Al-Ghaweiri, A. (1997) *The Jordanian administrative Jjdiciary* (The Judgment of Cancellation and the Judiciary of Compensation, Without a Publishing House, Amman, 1st Edition.

Gamal El-Din, S.(2004) *Administrative cases and procedures before the administrative judiciary, knowledge foundation, Alexandria*, 1996 / Mediator in the lawsuit to cancel administrative decisions, Knowledge Foundation, Alexandria, 2004.

Hafez, M. (1993) *Administrative judiciary in comparative Egyptian law,* Dar Al-Nahda Al-Arabiya.

Hatamleh, S. (2004) *Administrative judiciary, appeals of employees*. Ugarit House for Publishing and Distribution, Jerash.

Hassan, A.(1964) *Discipline in the public service*, without a publishing house.

Khalifa, A. (2001) *Deviation in power as a reason to cancel the administrative decision*. Dar al-Fikr al-Arabi.

Raslan, A. (1999) *Wajeez administrative law*. Al Tobji Commercial Printing Foundation 3rd Edition.

Al-Qutb, T. (1965) Judicial work in comparative law and administrative bodies with judicial jurisdiction in Egypt. Without a publishing house, Part 1.

Abdel-Al, M. (2071) *The idea of the reason in the administrative decision and the case for cancellation*. Dar Al-Nahda Al-Arabiya.

Fahmy, M. (1979) *Administrative judiciary and the State council, judiciary of cancellation*. Mansha'at al-Maaref, 4th Edition.

Qabilat, H. (2018) *Al-Wajeez in the administrative judiciary*. Wael House for Publishing and Distribution.

Kanaan, N. (2012) *The Jordanian administrative judiciary*. Bright Horizons Publishers, 4th Edition.

Laila, M. (1986) Judicial Ooersight of Aaministration activities (Judicial Oversight), Dar Al-Nahda Al-Arabiya.

Previous Theses:

Al-Barzanji, E. (1971) *Discretionary authority for administration and judicial control,* Ph.D. Thesis, Cairo University.

Al-Fleet, H. (2014) *Deviation in the use of power and its impact on administrative decision*. Master's thesis, Al-Azhar University – Ghaza.

Legislations:

1. The current Egyptian State Council Law, No. 47 of 1972.
2. Temporary Supreme Court of Justice Law No. 11 of 1989 (Repealed).
3. Supreme Court of Justice Law No. 12 of 1992 (Repealed).
4. Administrative Judiciary Law No. 27 of 2014.
5. Jordanian Civil Service System No. 9 of 2020.

Journals and Judicial Groups:

1. Journal of the Jordanian Regular Bar Association, prepared by the Technical Office, Amman, Jordan.
2. Adalah Publications (electronic).
3. Qustas (electronic).

Judicial groups:

Encyclopedia of the rulings of the Egyptian Supreme Administrative Court in fifty years (1955-2005) 5 parts, Mahmoud House for Publishing and Distribution, prepared by Dr. Magdy Mahmoud Moheb Hafez.

A Collection of Judgments of the Egyptian Supreme Administrative Court in Fifteen Years (1965-1980) Part One, Issued by the Technical Office.

Legal Principles of the Jordanian Court of Cassation as a Supreme Court of Justice Published in the Journal of the Jordanian Bar Association during 35 years (1953-1987) two parts, prepared by attorney Musa Al-Araj.

A set of legal principles for the Jordanian Supreme Court of Justice, published in the Journal of the Jordanian Bar Association, from the beginning of 1981 until the end of 1992, prepared by the Technical Office.

Electronic references:

1. https://pulpit.alwatanvoice.com/articles/2016/06/12/406733.html
2. http://www.acrseg.org/40182
3. https://www.elmodawanaeg.com/

4. https://search.emarefa.net/ar/detail/BIM-425886
5. https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=670366
6. https://search.emarefa.net/detail/BIM-368725