

## التقاضي الإداري على درجتين ودوره في الحفاظ على الحقوق والحريات الفردية

علي يوسف محمد العلوان\*

### ملخص

تأخذ العديد من الانظمة القانونية المعاصرة بمبدأ التقاضي على درجتين وهو ما يتطلب إعادة عرض النزاع الذي فصلت فيه محاكم الدرجة الأولى امام محاكم الدرجة الثانية لتقول فيه كلمتها بقضاء جديد يحل محل القضاء السابق. من فوائد هذا المبدأ انه يقوم بوظيفة وقائية لانه يحث قاضي محكمة الدرجة الأولى على بذل مزيد من العناية والحرص لكي لا يكون حكمه عرضة للنقض والرد. والوظيفة الثانية علاجية بحيث يتم تلاشي العيوب والاختفاء التي تشوب احكام محاكم اول درجة لأن محاكم الدرجة الثانية عادة ما تتكون من قضاة اكثر عددا واكثر خبرة. هذا عن التقاضي على درجتين بشكل عام واذا ما اردنا ان نطبقه في مجال القضاء الإداري نجد ان من مقتضيات هذا المبدأ ان يكون القضاء الإداري مستقلا عن القضاء العادي استقلالا تاما وليس استقلالا هيكليا، وان يكون هناك درجتان من المحاكم على الاقل وتكون اختصاصات محاكم الدرجة الأولى شاملة لجميع المنازعات الإدارية. وباسقاط هذه المفاهيم على الوضع في الأردن نجد انه بصدر قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 اخذ الأردن بنظام القضاء المزيج ولكن بشكل منقوص، حيث ما زالت المحاكم العادية هي صاحبة الولاية العامة في فض المنازعات، وإن اختصاصات القضاء الإداري جاءت على سبيل الحصر. وعلى صعيد تشكيل المحاكم الإدارية لم يأخذ قانون القضاء الإداري بمبدأ تخصص القضاة الإداريين ووضعهم تحت مظلة قانون استقلال القضاء مما حرم الافراد من ميزة تخصص القضاء الإداري كسرعة انجاز قضاياهم والقضاء على بقاء المنازعات الإدارية.

الكلمات الدالة: التقاضي الإداري على درجتين، الحقوق، الحريات.

### مشكلة البحث

بصدر قانون القضاء الإداري الجديد؟  
4- هل التنظيم الحالي للقضاء الإداري واختصاصاته يحقق الازدواج القضائي، واستقلال القضاء الإداري؟  
5- ما مدى تأثر الحقوق والحريات الفردية في ظل قضاء اداري غير متخصص؟

الغرض من هذه الدراسة بيان دور التقاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الفردية، وهل قانون القضاء الإداري حقق ميزة الاستقلالية والتخصص للقضاة الإداريين وانعكاس ذلك على حقوق وحريات الافراد.

### اهمية البحث

انطلاقا مما سبق تبدو اهمية الدراسة من أن التقاضي الإداري على درجتين يعد ضامنا للحقوق والحريات الفردية من تعسف الادارة. وكذلك بيان اهمية تخصص القضاة الإداريين وانعكاس ذلك على حقوق الافراد وبالتالي بيان اهمية الازدواج القضائي.

### منهج البحث

سأتبع في تناولي لهذا الموضوع المنهج الوصفي التحليلي من خلال وصف مشكلة البحث وهي بيان دور التقاضي الإداري على درجتين في حماية الحقوق والحريات الفردية وتحليل نصوص قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014

### عناصر مشكلة البحث

تحاول هذا الدراسة الإجابة عن الأسئلة التالية:  
1- ما أهمية ومبررات مبدأ التقاضي على درجتين والمراحل التاريخية التي مر بها هذا المبدأ؟  
2- ما درجات التقاضي الإداري في الأردن حسب ما جاء بقانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014؟  
3- هل تحققت ازدواجية القضاء في الأردن، وخاصة

\* كلية الحقوق، جامعة الزرقاء الأهلية، الأردن. تاريخ استلام البحث 2014/12/15، وتاريخ قبوله 2015/2/1.  
\* البحث مدعوم من جامعة الزرقاء.

الهندي)، وعند الرومان، والعهد الإسلامي وأخيراً في فرنسا منذ ظهور النظام الاقطاعي حتى قيام الثورة الفرنسية.

