

The Effect of the Legislative Development on the Organization and Jurisdiction of the Jordanian Administrative Judiciary

Waleed Al-Qadi

Department of Jurisprudence and its Foundations, Faculty of Sheikh Nouh Al-Qudah for Shari'ah and Law, The World Islamic Sciences and Education University, Jordan

Received: 4/6/2020
Revised: 21/6/2020
Accepted: 27/7/2020
Published: 1/12/2020

Citation: Al-Qadi, W. . (2020). The Effect of the Legislative Development on the Organization and Jurisdiction of the Jordanian Administrative Judiciary. *Dirasat: Shari'a and Law Sciences*, 47(4), 255-272. Retrieved from <https://dsr.ju.edu.jo/djournals/index.php/Law/article/view/3273>



© 2020 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

The oversight of the administrative judiciary represents a real guarantee for the work of the administration and for public rights and freedoms, and an effective protection of the principle of legality. The problem of the research is that the oversight of the Jordanian administrative judiciary is limited to examining the legality of the contested administrative decision, stopping it and compensating for it in the event of its illegality being judged only. In order to clarify the importance, problem, and limits of the impact of legislative development on the organization and jurisdiction of the Jordanian administrative judiciary, the comparative descriptive analytical method was followed in examining the issues of the administrative judiciary. These topics are the organization of the administrative judiciary and the statement of its judicial competencies. Perhaps one of the most prominent results we have reached is that the judicial system in Jordan is based on partial bilateral oversight, making judicial oversight over the work of the administration at times the jurisdiction of the administrative judiciary, and at other times the jurisdiction of the ordinary judiciary. As for the most important recommendations, it is the need for the legislator to intervene by stipulating the establishment of an independent state council consisting of two sections: a judicial section specialized in handling all administrative disputes and an administrative section specialized in drafting legislation and providing fatwas, and legal opinions, similar to countries with a dual judicial system.

Keywords: Administrative court, supreme administrative court, administrative disputes.

أثر التطور التشريعي على تنظيم واختصاص القضاء الإداري الأردني

وليد القاضي

قسم القانون العام، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، الأردن.

ملخص

تمثل رقابة القضاء الإداري ضمانة حقيقية لأعمال الإدارة وللحقوق والحريات العامة، وحماية فعالة لمبدأ المشروعية، ومن هنا تبرز أهمية هذا البحث. وتتجسد مشكلة البحث في أن رقابة القضاء الإداري الأردني تقتصر على فحص مدى مشروعية القرار الإداري المطعون به ووقفه والتعويض عنه في حال الحكم بعدم مشروعيته فقط. ولبيان أهمية، ومشكلة، وحدود أثر التطور التشريعي على تنظيم واختصاص القضاء الإداري الأردني؛ تم اتباع المنهج التحليلي الوصفي المقارن في بحث موضوعاته، المتمثلة: بتنظيم القضاء الإداري وبيان اختصاصاته القضائية ولعل من أبرز النتائج التي توصلنا إليها: أن النظام القضائي في الأردن يقوم على رقابة ثنائية جزئية، فيجعل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من اختصاص القضاء الإداري تارةً، ومن اختصاص القضاء العادي تارةً أخرى، وأما أهم التوصيات: فتتمثل بضرورة تدخل المشرع بالنص على إنشاء مجلس دولة مستقل يتكون من قسمين، قسم قضائي؛ يختص بنظر كافة المنازعات الإدارية، وقسم إداري؛ يختص بصياغة التشريعات، وتقديم الفتاوى، والآراء القانونية؛ أسوة بالدول ذات النظام القضائي المزدوج. الكلمات الدالة: المحكمة الإدارية، المحكمة الإدارية العليا، المنازعات الإدارية.

المقدمة

في حقيقة الأمر، أن الإدارة قد ترتكب بعض الأخطاء -بحسن أو سوء نية- عند قيامها بأعمالها المادية وتصرفاتها القانونية والتي قد يترتب عليها أن تصبح تلك التصرفات أو الأعمال مشوبة بعدم المشروعية، وعليه، لا بد من أن تمارس الإدارة أعمالها وتصرفاتها في نطاق مبدأ المشروعية؛ وأن تتوخى تحقيق المصلحة العامة، ونتيجة لذلك؛ ولا بد من أن يتوافر الجزاء على مخالفة الإدارة لمبدأ المشروعية الذي يتمثل في تقرير بطلان أو إلغاء تصرف الإدارة الذي يتصف بعدم المشروعية، وبما أن تصرفات الإدارة المتمثلة بالعقود الإدارية، والقرارات الإدارية تلعب دوراً مهماً وبارزاً في حياة الأفراد، وتعتبر أهم وأكثر الوسائل التي تستخدمها الإدارة في تسيير مراقبها؛ لكونها أداة من أدوات التعامل اليومي لها، خصوصاً القرارات الإدارية التي عن طريقها تنشئ وتعديل وتلغي المراكز القانونية للأشخاص، فإن معظم التشريعات في مختلف الدول، عملت على إيجاد أنواع متعددة للرقابة على أعمال الإدارة؛ وتهدف بشكل أساسي إلى ضمان مشروعية أعمال الإدارة وإضفاء حماية على المراكز القانونية المستقرة، فهي تضمن الكفاءة الإدارية وتحمون الحقوق الفردية والحريات العامة. وهذه الأنواع تتمثل بالرقابة السياسية والإدارية والقضائية.

والرقابة القضائية على أعمال الإدارة تختلف من دولة إلى أخرى، فبعض الدول تأخذ بالنظام القضائي الموحد القائم على وحدة القانون ووحدة القضاء في فض المنازعات القضائية، أي وجود هيئة قضائية واحدة يكون اختصاصها شاملاً لمختلف صور المنازعات أيًا كانت طبيعتها، سواء أكانت ذات طابع إداري أم عادي ودون تفرقة بين أطرافها؛ وفي هذه الحالة يتولى القضاء العادي مهمة مراقبة الأعمال الإدارية، ويطبق على الإدارة ذات المبادئ القانونية التي تسرى على المنازعات الفردية، ومنها -أي الدول- من يأخذ بالنظام القضائي المزدوج؛ فتوجد بها جبهتان قضائيتان مختلفتان؛ إحداهما تختص بالنظر في المنازعات الإدارية التي تكون الإدارة طرفاً فيها، وهي المحاكم الإدارية؛ حيث تطبق قواعد وأحكام القانون العام، والأخرى تختص بالنظر في المنازعات العادية التي تنشأ بين الأفراد، وهي المحاكم العادية والتي تطبق قواعد وأحكام القانون الخاص.

وتبرز مشكلة البحث في أن النظام القضائي الأردني لا يأخذ بأي من النظامين السابقين؛ لأن رقابة القضاء الإداري الأردني تقتصر على فحص مدى مشروعية القرار الإداري المطعون به ووقفه والتعويض عنه في حال الحكم بعدم مشروعيته فقط، ولا تمتد لتشمل فض المنازعات الإدارية الأخرى كالعقود الإدارية والأعمال المادية، ولا تخطى الاختصاص القضائي كالقيام بمهام الإفتاء والتشريع، كما أن قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014، يعتريه الكثير من النقص والالتباس في بعض نصوصه القانونية.

ولبيان أهمية وحدود رقابة القضاء الإداري الأردني على أعمال الإدارة؛ لا بد من التطرق لتنظيم القضاء الإداري الأردني واختصاصاته، خصوصاً بعد التغيرات الجوهرية التي طرأت عليها بسبب صدور القانون رقم (27) لسنة 2014، والتي لم تطرق وتُبَحَث بشكل كافٍ من الباحثين، كما ينبغي علينا اتباع المنهج التحليلي الوصفي المقارن في هذا البحث، وتقسيم خطته لمطلب أول؛ نتناول فيه تنظيم القضاء الإداري الأردني، ومطلب ثانٍ نجعله لاختصاصات القضاء الإداري الأردني، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: تنظيم القضاء الإداري الأردني

من أجل الإحاطة بتنظيم القضاء الإداري الأردني، سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع؛ نجعل الفرع الأول: لنشأة القضاء الإداري وتطوره، ونتناول في الفرع الثاني: التنظيم الحالي للقضاء الإداري، ونخصص المطلب الثالث لاستقلال القضاء الإداري، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: نشأة القضاء الإداري وتطوره.

كان الأردن جزءاً لا يتجزأ من الدولة العثمانية، ويدل التاريخ على أن الأردن خضع منذ الربع الأول من القرن السادس عشر للإمبراطورية العثمانية، لذلك كان من الطبيعي أن يتأثر بالنظام الإداري والقانوني السائد في للدولة العثمانية، وكانت الولايات التابعة للدولة العثمانية تدار من العاصمة الاستبانة عن طريق الفرمانات؛ وهي عبارة عن أوامر أو قرارات يصدرها الباب العالي ممهورة بتوقيع السلطان حاكم الخلافة الإسلامية إلى الولاة لتطبيق في ولاياتهم، وتعد نافذة بمجرد صدورها ولا يتم الرجوع عنها بأي حال من الأحوال، وفي عام 1839، أراد السلطان العثماني عبد المجيد أن يكمل الإصلاحات التي بداها السلطان سليم الثالث؛ فاصدر ما يسمى بالتنظيمات والتي تم من خلالها تنظيم الأمور القانونية والإدارية في الدولة وعلى الطريقة الأوروبية، وفي مجال القضاء تحديداً تم تشكيل محاكم عادية ودينية، وفي مرحلة لاحقة تم إنشاء مجلس شورى الدولة التركي على غرار الأجهزة القضائية التي تم انشاؤها في فرنسا والدول الأوروبية (العضائية، أمين، ص 14)، وكانت اختصاصاته تتمثل في تقديم الآراء الاستشارية والفتاوى القانونية التي تطلبها الحكومة، وعلاوة على ذلك كان مجلس الشورى التركي يختص بإعداد وصياغة القوانين والأنظمة إضافة إلى الاختصاص القضائي المتمثل في المنازعات الإدارية، وكان مجلس الشورى يقوم بوظيفة قضائية استئنافية ينظر من خلالها بالطعون المقدمة ضد القرارات الصادرة من مجالس العموم في الولايات والمجالس الإدارية في الألوية. (شيجا، إبراهيم، ص 245).

ومما لا شك فيه، أن الأردن كان تابعاً لولاية دمشق التي تمتد جنوباً حتى العقبة على البحر الأحمر (العضائية، أمين، ص 16)، وكانت المجالس الإدارية في الألوية وأقضية شرق الأردن تختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين جهة الإدارة والموظفين، كما وجد نظاماً قانونياً شكل على أساسه محاكم نظامية تختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد فيما بينهم أو تثار مع جهة الإدارة، ويلاحظ أن المحاكم النظامية الموجودة حالياً في

الأردن هي امتداد طبيعي لتلك المحاكم التي عرفتها البلاد إبان الحكم التركي (الباز، سليم، ص 141-147)، وعندما انهارت الدولة العثمانية إبان الحرب العالمية الأولى؛ تم تقسيم سوريا الكبرى بموجب اتفاق سايكس البريطاني وبيكو الفرنسي إلى أربعة أقاليم هي: سوريا ولبنان وفلسطين وشرق الأردن؛ حيث تأسست إمارة شرق الأردن عام 1921، وخضعت للانتداب البريطاني بعد ذلك. (العضايلة، أمين، ص 28).

ويلاحظ، أن الانتداب البريطاني لم يكن له تأثيراً فعالاً على تغيير الأوضاع القانونية والقضائية التي كانت سائدة في الأردن إبان الحكم التركي باستثناء بعض المحاولات التي نجم عنها إنشاء مجلس أطلق عليه اسم مجلس الشورى عام 1923، وتم تحديد اختصاصاته بتقديم الرأي القانوني، علاوة على تفسير القوانين والنظر في الطعون المقدمة ضد القرارات الصادرة من المجالس الإدارية ومحكمة الموظفين (ورايون، هاري، ص 3303-3330).

وعندما صدر القانون الأساسي عام 1928، تم إعادة تنظيم السلطة القضائية دستورياً؛ حيث عالجت المادتين (43) و(44) كيفية تشكيل المحاكم وحددتها بثلاثة أنواع: محاكم نظامية وأخرى دينية وثالثة خاصة، كما بينت اختصاصاتها المتمثلة بالفصل في كافة المنازعات التي قد تنشأ بين الأفراد فيما بينهم أو تلك التي تثار بينهم وبين الحكومة بصفته شخصاً معنوياً خاصاً.

ويلاحظ، أن القضاء العادي امتنع عن النظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها بصفته شخصاً معنوياً عاماً، ولذلك سمح المشرع بتشكيل لجان إدارية خاصة ذات اختصاص قضائي مثل: المنازعات المتعلقة باللجان الضريبية. (شطناوي، علي، 1993، ص 67).

