

نظرات في الأحكام المستحدثة في قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014

جهاد ضيف الله الجازي، جواهر أحمد المرعي*

ملخص

استجابة للتعديلات الدستورية التي جرت في عام 2011م، فقد صدر قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014، إنفاذاً لأحكام المادة (100) من الدستور التي كرّست مبدأ التقاضي على درجتين لأول مرة في الأردن بعد أن كانت محكمة العدل العليا هي المختصة بنظر المنازعات الإدارية وفقاً لقانونها دون معقّب على أحكامها. ويعد إنشاء قضاء إداري على درجتين من أهم الأحكام المستحدثة في قانون القضاء الإداري إلى جانب العديد من الأحكام المستحدثة الأخرى في نطاق الاختصاص والإجراءات، وجاء البحث ليلسط الضوء على أهم هذه الأحكام المستحدثة. **الكلمات الدالة:** قانون القضاء الإداري الأردني، الأحكام المستحدثة، الاختصاص، مبدأ التقاضي على درجتين، الإجراءات.

المقدمة

ويموجب هذا القانون تم استحداث محكمة إدارية عليا وهي خطوة كبرى في تاريخ القضاء الإداري الأردني، يكون دورها معقّباً نهائياً على الأحكام الصادرة من المحكمة الإدارية، كما أن إفساح المجال للطعن في أحكام المحكمة الإدارية أمام المحكمة الإدارية العليا التي تمثل الدرجة الثانية لهذا القضاء محاولة لتحقيق العدالة بأسمى صورها، وذلك بتمكين الأفراد من طرح المنازعة بكاملها - قانوناً وموضوعاً - أمام محكمة أعلى درجة وأكثر خبرة، فضلاً عن ذلك فإن التقاضي على درجتين يجنب الأحكام مواطن الزلل أو الخطأ التي لا يعصم منها قاضي.

وجاء هذا القانون بأحكام أخرى مستحدثة لم ينص عليها قانون محكمه العدل العليا الملغي، بالتالي هل هذا التوسع الذي كرّسه المشرع في نطاق الاختصاص القضائي والإجراءات يحمي مبدأ المشروعية الإدارية؟ وهل الأحكام المستحدثة الأخرى التي نصّ عليها القانون كافية أم لا؟ لذلك جاءت هذه الدراسة بهدف إلقاء الضوء على أهم الأحكام المستحدثة في قانون القضاء الإداري الأردني. وعليه، سنقوم بتقسيمه إلى ثلاثة مطالب، وسيكون هيكل الدراسة كالتالي:

المطلب الأول: مبدأ التقاضي على درجتين.

المطلب الثاني: الأحكام المستحدثة في نطاق الاختصاص.

المطلب الثالث: الأحكام المستحدثة في نطاق الإجراءات.

المطلب الأول: مبدأ التقاضي على درجتين

تأخذ العديد من الانظمة القانونية المعاصرة بمبدأ التقاضي على درجتين، ويتطلب ذلك إعادة عرض النزاع الذي فصلت فيه محاكم الدرجة الأولى أمام محاكم الدرجة الثانية لتفصل في

يحمي القضاء الإداري الأفراد من تجاوزات الإدارة وانحرافها، ويتصدى لقرارات الإدارة العامة المخالفة للقانون ويحكم بإلغائها؛ لعدم مشروعيتها، حيث لا تكون أعمال الإدارة العامة وقراراتها ملزمة إلا بقدر التزامها بحدود القانون، لذلك يعمل القضاء الإداري على ضمان التوازن بين أطراف الدعوى الإدارية، والحفاظ على المصلحة العامة وحماية الحقوق والحريات الفردية والموازنة بينهما.

والتزاماً بالتعديلات التي طرأت على الدستور الأردني في عام 2011م، التي جاءت إيداناً باستمرار النهج الإصلاحية، الذي سارت عليه المملكة الأردنية الهاشمية، فقد صدر قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 الذي ألغى قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992، وواقع الأمر أن هذا القانون يعتبر قفزة نوعية وتاريخية في سجل القضاء الإداري الأردني.

وكرّست أحكام المادة (100) من الدستور الأردني بعد تعديلها مبدأ التقاضي على درجتين، ذلك أن محكمة العدل العليا كانت محكمة منفردة تختص في المنازعات الإدارية دون أن يكون هناك معقّب على أحكامها، ومع الاحتفاء بهذا الإنجاز المهم والاستجابة لنداءات إحقاق العدل والإنصاف بتعدد درجات القضاء الإداري، فإننا نسجل لهذا القانون العديد من الأحكام المستحدثة التي تعتبر إنجازات مهمّة على صعيد القانون الإداري.

* هيئه مكافحه الفساد؛ وديوان التشريع والرأي، الأردن. تاريخ استلام البحث 2015/7/15، وتاريخ قبوله 2015/9/2.

بشكل صريح، مما يمكننا القول إن مبدأ التفاضل على درجتين في الأردن هو مبدأ دستوري.

ويتيح هذا المبدأ المجال لمن تضرر من قضاء أول درجة إعادة طرح النزاع مجدداً بهدف فحصه وتمحيصه من قاضي أعلى درجة وأكثر خبرة ودراية، ليقوم بإصلاح ما صدر من عيوب لحقت بالحكم القضائي الصادر عن محكمة الدرجة الأولى، كما يواجه من النواحي العملية مثالب أحكام القضاء الصادره عن بشر ليسوا معصومين عن الخطأ أو النسيان، بالتالي فإن هذا المبدأ يهيء السبيل لاستدراك أوجه الخلل أو القصور (محيسن، 2012).

أما من الناحية الفلسفية، فيتأسس هذا المبدأ على فكرة العدالة النسبية التي يصل إليها القاضي العادي في الظروف العادية، وهي ليست بالضرورة مطابقة للعدالة المطلقة، فإذا أريد الاقتراب من فكرة العدالة المثالية فإنه يتعين أن ينظر ذات النزاع مرة ثانية من قبل محكمة أكثر أهمية وخبره لأن النظر في القضية مرة واحدة لا تكفي لتحقيق اعتبارات العدالة (محيسن، 2012).

تأسيساً لما سبق، فإن صدور حكم قضائي واحد في النزاع لا يقدم ضمانات كافية لتحقيق العدالة المطلوبة، لذلك كرس النظام القضائي الإداري التفاضل على درجتين من أجل تحقيق أكبر قدر ممكن من العدالة بين المتقاضين.

وثار جدل فقهي حول مبدأ تعدد درجات التفاضل؛ فيرى المؤيدون لهذا المبدأ أن تطبيق مبدأ التفاضل على درجتين يسهم في تحقيق حسن سير العدالة، ويسمح للخصوم بتصحيح ما قد يقع فيه القاضي من أخطاء، كذلك يتيح أكبر قدر من إمكانية تقديم جميع أوجه الدفاع، كما أنه في المرحلة الثانية عادةً ما يعرض النزاع على قاضي أكثر خبرة ودراية من قاضي الدرجة الأولى (علام، 2012؛ إبراهيم، 1981؛ الزعبي، 2003).

أما المعارضون فيرون أن تطبيق هذا المبدأ يؤدي إلى إطالة أمد التفاضل وزيادة نفقاته، مما يؤدي إلى إرهاق القضاة ويضر بالمتقاضين، بالإضافة إلى ذلك فإن تطبيق هذا المبدأ لا يُعدّ ضماناً أكيدة في تحقيق العدالة، فقد يكون حكم الدرجة الأولى متطابقاً مع القانون، كما يرى أنصار هذا الرأي أنه إذا كان نظر القضية على درجتين يحقق عدالة أكبر فلماذا لا يتم إنشاء قضاء على مستويات أعلى أي درجة ثالثة ورابعة وهكذا؟ وأخيراً يرى أنصار هذا الرأي أنه إذا كانت الدرجة الثانية تحقق عدالة أكبر من خلال قضاة أكثر عدداً وأكثر خبرة من قضاة الدرجة الأولى فلماذا لا يتم اللجوء إليها مباشرة بدون المرور بالدرجة الأولى؟ (أبو الوفا، د.ت).