**المبحث الثاني:** تنظيم القضاء الإداري الأردني، ودوره في الحفاظ على الحقوق والحريات الفردية.

نتعرض في هذا المبحث لمراحل تطور القضاء الإداري في الأردن في مطلب أول والتنظيم الحالي لمحاكم القضاء الإداري في مطلب ثانٍ. وأخيراً مدى استجابة قانون القضاء الإداري لنص المادة 100 من الدستور في مطلب ثالث.

وفي نهاية البحث سأورد النتائج والتوصيات التي توصلت إليها الدراسة.

### المبحث الأول

#### نشأة مبدأ التقاضي على درجتين ومبرراته

يعد مبدأ التقاضي على درجتين من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام القضائي في كل دول العالم، حيث إن معظم دساتير العالم - ومنها الدستور الأردني - نصت على هذا المبدأ.

ومضمون هذا المبدأ - ببساطة - أن النزاع ينظر مرتين، مرة أمام محكمة أول درجة، عادة ما تسمى المحكمة الابتدائية، والمرة الثانية أمام محكمة أعلى (ثاني درجة) عادة ما تسمى محكمة الاستئناف لتتأكد من أن محكمة الدرجة الأولى قد طبقت القانون تطبيقاً صحيحاً من حيث القانون والواقع وهذا يعد من أهم الضمانات لصون حقوق وحريات الأفراد، وتحقيق الأمن في المجتمع (هندي، 1995).

وعليه سنتناول هذا المبحث في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: ماهية المبدأ ومبرراته.

المطلب الثاني: نشأته التاريخية.

#### المطلب الأول: ماهية المبدأ ومبرراته

##### الفرع الأول: تعريف مبدأ التقاضي على درجتين

حرصت جل دول العالم على تقرير هذا المبدأ في تشريعاتها، والمشرع الأردني لم يخرج عن هذا فقد أخذ بهذا المبدأ في قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 17 لسنة 2001 وقانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014. وبما إن المشرع أخذ بهذا المبدأ فقد تولى الفقه تعريفه، وتاصيله، وظهرت تعاريف عديدة لهذا المبدأ:

فهناك من عرفه على أنه إعادة طرح النزاع بعد الحكم فيه مرة أخرى على محكمة أعلى درجة لنظره من حيث الوقائع والقانون وتحكم فيه (ابراهيم، 1990).

وهناك من عرفه أنه "اتاحة الفرصة للخصم الذي حكم لغير

للوصول إلى مدى تحقق ميزة التخصص والاستقلال وانعكاس ذلك على صيانة الحقوق والحريات الفردية.

### المقدمة

تأخذ العديد من الأنظمة القانونية المعاصرة بمبدأ التقاضي على درجتين، وهو ما يتطلب إعادة عرض النزاع الذي فصلت فيه محاكم الدرجة الأولى أمام محاكم الدرجة الثانية لتقول فيه كلمتها بقضاء جديد يحل محل القضاء السابق.

من فوائد هذا المبدأ أنه يقوم بوظيفة وقائية لأنه يحث قاضي محكمة الدرجة الأولى على بذل مزيد من العناية والحرص لكي لا يكون حكمه عرضة للنقض والرد. والوظيفة الثانية علاجية، بحيث يتم تلاشي العيوب والأخطاء التي تشوب أحكام محاكم أول درجة لأن محاكم الدرجة الثانية عادة ما تتكون من قضاة أكثر عدداً وأكثر خبرة.

هذا عن التقاضي على درجتين بشكل عام، وإذا ما أردنا أن نطبقه في مجال القضاء الإداري نجد أن من مقتضيات هذا المبدأ أن يكون القضاء الإداري مستقلاً عن القضاء العادي استقلالاً تاماً وليس استقلالاً هيكلياً وإن يكون هناك درجتان من المحاكم على الأقل وتكون اختصاصات محاكم الدرجة الأولى شاملة لجميع المنازعات الإدارية.

وباسقاط هذه المفاهيم على الوضع في الأردن نجد أنه بصدر قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 إن الأردن أخذ بنظام القضاء المزدوج، ولكن بشكل منقوص، حيث لا زالت المحاكم العادية هي صاحبة الولاية العامة في فض المنازعات، واختصاصات القضاء الإداري جاءت على سبيل الحصر.

