

The History of the Administrative Judiciary in Jordan from (1951 AD to 2022 AD)

Eman Fraihat^{1*}, Bassmah Ozbi Fraihat², Hamza Abu Issa³, Hussein Latif Qaddouri⁴

¹ Department of Political Science, Faculty of Arts and Science, Applied Science Private University, Jordan

² Department of Education supervision, Ministry of Education, Jordan

³ Department of Law, Faculty of Law, Applied Science Private University, Jordan

⁴ Researcher, Iraq

Received: 9/5/2022

Revised: 7/10/2022

Accepted: 16/10/2022

Published: 30/10/2023

* Corresponding author:
frehat.eman@yahoo.com

Citation: Fraihat, E. ., Fraihat, B. O. ., Abu Issa, H. ., & Qaddouri, H. L. . (2023). The History of the Administrative Judiciary in Jordan from (1951 AD to 2022 AD). *Dirasat: Human and Social Sciences*, 50(5), 133–148.

<https://doi.org/10.35516/hum.v50i5.1182>



© 2023 DSR Publishers/ The University of Jordan.

This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY-NC) license
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

Abstract

Objectives: The study aimed at tracing the history of the administrative judiciary in Jordan and its development from 1951 to 2022 AD, which is concerned with looking into disputes of an administrative nature in which the public administration is a party as a public authority.

Methods: The study used the historical and analytical methods to reach the facts and knowledge related to the study of the emergence and development of the administrative judiciary, the formation and convening of administrative courts, and then the conditions for appointment, their terms of reference, and challenging their rulings.

Result: The Jordanian judiciary has adopted the unified judicial system, that is, making the ordinary courts jurisdiction over civil or administrative disputes, and the existence of a single state law to which everyone is subject, whether rulers or ruled. The issuance of the temporary High Court of Justice Law No. (11) In 1989 AD, the law established the turning point into the dual justice system, i.e. specializing in a certain type of cases related to administrative issues, noting that the administrative judicial development is a clear evidence of political, economic and social development

Conclusions: It is necessary to expand the jurisdiction of the administrative judiciary by granting the administrative judiciary in Jordan the general jurisdiction to consider all administrative disputes.

Keywords: Administrative judiciary, supreme justice, administrative court, supreme administrative court.

تاريخ القضاء الإداري في الأردن (1951-2022م)

إيمان فريحات^{1*}، بسمة عزبي فريحات²، حمزة أبو عيسى³، حسين لطيف قدوري⁴

¹ قسم العلوم السياسية، كلية الآداب والعلوم، جامعة العلوم التطبيقية الخاصة، الأردن

² قسم الإشراف، وزارة التربية والتعليم، الأردن

³ قسم القانون، كلية الحقوق، جامعة العلوم التطبيقية الخاصة، الأردن.

⁴ باحث، العراق.

ملخص

الأهداف: هدفت هذه الدراسة إلى تتبع تاريخ القضاء الإداري في الأردن وتطوره منذ عام 1951م إلى 2022م، الذي يختص بالنظر في المنازعات ذات الصبغة الإدارية التي تكون الإدارة العامة طرفاً فيها بوصفها سلطة عامة.

المنهجية: استندت الدراسة إلى استخدام المنهج التاريخي والتحليلي للوصول إلى الحقائق والمعارف المتعلقة بدراسة نشأة وتطور القضاء الإداري وتشكيل المحاكم الإدارية وانعقادها ومن ثم شروط التعيين، واختصاصاتها والظعن في أحكامها.

النتائج: توصلت هذه الدراسة إلى عدد من النتائج تمثلت في أن القضاء الأردني قد أخذ بنظام القضاء الموحد أي جعل اختصاص المحاكم العادية بنظر المنازعات مدنية كانت أم إدارية، ووجود قانون واحد للدولة يخضع له الجميع حكماً أو محكوماً، وبصدور قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم (11) في عام 1989م أرسى القانون نقطة التحول إلى نظام القضاء المزدوج أي التخصص بنوع معين من القضايا التي تتعلق بالقضايا الإدارية، علماً أن التطور القضائي الإداري دليل واضح على التطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي.

الخلاصة: ضرورة توسيع اختصاص القضاء الإداري بأن يُمنح القضاء الإداري في الأردن الولاية العامة للنظر في جميع المنازعات الإدارية.

الكلمات الدالة: القضاء الإداري، العدل العليا، المحكمة الإدارية، المحكمة الإدارية العليا.

المقدمة

نشأ القضاء الإداري في فرنسا في القرن (19) واقتبسته العديد من دول العالم وأدخلته على نظامها القضائي الموحد كل حسب ظروفه وحسب تقدمه وتجذر الديمقراطية وسيادة القانون فيه، وقد أصبحت السيادة للقانون الذي تتمثل أهميته في أنه يكفل الحماية لحقوق الأفراد وحرياتهم في ما بينهم، وبينهم وبين تعسف الإدارة وتسليطها، فإذا ما نشب نزاع بين الأفراد تولاه القضاء العادي، وإذا ما نشب النزاع بين الفرد والسلطة الإدارية المتصل يومياً وبما تصدره من قرارات إدارية وعقود إدارية فإن الجهة المختصة بفصل النزاع هو القضاء الإداري، ويمتاز هذا النوع من القضاء بأنه يعالج موضوعات ذات طبيعة متعلقة بنشاط الإدارة المتمثل في تسيير وإدارة المرافق العامة والضبط الإداري؛ لذا فإن القضاء الإداري يتجدد بصفة مستمرة بتطور التغييرات المستمرة للحياة الإدارية، ويختلف القاضي الإداري عن غيره لأن مهمته أكثر من تطبيق النصوص القانونية بل يتميز بالثقافة الواسعة في جميع الجوانب القانونية والاقتصادية والاجتماعية وبالمرونة والعمل على استنباط القواعد والحلول والأحكام التي تلائم المنازعة الإدارية المعروضة أمامه، ويسعى إلى الموازنة ما بين السلطة العامة التي ترمي بنشاطاتها وأعمالها بإدارة المرافق العامة من أجل المصلحة العامة وبين حقوق الأفراد وحمايتهم من تعسف الإدارة، وهكذا يحقق القضاء الإداري أمرين هما حماية مصلحة الأفراد وضمان احترام الإدارة لمبدأ المشروعية من خلال إلغاء التصرفات الإدارية المخالفة للقانون أو التعويض عنها أو كليهما.

وبالنسبة للقضاء الإداري في الأردن فقد صدرت تشريعات عديدة عبرت عن تطوره حتى وصلت بقانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014م آخر التطورات لتطبق مبدأ التفاضل على درجتين.

أولاً: أهمية الدراسة

لم ينل تاريخ القضاء الإداري في الأردن من الدراسة المعمقة والبحث المتخصص الشامل لجميع جوانبه، لذا جاءت هذه الدراسة بهدف سدّ الثغرات في دراسة تطور القضاء الإداري الأردني. وقد اعتمدت الدراسة على القوانين الأردنية الصادرة في الأردن والواردة في جريدة الشرق العربي حتى نهاية عام 1928م، ثم الجريدة الرسمية طيلة الفترة الزمنية للدراسة.

وقد تناولت الدراسة الأسباب الموجبة للقوانين المتعلقة بالمحاكم الإدارية في الأردن التي تشفع مع مشروع القانون عند إعداده ولدى إرساله إلى مجلس الأمة، مع الأخذ بالاعتبار في حدود معرفة الباحث، وإطلاعه على محاضر جلسات النواب والأعيان فإن الكثير من القوانين لم يرافق إصدارها أسباب موجبة.

وقد جاءت هذه الدراسة لتتناول مضمون القوانين المنظمة للمحاكم الإدارية الصادرة في الأردن مع إجراء المقارنات بموجب كل قانون (الإيجابي منها والسلبي).

أهداف وأسئلة الدراسة

تهدف الدراسة إلى فهم تطور القضاء الإداري في الأردن منذ عام 1951-2022م، لسدّ الثغرات الموجودة في الدراسات الحديثة، محاولة الإجابة عن التساؤلات التالية:

- كيف نشأ القضاء الإداري في الأردن؟
- مم تشكل المحاكم الإدارية وكيفية انعقادها؟
- ما درجات القضاء الإداري؟
- ما الشروط الواجب توافرها فيمن يتولى رئيس وقضاة القضاء الإداري ورئيس وأعضاء النيابة الإدارية لديها؟
- ما اختصاصات المحاكم الإدارية؟
- كيف يتم الطعن في أحكام المحاكم الإدارية؟

حدود الدراسة

تناولت الدراسة من حيث العامل الزمني: الحديث عن القضاء الإداري في الأردن منذ عام 1951 - 2022م، أي منذ أن جعل قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (71) لسنة 1951م اختصاص المحاكم العادية بنظر المنازعات مدنية كانت أم إدارية. وأصبحت تنظر محكمة التمييز كمحكمة عدل عليا ببعض الطلبات التي تنطوي على إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع وصلاحيات إبطال أي إجراء أو أي رأي صادر بموجب نظام مخالف للدستور أو القانون بناء على شكوى المتضرر، ومن حيث المكان حددت المحاكم الإدارية في الأردن، وذلك لسدّ الثغرات الموجودة في الدراسات الحديثة، التي جاءت قاصرة على فترة زمنية وقوانين محددة.

ثالثاً: الدراسات السابقة

تناولت بعض من الدراسات القضاء الإداري ووردت فيها بعض الإشارات إلى التشريعات السابقة على نحو مختصر، ومن هذه الدراسات: دراسة لحافظ، محمود (1987م) بعنوان القضاء الإداري في الأردن، تناول فيها تعريف القانون الإداري وبيان أجزائه وتحليل طبيعته وقواعده، ثم استعرض نظام القضاء الموحد ونظام القضاء المزدوج مبينا مزايا وعيوب كل من النظامين، وعرج على نظام الرقابة القضائية في الأردن، ومن ثم تناولت الدراسة قواعد اختصاص القضاء الإداري مبينا موقف المشرع الفرنسي والمصري، وتناولت كذلك موضوع اختصاص القضاء الإداري في القانون الأردني مركزا على اختصاص محكمة العدل العليا، قد أوصى الباحث بضرورة عدول المشرع عن أسلوب التحديد الحصري للاختصاص بالنسبة لجهة القضاء الإداري.

دراسة الغويري، احمد عودة (1997م) بعنوان القضاء الإداري الأردني دراسة مقارنة مع نظام القضاء الإداري الفرنسي وقد خلصت الدراسة إلى ان المشرع الأردني لم ينتهج ما سار عليه المشرع الفرنسي من انشاء قضاء إداري من حيث التشكيل والاختصاصات، إذ انشأ محكمة وحيدة هي محكمة العدل العليا لها وظيفة محددة على سبيل التعداد والحصر، وتصدر أحكاما نهائية لا تقبل الاعتراض والطعن، إضافة إلى أنه لم يدخل في تشكيلها نظام مفوضي الدولة التي تتلخص مهمة أعضائها في سماع حجج طرفي الدعوى وردودهم عليها وتحديد القاعدة القانونية التي تنطبق على المنازعة على أساس تحديد الحيادية في حين ان القضاء الفرنسي يتكون من تشكيل تعدد الدرجات. وقد خلصت الدراسة إلى أن المشرع الأردني قد خطا خطوة من أجل ترسيخ شرعية الدولة محاولا حماية حقوق الأفراد وحرّياتهم من تعسف الإدارة إلا أنه كان قاصرا عما حققه القضاء الفرنسي مطالبا بإزالة القصور الذي يعتريه والتدرج نحو النضج والعدل وتطبيق القانون، وقد خلصت الدراسة كذلك إلى الاقتراح بقيام المشرع الأردني بإلغاء النيابة الإدارية وإدخال نظام مفوضية الدولة على القضاء الإداري.