واستمر هذا الوضع قائماً حتى سنة 1950، حيث قامت الوحدة بين صفاي الأردن، وكان لابد عندئذ من توحيد النظام القانوني والقضائي في المملكة، وكان المشرع أمام خيارين؛ لا ثالث لهما، فإما أن يتبع نظام القضاء الموحد، وإما يأخذ بنظام القضاء المزدوج، فسلك مسلك القضاء الموحد، وأصدر قانون تشكيل المحاكم النظامية المؤقت رقم (71) لسنة 1951، وشكلت بموجبه المحاكم النظامية التي تألفت من محكمة التمييز ومحكمتي الاستئناف إضافة لعدد من محاكم البداية والصلح، ونصت المادة (11) منه على أن تنظر محكمة التمييز بصفته محكمة عدل عليا ببعض الطلبات التي تنطوي على إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع، وصلاحيات إبطال أي إجراء أو رأي صادر بموجب نظام مخالف للدستور أو القانون بناءً على شكوى المتضرر.

ومع صدور دستور عام 1952، بدأت مرحلة جديدة؛ إذ نص في المادة (100) منه على: "تعين أنواع جميع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص، على أن ينص هذا القانون على إنشاء محكمة عدل عليا"، كما صدر قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (26) لسنة 1952، الذي حل محل القانون المؤقت رقم (71) لسنة 1951، ويلاحظ، أن قانون تشكيل المحاكم النظامية الجديد لم يفعل نص المادة (100) من الدستور، فلم يتم إنشاء محكمة عدل عليا مستقلة. ولذا فأنا نجد، أن الواقع والمنطق يشير إلى أن النظام الذي كان سائداً هو نظام القضاء الموحد؛ حيث إن قانون تشكيل المحاكم النظامية لم ينشئ محكمة عدل عليا، بل عهد إلى محكمة التمييز باعتبارها أعلى محكمة نظامية اختصاصات متعلقة بالقضاء الإداري، إضافة لاختصاصها الأصلي؛ حيث كانت تمارس اختصاصاتها بصفته:

1- صفة حقوقية؛ تنظر بموجها في الأحكام الصادرة من محاكم الاستئناف في الدعاوى الحقوقية.

2- صفة جزائية؛ تنظر على أساسها في الأحكام الصادرة من محاكم الاستئناف في القضايا الجزائية.

3- صفة إدارية؛ تنظر بعض المنازعات الإدارية والتي وردت على سبيل الحصر في المادة (10).

واستمر العمل بهذا القانون حتى عام 1989، حيث صدر قانون مؤقت أنشأت بموجبه محكمة العدل العليا، وهو القانون رقم (11) لسنة 1989، وبصدور هذا القانون أعتقد البعض، أن نظام القضاء المزدوج قد تحقق من حيث المبدأ (شطناوي، علي، 1993، ص 69)، إلا أن البعض الآخر يرى وبحق، أن القضاء استمر في هذه المرحلة قضاء موحداً (حافظ، محمود، ص 37. كنعان، نواف، ص 79. قبيلات، حمدي، ص 30-31).

وفي عام 1992، صدر قانون محكمة العدل العليا الدائم رقم (12) لسنة 1992؛ حيث أبقى اختصاصات المحكمة محددة على سبيل الحصر؛ ولم يضيف الكثير على القانون المؤقت اللهم أن القانون الجديد إتاحة للمحكمة قبول النظر في الطلبات والطعون المتعلقة بالتعويض عن القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية إذا رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية، وهكذا أصبحت محكمة العدل العليا تنظر في الطلبات والطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية والمحددة على سبيل الحصر إلغاء وتعويضاً (المادة 9/ب) من قانون محكمة العدل العليا لسنة 1992)، كما تم توسع مدة الطعن؛ فبعد أن كانت ثلاثين يوماً، أصبحت ستين يوماً. (المادة 12/أ) من قانون محكمة العدل العليا لسنة 1989 والمادة 12/أ) من قانون محكمة العدل العليا لسنة 1992).

الفرع الثاني: التنظيم الحالي للقضاء الإداري.

شهدت المملكة تعديلات دستورية عام 2011، نستطيع وصفها بأنها خطوة رائدة ومضيئة، فتحت أفقاً واسعة في شتى الميادين ومن بينها الميدان القضائي؛ فعلى صعيد القضاء الدستوري تم إنشاء محكمة دستورية لأول مرة في تاريخ الأردن، وعلى صعيد القضاء الإداري تم النص صراحة على إنشاء قضاء إداري بدلاً من محكمة عدل عليا؛ حيث تم تعديل المادة (100) من الدستور واستبدلت عبارة: (...على أن ينص القانون على إنشاء

محكمة عدل عليا) بعبارة: (...على أن ينص القانون على إنشاء قضاء إداري على درجتين)، وشتان بين محكمة واحدة بدرجة واحدة، وقضاء إداري متعدد الدرجات، وتمت الاستجابة لهذا التعديل سنة 2014، بصدر القانون الذي أطلق عليه اسم قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014، الذي نص في المادة (3) منه على أن ينشأ في المملكة قضاء يسمى (القضاء الإداري) ويتكون من محكمتين: المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا، هذا وقد باشرت المحكمة الإدارية أعمالها في منتصف شهر تشرين أول، وتحديدًا بتاريخ 2014/10/17. (الجريدة الرسمية، عدد (5297)، 2014، ص4866).

تأسيساً على ما سبق، سنتناول في هذا الفرع بيان كيفية تشكيل المحكمتين والنيابة العامة الإدارية، وطريقة انعقاد المحكمتين؛ وذلك على النحو الآتي:

أولاً: تشكيل المحكمتين

استحدث في الأردن محكمة جديدة هي المحكمة الإدارية العليا؛ وباختصاصات محددة بصفتها درجة ثانية للتقاضي، كما تم إنشاء المحكمة الإدارية كدرجة أولى للتقاضي، والتي وإن اختلفت بعض الشيء عن محكمة العدل العليا التي تم إلغاؤها لكنها تعد امتداداً لها؛ إذ حلت محلها؛ فالمادة (39) من قانون القضاء الإداري نصت على أنه: "عند نفاذ أحكام هذا القانون: أ. تحال كافة الدعاوى المنظورة أمام محكمة العدل العليا إلى المحكمة الإدارية للسير بها من النقطة التي وصلت إليها".

والجدير بالذكر، أن الأمر اختلف اختلافاً جذرياً عما كان عليه الوضع إبان وجود محكمة العدل العليا؛ فقد كان قانونها رقم (12) لسنة 1992، ينص في المادة (1/3) على أن: "تنشأ محكمة تسمى (محكمة العدل العليا) يكون مقرها عمان"، ونصت ذات المادة في الفقرة (ب) على أن: "يتم تشكيلها من رئيس وعدد من الأعضاء القضاة"، وكان يشترط فيمن يعين رئيساً لمحكمة العدل العليا أو قاضياً أو رئيساً للنيابة العامة الإدارية فيها أن تتوافر فيه أي من الشروط التي حددها المادة (4) من ذات القانون، وهي:

- 1- إن يكون قد عمل في القضاء مدة لا تقل عن عشرين سنة.
- 2- أشغل وظيفة مستشار قانوني في إحدى الوزارات أو الدوائر الحكومية المدنية أو وظيفة قضائية بالقوات المسلحة أو الأمن العام، بالإضافة إلى العمل في القضاء وممارسة المحاماة مدة لا تقل عن خمس وعشرين سنة، على أن يكون قد عمل في هذه المدة في القضاء والمحاماة مدة لا تقل عن خمسة عشر سنة.
- 3- إن يكون قد مارس المحاماة مدة لا تقل عن خمس وعشرين سنة.
- 4- عمل بمرتبة أستاذ مدة لا تقل عن خمس سنوات في تدريس القانون في إحدى الجامعات الأردنية وعمل في القضاء أو المحاماة في الأردن مدة لا تقل عن خمس سنوات.

كما اشترط القانون في المادة (3) منه على أن يكون رئيس المحكمة برتبة رئيس محكمة التمييز، كما يكون القاضي فيها بمرتبة قاضي تمييز. وأما في القانون الجديد، فقد ميز المشرع بين تشكيل المحكمتين؛ حيث نصت المادة (4/أ) على أن: "تنشأ محكمة إدارية في عمان ويجوز لها بموافقة رئيسها عقد جلساتها في أي مكان آخر في المملكة"، كما نصت المادة (22/أ) على أن: "تنشأ محكمة تسمى (المحكمة الإدارية العليا) يكون مقرها في عمان...".

وبالاحظ، أنه تم استبدال عبارة: (محكمة العدل العليا) بعبارة: (المحكمة الإدارية)، وهذه العبارة أدق وأكثر دلالة على جهة القضاء الإداري من حيث اللفظ والمعنى، بالإضافة إلى أن استحداث المحكمة الإدارية العليا كدرجة ثانية للتقاضي؛ يعد نقلة نوعية ذات أهمية بالغة تسهم بشكل إيجابي في تطور القضاء الإداري، فمحكمة العدل العليا كانت أول وآخر درجة ولم تكن تعرف طريقاً للطعن بإحكامها شبيهاً بطريق الطعن بالاستئناف كما هو الآن، ناهيك عن أن القانون الجديد أجاز للمحكمة الإدارية بموافقة رئيسها أن تعقد جلساتها في أي مكان في المملكة، وهذا يؤدي إلى التيسير على المتقاضين الذين يقطنون خارج حدود العاصمة.

والجدير بالملاحظة، أن المشرع بين كيفية تشكيل المحكمتين الإداريتين؛ فنص في المادة (4/ب) على أن تشكل المحكمة الإدارية من رئيس وعدد من القضاة لا تقل درجة أي منهم عن الثانية، وأما المحكمة الإدارية العليا فتتألف وفقاً لنص المادة (22)؛ من رئيس وعدد من القضاة، على أن يعين رئيس المحكمة الإدارية العليا بقرار من المجلس القضائي وينبغي أن يقتزن بالإرادة الملكية، وبين أن رئيس المحكمة الإدارية العليا يكون برتبة وراتب رئيس محكمة التمييز، كما يكون القاضي ورئيس النيابة العامة الإدارية فيها برتبة وراتب قاضي محكمة التمييز، أيضاً بين القانون في المادة (23)؛ أن الشروط الواجب توافرها فيمن يعين قاضياً أو رئيساً للنيابة العامة الإدارية في المحكمة الإدارية العليا هي ذات الشروط والأحكام الواردة في قانون استقلال القضاء، كما تم النص صراحة في المادة (40)؛ على سريان قانون استقلال القضاء على قضاة محاكم القضاء الإداري ورئيس النيابة العامة الإدارية ومساعديه.

وحرص المشرع على حصر تعيين قضاة المحاكم الإدارية على القضاة وحدهم، وتطلب فيهم شروطاً متعلقة بالدرجة الوظيفية على عكس قانون

محكمة العدل العليا الملغي؛ الذي كان يجيز تعيين المحامين وأعضاء الهيئة التدريسية الذين يدرسون القانون في الجامعات الأردنية والموظفين في الوزارات والقوات المسلحة والأمن العام الذين شغلوا وظيفة مستشار قانوني.

ويلاحظ أن المشرع لم يلتفت إلى أهمية اختيار القضاة المتخصصين في مجال القضاء الإداري؛ واكتفى بوضع شرط الدرجة دون التخصص والخبرة المطلوبتين لفض المنازعات الإدارية التي تنشأ بين طرفين مختلفين من حيث المركز القانوني والأهداف التي يسعى إلى تحقيقها، مما سينعكس سلباً على تحقيق العدالة والمصلحة العامة؛ لكون المراكز القانونية المتفاوتة والأهداف المتغيرة والمختلفة لطرفي النزاع؛ تحتاج إلى قضاة إداريين متخصصين لفضها وإعادة التوازن بين أطرافها، فالإدارة في مركز قانوني قوي تهدف إلى تحقيق مصلحة العمل، بينما الأشخاص في مركز قانوني ضعيف يسعون إلى تحقيق مصالحهم الشخصية.

ثانياً: تشكيل النيابة العامة الإدارية

الواقع، أن الدور الرئيسي للنيابة العامة الإدارية يتجسد في تمثيل أشخاص الإدارة العامة لدى المحكمة في الدعوى وفي جميع إجراءاتها ولآخر مرحلة من مراحلها، سواء أكانوا مدعين أو مدعى عليهم، ومع ذلك يجوز لأشخاص الإدارة العامة توكيل محامين لتمثيلهم أمام المحكمة. وقد بين المشرع كيفية تشكيل النيابة العامة؛ إذ نص في المادة (36) على: "أ. تنشأ لدى القضاء الإداري نيابة عامة إدارية تشكل من رئيس ومساعدين له لا تقل درجة أي منهم عن الثالثة، ب. يعين رئيس النيابة العامة الإدارية ومساعدوه بقرار من المجلس"، ونص أيضاً في المادة (37/أ)؛ على أن: "يمثل النيابة العامة الإدارية أو من يفوضه من مساعديه خطياً أشخاص الإدارة العامة لدى المحكمة الإدارية العليا ولدى المحكمة الإدارية في الدعوى وفي جميع إجراءاتها ولآخر مرحلة من مراحلها"، ونص كذلك في الفقرة (ب) من ذات المادة؛ على أنه: "لرئيس هيئة الأركان المشتركة وبناء على طلب رئيس النيابة العامة الإدارية أن ينتدب قاضياً عسكرياً أو أكثر لا تقل رتبته عن رائد ليعمل مساعداً له في القضايا التي تكون القوات المسلحة طرفاً فيها... وبين في المادة (11/ب)؛ على أنه: "إذا لم تكن اللائحة الجوابية مقدمة من رئيس النيابة العامة الإدارية فيجب أن تكون اللائحة الجوابية موقعة من محام أستاذ تتوافر فيه الشروط ذاتها الواجب توافرها فيه الشروط ذاتها الواجب توافرها فيمن يقدم استدعاء الدعوى".