وعلى صعيد تشكيل المحاكم الإدارية لم يأخذ قانون القضاء الإداري بمبدأ تخصص القضاة الإداريين، ووضعهم تحت مظلة قانون استقلال القضاء، مما حرم الأفراد من ميزة تخصص القضاء الإداري كسرعة انجاز قضاياهم، والقضاء على بطء المنازعات الإدارية.

وعليه سنتناول موضوع هذا البحث من خلال مبحثين:

#### المبحث الأول: نتكلم فيه عن نشأة مبدأ التقاضي على

درجتين ومبرراته من خلال تقسيمه إلى مطلبين:

المطلب الأول: ماهية المبدأ ومبرراته، ونتناول فيه: تعريف المبدأ، وأهميته الوقائية والعلاجية، والانتقادات التي وجهت إليه، والرد عليها.

**المطلب الثاني:** النشأة التاريخية للمبدأ، ونتناول فيه: نشأة المبدأ في العصور القديمة والحديثة، وتحديدًا في مصر (عصر الفراعنة)، والعراق (قانون حمورابي)، وفي الهند (قانون مانو

الأولى امام محكمة الاستئناف يحث قضاة محكمة الدرجة الأولى على بذل عناية شديدة والحرص كل الحرص كي لا يكون حكمه عرضة للنقد والرد، وهذه الفائدة تنتفي اذا كان التقاضي على درجة واحدة.

#### ثانيا: الطابع العلاجي

ان مبدأ التقاضي على درجتين يحقق أقصى درجات العدالة، لان حكم محكمة الدرجة الأولى يحتمل الخطأ لان القاضي قد يحيد عن جادة الصواب اما لتحيزه، او لقلّة عنايته بتمحيص الوقائع، او لقلّة إلمامه بقواعد القانون وكيفية تطبيقها. فيأتي الاستئناف ليتدارك ذلك ويمنح المتقاضين طمأنينة أكثر في الوصول إلى حقوقهم، ولاسيما اذا علمنا ان محاكم الاستئناف يتم تشكيلها من قضاة أكثر عددا وأكثر خبرة، مما يقلل من احتمال وقوع الخطأ الذي قد يقع من محاكم الدرجة الأولى لذلك فهي الأقدر على حل النزاع حلا سليما مما يحقق حماية فعلية لحقوق الافراد وحياتهم العامة، لان الافراد ما يهمهم هو الحماية الفعلية وليس وجود نظام قانوني يقصد حمايتهم ولا يحميهم (مخلوف، 1995).

وعلى الرغم من هذه الفوائد التي يحققها التقاضي على درجتين الا انه لم يسلم من النقد وانعكس ذلك على بعض التشريعات بحيث اتجهت بعض التشريعات الإدارية كالتشريع المصري إلى حصر الاستئناف باضييق الحدود، فاحكام المحاكم الإدارية فقط هي التي تقبل الاستئناف، بينما احكام محكمة القضاء الإداري لا تقبل الطعن بالاستئناف.

وقد ذكر المناهضون لمبدأ التقاضي على درجتين - نظام الاستئناف- عيوب هذا المبدأ، والتي بنظرم تفوق ما يحققه هذا المبدأ من فوائد، لذلك سنذكر تاليا حججهم والرد عليها من قبل خصومهم (هندي، 1995 و ابو عامر، 1990، وحسين، 1988 وشحادة، 1988 والصاوي 1996 والعشماوي والشرقاوي والوالي، 1986 والشرقاوي، 1977 وسعد).

1- بالنسبة للفائدة الأولى، ان الفائدة التي يحققها التقاضي على درجتين هي تدارك اخطاء قضاة الدرجة الأولى حيث انهم صغار السن وقليلو العدد والخبرة. رد عليها مناهضوا المبدأ بالقول بان مبدأ التقاضي على درجتين يطيل امد النزاع وبالتالي زيادة في النفقات وان الاستئناف متاح للأغنياء دون الفقراء لان الغني هو الذي يستطيع دفع نفقات الاستئناف بينما الفقير لا يقدر على ذلك، ويستطردون بالقول اذا كان القضاة الدرجة الثانية اقدر من قضاة الدرجة الأولى فلماذا لا يلغى قضاء الدرجة الأولى؟ ويذهب المتخاصمون مباشرة إلى محكمة الاستئناف بدلا من تضييع الوقت والمال امام محكمة الدرجة الأولى.