دراسة القاضي، وليد (2020م) أثر التطور التشريعي في تنظيم واختصاص القضاء الإداري الأردني مركزة الدراسة على التنظيم الحالي للقضاء الإداري الذي يتكون من المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا من حيث التشكيل والانعقاد، وتوصلت الدراسة التي استخدمت المنهج التحليلي الوصفي المقارن إلى أن القضاء الإداري في الأردن يقوم على رقابة ثنائية جزئية فيجعل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من اختصاص القضاء الإداري تارةً ومن اختصاص القضاء العادي تارةً أخرى، وأوصت الدراسة بضرورة تدخل المشرع الأردني والنص على إنشاء مجلس دولة مستقل يتكون من قسمين قسم يختص بنظر كافة المنازعات الإدارية وقسم يختص بصياغة التشريعات.

دراسة قدورة، زهير وبن طريف، محمد (2020) الوجيز في القضاء الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية وفقاً لآخر التعديلات التشريعية، تناولت قضاء الإلغاء ودعوة الإلغاء وإجراءات رفعها وأوجه إلغاء القرار الإداري والرقابة على أعمال الإدارة العامة ورقابة القضاء لأعمال الإدارة في الأردن واختصاصات القضاء الإداري مركزة على قانون القضاء الإداري الأخير لسنة 2014م.

التعقيب على الدراسات السابقة

لدى مراجعة الدراسات السابقة على نحو عام تبين أن الدراسات قد بحثت في القضاء الإداري على نحو عام وبموجب قوانين معينة وفيها تركيز على الأحكام الإدارية والاجتهادات الفقهية، وما يميز هذه الدراسة عن غيرها من الدراسات هو تتبع القضاء الإداري منذ عام (1951م - 2022م) متطرفة إلى النشأة والتطور وتشكيل المحكمة وانهقادها والتعيين فيها واختصاص المحاكم الإدارية والطعن في أحكامها.

رابعاً: منهجية الدراسة

اعتمدت هذه الدراسة على المنهج التاريخي الذي يستعرض تطور القضاء الإداري في الأردن، والمنهج التحليلي الذي بحث في دراسة هذا التطور وصولاً إلى الاستنتاجات، وقامت منهجية البحث في هذه الدراسة على اتباع ما يلي:

الإحاطة بالمصادر والمراجع المتعلقة بموضوع الدراسة.

جمع المعلومات من المصادر الأولية، وتحديداً من الجريدة الرسمية، بالإضافة إلى الاستفادة من بعض الدراسات الحديثة.

دراسة المعلومات وتحليلها، ونقدها، وتصنيفها.

ربط المعلومات، وصياغتها، وطباعتها.

دراسة علاقة تطور القضاء الإداري الأردني بالتطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي في المملكة.

المبحث الأول: نشأة القضاء الإداري وتطوره

ورث الأردن قضاءً نظامياً عثمانياً ومحاكم شرعية من العهد العثماني، وذلك لأن الأردن كان قد خضع للحكم العثماني منذ عام 1516م على اثر معركة مرج دابق، ودام هذا الحكم أربعة قرون، حيث أنه بدأ بنظام قضائي مزدوج يخضع لقوانين شرعية وقوانين وضعية يعود تاريخها إلى عام

1840م عندما اقتبست الدولة العثمانية القوانين من النظام الغربي، وطبقت هذه القوانين في المحاكم النظامية منذ عام 1860م (فريجات، 2008)، ومن المحاكم النظامية التي كانت في منطقة شرقي الأردن محكمة بداية عجلون 1873م، ومحكمة بداية السلط عام 1873م، ومحكمة بداية الكرك عام 1902م، ومحكمة بداية معان عام 1889م، ومحكمة بداية الطفيلة عام 1892م (سالنامه ولاية سوريا، 1873، و1874، و1879، و1878، و1879)، وكانت المحاكم النظامية (المدنية) العادية تتولى سلطة الفصل بين جميع المنازعات الحقوقية بلا تمييز أو تفرقة، وهذا ما جاء في المادة (7) من قانون تشكيلات المحاكم العثماني "إن محاكم القضاء البدائية هي مثل سائر المحاكم النظامية مأمورة برؤية الدعاوى الحقوقية التي يمكن الحكم بها بموجب قوانين وأنظمة موضوعة ومجبورة على رد ما كان خارجاً عنها مع بيان لزوم مراجعة مرجعها المخصوص، إلا إذا أناط القانون بمرجع قضائي آخر صلاحية النظر في نوعية معينة من المنازعات. لذا فقد عهد إلى لجان إدارية تابعة للإدارة للفصل في بعض المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها (الباز، 1925).

لم يتغير الوضع مع قدوم الأمير عبدالله بن الحسين في شهر تشرين الثاني عام 1920م وتأسيس إمارة شرقي الأردن عام 1921م، ففي عام 1922م صدر قانون تشكيل المحاكم النظامية وورد فيه: تكون وظيفة محكمة الاستئناف ومحاكم البداية وفقاً للقوانين المعمول بها عند تنفيذ هذا القانون. وبذلك بقيت المحاكم المدنية صاحبة الولاية العامة في نظر جميع المنازعات بصرف النظر عن أطراف المنازعة (الشرق العربي، 1922) وفي 1 نيسان 1923م ونظراً إلى خصوصية منازعات الإدارة وضرورة مراعاتها وأخذها بعين الاعتبار تقرر تأليف مجلس الشورى برئاسة قاضي القضاة وعضوية مدير المحاسبة ومدير الاستئناف ومدير المعارف ومدير الواردات ومدير التسجيل ومدير الزراعة ومدير البرق والبريد العام، وعهد إليه بسلطة إصدار القرارات الخاصة بمحاكمة الموظفين وسن صيغ القوانين والأنظمة وتفسيرها، والنظر بدعوى الاستئناف المقدمة ضد قرارات المجالس المحلية، وقد ألغي هذا المجلس عام 1927م (الماضي وموسى، 1959، وحنا نده، 1972)، وفي عام 1928م، ووفقاً لأحكام قانون إدارة الولايات العمومية، تم إحداث مجلس إدارة في كل لواء برئاسة متصرف اللواء، وقضاء برئاسة القائمقام، وعضوية قاضي الشرع والمحاسب وأربعة أعضاء من الأهالي بالانتخاب، وإذا لم يكن هناك قاض شرعي يؤلف المجلس من القائمقام والمحاسب وأربعة أعضاء من الأهالي بالانتخاب، وإذا لم يتواجد القاضي الشرعي ولا المحاسب، يؤلف مجلس الإدارة من القائمقام والموظف الأكبر الذي يليه في القضاء وأربعة أعضاء من الأهالي بالانتخاب، وفي حال كان عدد السكان المسيحيين يزيد عن (500) من الذكور يكون أحد الأعضاء المنتخبين مسيحياً، وعندما يكون عددهم يزيد عن الألف يكون عضواً منهم مسيحيان، وإذا كان في كل لواء وقضاء مجلس إدارة فإن مجلس الإدارة في القضاء يعدُّ بمنزلة محكمة درجة أولى يعترض على قراراته أمام المجلس الإداري في اللواء التابع له، وبدوره يطعن بقراراته الصادرة بصفتها الاستئنافية أو بصفتها الابتدائية إلى مجلس مؤلف من مدير التسجيل ومدير المحاسبة ومدعي الاستئناف العام في الدعاوى المتعلقة بدائرة التسجيل، وبالدعاوى الأخرى إلى مجلس مؤلف من رئيس النظار أو من ينتدبه من الموظفين ومدير الخزينة ومدير الصحة (شطناوي، 1998).

وفي 16 نيسان 1928م صدر الدستور الأول في شرقي الأردن الذي أخذ بمسمى القانون الأساسي لسنة 1928م تناولت المواد (42-55) منه السلطة القضائية وحددتها بـ (3) أنواع محاكم مدنية ودينية وخاصة، واستمر الوضع كما كان عليه في السابق فقد نصت المادة (47) منه للمحاكم المدنية حق القضاء على جميع الأشخاص في شرق الأردن بما فيها دعاوى المطالبات التي تقيمها حكومة شرق الأردن أو تقام عليها إلا في المواد التي يفوض فيها إلى المحاكم الدينية أو المحاكم الخاصة بموجب أحكام هذا القانون أو أي قانون آخر معمول به في أثناء ذلك (الشرق العربي، ع1928، 188م) وتحديداً ما جاء في قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة 1926م الذي نص في المادة (6) منه على أن تكون صلاحية ووظيفة محكمة الاستئناف ومحاكم البداية وفقاً للقوانين المعمول بها عند تنفيذ هذا القانون، وهذا فقد حافظ على اختصاص المحاكم النظامية. وفي عام 1935م صدر قانون دعاوى الحكومة وبموجب المادة (3) منه لم يقبل بسماع المحاكم لأي دعوى أصلية أو متقابلة ضد الحكومة إلا من أجل:

- 1- الحصول على أموال منقولة أو التعويض عنها بمقدار قيمتها.
- 2- تملك أموال غير منقولة أو التصرف فيها أو نزع اليد عنها أو استمرارها أو التعويض بمقدار قيمتها.
- 3- الحصول على نقود أو تعويضات نشأت على عقد بصورة مشروعة مع الحكومة، وبموجب الفقرة الثانية من المادة نفسها نصت على أن لا تسمع أي دعوى مما ذكر سابقاً ما لم يكن المدعي قد حصل على إذن من رئيس الوزراء يفوضه بإقامة الدعوى (الجريدة الرسمية، ع1934، 417) وكانت المادة (50) من أنظمة عامة حكومة شرق الأردن لسنة 1926م قد نصت كذلك على -لا يجوز إقامة دعاوى من موظف ما لعله أو أمر ناشئ عن أعمال السلطة الرسمية بدون موافقة المجلس التنفيذي، ومع أن اختصاص المحاكم النظامية في هذه الفترة الفصل في جميع المنازعات القضائية بغض النظر عن الأطراف، إلا أن قرار محكمة استئناف عمان رقم (59) قد قضى برفض إقرار هذا الحق بالنظر في منازعات الإدارة بحجة أن ذلك يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات طالما كانت السلطة الإدارية مستقلة بموجب الأنظمة فإنه لا حق للسلطة القضائية أن تعتدي على هذا الاستقلال مطلقاً، وأن جعل السلطة القضائية صالحة لتدقيق أعمال إدارية وتنفيذها لا بد من صدور قوانين، وليس في القوانين الحاضرة نص على حق السلطة القضائية في هذه المراقبة (المجلة القضائية، 1936)؛ لذا أوجد المشرع الأردني للجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي خاصة المنازعات

الضريبية فتؤلف لجان الاستئناف في كل مركز من الحاكم الإداري والقاضي وأمور البنك الزراعي أو من ينتخبه الحاكم مقامه في المحلات التي ليس فيها فرع للبنك، وعضو من وجوه البلدة ينتخبهم المجلس الإداري وأصحاب الأبنية والأراضي وخلال شهر من تاريخ التبليغ يكون الحق في استئناف قرار لجان التحرير عن طريق استدعاء يقدم للحاكم الإداري للمقاطعة الذي يحيله بدوره إلى مدير المال لإبداء الملاحظات خلال مدة (7) أيام، ثم يقدم الاستدعاء وجواب مدير المال إلى لجنة الاستئناف لإعطاء رأيها في (15) يوماً من تاريخ وصول أوراق الاعتراض إليه (م21، 12). من قانون ضريبة الأراضي والمسقفات لسنة 1926، الجريدة الرسمية، 1926)، وبقي الحال كما هو رغم صدور الدستور الأردني الثاني لسنة 1947م الذي خصص المواد(55-69) للحدوث عن السلطة القضائية التي لم تأت بجديد عما هو في الدستور السابق (الجريدة الرسمية، ع886، 1947).