النزاع من جديد، ويعد مبدأ التفاضل لأكثر من درجة من المبادئ التي يأخذ بها أغلب فروع القانون، وذلك من أجل ضمان تحقيق العدالة بين المتقاضين بأفضل صورة، وكرس القضاء الإداري الأردني هذا المبدأ في القانون الحالي، لذلك سنتطرق إلى مضمون هذا المبدأ بشكل عام والجدل الفقهي الذي دار حوله (الفرع الأول)، ثم نتناوله بشكل خاص وفقاً لأحكام قانون القضاء الإداري الأردني (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مضمون مبدأ التفاضل على درجتين

يعني مبدأ التفاضل على درجتين إتاحة الفرصة للخصوم الذين صدر حكم لغير صالحهم أن يقوموا بعرض النزاع مرة أخرى أمام محكمة أعلى درجة لتفصل فيه من جديد، بالتالي فإن المحاكم حسب هذا المبدأ تقسم إلى مجموعتين: محاكم الدرجة الأولى وتتنظر في النزاع لأول مرة، ومحاكم الدرجة الثانية وتتنظر للنزاع للمرة الثانية (علام، 2012).

وفي مصر، فإن للمحكمة الدستورية العليا قرارات مهمة في هذا الشأن؛ حيث قضت في القضية رقم 31 "أن ما ينص عليه المشرّع من عدم جواز الطعن في بعض الأحكام القضائية لا مخالفة فيه لنصوص الدستور التي لا تحول دون قصر التفاضل على درجة واحدة في المسائل التي فصل الحكم فيها" (المحكمة الدستورية العليا المصرية، 1991)، وفي القضية رقم 39 قضت المحكمة الدستورية العليا بأن "الأصل في الأحكام التي تفصل بصفة ابتدائية في النزاع الموضوعي هو جواز استئنافها؛ إذ يعتبر نظر النزاع على درجتين ضماناً أساسية للتفاضل، لا يجوز حجبها عن المتخاصمين بغير نص صريح ووفق أسس موضوعية، بما مؤده أن الخروج عنها لا يفترض، وذلك سواء النظر إلى الطعن استئنافياً في الأحكام الصادرة بصفة ابتدائية باعتباره طريقاً محتوماً لمراقبة سلامتها وتقويم اعوجاجها، أم كوسيلة لنقل النزاع برمته بكامل العناصر التي يشتمل عليها إلى المحكمة الاستئنافية لتجليل بصرها فيه من جديد باعتبار أن حكماً واحداً في شأن هذا النزاع لا يقدم ضماناً كافياً يرضى العدالة" (المحكمة الدستورية العليا المصرية، 1995).

وإذا كان القضاء المقارن يعدّ مبدأ التفاضل على درجتين أحد المبادئ العامة للقانون، وهي تلك المبادئ التي يقررها أو يكتشفها أو يستنبطها القضاء مستنداً إلى الاتجاهات العامة في التشريع أو المبادئ الأساسية التي بني عليها الدستور أو مبادئ العدالة الطبيعية، أو مقتضيات النظام الاجتماعي والاقتصادي في الدولة، فإنه يمكن القول إن تعديل أحكام المادة (100) من الدستور الأردني كرس مبدأ تعدد درجات التفاضل

وتعود بداية ظهور القضاء الإداري في الأردن إلى خمسينات القرن الماضي، حيث أمر الدستور الأردني الصادر عام 1952 بإنشاء محكمة عدل عليا، ونصت المادة (100) منه قبل التعديل على ما يلي: "تعين أنواع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص، على أن ينص هذا القانون على إنشاء محكمة عدل عليا". وبمقتضى قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام 1952، أضيفت لمحكمة التمييز الصفة الإدارية، فأصبحت هي محكمة القضاء الإداري في الأردن، وحددت اختصاصاتها في هذا المجال على سبيل الحصر في القانون رقم (26) لسنة 1952.

ولعل هذا ما أدى إلى احتدام الجدل والخلاف حول وجود أو عدم وجود قضاء إداري في الأردن في هذه المرحلة، واستمر هذا الحال حتى عام 1989 إبان إنشاء قضاء اداري مستقل عن القضاء النظامي ممثلاً بمحكمة العدل العليا بموجب القانون المؤقت رقم (11) لسنة 1989، والذي أقره مجلس الأمة بموجب القانون رقم (12) لسنة 1992، وكانت محكمة العدل العليا محكمة من درجة واحدة في ظل هذين القانونين باعتبارها محكمة القضاء الإداري الوحيدة وأحكامها غير قابلة للطعن أمام أي جهة أخرى (القبيلات، 2011).

ولا سيما أن التعديلات الدستورية في عام 2011 مثلت ايذاناً بتخلي السلطة الإدارية عن مواقف التحكم والتسلط في قراراتها الماسة بحقوق المواطنين؛ حيث عدلت المادة 100 من الدستور بإلغاء عبارة محكمة العدل العليا الواردة فيها والاستعاضة عنها بعبارة قضاء إداري على درجتين.

وقد أخذ القانون بالنقاضي على درجتين انسجاماً مع التعديل الذي طرأ على المادة (100) من الدستور، حيث نصت المادة (3) من القانون على إنشاء محكمتين للقضاء الإداري (المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا). كما نصت المادة (25) من القانون على أنه "تختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الطعون التي ترفع إليها في جميع الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية، وتنتظر في الطعون من الناحيتين الموضوعية والقانونية". وهذا التعديل يشكل بلا شك أمراً محموداً بالمقارنة مع القانون السابق، حيث كانت محكمة العدل العليا هي محكمة أول وآخر درجة، إلا أن القانون اختزل الدرجة الأولى للنقاضي الإداري في صورة محكمة إدارية واحدة في عمان، وكان من الأجدر استثمار التعديل الدستوري بطريقة أفضل بحيث يتم إنشاء محاكم إدارية في الأقاليم الثلاثة على الأقل (الوسط والجنوب والشمال) كما كان مقترحاً عند مباشرة العمل على إعداد مشروع قانون القضاء الإداري (الخلايلة، 2014).

ولقد تصدّى بعض الفقهاء للرد على الحجج المناهضة لمبدأ تعدد درجات التقاضي وإمكانية اللجوء إلى الدرجة الثانية مباشرة، بأن هذا الأمر غير فعال؛ حيث إن نظر الدعوى أمام الدرجة الثانية يتحقق من حيث إن الدعوى نظرت وبحثت أمام الدرجة الأولى، أما موضوع القول إن جعل التقاضي على ثلاث درجات أو أربع فإن من شأن ذلك أن يؤدي إلى تأييد المنازعات (علام، 2012).

ونميل مع الاتجاه المؤيد لمبدأ تعدد التقاضي لما يوفره من ضمانات أكيدة في توفير الحد الأقصى من العدالة، وبث الطمأنينة في نفوس الخصوم لا سيما في مواجهة الإدارة، وأن العيوب التي أوردها الاتجاه المناهض لهذا المبدأ من إطالة أمد النزاع وإرهاق القضاء تبدو غير مرئية بجانب فضائل ومزايا هذا المبدأ، فهو وسيلة أساسية لضمان عدالة الأحكام، وذلك من ناحيتين: فمن ناحية يعدّ علاجاً: لأن قضاة الدرجة الثانية سيكونون أكثر من ناحية العدد أو ما يعرف بالقضاء المجلسي في مقابل القضاء الفردي، وهم كذلك أوسع خبرة -نظرياً- مما سيمكنهم من تعديل حكم قضاة الدرجة الأولى وتصحيح أخطائه ونقائصه، وهو ما لا ينطبق كلية على المحاكم الإدارية الأدنى درجة، من ناحية أخرى فهو وقائي: وذلك أن قضاة الدرجة الأولى سيبدلون جهوداً مضاعفة لتفادي الأخطاء القضائية.

الفرع الثاني: مبدأ التقاضي على درجتين في قانون القضاء الإداري الأردني.