صالحه بعرض النزاع امام محكمة أعلى درجة للفصل فيه من جديد" (القضاة، 2004). وعرفه البعض "رفع الدعوى اولا إلى محكمة تسمى محكمة الدرجة الأولى ثم يكون للمحكوم عليه حق التظلم من حكمها باستئنافه إلى محكمة عليا تسمى محكمة الدرجة الثانية، او المحكمة الاستئنافية، حيث يطرح النزاع امامها من جديد للفصل فيه بحكم نهائي (النمر، 1985).

والحقيقة ان هناك تعريفات عديدة - يصعب حصرها- لمبدأ التقاضي على درجتين، الا انها تختلف من حيث الصياغة والاسلوب، ولكن جميعها تنصب على معنى واحد الا وهو ان مبدأ التقاضي على درجتين هو رفع الدعوى مرة ثانية امام محكمة اعلى درجة.

وهنا لا بد من الإشارة إلى ان اعادة طرح النزاع امام محكمة الدرجة الثانية ولكي نكون بصدد تقاضي على درجتين، لا بد من توافر الشروط الآتية:

أ- ان يكون هناك حكم صادر بالنزاع ثم يعاد طرحه على محكمة الاستئناف.

ب- ان لا يكون الحكم الأول - حكم محكمة الدرجة الأولى - قطعيا، اي غير قابل للاستئناف.

ج- ان تتصدى محكمة الدرجة الثانية عند نظرها للدعوى من حيث الواقع والقانون، اي كأن النزاع ينظر لأول مرة. وان يصدر به حكم والا لما كنا امام تقاضي على درجتين وانما امام مراحل للتقاضي وليس امام درجتي تقاضي (ملاوي، 2004 وعمر، 1976 والصمادي، 1981 والقضاة، 2008).

#### الفرع الثاني: اهمية ومبررات مبدأ التقاضي على درجتين

اصبح مبدأ التقاضي على درجتين من المبادئ الأساسية التي تتبناها النظم القضائية المعاصرة ويقصد بهذا المبدأ - كما اسلفنا- ان النزاع الواحد ينظر امام محكمتين على التوالي وهما محاكم الدرجة الأولى ثم محاكم الدرجة الثانية والتي يطلق عليها محاكم الاستئناف، لان الاستئناف هو الوسيلة العملية التي يتحقق بها مبدأ التقاضي على درجتين.

اذن وجود نوعين من المحاكم ينظران ذات الدعوى هو اساس هذا المبدأ الذي يمكن المحكوم عليه ان يعرض الحكم الذي اصدرته محكمة الدرجة الأولى - اذا لم يقتنع به - على محكمة الاستئناف لكي تعيد النظر فيه وتتأكد من صوابه وعدالته (مخلوف، 2013). وعليه نستطيع القول: ان مبدأ التقاضي على درجتين يقوم على اعتبارين الأول ذو طابع وقائي والثاني ذو طابع علاجي.

#### اولا: الطابع الوقائي

ان اعطاء الحق للمتقاضين بالطعن بإحكام محكمة الدرجة

واحكامها نهائية، فكيف يمكن في هذا الوضع ان تشكل محاكم الدرجة الأولى من قضاة على مستوى عال من الخبرة؟ فمن اين تأتي الخبرة اذا كان العمل القضائي هو سبيل بلوغها. مما سبق يتضح لنا ان جميع الانتقادات الموجهة للمبدأ واهية ولا تقلل من اهميته في ضمان حسن سير التقاضي وتحقيق العدالة، فهو يحث قضاة الدرجة الأولى على توخي الدقة والنزاهة والعدالة وحتى لو وقعوا بأخطاء يمكن تصحيحها (بوصيدة، 2009).

### المطلب الثاني: النشأة التاريخية للمبدأ

مما لا شك فيه ان فكرة التقاضي على درجتين موجودة منذ القدم ولكنها اضيق مما هي عليه الآن، ففي بلاد الرافدين تضمنت شريعة حمورابي التعقيب على الأحكام تحقيقاً للعدل (الترماتيني، 1964)، وفي مصر لا يتصور وجود طعن بالأحكام الصادرة عن الملك لأنها صادرة عن الإلاه (ابو عامر، 1985 وبيكار، 2005 وصدقي، 1986). وعند الرومان وتحديداً في العصر الإمبراطوري فقد أقر دستور جوستينيان الاعتراف بالاستئناف واصبحت احكام القضاة تستأنف امام مفوض الامبراطور وبعد ذلك ينظر الامبراطور احكام هؤلاء المفوضين، وهنا اصبح القضاء على ثلاث درجات (قضاء المحاكم، مفوض الامبراطور، الامبراطور) ولم يكن هذا التدرج ضماناً لحقوق وحرىات الافراد وخاصة المظلومين منهم، بل كان الهدف الأساسي منه وضع القضاة تحت سلطات الامبراطور وتحقيق المركزية في ادارة القضاء (ابو عامر، 1985 ومصطفى، 1967 وعمر، و1977 وبيكار 2005). لذلك ستقتصر دراستنا للنشأة التاريخية للمبدأ: على النظام القضائي الإسلامي والنظام القضائي في فرنسا وذلك في الفرعين الاتيين:

### الفرع الأول: النظام القضائي الإسلامي

ان فكرة استئناف الاحكام اي رفع الاحكام إلى قاضي اعلى درجة كانت موجودة في القضاء الإسلامي ولكنها ليست بالمعنى المعروف حالياً.

فالخليفة عمر بي الخطاب بعث برسالة إلى ابي موسى الاشعري قاضي الكوفة يقول فيها " لا يمنعك قضاء قضيته فراجعت فيه رأيك فهديت فيها لرشدك، ان تراجع فيه الحق فان الحق قديماً لا يبطله نسيء ومراجعة الحق خير من التماذي في الباطل".

وحدث ان جاء رجل إلى عمر بن الخطاب وعرض عليه مسأله، وقال: ان زيدا وعلياً قضا له فيها بكذا فقال عمر: لو

وقد رد المؤيدون لهذا المبدأ على هذه الانتقادات من عدة جوانب:

أ- ان اطالة امد النزاع الذي يربته التقاضي على درجتين يمكن الرد عليها بان هذه الاطالة تقتضيها حسن سير العدالة لانه يتيح للمتقاضين تصحيح اخطاء قضاة الدرجة الأولى، هذا من ناحية ومن ناحية ثانية انه باستطاعة المشرع ان يراعي عدم اطالة امد النزاع كذلك ان لا يجيز الاستئناف في المنازعات قليلة الأهمية وهذا ما حدث في كثير من التشريعات.

ويدوري ارى ان حجة اطالة امد النزاع هي حجة واهية والرد عليها كان شافياً، فلو اخذنا المشرع مثلاً نجد انه احاط اللجوء للمحاكم بضمانات من شأنها عدم اطالة النزاع. وذلك من خلال تحديد المواعيد القصيرة للجلسات المتعاقبة بحيث نصت المادة (77) من قانون اصول المحاكمات المدنية رقم 24 لسنة 1988 وتعديلاته على انه "ما عدا حالة الضرورة التي يجب اثبات اسبابها في المحضر، لا يجوز للمحكمة تأجيل الدعوى لمدة تزيد على خمسة عشر يوماً في كل مرة او التأجيل اكثر من مرة لسبب واحد يرجع إلى احد الخصوم". وكذلك نصت المادة 18/ج من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 "لا يجوز للمحكمة الإدارية تأجيل الدعوى لمدة تزيد على عشرة أيام في كل مرة او التأجيل اكثر من مرة لسبب واحد يرجع إلى احد الخصوم". وكذلك عدم جواز استئناف الاحكام في المنازعات قليلة القيمة، بحيث نصت المادة 2/28 من قانون محاكم الصلح رقم 15 لسنة 1952 والمعدل بالقانون رقم 25 لسنة 1988 "يكون حكم محكمة الصلح قطعياً في القضايا الحقوقية المتعلقة بمبلغ نقدي او مال منقول اذا كانت قيمة المدعى به لا تتجاوز مائة دينار... "

ب- اما القول بان الاستئناف حق متاح للغني دون الفقير، فهو قول غير دقيق، لان المستأنف ليس بالضرورة ان يتحمل مصاريف الاستئناف لان الذي يتحملها المحكوم ضده، عدا عن ان الفقير يمكن ان يطلب المعونة القضائية.