أما قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (71) لسنة 1951م، وبموجب (م3، 4) فقد حددت أنواع المحاكم ودرجاتها واختصاصاتها، ونص القانون على تشكيل محكمة تمييز في عمان باعتبارها أعلى محكمة في المحاكم النظامية. بعد أن كانت محكمة الاستئناف آخر مرجع قضائي في الأردن منذ إلغاء محكمة التمييز العثمانية عام 1921م. وبموجب المادة (11) من هذا القانون تنظر محكمة التمييز كمحكمة عدل عليا ببعض الطلبات التي تنطوي على إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع وصلاحيات إبطال أي إجراء أو أي رأي صادر بموجب نظام مخالف للدستور أو القانون بناء على شكوى المتضرر (الجريدة الرسمية، ع1071، 1951).

وبصدور الدستور الأردني لسنة 1952م وبموجب المادة (100) بين أنواع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص على أن ينص القانون على إنشاء محكمة عدل عليا (الجريدة الرسمية، ع1093، 1952) إلا أن المشرع الأردني لم يصدر قانون يطبق النص الدستوري بإنشاء محكمة عدل عليا، وربما كان المبرر عدم وجود عدد كاف من القضاة المؤهلين للاطلاع بمهام الفصل في المنازعات الإدارية (شطناوي، 1993) وبقيت محكمة التمييز وهي أعلى محكمة نظامية في الأردن تقوم بوظيفة محكمة العدل العليا بموجب قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (26) لسنة 1952 التي كانت تمارس اختصاصات متعلقة بالقضاء الإداري إضافة لاختصاصها الأصلي، فقد نصت المادة(10) منه تنظر محكمة التمييز:

1- بصفتها الجزائية في جميع الأحكام والقرارات الصادرة عن محكمة الاستئناف في القضايا الجنائية بالإضافة إلى النظر في قرارات منع المحاكمة الصادرة عن النائب العام في القضايا الجنائية (الجريدة الرسمية، ع2089، 1968). أما أحكام محكمة الاستئناف في القضايا الجنائية فلا تكون قابلة للتمييز إلا نفعاً للقانون وبأمر خطي يطلب من وزير العدل، أو رئيس النيابة العامة ذلك أن أحكام محكمة الاستئناف بشأنها تكون قطعية (الجريدة الرسمية، ع1071، 1952). وتنظر بصفتها الحقوقية في الدعاوى الحقوقية التي قيمتها (500) دينار فأكثر، والأحكام الصادرة عن محكمة الاستئناف المتضمنة بعدم الاختصاص أو فصل أساس الدعوى أو ردّها لسقوطها بالتقادم، والدعاوى التي تأذن محكمة الاستئناف بها وكان خلاف بشأنها يدور حول نقطة قانونية مستحدثة، أو على جانب من التعقيد، أو تنطوي على أهمية عامة. وفي حال عدم إعطاء الإذن من محكمة الاستئناف يحق لطلابه التقدم بالطلب إلى رئيس محكمة التمييز، الذي له صلاحية منح الإذن، أو رفضه بعد الاطلاع على الأوراق وقرارات الاستئناف (الجريدة الرسمية، ع1071، 1951) إضافة إلى صلاحياتها الأخرى بصفتها محكمة عدل عليا سيرد ذكرها لاحقاً.

وفي قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة 1952م فقد عدلت فيه قيمة الدعوى لأكثر من (500) دينار بدلاً من (500) دينار فأكثر (الجريدة الرسمية، ع1105، 1952)، على أن تستمر في النظر في القضايا الحقوقية المميزة إليها قبل صدور هذا القانون وكانت قيمتها (500) دينار أو أقل وإصدار القرار فيها، وبقيت قيمة الدعوى كما هي بموجب القانون المؤقت المعدل لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (11) لسنة 1989م (الجريدة الرسمية، ع3614، 1989).

وبقيت محكمة التمييز تقوم بوظيفة محكمة العدل العليا بموجب قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (26) لسنة 1952م (الجريدة الرسمية، ع1105، 16 نيسان 1952)، إلى أن أنشئت محكمة العدل العليا بموجب قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم (11) لسنة 1989م (الجريدة الرسمية، ع3614، 1989)، وذلك كمحكمة قضاء إداري مستقل ووحيدة في المملكة الأردنية الهاشمية. ومن الأسباب الموجبة لصدور هذا القانون ما يلي:

- إنهاء الوضع السابق القائم على أن محكمة العدل العليا تشكل من قضاة محكمة التمييز، حيث يقومون بالقضاء فيها إلى جانب مهامهم الرئيسية كقضاة مدنيين في محكمة التمييز.
- استجابة لما نص عليه الدستور الأردني في المادة (100) من إنشاء محكمة عدل عليا يتحقق من خلالها مبدأ الشرعية الدستوري للقضاء الإداري، وهكذا كخطوة حضارية وإنسانية متقدمة لتوفير التخصص له ولقضائه.
- الرغبة في أن تكون جهة قضائية خاصة تتولى الفصل شكلاً وموضوعاً على نحو فردي ومستقل في القضايا الناشئة عن العلاقة بين السلطات الإدارية والأفراد.
- مواكبة التطور الشامل في كل نواحي الحياة في المملكة، فالوضع المطبق قبل ذلك لا يتناسب مع المكانة التي أصبح القضاء الإداري يحتلها كمؤسسة مهمة من مؤسسات القانون والعدالة في الدول الحديثة.

- توفير الأحكام المتطورة للمحكمة، الأمر الذي سيمكنها من تأمين العدالة وسرعة الفصل في القضايا التي تعرض عليها (محضر الجلسة الخامسة من الدورة العادية الخامسة لمجلس النواب الأردني، ومجموعة أوراق حصل عليها الباحث من قسم القوانين والمراجع، مديرية المراجع والقوانين، مجلس النواب).

وفي عام 1992م صدر قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م الذي حل محل القانون السابق مع إبقاء اختصاصات المحكمة محددة على سبيل الحصر، ولم يضاف على القانون المؤقت سوى أنه أتاح للمحكمة قبول النظر في طلبات التعويض عن القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية. وبهذا تكون محكمة العدل العليا قد أصبحت تنظر في الطلبات والطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية والمحددة على سبيل الحصر إلغاء وتعويضاً، كما تم توسيع مدة الطعن، فبعد أن كانت (30) يوماً أصبحت (60) يوماً من تاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأية طريقة أخرى إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة (الجريدة الرسمية، ع3813، 1992م).

وقد صدر الدستور المعدل لسنة 2011م، الذي كان استجابة وطنية واعية لتنامي مطالب الشعب الأردني بمزيد من الديمقراطية والحقوق والحريات الأساسية والاصلاحيات السياسية، في ضوء الوضع الإقليمي وتنامي ما سمي "بالربيع العربي"، وبموجبها أعادت التوازن في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إلى حد ما، ومن ضمن التعديلات النص صراحة على إنشاء قضاء إداري بدلاً من محكمة العدل العليا، حيث تم تعديل المادة (100) وأصبحت هذه المادة بعد تعديلها تعين أنواع جميع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص على أن ينص هذا القانون على إنشاء قضاء إداري على درجتين، وهذا ما ورد في الأسباب الموجبة لمشروع قانون القضاء الإداري (مجموعة أوراق حصل عليها الباحث من قسم القوانين والمراجع، مديرية المراجع والقوانين، مجلس النواب).

وقد تمت الاستجابة لهذا النص بأن أصدر المشرع الأردني قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014م الذي نص على أن ينشأ في المملكة قضاء يسمى القضاء الإداري ويتكون من محكمتين المحكمة الإدارية كدرجة أولى للتقاضي والمحكمة الإدارية العليا بصفتهما درجة ثانية للتقاضي، وفي 17 تشرين الأول 2014م باشرت المحكمة الإدارية أعمالها، وبموجب المادة (39) من القضاء الإداري فقد حلت المحكمة الإدارية محل محكمة العدل العليا، حيث نصت على "عند نفاذ أحكام هذا القانون تحال كافة الدعاوى المنظورة أمام محكمة العدل العليا إلى المحكمة الإدارية للسير بها من النقطة التي وصلت إليها وتختص المحكمة الإدارية بالنظر في جميع الدعاوى التي كانت من اختصاص محكمة العدل العليا بموجب التشريعات النافذة قبل نفاذ أحكام هذا القانون (الجريدة الرسمية، ع5297، 2014م).

المبحث الثاني: تشكيل المحاكم الإدارية و انعقادها

بموجب المادة (10) من قانون تشكيل المحاكم النظامية المؤقت رقم (71) لسنة 1951م تشكل محكمة التمييز في عمان مؤلفة من رئيس وستة قضاة على الأقل وتنعقد كمحكمة تمييز حقوقية وجنائية من رئيس وأربعة قضاة، وتنعقد كمحكمة عدل عليا من رئيس وقاضيين إلا إذا رأى رئيس المحكمة انعقادها من رئيس وأربعة قضاة وإذا لم يجلس الرئيس يرأس المحكمة القاضي الأقدم وعند وقوع خلاف في الرأي تصدر قراراتها بالأكثرية (الجريدة الرسمية، ع1071، 1951).

وبموجب المادة العاشرة من قانون المحاكم النظامية رقم (77) لسنة 1951م تؤلف محكمة التمييز كمحكمة عدل عليا من رئيس وقاضيين ما لم يقرر الرئيس انعقادها من رئيس وأربعة قضاة، وفي حالة عدم اشتراك الرئيس يرأس المحكمة القاضي الأقدم، وتصدر قراراتها بالأكثرية عند الاختلاف في الرأي (الجريدة الرسمية، ع1071، 1951م).

جرى تعديل على هذا التشكيل بموجب (م3) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (26) لسنة 1952م فأصبحت تنعقد كمحكمة عدل عليا من رئيس، وأربعة قضاة على الأقل (الجريدة الرسمية، ع1105، 1952م)، وبموجب القانون المؤقت المعدل لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (17) لسنة 1965م أصبحت تتألف من رئيس وقاضيين على الأقل في قضايا العدل العليا، ويرأس المحكمة الرئيس الأول في حالة اشتراك الرئيسين في هيئة واحدة، وفي حالة عدم اشتراك أي منهما فيرأس المحكمة القاضي الأقدم في الهيئة المنعقدة (الجريدة الرسمية، ع1843، 1965م).