ومما سبق يتضح؛ أن القانون الحالي تطلب فيمن يعين رئيساً أو عضواً في النيابة العامة الإدارية أن يكون قاضياً ويشغل درجة محددة، بينما كانت المادة الخامسة من قانون محكمة العدل العليا تشترط فيمن يعين مساعداً لرئيس النيابة العامة الإدارية لدى المحكمة أو ينقل إليها توافر شروط تشابه مع شروط تعيين قضاة المحكمة مع اختلاف بسيط يتعلق بالمدة الزمنية المطلوبة، فالقانون الملغي فتح الباب على مصريه لتعيين المحامين وأساتذة القانون والمستشارين القانونيين في الوظائف المدنية ومن شغلوا وظائف قضائية في القوات المسلحة أو الأمن العام، ويلاحظ أن القانون الحالي أبقى على دور النيابة العامة الإدارية كما كان في السابق؛ وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا؛ إذ قضت بأن: "يمثل رئيس النيابة العامة الإدارية أو من يفوضه من مساعديه خطياً أشخاص الإدارة العامة لدى المحكمة الإدارية في الدعوى ولآخر مرحلة من مراحلها عملاً بأحكام المادة (37/أ) من قانون القضاء الإداري". (حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 390/2015، تاريخ 2016/2/7، منشورات قسطاس).

ثالثاً: انعقاد المحكمتين

تنعقد المحكمة الإدارية على شكل هيئات عادية، بينما تنعقد المحكمة الإدارية العليا بشكلين مختلفتين هما: هيئات عادية وهيئة عامة، وهذا ما سنتناوله وعلى النحو الآتي:

أ. هيئات المحكمة الإدارية:

تنعقد المحكمة الإدارية من هيئة أو أكثر يشكلها رئيس المحكمة؛ وتتألف من رئيس وعضوين من القضاة على الأقل، ويحيل الرئيس الدعاوى المقدمة إلى المحكمة لهيئاتها المتعددة، وإذا كان رئيس المحكمة مشتركاً في هيئة من هيئاتها فيرأسها، أما إذا لم يكن مشتركاً فيرأسها القاضي الذي يشغل الدرجة الأعلى من بين أعضائها، وفي حال تساوى أكثر من قاضي في الدرجة الواحدة فيترأس الجلسة القاضي الأقدم بالدرجة. (المادة (4/ج) من قانون القضاء الإداري).

ويلاحظ هنا، أن المشرع لم يحدد عدد هيئات المحكمة؛ وترك لرئيسها سلطة تقديرية في تحديد تلك الهيئات، كما أجاز له أن يشكل الهيئة الواحدة من رئيس واحد وأكثر من عضوين من القضاة.

ب. هيئات المحكمة الإدارية العليا:

تنعقد المحكمة الإدارية العليا؛ إما بصورة هيئات عادية وإما بصورة هيئة عامة:

الصورة الأولى: وتتمثل بالهيئات العادية؛ حيث تنعقد من خلال هيئة أو أكثر يشكلها رئيس المحكمة، وتتألف كل هيئة من رئيس وأربعة أعضاء من القضاة على الأقل، ويقوم الرئيس بإحالة الدعاوى التي ترفع أمام المحكمة إلى هيئاتها المختلفة؛ وإذا لم يكن رئيس المحكمة مشتركاً في هيئة من هيئاتها فيرأسها القاضي الأقدم في الدرجة (المادة (24/أ/ب) من قانون القضاء الإداري)، ويلاحظ هنا، أن الهيئة العادية في المحكمة الإدارية العليا لا تختلف عن الهيئة العادية في المحكمة الإدارية، اللهم إلا من حيث عدد الأعضاء والقضاة والشروط المطلوبة في الدرجة التي يشغلها رئيس الهيئة.

- الصورة الثانية:** وتتجسد بالهيئة العامة؛ حيث تنعقد من خلالها المحكمة بطلب من الرئيس بكامل أعضائها باستثناء الغائب منهم، وذلك للنظر في الدعوى وإصدار الحكم المناسب إذا توافر سبب من الأسباب التي حددها المادة (24/ج)، وهي:
1. إذا رأت إحدى هيئات المحكمة الرجوع عن مبدأ قانوني كانت قد قررتة هي أو هيئة أخرى.
 2. إذا تبين لأي هيئة في الدعوى المعروضة عليها مبدأ قانونياً مستحدثاً أو هاماً.

الفرع الثالث: استقلال القضاء الإداري

التساؤل الذي يثار هنا هل القضاء الإداري الأردني مستقلاً؟ للإجابة على هذا التساؤل لا يفوتنا التنويه ابتداءً؛ أن نشير إلى أننا لا نقصد بعبارة: (استقلال القضاء الإداري)، المعنى الذي قد يتبادر للأذهان للوهلة الأولى بأن هناك من يتدخل أو لا يتدخل بوظيفة القضاء الإداري عند فض المنازعات المعروضة أمامه، فالسلطة القضائية مستقلة أيًا كانت المحاكم التي تتولاها؛ وهذا ما أكدته المشرع الدستوري في المادة (27)؛ حيث نص على أن: "السلطة القضائية مستقلة تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر جميع الأحكام وفق القانون باسم الملك"، وإذا كانت السلطة القضائية مستقلة ابتداءً؛ فإن القائمين عليها مستقلون أيضاً وينص المادة (97) من الدستور الذي أشار إلى أن: "القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون"، وإنما نقصد من وراء تلك العبارة؛ طرح التساؤل الذي قد يثار حول مدى استقلال القضاء الإداري عن القضاء العادي أو النظامي؟ فالأصل العام أن يكون القضاء الإداري مستقلاً؛ بمعنى عدم تبعية القضاء الإداري للقضاء العادي واستقلاله عنه، انسجاماً مع نظام القضاء المزدوج الذي يتطلب جهة قضائية إدارية مستقلة كل الاستقلال عن جهة القضاء العادي؛ تختص بنظر المنازعات الإدارية التي تكون الإدارة طرفاً فيها؛ إذ يقوم القضاء الإداري بفض المنازعات الإدارية والحكم بعدم مشروعيتها أو يؤكد على مشروعيتها عندما تتفق مع صحيح القانون، بما يضمن تحقيق مشروعية تصرفات الإدارة ويحافظ على الحقوق الفردية والحريات العامة، تحقيقاً للمصلحة العامة وتفعيلاً لمبدأ المشروعية.

ويلاحظ: أن عبارة: (السلطة القضائية مستقلة) الواردة في نص المادة (27) من الدستور، وتنسجم مع مبدأ الفصل بين السلطات، أي أن السلطة القضائية تستقل بوظيفة القضاء وحدها دون غيرها من السلطات الأخرى في الدولة، كما يلاحظ: أن عبارة: (المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها)، عبارة مرنة غاية المرونة إلى حد كبير، يمكن أن يندرج تحتها جميع أنواع المحاكم، ومن خلالها نستطيع أن ننشئ من الهيئات القضائية ما نشاء، فهذه العبارة واسعة ومطلقة وتحتمل إنشاء أنواع جديدة من المحاكم وتسمح بوجودها من الناحيتين الدستورية والقانونية؛ كما أنها إي المادة (27) لا تستلزم أو توجب تنظيم المحاكم في جهة قضائية واحدة؛ بل تسمح بتنظيمها من خلال نظامين قضائيتين مختلفتين هما: نظام القضاء الموحد أو المزدوج.

ومما لا شك فيه إن استقلال القضاء الإداري عن الإدارة العامة استقلالاً وظيفياً وعضوياً هو من نتاج مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقوم على فكرتين، هما؛ فكرة التخصص التي تتمثل في تخصص كل سلطة من السلطات الثلاثة بممارسة اختصاصاتها ووظائفها المحددة، وبمعزل عن السلطات الأخرى، وفكرة الاستقلال التي تتجسد في عدم تدخل أي سلطة في أنشطة السلطات الأخرى. (البوري، عمر، ص 48).

وغني عن القول أن موضوع الاستقلال العضوي والوظيفي للقضاء الإداري لا يثار إلا في حالة ازدواجية القضاء؛ لكونه يتضمن في فحواه مبدأً أساسياً يتمثل بالفصل بين الإدارة العامة والقضاء الإداري، وذلك من أجل أبعاد الإدارة عن مواطن الشبهات وحتى لا تكون خصماً وحكماً في آن واحد، ونتيجة لذلك لا بد من أن يكون القضاء الإداري منفصلاً ومستقلاً عن الإدارة، فالاستقلال العضوي يعني انفصال أعضاء من يتولون الوظيفة القضائية عن أولئك الذين يقومون بمهام الإدارة، فللقضاء الإداري أعضاؤه وهيئاته وللإدارة موظفها وأجهزتها، أما الاستقلال الوظيفي فيعني استقلال وانفصال الوظيفة القضائية التي يقوم بها أعضاء الهيئة القضائية لجهة القضاء الإداري عن الوظيفة الإدارية التي يقوم بها عمال الإدارة بحيث لا تقضي الإدارة في المنازعات الإدارية التي تعتبر من صميم اختصاص الوظيفة القضائية، ولا يتدخل القضاء الإداري في شؤون الإدارة، وعليه، تكون رقابة القضاء الإداري على مدى اتفاق أعمال الإدارة مع أحكام القانون أي الرقابة على المشروعية دون الملاءمة، وليس له أن يحل محل الإدارة في الاختصاص، فهو يقضي ولا يدير. (شبحا، إبراهيم، ص 209-211. البوري، عمر، ص 47-49).

وهنا، تثار تساؤلات حول ما إذا كانت هذه النصوص الدستورية التي تشير إلى استقلال القضاء مطبقة ومفعلة على أرض الواقع فيما يتعلق بالقضاء الإداري تحديداً؟ أم أنها مجرد نصوص مكتوبة في صلب الدستور؟ وهل القضاء الإداري قائم بذاته كما هو حال القضاء الدستوري أم تابعاً للقضاء العادي أو النظامي؟

للإجابة على تلك التساؤلات؛ نشير ابتداءً إلى أن قانون القضاء الإداري لم ينص صراحةً على أن القضاء الإداري هيئة قضائية مستقلة، كما هو الحال في قوانين الدول ذات القضاء المزدوج، كقانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972؛ الذي نص في المادة الأولى منه على أن: مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، كذلك نجده لم يساير قانون المحكمة الدستورية رقم (15) لسنة 2012، الذي نص في المادة (1/3) على أن: "تنشأ في المملكة محكمة دستورية ويكون مقرها في العاصمة عمان وتعتبر هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها".

ولعل السبب في ذلك يعود؛ إلى أن المشرع أوجد تمييزاً بين القضاء الإداري والقضاء الدستوري، فالنص الدستوري في المادة (1/58) يشير بشكل

واضح لا لبس فيه بأن المحكمة الدستورية هي هيئة قضائية مستقلة وقائمة بذاتها، بينما نص المادة (100) يتطلب إنشاء قضاء إداري على درجتين، ولم يشر إلى اعتباره هيئة قضائية مستقلة.

وغني عن البيان، أن الشخصية الاعتبارية المستقلة التي يتمتع بها الشخص الاعتباري لا تتحقق إلا إذا كان مستقلاً مالياً وإدارياً؛ وقانون المحكمة الدستورية أكد على الشخصية الاعتبارية للقضاء الدستوري؛ حيث نص على أن: "تمتع المحكمة الدستورية بشخصية اعتبارية وباستقلال مالي وإداري..." فالمحكمة الدستورية لها موازنة مستقلة، فهي إذاً مستقلة مالياً، ولها قانونها وأنظمتها وتعليماتها التي تنظم شؤونها واختصاصاتها وتسري على أعضائها، فهي أيضاً مستقلة إدارياً، وهذا ما نصت عليه المواد ذوات الأرقام (3/ب) و(32) و(36) من قانونها، وهي بطبيعة الحال لا تندرج تحت مظلة المجلس القضائي، وهذا ما لم نجده في قانون القضاء الإداري.

ولكن، ربما صح قولنا إننا عند استقراء المادة (99) من الدستور، نجدها قد عدت المحاكم وحدتها بثلاثة أنواع؛ محاكم نظامية ودينية وخاصة، واستثنت المحكمة الدستورية والمحاكم الإدارية، وإذا كانت وظيفة المحاكم النظامية كما حددها الدستور تنحصر في فض المنازعات المدنية والجزائية؛ حيث نصت (102) على أن: "تمارس المحاكم النظامية في المملكة الأردنية الهاشمية حق القضاء على جميع الأشخاص في جميع المواد المدنية والجزائية بما فيها الدعاوى التي تقيمها الحكومة أو تقام عليها باستثناء المواد التي قد يفوض فيها حق القضاء إلى محاكم دينية أو محاكم خاصة بموجب أحكام هذا الدستور أو أي تشريع آخر نافذ المفعول"، فهذا يعني ودون أدنى شك -أي وظيفة المحاكم النظامية- لا تشمل القضاء الإداري بل القضاء العادي؛ فالمشرع لم يقل والإدارية، ولكون القضاء الإداري ليس من بين اختصاصاته فض المنازعات المدنية والجزائية، ناهيك عن أنه من البديهيات أن القضاء الإداري لا يمكن أن يكون من ضمن المحاكم الدينية شكلاً ومضموناً، فالقضاء الشرعي تم تنظيمه بشكل محدد وفقاً للنصوص الدستورية، واختصاصاته تتعلق بالمسائل الشرعية (المواد (102) و(103) و(104) و(105) و(106) و(107) و(108) و(109) من الدستور)، وليس له علاقة تذكر بالمنازعات الإدارية.

