دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلّد 40، العدد 1، 2013

مظاهر استقلال إجراءات التقاضي الإداري عن إجراءات الدعوى المدنية في القانون الأردني

*محمد علي الخلايلة**

ملخص

تهدف هذه الدراسة إلى إبراز أهم مظاهر استقلال إجراءات التقاضي أمام محكمة العدل العليا عن إجراءات الدعوى المدنية انطلاقا من حقيقة اختلاف طبيعة العلاقات التي يحكمها القانون الإداري عن تلك التي يحكمها القانون الخاص. وتتمثل إشكالية هذه الدراسة في حقيقة أن القضاء الإداري في الأردن لا يأخذ في كثير من الأحيان بعين الاعتبار خصوصية واستقلالية إجراءات التقاضي الإدارية وربما كان ذلك بحكم تكوينهم القانوني المشبع بفكر القانون المدني. ومن هنا تأتي أهمية هذه الدراسة لتسليط الضوء على أبرز مظاهر استقلال الإجراءات الإدارية عن إجراءات الدعوى المدنية حيث تناولنا أولا وبصورة عامة طبيعة العلاقة بين إجراءات الدعوى الإدارية وإجراءات الدعوى المدنية، ثم ناقشنا بشيء من التفصيل مظاهر استقلال إجراءات التقاضي أمام محكمة العدل العليا في مراحل الدعوى المختلفة. وقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من التوصيات في مقدمتها ضرورة الإسراع في إعادة تنظيم القضاء الإداري في الأردن على ضوء التعديلات الدستورية لعام 2011 والتي سمحت بوجود درجات للتقاضي الإداري وضرورة إيجاد قضاة متخصصين وإجراءات خاصة بالمنازعات الإدارية.

الكلمات الدالة: إجراءات التقاضي الإداري، محكمة العدل العليا، القانون الأردني.

المقدمـة

من الطبيعي أن تتميز إجراءات التقاضي الإدارية عن إجراءات التقاضي أمام المحاكم العادية وذلك بالنظر إلى اختلاف طبيعة العلاقات التي يحكمها القانون الإداري عن تلك التي يحكمها القانون الخاص، وبالنظر إلى أن الدعوى الإدارية تستهدف – إلى جانب حماية حق الطاعن – حماية مبدأ المشروعية وسيادة القانون.

وفي الأردن تجد إجراءات التقاضي الإدارية مصدرها الأساسي في قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992، الذي تضمن أحكاما خاصة بإجراءات رفع الدعوى الإدارية ابتداء من تقديم الاستدعاء وحتى الفصل فيها، إلا أن القاضي الإداري يمكن أن يواجه نقصا في هذه القواعد والأحكام مما يضطره أحيانا إلى الرجوع إلى أصول المحاكمات المدنية باعتبارها الشريعة العامة، لكن يجب أن لا يغيب عن ذهنه هنا خصوصية المنازعات الإدارية، وبالتالي يجب أن لا يطبق عليها – كما ترى هذه الدراسة – قواعد المرافعات المدنية كما هي مطبقة في المنازعات الحقوقية.

وقد تناول جانب من الفقه الأردني موضوع إجراءات التقاضي أمام محكمة العدل العليا في دراسات متخصصة وفي مؤلفات عامة[1]، لكن هذه الدراسات وعلى أهميتها اقتصرت على وصف هذه الإجراءات ومقارنتها بإجراءات التقاضي الإدارية في فرنسا ومصر ولم تعالج العلاقة بينها وبين إجراءات الدعوى المدنية ومظاهر استقلالها عن هذه الإجراءات، وهو ما يبرر إجراء هذه الدراسة.

إن الفرضية التي تسعى هذه الدراسة لإثباتها هي استقلال إجراءات التقاضي الإدارية عن إجراءات التقاضي في الدعوى المدنية، فهذه الدراسة ترى أنه وبالنظر إلى خصوصية الدعاوى الإدارية فإنه يتحتم وجود خصوصية لإجراءات التقاضي الإدارية، ولذا حتى وإن تشابهت الإجراءات الإدارية في إطارها العام مع الإجراءات المدنية وحتى لو اضطر القاضي الإداري إلى تطبيق بعض الإجراءات المدنية فإنه يجب أن يتعامل معها في ضوء خصوصية المنازعة الإدارية.

وسيستخدم الباحث المنهج المقارن لمقارنة إجراءات التقاضي أمام محكمة العدل العليا مع تلك المطبقة في الدعوى المدنية وبيان مظاهر التشابه والاختلاف بينهما ومدى استقلال كل منهما عن الآخر. ولن تتناول الدراسة إجراءات التقاضي بكل تفاصيلها لأن ذلك أكبر بكثير من المساحة المحددة لها وستركز بشكل أساسي على تلك الإجراءات التي تبرز معها

* كلية الحقوق، جامعة مؤتة، الكرك، الأردن. تاريخ استلام البحث 2011/10/13 وتاريخ قبوله 2012/4/3.

© 2013 عمادة البحث العلمي/ الجامعة الأردنية. جميع الحقوق محفوظة.

بشكل واضح مظاهر التشابه والاختلاف بين الدعوى الإدارية والدعوى المدنية.

ويلزم أن نحدد في هذا المستهل مفهوم بعض المصطلحات المستخدمة، فعندما نستخدم مصطلح الدعوى الإدارية فإنما نقصد به دعوى الإلغاء باعتبارها أهم دعاوى القضاء الإداري، وعندما نستخدم مصطلح الدعوى المدنية فنقصد به تحديدا الدعاوى التي يحكمها قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني، وعندما نستخدم مصطلح القاضي الإداري فإنما نقصد به تجاوزا قضاة محكمة العدل العليا الأردنية، ونقول تجاوزا لأن هذه المحكمة لا تمثل باعتقادنا ولغاية هذه اللحظة قضاءً إداريا بالمعنى المتعارف عليه في فرنسا وغيرها من الدول التي تطبق نظام القضاء المزدوج بشكل دقيق.

وفيما يتعلق بمحتويات الدراسة فقد تم تقسيم موضوعاتها إلى أربعة محاور تعالج طبيعة العلاقة بين إجراءات الدعوى الإدارية وإجراءات الدعوى المدنية (المبحث الأول)، مظاهر استقلال إجراءات التقاضي أمام محكمة العدل العليا في المرحلة التمهيدية (المبحث الثاني)، مظاهر استقلال هذه الإجراءات في مرحلة نظر الدعوى (المبحث الثالث) ومظاهر استقلالها في مرحلة الحكم في الدعوى (المبحث الرابع).

المبحث الأول
طبيعة العلاقة بين إجراءات الدعوى الإدارية وإجراءات الدعوى المدنية

يلجأ القضاء الإداري في كثير من الأحيان إلى تطبيق قواعد وأحكام الإجراءات المدنية في ظل قصور قواعد الإجراءات الإدارية وعدم كفايتها، وهو الأمر الذي أثار خلافا حول ما إذا كانت قواعد وأحكام المرافعات المدنية هي الشريعة العامة التي يتوجب على القاضي الإداري الرجوع إليها، أم أن إجراءات التقاضي الإدارية هي إجراءات أصيلة ومستقلة بحيث لا يلزم القاضي الإداري بالرجوع إلى قانون المرافعات المدنية إلا إذا وجد نصا صريحا يحيل إليها. ولاعتقادنا بأهمية مثل هذا الإطار النظري لطبيعة العلاقة بين إجراءات التقاضي الإدارية وقواعد المرافعات المدنية فإننا سنعالج هذه المسألة وبإيجاز في المبحث الأول من هذه الدراسة وفي مطالب ثلاثة تتناول على التوالي الاتجاه القائل بأن قواعد المرافعات المدنية هي الشريعة العامة والاتجاه الذي ينادي باستقلالية الإجراءات الإدارية والاتجاه الذي يحاول التوفيق بينهما وهو ما يسمى بالمذهب المختلط.

المطلب الأول
إجراءات التقاضي المدني هي الشريعة العامة لإجراءات التقاضي الإداري

يرى أصحاب هذه الاتجاه، وأغلبهم من فقهاء القانون الخاص، أن قواعد المرافعات المدنية هي الأصل العام لإجراءات التقاضي أيا كان نوعها مدنية أو جزائية أو حتى إدارية، وعليه فإنه يتوجب على القاضي الإداري التعامل معها كشريعة عامة وتطبيقها كلما شاب القوانين الإجرائية الإدارية نقص أو قصور دون الحاجة إلى نص يقضي بالإحالة إليها.[2]

والرجوع إلى قواعد الإجراءات المدنية لاستكمال النقص التشريعي في القواعد التي تحكم النزاعات الإدارية لا يتعارض – وفقا لهذا الاتجاه – مع القول باستقلال المرافعات الإدارية لأن الرجوع إلى هذه القواعد لا يكون إلا حين يتخلف النص الخاص الذي يمكن أن يقضي بخلاف ما تقضي به المرافعات المدنية، فالعودة إلى هذه القواعد هو عودة إلى الأصل فيما سكت عنه الفرع.[3]

ويستند أصحاب هذا الاتجاه إلى حقيقة أن قواعد المرافعات المدنية قد وضعت وتطورت واستقرت منذ زمن بعيد بحيث أصبحت هي الشريعة العامة لإجراءات التقاضي بصورة عامة. فإذا كان القانون المدني يعد بحق الشريعة العامة لباقي فروع القانون فإن ذلك ينسحب على قواعد الإجراءات المدنية بحيث يتوجب الأخذ بها وتطبيقها على المنازعات الأخرى طالما أنها لا تتعارض مع نص تشريعي خاص في هذا السياق.[4]

ومن جانب آخر فإن الرجوع إلى قواعد الإجراءات المدنية عند غياب النص الخاص في مواد الإجراءات الإدارية على هذا النحو هو أولى من ترك المسألة دون قيد أو ضابط، وهو يحول دون تحكم الجهاز القضائي في تسيير المنازعات الإدارية أو تركها في حالة من الفوضى وعدم الاستقرار والوضوح على نحو قد يشكل خطرا على الخصوم ويزعزع ثقتهم في القضاء.

وهنالك من يرى أن المشرع المصري كان يأخذ بهذا الاتجاه في قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 حينما كانت المادة الثالثة منه تنص على أنه "تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص وذلك إلى أن يصدر قانون بالإجراءات الخاصة بالقسم القضائي"[5] إلا أن هنالك من يرى بالمقابل أن وجود مثل هذا النص معناه التأكيد على استقلالية الإجراءات الإدارية الخاصة بالمحاكم الإدارية ولزوم البحث دوما عن القاعدة الإجرائية التي تتلاءم مع طبيعة المنازعات الإدارية.[6]

المطلب الثاني
استقلال إجراءات التقاضي الإدارية

يرى أنصار هذا الاتجاه – وعلى النقيض من الاتجاه الأول – أن إجراءات التقاضي الإدارية مستقلة تماما عن قواعد وإجراءات المرافعات المدنية بالنظر إلى وجود فوارق كبيرة بين روابط القانون العام وروابط القانون الخاص. وعليه فإن قصور تشريع الإجراءات الإدارية لا يجعل القاضي ملزما باللجوء إلى قواعد قانون المحاكمات المدنية، بل إن عليه الاجتهاد وإنشاء قواعد تعالج المنازعات الإدارية المعروضة عليه بما يتوافق والمبادئ العامة للقانون الإداري.[7]

والحجة الأهم التي يستند إليها هذا الاتجاه هي الاختلاف الواسع بين العلاقات التي يحكمها القانون العام وتلك التي ينظمها القانون الخاص. فالدعاوى الإدارية تتعلق بنزاعات ناشئة عن علاقات تتسم بوجود أشخاص وهيئات إدارية عامة كطرف فيها مما يضفي عليها طابعا متميزا عن المنازعات التي تنشأ بين أفراد عاديين طبيعيين أو معنويين متساويين في المراكز القانونية. فالسلطة العامة في الدعوى الإدارية هي الطرف الأقوى بما تملكه من امتيازات كسلطة عامة، فلها جهاز إداري ضخم وسلطة تقديرية واسعة وقرينة المشروعية لقراراتها الإدارية وسعيها دوما إلى تحقيق المصلحة العامة.