وبصدور القانون المعدل لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (35) لسنة 1968م، وبموجب المادة (4) جعل انعقاد محكمة التمييز كمحكمة عدل عليا من رئيس، وأربعة قضاة على الأقل بعد أن كانت من رئيس وقاضيين على الأقل (الجريدة الرسمية، ع2089، 1968م). أما قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم (11) لسنة 1989م المعدل لقانون تشكيل المحاكم النظامية فقد نص القانون بموجب المادة (3.2/3) على إنشاء محكمة عدل عليا في عمان بموجب قانون يحدد فيه كيفية تشكيلها، واختصاصاتها وإجراءات المحاكمة أمامها وممارسة صلاحياتها منذ التاريخ الذي يحدده مجلس الوزراء (الجريدة الرسمية، ع3612، 1989م).

وبموجب المادة (3) منه تتشكل محكمة العدل العليا التي مقرها في عمان من رئيس وعدد من القضاة حسب الحاجة، بحيث يكون رئيس محكمة

العدل العليا بمرتبة رئيس محكمة التمييز، كما يكون القاضي فيها بمرتبة قاضي تمييز، ويوجد لدى هذه المحكمة رئاسة النيابة العامة الإدارية تتشكل من رئيس بمرتبة قاضي تمييز، وعدد من المساعدين حسب الحاجة، ويكون كل من رئيس المحكمة ورئيس النيابة العامة فيها عضواً في المجلس القضائي، وفي حال غياب رئيس النيابة العامة الإدارية يحل محله في المجلس أقدم الأعضاء في المحكمة، وهذا ما تضمنته المادتان (4.3) من القانون المعدل لقانون استقلال القضاء رقم (13) لسنة 1989م، وبموجب المادتين (7، 11) من القانون يؤدي رئيس محكمة العدل العليا واليمين أمام الملك، وتنتهي خدمته عند اكتماله (72) من العمر دون الحاجة إلى إصدار قرار بإنهائها، بينما يؤدي قضاة محكمة العدل العليا ورئيس النيابة العامة اليمين أمام الهيئة العامة لمحكمة التمييز والعدل العليا وتنتهي خدمتهم عند إكمال أي منهم (68) من العمر دون الحاجة إلى إصدار قرار بإنهائها (الجريدة الرسمية، ع 3614، 1989).

ويُعين بموجب قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم (11) لسنة 1989م عند إنشاء المحكمة لأول مرة رئيسها، ورئيس النيابة العامة الإدارية لديها بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب وزير العدل، وصدر الإرادة الملكية السامية، وبعد ذلك يتم تعيين رئيس المحكمة وقضاها، ورئيس النيابة العامة الإدارية لديها، ومساعديه بإرادة ملكية سامية بناءً على تنسيب الوزير، وقرار من المجلس القضائي، على أن ينسب الوزير أكثر من شخص واحد للتعيين في الوظيفة الشاغرة. كما يكون رئيس المحكمة عضواً في المجلس القضائي. وبموجب المادة (8) منه تنعقد هذه المحكمة من هيئة، أو أكثر يشكلها رئيس المحكمة، تتألف من رئيس وقاضيين على الأقل، وفي حال عدم اشتراك رئيس المحكمة في الهيئة فيرأسها القاضي الأعلى رتبة، وفي حالة التساوي يرأسها أقدمهم في الرتبة، وفي حالة التساوي يرأسها أقدمهم في التعيين، وفي حالة التساوي يرأس الهيئة أكبر أعضائها سناً، وتنعقد المحكمة بكامل أعضائها باستثناء الغائب منهم لأي سبب من الأسباب، وذلك في حالتين هما:

- إذا رأت إحدى هيئات المحكمة الرجوع عن مبدأ قانوني كانت قد قررتة هي، أو هيئة أخرى.

- إذا تبين لها أن في الدعوى المعروضة عليها مبدئاً قانونياً مستحدثاً، أو مهماً (الجريدة الرسمية، ع 3614، 1989).

وبموجب القانون المعدل لقانون استقلال القضاء رقم (11) لسنة 1990م أصبح قضاة محكمة العدل العليا ورئيس النيابة العامة لديها يؤيدان اليمين أمام المجلس القضائي، كما أصبحت خدمة رئيس النيابة الإدارية لدى محكمة العدل العليا تنتهي بإكتماله (72) من العمر (م 7، 11)، (الجريدة الرسمية، ع 3735، 1990).

وبموجب المادتين (4.3) من قانون محكمة العدل العليا وتعديلاته رقم (12) لسنة 1992م، الذي حل محل قانون محكمة العدل العليا وتعديلاته رقم (11) لسنة 1989م فقد نصت صراحة على سريان الأحكام والقواعد القانونية التي تسري على القضاة النظاميين بما في ذلك قانون استقلال القضاء المعمول به على رئيس محكمة العدل العليا وقضاها ورئيس النيابة العامة الإدارية وعلى مساعديه، ولم يتضمن هذا القانون نصاً كسابقه على عضوية رئيس محكمة العدل العليا ورئيس النيابة العامة في المجلس القضائي لأن رئيس المحكمة هو نائب رئيس المجلس، وتنعقد بموجب المادة (8) من هيئة أو أكثر يشكلها رئيسها تتألف كل منها من رئيس وأربعة قضاة على الأقل، وأبقى هذا القانون على ترأس المحكمة وفق ما تم بيانه في القانون السابق، وكذلك الأمر بالنسبة لانعقاد المحكمة بهيئتها العامة (الجريدة الرسمية، ع 3813، 1992م)

وبموجب قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014م الذي ألغى القانون السابق لسنة 1992م، وأصبح القضاء الإداري في الأردن على درجتين، حيث نصت المادة (3) على إنشاء القضاء الإداري في الأردن ويتكون من المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا.

أولاً: المحكمة الإدارية وتنشأ في عمان ويجوز عقد جلساتها في أي مكان من المملكة بناءً على طلب من رئيسها، وتتشكل من رئيس وعدد من القضاة لا تقل درجة أي منهم عن الثانية.

ثانياً: المحكمة الإدارية العليا ويكون مقرها في عمان، ويعين رئيسها بقرار من المجلس القضائي على أن يقترن بإرادة ملكية سامية، وتتألف من رئيس وعدد من القضاة، وتكون رتبة وراتب رئيس المحكمة الإدارية العليا برتبة وراتب رئيس محكمة التمييز، كما يكون القاضي ورئيس النيابة العامة الإدارية فيها برتبة قاضي محكمة التمييز، ونص هذا القانون على سريان شروط وأحكام تعيين القضاة الواردة في قانون استقلال القضاء على كل من رئيس المحكمة الإدارية العليا وقضاها ورئيس النيابة العامة الإدارية (م 22، 23، الجريدة الرسمية، ع 5297، 2014م).

وبمقتضى المادة (40) وبعد مراعاة أحكامه فإنه تبين أنه تسري على قضاة محاكم القضاء الإداري ورئيس النيابة العامة الإدارية ومساعديه الأحكام والقواعد القانونية التي تسري على القضاة النظاميين بما في ذلك أحكام قانون استقلال القضاء (الجريدة الرسمية، ع 5297، 2014م).

وتنعقد المحكمة الإدارية كمحكمة درجة أولى بموجب قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014م من هيئة أو أكثر يشكلها رئيسها تتألف كل منها من رئيس وعضوين على الأقل، وإذا لم يكن رئيس المحكمة مشتركاً في أي هيئة من هيئاتها فيرأسها القاضي الأعلى درجة أو الأقدم في الدرجة.

في حين تنعقد المحكمة الإدارية العليا بموجب المادة (24) من القانون من هيئة أو أكثر يشكلها رئيسها وتتألف كل منها من رئيس وأربعة قضاة على الأقل، ويحيل الرئيس الدعاوى المقدمة إلى المحكمة على هيئاتها، وإذا لم يكن الرئيس مشتركاً في أي هيئة من هيئاتها فيرأسها القاضي الأقدم في الدرجة (الجريدة الرسمية، ع 5297، 2014). وأبقت على انعقاد الهيئة العامة لهذه المحكمة كما هو وارد في قانون محكمة العدل العليا رقم (11) لسنة 1989

(الجريدة الرسمية، ع 3614، 1989م).

وبالنسبة لرئيس محكمة العدل العليا وبموجب المادتين (16، 42) من قانون استقلال القضاء رقم (15) لسنة 2001م أصبحت خدمته مستمرة دون تحديد سن معين لانتهائها وتستمر خدمة قضائها باعتبارهم من شاغلي الدرجة العليا حتى إكمال (74) من العمر، وأعطى هذا القانون للمجلس القضائي الصلاحية بناء على تنسيب الرئيس أن يحيل على التقاعد رئيس محكمة العدل العليا (م 16، 42) الجريدة الرسمية، ع 4480، 2001). وبموجب المادة (42) من قانون استقلال القضاء رقم (29) لسنة 2014م تم تعديل خدمة قضاة محكمة المحكمة الإدارية العليا بحيث تستمر خدمة كل منهم حتى إكمال السبعين من عمره، ودون تحديد سن معين لرئيس المحكمة الإدارية العليا (الجريدة الرسمية، ع 5308، 2014).

المبحث الثالث: شروط التعيين

يُشترط فيمن يُعين رئيساً لمحكمة العدل العليا، أو قاضياً، أو رئيساً للنسابة العامة الإدارية فيها أن تتوفر فيه الشروط التالية حسب المادتين (4 و 5/أ) من قانون محكمة العدل العليا رقم (11) لسنة 1989م:

- أن يكون قد عمل قاضياً لمدة لا تقل عن (20) سنة. أو
 - أشغل وظيفة مستشار قانوني في إحدى الوزارات، والدوائر الحكومية المدنية، بالإضافة إلى العمل في القضاء والمحاماة مدة لا تقل عن (25) سنة، على أن يكون قد عمل من هذه المدة في القضاء والمحاماة مدة لا يقل مجموعها عن (15) سنة.
 - أن يكون قد مارس المحاماة مدة لا تقل عن (25) سنة.
 - أن يكون قد عمل بمرتبة أستاذ مدة لا تقل عن خمس سنوات في تدريس القانون العام في إحدى الجامعات الأردنية.
- ويُشترط فيمن يُعين مساعداً لرئيس النيابة العامة الإدارية، أو يُنقل إليها أن يكون قد عمل في القضاء، أو شغل وظيفة مستشار قانوني في إحدى الوزارات والدوائر الحكومية المدنية، بالإضافة إلى عمله في القضاء، أو المحاماة لمدة لا تقل عن (10) سنوات، أو مارس المحاماة لمدة (15) سنة على الأقل، (الجريدة الرسمية، ع 3614، 1989م).