وأما إذا ما قمنا باستقراء المادة (98) من الدستور، فسندرجها تشير بكل وضوح أن المجلس القضائي يتولى جميع الشؤون المتعلقة بالقضاة النظاميين والشرعيين، ومعنى ذلك أن القضاء الإداري خارج عن مظلة المجلس القضائي وفقاً للنص الدستوري، وعليه، فإن المادة (40) من قانون القضاء الإداري - مشار إليها سابقاً- تخالف النص الدستوري ولا تستند إليه.

والواقع أن القضاء الدستوري -المحكمة الدستورية- يختص بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة وتفسير نصوص الدستور؛ حيث نصت المادة (59) من الدستور على أن: "1. تختص المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة... 2. للمحكمة الدستورية حق تفسير نصوص الدستور إذا طلب إليها ذلك بقرار من..." بينما يختص القضاء النظامي بفض المنازعات المدنية والجزائية وأما القضاء الشرعي فاختصاصاته متعلقة بالمسائل الشرعية، وبطبيعة الحال فإن القضاء الإداري هو صاحب الولاية العامة بالنظر في الطعون والطلبات المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية، كما يختص بالطعون والطلبات المتعلقة بإلغاء الأنظمة إذا خالفت القوانين وإلغاء التعليمات إذا خالفت الأنظمة وفقاً لنص المادة الخامسة من قانون القضاء الإداري، وهذا ما لا تختص به المحاكم النظامية وعلى رأسها محكمة التمييز؛ حيث لا يوجد من ضمن اختصاصاتها صلاحية إلغاء الأنظمة أو التعليمات.

وهكذا لم يبق أمامنا إلا نوعاً واحداً من أنواع المحاكم التي قد ينتمي لها القضاء الإداري؛ وهي المحاكم الخاصة، فهل القضاء الإداري يمارس وظيفته من خلال محاكم خاصة؟

لقد جاءت الإجابة على هذا التساؤل من القضاء الإداري ذاته؛ حيث أكدت محكمة العدل العليا بأنها محكمة إدارية وخاصة، فقضت بأنه: "لا يمتد هذا النص لاختصاصات محكمة العدل العليا وهي محكمة إدارية وخاصة..." (عدل عليا رقم 2004/119، تاريخ 2004/4/28، مجلة نقابة المحامين، 2005، ص 133).

ولكن المحكمة الدستورية اعتبرت في قرارها رقم (10) لسنة 2013 بتاريخ 2014/1/19، أن المحاكم الإدارية هي جزء من المحاكم النظامية؛ حيث قررت بأن: "...التعديلات الدستورية... التي طرأت على المادة (100) من الدستور؛ لم تحدث أي تغيير في طبيعة القضاء الإداري، ولا في طبيعة المنازعات التي تنظرها المحاكم الإدارية؛ باستثناء أن المشرع قد أوجب إنشاء قضاء إداري على درجتين بدلاً من درجة واحدة كما كان منصوباً عليه في ذات المادة الدستورية قبل تعديلها، وبذلك تظل المحاكم الإدارية مختصة بنظر المنازعات الإدارية بما في ذلك النظر في طلبات التعويض... وما يعزز ما توصلت إليه المحكمة من أن المحاكم الإدارية هي جزء من المحاكم النظامية؛ هو تاريخ القضاء الأردني، وما جرى عليه العمل القضائي منذ نشأة الدولة الأردنية وحتى الآن... وبناء على ما سبق وفي ضوء النصوص الدستورية المذكورة، وفي ضوء المعطيات التاريخية... فإنه لا يمكن اعتبار المحاكم الإدارية من المحاكم الخاصة، بل هي جزء لا يتجزأ من القضاء النظامي، وبالتالي فهي محاكم نظامية تختص بنظر الدعاوى المتعلقة بالمنازعات الإدارية وطلبات التعويض والفصل فيها".

ولكن موقف القضاء الإداري والدستوري؛ يختلف مع رؤيتنا السابقة المبينة على الأسانيد الدستورية والحجج القانونية، ويتعارض مع الواقع

الذي كان يشير حتى وقت قريب بأن التنظيم القضائي في الأردن يأخذ برقابة قضائية ثنائية جزئية تؤكد على استقلال القضاء الإداري عن القضاء العادي، كما أن الحكم القضائي والقرار الدستوري المفسر -المشار إليهما- يصطدمان مع الحاجة الملحة والضرورية التي تتطلب وجود قضاء إداري متخصص ومستقل يفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها.

وهكذا نجد أن قرار المحكمة الدستورية لم يأخذ أو يعترف بوجود جهتين قضائيتين ومستقلتين؛ جهة القضاء العادي، وجهة القضاء الإداري، وإذا كانت المحكمة الدستورية تستند بحجج تاريخية لتعزيز قرارها؛ حيث أكدت غير مرة على الاعتبارات أو المعطيات التاريخية، فأنا نرى بأن قراراً بهذا الحجم لا يجب أن يستند إلى حجج أو اعتبارات تاريخية، ولماذا يأتي القرار التفسير بعد مرور خمس وعشرون سنة من صدور أول قانون للقضاء الإداري؟ والمتمثل بقانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم (11) لسنة 1989، ولا يمكن الاحتجاج بعدم وجود المحكمة الدستورية في تلك الفترة؛ لأن المجلس العالي لتفسير الدستور كان موجوداً ومختصاً بتفسير النصوص الدستورية.

كما أن المعطيات التاريخية تشير إلى أنه كان يشترط فيمن يعين رئيساً لمحكمة العدل العليا أو قاضياً أو رئيساً للنسابة العامة الإدارية فيها، توافر شروط مختلفة ومغايرة تماماً عن تلك الشروط الواجب توافرها فيمن يعين قاضياً في المحاكم النظامية، أضف إلى ذلك أن محكمة التمييز كانت تمارس اختصاصاتها بصفات متعددة؛ ومنها بصفتها محكمة عدل عليا، دون أن يكون هناك محاكم إدارية مختصة بالنظر في تلك الطعون والطلبات المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية، وبمجرد صدور أول قانون لمحكمة العدل العليا عام 1989، أنهت ولايتها وأصبحت غير مختصة ولم يعد لها أي علاقة بالقضاء الإداري، وبالتالي فهو ليس تابعاً لها بل مستقلاً عنها.

والدليل الذي لا يدع مجالاً للشك أن القضاء الإداري ليس تابعاً للقضاء النظامي يتجلى؛ في أن الأحكام الصادرة عن محاكم الاستئناف وعلى اختلافها نظامية كانت أم خاصة يطعن بها بالتمييز أمام محكمة التمييز لكونها تمثل قمة هرم المحاكم العادية، بينما لم تكن أحكام محكمة العدل العليا سابقاً ولا أحكام المحكمة الإدارية العليا حالياً تميز أمام محكمة التمييز!

وبالمقابل منح قانون المحكمة الدستورية والذي صدر قبل صدور قانون القضاء الإداري الحالي، كل من محكمتي التمييز والعدل العليا إحالة الدفع بعدم دستورية أي قانون أو نظام يثار أمامهما إلى المحكمة الدستورية (المادة (11/د) قانون المحكمة الدستورية)، كذلك نص قانون القضاء الإداري على أن يكون رئيس المحكمة الإدارية العليا بذات الرتبة التي يشغلها رئيس محكمة التمييز ويتقاضى رتباً مماثلاً لراتبه. (المادة (22/ج) من قانون القضاء الإداري).

كما أن المحكمة الدستورية أشارت في قرارها؛ إلى أن المحاكم الإدارية تختص بفض المنازعات الإدارية حيث جاءت بهذه العبارة: (بل هي جزء لا يتجزأ من القضاء النظامي، وبالتالي فهي محاكم نظامية تختص بنظر الدعاوى المتعلقة بالمنازعات الإدارية وطلبات التعويض والفصل فيها).

وفي حقيقة الأمر، أن المحاكم الإدارية وعلى مر تاريخ القضائي الأردني لم تكن مختصة بفض المنازعات الإدارية وعلى اختلاف قوانينها؛ بل كانت وما زالت تختص بفض بعض المنازعات الإدارية؛ وتحديداً النظر في الطعون والطلبات المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية؛ لأن عبارة: (المنازعات الإدارية)، عبارة مطلقة وواسعة تمتد لتشمل المنازعات المتعلقة بالضرائب والرسوم ودعاوى الجنسية والمنازعات الخاصة بالعقود الإدارية، وهذا ما لم يختص به القضاء الإداري الأردني على مر تاريخه القضائي، وعلى عكس ما ذهب إليه المحكمة الدستورية في قرارها التفسيري المشار إليه.

وأيضاً لا بد من التوقف عند عبارة: (إنشاء قضاء إداري على درجتين)، التي جاءت في ذيل المادة (100) من الدستور، فكلمة: (إنشاء) تعني أحدث الشيء وأوجدته، (إنشاء) (اسم) إنشاء مصدر أنشأ، أنشأ (فعل) أنشأ ينشئ، إنشاءً، فهو منشئ، والمفعول منشأ، أنشأ الشيء أحدثه وأوجدته، معجم المعاني، أي لا بد من إيجاد قضاء إداري، وبلاحظ أن كلمة: (إنشاء)، لم تتغير أو تستبدل بكلمة أخرى بعد التعديل الدستوري الذي طال المادة (100) من الدستور.

كما أن نص المادة (100) بحد ذاته، يشير إلى وجوب صدور قانون خاص يبين أنواع جميع المحاكم وينظمها ويبين اختصاصاتها؛ على أن ينص هذا القانون على إنشاء قضاء إداري كما هو واضح من هذا النص: "تعين أنواع جميع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص، على أن ينص هذا القانون على إنشاء قضاء إداري على درجتين"، وبالرجوع إلى القانون الخاص الذي قصده المشرع؛ وهو قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (17) لسنة 2001، والمكون من (23) مادة، لم نجد أي مادة تتطرق أو تشير إلى القضاء الإداري، ناهيك على أن النص الدستوري يشير إلى قانون خاص واحد يبين وينظم ويحدد أنواع المحاكم واختصاصاتها، وهنا نجد أن المشرع لم يوفق في اختيار الكلمات السليمة واضحة الدلالة على المعاني، وكان الاجدى به أن يستخدم كلمة قوانين بدلاً من كلمة قانون؛ لأن المحاكم متعددة ومتنوعة؛ منها النظامية ومنها الشرعية ومنها الخاصة ومنها الدستورية، ولكل منها قانونها الخاص بها، فكيف تنظم بقانون خاص!

وإذا كانت المحاكم الإدارية جزءاً من المحاكم النظامية كما أكد القرار التفسيري؛ فلماذا يتم النص صراحة على إنشاء قضاء إداري في صلب الدستور! كما أن جانباً من الفقه الإداري الأردني يرى؛ أن القضاء الإداري المستقل الذي من خلاله يتحقق النظام القضائي المزدوج بدأ يتشكل في الأردن اعتباراً من صدور قانون محكمة العدل العليا سنة 1992 (شطناوي، علي، 2011، ص199، كنعان، نواف، ص 82).

ويبنى على ما سبق، نتيجة في غاية الأهمية مفادها؛ إنه لم يكن من الطبيعي أن يكون القضاء الإداري ملحقاً بجهة القضاء العادي؛ لكون النص الدستوري جاء بعبارة: (إنشاء قضاء إداري)، ناهيك عن إن الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج؛ يكون لديها قضاء عادي يختص المنازعات التي تثار بين الأفراد، وقضاء إداري يختص بفض المنازعات الإدارية التي تكون الإدارة طرفاً فيها، وهذا معمول به أمام القضاء الإداري الأردني بشكل جزئي؛ حيث يختص بالنظر في بعض المنازعات الإدارية المتمثلة بالطعون والطلبات المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية.

وما يُبنى على قرار المحكمة الدستورية هو أن المحاكم الإدارية في الأردن تتبع القضاء النظامي؛ أي أن القضاء النظامي يتكون من القضاء العادي والقضاء الإداري، وهذا يؤدي إلى عدم الحاجة إلى وجود قضاء إداري مستقل ومتخصص، مما ينعكس سلباً على المصلحة العامة؛ لأن القضاء الإداري هو قضاء المصلحة العامة الذي يضمن الكفاءة الإدارية ويصون الحقوق الفردية والحريات العامة.