يُعدّ مبدأ التقاضي على درجتين من أهم الحقوق التي نصت عليها المبادئ العامة التي يقوم عليها التنظيم القضائي، فالنظر في النزاع ذاته لأكثر من مرة يعدّ أحد الضمانات لتحقيق العدالة وترسيخ حقوق الخصوم والوصول إلى حكم قضائي عادل، ويمكن مبدأ التقاضي على درجتين من عرض النزاع على هيئة ثانية لإعادة النظر فيه مما يؤدي إلى التطبيق السليم والصحيح للقانون فإن اخطأ قاضي الدرجة الأولى، فإنه يتم استرداد هذا الخطأ سواء أكان في الوقائع أم القانون من قبل هيئة القضاء بالدرجة الثانية التي يعود لها صلاحية إلغاء الحكم الأول، أو تعديله والتصدي من جديد بما تراه ملائماً لحسم النزاع. ونظراً إلى زيادة تدخل الإدارة في جميع نواحي الحياة العامة، وما ينجم عن ذلك من زيادة المشاكل والمنازعات الإدارية فإن وضع آليات وهيئات قضائية للفصل في تلك المنازعات وفضها بالطرق الملائمة والإجراءات المناسبة يشكل أكبر الضمانات وأفضل الوسائل لإقامة دولة القانون التي تكفل تحقيق المصلحة العامة وحماية حقوق الأفراد.

أولاً: التكليف

لقد أعطى قانون القضاء الإداري الأردني الجديد للمحكمة الإدارية اختصاصاً مستحدثاً يتمثل بحق أي متضرر من الطعن بقرار التكليف أن يلجأ إلى القضاء الإداري للطعن في هذا القرار، وتناولت معظم الأنظمة الوظيفية هذا الموضوع، وأهمها نظام الخدمة المدنية رقم 82 لسنة 2013، حيث أجاز هذا النظام تكليف الموظف للعمل لدى أي جهة تطوعية أو أي دائرة أو جهة حكومية أو شركة مملوكة للحكومة لمدة لا تزيد على سنتين، ويتم هذا التكليف بموجب قرار من مجلس الوزراء وذلك لشاغلي وظائف المجموعة الأولى والمجموعة الثانية من الفئة العليا، أو بقرار من الوزير لموظفي الفئات الأخرى، سيما أنه يتم في القرار تحديد الجهة التي سيتقاضى منها الموظف راتبه الأساسي وعلاواته، ولا يؤثر هذا القرار في أقدمية الموظف في الدرجة؛ حيث تحسب مدة التكليف لغايات الزيادة السنوية والترقية الوظيفية، ويجوز تحديد مدة التكليف بقرار من رئيس الوزراء بناءً على تنسيب من الوزير المختص (المادة 94، نظام الخدمة المدنية الأردني، 2013).

وتأسس لهذا الاختصاص المستحدث، فإنه يحق لأي فرد متضرر من الطعن بقرار التكليف أمام المحكمة الإدارية، وذلك إذا توافرت له مصلحة شخصية بهذا الطعن.

ولا سيما أن محكمة العدل العليا في العديد من أحكامها في السابق قبل صدور هذا القانون كانت ترد الدعاوى المتعلقة بموضوع التكليف لكونها غير مختصة بالنظر فيها، ومن هذه الأحكام ما قضت به في قرارها رقم 2013/398 أنه "يستفاد من أحكام المادة (9) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992) وتعديلاته أن المشرع قد أورد على سبيل الحصر الطعون التي يحق للمواطنين تقديمها لدى محكمة العدل العليا. حيث إن الطعن بالشق المتعلق بإنهاء وإلغاء التكليف ليس من الطعون الذي يحق للموظفين تقديمها لدى هذه المحكمة التي وردت على سبيل الحصر فتكون الدعوى مستوجبة للرد شكلاً لعدم الاختصاص" (محكمة العدل العليا الأردنية، 2014).

ثانياً: المكافآت.

يستحق الموظفون وفقاً لنظام الخدمة المدنية مكافآت مالية أو معنوية مختلفة؛ وذلك لأسباب معينة ومقادير محددة إذا توافرت الشروط المقررة في النظام وتعليمات منح المكافآت والحوافز المعمول بها في الخدمة المدنية، وأهم هذه المكافآت ما يلي:

1- مكافأة العمل الإضافي

أجاز نظام الخدمة المدنية للمرجع المختص صرف مكافأة

فالحق الدستوري في اللجوء إلى القضاء المنصوص عليه في المادة (101) من الدستور بصورة حقيقية يتضمن ليس فقط حق المتقاضى في نظر شكواه على أكثر من درجة، ولكن أيضاً حقه في أن يكون القاضي قريباً منه، ثم أن وجود محاكم إدارية في الأقاليم يجعل من الممكن الحديث عن اختصاص القضاء الإداري بالنظر في الطعون المتعلقة بنتائج الانتخابات البلدية وهو الاختصاص الذي لم يتضمنه مشروع القانون وأبقاه للمحاكم العادية تسهيلاً على المواطنين بخلاف ما استقر عليه الأمر في العديد من دول العالم (الخلايلة، 2014).

وتتألف المحكمة الإدارية العليا التي تنظر بالطعون المقدمة إليها بقرارات المحاكم الإدارية من عدد من القضاة ورئيس يعين بقرار من المجلس القضائي، على أن يقترن القرار بالإرادة الملكية السامية، ومنح القانون رئيس المحكمة رتبة وراتب رئيس محكمة التمييز، كما يكون القاضي ورئيس النيابة العامة الإدارية فيها برتبة وراتب قاضي محكمة التمييز (المادة 23، قانون القضاء الإداري الأردني، 2014).

وتنظر المحكمة الإدارية العليا في الطعون المرفوعة إليها مرافعة باستثناء الطعون المتعلقة بالقرارات المستعجلة (المادة 13، قانون القضاء الإداري الأردني، 2014)، كما أجاز القانون الطعن بالأحكام التي تصدر أثناء سير الدعوى ولا تنتهي بها الخصومة وهي على وجه الحصر: القرارات الصادرة في الأمور المستعجلة، القرارات القاضية برفض طلبات التدخل في الدعوى، القرارات التي ترفع يد المحكمة عن متابعة نظر الدعوى، وتكون مدة الطعن في هذه القرارات خمسة عشر يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور القرار أو تبليغه حسب مقتضى الحال (المادة 29، قانون القضاء الإداري الأردني، 2014).

المطلب الثاني: الأحكام المستحدثة في نطاق الاختصاص.

لقد استحدث قانون القضاء الإداري الأردني بعض الاختصاصات الجديدة التي لم تكن موجودة في قانون محكمه العدل العليا، وهذا الاستحداث وسع من نطاق الاختصاص لدى القضاء الإداري الأردني، وفيما يلي أهم الاختصاصات المستحدثة.

الفرع الأول: الاختصاص بنظر الطعون المتعلقة بقرارات**التكليف ومنح المكافآت للموظفين العموميين**

لقد استحدث قانون القضاء الإداري الأردني في البندين (2) و(5) من الفقرة (أ) من المادة (5) اختصاصات لم ينص عليها قانون محكمة العدل العليا الملغي، وتتمثل هذه الاختصاصات بما يلي:

والحقوق التقاعدية التي يكون هناك خلاف على استحقاقها أصلاً فإن النظر في مثل هذا الخلاف يخرج عن اختصاص محكمة العدل العليا، وأن القول بخلاف ذلك يسلب اختصاص القضاء المدني.* إذا كان الخلاف في الدعوى ينصب على استحقاق مكافأة نهاية الخدمة أصلاً، فإن النظر فيه يخرج عن اختصاص محكمة العدل العليا، وبالتالي تغدو الدعوى مستوجبة الرد شكلاً لعدم الاختصاص، ويعتبر الاختصاص الوظيفي من النظام العام تثيره المحكمة من تلقاء نفسها ولو لم يثره أحد من الخصوم" (محكمة العدل العليا الأردنية، 2004).

الفرع الثاني: الاختصاص بنظر الطعون المتعلقة بالتعليمات والأنظمة

نصت المادة 6/أ/5 من قانون القضاء الإداري على أن "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."

يتمثل هذا الاستحداث في نطاق الاختصاص بالحق في المطالبة بإلغاء نظام أو تعليمات أو قرارات، لا سيما أن قانون محكمة العدل العليا السابق كان يعطي الحق بوقف العمل بها دون الحق بالمطالبة بالإلغاء، وهذا الاستحداث يحمده عليه المشرع لكونه أعطى القضاء الإداري صلاحية إلغاء وليس مجرد وقف العمل بالأنظمة والقوانين.