وبموجب المادة (5) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م أصبح شرط من أشغل وظيفة مستشار قانوني في إحدى الوزارات، والدوائر الحكومية المدنية أو وظيفة قضائية بالقوات المسلحة، أو الأمن العام، بالإضافة إلى العمل في القضاء وممارسة المحاماة مدة لا تقل عن (25) سنة على أن يكون قد عمل من هذه المدة في القضاء والمحاماة مدة لا تقل عن (15) سنة، كما اشترط في ظل هذا القانون في الشرط المتعلق بمن عمل بمرتبة أستاذ لا تقل عن خمس سنوات في تدريس القانون في إحدى الجامعات الأردنية، وعمل في القضاء والمحاماة في الأردن لمدة لا تقل عن خمس سنوات. وقد جرى تعديل على شروط تعيين مساعداً لرئيس النيابة العامة الإدارية لدى المحكمة أو النقل إليها أن يكون قد عمل في القضاء مدة لا تقل عن (10) سنوات بعد أن كانت في القانون السابق دون تحديد المدة، أو أشغل وظيفة مستشار قانوني لدى إحدى الوزارات، والدوائر الحكومية المدنية أو وظيفة قضائية بالقوات المسلحة، أو الأمن العام مدة لا تقل عن (15) سنة أو عمل في القضاء والمحاماة في الأردن لمدة لا تقل عن (10) سنوات أو مارس المحاماة مدة (15) سنة على الأقل. وبهذا يكون المشرع قد بين بوضوح شروط من يشغل هذه الوظيفة (الجريدة الرسمية، ع 3813، 1992م) وبموجب المادة (23) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014م فإنه اشترط فيمن يعين رئيساً للمحكمة الإدارية أو قاضياً فيها أن لا تقل درجة أي منهما عن الثانية، وبين هذا القانون شروط وأحكام كل من رئيس المحكمة الإدارية العليا وقضاؤها ورئيس النيابة العامة الإدارية وفق أحكام وشروط تعيين القضاة الواردة في قانون استقلال القضاء (الجريدة الرسمية، ع 4866، 2014م).

وبالرجوع إلى المادة (12) من قانون استقلال القضاء رقم (29) لسنة 2014م وتعديلاته وبدلالة المادة (22 و 23) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014م فإنه اشترط فيمن يعين رئيساً للمحكمة الإدارية العليا أن يكون قد عمل في سلك القضاء النظامي أو في سلكي القضاء النظامي والمحاماة معاً مدة لا تقل في مجموعها عن (25) سنة بالإضافة لما ورد في المادة (9) من قانون استقلال القضاء ذاته والمتمثلة في أن يكون أردني الجنسية بلغ (30) من عمره، وتتوافر فيه الشروط الصحية للتعيين وتمتعاً بالأهلية المدنية وغير محكوم بأي جنائية وغير محكوم من محكمة أو مجلس تأديبي لأمر مغل بالشرف ولو رد إليه اعتباره أو شمله عفو، محمود السيرة وحسن السمعة والسلوك وحاصلاً على الشهادة الجامعية الأولى في الحقوق من إحدى الجامعات الأردنية أو على شهادة معادلة لها في الحقوق يقبلها المجلس بعد الاستئناس بالتعيين برأي الجهة المختصة بمعادلة الشهادات في المملكة على أن تكون هذه الشهادة مقبولة للتعيين في القضاء في البلد الذي صدرت فيه. وبينت المادة (21) من قانون استقلال القضاء ذاته أنه لا يجوز نقل أي قاضٍ إلى محكمة التمييز إلا إذا عمل مدة لا تقل عن (3) سنوات في محكمة استئناف، وأضيف إليها بموجب القانون المعدل رقم (27) لسنة 2019م عبارة " أو (3) سنوات رئيساً لهيئة استئنافية لدى محاكم البداية، وسنة واحدة على الأقل لمحكمة الاستئناف، أو (3) سنوات عضواً لهيئة استئنافية لدى محاكم البداية وستين على الأقل لدى محاكم الاستئناف، أو (3) سنوات قاضياً في المكتب الفني بعد حلوله في الدرجة الثالثة وسنة واحدة على الأقل لدى محكمة استئناف، أو (5) سنوات نائباً عاماً أو قاضياً لدى محكمة الجنايات الكبرى وسنة واحدة على الأقل لدى محكمة الاستئناف (الجريدة الرسمية، ع 5596، 2019م).

وجدير بالذكر أن المشرع لم يشترط الدرجة العليا بشغل وظيفة قاضي التمييز إلا أن العرف قد جرى بأن لا ينقل أي قاض إلى محكمة التمييز بالإضافة لما سبق بيانه إلا إذا كان يشغل منصب قاض عليها.

كما نص صراحة وفي المادة (40) منه على سريان قانون استقلال القضاء على قضاة محاكم القضاء الإداري ورئيس النيابة العامة الإدارية ومساعديه، وبذلك يكون المشرع قد حصر تعيين قضاة المحاكم الإدارية على القضاة وحدهم وتطلب فهم شروطاً متعلقة بالدرجة الوظيفية على عكس ما ورد في قانون محكمة العدل الملغي الذي كان يجيز تعيين محامين وأعضاء هيئة تدريسية ممن يدرسون القانون في الجامعات الأردنية والموظفين في الوزارات والقوات المسلحة والأمن العام الذين شغلوا وظيفة مستشار قانوني (الجريدة الرسمية، ع 4866، 2014م) واكتفى المشرع أيضاً بمراجعة شرط الدرجة دون التخصص في اختيار القضاة المتخصصين في مجال القضاء الإداري (القاضي، 2020م). وعليه، فإنه من الممكن أن ينقل القاضي الإداري إلى المحاكم النظامية أو العكس، مما يؤدي إلى عدم استقرار قضاة المحكمة الإدارية في عملهم، فالقاضي الإداري المتخصص يختلف عن القاضي النظامي لأنه يرى أن الإدارة التي تمثل الصالح العام لن تتساوى في خصوصتها مع الأفراد، عكس القاضي النظامي الذي ينظر إليهم نظرة متساوية، كذلك اختلاف نظرية الإثبات في القانون الإداري مختلف عنها في القانون المدني، فالقاضي الإداري خلاق للقاعدة القانونية فهو ينشئ القاعدة القانونية على الروابط القانونية.

المبحث الرابع: اختصاصات المحاكم الإدارية

أولاً: اختصاصات المحاكم الإدارية في ظل القضاء الموحد

لم يعرف التشريع الأردني مصطلح محكمة عدل عليا قبل قانون تشكيل المحاكم النظامية المؤقت رقم (71) لسنة 1951م الذي نص في المادة (11) تنظر محكمة التمييز كمحكمة عدل عليا في:

1. صلاحية 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.
2. صلاحية إبطال أي إجراء أو رأي صادر بموجب من يخالف الدستور أو القانون بناء على شكوى المتضرر (الجريدة الرسمية، ع 1071، 1951).

وبموجب قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (26) لسنة 1952م بينت المادة (3/10) منه تنظر محكمة التمييز كمحكمة عدل عليا في:

- الطعون الخاصة بانتخاب المجالس البلدية- وقد سُحب هذا الاختصاص من محكمة العدل العليا والحق باختصاصات محكمة البداية التي تقع البلدية ضمنها بموجب (م 1/31) قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955م (الجريدة الرسمية، ع 1225، 1955)، الأمر الذي نظر إليه البعض بأنه يتعارض مع طبيعة هذه الطعون لأنها من صميم منازعات القانون العام، ومن ثم يجب أن يستند هذا الاختصاص لمحاكم متخصصة (حافظ، 1989م).

- الطعون الخاصة بانتخاب المجالس المحلية، علماً أن المشرع الأردني لم يأخذ بالمدلول الواسع لفكرة المجالس المحلية بحيث تشمل المجالس الإقليمية بما فيها البلدية والقروية، وإنما اخذ بمفهومها الضيق المقتصر على المجالس المحلية التي كانت معروفة في الضفة الغربية، التي كانت صلاحياتها أكثر من المجالس القروية وأقل من المجالس البلدية (الغويري، 1997).

- الطعون الخاصة بانتخاب المجالس الإدارية.
- المنازعات الخاصة بمرتبات التقاعد المستحقة للموظفين العموميين وورثتهم.
- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن بالقرارات الإدارية النهائية والصادرة بالتعيين بالوظائف، أو بمنح الزيادات السنوية.
- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بفصلهم من غير الطريق القانوني.
- الطلبات التي يقدمها الأفراد، والهيئات العامة بإلغاء القرارات الإدارية. ويشترط في جميع الطلبات الواردة في البنود السابقة أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو مخالفة القوانين والأنظمة، أو الخطأ في تطبيقها، أو إساءة استعمال السلطة، ويعد في حكم القرارات الإدارية رفض السلطة الإدارية، أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين والأنظمة.
- إبطال أي إجراء صادر بموجب نظام يخالف الدستور، أو القانون بناء على شكوى المتضرر.

- الطلبات التي تنطوي على إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع (الجريدة الرسمية، م 3/10، ع 1105، 1952)، والمديرية العامة للمطبوعات والنشر، 1959). وتسمح هذه الطلبات بموجب (م 2/3/ك) من القانون المعدل لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (38) لسنة 1963 ما دام الشخص موقوفاً دون التقيد بموعد، (الجريدة الرسمية، ع 1682، 1963).

وبصدور القانون المعدل لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (38) لسنة 1963م وبموجب (م 2/3)، فقد نص على عدم قبول الطعون المتعلقة

بعمل من أعمال السيادة، وبين أنه لا يترتب على رفع الدعوى أمام محكمة العدل العليا وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه إلا إذا رأت هذه المحكمة أن نتائج تنفيذه قد يتعدى تداركها فيجوز لها في هذه الحالة وقف تنفيذ القرار مؤقتاً (الجريدة الرسمية، ع 1682، 1963).

وللتمييز يقصد بدعوى الإلغاء "دعوى قضائية يرفعها أحد أصحاب الشأن من الموظفين أو الأفراد أو الهيئات إلى القضاء الإداري لإلغاء قرار إداري صدر عن الإدارة مخالفاً للقانون: فهي دعوى موضوعية هدفها مخاصمة القرار الإداري غير المشروع والمطالبة بإلغائه وليس مخاصمة شخص مصدر القرار (خليل، 1998 ومخلص، 1981). بينما وقف التنفيذ فهو إجراء وقائي مؤقت يمنع وقوع الضرر لا يعالجه الحكم بالإلغاء ويعد حكماً مؤقتاً لا يمس أصل طلب الإلغاء ولا يقيد المحكمة وهي تنظر بالموضوع (الخلايلة، 2020) فالغاية منه وقف تنفيذ النتائج التي قد يتعدى تدارك أضرارها إذا ما تم تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء من جانب الإدارة، وإلا لن تكون هناك فائدة لحكم يصدر بإلغاء قرار إداري تم تنفيذه وأنتج كل آثاره. (http://arab-ency.com.sy).