ويعد القانون الفرنسي من أبرز التشريعات التي أخذت بهذا الاتجاه وبشكل واضح من خلال ما يعرف بقانون الإجراءات الإدارية الذي صدر بموجب الأمر الصادر عام 2000 والذي يشمل كافة إجراءات التقاضي من بداية تحريك الدعوى إلى النطق بالحكم وطرق الطعن فيه دون حاجة إلى الرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية.

المطلب الثالث
المذهب المختلط

بالنظر إلى الانتقادات التي وجهت للاتجاهين السابقين فقد ظهرت وجهة نظر في الفقه تنادي بالتوفيق بينهما انطلاقا من فكرة أنه من المجحف الأخذ بأحدهما وإنكار الآخر بالمجمل وأن كل منهما يلامس جانبا من الحقيقة والصواب.[8] فالاتجاه الأول يتجاهل طبيعة العلاقات في القانون العام عندما يجعل قواعد المرافعات المدنية هي الشريعة العامة لإجراءات التقاضي الإدارية ويلزم القاضي الإداري بالرجوع إليها عند قصور النص الخاص، أما الاتجاه الثاني فرغم تفاديه لهذا الخطأ إلا أنه يحاول وكردة فعل على المذهب الأول إبعاد المرافعات المدنية بصورة كاملة عن مجال المرافعات الإدارية، وهذا خطأ أيضا لأنه يتناسى حقيقة أن الإجراءات المدنية ما هي إلا استنباط من قواعد المنطق والعدالة وعليه لا يوجد مبرر معقول لاستبعادها من مجال القضاء الإداري لمجرد أنها وردت في قوانين المرافعات المدنية.

وعليه يرى أنصار هذا الاتجاه أن وضع أسس عامة لبناء قواعد المرافعات الإدارية أنما يكون من خلال التوفيق بين اعتبارين يتمثل أحدهما في مراعاة الخصائص المميزة لروابط القانون العام، ويتمثل الآخر في مراعاة المبادئ العامة للتقاضي المستقاة من المنطق والعدالة والموجودة في قوانين المرافعات المدنية والتي لا تتعارض مع طبيعية الدعاوى الإدارية.[9] ونحن نؤيد هذا الاتجاه لأننا نعتقد أنه يأخذ بعين الاعتبار خصائص إجراءات التقاضي الإدارية، إلا أنه لا يمانع في الوقت ذاته من الرجوع إلى قواعد وأصول المحاكمات المدنية أثناء نظر المنازعات الإدارية على سبيل الاستئناس والاستهداء شريطة أن تكون القواعد المدنية مواءمة لطبيعة المنازعات الإدارية.

وفي الأردن تطبق محكمة العدل العليا على المنازعات الإدارية التي تعرض عليها ما وضعه المشرع من قواعد إجرائية في قانون المحكمة رقم 12 لسنة 1992 إلى جانب أحكام و قواعد القانون الإداري التي استقر عليها الاجتهاد القضائي المقارن. وإذا كان من المتصور عجز هذه القواعد الإجرائية عن تغطية جميع إجراءات التقاضي أمام محكمة العدل العليا، إلا أنها لا تشكل باعتقادنا استثناءً على مجموع القواعد الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية وإلى الحد الذي يمكن معه القول بوجوب الرجوع دوما إلى قواعد المرافعات المدنية كما يرى أنصار المذهب الأول. ودليلنا على ذلك أنه لا يوجد نص صريح في قانون محكمة العدل العليا يجبر القاضي الإداري على تطبيق القواعد الإجرائية الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية إذا ما وجد نقصا في الإجراءات المنصوص عليها في قانون محكمة العدل العليا.[10]

المبحث الثاني
مظاهر استقلال إجراءات التقاضي الإداري في المرحلة التمهيدية

تتميز إجراءات التقاضي الإداري في المرحلة التمهيدية من حيث طبيعة الدعوى وأطرافها ومن حيث لائحة الدعوى وشروط قبولها، وهو ما سنتحدث عنه تباعا وفي ثلاثة مطالب مستقلة.

المطلب الأول

مظاهر استقلال إجراءات التقاضي الإداري من حيث طبيعة الدعوى وأطرافها

تتميز إجراءات التقاضي الإداري من حيث طبيعة الدعوى الإدارية كدعوى موضوعية وليست دعوى شخصية ومن حيث أطرافها باعتبار أن الإدارة ليست خصما بالمعنى الوارد في الدعاوى العادية وإنما يتم مخاصمتها باعتبارها الجهة التي تستطيع الدفاع عن القرار وتملك سحبه أو تعديله.

الفرع الأول: طبيعة الدعوى

لقد أشرنا فيما سبق إلى أن الدعوى الإدارية تختلف في طبيعتها وفي الهدف منها عن الدعوى المدنية. فالدعوى المدنية هي "الوسيلة التي خولها القانون لصاحب الحق في الالتجاء إلى القضاء لتقرير حقه أو حمايته"،[11] أما الدعوى الإدارية فهي "دعوى قضائية يرفعها أحد أصحاب الشأن من الموظفين أو الأفراد أو الهيئات إلى القضاء الإداري لإعدام قرار إداري صدر عن الإدارة مخالفا للقانون".[12]

وعليه فالدعوى المدنية هي وسيلة لحماية حق خاص، ولذا فهي تتأثر بصفات هذا الحق وترتبط به، وهي لذلك وسيلة اختيارية لصاحب الحق له أن يستعملها وله أن لا يفعل ذلك، كما يمكن التنازل عنها بعد إقامتها وقد تسقط بالتقادم.[13] أما الدعوى الإدارية فهي ليست خصومة بين دائن ومدين حول أمور وحقوق شخصية ولكنها دعوى موضوعية تهدف إلى مخاصمة قرار إداري معيب لغاية بعيدة تتمثل في حماية مبدأ المشروعية وسيادة القانون. ولذلك توصف الدعوى الإدارية بأنها دعوى القانون العام، بحيث لا يجوز استبعادها إلا بنص صريح وفي أضيق الحدود، كما لا يجوز للأفراد التنازل مسبقاً عن إقامتها وان حصل ذلك فهو تصرف باطل لا يمكن الاحتجاج به.[14]

الفرع الثاني: أطراف الدعوى

وفي سياق متصل نجد أن هنالك اختلافا بين الدعوى الحقوقية والدعوى الإدارية من حيث أطراف الدعوى، فأطراف الدعوى الحقوقية هم الأشخاص الذين تتصارع حقوقهم الذاتية، سواء أكانوا أشخاصا طبيعيين أو معنويين، وطالما أن هذه الدعوى تهدف إلى حماية أو استرجاع حق فإن صاحب الحق يأخذ صفة (المدعِي)، ومن يكون مدينا أو مسئولا عن الحق المدعى به يأخذ صفة (المدعى عليه). أما الدعوى الإدارية وبصفتها دعوى موضوعية فإن أطرافها هم "المستدعي"، وهو صاحب المصلحة في رفع الدعوى (فدا عاديا أو شخصا معنويا) و"المستدعى ضده"، وهو الجهة الإدارية مصدرة القرار المطعون فيه.[15] فالدعوى الإدارية ليست دعوى خصوم بالمعنى المتعارف عليه في الدعاوى العادية وإنما هدفها اختصام القرار الإداري المعيب بذاته، وهي توجه إلى الجهة التي أصدرت القرار ليس باعتبارها خصما في الدعوى وإنما باعتبارها الجهة التي تستطيع الدفاع عن هذا القرار وهي التي تستطيع سحبه أو تعديله وهي المكلفة قانونا بتنفيذ الحكم الصادر بشأنه.

وهذا التأصيل يستتبع نتيجة مهمة وهي لزوم توجيه الخصومة دوما إلى الجهة التي أصدرت القرار أو من يمثلها وإلا ردت الدعوى شكلا لعدم صحة الخصومة،[16] وقد أشارت محكمة العدل العليا إلى هذه المسألة في العديد من المناسبات ومنها حكم المحكمة الذي جاء فيه "... إن دعوى الإلغاء تقام على مصدر القرار الإداري فإذا لم يصدر وزير التربية والتعليم القرار المشكو منه المتضمن إجراء تنقلات بحق المستدعين فبالتالي تكون الدعوى مردودة شكلا عنه".[17]

لقد أدرك المشرع الأردني هذه المسألة فحاول التمييز في الأسماء التي يطلقها على أطراف الدعوى بين الدعوى المدنية والدعوى الإدارية، ففي حين يستخدم المشرع في قانون أصول المحاكمات المدنية تعبير "المدعي" و"المدعى عليه" فإنه يسميهم في الدعوى المرفوعة أمام محكمة العدل العليا بتسميات "المستدعي" و"المستدعى ضده"، وهذا المسلك من المشرع إنما يؤكد باعتقادنا على الطبيعة الخاصة لكل دعوى.

المطلب الثاني

مظاهر استقلال إجراءات التقاضي الإداري من حيث لائحة الدعوى وطلبات المدعي فيها

تتميز إجراءات الدعوى الإدارية من حيث لائحة الدعوى وما تتضمنه من بيانات وما يرفق بها من مرفقات وما يجب أن يدفع عنها من رسوم، كما تتميز إجراءات الدعوى الإدارية في هذه المرحلة من حيث طلبات المدعي والتي تنحصر في مسألتي إلغاء القرار الإداري محل والمطالبة بالتعويض عن الضرر الناجم عنه.