ويتم استثناء طلب إلغاء القانون أو النظام المخالف للدستور باعتباره اختصاص أصيل للمحكمة الدستورية الأردنية، حيث تُعد الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة حقاً أصيلاً لهذه المحكمة ومن صميم عملها، والهدف من الرقابة الدستورية هو التأكد من مدى احترام القوانين والأنظمة للدستور (شطناوي وحاملة، 2013).

الفرع الثالث: الاختصاص بنظر الطعون المستندة إلى عيب السبب.

يقصد بعيب السبب بأنه الحالة الواقعية أو القانونية التي تتم بعيداً عن رجل الإدارة فتوحي له باتخاذ قراره، أو أنه العناصر القانونية والواقعية التي تسبق القرار وتدفع الإدارة إلى التصرف باتخاذ القرار (ليله، 1969).

ويتطلب كل قرار إداري استناده إلى سبب يقوم عليه حتى يتحقق هذا الركن من أركان القرار، وصدور القرار الإداري دون سبب مشروع وموجود وصحيح يجعل القرار الإداري معيباً

مالية للموظف الذي يعمل خارج أوقات الدوام الرسمي وفي أيام العطل والأعياد الرسمية إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك، ويتم صرف هذه المكافآت حسب تعليمات منح المكافآت والحوافر المعمول بها في الخدمة المدنية (المادة 67/ب، نظام الخدمة المدنية الأردني، 2013).

2- مكافأة زياده الاداء:

الهدف من منح هذه المكافأة هو حث الموظف المجد على المزيد من الإبداع في عمله، لكون الموظف الذي يبذل مثل هذه الجهود ويقدم خدمات تستفيد منها الإدارة يُعدّ مثلاً جيداً للموظف المجتهد وقدوة حسنة للآخرين (كنعان، 2008).

وتلك المكافأة يتم منحها للموظف من قبل الوزير المختص، لا سيما أنه تحدد أسس وشروط وحالات منح هذه المكافآت بناءً على تعليمات يصدرها مجلس الوزراء (المادة 30، نظام الخدمة المدنية الأردني، 2013).

3- مكافأة التمثيل في المجالس والشركات واللجان والهيئات:

وتشمل هذه المكافآت التي تمنح لموظفي وظائف الفئة العليا، وذلك بدل تمثيل الحكومة في مجالس إدارة المؤسسات الرسمية العامة أو الشركات التي تساهم فيها الحكومة أو في إدارتها، والمكافأة أو البدل المقرر مقابل العضوية في أي لجنة أو مجلس أو هيئة بشرط أن تتم الاجتماعات خارج أوقات الدوام الرسمي (المادة 19/ب، نظام الخدمة المدنية الأردني، 2013).

وكذلك يمكن منح مكافآت للموظفين المشتركين في اللجان المختلفة سواء أكانت فنية أم إدارية أم استشارية، وذلك بدل عملهم في هذه اللجان (كنعان، 2008).

وكانت محكمة العدل العليا تحكم بعدم اختصاصها بالنظر في قرارات منح المكافآت لكونها غير مختصة، وفي ذلك قضت في الدعوى رقم 2000/9 أنه "لا تختص محكمة العدل العليا بنظر الدعوى بالنزاع على العمل بمكافأة أو أجر إضافي لأن المكافأة والأجر الإضافي لا يعتبران علاوة بالمعنى المقصود من المادة (5/أ/9) من قانون محكمة العدل العليا.* بما أن التعليمات المطعون فيها تتعلق ببديل أجر ومكافأة العمل الإضافي فإن المحكمة غير مختصة بنظر هذه الدعوى" (محكمة العدل العليا الأردنية، 2000).

وفي قرارها رقم 2003/547 قضت أيضاً أنه "جري اجتهاد محكمة العدل العليا على اختصاصها بالنظر في المنازعات المتعلقة بالرواتب والعلاوات والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين أو للمتقاعدين منهم، عندما تكون هذه الرواتب والعلاوات والحقوق التقاعدية، قد ثبت استحقاقها ابتداءً واختُلف على مقدارها، أما الرواتب والعلاوات

دور للسبب في القرار الإداري، ولا يُعدّ عيب السبب وجه من أوجه الغاء القرار الإداري؛ لكونه لا يعتبر السبب عنصراً من عناصر القرار الإداري (Duguit, 1923)، وذهب جانب آخر من الفقه إلى إلحاق عيب السبب بأحد أوجه إلغاء القرار الإداري الأخرى، فمنهم من يُعدّ عيب السبب صورة من صور مخالفة القانون وأن الرقابة عليه تتم بواسطة هذا الوجه (أبو راس، 1981؛ عبدالعال، 1981؛ الغويبري، 1997) وتلحق الدكتور سعاد الشرفاوي هذا العيب بعيب إساءة استعمال السلطة (الشرفاوي، 1961)، بينما يذهب جانب ثالث من الفقه إلى اعتبار عيب السبب مستقلاً عن أوجه الإلغاء الأخرى، ولا يدمج مع أي من العيوب، لا سيما أن كل قرار إداري يجب أن يقوم على سبب لكي يكون ذلك القرار مشروعاً (Delaubadere, 1978; Bonnard, 1923).

ونرى أن الاتجاه الفقهي الذي ذهب إلى أن عيب السبب مستقل عن العيوب الأخرى هو الأجدى بالاتباع؛ لكون عيب مخالفة القانون يتعلق بمحلّ القرار الإداري، وهو الأثر القانوني المترتب على القرار، أما السبب فيتعلق بالحالة الواقعية أو القانونية التي قامت قبل إصدار القرار ودفعت إلى إصداره. وكذلك فإن عيب الانحراف بالسلطة يتعلق بالغاية أو الهدف الذي يسعى مصدر القرار إلى تحقيقه، وهذه الغاية متصلة بالبواعت النفسية للشخص أو الجهة التي اتخذت القرار، في حين يتمثل عيب السبب بعناصر ذات طبيعة موضوعية متصلة بالقانون أو الوقائع ومستقلة عن الحالة النفسية لمصدر القرار.

المطلب الثالث: الأحكام المستحدثة في نطاق الإجراءات.

نصّ هذا القانون على بعض الأحكام القانونية التي تتعلق بالطعن في القرار الإداري؛ حيث تطرق إلى حالات وقف ميعاد الطعن بالقرار الإداري (الفرع الأول)، وكذلك استحدث وسائل العلم بالقرار الإداري بأخذه بالوسائل الإلكترونية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حالات وقف ميعاد الطعن بالقرار الإداري.

نصّت المادة 8/ز من قانون القضاء الإداري على وقف ميعاد الطعن بالقرار الإداري إذا توافرت أي من الحالات التالية:

أولاً: القوة القاهرة.

تؤدي القوة القاهرة إلى وقف مدة الطعن بالقرار الإداري، حيث لا يبدأ سريان هذه المدة إلا بعد زوال القوة القاهرة التي تحول بين ذي المصلحة ورفع دعوى الإلغاء بسبب ما أحاط به من عوامل هذه القوة التي سلبته قدرته في التصرف الحر، وبالتالي فإنه ليس من العدل أن يطبق عليه الجزاء المترتب

بعيب السبب ويحق لصاحب الشأن الطعن في هذا القرار أمام القضاء الإداري (الأعرج، 1999).

لا سيما أن القضاء الإداري استقر على أن كل قرار إداري يصدر عن الإدارة صاحبة الاختصاص يجب أن يقوم على سبب يدعو إلى إصداره، وهذا السبب هو ركن من أركان القرار الإداري وشرط لصحته (أبو العثم، 2011).

ويكون قرار الإدارة مشروعاً إذا تحققت العناصر الواقعية التي استندت إليها الإدارة في إصدارها له في الواقع وأسبغت عليها الوصف القانوني السليم، أما إذا كانت هذه العناصر غير موجودة في الواقع، أو كانت موجودة ولكن الإدارة لم تعطها الوصف القانوني السليم، فإن القرار الإداري يكون معيباً من حيث سببه في الحالتين (الغويبري، 1997).