ج- اما القول بانه لا ضرورة لقضاء اول درجة والالتجاء للدرجة الثانية مباشرة فهذا - ايضاً - قول غير دقيق، لان فائدة الاستئناف لا ترجع إلى كفاءة قضاة هذه المحاكم وخبرتهم وزيادة عددهم فقط، بل ترجع كذلك إلى ان عرض الدعوى للمرة الثانية يفيد قضاة الدرجة الثانية من ما تم من بحث ومناقشة الموضوع امام محكمة الدرجة الأولى، فيستكملون ما يكون قد فات على قضاة الدرجة الأولى. كذلك القول بإلغاء محاكم الدرجة الأولى فهو قول غير دقيق لان ذلك يعني إلغاء محاكم الاستئناف لان المحاكم تصبح جميعها على قدر المساواة

الأفضية أو قاضي الجماعة، فالخليفة يعين " قاضي القضاة " وهو بدوره يعين القضاة، فهو يعتبر أكبر القضاة منزله ويكون متوليا في جميع الأحكام وينتقد أفضية القضاة.

**رابعاً:** مجموعة من القضاة: وهم مجموعة مشهود لهم بالكفاءة والعلم كما يروى عن الفقهاء السبعة بالمدينة الذين كانت تنتهي إليهم كل أحكام القضاة، فلا يحكم قاض حتى يتفقوا على الحكم فيها، سواء كان ذلك بصورة دائمة أو في قضايا معينة بحسب تكليف الإمام.

**خامساً:** والي المظالم: وله سلطة ممتدة لكل صاحب سطوة وسلطان ومنهم القضاة فهو يستع إلى الشكاوى الواردة له بشأن احكامهم وحتى أشخاصهم (الرابعة، 2005).

اما في عهد الدولة العثمانية - كدولة اسلامية- فقد صدرت مجلة الاحكام العدلية والتي اجازت استئناف الاحكام حيث نصت المادة 1838 على ما يلي " اذا ادعى المحكوم عليه بان الحكم الذي لحق به في حق الدولة ليس موافقا لاصوله المشروعة وبين من جهته عدم موافقته وطلب استئناف الدعوى، يحقق الحكم المذكور فان كان موافقا لاصوله المشروعة يصدق ولا يستأنف".

#### الفرع الثاني: في فرنسا

اخذت فرنسا بمبدأ النقاضي على درجتين بظهور النظام الاقطاعي في نهاية القرن العاشر، وكان الاقطاعيون يملكون سلطة القضاء على اقطاعياتهم ولكن اذا ظهر فساد في حكم الاقطاعي يستأنف حكمه. بعد انهيار النظام الاقطاعي ظهر النظام الكنسي وكان يأخذ بمبدأ تدرج القضاء على ثلاث درجات (المطران، اسقف المقاطعة، البابا).

ومع بداية القرن الثالث عشر تركزت السلطات بيد الملك ومنها القضاء بحيث يتحقق مركزية القضاء. فكان حكم القاضي يعرض على التابعين الأدنى للملك، ثم إلى تابع الملك، ثم إلى محاكم البرلمانات (محاكم الاقاليم)، وبعد ذلك يرفع الاستئناف إلى الملك. لذلك يتبين ان درجات النقاضي في هذه الفترة لم تكن محصورة.

في منتصف القرن السادس عشر صدر امر ملكي يقلص من اختصاصات القضاء الاقطاعي حيث حدد اختصاصهم بنظر القضايا غير الهامة فقط، واصبح تابعي الملك درجة ثانية لهذا القضاء ودرجة اولى بالنسبة للدعاوى التي تخرج من اختصاص القضاء الاقطاعي، اما الدعاوى الهامة فكان استئنافها امام البرلمان، والملك دائما الدرجة النهائية لاي قضاء. لذلك عندما قامت الثورة الفرنسية 1789 كان اولوياتها وضع حد لدرجات النقاضي المتعددة، وبالفعل الغت الجمعية الوطنية (البرلمان الفرنسي) نظام الاستئناف المتكرر والمتدرج

عرض علي الامر لقضيت فيها بكذا فقال الرجل وما يمنعك ان تقضي فيها بهذا الرأي؟ فقال له عمر: لو كنت اردك إلى كتاب الله وسنة رسوله لفعلت، ولكني اردك إلى رأي والرأي مشترك"، وهنا لم ينقض عمر ما قاله يزيد وعلي ومعنى ذلك ان عمر يؤكد ان قضاء زيد وعلي جاء متمشيا مع احكام القانون (الشريعة) وبالتالي أكده ولم ينقضه.

اما لو كان الحكم مخالفا لحكم القانون (الشريعة) فان عمر سينقضه ويلغيه ويصدر حكما آخر وهذا تأكيد لمبدأ النقاضي على درجتين، فعمر نظر إلى القضية مرة ثانية ووجد الحكم متمشيا مع الشريعة فأكد.