الفرع الأول: لائحة الدعوى

وفقا لقانون أصول المحاكمات المدنية الأردني فإن مرحلة رفع الدعوى تبدأ بتقديم لائحة تسمى لائحة الدعوى والتي يتم توديعها إلى قلم المحكمة.[18] وتحتوى هذه اللائحة على مجموعة من البيانات تشمل اسم المحكمة المرفوع أمامها الدعوى، اسم المدعي ومحل إقامته وموطنه واسم من يمثله،

اسم المدعي عليه ومهنته ومحل عمله وموطنه، موضوع الدعوى، وقائع الدعوى وأسانيدها, طلبات المدعي، توقيع المدعي أو وكيله وتاريخ تحرير الدعوى .[19]

ويرفق بلائحة الدعوى حافظة المستندات المؤيدة للدعوى وقائمة بمفردات هذه الحافظة وقائمة ببينات المدعي الموجودة تحت يد الغير وقائمة بأسماء الشهود وعناوينهم والوقائع المرغوب إثباتها بالبينة الشخصية لكل شاهد.[20] وبعد أن يتم قيد لائحة الدعوى في سجل الدعاوي يبلغ المدعي عليه صورة عنها مع صورة عن مرفقاتها وتعتبر الدعوى منتجة لآثارها من تاريخ هذا القيد. وخلال ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغه لائحة الدعوى يتعين على المدعى عليه تقديم ما يسمى اللائحة الجوابية مرفقا بها حافظة مستندات مؤيدة لجوابه وقائمة بالبينات الخطية الموجودة تحت يد الغير وقائمة بأسماء الشهود وعناوينهم والوقائع التي يرغب في إثباتها من خلال كل منهم.[21]

وبعد ورود اللائحة الجوابية يجوز للمدعي أن يقوم بالرد عليها مع مذكرة بالدفوع والاعتراضات على بينات المدعى عليه (البينة الداحضة) وذلك خلال عشرة أيام من اليوم التالي لتاريخ تبليغه اللائحة الجوابية.[22] ويترتب على تخلف المدعى عليه عن تقديم اللائحة جوابية خلال الموعد المقرر قانونا أنه لا يملك تقديم لائحة جوابية وإنما يقتصر حقه على تقديم مذكرة تحتوي اعتراضاته ودفوعه ومرافعة ختامية فقط، وفي مثل هذه الحالة تقوم المحكمة بتعيين الجلسة الأولى لنظر الدعوى بمجرد انتهاء هذا الميعاد.[23]

وتبدأ مرحلة رفع الدعوى الإدارية أمام محكمة العدل العليا أيضا من خلال لائحة يقدمها المستدعي تسمى استدعاء الدعوى يتم الرد عليها من قبل الجهة الإدارية المستدعى ضدها بلائحة جوابية وذلك على غرار الدعوى المدنية، إلا أن المشرع يسمي اللائحة هنا "استدعاء خطياً"، وهو ما ينسجم مع تسمية الطاعن بالمستدعي وليس المدعي.

ومن جانب آخر وبالنظر إلى سرعة ومرونة الإجراءات الإدارية فإنه يتوجب تقديم استدعاء الدعوى خلال مدة قصيرة حددها قانون محكمة العدل العليا بستين يوماً من تاريخ تبلغ المستدعي للقرار المشكو منه أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأي طريقة أخرى[24]، وهذه المدة يقابلها مدة تقادم طويلة في الدعوى الحقوقية قد تصل إلى خمس عشر عاما.[25] والعلة من هذا التفاوت في ميعاد رفع الدعوى هي مراعاة خصوصية المنازعات الإدارية ولزوم الفصل فيها خلال فترة قصيرة حفاظا على استقرار المراكز القانونية المتأثرة بنتيجة الحكم في المنازعة الإدارية.

أضف إلى ذلك أن استدعاء الدعوى الإدارية يجب أن يكون موقعا من محامي أستاذ (مارس المحاماة بهذه الصفة لمدة لا تقل عن خمس سنوات أو عمل في وظيفة قضائية لمدة مماثلة قبل ممارسته للمحاماة) يوكله المستدعي لتقديم الدعوى وتمثيله لدى المحكمة في جميع إجراءات المحاكمة وحتى صدور الحكم النهائي فيها.[26] كما أن اللائحة الجوابية – إذا كانت الدعوى مقامة على جهة أخرى من غير أشخاص الإدارة العامة في الحكومة والتي يمثلها النيابة العامة الإدارية – لا تقبل إلا إذا كانت موقعة من محام أستاذ.[27] وربما قصد المشرع من هذا الشرط التأكيد على أهمية التقاضي أمام محكمة العدل العليا وحتى لا تكون القرارات الإدارية محل اتهام وتأثيم بغير داع وربما لأن كثيرا من المتقاضين ما زالت تنقصهم الثقافة القانونية التي تمكنهم من التقاضي أمام المحكمة دون الاستعانة بمحامي أستاذ. ومع ذلك فإننا مع وجهة النظر التي تطالب بإزالة هذا القيد على حرية التقاضي وإتاحة المجال أمام الأفراد للطعن بمشروعية قرارات الإدارة وأن لا تشكل النفقات المطلوب دفعها للمحامين حاجزا دون القيام بذلك.[28]

ولم يحدد المشرع مدة معينة يجب تبليغ استدعاء الدعوى خلالها للمستدعى ضده، إلا أن الأخير يجب عليه التقدم بلائحة جوابية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبلغه استدعاء الدعوى،[29] وهي مدة أقصر من تلك التي أعطاها المشرع كما رأينا للمدعى عليه في الدعوى الحقوقية (ثلاثون يوماً) وذلك سعيا منه لخلق حالة من استقرار المراكز القانونية في إطار القانون الإداري وهي ذات الحكمة من اشتراط رفع الدعوى الإدارية خلال ستين يوماً على النحو الذي أشرنا إليه.[30] وبعد أن تبلغ اللائحة الجوابية مع المرفقات بها إلى الجهة المستدعية فإنها تملك الفرصة للرد عليها –البينة الداحضة – لكن خلال مدة قصيرة وهي سبعة أيام من تاريخ تبلغه اللائحة الجوابية لنفس الغاية التي أشرنا إليها وهي الحرص على استقرار المراكز القانونية.[31]

بقي أن نشير في هذا الإطار إلى أن هنالك فرقا في رسوم الدعوى، ففي الدعوى الحقوقية تتفاوت قيمة الرسوم المطلوبة من المدعي حسب نوع الدعوى وقيمتها،[32] أما في الدعوى الإدارية فالرسم يحدده رئيس المحكمة عند رفع الدعوى على ألا يقل عن 30 دينار ولا يزيد عن 300 دينار.[33] ومن جانب آخر فإنه إذا كان المشرع يجيز تأجيل دفع الرسوم في بعض الدعاوى الحقوقية[34]، فإنه يشترط التعجيل بدفعها في الدعاوى أمام محكمة العدل العليا.[35] وهذا النهج – بالإضافة إلى رفع الحد الأعلى لرسوم دعوى الإلغاء بالمقارنة مع النظام السابق الذي كان يحددها بمبلغ 200 دينار – يشكل باعتقادنا عقبة

أمام المستدعى ربما تجعله يحجم عن رفع الدعوى لعدم قدرته على تحمل الرسوم إلى جانب أتعاب المحاماة.

الفرع الثاني: الطلبات في الدعوى

الطلب بمعناه العام يطلق على الإجراء الذي يتقدم به المدعى إلى القضاء طالبا الحكم بما يدعيه على خصمه[36], ويعتبر الطلب بهذا المعنى وسيلة المدعى للوصول لمقصده من رفع الدعوى، وهو بذلك ركن أساسي بحيث لا تقبل صحيفة الدعوى سواء أكانت حقوقية أم إدارية بلا طلبات، وخلو صحيفة الدعوى من طلبات المدعى يرتب بطلانها[37]. وإذا كان المدعي في الدعوى الحقوقية هو صاحب حق معتدى عليه فإن طلباته تتمثل عادة في مطالبة الخصم من خلال المحكمة برد الحق إليه أو الامتناع عن الاعتداء عليه أو الوفاء بالتزامه وذلك حسب نوع وموضوع الدعوى.

أما في الدعوى الإدارية وحيث يخاصم المستدعي القرار المشكو منه فإن طلباته تنحصر في إلغاء ذلك القرار أو التعويض عن الضرر الذي أصابه نتيجة اتخاذ الإدارة لهذا القرار أو كليهما معا، إلا أنه وبخلاف الأمر في الدعوى الحقوقية لا يملك أن يطلب من الإدارة القيام بعمل معين أو الامتناع عنه، وهذا يعد وفقا لجانب من الفقه الإداري امتيازا للإدارة في سياق الحديث عن الأحكام الصادرة في مواجهتها في الدعاوى الإدارية.[38]

وإلى جانب هذه الطلبات "الرئيسية" يملك كل من المدعي في الدعوى الحقوقية والمستدعي في الدعوى الإدارية في هذا الإطار التقدم للمحكمة بطلبات المستعجلة وإن كان مضمون هذه الطلبات مختلفاً. ففي الدعاوى الحقوقية تتنوع الطلبات المستعجلة بتنوع الدعاوى واختلاف مضمونها وتشمل – وفقا للمادة 32 من قانون أصول المحاكمات المدنية – المسائل المستعجلة التي يخشى عليها من فوات الوقت، طلبات تعيين وكيل أو قيم على مال أو الحجز التحفظي أو الحراسة أو منع السفر، الكشف المستعجل لإثبات الحالة، وسماع الشاهد الذي يخشى فوات فرصة الاستشهاد به على موضوع لم يعرض بعد على القضاء ويحتمل عرضه عليه.[39]

أما في الدعوى الإدارية فإن الطلب المستعجل الذي يمكن للمستدعي أن يطلبه من المحكمة هو وقف تنفيذ القرار المطعون به مؤقتا وذلك بالاستناد إلى المادة (20) من قانون المحكمة. وقد اشترط المشرع للخروج على الأصل وهو تنفيذ القرار الإداري بالرغم من الطعن به أن تجد المحكمة بأن نتائج تنفيذ القرار هي مما يتعّذر تداركه فيما بعد، وأن يقدم طالب وقف التنفيذ كفالة مالية تقرر المحكمة مقدارها لمصلحة الطرف الآخر ولغيره ممن ترى المحكمة أن عطلاً وضرراً قد يلحق بهم إذا ظهر أنّ طالب وقف التنفيذ لم يكن محقّاً في دعواه.

المطلب الثالث

شروط قبول الدعوى

تشترك الدعوى المدنية والدعوى الإدارية في الشروط العامة لقبول الدعوى والمتمثلة في ضرورة توافر الأهلية والمصلحة والصفة في المتقاضي سواء كان مدعيا أو مدعى عليه. وتتوافر الأهلية بالنسبة للشخص الطبيعي ببلوغه سن الرشد،[40] في حين أنها تتوافر بالنسبة للشخص المعنوي بمجرد ثبوت الشخصية القانونية بالشروط التي يقررها القانون مع حاجته دوما إلى شخص طبيعي يعبر عن إرادته[41]. أما شرط المصلحة فقد أشارت إليه المادة الثالثة من قانون أصول المحاكمات المدنية بقولها "لا يقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه منه مصلحة قائمة يقرها القانون"، كما أشارت إليه المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا بقولها "لا تقبل الدعوى من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية". وفيما يتعلق بالصفة فتعني القدرة القانونية على المثول أمام القضاء وهو ما يلزم توافره في العديد من الطعون الإدارية كالطعون الانتخابية والطعون التي يتقدم بها الأشخاص المعنوية.[42]

وفي سياق الحديث عن شروط قبول الدعوى نتوقف عند مسألتين تظهر معهما بوضوح خصوصية الدعوى الإدارية وتميزها عن الدعوى المدنية.

المسألة الأولى: إذا كانت المصلحة شرطا لازما لقبول كل من الدعوى المدنية والدعوى الإدارية فإن الطبيعة الخاصة للدعوى الإدارية باعتبارها دعوى موضوعية تهدف بالمقام الأول حماية مبدأ المشروعية تجعل من هذا الشرط أكثر مرونة بالمقارنة مع الدعاوى العادية. فالمصلحة المقبولة في الدعوى الإدارية ليس بالضرورة أن تكون حقا تم الاعتداء عليه كما في الدعوى المدنية، ويكفي أن تكون مصلحة محتملة وليس بالضرورة أن تكون محققة.