وأخيراً وليس آخراً، لا بد من القول أن القرار التفسيري للمحكمة الدستورية يقف حالياً دون تطور القضاء الإداري واستقلاله، ولذا ينبغي تعديل نص المادة (100) من الدستور؛ والنص صراحة على أن القضاء الإداري هو هيئة قضائية مستقلة على غرار النص الدستوري المتعلق بالمحكمة الدستورية، ولا بد أيضاً من إنشاء مجلس دولة كما هو الحال في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج؛ لكي يتمتع القضاء الإداري بحماية دستورية ويصبح الدستور هو مصدر القضاء الإداري المتخصص والمستقل.

المطلب الثاني: اختصاص القضاء الإداري الأردني.

لا ريب أن اختصاص القضاء الإداري لا يتخطى الاختصاص القضائي؛ حيث يقتصر على فحص مدى مشروعية القرار الإداري المطعون به ووقفه والتعويض عنه في حال الحكم بعدم مشروعيته، ولا يتجاوز ذلك إلى قيامه بفض المنازعات الإدارية الأخرى أو القيام بمهام الإفتاء والتشريع؛ بل أن المشرع سحب بعض الطعون من اختصاص المحكمة بموجب القوانين الأخرى.

وتأسيساً على ذلك، سنتناول اختصاص القضاء الإداري المتمثل بالاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية - المحكمة الإدارية والإدارية العليا - في الفرع الأول، بينما نخصص الفرع الثاني للمسائل الإدارية التي تخرج عن اختصاص القضاء الإداري، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: الاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية

حرص المشرع في قانون القضاء الإداري على بيان اختصاص المحكمة الإدارية؛ حيث أناط بها حق النظر بالطعون والطلبات المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية، كما حدد اختصاص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الطعون التي ترفع إليها في جميع الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية، وهذا ما سنتناوله تفصيلاً وعلى النحو الآتي:

أولاً: اختصاص المحكمة الإدارية الوارد على سبيل المثال.

نص قانون القضاء الإداري في المادة الخامسة على اختصاص المحكمة بالنظر في الطعون والطلبات المتعلقة بكافة القرارات الإدارية النهائية، وهذا ما يتضح لنا من عبارة: (بما في ذلك)، ومن الأمثلة على الطعون التي أشارت إليها هذه المادة ما يلي:-

"أ. الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية التي تنظرها المحكمة الإدارية دون غيرها بما في ذلك:

- الطعون في نتائج انتخابات مجالس 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.

- الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترفيع أو النقل أو الانتداب أو بإعارة أو التكليف أو بالتثبيت بالخدمة أو التصنيف.

- طعون الموظفين العموميين المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بإنهاء خدماتهم أو إيقافهم عن العمل.

- طعون الموظفين العموميين بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بحقهم من السلطات التأديبية.

- الطعون الخاصة بالرواتب والعلاوات والمكافآت والزيادات السنوية والحقوق التعاقدية المستحقة للموظفين العموميين أو للمتقاعدين منهم أو لورثتهم بموجب التشريعات النافذة.

- 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 النظام الصادر بمقتضاه أو مخالفة القرار للقانون أو النظام أو التعليمات التي صدر بالاستناد إليها.

- الطعون التي يقدمها أي متضرر المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية ولو كانت محصنة بالقانون الصادر بمقتضاه.

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

- الطعون التي تعتبر من اختصاص المحكمة الإدارية بموجب أي قانون آخر."

يتبين لنا من النص المتقدم؛ أن المحكمة الإدارية هي المحكمة المختصة دون غيرها بالنظر في جميع الطعون والطلبات المتعلقة بالقرارات الإدارية

النهائية، ما لم ينص أي قانون آخر على منح هذا الاختصاص لمحكمة أخرى، وأن قانون القضاء الإداري الحالي أجاز الطعن في كافة القرارات الإدارية النهائية أمام المحكمة الإدارية، وإن ما ورد في الفقرة (أ) من المادة الخامسة هو ذكر لبعض القرارات الإدارية النهائية التي يجوز الطعن بها على سبيل المثال؛ على عكس القوانين السابقة التي كانت تحددها على سبيل الحصر؛ فقانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992، كان ينص في المادة (9) على أن: "أ- تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بما يلي..."

كما نرى، أن المشرع الأردني لم يميز أو يفرق بين اختصاص المحكمة وأسباب الإلغاء؛ وهذا الخلط واضح في الفقرة (أ) بند (6)؛ حيث نص على اختصاص المحكمة بالنظر في 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 صدر بالاستناد إليها، فالمادة (7) من ذات القانون والمتعلقة بأسباب الإلغاء تنص على أن: "تقام الدعاوى على صاحب الصلاحية في إصدار القرار المطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه، ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية: 2... مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها".

كذلك ما زال المشرع يخلط بين اختصاص المحكمة بالنظر في الطعون والطلبات المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية، وبين الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء؛ فنجد قد نص في الفقرة (أ) بند (7) على اختصاص المحكمة بالنظر في الطعون التي يقدمها أي متضرر والمتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية ولو كانت محصنة بالقانون الصادر بمقتضاه، وأيضاً أورد شرط المصلحة المنصوص عليها في الفقرة (هـ) من ضمن اختصاصات المحكمة؛ مع أن شرط المصلحة الشخصية هو شرط من ضمن الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء، وليس من ضمن اختصاصات المحكمة.

وتأسيساً على ذلك، نطالب المشرع الأردني بمعالجة هذا الخطأ التشريعي؛ بحيث يتم تعديل الفقرة (أ) من المادة الخامسة، وذلك بإلغاء البندين ذوات الأرقام (6) و (7) منعاً للتكرار، ولأنهما يتعلقان بأسباب الإلغاء لا باختصاص المحكمة، كما ينبغي تعديل الفقرة (هـ) من ذات المادة، وذلك بإلغائها وإضافة مادة جديدة تتعلق بشرط المصلحة؛ لأنه لا ينبغي منطقياً أو قانونياً أن يرد شرط المصلحة ضمن اختصاصات المحكمة الإدارية.

ثانياً: اختصاص المحكمة الإدارية الوارد على سبيل الحصر

حصر المشرع اختصاص المحكمة الإدارية بالنظر في طلبات التعويض المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية التي وردت في المادة (5/أ)، وهذا ما يتضح من نص المادة (5/ب) من قانون القضاء الإداري؛ حيث نصت على أن: "تختص المحكمة في طلبات التعويض عن الأضرار اللاحقة نتيجة القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء".

ونتيجة لذلك؛ لا يجوز أن ترفع دعوى التعويض عن الأضرار المتعلقة بتلك الطعون أمام المحكمة بصفة أصلية، وإنما فقط بصفة تبعية، أي كطلب ضمن طلبات المدعي، على خلاف النص السابق في قانون محكمة العدل العليا الملغي؛ الذي كان يتيح رفع دعوى التعويض بصفة أصلية أو تبعية؛ حيث كانت المادة (9) منه تنص على أن: "تختص المحكمة في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) السابقة، من هذه المادة سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية"، (تقابلها المادة (10) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972)؛ حيث كانت ترفع الدعوى بصفة أصلية، إذا كانت مستقلة عن دعوى الإلغاء، أما المقصود برفعها بصفة تبعية، فهو تقديم طلب التعويض عن أضرار القرار الإداري ضمن الطلبات في دعوى الإلغاء أي في دعوى ولائحة واحدة.

والجدير بالقول أن القانون الحالي لا يجيز للمحكمة الإدارية نظر طلبات التعويض بصفة أصلية؛ بل اشترط مجموعة من الشروط لقبولها مع دعوى الإلغاء تتمثل بثلاثة هي:

الشرط الأول: إن يرفع طلب التعويض بصفة تبعية أي مع دعوى الإلغاء.

الشرط الثاني: إن يتم تقديم طلب التعويض خلال الميعاد المحدد لرفع دعوى الإلغاء.

الشرط الثالث: إن يكون محل طلب التعويض قراراً أو إجراءً من القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) حصراً.

ومع ذلك يجوز للمتضرر من القرار الإداري المشوب بعيب من عيوب الإلغاء رفع دعوى التعويض أمام القضاء العادي، في حال فوات الميعاد أو إذا لم يكن محل القرار المطعون فيه من ضمن القرارات الواردة في المادة (5/أ) من قانون القضاء الإداري، وهذا ما أكدته محكمة التمييز؛ حيث قضت بأن: "المحاكم العادية كانت في الأصل هي صاحبة الاختصاص الوحيد بقضاء التعويض إلى أن صدر قانون محكمة العدل العليا وعمل... مما يعني أن الاختصاص بنظر دعاوى التعويض الناشئة عن القرارات الإدارية أصبح مشتركاً بين جتي القضاء العادي والإداري، وأن للمدعي الخيار بين أن يلجأ إلى إحدى الجهتين". (تمييز حقوق رقم 2002/3422، تاريخ 2002/2/3، مجلة نقابة المحامين، 2004، ص 1612).

ولا شك أن موقف المشرع من دعوى التعويض عن القرارات التي تتصف بعدم المشروعية يعتبر موقفاً سلبياً، ويمثل تراجعاً واضحاً عما كان عليه الوضع قبل صدور القانون الأخير، وهو ما قد يلحق الضرر بالحقوق والحريات العامة، ويرهق المتقاضين ويطيل أمد النزاع أمام المحاكم

العادية.

وصفوه القول، أن للمحكمة الإدارية النظر في الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية على سبيل المثال، والنظر في طلبات التعويض عن الأضرار الناتجة عن تلك القرارات والإجراءات المذكورة في المادة (5/أ) على سبيل الحصر.

ثالثاً: اختصاص المحكمة الإدارية في الأمور المستعجلة

نص المشرع صراحة على اختصاص المحكمة الإدارية في الأمور المستعجلة؛ وذلك من أجل صون الحقوق الفردية والحريات العامة؛ لكون التأخير في البت بالدعاوى المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية والمشوبة بعيوب من عيوب الإلغاء قد يفوت الفرصة على أصحاب المراكز القانونية في تصحيح أوضاعهم القانونية، أي أن تنفيذ القرارات الإدارية غير المشروعة من قبل الإدارة قبل إلغائها من المحكمة قد يترتب عليها نتائج يتعذر تداركها أو لا يمكن تفاديها، وهذا ما بينه المشرع في المادة (6) من قانون القضاء الإداري؛ حيث نصت على أن:-

"أ- تختص المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات المتعلقة بالأمور المستعجلة التي تقدم إليها بشأن الطعون والدعاوى الداخلة في اختصاصها؛ بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً؛ إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها.

ب. يجوز تقديم الطلب المستعجل عند تقديم الدعوى أو بعد مباشرة النظر فيها، وتنظر المحكمة الإدارية في الطلب المستعجل تدقيقاً إلا إذا رأت خلاف ذلك.

ج. للمحكمة الإدارية أن تلزم طالب اتخاذ الإجراء المستعجل بتقديم كفالة تقرر مقدارها وشروطها لمصلحة الطرف الآخر، أو لمصلحة من ترى المحكمة الإدارية أن عطلاً وضراً قد يلحق به إذا ظهر أن طالب وقف التنفيذ لم يكن محققاً في دعواه سواء بصورة كلية أو جزئية.

د. إذا اسقطت الدعوى وفقاً لأحكام هذا القانون وكان قد صدر فيها قرار في طلب مستعجل ولم تجدد وفقاً لأحكام هذا القانون، يعتبر قرار وقف التنفيذ في هذه الحالة ملغى حكماً".

يتضح لنا مما سبق، أن الأمور المستعجلة التي تختص بها المحكمة الإدارية هي عبارة عن طلبات تقدم عند رفع دعوى الإلغاء أو أثناء نظرها؛ كطلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه مؤقتاً لحين الفصل بالدعوى، ويجوز للمحكمة نظر الطلب تدقيقاً، ولها أن تلزم طالب اتخاذ الإجراء المستعجل تقديم كفالة. وعندئذ تصدر قرارها المتعلق بالطلب المستعجل أثناء نظر دعوى الإلغاء، ويعتبر هذا القرار من القرارات غير النهائية التي لا تنبي الخصومة، ولذلك يقبل الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا خلال خمسة عشر يوماً وفقاً لنص المادة (29) من قانون القضاء الإداري.

رابعاً: تنازع الاختصاص وتعيين المرجع.

عند تنازع الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والإداري - المحكمة الإدارية وأية محكمة أخرى- في أي دعوى؛ يتم إحالة الدعوى للمحكمة المختصة بناءً على قرار يصدر من هيئة قضائية مختصة لفض التنازع؛ حيث نص المشرع على أنه:- "إذا وقع خلاف على الاختصاص في أي دعوى بين المحكمة الإدارية ومحكمة أخرى، فيتم تعيين المرجع للنظر في تلك الدعوى من هيئة قضائية مؤلفة من رئيس محكمة التمييز رئيساً وعضوية رئيس المحكمة الإدارية العليا وقاضيين من محكمة التمييز يسميها المجلس وقاض من المحكمة الإدارية العليا يسميه رئيسها". (المادة (35) من قانون القضاء الإداري).