وفي واقعة اخرى قضى عبدالله بن مسعود قاضي الكوفة على رجل بالضرب اربعين مرة واذاعة امره بين الناس، غضب قوم الرجل من هذا الحكم وذهبوا إلى عمر بن الخطاب - امير المؤمنين - وعرضوا عليه الامر قائلين: لقد فضح عبدالله رجلاً منا، فسأل عمر: عبدالله بن مسعود في ذلك، فلما اكده له قال له عمر ارايت ذلك؟ قال عبدالله: نعم، فقال عمر الراي ما رأيت، وهنا عمر نظر الامر مرة ثانية حيث سمع كلام اصحاب الشأن وسمع راي القاضي واقتنع بصحته وعدالته فايد.

وحدث ان قضى علي بن ابي طالب بالديه لاهل بعض القتلى، فلم يرتح هؤلاء لهذا الحكم، وذهبوا للرسول- صلى الله عليه وسلم- وعرضوا عليه قضاء علي فاقره وقال: هو ما قضى بينكم (الصاوي، 1996 والعمروسي، 1989 وعمر 1976).

يتضح من خلال العرض السابق ان هناك تطبيقات لمبدأ النقاضي على درجتين في القضاء الاسلامي. وبالرغم من هذا لا يمكن الجزم بان القضاء الاسلامي اخذ بهذا المبدأ بمفهومه وشكلياته التي نعرفها الان فلم يكن هناك شكليات وضوابط لتقديم الاستئناف والوصول إلى الغاء الحكم اذا كان مخالفا للشريعة.

ومن الملاحظ أيضا من خلال الوقائع السابقة وغيرها وجود أكثر من جهة يمكن لها مراجعة الأحكام ومنها على سبيل المثال:

**أولاً:** القاضي ذاته يستطيع نقض حكم نفسه اذا ظهر له الحق والصواب في غيره. كما قال عمر لأبي موسى الأشعري - كما ذكرت سابقا "... لا يمنعك قضاء قضيته..."

**ثانياً:** الإمام له نقض أحكام القاضي ويحق له التفتيش على أعمال قضاة، ويحق لأطراف الخصومة رفع الشكوى إليه، والإمام الأعظم أو إمام البلدة التي يقع فيها اختصاص القاضي.

**ثالثاً:** قاضي القضاة: أو قاضي المسلمين، أو قاضي

وفي عهد الانتداب البريطاني استمر التنظيم القضائي الذي كان سائداً في العهد العثماني وبقي الوضع كما هو عليه، إلى أن صدر الدستور الأردني العام 1952 (كنعان 2012).

### ثانياً: تنظيم القضاء الإداري في ظل دستور 1952

نصت المادة 100 من دستور 1952 قبل تعديلات 2011 على "تعيين أنواع جميع المحاكم ودرجاتها واقسامها واختصاصاتها وكيفية ادارتها بقانون خاص على ان ينص هذا القانون على انشاء محكمة عدل عليا".

عدلت هذه المادة عام 2011 (بموجب التعديل المنشور في العدد 5117 تاريخ 2011/10/1 من الجريدة الرسمية) بحيث أصبحت "تعيين أنواع المحاكم... على ان ينص هذا القانون على انشاء قضاء اداري على درجتين" وتطبيقاً لهذه النصوص صدر اربعة قوانين تنظم القضاء الإداري في الأردن وهي: قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952 وقانون محكمة العدل العليا رقم 11 لسنة 1989 وقانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 واخيراً قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014، وسوف نتناول تنظيم القضاء الإداري حسب ما ورد في هذه القوانين.

1- تنظيم القضاء الإداري في ظل قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952.

تطبيقاً لنص المادة 100 من الدستور، صدر قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952 وحدد أنواع المحاكم النظامية (محاكم الصلح، محاكم البداية، محاكم الاستئناف، محكمة التمييز)، ولم يتم انشاء محكمة عدل عليا التي امر بها الدستور. وتم الالتفاف -كالعادة- على النص الدستوري فيما يخص انشاء محكمة العدل العليا بحيث حدد لمحكمة التمييز ثلاث صفات (الصفة الجزائية، الصفة الحقوقية، بصفتها عدل عليا).