وقد نصّ قانون القضاء الإداري الأردني على أن الدعوى الإدارية تقام على صاحب الصلاحية في إصدار القرار المطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه، ويشترط استناد الدعوى إلى سبب من أسباب الطعن بالقرار الإداري، وقد استحدث المشرع في هذه المادة اعتبار عيب السبب أحد أسباب الطعن بالقرار الإداري؛ حيث نصّت المادة 7/أ من هذا القانون على أنه "تقام الدعوى على صاحب الصلاحية في إصدار القرار المطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه، ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر، ومن هذه الأسباب: عيب السبب"، لا سيما أن قانون محكمة العدل العليا لم ينصّ على اعتبار عيب السبب من بين أسباب الطعن بالقرار الإداري.

ولقد استقرت أحكام القضاء الإداري على اعتبار خلو القرار الإداري من ذكر السبب بأن يكون عرضة للطعن (محكمة العدل العليا الأردنية، 1997؛ محكمة العدل العليا الأردنية، 2005)، وقضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها ذي الرقم 2010/527 بأنه "من المقرر قضاءً وفقهاً وما جرى عليه اجتهاد محكمة العدل العليا أنه لا بد لكل قرار إداري من سبب يقوم عليه، وأن هذا السبب هو الواقعة المادية أو القانونية التي تدفع بالإدارة لاتخاذ قرارها، وأن خلو القرار الإداري من ذكر السبب يجعله فاقداً لركن رئيس من أركانه مما يترتب عليه افتقاده لمشروعيته. وعليه، إن مجلس العمداء (المستدعى ضده) لم يشر في قراره الطعين إلى السند القانوني أو الواقعة المادية التي دفعته إلى إصدار قراره الطعين، فإن هذا القرار يغدو مستوجباً للإلغاء" (محكمة العدل العليا الأردنية، 2011). ويثار تساؤل حول مكان عيب السبب بين أوجه الإلغاء؟ فقد اختلف الفقه بتحديد مكان عيب السبب من بين أوجه الغاء القرار الإداري الأخرى، فذهب الفقيه Leon duguit إلى إنكار أي

المختصة قانوناً للتصدي لهذا الطعن، فيلجأ الطاعن إلى محكمة غير مختصة معتقداً أن هذه المحكمة هي صاحبة الاختصاص بالنظر في الطعن، وبعد انقضاء ميعاد الطعن القانوني تقضي هذه المحكمة بعدم اختصاصها بالنظر في الدعوى (البياني، 1985؛ مساعدة، 1990).

ويمتد ميعاد دعوى الإلغاء عند رفعها إلى محكمة غير مختصة سواء أكانت هذه المحكمة إدارية أم عادية، ويشترط حتى يمتد الميعاد أن ترفع الدعوى إلى المحكمة غير المختصة خلال ميعاد الطعن بالإلغاء (الغويري، 1997).

وقضت محكمة العدل العليا في قرارها رقم 1951/1 بأن "المستدعي لم يتباطأ في تقديم طلبه هذا بمدة يمكن معها اعتباره أنه أهمل ما يعتبره حقاً له في مراجعة محكمة العدل العليا، خاصة بعد أن تبين أنه قضى قسماً من المدة في مراجعته للمحكمة المركزية لفسخ قرار التحكيم" (محكمة العدل العليا الأردنية، 1951).

وتعد هذه الحالة من الحالات المستحدثة في قانون القضاء الإداري الحالي، وتم استحداثها بالبند (2) من الفقرة (ز) من المادة الثامنة من هذا القانون ذاته، التي لم تأخذ بها محكمة العدل العليا في قانونها الملغي.

وبالرجوع إلى نص المادة 8/ز/2 نجد أنها اشترطت أن يتم رفع الدعوى الإدارية خلال ميعاد الطعن، وهو ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الإداري، وذلك من أجل استفادة الطاعن من هذه الحالة لوقف ميعاد الطعن بالقرار الإداري غير المشروع، وبمفهوم المخالفة أنه إذا رفع الطاعن دعواه بعد مضي مدة الطعن حتى لو كانت أمام محكمة غير مختصة فإنه لن يستفيد من هذه الحالة.

وتشترط هذا المادة بالإضافة إلى شرط الميعاد أن تكون الدعوى المرفوعة أمام المحكمة غير المختصة قد اختصت فيها الجهة الإدارية مصدره القرار الإداري أو الجهة الرئيسية لها حتى يتحقق لديها العلم بالطعن في القرار، وأن يكون موضوع الدعوى المرفوع أمام المحكمة غير المختصة ينصب على الطعن في القرار المطلوب إلغاؤه، وأن تكون المحكمة غير المختصة المقامة أمامها دعوى الإلغاء داخلة في التنظيم القضائي للدولة؛ أي أن تكون محكمة بالمعنى الفني الدقيق (العتيبي، 2015).

ونعتقد أن المشرع حسناً فعل عندما نصّ على هذه الحالة لوقف ميعاد الطعن، فبعض الأفراد قد يجهل الاختصاص النوعي للجهات القضائية، وبسبب هذا الجهل قد يفقد حقه في الطعن بالقرار الإداري المعيب بعدم المشروعية، وبالتالي فإن المشرع عندما نصّ على هذه الحالة فإنه أراد أن يعزّز ويكرّس

على انقضاء الميعاد شأنه شأن أي شخص آخر تراخى في الطعن بالقرار لأي سبب، كما أنه ليس مما يتفق مع المصلحة العامة استقرار الروابط والعلاقات القانونية التي يكون أساسها إجراءات كان من المستحيل على ذي المصلحة الطعن بها في المواعيد التي حددها المشرع (أبو العثم، 2011؛ رسلان، 2011).

وقد اعتبرت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن المرض العقلي يعدّ من قبيل القوة القاهرة التي توقف ميعاد الطعن بالقرار الإداري، حيث قضت في أحد أحكامها في الدعوى رقم 535 "... ومن حيث إنه إذا تبين ممّا تقدّم أن حاله المستدعي في معاناته للاضطراب العقلي كانت قائمة عند فصله، ولما كان هذا المرض العقلي يعتبر من الاعذار التي ترقى إلى مرتبة القوة القاهرة في مجال منعه من مباشرة دعوى الإلغاء في ميعادها القانوني، الأمر الذي يجعل مثل هذا الميعاد موقوفا بالنسبة عليه" (المحكمة الإدارية العليا المصرية، 1978).

أخذ مجلس الدولة الفرنسي كذلك بفكرة القاهرة كسبب لامتناد ميعاد الطعن بالقرار الإداري (كشاكش، 2006؛ الطراونة، 2014)، وفي هذا النطاق قضت محكمة العدل العليا في قرارها رقم 1970/77 أنه "يردّ الطعن إذا قدّم بعد المدة، فإذا كانت المدة القانونية للطعن بقرار لجنة التقاعد العسكرية تنتهي بتاريخ 1970/10/7 وقدمت الدعوى بتاريخ 1970/10/13 فإنها تكون حقيقة بالرد لتقديمها بعد فوات الميعاد، أما القول بأن الحوادث التي وقعت في الأردن قد حالت دون وصول كثير من الموظفين إلى مراكز عملهم حتى تاريخ 1970/10/15، وأن ذلك يشكّل قوة القاهرة امتنع معها تقديم الدعوى قبل انقضاء الميعاد فقول غير وارد؛ إذ إن الدوام الرسمي قد بدأ فعلاً بتاريخ 1970/10/3 تطبيقاً لأمر الحاكم العسكري العام وبلاغ رئاسة الوزراء، وأن المحكمة قد أخذت علماً قضائياً بهذه الواقعة" (محكمة العدل العليا الأردنية، 1970).

بالتالي، فإن ميعاد الطعن يمتد بقدر المدة التي وقف فيها سريانه بسبب نشوء القوة القاهرة؛ حيث إن مدة الوقف لا تدخل في حسابه.

ثانياً: رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة.

قد يخطئ الطاعن في معرفة المحكمة المختصة التي تختص بالنظر في الطعن المقدم منه ضد أحد القرارات الإدارية غير المشروعة الصادرة من قبل الإدارة العامة وأجهزتها الإدارية، وقد يعود ذلك إلى جهله بقواعد الاختصاص القضائي للمحاكم ومعاييرها وأحكامها، أو صعوبة تحديد الجهة القضائية

لمبدأ المشروعية، واستقراراً للمراكز القانونية كمبدأ عام. وتقديم طلب تأجيل دفع الرسوم يترتب عليه وقف ميعاد الطعن حتى لو كان المدعي قد تقدم سابقاً بانتظام بتوقف معه الميعاد، سيما أنه ليس في القانون ما يمنع من توقف ميعاد رفع الدعوى أكثر من مره تحقق الواقعة المبررة لتوقف هذا الميعاد (العتيبي، 2015).