ويلاحظ هنا؛ أن المشرع وصف الجهة المعنية بفض الاختصاص بالهيئة القضائية ولم يصفها بالمحكمة، ناهيك على أنه لم يبين إذا ما كانت هذه الهيئة القضائية هي إحدى هيئات المحكمة الإدارية أم المحكمة الإدارية العليا أم محكمة التمييز؟ كما أنه لم يقر ببيان كيفية انعقاد الهيئة وكيفية اتخاذ قرار تعيين المرجع، وهل المدة الزمنية التي تستغرقها الهيئة للبت في تحديد الاختصاص تعتبر من ضمن ميعاد دعوى الإلغاء؟ أم يترتب عليها انقطاع أو وقف الميعاد؟

ونرى أن تلك التساؤلات التي قد تثار حول هذه الهيئة القضائية؛ لم تلق الإجابة عليها من المشرع لأنه أشار إليها من خلال مادة واحدة ولم يفرد لها مواداً تفصيلية؛ وهذا دون أدنى شك يمثل قصوراً تشريعياً واضحاً في قانون القضاء الإداري.

وفي حقيقة الأمر، أن الإجابة على تلك التساؤلات قد جاءت من خلال الآراء الفقهية والأحكام القضائية التي بينت أن تنازع الاختصاص بين جهتي القضاء الإداري والعادي قد يكون تنازاعاً إيجابياً أو سلبياً أو يظهر عندما تتعارض الأحكام القضائية الصادرة عنهما، ويتحقق التنازع السلبي في حال صدور حكمين نهائيين بعدم الاختصاص بنظر النزاع من جهتي القضاء الإداري والعادي، ويشترط في الحكمين وحدة النزاع والموضوع والخصوم، ولا شك أن هذا الامتناع يشكل حالة من حالات إنكار العدالة، أما التنازع الإيجابي فيكون عندما تتمسك محكمتان تابعتان لجهتي القضاء العادي والإداري بنظر ذات النزاع، وهذه الصورة لا تتحقق إلا بين القضاء العادي والإدارة ولا يجوز إثارتها أمام القضاء الإداري، أما صورة تعارض الأحكام فتتمثل بصدر حكمين متناقضين في ذات النزاع عن محكمتين من جهتي القضاء الإداري والعادي. (شطناوي، علي، 2011، ص 233-245، وشيخا، إبراهيم، ص 224-225).

ومن التطبيقات القضائية في هذا المجال، حكم المحكمة الإدارية العليا؛ حيث قضت بأنه: "تقدم الطاعن لمحكمة التمييز بطلب تعيين المحكمة

المختصة للنظر في الدعوى لوقوع تنازع سلمي على الاختصاص بين القضاء الإداري ومحكمة بداية عمان، وأصدرت الهيئة المشكلة برئاسة رئيس محكمة التمييز قرارها المتضمن اعتبار المحكمة الإدارية هي المرجع المختص للنظر والفصل في دعوى المستدعي" (حكمها رقم 2018/215، بتاريخ 2018/7/3)، كما قضت محكمة العدل العليا بأنه: "تقدم المستدعي بواسطة وكيله بطلب لتعيين المحكمة المختصة للنظر بدعواه بعد وقوع تنازع سلمي على الاختصاص بين محكمة العدل العليا ومحكمة استئناف اردن؛ حيث قررت كل منهما عدم اختصاصها للنظر فيها، فتشكلت الهيئة بموجب التشكيل الذي نصت عليه المادة... وأصدرت قراراً يقضي بتعيين محكمة العدل العليا المرجع المختص للنظر والفصل في دعوى المستدعي". (عدل عليا 2014/163، بتاريخ 2014/6/4).

وقد ثار تساؤل في الفقه (اللوزي، عادل، ص 305) حول مدى إمكانية تطبيق الإحالة لعدم الاختصاص بين المحاكم التي تتبع جهات مختلفة؟ فذهب رأي إلى أن نص المادة (112) من قانون أصول المحاكمات المدنية جاء مطلقاً، والمطلق يجري على إطلاقه، فيستوعب حالة الحكم بعدم الاختصاص الولائي، وعليه، فالمحكمة ملزمة بإحالة الدعوى في هذه الحالة. (الزعي، عوض، ص 371).

إلا أن محكمة التمييز أكدت أن الإحالة لا تطبق إلا في نطاق المحاكم العادية، إذ قضت بأنه: إذا تبين للمحكمة الصلحية أنها غير مختصة بنظر الدعوى، فينبغي عليها ردها لعدم الاختصاص، لا أن تحيلها لمحكمة العدل العليا التي هي محكمة قضاء إداري مستقلة عن القضاء المدني، ولا تطبق أحكام المادة (112) من قانون أصول المحاكمات المدنية عليها. (تمييز حقوق 2005/431، تاريخ 2005/4/5، منشورات عدالة).

وصفوة القول أن تلك الهيئة مستقلة وقائمة بذاتها، وأن المشرع لم يمنحها صلاحية فض التنازع الإيجابي ومنع تعارض الأحكام القضائية؛ حيث حصر اختصاصها بفض التنازع السلبي دون غيره، إذا وقع خلاف على الاختصاص في أي دعوى بين المحكمة الإدارية تحديداً وأي محكمة أخرى أياً كانت، وهذا ما يتضح من نص المادة (35)، كما أن الهيئة لا تملك نظر التنازع الإيجابي أو منع تعارض الأحكام لكون المشرع لم يمنح الإدارة حق الدفع بعدم اختصاص القضاء العادي من ناحية، ولأن النص واضح الدلالة من ناحية أخرى؛ حيث يتعلق بالخلاف في نظر الدعوى لا بمنع تعارض الأحكام.

خامساً: اختصاص المحكمة الإدارية العليا

استحدثت هذه المحكمة في القانون الحالي ولم تكن موجودة قبل صدوره؛ وقد كان الدافع من إنشاء هذه المحكمة الاستجابة للتعديل الدستوري الذي أوجب التقاضي على درجتين، ولإتاحة الفرصة للتعقيب النهائي على الأحكام القضائية الصادرة عن المحكمة الإدارية؛ مما ينعكس إيجاباً على مبادئ القانون الإداري ويؤدي إلى تأصيل أحكام القضاء الإداري وتنسيق وفهم مبادئه ومنع تعارض وتناقض أحكامه القضائية.

وعليه، فإن هذه المحكمة لا تختص بالفصل في الطعون والطلبات المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية ابتداءً، وإنما تختص بالفصل بالطعون المقدمة إليها ضد الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية، وهذا ما أكدته المشرع صراحة؛ حيث نص على أن: "تختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الطعون التي ترفع إليها في جميع الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية وتنظر في الطعون من الناحيتين الموضوعية والقانونية" (المادة (25) من قانون القضاء الإداري)، كما تختص أيضاً بالنظر في القرارات التي تصدر عن المحكمة الإدارية أثناء سير الدعوى ولا تنهي الخصومة.

ويلاحظ أن رقابة المحكمة الإدارية تتخطى رقابة تطبيق القانون؛ حيث تمتد لتشمل رقابة الوقائع، وهذا يعني أن طبيعة الطعن القضائي أمامها هو طعن بالاستئناف.

والجدير بالذكر أن المشرع حدد مدة للطعن بالأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية أمام المحكمة الإدارية العليا بثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور الحكم إذا كان واجهياً، ومن اليوم التالي لتاريخ تبليغه إذا كان بمثابة الواجهة أو واجهياً اعتبارياً (المادة (26) من قانون القضاء الإداري)، وجعل مدة الطعن بالقرارات التي تصدر عن المحكمة الإدارية أثناء سير الدعوى ولا تنهي الخصومة خلال خمسة عشر يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور تلك القرارات أو تبليغها حسب مقتضى الحال. (المادة (29/ب) من قانون القضاء الإداري).

وتعتبر الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا قطعية لا تقبل الطعن بأي طريق من طرق الطعن. وإذا ما صدر من المحكمة الإدارية العليا حكماً بإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب من عيوب الإلغاء فيكون حجة على الكافة؛ أي له حجية مطلقة على الكافة وليس حجة نسبية. (الفقرتين (أ و ج) المادة (34) من قانون القضاء الإداري).

الفرع الثاني: المسائل الإدارية التي تخرج عن اختصاص القضاء الإداري.

حصر المشرع اختصاص القضاء الإداري بالنظر في الطلبات والطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية، مع الإشارة إلى أن هناك بعض الطعون التي تم سحبها من اختصاص المحكمة الإدارية بموجب القوانين الأخرى، كما أنه لم يمنح القضاء الإداري حق الفصل في المنازعات الإدارية الأخرى أو القيام بمهام الإفتاء والتشريع، وهذا ما سنتناوله تفصيلاً، وعلى النحو الآتي:

أولاً: الإفتاء والتشريع.

سبق القول، أن اختصاص القضاء الإداري لا يتخطى اختصاص القضاء، فالمشرع الأردني لم يمنح القضاء الإداري حق الإفتاء وصياغة

التشريع باعتباره مستشاراً للحكومة، ولم يساير المشرعين في الدول التي تأخذ بالنظام القضائي المزدوج؛ ففي تلك الدول يوجد مجلس دولة؛ يتكون من قسمين؛ القسم الأول: القسم القضائي يفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، والآخر: القسم الإداري للفتوى والتشريع يقدم الفتاوى والآراء الاستشارية للحكومة ويقوم بصياغة التشريعات قبل إقرارها من السلطة المختصة.

والمشرع الأردني لم ينشأ مجلس دولة على غرار مجلس الدولة الفرنسي أو المصري، ولم يمنح القضاء الإداري وظيفة الإفتاء وصياغة التشريع، وإنما جعل اختصاص المحاكم الإدارية اختصاصاً قضائياً، وبالتالي لم يمنحها أي دور استشاري يتعلق بالإفتاء أو التشريع، والسبب في ذلك يعود؛ إلى أن المشرع أنشأ ديواناً للتشريع والرأي يتولى هذه المهمة، وأناط بديوان التشريع والرأي مهمة صياغة التشريعات القانونية وتقديم الفتاوى والآراء الاستشارية للحكومة الأردنية.

فقد تم إنشاء ديوان للتشريع عام 1983، استناداً لنص المادة (120) من الدستور، ثم ألغى وصدر النظام رقم (1) لسنة 1993؛ حيث نص على إنشاء ديواناً للتشريع والرأي؛ يؤسس في رئاسة الوزراء ويرتبط برئيس الوزراء ويتمتع بالاستقلال المالي والإداري، ويتألف من رئيس وعدد من المستشارين والقانونيين والموظفين والمستخدمين. (المادة (3) من نظام التشريع والرأي رقم (1) لسنة 1993). على خلاف الوضع في مصر؛ حيث يتكون مجلس الدولة المصري من ثلاثة أقسام هي: قسم الفتوى: الذي يختص بتقديم الفتاوى القانونية للجهة الإدارية، وقسم التشريع: الذي يختص بالنظر في مشروعات القوانين ويعمل على إعادة صياغتها ومراجعتها، والقسم القضائي: ويتألف من المحكمة الإدارية العليا، ومحكمة القضاء الإداري، والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية، وهيئة مفوضي الدولة. (بطيخ، رمضان، ص 97-111).

نحن بدورنا نرى؛ بضرورة إنشاء مجلس دولة يتكون من قسمين؛ قسم قضائي، وقسم إداري للفتوى والتشريع يحل محل ديوان التشريع والرأي؛ أسوة بالدول ذات النظام القضائي المزدوج، فالآراء والفتاوى القانونية وصياغة نصوص التشريعات القانونية ستكون أكثر اتفاقاً مع مبدأ المشروعية وسيادة القانون وأكثر انسجاماً مع الحاجات المتطورة التي تفرضها المستجدات والمتغيرات والمعطيات القانونية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية في أي مجتمع متمدين إذا تمت من خلال قضاة المحاكم الإدارية، ناهيك على أن قضاة المحاكم الإدارية؛ هم أصحاب الخبرة والدراسة القانونية، وهم المنزهون عن التأثيرات والأهواء السياسية والمحايدين والمستقلون حيث لا سلطان عليهم إلا القانون.

ثانياً: الاختصاصات التي تم سحبها من المحكمة الإدارية

جعل المشرع الأردني للمحكمة الإدارية الاختصاص بنظر كافة الطعون الانتخابية، وأن الهيئات الست التي ذكرتها الفقرة (أ) بند (1) من المادة الخامسة جاءت على سبيل المثال لا الحصر؛ لأن عجز تلك الفقرة أطلق صلاحية المحكمة بنظر سائر الطعون الانتخابية وفق القوانين والأنظمة السارية المفعول ما لم يرد نص في قانون آخر على منح هذا الاختصاص لمحكمة أخرى، وعلى هذا الأساس فإن الطعون المتعلقة بنتائج انتخابات مجالس غرف الصناعة والتجارة والنقابات والجمعيات والنوادي المسجلة في المملكة تندرج تحت اختصاص المحكمة الإدارية.