المسألة الثانية: توجد شروط خاصة بقبول الدعوى الإدارية لا مقابل لها في الدعوى المدنية، ومن بينها الشروط المتعلقة بالقرار المطعون به إذ يتوجب أن يكون صادرا عن الإرادة المنفردة للجهة الإدارية الوطنية وأن يكون نهائيا، كما يتوجب رفع الدعوى الإدارية – كما ذكرنا – خلال 60 يوماً من تاريخ علم المستدعي بالقرار الإداري المطعون به، في حين أن الدعوى العادية يمكن أن ترفع خلال مواعيد طويلة، كما تشترط بعض القوانين المقارنة – كالقانون المصري – قيام المستدعي بالتظلم الإداري أولا تحت طائلة رد الدعوى شكلا، لأن ذلك من

شأنه أن يسمح للإدارة مراجعة قراراتها والعمل على تصحيحها.[43]

المبحث الثالث
مظاهر استقلال إجراءات التقاضي أمام محكمة العدل العليا في مرحلة نظر الدعوى

تتميز إجراءات التقاضي الإداري في هذه المرحلة – مرحلة نظر الدعوى – بالدور الايجابي الذي يمارسه القاضي الإداري بالمقارنة مع القاضي المدني، وبسلطة المحكمة الواسعة في التعامل مع وسائل إثبات الدعوى الإدارية، بالإضافة إلى وجود أحكام خاصة بمسألة التدخل في الدعوى الإدارية، وهو ما سنناقشه في المطالب الثلاثة التالية التي يتكون منها هذا المبحث.

المطلب الأول
دور القاضي في إدارة الدعوى

تعد مرحلة نظر الدعوى من أهم مراحل التقاضي حيث ينبني عليها تقرير الحكم النهائي في الدعوى، وتبرز خصوصية الإجراءات الإدارية في هذه المرحلة أكثر من أي مرحلة أخرى، حيث يتولى القاضي الإداري توجيه الإجراءات وقيادتها، ويوصف دوره خلال هذه المرحلة بالدور الإيجابي، بخلاف الإجراءات المدنية التي يتصف دور القاضي فيها بالسلبية أو بالحيادية إلى حد بعيد، بحيث يترك للخصوم في الدعوى مهمة إدارة إجراءاتها.[44] وفي وصف دقيق لهذه المسألة يرى الدكتور عدنان الخطيب في إطار تحديده لطبيعة الإجراءات المدنية والجزائية والإدارية وتميزها عن بعضها البعض أن "...الإجراءات أمام القضاء المدني، ملك للخصوم، وهي ضمان لمساواتهم أمام القانون، والقاضي خفيرها، والإجراءات أمام القضاء الجزائي تبتغي تحقيق العدالة، وهي ضمان لحريات الناس وكراماتهم، والقاضي أسيرها، أما الإجراءات أمام القضاء الإداري، فهي وسيلة لإعلان الحقيقة، وضمان لسيادة القانون، والقاضي أميرها".[45]

ويرجع الدور الايجابي للقاضي الإداري خلال مرحلة النظر في الدعوى وإدارتها إلى طبيعة الدعوى الإدارية ومركز الأطراف فيها، الأمر الذي يستدعي قيام القاضي الإداري بدور إيجابي لتحقيق التوازن العادل بين الطرفين الإدارة ومن يطعن بقرارها.[46] ويظهر الدور الايجابي للقاضي الإداري حتى في المراحل الأولى للدعوى ومنذ تقديم الاستدعاء إلى قلم المحكمة حيث يأمر بتبليغه إلى المستدعى ضده ويأمر بتبليغ المذكرات إلى الخصوم ويحدد مهل تقديم المستندات المطلوب تقديمها ويقرر ما إذا كان لهذا الإجراء أو ذاك ضرورة أم لا، ويقدر أن كان التحقيق قد اكتمل والدعوى جاهزة للفصل فيها.[47]

ومن مظاهر استقلال إجراءات الدعوى الإدارية في هذه المرحلة التعامل مع حالة غياب أطراف الدعوى. ففي الدعوى الحقوقية وفي حال غياب المدعي رغم تبلغه بموعد الجلسة حسب الأصول يكون للمدعى عليه الخيار بين إسقاط الخصومة أو الحكم فيها، وإذا كان قد تقدم بدعوى مقابلة فله أن يطلب إسقاط الخصومتين الأصلية والمقابلة أو الحكم فيهما معا أو إسقاط الدعوى الأصلية والحكم في الدعوى المقابلة فقط.[48] أما في الدعوى الإدارية فإنه إذا لم يحضر المستدعي في الموعد المحدد أو تخلف عن حضور أي جلسة دون عذر مشروع فإن الخيار لا يكون للجهة الإدارية المستدعى ضدها وإنما للمحكمة التي تهيمن على الإجراءات والتي تملك – وفقا للمادة 22 من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 – أن ترد الدعوى، وهذه مسألة تدخل ضمن سلطتها التقديرية على أنه يحق للمستدعي تقديم دعوى جديدة طالما لم تنقض المدة المحددة لتقديمها.

ما في حالة غياب الطرف الآخر (المستدعى ضده في الدعوى الإدارية أو المدعى عليه في الدعوى الحقوقية) فإن الأجراء المنصوص عليه في كلتا الحالتين هو محاكمته بصورة غيابية، مع حقه في أن يحضر جلسات المحاكمة التالية وإبداء الدفوع القانونية.[49]

والأصل أن كل من الدعوى المدنية والدعوى الإدارية تقوم على مبدأ حصر البينة وتركيز الخصومة بحيث يلتزم الفرقاء بتقديم اللوائح والردود عليها وتقديم مؤيداتها في الفترات الممنوحة لهم ولا يجوز لهم تقديم مستندات أو بينات جديدة أثناء نظر الدعوى، ولكن هذه القاعدة تطبق بصورة أكبر وأوضح في الدعوى الإدارية منها في الدعوى المدنية. ففي الدعوى المدنية يرى الفقه أنه "... وبرغم تبنى المشرع لمبدأ حصر البينة وتركيز الخصومة فإنه يجوز للطرفين أثناء نظر الدعوى تقديم مستندات جديدة تأييدا لما يبديه من طلبات عارضة أو ردا على دفاع خصمه أو طلباته العارضة".[50] أما في الدعاوى المرفوعة أمام محكمة العدل العليا فإنه لا يجوز من حيث الأصل لأي من المستدعي أو المستدعى ضده أن يقدم أثناء نظر الدعوى أي وقائع أو أسباب لم تكن قد وردت في استدعاء الدعوى أو في اللائحة الجوابية أو في الرد عليها.[51] إلا أنه يجوز للمحكمة الموافقة على تقديم بينات خطية أخرى أثناء المحاكمة "إذا كانت ذات علاقة مباشرة

بالدعوى ومجدية في إثباتها وأثبت لها أن البينات الخطية التي يطلب إبرازها موجودة لدى إحدى الجهات ومجدية في إثباتها وأثبت لها أن البينات الخطية التي يطلب إبرازها موجودة لدى إحدى الجهات الإدارية الرسمية العامة او الجهات الأخرى وأنها قد رفضت تزويده بها أو امتنعت عن ذلك أو زودته به بعد تقديم دعواه وكانت المدة القانونية لتقديمها قد انقضت عند تزويده بتلك البينات".[52]

وفيما يتعلق بموضوع تأجيل الجلسات فإنه يكاد يكون أمرا معتادا في الدعاوى الحقوقية بحيث يندر أن يتم فصل القضية من جلسة واحدة، في حين أن هذا الأمر قد يلحق ضررا بالمراكز القانونية للإدارة والأفراد ذوي العلاقة على حد سواء ولذا فإنه لا يجوز هنا تأجيل النظر في الدعوى لأكثر من مرتين وللمدة التي تراها المحكمة وبناء على أسباب محددة تقتنع بها المحكمة.[53] كما يجوز وقف الدعوى الحقوقية بناء على اتفاق الخصوم لمدة لا تزيد على ستة أشهر،[54] كما يجوز إسقاط الدعوى إسقاطا مؤقتا أو إسقاطا نهائيا،[55] وهو الأمر الذي لا يجيزه قانون محكمة العدل العليا بالنظر إلى طبيعة الدعوى الإدارية وهدفها ولزوم البت فيها بأسرع أجل ممكن، حيث جاء في المادة 28 من قانون عام 1992 أنه "لا يجوز إسقاط أي دعوى لدى المحكمة إسقاطا مؤقتا أو تأجيلها لوقت غير معين".

بقي أن نشير إلى الصيغة الكتابية لإجراءات التقاضي الإداري في هذه المرحلة، فلما كان القضاء الإداري قضاء مشروعية يهدف بالمقام الأول إلى إنزال حكم القانون رعاية للصالح العام فإن هذا يستلزم إثبات جميع التصرفات في الدعوى الإدارية بشكل مكتوب، أضف إلى ذلك حقيقة أن الإدارة شخصا اعتباريا ليس له ذاكرة شخصية مما يقتضي إثبات كل تصرفاته في مستنداته وملفاته وتقديمها للقضاء عند طلبها.[56] ولهذا فإنه يلاحظ من استعراض النصوص الواردة في قانون محكمة العدل العليا المتعلقة بإجراءات الدعوى أن كل الإجراءات ذات طابع كتابي، وهو ما يظهر من خلال استخدام المشرع لعبارات مثل البينات الخطية، استدعاء الدعوى المكتوب، اللائحة الجوابية المكتوبة ...الخ، على أن ذلك لا يمنع الخصوم من إبداء الملاحظات الشفوية شريطة أن تكون توضيحا لما سبق إبداؤه بالكتابة. أما في الدعوى الحقوقية فإن الإجراءات الشفوية تلعب دورا كبيرا في إقناع القاضي المدني، وإن أصبح الاعتماد على المرافعات المكتوبة في القضاء المدني ملحوظا في الوقت الحاضر أكثر من أي وقت مضى بالنظر إلى كثرة القضايا أمام المحاكم المدنية مما يحول في كثير من الأحيان دون إفساح الوقت للمرافعات الشفوية.[57]

المطلب الثاني
دور القاضي في إثبات الدعوى

يملك القاضي الإداري وبحكم دوره كحارس لمبدأ المشروعية صلاحيات واسعة فيما يتعلق بإجراءات التحقيق في الدعوى وإثباتها بالمقارنة مع القاضي المدني. ففي الدعوى الإدارية يملك القاضي صلاحية تقدير إجراء التحقيق أو إجراء الخبرة أو زيارة الأماكن، كما أنه لا يترك مهمة الإثبات على عاتق الخصوم وحدهم وإنما يقوم بدور كبير في البحث عن الحقيقة مع احترامه لإرادة الأطراف بحيث لا يحكم بأكثر مما طلبوه ولا يبني حكمه إلا على الأساس الذي أرادوه.[58]

فإذا كان أطراف الدعوى المدنية يتولون مهمة الإثبات بحيث يتحمل كل منهم عبء إثبات صحة ما يدعيه، فإن الأمر مختلف في الدعوى الإدارية حيث أن طبيعة هذه الدعوى كدعوى عينية وعدم تساوي أطرافها في مراكزهم القانونية يقتضي دوما تدخل القاضي الإداري ليلعب دورا ايجابيا في عملية الإثبات، فليس من الإنصاف أن يطلب من المستدعي (وهو غالبا أحد أشخاص القانون الخاص) إقامة الدليل على صحة دعواه في مواجهة الإدارة بكل ما تملكه من سلطات وامتيازات وبكل ما تحتفظ به من ملفات ووثائق يمكن أن يستمد منها الدليل على عدم مشروعية القرار المطعون به. ومن جانب آخر فإن مثل هذا الدور للقاضي الإداري إنما يبرره الحرص على أن لا تكون إجراءات الإثبات تحت تصرف الخصوم واحتمالية استخدامهم لها لإطالة أمد التقاضي وتأخير الفصل في المنازعات الإدارية على نحو يتعارض مع ضرورة استقرار المراكز القانونية بأسرع وقت ممكن.