ويُقصد بأعمال السيادة: "مجموعة من أعمال السلطة التنفيذية التي لا يمكن الطعن فيها أمام القضاء سواء أكانت محاكم إدارية، أم نظامية"، ويترتب على ذلك الحصانة القضائية ضد رقابة الإلغاء والتعويض، ومصدرها في الأردن تشريعي، فقد أوردها قانون تشكيل المحاكم النظامية المعدل رقم (38) لسنة 1963، في (م2/3ط) التي نصت على عدم قبول الطلبات المقدمة للطعن بالقرارات المتعلقة بعمل من أعمال السيادة. وأعيد النص عليها في قوانين محكمة العدل العليا في المادة (9/ب) من القانون المؤقت رقم (11) لسنة 1989، و(م9/ج) من القانون رقم (12) لسنة 1992. و(م5/د) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014م، وتشمل أعمال السيادة أربع مجموعات هي: 1- الأعمال المتعلقة بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية ومن الأمثلة على ذلك القرارات المتعلقة باقتراح القوانين وتعيين أعضاء مجلس الأعيان وقبول استقالتهم أو إقالتهم أو القرارات المتعلقة بالإرادة الملكية بإجراء الانتخابات النيابية ودعوة البرلمان للانعقاد وتأجيل الجلسات وفض الدورات وتمديد مدة البرلمان أو حله (كايد، 2015م) وفي هذا اعتبرت محكمة العدل العليا أن جميع ما سبق تدخل في أحكام السيادة علماً أن في التكييف القانوني لا تعد أكثر من قرار إداري يقبل الطعن به أمام القضاء (مجلة نقابة المحامين، 1965م)، 2- الأعمال المتعلقة بعلاقة الدولة باشتغال القانون الدولي العام؛ أي الإجراءات الصادرة عن الدولة بخصوص المعاهدات والاتفاقيات الدولية والأعمال التي يقوم بها ممثلو الدولة في الخارج في ما يتعلق بوظائفهم الدبلوماسية وقرارات المقاطعة، وفي هذا اعتبرت محكمة العدل العليا تطبيقاً للاتفاقيات الدولية هو من الأمور السياسية ويعد من أعمال السيادة لا تسأل عنها الحكومة (الكايد، 2015م)، 3- الأعمال المتعلقة بالعمليات الحربية ومن الأمثلة على الأعمال الإرادة الملكية الصادرة بإعلان الحرب وجميع الإجراءات الصادرة بسير العمليات الحربية وعمليات فصل القوات وتشكيل الوفود وتبادل الأسرى وغيرها (قرار محكمة التمييز بصفتها الحقوقية، 2006م)، 4- الأعمال المتعلقة بأمن الدولة الداخلي وسلامته ومن الأمثلة على الأعمال إعلان حالة الطوارئ والأحكام العرفية ونفاذ قانون الدفاع في حال انتشار الأوبئة علماً أن الإجراءات والأوامر الصادرة تنفيذاً لحالة الطوارئ هي قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء، وقد اعتبرت محكمة العدل العليا أن الملك وحده له حق تقدير وجود حالة الطوارئ أو عدم وجودها (الكايد، 2015م، وشطناوي، 1998، وحافظ، 1987، وقدرية وبن طريف، 2020م، والجريدة الرسمية، ع 1963، 1727، وع 3614، 1989، وع 3813، 1992).

ثانياً: اختصاصات المحاكم الإدارية في ظل القضاء المزدوج

استمر العمل بقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (26) لسنة 1952م الذي اقتصر اختصاصات المحكمة بموجبة على القرارات الإدارية غير المشروعة وليس لها أن تنتظر في طلبات التعويض (المحاسبة، 2018) حتى صدر قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم (11) لسنة 1989م الذي نص على فصل محكمة العدل العليا عن محكمة التمييز، ونصت المادة التاسعة منه على أن تختص محكمة العدل العليا دون غيرها بالنظر والقضاء في الدعاوى المتعلقة بالأمور التالية:

- الطعون الخاصة بانتخاب المجالس البلدية، وبهذا يكون المشرع الأردني قد أحسن صنعا بإعادة هذا الاختصاص إلى محكمة العدل العليا (حافظ، 1987م).
- الطعون الخاصة بانتخاب المجالس الإدارية، وغرف الصناعة والتجارة، والجمعيات. ولا تشمل هذه الصلاحية الإجراءات السابقة لعملية الاقتراع، أو الممهدة لها.
- الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة، أو بمنح الزيادات السنوية للموظفين العامين.
- طلبات الموظفين العامين بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بفصلهم من وظائفهم بغير الطريق القانوني.
- طلبات الموظفين العامين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل المجالس التأديبية.
- المنازعات المتعلقة برواتب التقاعد المستحقة للمتقاعدين من الموظفين العامين، أو لورثتهم.

- الدعاوى التي يقدمها الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.
 - الدعوى بإبطال أي قرار صادر بموجب نظام يخالف الدستور، أو القانون بناءً على طلب المتضرر.
 - المنازعات والمسائل التي تعدُّ من اختصاص محكمة العدل العليا بموجب أي قانون آخر (الجريدة الرسمية، ع3614، 1989م).
- ويلاحظ أن اختصاصات محكمة العدل العليا جاءت محددة على سبيل الحصر وقاصرة على إلغاء القرار والمعيب دون التعويض (المحاسنة، 2018).
- وفي عام 1992م صدر القانون رقم (12) كقانون دائم حل محل القانون المؤقت مع بعض التعديلات، وأضاف بعض المسائل والمنازعات لاختصاص محكمة العدل العليا، فأصبح لها اختصاص النظر بالمنازعات الإدارية الخاصة بجميع القرارات الإدارية النهائية العامة بما فيها القرارات المحصنة وإلغاء المعيب منها بأحد وجوه الإلغاء (غيب الشكل، وغيب مخالفة القوانين والأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها وغيب إساءة استعمال السلطة، كما أصبح لها اختصاص الحكم بالتعويض عن القرارات الملغاة التي تنتج عنها آثار ضارة للغير، وبهذا أصبح القضاء الإداري في الأردن قضاء شاملاً يشمل الإلغاء والتعويض (المحاسنة، 2018).
- أولاً: قضاء الإلغاء
- تختص محكمة العدل العليا دون غيرها بنص المادة (9/أ) النظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بـ:
1. 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، علماً بأنه أصبحت الطعون الخاصة بانتخابات المجالس البلدية مرة أخرى من اختصاص محكمة البداية بموجب المادة (31) قانون البلديات المعدل رقم (12) لسنة 1994، التي نصت على حق كل ناخب بالطعن في صحة انتخاب رئيس البلدية، أو انتخاب أي عضو من أعضاء المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات إلى محاكم البداية التي تقع البلدية ضمن اختصاصها، (الجريدة الرسمية، ع3984، 1994). وهذا ما أكدت عليه المادة (42) من قانون الإدارة المحلية لسنة 2021م، ضمن البنود المتعلقة بالطعون، فإنه يحق لكل ناخب أن يطعن بصحة انتخاب عضو مجلس المحافظة، أو رئيس المجلس البلدي أو عضو المجلس البلدي، أو أي عضو من أعضاء مجلس الأمانة أمام محكمة البداية، التي تقع ضمن دائرتها الانتخابية، وتكون قرارات المحاكم هنا قرارات قطعية، ولها أن تفصل بها خلال (30) يوماً من تاريخ ورود الطعن إلى المحكمة (الجريدة الرسمية، ع5746، 2022).
 2. الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو المتعلقة بالزيادة السنوية، أو بالترقية أو بالنقل أو الانتداب أو الإعارة.
 3. طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بإحالتهم على التقاعد أو الاستبعاد أو بفصلهم من وظائفهم أو فقدانهم لها أو إيقافهم عن العمل بغير الطريق القانوني.
 4. طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل السلطات التأديبية. وقد فسرت محكمة العدل العليا عبارة "القرارات النهائية للسلطات التأديبية" كل قرار تأديبي صادر من السلطة الرئاسية أو من مجلس تأديبي (المحاسنة، 2018).
 5. المنازعات الخاصة بالرواتب والعلاوات والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين أو للمتقاعدين منهم أو لورثتهم.
 6. الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون، وهذه إضافة جديدة وبموجبه تختص المحكمة بإلغاء القرار أو الإجراء الصادر بالاستناد إلى قانون يخالف الدستور أو نظام يخالف الدستور أو القانون، ولكن تبقى المحكمة القانون أو النظام المخالف. وهنا يجب إضافة عبارة (أو تعليمات) بعد كلمة نظام (المحاسنة، 2018).
 7. الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور، ويقتصر صلاحية المحكمة هنا على وقف العمل بأحكام التشريع الفرعي بحيث يشل أثره ويبقى عليه قائماً (المحاسنة، 2018).
 8. الطعون والمنازعات والمسائل التي تعدُّ من اختصاص المحكمة بموجب أي قانون آخر، مثل قانون الأحزاب وقانون الانتخاب وبعض المنازعات الضريبية.
 9. الدعاوى التي يقدمها الأفراد والهيئات (من غير الموظفين العموميين) بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.
 10. الطعن في أي قرار إداري نهائي حتى لو كان محصناً بالقانون الصادر بمقتضاه. وبهذا يكون المشرع قد أعطى محكمة العدل العليا الولاية العامة في النظر بالمنازعات الإدارية الخاصة بجميع القرارات الإدارية النهائية حتى لو كانت محصنة وبهذا أخرج اختصاص المحكمة من النطاق الحصري إلى نطاق الاختصاص العام، مما يؤكد أن المشرع أخذ بالمعيار الشكلي في تحديد مدلول القرار الإداري (المحاسنة، 2018).
 11. الطعن في أي قرارات نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي ما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل (مثل القرارات الصادرة عن مجالس التأديب).

ثانياً: قضاء التعويض

بموجب المادة (9/ب) تختص المحكمة في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية.

وهذا يعني أن للمحكمة صلاحية إلغاء القرار المعيب وترتيب كافة النتائج القانونية على هذا الإلغاء بإصدار حكم بالحقوق الواجبة لصاحب الشأن والزام الجهة الإدارية المطعون في قرارها بهذه الحقوق سواء كانت الدولة أو أي شخص آخر من أشخاص القانون العام، فالإدارة ملزمة قانوناً بتنفيذ الحكم القضائي الصادر في مواجهتها، وفي حالة عدم امتثالها له تعد مرتكبة لجريمة جنائية (Alhendi, 2019). ودعوى التعويض يمكن رفعها أمام محكمة العدل العليا بصفة أصلية مستقلة أو بصفة تبعية لدعوى الإلغاء، والافضل رفعها تبعية أي بناء على قرار المحكمة بإلغاء القرار المخالف للقانون أو لإساءة استعمال السلطة (المحاسنة، 2018).

كما تختص المحكمة الإدارية بنص المادة (6) بالنظر في الطلبات المتعلقة بالأمر المستعجل التي تقدم إليها بشأن الطعون والدعوى الداخلة في اختصاصها بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها (الجريدة الرسمية، ع 3813، 1992م). مع الإشارة إلى أنه يجوز تقديم الطلب المستعجل عند تقديم الدعوى أو بعد مباشرة النظر فيها، وتنظر المحكمة في الطلب المستعجل تدقيقاً إلا إذا رأت خلاف ذلك، وتلزم المحكمة طالب اتخاذ الإجراء المستعجل تقديم كفالة تقرر مقدارها وشروطها لمصلحة الطرف الآخر أو لمصلحة من ترى أن عطلاً وضراً قد يلحق به إذا ظهر أن طالب وقف التنفيذ لم يكن محقاً في دعواه بصورة كلية أو جزئية، وإذا سقطت الدعوى وفقاً لأحكام القانون وكان قد صدر قرار في طلب مستعجل ولم تجدد وفقاً لأحكام هذا القانون يعدُّ قرار وقف التنفيذ في هذه الحالة ملغى حكماً (المحاسنة، 2018). وبصدور قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014م بعد أن أصبح القضاء على درجتين ويتكون من المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا أوضح القانون اختصاص كل منهما بموجب المادة (5).