وفي حقيقة الأمر، أجاز المشرع للمحاكم الأخرى النظر في الطعون الانتخابية في حال ورود نص في أي قانون آخر على إعطاء هذا الاختصاص لها، فقانون الانتخاب رقم (6) لسنة 2016، سحب الاختصاص من المحكمة الإدارية؛ ومنح القضاء النظامي وحده ممثلاً بمحكمة البداية والاستئناف النظر في كافة الطعون الانتخابية النيابية، سواء المتعلقة بالإجراءات الممهدة أو المكملة؛ حيث تختص محكمة البداية التي تقع الدائرة الانتخابية ضمن اختصاصها بنظر الطعون المقدمة من الناخبين والمتعلقة بالاعتراض على جداول الناخبين والمعتراضين المعلنة من الهيئة المستقلة للانتخاب، (المادة (4/2) من قانون الانتخاب رقم (6) لسنة 2016)، أما الطعون المقدمة من المرشحين والمتعلقة بقرارات رفض طلبات الترشيح فيتم الطعن بها أمام محكمة الاستئناف التي تقع الدائرة الانتخابية ضمن اختصاصها؛ وعلى المحكمة الفصل في الطعن خلال ثلاثة أيام، ويكون قرارها قطعياً، (المادة (15/2) من قانون الانتخاب رقم (6) لسنة 2016)، وكذلك تختص محكمة الاستئناف التي تقع الدائرة الانتخابية ضمن اختصاصها بالطعون المقدمة من الناخبين والمتعلقة بقرارات قبول الترشيح، وتكون مدة الطعن والفصل فيها وحجية الحكم مماثلة للطعون المقدمة بقرارات رفض الترشيح، (المادة (16/1) من قانون الانتخاب رقم (6) لسنة 2016)، أما الإجراءات المكملة للعملية الانتخابية والمتعلقة بالفصل في صحة نيابة أعضاء مجلس النواب، فقد نص المشرع الدستوري على أن: "يختص القضاء بحق الفصل في صحة نيابة أعضاء مجلس النواب، ولكل ناخب من الدائرة الانتخابية أن يقدم طعناً إلى محكمة الاستئناف التابعة لها الدائرة الانتخابية للنائب المطعون بصحة نيابته من دائرته الانتخابية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ نشر نتائج الانتخابات في الجريدة الرسمية يبين فيه أسباب طعنه، وتكون قراراتها نهائية وغير قابلة لأي طريق من طرق الطعن، وتصدر أحكامها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الطعن لديها". (المادة (71) من الدستور الأردني).

والجدير بالتنويه أن الطعون المتعلقة بالعملية الانتخابية لمجلس النواب فيما عدا الطعن بصحة العضوية كانت تخضع رقابة محكمة العدل العليا، حيث قضت المحكمة بأنه: "يستفاد من نص المادة (71) من الدستور والمادة (59) من قانون الانتخابات لمجلس النواب رقم (22) لسنة 1986، أن الفصل في صحة نيابة أعضاء مجلس النواب معقود لمجلس النواب نفسه... وقد حصر قانون الانتخاب في المادة (59) حق الطعن أمام محكمة العدل العليا في قبول ترشيح أي من المرشحين في دائرته الانتخابية ليس إلا".

والجدير بالذكر، أن المحكمة الإدارية لا تنظر أيضاً بالطعون المتعلقة بالانتخابات البلدية؛ لأن المشرع في قوانين البلديات المتعاقبة ومنها القانون الأخير رقم (41) لسنة 2015، سحب منها هذا الاختصاص، فقد نصت المادة (61) منه على أن: "أ- لكل ناخب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ نشر نتائج الانتخابات في الجريدة الرسمية أن يقدم إلى محكمة البداية التي تقع البلدية ضمن اختصاصها دعوى بما يلي: 1- الطعن في صحة انتخاب رئيس البلدية أو انتخاب أي عضو من أعضاء المجلس أو المجلس المحلي وتثبيت انتخاب غيره لتلك الرئاسة أو العضوية حسب مقتضى الحال، وللمحكمة في هذه الحالة إعادة فرز الأصوات من لجنة تؤلفها للتحقق من صحة الانتخاب. 2- إلغاء نتيجة الانتخاب كله أو بعضه لوقوع مخالفة فيه لأحكام هذا القانون من شأنها التأثير في نتيجته. ب- يعتبر كل من الرئيس والعضو المطعون بصحة انتخابه والفائزين خصماً في دعاوى الطعن التي تقدم بمقتضى أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة..."

أما بالنسبة لانتخاب مجالس المحافظات، فيلاحظ أيضاً؛ أن قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015، قد جعل الاختصاص لمحكمة البداية والاستئناف فيما يتعلق بالطعون المتعلقة بالإجراءات الممهدة والمكملة للعملية الانتخابية؛ حيث نصت المادة (14) من هذا القانون على أن: "...و- تكون القرارات الصادرة عن الهيئة وفقاً لأحكام الفقرة (هـ) من هذه المادة قابلة للطعن من الشخص أو الناخب ذي العلاقة بالطلب أو الاعتراض لدى محكمة البداية التي تقع ضمن اختصاصها؛ وذلك خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام من اليوم التالي لتاريخ انتهاء مدة عرضها في الأماكن المحددة لذلك..."، أما المادة (23/ج/2) فقد نصت على أن: "لطالب الترشح الذي رُفض طلب ترشحه أن يطعن في قرار الرفض لدى محكمة البداية التي تقع الدائرة الانتخابية ضمن اختصاصها..."، وكذلك بينت المادة (24/ج/1) بأنه: "لكل ناخب حق الطعن في قرار مجلس المفوضين بقبول طلب ترشح أي من المرشحين في دائرته الانتخابية لدى محكمة البداية التي تقع الدائرة الانتخابية ضمن اختصاصها"، أما بالنسبة للإجراءات المكملة للعملية الانتخابية فقد بينتها المادة (32)؛ حيث نصت على أنه: "أ- يحق للناخب أو المرشح أن يقدم طعناً لدى محكمة الاستئناف التي تقع الدائرة الانتخابية ضمن اختصاصها في نتائج انتخابات المجلس في دائرته الانتخابية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ نشر الانتخابات في الجريدة الرسمية يبين فيه أسباب الطعن. ب- تختص محكمة الاستئناف التي تقع الدائرة الانتخابية ضمن اختصاصها بالنظر في الطعون المقدمة لها بشأن صحة نتائج انتخابات تلك الدائرة..."

والجدير بالتنويه، أن المشرع في قانون اللامركزية منح الاختصاص للمحكمة الإدارية للنظر بقرار حل مجالس المحافظات؛ حيث نص صراحة في المادة (36/د) على أن: "يجوز لما لا يقل عن ثلث أعضاء المجلس المنحل وفقاً لأحكام الفقرة (ب) من هذه المادة الطعن بقرار الحل أمام المحكمة الإدارية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور قرار مجلس الوزراء بحل المجلس..."

ويلاحظ في هذا المجال؛ أن المشرع الأردني ارتكب خطأ فادحاً عندما أطلق على هذا القانون تسمية قانون اللامركزية؛ وكان الأجدر به تسميته بالمسمى الصحيح الذي تنسجم فيه الألفاظ مع المعاني؛ لكونه لا يوجد قانوناً واحداً للامركزية الإدارية ففكرة اللامركزية الإدارية تمتد لتشمل اللامركزية المرفقية كالجامعات الرسمية والمؤسسات العامة كالمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي والمؤسسة العامة للإقراض الزراعي والمؤسسة العامة للإذاعة والتلفزيون والمؤسسة العامة لتنمية أموال الأيتام والمؤسسة العامة للموانئ... وتشمل أيضاً اللامركزية الإقليمية كالبلديات، واللامركزية المهنية كالنقابات...

وتأسيساً على ذلك، نقترح على المشرع الأردني إعادة تسمية هذا القانون؛ بحيث يتم استبدال عبارة: (قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015) بعبارة: (قانون مجالس المحافظات رقم (49) لسنة 2015).

ومن نافلة القول، إن القضاء الإداري الأردني اعتبر نفسه غير مختص بالنظر في طعون نتائج انتخابات الأحزاب السياسية؛ لأن الحزب السياسي ليس بجمعية ولا نقابة ولا نادي. (عدل عليا رقم 98/256، تاريخ 12/2/1999، موقع قسطاس).

ولا بد من الإشارة إلى أن العملية الانتخابية أو الطعن الانتخابي ليس طعناً بالإلغاء؛ ذلك لأن القرار الإداري كما تقول محكمة القضاء الإداري المصرية هو إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها التي تصدرها استناداً إلى السلطة المخولة لها بمقتضى القوانين والأنظمة، أما عملية الانتخابات؛ فهي إعلان عن إرادة الناخبين، ومظهر من مظاهرها بدون تدخل أو إحياء من السلطة الإدارية، (البناء، محمود، ص 65-66)، بالإضافة إلى ذلك، فإن المشرع أفرد للطعون الانتخابية فقرة خاصة بها، ناهيك عن أن الطعون الانتخابية لها مواعييدها القصيرة وإجراءاتها المبسطة والمختلفة عن إجراءات دعوى الإلغاء؛ ولها رسوماً قضائية لا تتماثل مع رسوم دعوى الإلغاء، كما أن أحكامها قطعية لا تقبل الطعن بأي وسيلة طعن أخرى.

رابعا: المنازعات التي تستبعد من اختصاص المحكمة الإدارية

استبعد المشرع الأردني بعض القرارات الإدارية النهائية من الطعن بها أمام المحكمة الإدارية، فنجد استبعاد الطعون المتعلقة بالضرائب والرسوم؛ حيث بين أن تلك الطعون تخضع للطرق المبينة في قوانينها الخاصة، فعلى سبيل المثال لا الحصر؛ نص قانون ضريبة الدخل على أن: "أ. تنشأ محكمة بداية تسمى (محكمة البداية الضريبية)، تؤلف من رئيس وعدد من القضاة يعينهم المجلس القضائي؛ وتختص بالنظر في جميع الدعاوى الناشئة عن تطبيق أحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات التنفيذية والتعليمات الصادرة بمقتضاه مهما كانت قيمتها وبغض النظر عن

طبيعتها جزائية أم مدنية...بما في ذلك ما يلي:

1-الدعاوى المقامة للطعن في القرارات الصادرة عن هيئة الاعتراض...
2-القرارات المعدلة لقرارات التدقيق أو لقرارات التقدير الإداري أو للقرارات الصادرة عن هيئة الاعتراض والقبالة للطعن وفق أحكام هذا القانون.

3-الجرائم التي ترتكب خلافاً لأحكام هذا القانون.

4-طلبات الحجز التحفظي والمنع من السفر".(المادة (42) من قانون ضريبة الدخل).

كما اخرج المشرع الأردني قرارات هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل من اختصاص القضاء الإداري بالرغم من أنها صادرة من جهات إدارية، حيث أشار إليها واستثنائها من اختصاص المحكمة الإدارية عندما نص في المادة (8/1/5) من قانون القضاء الإداري على أن: "الطعون في أي قرارات نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل".

ويرى بعض الفقه الأردني وبحق، أن السبب في استبعاد قرارات هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل من اختصاص القضاء الإداري يعود إلى أن تلك المنازعات التي تعرض على هذه الهيئات هي منازعات عمالية تندرج ضمن المنازعات المدنية التي تتعلق بعلاقات القانون الخاص، بالإضافة إلى تخفيف العبء عن كاهل القضاء الإداري، (كنعان، نواف، ص160، والخليلة، محمد، ص124)، وأياً كانت هذه الأسباب فإن تلك المنازعات تخضع لرقابة القضاء العادي لكونها منازعات لا تتعدى المسائل التنظيمية المتعلقة بتوزيع الاختصاص بين جتي القضاء العادي والإداري.

ويلاحظ أيضاً، أن المشرع استبعد الطلبات والطعون المتعلقة بأعمال السيادة من اختصاص المحكمة الإدارية، حيث نص صراحة في المادة (5/د) من قانون القضاء الإداري، على أن: "لا تختص المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة"، ناهيك على أن المحكمة الإدارية لا تختص بدعاوى الجنسية ولا بالمنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية؛ حيث ينعقد الاختصاص بمثل تلك المنازعات للمحاكم العادية؛ باعتبارها صاحبة الولاية العامة بالفصل في سائر المنازعات الإدارية، باستثناء الطعون والطلبات المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية والتي لم تستبعد من اختصاص المحكمة الإدارية.

وفي ختام هذا المبحث، نخلص إلى نتيجة غاية في الأهمية؛ تتمثل في أن النظام القضائي في الأردن يقوم على رقابة ثنائية جزئية فيجعل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من اختصاص القضاء الإداري تارةً ومن اختصاص القضاء العادي تارةً أخرى؛ لكون القضاء الإداري الأردني لا يمارس رقابته إلا على القرارات الإدارية دون غيرها من أعمال الإدارة، إضافة إلى أن اختصاص القضاء الإداري الأردني لا يمتد ليشمل الاختصاص الإداري المتعلق بالإفتاء وصياغة التشريع بمعنى أنه لا يتخطى الاختصاص القضائي.

الخاتمة:

وصفوة القول، أن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة هي الأفضل والأجدي مقارنة مع الرقابة السياسية أو الإدارية سواء أكانت لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم أو لضمان مشروعية أعمال الإدارة، فهي أقواها وأكثرها حياداً وفعالية، بينما الرقابة السياسية أقلها قوة وتأثيراً، وإن كانت الرقابة الإدارية؛ أبعد مدى وأكثر اتساعاً.