ومن مظاهر الدور الايجابي للقاضي الإداري في عملية الإثبات سلطته في أن يطلب من الإدارة جلب المستندات والوثائق التي اعتمدت عليها في عملية إصدار القرار كلما رأى ذلك ضروريا للفصل في النزاع، وإذا رفضت الإدارة ذلك صراحة أو ضمنا اعتبرت المحكمة إدعاءات المستدعي صحيحة وقضت بعدم مشروعية القرار, ويستثنى من ذلك بطبيعة الحال الوثائق والمستندات والوثائق المتعلقة بأسرار الدفاع الوطني والمتعلقة بالأسرار الطبية أو المهنية أو الدبلوماسية. كما يملك القاضي الإداري أن يطلب من الإدارة الملف الوظيفي للموظف في الدعاوي المتعلقة بالموظفين بحيث يعد امتناع الإدارة عن الاستجابة لمثل هذا الأمر دليلا على صحة ادعاء الموظف، إذ يصعب على المحكمة في مثل هذه القضايا الوصول إلى الحقيقة دون الاطلاع على هذا الملف الوظيفي.[59]

وتظهر خصوصية الدور الايجابي للقاضي الإداري في

إثبات الدعوى بوضوح في إلزام الإدارة أحيانا بالإفصاح عن سبب القرار محل الطعن مع أنها في الأصل غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا بوجود نص صريح. وعلى كل حال فإن محكمة العدل العليا لم تمارس هذا الدور في بعض المناسبات، فقد قضت في حكم لها "...لقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على انه إذا لم يلزم المشرع الإدارة بتسبيب قرارها فليس عليها حرج في أن تخفي تلك الأسباب وفي هذه الحالة لا يترتب على عدم بيان الأسباب بطلان القرار...إن القول بأنه إذا لم يشترط القانون تسبيب القرار الإداري فان ذلك لا يعني حرية الإدارة المطلقة في هذا الصدد ... وان كان قولا صحيحا، إلا أن عبء إثبات أن القرار قد بني على سبب غير قانوني أو واقعي صحيح يقع في مثل هذه الحالة على عاتق المدعي...".[60] وقضت في حكم آخر "...أما قول وكيل المستدعي أنه في حالة عدم بيان الأسباب يكون من حق المحكمة أن تطلب إلى مصدر القرار الإفصاح عن الأسباب الحقيقية التي صدر بالاستناد إليها فقول غير وارد لان المحكمة لا تجد ما يسوغ سؤال الإدارة عن سبب إحالة المستدعي على التقاعد".[61]

ونؤيد ما ذهب إليه جانب من الفقه من أن موقف المحكمة هذا يتناقض مع طبيعة دور القاضي الإداري ويعكس بحق مدى تأثر قضاة المحكمة بإجراءات التقاضي في المنازعات الحقوقية، ففي تعليقه على هذا الموقف يرى الدكتور الشطناوي أن "تجريد القضاء الإداري من حقه بإلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب القرار المطعون به يؤدي إلى أن تصبح الرقابة القضائية التي يمارسها على أسباب القرار رقابة وهمية أو صورية، وهو وضع يحرم الأفراد من الضمانة القضائية ويجعلهم تحت رحمة الإدارة التي تنفرد بتقرير أسباب قراراتها دون معقب عليها من القضاء".[62]

ومن مظاهر الدور الايجابي للقاضي الإداري في إثبات الدعوى الإدارية والذي يبرز مدى تدخل القاضي لخلق حالة من التوازن بين أطراف الخصومة الاكتفاء بزعزعة قرينة السلامة لإثبات عدم مشروعية القرار الإداري المطعون به. فالأصل أن القرار الإداري يتمتع بقرينة المشروعية، وإذا كان من الصعب على المستدعي في كثير من الأحيان أن يثبت عكس ذلك فإن القضاء الإداري يكتفي بمجرد زعزعة المستدعي لهذه القرينة لإثبات عدم مشروعية القرار محل الطعن.[63]

بقي أن نشير إلى نقطة اختلاف مهمة بين الدعوى المدنية والدعوى الإدارية فيما يتعلق بإثبات الدعوى وهي وسائل الإثبات المتاحة. فالقاعدة في الدعوى الإدارية أن المستدعي يملك إثبات دعواه بكافة طرق الإثبات، فالقضاء الإداري يتبنى ما يسمى "المذهب الحر" في الإثبات حيث لم يرد في قانون محكمة العدل العليا أو في القوانين المقارنة تعدادا لوسائل الإثبات كما في الدعاوي الحقوقية التي حدد المشرع الأردني وسائل إثباتها في المادة الثانية قانون البينات رقم 30 لسنة 1952. كما أن طرق الإثبات الإداري ليس لها تدرج هرمي تصاعدي من حيث قيمتها الاثباتية كما وردت في المادة المشار إليها،[64] بل أن القاضي الإداري حر في تكوين قناعته من أي دليل يقدم له وله سلطة تقديرية واسعة في هذا المجال. وقد أشارت محكمة العدل العليا لهذه المسألة بمناسبة طعن بقرار إحالة موظف على التقاعد عندما قالت "إن قرار الإحالة على التقاعد شأنه شأن القرارات الإدارية يفترض انه صدر صحيحا قائما على أسباب تبرره ولصاحب الشأن إثبات العكس بجميع وسائل الإثبات بما فيها القرائن ولمحكمة العدل العليا سلطة تقدير ووزن ما يقدم لها من الأدلة التي قد تجدها كافية لتكوين قناعتها بعدم وجود وقائع مادية تصلح سببا لقرار الإحالة على التقاعد...".[65]

المطلب الثالث

التدخل والإدخال في الدعوى

من المسائل التي يجدر التوقف عندها في هذه المرحلة موضوع التدخل والإدخال في الدعوى. فالتدخل هو طلب عارض يبدى أمام المحكمة التي تنظر الدعوى أثناء نظرها من شخص ليس طرفا فيها، ويصنف إلى تدخل انضمامي (بحيث ينضم المتدخل إلى جانب أحد أطراف الخصومة لمساعدته في الدفاع فيها وتأييد رأيه لصدور الحكم لمصلحته) وتدخل اختصامي أو هجومي (بحيث يطلب المتدخل الحكم لنفسه بطلبات في مواجهة كل من المدعى والمدعى عليه ويمتاز هذا التدخل باستقلالية طلبات المتدخل عن طلبات الخصوم الأصليين) أما الإدخال أو ما يسمى أحيانا باختصام الغير أو التدخل الإجباري فهو إدخال شخص من الغير في خصومة قائمة, سواء أكانت قررت المحكمة إدخاله فيها من تلقاء نفسها، أو بناء على طلب أحد الخصوم فيها[66].

وإذا كان المقام لا يتسع للحديث تفصيلا في موضوع التدخل والإدخال في الدعوى وشروطه وإجراءاته فإن التساؤل الذي يثور في هذا السياق هو مدى استقلالية إجراءات التقاضي الإدارية في هذه المسألة عن إجراءات الدعوى المدنية وما إذا كان التدخل في الدعوى الإدارية دائما أمرا ممكنا كما في الدعوى المدنية أم لا.

بالرجوع إلى قانون محكمة العدل العليا نجد أن النص الوارد فيه إنما يشير إلى إمكانية التدخل في الدعوى دون الإدخال،[67]

فالمادة 25 من القانون تنص على أنه "يجوز لمن له علاقة بدعوى قائمة لدى المحكمة ويتأثر من نتيجة الحكم الذي سيصدر فيها أن يطلب من المحكمة إدخاله في الدعوى...". وهذه الصياغة تتفق باعتقادنا مع طبيعة الدعوى الإدارية باعتبارها دعوى عينية غايتها فحص مشروعية القرار الإداري أكثر من كونها خصومة بين أطراف، ولذا لا يجوز الخلط هنا بين الإدخال في الدعوى المدنية وهو أمر جائز ولا يتعارض مع طبيعة هذه الدعوى والإدخال في الدعوى الإدارية والذي يتعارض باعتقادنا مع طبيعة هذه الدعوى وغايتها، وحتى عملية "تصحيح الخصومة" في الدعوى الإدارية فلا نرى فيها نوعا من الإدخال في الدعوى لأنها تحتاج إلى دعوى جديدة وإجراءات جديدة.

وعليه فإننا لا نتفق مع محكمتنا الكريمة عندما قضت في إحدى المناسبات بإمكانية الإدخال في الدعوى بقولها "...يجوز مخاصمة من صدر القرار لصالحه إضافة لمصدر القرار إذ لا يوجد ما يمنع ذلك ما دام أن من صدر القرار لصالحه له الحق أن يطلب إدخاله في الدعوى كشخص ثالث..."،[68] ونعتقد أن هذا الموقف لا ينسجم مع طبيعة الدعوى الإدارية التي تهدف إلى مخاصمة القرار ذاته من خلال توجيه الإجراءات إلى الجهة الإدارية التي أصدرته، فالمستدعي لا يهدف ولا يحق له مخاصمة الأشخاص العاديين بمن فيهم ذلك الذي صدر القرار لمصلحته حتى يمكن القول بإدخاله خصما في الدعوى.

وحتى بالنسبة للتدخل في الدعوى (التدخل الاختياري) فإننا نعتقد أن الأحكام المتعلقة به لا يمكن الأخذ بها جميعا في الدعوى الإدارية. لقد ذكرنا أن التدخل في الدعوى قد يكون انضماميا وقد يكون اختصاميا، ونحن نعتقد أن النوع الأول منه فقط (التدخل الانضمامي) هو الذي يمكن الأخذ به في القضاء الإداري، ومثاله ما قضت به محكمة العدل العليا من أنه "...يجوز إدخال مالك قطعة الأرض كشخص ثالث في الدعوى المقامة من المستأجر لإلغاء قرار المجلس البلدي المتضمن تكليف المستأجر بالتوقف عن استعمال المأجور كمعمل طوب وإزالة المخالفة لأنه يتأثر نتيجة الحكم الذي سيصدر في الدعوى".[69] أما النوع الثاني (التدخل الإختصامي) والذي يقوم على أساس أن المتدخل يستقل بطلباته عن أطراف الخصومة ويتخذ موقفا هجوميا إزاء طلباتهم ويطالب لنفسه بالحق المدعى به فإننا نعتقد أنه أمر غير متصور في دعوى الإلغاء، لأن دعوى الإلغاء – كما ذكرنا – ليست خصومة بين أطراف وليست نزاعا حول حقوق شخصية. فالقرار المطعون به سيكون من حيث النتيجة إما قرارا صحيحا فترد الدعوى وإما معيبا فيلغى وسيكون لحكم المحكمة حجه في مواجهة الكافة بما يغني الغير عن هذا النوع من التدخل.[70]

ويرى جانب من الفقه الأردني إمكانية وجود هذا النوع من التدخل ويمثل لذلك بالحالة التي يثور فيها نزاع بين شخصين حول أحقية كل منهما بوظيفة فيتدخل شخص ثالث طالبا الحكم لنفسه بالتعيين فيها في مواجهتهما.[71] ونحن مع الاحترام لا نتفق مع هذا الرأي ولا نسلم بالمثال الذي تم الاستشهاد به لأن المحكمة ستنظر في مشروعية أو عدم مشروعية القرار الإيجابي بالتعيين وليس من اختصاصها الحكم بأحقية هذا الشخص أو ذاك بالتعيين في الوظيفة الشاغرة لأن ذلك سيخرج المحكمة عن وظيفتها القضائية ويجعل منها سلطة تحل محل الجهة الإدارية.