أ. اختصاص المحكمة الإدارية

بينت المادة (5) من القانون اختصاصات المحكمة الإدارية دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك:

1. الطعون في نتائج انتخابات مجالس هيئات غرف الصناعة والتجارة والنقابات والجمعيات والنوادي المسجلة في المملكة، وفي الطعون الانتخابية التي تجرى وفق القوانين والأنظمة المعمول بها ما لم يرد نص في قانون آخر على إعطاء هذا الاختصاص لمحكمة أخرى. وجدير بالذكر أن هذه الهيئات المذكورة هي على سبيل المثال لا الحصر وذلك بنص المادة نفسها "عندما أطلق صلاحية المحكمة بالنظر في سائر الطعون الانتخابية التي تجرى وفق القوانين والأنظمة المعمول بها إلا ما استثنى بنص ومثاله الانتخابات البلدية والنيابية.
2. فالمادة (56) من قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (4) لسنة 2022م نصت على أن يتم الطعن في صحة نيابة أعضاء مجلس النواب وفقاً لأحكام المادة (71) من الدستور. التي تنص حسب التعديلات الدستورية لسنة 2022م "تختص محكمة التمييز بحق الفصل في صحة نيابة أعضاء مجلس النواب وفقاً لأحكام القانون على أن يقدم الطعن خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ نشر نتائج الانتخابات في الجريدة الرسمية، وعلى المحكمة الفصل في الطعن خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الطعن لديها (الجريدة الرسمية، ع 5770، وع 5782، 2022م).
3. الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة أو بالتفريع أو بالنقل أو بالانتداب أو بالإعارة أو بالتكليف أو بالتثبيت في الخدمة أو بالتصنيف.

3. طعون الموظفين العموميين المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بإنهاء خدماتهم أو إيقافهم عن العمل.
4. طعون الموظفين العموميين المتعلقة بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من السلطات التأديبية.
5. الطعون الخاصة بالرواتب والعلاوات والمكافآت والزيادات السنوية والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين أو للمتقاعدين منهم أو لورثتهم بموجب التشريعات النافذة.
6. الطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب إلغاء أي نظام أو تعليمات أو قرار والمستندة إلى مخالفة النظام للقانون الصادر بمقتضاه أو مخالفة التعليمات للقانون أو للنظام الصادرة بمقتضاه أو مخالفة القرار للقانون أو النظام أو التعليمات التي صدرت بالاستناد إليها. وهذا تطور إيجابي بأن أعطى القضاء الإداري صلاحية الإلغاء وليس وقف العمل بالأنظمة كما كان في القانون السابق.
7. الطعون التي يقدمها أي متضرر والمتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية ولو كانت محصنة بالقانون الصادرة بمقتضاه، وهو اختصاص عام وشامل.

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

9. الطعون التي تعدُّ من اختصاص المحكمة الإدارية بموجب أي قانون آخر.

10. تختص المحكمة الإدارية بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار اللاحقة نتيجة القرارات والإجراءات السابقة إذا رفعت إليها تبعا لدعوى الإلغاء (الجريدة الرسمية، ع 4866، 2014م). وفي هذا تضيق عما كان في القانون السابق، الذي كان يعطي محكمة العدل العليا اختصاص بنظر طلبات التعويض بصورة تبعية (مع دعوى الإلغاء) أو بصورة أصلية (على نحو مستقل). بمعنى أن دعوى التعويض لا تقبل ابتداء دون أن تترافق مع دعوى الإلغاء، ولا تقبل بعد الحكم بدعوى الإلغاء وينعقد الاختصاص بهذه الحالة إلى القضاء العادي.

لذا تتمثل رقابة القضاء الإداري الأردني من خلال بيان عيوب القرار الإداري التي تؤدي إلى إلغائه والمتمثلة في: عيب عدم الاختصاص، وعيب الشكل والإجراءات، وعيب مخالفة القانون، وعيب إساءة استعمال السلطة، وعيب السبب (الهندي، 2021). فبموجب السلطة التقديرية التي تتمتع بها الجهة الإدارية تستطيع التعبير عن إرادتها من خلال إصدار القرارات الإدارية التي تنصب رقابة القضاء الإداري على مشروعيتها. (Alhendi, 2021) وفي هذا لا بد من ذكر الملاحظات الآتية:

- لم ترد بعد عبارة تختص المحكمة الإدارية (دون غيرها) في طلبات التعويض عن الأضرار اللاحقة نتيجة القرار الإداري كما كان في قانون محكمة العدل العليا، وهذا يكون اختصاص مشتركاً بين القضاء الإداري والقضاء العادي؛ وهكذا فإن الاختلاف وارد في القرارات الصادرة عن تلك المحاكم.

- ضرورة تعديل الفقرة (ب) من المادة (5) من القانون الأصلي بإضافة كلمة (النائية) بعد عبارة (نتيجة القرارات)؛ وذلك لبيان أن التعويض يكون فقط في القرارات الإدارية النائية، وأنه لا يترتب التعويض على أية إجراءات تمهيدية سابقة على القرار الإداري النهائي كالتنسيب مثلاً؛ وهكذا العمل على إلغاء عبارة (والإجراءات) الواردة فيها. (المحاسبة، 2018).

- لم يرد نص في اختصاصات القضاء الإداري على المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية؛ وهكذا فإنه لا يجوز الطعن بإلغاء فسخ العقد أمام المحكمة الإدارية (العجامة، 2019)، وعليه فقد أخرج المشرع الأردني منازعات العقود الإدارية من نطاق اختصاص المحكمة الإدارية، وأبقاها في نطاق الولاية العامة لاختصاص القضاء العادي، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا (المحكمة الإدارية) في قرارها القضائي رقم (40/ 79) لسنة 1980: "لقد انعقد إجماع الفقه والقضاء على أن المنازعة الخاصة بانعقاد العقد أو صحته أو انقضائه أو فسخه أو إلغائه هي منازعة حقوقية تختص بنظرها المحاكم العادية" (الهندي، 2017).

ب. اختصاص المحكمة الإدارية العليا

تنظر المحكمة الإدارية العليا في الطعون التي ترفع إليها في جميع الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية وتنظر في الطعون من الناحيتين الموضوعية والقانونية (أي أنها محكمة موضوع وقانون)، أي أن اختصاص المحكمة الإدارية العليا يتعلق بنقض حكم المحكمة الإدارية إذا كان مخالفاً للقانون وتحكم في الموضوع الدعوى.

أما الأحكام غير النهائية التي تصدر في أثناء سير الدعوى فلا يجوز الطعن بها إلا بعد صدور الحكم النهائي للخصومة باستثناء:

1. القرارات الصادرة في الأمور المستعجلة.
2. القرارات القضائية برفض طلبات التدخل في الدعوى.
3. القرارات التي ترفع يد المحكمة عن متابعة نظر الدعوى (الجريدة الرسمية، ع 4866، 2014م).

المبحث الخامس: الطعن في أحكام المحاكم الإدارية

بموجب قانون تشكيل المحاكم رقم (71) لسنة 1951م ولغاية صدور قانون محكمة العدل العليا رقم (11) لسنة 1989م كانت محكمة التمييز تنظر بالطعون الإدارية كمحكمة عدل عليا، وحيث أن محكمة التمييز أعلى محكمة نظامية فتكون أحكامها قطعية واجبة النفاذ بالصورة التي صدرت فيها (الجريدة الرسمية، ع 1071، 1951).

وبصدور قانون محكمة العدل العليا رقم (11) لسنة 1989م لم ينص القانون صراحة على حيازة الحكم الصادر عنها بالصفة القطعية إلا أنه يستفاد من المادة (26) أن أحكامها واجبة النفاذ (قطعية) بمجرد صدورها (الجريدة الرسمية، ع 3614، 1989م). إلا أن المشرع بموجب قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م نص صراحة على حكم المحكمة في أي دعوى تقام لديها قطعياً لا يقبل أي اعتراض أو أي مراجعة بأي طريق من طرق الطعن وواجبة التنفيذ فور صدورها (الجريدة الرسمية، ع 3813، 1992م). وعندما أصبح القضاء على درجتين ويتكون من المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا بصدور قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014م وبموجب المادتين (26، 34) أصبحت أحكام المحكمة الإدارية قابلة للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا (الجريدة الرسمية، ع 4866، 2014م).

- مدة الطعن في أحكام المحاكم الإدارية

تقام الدعاوى لدى هذه المحكمة بموجب قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم (11) لسنة 1989م باستدعاء خطي خلال (30) يوماً من تاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأي طريقة أخرى ينص عليها التشريع

وتبدأ مدة الطعن في حال رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها بعد انقضاء (30) يوما من تاريخ تقديم المستدعي طلبا خطيا بتلك الجهة لاتخاذ القرار، ويستثنى من تلك القرارات المنعقدة إذ يجوز تقديمها في أي وقت دون التقيد بمدة محددة (الجريدة الرسمية، ع 3614، 1989م). ويقصد بالقرار المنعقد القرار الذي يصدر منفردا أو من هيئة ليس لها أن تزاوّل هذا الاختصاص أصلا أو أن يصدر القرار من سلطة في شأن من اختصاص سلطة أخرى أو أن يصدر قرارا وهو غير مخول بإصدار أي قرار إداري وهي لا تتمتع بالحماية التي يقرها القانون للقرارات الإدارية ولا يلزم الأفراد بإطاعتها والقيام بتنفيذها ويمكن للأفراد الطعن بها دون التقيد بمدة معينة (قدورة وبن طريف، 2020).

وفي ظل قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م أصبحت مدة الطعن (60) يوما وعلى الوجه المخصوص بالقانون السابق (الجريدة الرسمية، ع 3813، 1992م). وبمقتضى قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014م أبقى المشرع على مدة الطعن لدى المحكمة الإدارية كما هي في ظل قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م، وأضاف الوسائل الالكترونية لغايات التبليغ واعتبر في علم التبليغ علم الطاعن بالقرار المطعون فيه علما يقينيا، وإذا نص القانون على جواز التظلم من القرار الإداري فيجوز الطعن فيه خلال المدة الواردة آنفة الذكر.

كما أجاز المشرع الطعن في نتيجة التظلم إذا كان تم تقديم التظلم وفقا للمواعيد والإجراءات في ذلك التشريع وذلك خلال المواعيد الواردة أعلاه أما إذا أوجب التشريع التظلم من القرار الإداري فلا يجوز الطعن في القرار أمام المحكمة الإدارية إلا بعد إجراء التظلم، ويكون القرار الصادر بنتيجة التظلم خاضعا للطعن أمام المحكمة الإدارية وأبقى على حكم القرارات الإدارية المنعقدة ورفض الجهة المختصة لاتخاذ القرار وامتناعها عن ذلك كما كانت في ظل القانون السابق، أما مدة الطعن في الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا خلال (30) يوما من اليوم التالي لتاريخ صدور الحكم إذا كان واجهيا، ومن اليوم التالي لتاريخ تبليغه إذا كان بمنزلة الوجاهي أو وجاهيا اعتباريا (الجريدة الرسمية، ع 4866، 2014م).