كما أن تقديم طلب تأجيل الرسوم من شأنه وقف ميعاد رفع الدعوى الإدارية، وبظل هذا الأثر قائماً لحين صدور القرار بالقبول أو الرفض، ففي حالة الرفض لا يوجد ما يمنع من تقديم طلب جديد للتأجيل، وذلك حتى لا يحوز القرار الصادر بشأن التأجيل من الرسوم في الطلب الأول أية حجة، لأنه لم يفصل في خصومة قضائية، ولهذا يمكن للمدعي تقديم طلب جديد لتأجيل هذه الرسوم أمام نفس المحكمة (العتيبي، 2015).

ونرى في ختام هذا الفرع أن التظلم الوجوبي يضاف إلى الحالات السابق ذكرها من حالات وقف ميعاد الطعن ولو لم ترد معها في الفقرة (ز) من المادة (8) من هذا القانون، ذلك أن المشرع نصّ في الفقرة (د) من ذات المادة على ما يلي: (إذا نصّ التشريع على وجوب التظلم من القرار الإداري فلا يجوز الطعن في القرار أمام المحكمة الإدارية إلا بعد إجراء هذا التظلم، ويكون القرار الصادر بنتيجة التظلم خاضعاً للطعن أمام هذه المحكمة). يتضح بلا شك أن التظلم الوجوبي يترتب عليه وقف ميعاد الطعن بالقرارات الإدارية.

الفرع الثاني: وسائل العلم بالقرار الإداري محل الطعن بالوسائل الإلكترونية.

لقد نصت المادة 8/ أ من هذا القانون على أنه "مع مراعاة ما ورد في أي قانون آخر وأحكام الفقرتين (ج) و(د) من هذه المادة، تقام الدعوى لدى المحكمة الإدارية باستدعاء يقدم إليها خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو نشره في الجريدة الرسمية أو بأي وسيلة أخرى بما في ذلك الوسائل الإلكترونية....".

يستفاد من هذا النصّ أن ميعاد الطعن بالإلغاء يسري من تاريخ نشر القرار الإداري في الجريدة الرسمية، أو تبليغ صاحب الشأن بالقرار، وإلى جانب هاتين الوسيلتين فقد أضاف القضاء الإداري وسيلة ثالثة لبدء سريان ميعاد الطعن، وهي وسيلة العلم اليقيني بالقرار الإداري.

والمقصود بالنشر هو نشر القرار الإداري في الجريدة الرسمية بهدف اطلاع الافراد والجمهور وإعلامهم بالقرار الإداري، حيث إن النشر لا ينشئ مركزاً قانونياً وإنما يكشف

فكرة اعتبار القضاء الإداري هو حامي الحقوق والحريات، وبالتالي فإنه يحمي حق الفرد الجاهل بالقانون بأن يعطيه الفرصة في الحصول على حقه في التقاضي ورفع دعوى الإلغاء.

ثالثاً: تقديم طلب تأجيل الرسوم.

يعد طلب تأجيل الرسوم القضائية من بين الحالات التي توقف ميعاد الطعن في القرار الإداري، فقد يجد الطاعن نفسه عاجزاً عن دفع الرسوم القضائية فيلجأ إلى طلب تأجيلها، واشترطت المادة 8/ ز / 3 أن يتم تقديم الطلب خلال ميعاد الطعن، وهو 60 يوماً.

وهذا التوجه من قبل المشرع الأردني محمود عليه؛ لكونه يعطي الحق للفرد الذي لا يستطيع دفع الرسوم القضائية أن يقدم طلباً خلال ميعاد الطعن بأن تؤول المحكمة دفع الرسوم المحددة. ولكن يثار تساؤل حول هذه الحالة، وهو: هل تنتظر المحكمة في الطعن قبل دفع الرسوم المؤجلة؟ بمعنى آخر: هل دفع الرسوم شرط للنظر في الدعوى؟ يبدو أنه بتحليل المادة المذكورة يمكن القول إن المحكمة الإدارية لا تنتظر في دعوى إلغاء القرار الإداري إلا بعد دفع الرسوم القضائي، وأن دفع الرسوم هو إجراء أولي يسبق النظر في الدعوى، وفي حال عدم دفع الرسوم فلا تنتظر المحكمة الإدارية في الدعوى، وبالتالي فإن القضية ستبقى معلقة لحين دفع الرسوم، وبما أن القضاء الإداري هو قضاء مشروع، ويعمل على حماية مبدأ المشروعية، فإنه يستوجب على المحكمة النظر في الدعوى وأن تصدر حكمها في القضية المعروضة عليها.

ولكن هل يوجد مدة معينة لتأجيل دفع الرسوم؟ نجد أن المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري لم يحدد مدة معينة لتأجيل الرسوم باعتبارها حالة وقف ميعاد الطعن بالقرار الإداري، وهذا من شأنه عدم النظر في الدعوى الإدارية حتى يتم دفع الرسوم المستحقة، وقد لا يستطيع الطاعن دفع الرسوم حتى بعد تأجيلها، فهل تبقى الدعوى معلقة لحين دفع الرسوم؟ سيما أن ظروف الطاعن المالية قد تستمر لفترة طويلة قد يفقد خلالها مصلحته من الطعن؟

لقد عدّ القضاء المقارن طلب الإعفاء من دفع الرسوم القضائية وليس تأجيلها، أحد حالات وقف ميعاد الطعن بالقرار الإداري، لا سيما أن التقاضي هو حق للأفراد، وإلزامية دفع الرسوم القضائية لرفع الدعوى قد يفقد البعض هذا الحق (الحو، 2010؛ كشاكش، 2006)، بالتالي ننمّي من المشرع الأردني تعديل هذا النصّ بأن يكون الطلب بالإعفاء من دفع الرسوم كلياً وليس تأجيلاً، من أجل النظر في الدعوى حماية

الوظيفة العامة أن تبليغهم القرارات الإدارية سوف يكون بطريقة إلكترونية عبر البريد الإلكتروني الذي يختارونه، وكذلك قد يكون التقدم لأي خدمة معينة أو عطاء أو إحداث أو تعديل مركز قانوني أن يكون بواسطة البريد الإلكتروني، وربما يتم وضع شرط أو اتفاق بين الأطراف على أن تتم جميع المعاملات عن طريق الإنترنت، بشرط أن يتم إعلام الجهة الإدارية صاحبة الاختصاص بالبريد الإلكتروني الذي يرغب الشخص في تلقي رد الإدارة عليه (العجامة والسلامات، 2013).

وقد ابتدع القضاء الإداري نظرية العلم اليقيني كوسيلة للعلم بالقرار الإداري، إذ إنه عند قيام الدليل الحاسم وفقاً لمقتضيات ظروف النزاع وطبيعته على أن صاحب الشأن قد علم بالقرار علماً يقينياً لا ظنياً وقاطعاً لا افتراضياً، وكان علمه هذا شاملاً لجميع محتويات القرار بحيث يمكنه تحديد مركزه القانوني من القرار، متى كان ذلك فإن ميعاد الطعن يبدأ من تاريخ ثبوت هذا العلم دونما حاجة إلى نشر القرار أو إعلانه (الجرف، 1984؛ العلوان، 2005).