المبحث الرابع
مظاهر استقلال إجراءات التقاضي الإداري في مرحلة الحكم في الدعوى

تتميز الأحكام التي تصدر في المنازعات الإدارية عن الأحكام التي تصدر في الدعاوى المدنية من حيث طبيعتها وحجيتها، كما تختلف طرق تنفيذ هذه الأحكام عن طرق تنفيذ الأحكام التي تصدر في الدعوى المدنية، وهو ما سنتحدث عنه في مطلبين مستقلين.

المطلب الأول
أنواع الأحكام الصادرة في الدعوى وحجيتها

بعد الانتهاء من دراسة كافة جوانب الدعوى تقرر المحكمة إقفال باب المرافعة لغايات الفصل في الدعوى وإصدار الحكم فيها في جلسة علنية.[72] والحكم هو القرار الصادر عن محكمة في خصومة أو في مسألة متفرعة عنها وفقا لقواعد وأصول إصدار الأحكام، مع مراعاة أن القرار الصادر عن المحكمة بتنظيم سير الخصومة (كقرار تأجيل الدعوى) أو إجراءات الإثبات فيها (كقرار انتداب خبير) لا تعد أحكاما بالمعنى الدقيق وذلك لعدم فصلها في خصومة.[73] وتصنف الأحكام القضائية إلى عدة أنواع وذلك بحسب الزاوية التي ينظر الفقه من خلالها إلى الحكم،[74] فتصنف إلى الأحكام الفاصلة في الموضوع والأحكام الإجرائية، الأحكام القطعية والأحكام غير القطعية، والأحكام المنهية للخصومة والأحكام غير المنهية لها, والأحكام التي تقبل الطعن والأحكام التي لا تقبل الطعن.

وهنالك ثلاث مسائل تستقل فيها الدعوى الإدارية عن الدعوى الحقوقية في هذا السياق تتلخص بما يلي:

المسألة الأولى هي أن تصنيف الأحكام القضائية الذي أشرنا إليه للتو لا ينطبق بكل مكوناته على الحكم في الدعوى الإدارية، فالحكم الصادر عن محكمة العدل العليا هو دائما حكما قطعيا غير قابل لأي وجه من وجوه الطعن سواء أكانت اعتراضاً أم استئنافاً أم إعادة محاكمة وذلك لعدم وجود درجات للتقاضي الإداري في الأردن.

المسألة الثانية تتعلق بسلطة القاضي وما يمكن أن يتضمنه الحكم النهائي الصادر عنه في كل من الدعوى الإدارية والدعوى الحقوقية. ففي الدعوى الحقوقية تتعدد الأمور التي يمكن أن يقضي بها القاضي المدني حسب موضوع الدعوى والحق المطالب به، فقد تقضي المحكمة باستحقاق الدين المطالب به، إزالة الشيوع في العقار، منع المعارضة في منفعة، منع المطالبة بدين ...الخ. أما في دعوى الإلغاء فإن سلطة القاضي الإداري في حكمه النهائي تنحصر في أحد خيارين: إما الحكم برد الدعوى وإما الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه.

أما **المسألة الثالثة** فتتعلق بحجية الحكم الصادر في الدعوى. فالحجية التي تحوزها الأحكام القضائية عموميا إما أن تكون حجية نسبية أو حجية مطلقة. فالحجية النسبية تنحصر آثارها على أطراف الخصومة ولا تمتد إلى الغير، أما الحجية المطلقة فيمتد أثرها وتسري في مواجهة الكافة أي أن أثرها يسري على من كان طرفا في الدعوى ومن لم يكن طرفا فيها.[75] وفي الدعوى الحقوقية يكون للحكم الذي يحوز قوة القضية المقضية (أي الحكم الذي لا يقبل الطعن به بنص القانون أو فات ميعاد الطعن به أو استنفذ كافة طرق الطعن) حجية نسبية، وهي الحجية التي تقتضي توافر شروط ثلاثة مجتمعة في النزاع هي وحدة الخصوم والموضوع والسبب، فإذا اختل إي منها أمكن عندها إقامة دعوى من جديد.[76] فالحجية تقوم هنا بالنسبة لإطراف الخصومة ولا يتمسك بها من هو خارج على الخصومة بحجة أن المصالح متشابهة، وبالنسبة للموضوع فيقصد به الحق المطالب به من قبل الخصم أو المصلحة التي يسعى إلى تحقيقها، أما السبب فيقصد به تلك الواقعة القانونية التي يستمد منها الخصم الحق الذي يدعيه.

أما في الدعوى الإدارية فإن حجية الأحكام تختلف حسب ما إذا كان الحكم برد الدعوى أم بإلغاء القرار المطعون به.[77] ففي حالة رد الدعوى تكون حجية الحكم هنا نسبية كما في الدعاوى العادية. ومعنى ذلك أن الطاعن الذي رفضت دعواه أول مرة يستطيع أن يطعن بذات القرار من جديد بعد استيفاء الشروط الشكلية إذا كان الرفض مبيناً على سبب شكلي، أو بإقامة الطعن الجديد على أسباب غير تلك التي استند إليها في طعنه الذي رفض إذا كان الرفض مبنيا على سبب موضوعي شريطة أن يقدم الطعن الجديد خلال المهلة القضائية. أما في الحالة التي تقضي فيها المحكمة الإدارية بإلغاء القرار الإداري المطعون به سواء أكان الإلغاء كليا أو جزئيا فإن الحكم يكون له حجية مطلقة تسري في مواجهة الكافة سواء أكانوا أطرافاً في الدعوى أم لم يكونوا، وذلك في الخصوص والمدى الذي حدده الحكم، وهذه الحجية تعد استثناءً من القاعدة العامة للأحكام القضائية التي تقضي بأن لها حجية نسبية، وهي مسألة من النظام العام بحيث لا يجوز الاتفاق على مخالفتها.[78]

والسبب في كون الحجية هنا حجية مطلقة أن دعوى الإلغاء دعوى عينية غايتها فحص مشروعية القرار الإداري محل الطعن فإذا وجدت المحكمة أن هذا القرار معيب فمن غير المنطق أن لا يطبق هذا القرار على الطاعن ويطبق على غيره، فالإلغاء هنا يهدم القرار محل الطعن وكأنه لم يكن ويهدم معه وبأثر رجعي كل أثر رتبه ذلك القرار ومنذ يوم صدوره، ونتيجة لهذه الأثر الهادم لحكم الإلغاء ولدت قاعدة الأثر الرجعي للحكم بالإلغاء. كما أن القرارات التابعة للقرار الملغي تسقط هي الأخرى دون حاجة إلى البحث فيما إذا كانت تلك القرارات مشروعية أم لا،[79] أما القرارات المماثلة فالأصل أن حكم الإلغاء لا يؤثر فيها إلا أن مبدأ المساواة يقتضي بالضرورة أن القضاء سيحكم على الأغلب بإلغائها إذا وجهت لها طعون مماثلة وبنفس الظروف والحيثيات.

المطلب الثاني
تنفيذ الحكم الصادر في الدعوى

الأصل في أحكام القضاء أنها تنفذ طوعا، إلا أن الجهة المدعى عليها سواء أكانت من أشخاص القانون الخاص أو من أشخاص القانون العام قد تمتنع أو تتباطأ عن تنفيذ الحكم القضائي الصادر في مواجهتها مما يثير التساؤل حول الوسائل التي يمكن من خلالها إجبار هذه الجهة على الالتزام بتنفيذ الحكم القضائي والعمل بمضمونه. ويظهر في هذا السياق فرق بين الحكم الصادر في الدعوى المدنية والحكم الصادر في دعوى الإلغاء. ففي الوقت الذي نجد فيه وسائل متعددة لتنفيذ الأحكام الصادرة في الدعوى المدنية نصطدم بحقيقة أن هذه الوسائل لا يمكن استخدامها في مواجهة الإدارة عندما تمتنع عن تنفيذ الحكم الإداري الصادر في مواجهتها. فلا يوجد وسائل جدية يمكن استخدامها في هذا السياق في مواجهة الإدارة على اعتبار أن الذمة المالية للأشخاص المعنوية العامة ليست ضمانا عاما لدائنيها، كما أن الأموال العامة غير قابلة للحجز عليها، كما لا يمكن للقاضي الإداري أن يوجه أوامر

للإدارة لتتخذ أوضاعا تتوافق مع الحكم الصادر، ولا يمكنه أن يفرض عليها غرامات تهديديه كجزاء على عدم الانصياع لمثل هذه الأوامر.

ويتم تنفيذ الأحكام الصادرة في الدعاوى الحقوقية في الأردن وفقا لأحكام قانون التنفيذ الأردني رقم 25 لسنة 2007 وتعديلاته.[80] وبخلاف قانون دعاوى الحكومة رقم 25 لسنة 1958 الذي أشار – كما سنرى – باقتضاب إلى مسألة تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهة الحكومة – فإن قانون التنفيذ المشار إليه تضمن وسائل قانونية متعددة تكفل تنفيذ الأحكام الحقوقية، فوفقا لهذا القانون يعد الحكم الصادر في الدعاوى الحقوقية من بين "السندات التنفيذية" التي يتم تنفذ مضمونها من قبل "دائرة التنفيذ" الموجودة لدى كل محكمة بداية والتي يرأسها قاض يسمى رئيس التنفيذ، كما يباشر قاضي الصلح هذه المهمة في الأماكن التي لا يوجد فيها محكمة بداية.[81] ووفقا للمادة 22 من القانون يجوز للدائن أن يطلب حبس المدين ومنعه من السفر إذا لم يسدد الدين أو يعرض تسوية تتناسب ومقدرته المالية، كما يملك رئيس التنفيذ إذا أقتنع أن المدين على وشك مغادرة البلاد أن يصدر أمراً بإحضاره لبيان السبب الذي يحول دون تقديمه كفالة مصرفية أو عدلية من كفيل مليء لضمان التنفيذ وإذا تخلف عن ذلك يقرر منعه من السفر لحين انقضاء الدين.[82] كما يمكن الحجز على أموال المدين الموجودة لديه، أو الموجودة لدى الغير باستثناء تلك التي لا يجوز الحجز عليها.[83]