الخاتمة

أولا: النتائج

1. كانت الدعاوى التي يقيمها الأفراد ضد الإدارة وقراراتها في فترة تأسيس الإمارة أقرب إلى التنظيم الإداري.
2. أخذ القضاء الأردني بنظام القضاء الموحد أي جعل اختصاص المحاكم العادية بنظر المنازعات كانت مدنية أم إدارية، ووجود قانون واحد للدولة يخضع له الجميع حكما أو محكومين. وفي عام 1989م وبصدور قانون محكمة العدل العليا لمؤقت رقم (11) أرسى القانون نقطة التحول إلى نظام القضاء المزدوج أي التخصص بنوع معين من القضايا التي تتعلق بالقضايا الإدارية.
3. لم يكن التقاضي على درجتين في القضاء الإداري إلا بصدور قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014م، الأمر الذي يشكل ضمانا مهمة لمبدأ المشروعية ولطرفي النزاع، وقبل ذلك وفي القوانين السابقة النازمة لها كان التقاضي على درجة واحدة.
4. استثنى المشرع الأردني في القانون المعدّل لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (38) لسنة 1963م قبول الطعون المتعلقة بعمل من أعمال السيادة وبقي الاستثناء في القوانين اللاحقة حتى يومنا هذا، وتمثل في ذلك خروجاً عن مبدأ المشروعية الدستورية التي منحت حق الطعن.
5. انعقد الاختصاص في الطعون المتعلقة بانتخابات المجالس البلدية لعدة محاكم. ففي ابتداءً كانت من اختصاص محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا، ثم محكمة البداية التي تقع البلدية ضمنها، ثم محكمة العدل العليا مرة أخرى وانتهاءً بالعودة لمحكمة البداية.
6. حرص المشرع في قانون القضاء الإداري الأخير رقم (27) لسنة 2014م على حصر تعيين قضاة المحاكم الإدارية على القضاة وحدهم ووضع شروطا متعلقة بالدرجة الوظيفية، إذ لم يأخذ المشرع الأردني التخصص في مجال القضاء الإداري في مجال اختيار القضاة.
7. أخذ المشرع الأردني بأسلوب تحديد وحصر الاختصاص للمحكمة الإدارية بالطعون والمنازعات، منذ قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (71) لسنة 1951 ورقم (26) لسنة 1952 مرورا بقانون محكمة العدل العليا رقم (11) لسنة 1989، رقم (12) لسنة 1992، وقانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014م، فالاختصاص المحدود يؤدي إلى اقتصره على المسائل المحدودة التي نص عليها المشرع ولا يتعداها، وهكذا فولاية المحكمة الإدارية هي ولاية محصورة إلغاء وتعويض ضمن الحدود المنصوص عليها في قانون المحكمة الإدارية.
8. تحقق مبدأ الشرعية الدستورية للقضاء الإداري لأول مرة في الأردن عام 1989م وهو ما قصد إليه الدستور في المادة (100) كخطوة حضارية وإنسانية متقدمة لتوفير التخصص له ولقضائه، وتتولى المحكمة فيها الفصل على سبيل الانفراد الكامل المستقل شكلا وموضوعا.
9. منح المشرع في قانون القضاء الإداري الأخير رقم (27) لسنة 2014م رفع دعوى التعويض تبعا لدعوى الإلغاء، وفي هذا تراجع عما كان واردا في قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة (1992)، التي كانت تنص على النظر في طلبات التعويض سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية.

ثانياً: التوصيات

1. على المشرع الأردني الأخذ بأسلوب الاختصاص الشامل والكامل للقضاء الإداري بدلاً من أخذه بتحديد الاختصاصات على سبيل التعداد والحصر.
2. جعل الطعن في الانتخابات البلدية والبرلمانية من اختصاص القضاء الإداري بما يوفره من ضمانات مراجعة الأحكام والحفاظ على الحقوق، خاصة وأن الطعن بهذه الانتخابات وعلى نحوها الحالي على درجة واحدة، لا سيما وأن محاكم الدرجة الثانية تتكون من قضاة أكثر عدداً ودراية.
3. إنشاء محاكم إدارية في الأقاليم الثلاثة على الأقل (الشمال والوسط والجنوب) لوجود قضايا إدارية ترد من كل المحافظات ولا يقتصر الأمر على العاصمة، ويجب أن يكون فيها محاكم استئناف إدارية، ويقتصر دورها في عمان على النظر بحسن تطبيق القانون، وفي هذا تسهيل على المواطنين من ناحية الحصول على العدالة بأسهل وأيسر الطرق، وفيه إمكانية جعل المحاكم الإدارية تمتد بعد تعديل القانون للنظر في الطعون المتعلقة بالانتخابات البلدية والنيابية، ولحين تحقيق ذلك يجب تفعيل انتقال المحكمة الإدارية إلى مراكز المحافظات و انعقاد الجلسات فيها تسهيلاً على مقدمي الطعون أسوة بمحكمة الجنايات الكبرى.
4. إرسال عدد من القضاة النظاميين للدراسات العليا، بمعنى أن يحمل القاضي الإداري مؤهل علمي عالي بالقضاء الإداري (ماجستير أو دكتوراه)، أو عقد دورات متخصصة في القانون الإداري لغايات التخصص في القضاء الإداري، وذلك تكريساً للنهج الحديث في إيجاد قضاة متمرسين ومتخصصين، ولابد من النص على عدم قابليتهم للنقل أو العزل. لذلك يمكن إجراء تعديل بإضافة الفقرة (د) على المادة (4) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014م "مع مراعاة ما ورد في هذا القانون وما ورد في قانون استقلال القضاء من شروط وأحكام تعيين القضاة يجوز للمجلس عند اختيار أو تعيين قضاة المحكمة الإدارية أن يكونوا من حملة شهادة الماجستير أو الدكتوراه في القانون الإداري من جامعة معترف فيها أو ممن لديه خبرة قضائية لدى المحكمة الإدارية أو النيابة العامة الإدارية لمدة لا تقل عن سنة.
5. تعديل النص في المادة الخامسة من القانون الإداري رقم (27) لسنة (2014) ليضاف على اختصاص المحكمة الإدارية النظر بالمنازعات المتعلقة بال عقود الإدارية أسوة بنهج الدول الأخرى، وهذا يتطلب التخصص في مجال القضاء الإداري ورفده بالخبرات القضائية المتميزة والمتخصصة.
6. حصر القضاء بالتعويض بالمحاكم الإدارية وحدها، وذلك بتعديل الفقرة (أ) من المادة (5) بإضافة عبارة (دون غيرها) بعد عبارة تختص المحكمة الإدارية، لتصبح كالآتي "تختص المحكمة الإدارية (دون غيرها) بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار اللاحقة نتيجة القرارات والإجراءات"، وهذا هو الأصل لكن المشرع الأردني جعل المنازعات من اختصاص القضاء الإداري.
7. ضرورة تعديل الفقرة (ب) من المادة (5) من القانون الأصلي بإضافة كلمة (النهائية) بعد عبارة (نتيجة القرارات)؛ وذلك لبيان أن التعويض يكون فقط في القرارات الإدارية النهائية، وأنه لا يترتب التعويض على أية إجراءات تمهيدية سابقة على القرار الإداري النهائي؛ وهكذا العمل على إلغاء عبارة (والإجراءات) الواردة فيها.
8. ضرورة تغليب النص القانوني على العرف، وذلك في ما يتعلق بتعيين رئيس المحكمة الإدارية (ممن يشغل درجة عليا)؛ علماً أن النص واضحاً وأن المشرع لم يشترط الدرجة العليا، ولكن ما هو مطبق هو العرف.
9. إنشاء مجلس دولة أسوة بالدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج.

المصادر والمراجع

- الباز، س. (1925). شرح قانون المحاكمات الحقوقية. بيروت: مكتبة سيادة.
- الجريدة الرسمية، عمان- الأردن.
- حافظ، م. (1987). القضاء الإداري في الأردن. عمان: منشورات الجامعة الأردنية.
- الخلايلة، م. (2020). القضاء الإداري: دراسة تحليلية مقارنة. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- خليل، م. (1998). قضاء إلغاء. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية
- سالنامه ولاية سوريا. (1290هـ/1873م).
- الشرق العربي، عمان- الأردن.
- شطناوي، ع. (1998). دراسات في القرارات الإدارية. عمان: الجامعة الأردنية.
- العجاردة، ن. (2019). المستحدث في قانون القضاء الإداري. مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، 2، 315-279.

- الغويري، أ. (1997). *القضاء الإداري الأردني، قضاء الإلغاء وقضاء التعويض: دراسة مقارنة مع نظام القضاء الإداري الفرنسي*. عمان: جامعة الشرق الأوسط.
- فريجات، إ. (2008). *تاريخ القضاء في الأردن 1921 – 1989* م. عمان: المؤلف.
- القاضي، و. (2020). أثر التطور التشريعي على تنظيم واختصاص القضاء الإداري الأردني. *الدراسات: علوم الشريعة والقانون*، 47(4)، 291-309.
- قدورة، ز.، وبن طريف، م. (2020). *الوحيز في القضاء الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية وفقا لآخر التعديلات التشريعية*. عمان: دار وائل للنشر والتوزيع.
- الكايد، ز. (2015). أعمال السيادة ومدى مسؤولية الدولة عنها وموقف القضاء الأردني من ذلك. *مجلة المنارة*، 23(1)، 401-406.
- الماضي، م.، والموسى، س. (1959). *تاريخ الأردن في القرن العشرين خلال الفترة (1950-1900 م)*. ط1. عمان: المؤلفان.
- المجلة القضائية. (1936). عمان.
- مجلة نقابة المحامين. (1963). عمان.
- مجموعة أوراق حصل عليها الباحث من قسم القوانين والمراجع، مديرية المراجع والقوانين. عمان: مجلس النواب الأردني.
- المحاسنة، ف. (2018). *محاضرات في القضاء الإداري*. عمان: المعهد القضائي الأردني.
- محضر الجلسة الخامسة من الدورة العادية الخامسة لمجلس النواب. (1987). 5(26).
- محضر الجلسة السابعة من الدورة العادية الأولى لمجلس الأعيان. (1968). 7(13).
- مخلص، م. (1981). *نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء*. القاهرة: دار الفكر.
- المديرية العامة للمطبوعات والنشر. (1959). *تطور القضاء والتشريع في الأردن*. مجلة رسالة الأردن، عمان.
- ملحق الجريدة الرسمية. (1968). محضر الجلسة العاشرة من الدورة العادية الأولى لمجلس النواب، 10(13).
- نده، ح. (1972). *القضاء الإداري في الأردن*. عمان: المؤلف.
- الهندي، ن. (2017). النظام القانوني للاسترداد في عقد الامتياز. *المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية*، 9(3)، 27-58.
- الهندي، ن. (2021). حقوق الملكية الأدبية والفنية بين القضاء العادي والقضاء الإداري: دراسة مقارنة الأردن ومصر. *المجلة الأردنية للعلوم التطبيقية، سلسلة العلوم الإنسانية، جامعة العلوم التطبيقية الخاصة*، 27 (1)، 14-1.

References

- Alhendi, N.(2021). Stopping implementation of administrative Decisions in Saudi Regulation. *Heliyon journal*, 7(7), 1-8.
- Alhendi, N. (2019). Justification of administrative decision in the Saudi law. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 22(5), 1-9. <http://arab-ency.com.sy>.