وتم ابتداع هذه النظرية من قبل القضاء الإداري الفرنسي في البداية، ثم سار القضاء الإداري المصري على خطاه ومن ثم القضاء الإداري الأردني، حيث أخذت المحكمة الإدارية العليا المصرية بنظرية العلم اليقيني كوسيلة للعلم بالقرار الإداري، وقضت في الدعوى رقم 1376 أنه "من المسلمات أن ميعاد الطعن في القرارات الإدارية يظل مفتوحاً حتى تنقضي مدة الستين يوماً على نشرها أو إعلانها لصاحب الشأن أو علمه به علماً يقينياً دون أن يدخل في هذا الحساب ما قد يمضي من الزمن بين تاريخ العلم أو الإعلان" (المحكمة الإدارية العليا المصرية، 1966)، وقضت محكمة العدل العليا الأردنية في أحد قراراتها رقم 2014/64 أنه "إذا تقدم المستدعي بتاريخ 2013/3/20 باسترحام من أجل إعادته للعمل؛ أي أنه يعلم علماً يقينياً قاطعاً بقرار المجلس التأديبي الاستثنائي كحد أدنى متيقن منذ ذلك التاريخ، وبما أنه تقدم بهذه الدعوى بتاريخ 2014/3/3؛ أي بعد مرور ما يقارب العام على علمه اليقيني بقرار المجلس الاستثنائي، وبما أنه استقر اجتهاد محكمتنا على أن العلم اليقيني يعتبر وسيلة من وسائل تبليغ القرار الإداري فتكون الدعوى مقدمة بعد الميعاد القانوني الذي نصت عليه المادة (12) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 وتعديلاته وهو (ستون يوماً من تاريخ التبليغ)، الأمر الذي يستوجب رد الدعوى من هذه الناحية" (محكمة العدل العليا الأردنية، 2014).

وفي نطاق القرار الإداري الإلكتروني فإن المخاطبات تتم

عن القرار الإداري، والهدف من النشر هو علم الأفراد بالقرار المنشور للاحتجاج به من قبلهم إذا توافرت لديهم أسباب جدية للطعن بالقرار الإداري (شطناوي، 2011؛ الطراونة، 2014)، وقضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها بـ "تجد أن تحديد عدد المستودعات لكي يكون قانونياً يجب أن يسبقه إعلان ينشر في الجريدة الرسمية يحدد به عدد المستودعات" (محكمة العدل العليا الأردنية، 1960). وعليه، فإن القصد من النشر هو النشر في الجريدة الرسمية وليس النشر في الجريدة اليومية. وأمام تطور وسائل إصدار القرار الإداري المستحدثة بالطرق الإلكترونية فإن المشرع الأردني قد واكب هذا التطور واستحدث وسائل العلم بالقرار الإداري لتصبح إلكترونية أيضاً بحانب الوسائل التقليدية المعروفة، ويتمثل ذلك من خلال نشر الجريدة الرسمية إلكترونياً، وهذا من شأنه أن يتيح الفرصة للأفراد للاطلاع على تلك القرارات بكل يسر وسهولة إذا ما تمت مقارنة الأمر بالنشر في الجريدة الورقية، وذلك بعد انتشار خدمات الإنترنت بشكل واسع في المجتمع، وهذا يشكل ضماناً كبيراً للأفراد (العجامة والسلامات، 2013).

ويقصد بالتبليغ كوسيلة لبدء ميعاد الطعن بأنه إخطار صاحب الشأن بالقرار الإداري، ولكون المشرع لم يحدد وسيلة معينة للتبليغ، فإن الإدارة لها مطلق الحرية في اختيار الوسيلة الناجعة لتبليغ القرار الإداري لصاحب الشأن، فقد يتم التبليغ عن طريق محضر، أو بالبريد، أو عن طريق موظف إداري، أو بتسليم القرار لصاحب الشأن شخصياً (كنعان، 2006؛ العلوان، 2005؛ كشاكش، 2006)، وقد يكون التبليغ شفويًا أو مكتوبًا، فقد قضت محكمة العدل العليا في قرارها رقم 1957/3 بأن "تبليغ القرارات الإدارية قد يكون تحريريًا، كما يصح أن يكون شفهيًا" (محكمة العدل العليا الأردنية، 1957).

ونعتقد أن التبليغ قد يتم بطريقة إلكترونية، وذلك من خلال البريد الإلكتروني e-mail؛ حيث إنه مع وجود الحكومة الإلكترونية والثورة المعلوماتية، ولما تتميز به المراسلات الإلكترونية من سرعة وتوفير الوقت والجهد والمال فإن معظم المراسلات أصبحت تتم بواسطة البريد الإلكتروني، سيما أن أغلب الدوائر العامة تجعل جميع المراسلات بينها وبين موظفيها بواسطة شبكة إلكترونية داخلية أو عن طريق برنامج outlook، فكل موظف من موظفي الدائرة يتوفر لديه حساب وبريد إلكتروني على هذه الشبكة الداخلية، وبالتالي فإنه يستلم جميع القرارات الإدارية المتعلقة إلكترونياً.

ويتطلب التبليغ الإلكتروني وضع ضوابط معينة لكي لا يعتد بعدم التبليغ بالقرار الإداري من قبل صاحب الشأن، وقد يكون ذلك من خلال إقرار وتوقيع الأفراد عند تعيينهم في

5- لقد استحدث هذا القانون حالات وقف ميعاد الطعن بالقرار الإداري، وهن القوة القاهرة، ورفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة، وطلب تأجيل دفع الرسوم القضائية، سيما أن الحالة الأخيرة قد تجعل القضاء الإداري متعاساً عن حماية مبدأ المشروعية؛ لكونه قد يوجد بعض الأفراد لا يستطيعون دفع الرسوم القضائية حتى بعد تأجيلها.

التوصيات

1- نتمنى على المشرع الأردني إدخال منازعات العقود الإدارية والمنازعات المتعلقة بالمسؤولية الإدارية بشكل عام في اختصاصات القضاء الإداري الأردني؛ ليكون القضاء الإداري هو صاحب الولاية العامة للنظر في جميع المنازعات التي تكون الإدارة العامة طرفاً فيها، ونقترح أن يكون ذلك بإضافة بند صيغته كالاتي (سائر المنازعات الإدارية) إلى المادة 5 من هذا القانون.

2- نقترح على المشرع إعادة النظر في الرقابة على أعمال السيادة؛ فإذا بقيت أعمال السيادة خارج نطاق الاختصاص القضائي، فإننا نرى أنه كانت لدى المشرع الفرصة المواتية لتسجيل قفزة قانونية بوضع محددات وضوابط لأعمال السيادة وتخليصها من ضروب الاجتهاد بماهيتها؛ وذلك نظراً لحساسيتها وأهميتها التي جعلتها بمنأى عن رقابة القضاء.

3- نقترح على المشرع تسمية النيابة العامة الإدارية بمسمى هيئة مفوضي الدولة، وهو مسمى معروف لدى الأنظمة القانونية المقارنة.

4- نتمنى على المشرع تعديل نص المادة (1/4) من القانون بحيث يتم إنشاء محاكم إدارية في الأقاليم الثلاث (الشمال، الوسط، الجنوب) من أجل تسهيل إجراءات التقاضي للجميع؛ إذ اختزل المشرع في هذا القانون الدرجة الأولى للتقاضي بمحكمة واحدة مقرها عمان، وأجاز القانون لرئيس المحكمة عقد جلسات في أي مكان آخر في المملكة، وهذه الصلاحية جوازية وليست وجوبية.

5- نقترح على المشرع إضافة نص إلى هذا القانون يتعلق بضرورة تأهيل القضاة من خلال عقد ندوات ودورات ينظمها المعهد القضائي لهذه الغاية، يتم خلالها توضيح جميع إجراءات المنازعات الإدارية ومبادئ إثبات الدعوى الإدارية نظراً لأهميتها، وكذلك تدريس مادة القضاء الإداري كمادة مستقلة في المعهد القضائي، من أجل إخراج كوادر قضائية متخصصة للفصل في المنازعات الإدارية؛ إذ لم يتضمن هذا القانون أي نص بخصوص تأهيل القضاة

باستخدام الوسائل الإلكترونية الحديثة، الأمر الذي يؤدي إلى الحد من نظرية العلم اليقيني بصورتها التقليدية، لأن مثل هذه الوسائل لا مجال للاجتهاد فيها لكون المطلوب تبليغه بالقرار الإداري قد علم علماً يقينياً وليس افتراضياً، سيما أن وصول الرسالة الإلكترونية التي تتضمن القرار الإداري المطلوب علم صاحب الشأن به يتم عبر البريد الإلكتروني الذي له رقم سري لا يعرفه إلا صاحبه (العجامة والسلامات، 2013).

الخاتمة

لقد تضمن قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 العديد من الجوانب الإيجابية بالمقارنة مع قانون محكمة العدل العليا لسنة 1992، وتناول هذا القانون بعض الأحكام المستحدثة التي من شأنها تطوير القضاء الإداري الأردني باعتباره حامي حقوق الأفراد وحررياتهم. وبعد تسليط الضوء على أهم الأحكام المستحدثة في هذا القانون، توصلنا إلى بعض النتائج، واتبناها بتوصيات.