وقد توصلنا لمجموعة من النتائج الإيجابية والسلبية والتي سنتناولها أولاً، ثم نعرض التوصيات المقترحة المبنية على النتائج السلبية لمعالجتها ثانياً، وذلك على النحو الآتي:

النتائج:

أصبح التقاضي على درجتين في نطاق القضاء الإداري الأردني؛ حيث استحدثت المحكمة الإدارية العليا بصفتها درجة ثانية للتقاضي؛ وذلك لإتاحة الفرصة للطعن بالأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية أمامها بطريق الاستئناف، وتم إنشاء المحكمة الإدارية كدرجة أولى للتقاضي، والتي وإن اختلفت بعض الشيء عن محكمة العدل العليا التي تم إلغاؤها لكنها تعد امتداداً لها؛ حيث حلت محلها.

وأجاز المشرع للمحكمة الإدارية أن تعقد جلساتها في أي مكان في المملكة، وهذا يؤدي إلى التيسير على المتقاضين الذين يقطنون خارج حدود العاصمة، على عكس القانون السابق.

أجاز قانون القضاء الإداري الطعن في كافة القرارات الإدارية النهائية أمام المحكمة الإدارية، على عكس القوانين السابقة التي كانت تحددها على سبيل الحصر.

ولم يجز المشرع رفع دعوى التعويض أمام المحكمة الإدارية بصفة أصلية؛ بل جعلها تختص في طلبات التعويض عن الأضرار اللاحقة نتيجة للقرارات غير المشروعة إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء.

حرص المشرع الأردني على حصر التعيين في المحاكم الإدارية على القضاء، وتطلب فهم شروطاً متعلقة بالدرجة الوظيفية على عكس القوانين

السابقة؛ حيث كانت تجيز تعيين المحامين وأعضاء الهيئة التدريسية الذين يدرسون القانون والموظفين في الوزارات والقوات المسلحة والأمن العام الذين شغلوا وظيفة مستشار قانوني.

ولم يلتفت المشرع الأردني إلى أهمية اختيار القضاة المتخصصين في مجال القضاء الإداري؛ واكتفى بوضع شرط الدرجة دون التخصص والخبرة المطلوبتين لفض المنازعات الإدارية التي تنشأ بين طرفين مختلفين من حيث المراكز القانونية والاهداف التي يسعيان إلى تحقيقها، مع أن فض تلك المنازعات تحتاج إلى قضاة إداريين متخصصين لإعادة التوازن بين المراكز القانونية المتفاوتة.

وأن قانون القضاء الإداري لم ينص صراحةً على أن القضاء الإداري هيئة قضائية مستقلة، كما هو الحال في قوانين دول القضاء المزدوج. ونص المشرع على هيئة قضائية تتولى فض تنازع الاختصاص، ولم يبين إذا ما كانت هذه الهيئة القضائية هي إحدى هيئات المحكمة الإدارية أم المحكمة الإدارية العليا أم محكمة التمييز، كما أنه لم يقدّم بيان كيفية انعقاد الهيئة وكيفية اتخاذ قرار تعيين المرجع؛ إلا أن الفقه والقضاء أوضح أن هذه الهيئة مستقلة وقائمة بذاتها، وأن المشرع لم يمنحها صلاحية فض التنازع الإيجابي ومنع تعارض الأحكام القضائية؛ بل حصر اختصاصها بفض التنازع السلبي دون غيره.

واعتبرت المحكمة الدستورية في قرارها التفسيري؛ أن المحاكم الإدارية هي جزء من المحاكم النظامية، وما يُبنى على هذا القرار؛ أن القضاء الإداري في الأردن كالقضاء العادي تابعاً للقضاء النظامي بالرغم من أن الأحكام الصادرة عنه لا يطعن بها أمام أعلى محكمة نظامية (محكمة التمييز)، وعلى خلاف أحكام المحاكم العادية، كما يقف هذا القرار حائلاً دون جود قضاء إداري مستقل ومتخصص، مما ينعكس سلباً على المصلحة العامة؛ لأن القضاء الإداري هو قضاء المصلحة العامة الذي يضمن كفاءة الإدارة ومشروعية أعمالها من ناحية، ويصون الحقوق الفردية والحريات العامة من ناحية أخرى.

أن النظام القضائي في الأردن يقوم على رقابة ثنائية جزئية، فيجعل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من اختصاص القضاء الإداري تارةً ومن اختصاص القضاء العادي تارةً أخرى؛ لكون اختصاص القضاء الإداري؛ يقتصر على فحص مدى مشروعية القرار الإداري المطعون به ووقفه والتعويض عنه في حال الحكم بعدم مشروعيته، ولا يتجاوز ذلك إلى قيامه بفض المنازعات الإدارية الأخرى كمنازعات العقود الإدارية، بل أن المشرع سحب بعض الطعون من اختصاص المحكمة بموجب القوانين الأخرى، كما أنه لا يتخطى اختصاص القضاء كإلزام بمهام الإفتاء والتشريع.

التوصيات:

ينبغي على المشرع الدستوري تعديل نص المادة (100)؛ للعدول عن القرار التفسيري للمحكمة الدستورية الذي يقف حالياً دون تطور القضاء الإداري الأردني واستقلاله، وذلك بالنص صراحةً على إنشاء مجلس دولة يتكون من قسمين، قسم قضائي؛ يختص بنظر كافة المنازعات الإدارية، وقسم إداري؛ يختص بصياغة التشريعات وتقديم الفتاوى والآراء القانونية؛ وأن يكون هذا المجلس هيئة قضائية مستقلة، أسوة بالدول ذات النظام القضائي المزدوج؛ لكي يتمتع القضاء الإداري بحماية دستورية ويصبح الدستور مصدراً للقضاء الإداري المتخصص والمستقل.

نطالب المشرع الأردني بمعالجة الخطأ والخلط التشريعي الوارد في المادتين (6/5) و (2/7) من قانون القضاء الإداري؛ وذلك بإلغاء البند (6) من الفقرة (أ) من المادة الخامسة؛ منعاً للتكرار ولأنهما يتعلقان بأسباب الإلغاء لا باختصاص المحكمة الإدارية؛ حيث تشير المادة الخامسة لاختصاصات المحكمة الإدارية، بينما تشير المادة السابعة للأسباب للإلغاء، والمشرع لم يميز أو يفرق بينهما؛ حيث نص في المادة (6/5) على اختصاص المحكمة الإدارية بالنظر في 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 صدر بالاستناد إليها، ونص في المادة (7/أ) من ذات القانون والمتعلقة بأسباب الإلغاء على أن:- تقام الدعاوى على صاحب الصلاحية في إصدار القرار المطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه، ويشترط أن تستند الدعاوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية: 2... مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

ينبغي على المشرع إعادة تنظيم اختصاص المحكمة الإدارية والشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء، وإزالة الخلط بينهما؛ لأنه أورد شرطاً متعلقاً بالقرار المطعون فيه، وشرطاً متعلقاً بالمصلحة ضمن اختصاصات المحكمة؛ وذلك بإلغاء المادة (7/5) التي تشير إلى اختصاص المحكمة بالنظر في الطعون التي يقدمها أي متضرر والمتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية ولو كانت محصنة بالقانون الصادر بمقتضاه، والمادة (5/أ/هـ)؛ التي تشير إلى شرط المصلحة، وإضافة مادتين جديدتان تتعلقان بهما في قانون القضاء الإداري وضمن الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء؛ لأنه لا ينبغي منطقياً أو قانونياً أن يردان ضمن اختصاصات المحكمة الإدارية.

ونوصي المشرع الأردني بتعديل المادة (5/ب) من قانون القضاء الإداري؛ بما يتيح رفع دعوى التعويض بصفة أصلية أو تبعية أمام المحكمة الإدارية ضد القرارات الإدارية التي تتصف بعدم المشروعية؛ لأن بقاء هذا النص يلحق الضرر بالحقوق الفردية والحريات العامة، ويهرق المتقاضين، ويطيل أمد النزاع أمام المحاكم العادية، كما أنه يمثل موقفاً سلبياً وتراجعاً واضحاً عما كان عليه الوضع قبل صدور القانون الحالي؛ حيث كانت

دعوى التعويض ترفع بصفة أصلية أو تبعية أمام القضاء الإداري. وينبغي على المشرع الذي كان يستبعد المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية من اختصاص القضاء الإداري، وما زال على سيرته الأولى، أن يستجيب للأراء الفقهية ويعيد النظر بهذه المسألة؛ ويجعل هذه المنازعات من ضمن اختصاص المحكمة الإدارية.

المراجع

1- الكتب والمقالات

- الباز، س. (1925). شرح قانون المحاكمات الحقوقية. مكتبة صادر، بيروت.
 البنا، م. (1992). الوسيط في القانون الإداري. دار الفكر العربي: القاهرة.
 الخلايلة، م. (2020). القضاء الإداري. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
 العضيلة، أ. (2012). الوجيز في النظام الدستوري الأردني. عمان: دار الثقافة.
 الزعبي، ع. (2006). الوجيز في شرح قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني. عمان: دار وائل.
 بطيخ، ر. (2006). قضاء الإلغاء، ضمانات للمساواة وحماية للمشروعية. القاهرة: دار النهضة.
 حافظ، م. (1987). القضاء الإداري في الأردن. عمان: منشورات الجامعة الأردنية.
 شطناوي، ع. (1993). مبادئ القانون الإداري. عمان: المركز العربي للخدمات الطلابية.
 شحيا، إ. (1994). القضاء الإداري اللبناني، الجزء الأول. بيروت: الدار الجامعية.
 قبيلات، ح. (2008). القانون الإداري. عمان: دار وائل.
 كنعان، ن. (2007). القضاء الإداري. عمان: دار الثقافة.
 درايتون، ه. (1934). مجموعة قوانين فلسطين. القدس: مطبعة دير الروم.
 اللوزي، ع. (2007). سلطة القاضي في الحكم بالإحالة. مجلة المنارة. 13(8).

2- مصادر أخرى

الدستور الأردني

معجم المعاني

- قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014.
 قانون محكمة العدل العليا رقم (11) لسنة 1989.
 قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992.
 قانون المحكمة الدستورية رقم (47) لسنة 2012.
 قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972.
 قانون ضريبة الدخل رقم (34) لسنة 2014.
 قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (6) لسنة 2016.
 قانون الانتخاب رقم (22) لسنة 1986.
 قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015.
 قانون البلديات رقم (41) لسنة 2015.
 نظام ديوان التشريع والرأي رقم (1) لسنة 1993.
 الجريدة الرسمية.
 أحكام محكمة العدل العليا والمحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا والتميز المنشورة في مجلة نقابة المحامين وموقع عدالة وقسطاس.

References

1-Books and Papers

- Al-Adayleh, A. (2012). *The Jordanian Constitutional System*. Amman: Dar Al-Thaqafa.
 Al-Banna, M. (1992). *The Mediator in Administrative Law*. Cairo: Dar Al-Fikr Al-Arabic.
 Al-Baz, S. (1925). *Explanation of the Law of Human Rights Trials*. Beirut.
 Al-Khalayleh, M. (2020). *Administrative Court*. Amman: Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution.
 Al-Lawzi, A. (2007). Judicial Authority in the Referral Verdict, *Al-Manara Magazine*, 13(8).

- Al-Zoubi, A. (2006). *Explaining the Jordanian Civil Procedure Law*. Amman: Dar Wael.
- Battih, R. (2006). *Elimination of abolition, a guarantee of equality and protection of legitimacy*. Cairo: Dar Al-Nahda.
- Drayton, H. (1934). *Collection of Palestine Laws*. Jerusalem: Deir al-Rum Press.
- Hafiz, M. (1987). *The Administrative Judiciary in Jordan*. Amman: The University of Jordan Publications.
- Kanaan, N. (2007). *Administrative Court*. Amman: Dar Al Thaqafa
- Qabilat, H. (2008). *Administrative Law*. Amman: Dar Wael.
- Shatnawi, A. (1993). *Principles of Administrative Law*. Amman: Arab Center for Student Services.
- Shatnawi, A. (2011). *Encyclopedia of Administrative Judiciary, Part One*. Amman: House of Culture.
- Shiha, I. (1994). *Lebanese Administrative Judiciary, Part One, Part One*. Beirut: University House.

2- Other Sources.

- Administrative Judiciary Law No. (27) , 2014.
- Constitutional Court Law No. (47) ,2012.
- Decentralization Law No. (49),2015.
- Egyptian Council of State Law No. (1972).
- Election Law No. (22) ,1986.
- Glossary of meanings
- Income Tax Law No. (34) ,2014.
- Law of Election to Parliament No. (6) ,2016.
- Law of Legislation and Opinion Bureau No. (1) ,1993.
- Law of the Supreme Court of Justice No. (11) ,1989.
- Law of the Supreme Court of Justice No. (12) ,1992.
- Municipalities Law No. (41) ,2015.
- Official Gazette.
- The Jordanian Constitution
- The rulings of the Supreme Court of Justice, the Administrative Court, the Supreme Administrative Court and the Discrimination published in the Journal of the Bar Association and the Kustas site.