وبالمقابل فإن وسائل تنفيذ الحكم الصادر في الدعوى الإدارية هي أقل فاعلية من الناحية العملية من تلك الوسائل المتوفرة في الدعاوى الحقوقية. فالأصل أن الإدارة تلتزم بحكم المحكمة من تلقاء نفسها، فإذا لم تفعل ذلك فهنالك عدة وسائل متعارف عليها في الفقه والقضاء الإداريين لمواجهة هذه الحالة.[84] فمن ناحية أولى يمكن اللجوء إلى القضاء الإداري من جديد لإلغاء قرار الإدارة "الضمني" بعدم تنفيذ حكم المحكمة على اعتبار أنه يخالف حجية الشيء المقضي به. كما تتحمل الإدارة، من ناحية ثانية، المسؤولية عن امتناعها عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري أو تعطيل تنفيذها، فقد جاء في قانون دعاوى الحكومة رقم 25 لسنة 1958 ما يلزم الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية التي تكتسب الدرجة القطعية بحيث ترفع صورة عن الحكم النهائي إلى رئيس الوزراء الذي يعد مسؤولا عن تنفيذه، ومعنى ذلك أنه وفي حالة عدم التنفيذ يستطيع المتضرر من ذلك مطالبة الإدارة بالتعويض لجبر الضرر الذي لحق به.[85]

وإلى جانب هذا وذاك فإن الموظف الذي لا ينفذ حكم المحكمة يتحمل مسؤولية جزائية نصت عليها المادة (182) من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 بقولها "كل موظف يستعمل سلطته أو وظيفته ليعيق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين أو القرارات القضائية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين".[86]

ونحن نعتقد أن هذه الوسائل غير فعالة من الناحية العملية بالمقارنة مع ما يملكه المدعي في الدعوى الحقوقية من وسائل لتنفيذ أحكام المحكمة في مواجهة المدعى عليه. لقد آن الأوان لإعادة النظر في هذا الموضوع، ونقترح في هذا السياق أن يمنح المشرع الأردني القاضي الإداري وبنصوص صريحة سلطة توجيه الأوامر القضائية للإدارة وسلطة الحكم عليها بغرامة تهديديه لإجبارها على تنفيذ الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا كما فعل المشرع الفرنسي منذ صدور قانون عام 1995 بهذا الخصوص. لقد أعاد الفرنسيون النظر في السنوات الأخيرة في موقفهم التقليدي من مسألة الفصل المطلق بين السلطات والذي يستند إلى أسباب تاريخية ترتبط بمرحلة قيام الثورة الفرنسية عام 1789 والذي لم يكن معه بالإمكان أن يوجه القاضي الإداري أوامر إلى الإدارة، حيث أنهم أدركوا أن هذا الموقف التقليدي لم يعد له مبرر من الناحية العملية كما أنه يمكن أن يشجع الإدارة على التأخر وأحيانا الامتناع عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري.[87]

الخاتمـــة

لقد تناولت هذه الدراسة أهم مظاهر استقلال إجراءات التقاضي أمام محكمة العدل العليا عن إجراءات الدعوى المدنية، وقد خلصت إلى مجموعة من النتائج والتوصيات والتي يمكن تلخيصها على النحو التالي.

أولاً: النتائج

1. تتميز إجراءات التقاضي الإداري عن إجراءات التقاضي أمام المحاكم العادية وذلك بالنظر إلى اختلاف طبيعية العلاقات التي يحكمها القانون الإداري عن تلك التي يحكمها القانون الخاص، وبالنظر إلى أن الدعوى الإدارية لا تستهدف فقط حماية حق الطاعن وإنما تهدف كذلك إلى حماية مبدأ المشروعية وسيادة القانون بالمعنى الواسع.
2. تبرز مظاهر استقلالية إجراءات التقاضي أمام محكمة العدل العليا في مختلف مراحل الدعوى، ففي المرحلة التمهيدية تتميز الدعوى الإدارية من حيث شروط قبولها، ومن حيث أطرافها باعتبار أن الإدارة ليست خصما

شخصيا بالمعنى الوارد في الدعاوى العادية، ومن حيث لائحة الدعوى وطلبات المستدعي فيها، وفي مرحلة نظر الدعوى تتميز هذه الإجراءات بالدور الايجابي للقاضي الإداري وسلطته الواسعة في التعامل مع وسائل الإثبات، أما في مرحلة الحكم في الدعوى فتتميز الأحكام التي تصدر في المنازعات الإدارية من حيث طبيعتها وحجيتها، كما تختلف طرق تنفيذ هذه الأحكام عن طرق تنفيذ الأحكام التي تصدر في الدعوى المدنية.

3. أظهرت الدراسة مدى تأثر قضاة محكمة العدل العليا بإجراءات التقاضي المتعلقة بالدعاوى المدنية بحكم تكوينهم القانوني المشبع بفكر القانون المدني كقضاة أمضوا سنوات طويلة من خدمتهم القضائية في المحاكم العادية ودون أن يراعوا في كثير من الأحيان خصوصية واستقلالية إجراءات الدعاوى الإدارية والتي حاولت هذه الدراسة إبرازها وتسليط الضوء عليها.

ثانياً: التوصيات

1. إذا كان من المتصور أن يواجه قضاة محكمة العدل العليا نقصا في القواعد التي تحكم الدعوى الإدارية مما يضطرهم إلى الرجوع إلى قواعد الإجراءات المدنية فإن هذه الدراسة توصي بأن يؤخذ بعين الاعتبار طبيعة وخصوصية المنازعات الإدارية وعدم تطبيق قواعد المرافعات المدنية عليها بذات الطريقة التي يطبقها القاضي المدني، لأن ذلك من شأنه أن يساهم في تطوير قواعد ومبادئ القانون الإداري من النواحي الإجرائية.
2. ضرورة الإسراع في إعادة تنظيم القضاء الإداري في الأردن في ضوء التعديلات الدستورية لعام 2011 والتي سمحت بوجود درجات للتقاضي الإداري، وضرورة إيجاد قضاة متخصصين بالفصل في المنازعات الإدارية ومؤهلين لهذه الغاية لأن ذلك من شأنه أن يساهم أيضا في إبراز خصوصية واستقلالية إجراءات التقاضي الإداري.
3. إصدار قانون يتضمن كافة إجراءات التقاضي الإدارية وبما يغني إلى حد بعيد عن الرجوع إلى المرافعات المدنية، أو على الأقل تضمين مشروع قانون القضاء الإداري – الذي ستقدمه الحكومة للبرلمان استجابةً للتعديلات الدستورية لعام 2011 – فصلا كاملا يتعلق بإجراءات التقاضي الإدارية وبما يحقق الغاية المشار إليها.

الهوامش

(1) من أبرز الدراسات المتخصصة في هذا المجال: خالد الزعبي، إجراءات قضاء الإلغاء أمام محكمة العدل العليا الأردنية، مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد الحادي عشر، العدد الأول، وانظر الغويري، إجراءات التقاضي الإدارية أمام محكمة العدل العليا الأردنية، دراسة مقارنة، مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السادس، العدد الثالث.

(2) انظر بهذا الخصوص أبو الوفا، نظرية الدفوع في قانون المرافعات، ص 17 وما بعدها، الصاوي، الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية، ص 8 وما بعدها، مسلم، أصول المرافعات، ص 15 وما بعدها.

(3) حافظ، القضاء الإداري دراسة مقارنة، الطبعة السابعة، ص 542.

(4) طعيمة، الجرف: مدى التعارض بين طبيعة المنازعات الإدارية وقواعد المرافعات المدنية، مجلة مجلس الدولة، السنة السابعة، ص 280.

(5) انظر سامي جمال الدين إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ص 100.

(6) انظر بطيخ والعجارمة، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، ص79–80.

(7) خضر، القضاء الإداري، 2002، ص 379.

(8) انظر وجهة نظر الفقيه المصري الجرف، مرجع سابق، ص 286 وما بعدها.

(9) بطيخ والعجارمة، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 72.

(10) أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، ص153. هلسا، أسس التشريع والنظام القضائي في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الثانية، ص 126.

(11) انظر في ذلك: مسلم: أصول المرافعات، ص 309. أبو الوفا، المرافعات المدنية والتجارية، ط2، ص 118.

(12) حافظ، القضاء الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 547.

(13) انظر في خصائص الدعوى المدنية، الزعبي، الوجيز في قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني، الطبعة الأولى، ص 209، القضاة، أصول المحاكمات المدنية والتنظيم القضائي في الأردن، الطبعة الثالثة، ص 168.

(14) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ص 276.

(15) انظر المادة 10 من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992.

(16) نده، القضاء الإداري في الأردن، ص486.

(17) عدل عليا 94\1994 مجلة نقابة المحامين الأردنيين، سنة 1995، ص 3269

(18) المادة (56) قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم

(24) لسنة 1988.
(19) مادة (56 /1) قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني
(20) مادة (1/57) قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني .
(21) المادة (59 / 1) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني.
(22) المادة (59 / 6) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني.
(23) المادة (59 / 4) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني.
(24) انظر المادة 12 من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992.
(25) انظر المادة 272 من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976.
(26) انظر المادة 13 من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992.
(27) انظر المادة 17 من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992.
(28) الغويري، إجراءات التقاضي الإدارية أمام محكمة العدل العليا الأردنية، مرجع سابق، ص 20.
(29) المادة 17 من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992
(30) لرئيس المحكمة تخفيض هذه المدة بناء على طلب المستدعي أو تمديدها بناء على طلب المستدعى ضده وذلك لمدة لا تقل عن يوم ولا تزيد على عشرة أيام ... وتبدأ المدة المخفضة أو المدة الإضافية التي شملها التمديد من تاريخ تبليغ الطالب موافقة رئيس المحكمة على الطلب،
(31) المادة 17 من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992
(32) انظر المادة 6 من نظام رسوم المحاكم لسنة 2008.
(33) انظر المادة 24 من النظام المذكور والتي أضافت بأنه "إذا كان موضوع الدعوى ذا طبيعة تجارية أو استثمارية، يصبح الحد الأعلى للرسم ثلاثة آلاف دينار حسبما يقدره رئيس المحكمة ... يستوفى عن طلبات التعويض المقامة أمام محكمة العدل العليا ما يستوفى من رسوم وفقاً للقواعد التي تستوفى على الدعاوى البدائية الحقوقية".
(34) المادة 173 من قانون أصول المحاكمات المدنية.
(35) المادة 16 من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992.
(36) إبراهيم، الإجراءات في الدعوى الإدارية، ص192.
(37) خليفة، إجراءات التقاضي والإثبات في الدعاوي الإدارية، ص88.
(38) انظر بطيخ والعجارمة، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 87، خليفة، المرافعات الإدارية، ص117.
(39) للمزيد انظر العبودي، شرح أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية، ص300 وما بعدها.
(40) تنص المادة 43 من القانون المدني الأردني على أن 1. كل شخص يبلغ سن الرشد متمتعا بقواه العقلية ولم يحجر يكون كامل الأهلية لمباشرة حقوقه القانونية 2. سن الرشد هي ثماني عشرة سنة شمسية كاملة"
(41) انظر المادة 50 و 51 من القانون المدني الأردني.
(42) انظر العجارمة، الرقابة القضائية على الطعون الانتخابية، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، ص 55-56.
(43) انظر: شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 454، كمال، أصول إجراءات القضاء الإداري، ص168.
(44) بطيخ والعجارمة، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 84.
(45) الخطيب، الإجراءات الإدارية، دراسة نظرية وعملية مقارنة، محاضرات لطلاب قسم الدراسات القانونية في معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية، 1968، ص33.
(46) خضر، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 380.
(47) الغويري، إجراءات التقاضي الإدارية أمام محكمة العدل العليا الأردنية، مرجع سابق، ص 214.
(48) انظر المادة 67 من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني. وللمزيد انظر المصري، شرح أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية، ص300 وما بعدها.
(49) انظر المادة 69 من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني وانظر المادة 23 من قانون محكمة العدل العليا.
(50) الزعبي، الوجيز في قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني، مرجع سابق ص 323.
(51) انظر المادة 19 من قانون محكمة العدل العليا.
(52) انظر المادة 21 من قانون محكمة العدل العليا.
(53) انظر المادة 27 من قانون محكمة العدل العليا.
(54) انظر المادة 123 من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني.
(55) انظر المادة 124 من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني.
(56) وصفي، أصول القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، ص 22.
(57) الزعبي، الوجيز في قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني، مرجع سابق، ص 328.
(58) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 520.
(59) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 619-620.
(60) عدل عليا 37\1974 بتاريخ 1\13\1974.
(61) عدل عليا 235\1981 بتاريخ 29\1\1981.
(62) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص

625.