النتائج

1- تم استحداث قضاء إداري على درجتين من خلال إنشاء محكمتين للقضاء الإداري؛ المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا؛ حيث تملك المحكمة الإدارية العليا النظر في ذات النزاع المعروض على محكمة الدرجة الأولى من الناحيتين الموضوعية والقانونية، وهذا يمثل ضماناً وحماية لحقوق الأفراد وحررياتهم، باعتبار أن محكمة الدرجة الثانية تعتبر معقبة على أحكام محكمة الدرجة الأولى.

2- تم النص على اختصاصات أخرى للقضاء الإداري الأردني لم ينص عليها قانون محكمة العدل العليا الملغي، كالنظر في القرارات المتعلقة في التكليف ومنح المكافآت، والمطالبة بإلغاء نظام أو تعليمات أو قرارات وليس وقفها كما كان في قانون محكمة العدل العليا السابق، إلا أنه لم يجعل القضاء الإداري صاحب الولاية العامة للنظر في جميع المنازعات الإدارية خلافاً للقضاء المقارن.

3- تم تقنين عيب السبب باعتباره أحد العيوب التي تصلح محلاً للطعن في القرار الإداري غير المشروع، لا سيما أن خلوّ أي قرار إداري من سبب مشروع يجعله عرضة للطعن فيه أمام القضاء الإداري.

4- أضاف هذا القانون الوسائل الإلكترونية للعلم بالقرار الإداري بجانب الوسائل التقليدية للعلم به، وهذا أمر يحمى عليه المشرع الأردني لمواكبته التطور العلمي والتكنولوجي، سيما أن العلم بهذه الوسائل يجعل الأمر سهلاً ويسيراً على الأفراد.

حالات وقف ميعاد الطعن في القرار الإداري، خلافاً للقضاء المقارن، وهذه الحالة قد تقف عائقاً أمام حماية مبدأ المشروعية؛ حيث إن بعض الأفراد قد لا يستطيعون دفع رسوم الدعوى الإدارية.

للنظر في المنازعات الإدارية ذات الطبيعة الخاصة. 6- نقترح على المشرع تعديل البند (3) من الفقرة (ز) من المادة الثامنة من هذا القانون باستبدال هذه الحالة بحالة طلب الإعفاء من الرسوم كلياً وليس تأجيلها فقط؛ إذ اعتبر قانون القضاء الإداري تقديم طلب تأجيل دفع الرسوم إحدى

المصادر والمراجع

القبيلات، ح. (2011) الوجيز في القضاء الإداري، الطبعة الأولى، عمان، دار وائل للنشر، ص 113.
كنعان، ن. (2006) القضاء الإداري، الطبعة الأولى، الإصدار الثاني، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 226-227.
كنعان، ن. (2008) الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، شرح لقانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية رقم 21 لسنة 2001، الطبعة الأولى، عمان، مكتبة جامعة الشارقة، إثراء للنشر والتوزيع، ص 115-116.
ليله، م. (1969) الرقابة على أعمال الإدارة، الكتاب الثاني، الطبعة الثانية، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 1180.

ثانياً: الرسائل الجامعية

الأعرج، م. (1999) عيب السبب في القرار الإداري، دراسة مقارنة وتطبيقية، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ص 34.
البيانوني، م. (1985) ميعاد الطعن القانوني في مشروعية القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ص 295.
رسلان، ز. (2011) إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري، رساله دكتوراه، جامعة حلب، ص 124-126.
العلوان، ع. (2005) نفاذ القرارات الإدارية وسريانها بحق الأفراد في الأردن، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية، ص 45-59.
مساعدة، أ. (1990) تنفيذ القرارات الإدارية ونهايتها، دراسة مقارنة في الأردن ومصر، رساله ماجستير، الجامعة الأردنية، ص 211-222.

ثالثاً: الأبحاث العلمية

شطناوي، ف. وحتاملة، س. (2013) الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة أمام المحكمة الدستورية في الأردن، بحث منشور، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، مجلد 40، عدد 2، ص 620.
الطراونة، م. (2014) شرط الميعاد في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة الأردن ومصر، بحث منشور، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، مجلد 26، عدد 3، ص 192-198.
العجارمة، ن. والسلاطات، ن. (2013) نفاذ القرار الإداري الإلكتروني، بحث منشور، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، عمان، مجلد 40، ملحق 1، ص 1027-

أولاً: الكتب
إبراهيم، م. (1981) الوجيز في المرافعات مركزاً على قضاء النقض، القاهرة، دار الفكر العربي، ص 71.
أبو راس، ش. (1981) القضاء الإداري، القاهرة، عالم الكتب، ص 301.
أبو العثم، ف. (2011) القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 289-376.
أبو الوفا، أ. (د. ت) التعليق على نصوص المرافعات، الطبعة السادسة، بدون دار نشر، ص 121.
الجرف، ط. (1984) قضاء الإلغاء، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 206.
الخلو، م. (2010) القضاء الإداري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، ص 319.
الزعيبي، ع. (2003) أصول المحاكمات المدنية، دراسة مقارنة، الجزء الأول، الطبعة الأولى، عمان، دار وائل للنشر، ص 50-51.
الشرقاوي، س. (1961) الانحراف في استعمال السلطة وعيب السبب، تعليق على أحكام المحكمة الإدارية العليا، مجلة العلوم الإدارية، السنة 11، العدد 3، يناير، ص 148.
شطناوي، ع. (2011) موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 437-439.
عبد العال، م. (1981) الإدارة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 123.
العتيبي، ج. (2015) موسوعة القضاء الإداري القواعد القضائية في شرح شروط قبول الدعوى الإدارية، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 629-630.
علام، م. (2012) مبدأ النفاذ على درجتين بين القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية، دراسة تطبيقية مقارنة تشمل مصر وسلطنة عمان، الطبعة الأولى، القاهرة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ص 3-5.
الغويبري، أ. (1997) القضاء الإداري الأردني، قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، دراسة مقارنة مع نظام القضاء الإداري الفرنسي، الطبعة الأولى، بدون دار نشر، ص 170-231.

- A.L.D. fecie editures,paris, p 316-322. 1029
- Delaubadere, A. (1978) Traite de driot administratif, 8 ed. كشاكش، ك. (2006) ميعاد دعوى الإلغاء في قضاء محكمه العدل العليا الأردنية، بحث منشور، أبحاث اليرموك، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة اليرموك، مجلد 22، عدد3، ص640-655.
- Bonnard, R. (1923) le pouvoir discretionnein des authorities administratives et le recours pour exces de pouvoir. محيسن، أ. (2012) مدى تعلق التقاضي على درجتين بالنظام العام، دراسة مقارنة، بحث منشور، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، مجلد رقم 39، عدد 1، ص 264-265.
- R,D,P, p387-389.
- رابعاً: المراجع الأجنبية
- www.ammonnews.net
- Duguit, L. (1923) traite de driot constitutione, T,II, 2 ed.
- سادساً: المواقع الإلكترونية

Reviews of the Legal Novelty in the Jordanian Administrative Judiciary Law No 27 of the Year 2014

*Jehad Daifalah Aljazy, Jawaher Ahmad Almarie**

ABSTRACT

In response to the constitutional adjustments, which take place in 2011, the Administrative Juridical law had been issued in 2014, as enforcement of the Article (100) of the Jordanian constitution, which set the principle of Litigation on two steps for the first time in Jordan. Before that the Jordanian administrative court has the for handling the administrative conflicts without any appeal of it is verdict.

the establishment of the two steps Administrative Litigation could be considered as one of the most important legal novelty in Jordan beside many legal novelties in jurisdiction and procedures, therefore this article comes to focus on these legal novelties.

Keywords: Jordanian Administrative Judiciary Law, Legislations Novelty, Jurisdiction, the Principle of Litigation on Two Steps, Procedures.

* Integrity and Anticorruption Commission, Legislation and Opinion Bureau, Jordan. Received on 15/7/2015 and Accepted for Publication on 2/9/2015.