(63) انظر على سبيل المثال حكم محكمة العدل العليا في القضية رقم 308\1994 والذي جاء فيه "... لا يشترط لإثبات فساد القرار الإداري أن يتم بحجج حاسمة بل يكفي أن تقوم قرائن كافية لزعزعة ثقة المحكمة في قرينة سلامة القرار".

(64) تنص المادة الثانية من قانون البينات الأردني على أن البينات التي تصلح أساسا لإثبات الدعوى هي: الأدلة الكتابية، الشهادة، الإقرار، اليمين، المعاينة والخبرة.

(65) عدل عليا 32\2000 بتاريخ 28\5\2000، منشور على الصفحة رقم 501 من المجلة القضائية رقم 5 لعام 2000.

(66) انظر خليفة، إجراءات التقاضي والإثبات في الدعاوى الإدارية، ص116-118.

(67) كنعان، القضاء الإداري، ص 372.

(68) عدل عليا 208\1998 بتاريخ 10-11-1998.

(69) عدل عليا 28\1979 بتاريخ 1-1-1979.

(70) الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، ص 30.

(71) كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 373.

(72) العبودي، شرح أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية، مرجع سابق، ص 343..

(73) النمر، أصول المحاكمات المدنية، ص 197.

(74) للمزيد انظر المصري، شرح أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية، مرجع سابق، ص300 وما بعدها.

(75) انظر وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، ص 546 و547.

(76) أحمد، حجية الأحكام، دار الفكر الجامعي، ص 18 وما بعدها.

(77) جيرة، آثار أحكام الإلغاء، ص 54.

(78) للتوسع في هذا الموضوع انظر: جمال الدين، إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ص184 وما بعدها، عبد الوهاب، القضاء الإداري (الكتاب الثاني)، ص238 وما بعدها، مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، ص234 وما بعدها.

(79) تنص المادة (26) من قانون محكمة العدل العليا على أنه إذا تضمّن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى تعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمّت بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور هذا القرار.

(80) منشور في الجريدة الرسمية العدد 4821 بتاريخ 16-4-2007.

(81) تنص المادة 6 من القانون على أنه: تشمل السندات التنفيذية... أ. الأحكام الصادرة عن المحاكم الحقوقية والشرعية والدينية وأحكام المحاكم الجزائية المتعلقة بالحقوق الشخصية والأحكام والقرارات الصادرة عن أي محكمة أو مجلس أو سلطة أخرى نصت قوانينها الخاصة على أن تتولى الدائرة تنفيذها وأي أحكام أجنبية واجبة التنفيذ بمقتضى أي اتفاقية. ب. السندات الرسمية والعادية والأوراق التجارية القابلة للتداول.

(82) المادة 26 من قانون التنفيذ.

(83) ارجع بهذا الخصوص إلى المواد 27،28،29،30 من قانون التنفيذ.

(84) الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 377 وما بعدها.

(85) انظر المادة 11 من قانون دعاوى الحكومة رقم 25 لسنة 1958 وتعديلاته المنشور في الجريدة الرسمية العدد 1358 تاريخ 1-6-1958.

(86) وتجدر الإشارة هنا إلى أن قانون العقوبات الأردني قد أشار – في المادة 74 منه – إلى أنه: يعتبر الشخص المعنوي باستثناء الدائرة الحكومية أو المؤسسة الرسمية أو العامة مسؤولاً جزائياً عن أعمال رئيسه أو أي من أعضاء إدارته أو مديريه أو أي من ممثليه أو عماله عندما يأتون هذه الأعمال باسمه أو بإحدى وسائله بصفته شخصاً معنوياً.. ولا يحكم على الأشخاص المعنويين إلا بالغرامة والمصادرة وإذا كان القانون ينص على عقوبة أصلية غير الغرامة استعيض بالغرامة عن العقوبة المذكورة.

(87) للمزيد حول هذا الموضوع انظر العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحضر حلوله محلها وتطوراته الحديثة- دراسة مقارنة.

المصادر والمراجع

الكتب والرسائل

إبراهيم أحمد، 2001، حجية الأحكام، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.

أبو العثم، فهد عبد الكريم، 2005، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

أبو الوفا، أحمد، 1988، نظرية الدفوع في قانون المرافعات، القاهرة.

أبو الوفا، أحمد، 1984، المرافعات المدنية والتجارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط2.

الجرف، طعيمة، 1977، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة.

الحلو، ماجد راغب، 1999، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية.

الخطيب، عدنان، 1968، الإجراءات الإدارية، دراسة نظرية وعملية مقارنة، محاضرات لطلاب قسم الدراسات القانونية في معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية.

الزعبي، عوض أحمد، 2010، الوجيز في قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني، دار إثراء للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الثانية.

الصاوي، أحمد السيد، 1987، الوسيط في شرح قانون المرافعات

المدنية، القاهرة.
العبودي،عباس، 2006، شرح أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية، دار الثقافة، عمان.
المصري، محمد وليد، 2003، شرح أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية، دار قنديل.
العصار، يسرى محمد، 2000، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحضر حلوله محلها وتطوراته الحديثة- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة.
القضاة، مفلح، 1998، أصول المحاكمات المدنية والتنظيم القضائي في الأردن، دار الثقافة، ط. الثالثة.
النمر، أمينة، د.ت. أصول المحاكمات المدنية، الدار الجامعية.
بطيخ، رمضان ونوفان العجارمة، 2011، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، دار إثراء للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى.
حافظ، محمود، القضاء الإداري دراسة مقارنة، دار النهضة العربي، الطبعة السابعة.
راضي، مازن ليلو، 2005، القضاء الإداري، دار قنديل،عمان.
سامي جمال الدين، 2004، إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية.
شاديه إبراهيم، 2005، الإجراءات في الدعوى الإدارية، دار الجامعة الجديد، الإسكندرية.
شطناوي، علي خطار، 2008، موسوعة القضاء الإداري، دار وائل الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
طارق فتح الله خضر، 2002، القضاء الإداري، دون ناشر.
عبد العزيز عبد المنعم خلفيه، 2008، إجراءات التقاضي والإثبات في الدعاوي الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية.
عبد العزيز عبد المنعم خليفة، 2005، المرافعات الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.
عبد المنعم عبد العظيم جيرة، 1970، آثار أحكام الإلغاء، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.
كنعان، نواف، 2008، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
محمد رفعت عبد الوهاب، 2003، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، بيروت.
مسلم، أحمد، 1978، أصول المرافعات، دار الفكر العربي، القاهرة.
مصطفى كمال وصفي، 1978، أصول إجراءات القضاء الإداري، مطبعة الأمانة، مصر.
نده، حنا إبراهيم، 1972، القضاء الإداري في الأردن، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان.
هلسا، أديب سلامة، 1997، أسس التشريع والنظام القضائي في المملكة الأردنية الهاشمية، مطابع الصفوة عمان، الطبعة الثانية.

الأبحاث

الجرف، طعيمة، مدى التعارض بين طبيعة المنازعات الإدارية وقواعد المرافعات المدنية، مجلة مجلس الدولة، السنة، السابعة، ص 280.
الزعبي، خالد سماره، 1996، إجراءات قضاء الإلغاء أمام محكمة العدل العليا الأردنية، مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد الحادي عشر، العدد الأول.
العجارمة، نوفان، 2010، الرقابة القضائية على الطعون الانتخابية، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية.
الغويري، احمد عودة، 1989، إجراءات التقاضي الإدارية أمام محكمة العدل العليا الأردنية"، دراسة مقارنة، مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السادس، العدد الثالث.

التشريعات

الدستور الأردني لعام 1952 المنشور في الجريدة الرسمية العدد 1093 تاريخ 8-1-1952.
قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 المنشور في الجريدة الرسمية العدد 3813 تاريخ 25-3-1992.
قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم (24) لسنة 1988، المنشور في الجريدة الرسمية العدد (3545) تاريخ 2-4-1988.
القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976، المنشور في الجريدة الرسمية العدد 2645 تاريخ 1-8-1976.
قانون البينات رقم 30 لسنة 1952 المنشور في الجريدة الرسمية العدد 1108 تاريخ 17-5-1952.
قانون التنفيذ الأردني رقم 25 لسنة 2007 المنشور في الجريدة الرسمية العدد 4821 تاريخ 16-4-2007.
قانون دعاوى الحكومة رقم 25 لسنة 1958 المنشور في الجريدة الرسمية العدد 1385 تاريخ 1-6-1958.
قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 المنشور في الجريدة الرسمية العدد 1487 تاريخ 1-1-1960.
نظام رسوم المحاكم لسنة 2008 المنشور في الجريدة الرسمية العدد 4935 تاريخ 2-11-2008.
قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.

The Independence of Judicial Review Procedures from those adopted in Civil Law Cases in Jordanian Law

*Mohammad A. Al-Khalaylah**

ABSTRACT

This study examines the main aspects of the independence of judicial review procedures applied before the High Court of Justice in comparison with those adopted in civil law cases. The independence here is due to the different nature of relations governed by administrative and private law. The problematic issue of this study is the fact that judges of High Court of Justice in Jordan do not take often into account the privacy and independence of judicial review procedures probably because of their civil law ideology. The importance of this study is, therefore, examining the main aspects concerning the independence of judicial review procedures. Thus, the study considers generally the relation between civil law and administrative law procedures and then examine deeply aspects of the independence of the proceedings before the High Court of Justice in all stages of proceeding. The study concluded a set of recommendations including the need to speed up the reorganization of the administrative court in Jordan in light of the constitutional amendments in 2011 and the need to find a specialist judges and independent administrative law procedures.

Keywords: Judicial Review Procedures, High Court, Jordanian Law.

* Faculty of Law, Mutah University, Al-Karak, Jordan. Received on 13/10/2011 and Accepted for Publication on 3/4/2012.