- الصفة الجزائية: عندما تنتظر في الاحكام والقرارات الصادرة عن محكمة الاستئناف في القضايا الجزائية.

- الصفة الحقوقية: عندما تنتظر في الاحكام والقرارات الصادرة من محكمة الاستئناف في القضايا الحقوقية.

- الصفة الإدارية (بصفتها عدل عليا) عندما تنتظر في المنازعات الخاصة بطلبات الغاء القرارات الإدارية بصفة اساسية او في الطعون المتعلقة بانتخابات المجالس المحلية والبلدية. وكما نلاحظ فإن اختصاصات محكمة التمييز بصفتها عدل عليا جاءت على سبيل الحصر تنظرها محكمة غير ادارية وقضاؤها مقتصر على الالغاء دون التعويض.

وبعيداً عن اختلاف الفقهاء وشرح القانون في الأردن حول

وتم إنشاء محاكم استئناف عادية، ولا يطرح النزاع لاكثر من درجتين تقاضي (ابو عامر، 1985 والهندي 1995).

ومن هنا تقرر مبدأ التقاضي على درجتين فقط وتؤكد هذا النظام في المادة 61 من تقويم الثورة الفرنسية وهو المبدأ الذي تأخذ به الغالبية العظمى من التشريعات الحديثة ومنها التشريعات الأردنية المدنية والجنائية والإدارية وتم الأخذ بهذا المبدأ في القضاء الإداري بصور القانون الجديد قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014. وفي المبحث التالي سنتناول التنظيم القضاء الإداري الأردني ودوره في الحفاظ على الحقوق والحريات الفردية.

### المبحث الثاني

#### تنظيم القضاء الإداري الأردني ودوره في الحفاظ على الحقوق والحريات الفردية

يقوم التنظيم القضائي في الأردن على الاخذ بنظام القضاء المزدوج والذي يتمثل في وجود جهتين قضائيتين مستقلتين تتولى الفصل في المنازعات، احدهما تتولى الفصل في منازعات الافراد بعضهم مع بعض، والاخرى جهة القضاء الإداري تختص بالفصل بالمنازعات التي تثار بين الافراد والادارة. ولكن الأردن لم يصل إلى الازدواج القضائي بالمعنى الكامل لهذا الازدواج حيث ما زالت المحاكم العادية هي صاحبة الولاية العامة في الفصل المنازعات.

وتأتي اختصاصات القضاء الإداري على سبيل الاستثناء حيث لا تزال الاختصاصات مذكورة على سبيل الحصر-على ما سوف نفضله لاحقاً - لذلك سنتناول هذا المبحث في المطالب التالية:

المطلب الأول: مراحل تطور القضاء الإداري الأردني.

المطلب الثاني: التنظيم الحالي لمحاكم القضاء الإداري.

المطلب الثالث: ضمانات مبدأ التقاضي الإداري على درجتين.

المطلب الرابع: دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات.

#### المطلب الأول: مراحل تطور تنظيم القضاء الإداري الأردني

##### أولاً: مرحلة ما قبل دستور 1952

ان الأردن لم يعرف في هذه المرحلة اي تنظيم للقضاء الإداري لانها كانت تطبق الانظمة القانونية للدول التي تتبع لها، ففي العهد العثماني كانت ولاية شرق الأردن - التابعة للدولة العثمانية- تطبق النظام القضائي للدولة العثمانية الذي يقوم على تشكيل محاكم نظامية تتولى الفصل في جميع المنازعات بما فيها المنازعات التي تكون الحكومة طرفاً فيها.

ب- الغاء تحصين القرارات الإدارية (المادة 1/9 من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992).

وبهذين التطويرين في هذا القانون نستطيع القول ان الأردن خطا الخطوة الثالثة نحو تطبيق نظام القضاء المزدوج وبقيت بعض الانتقادات السابقة الموجهة للقانون السابق على ما هي عليه.

4- تنظيم القضاء الإداري في ظل قانون القضاء الإداري الحالي رقم 27 لسنة 2014.

على اثر ثورات الربيع العربي - اذا جاز التعبير- والحركات الشعبية الأردنية جاءت التعديلات الدستورية - كما قلت سابقا لا نعيد النظر بأوضاعنا الا باحداث وازمات - ومن ضمن هذه التعديلات تعديل المادة 100 من الدستور والتي نصت على انه "تعين أنواع جميع المحاكم ودرجاتها واقسامها واختصاصاتها وكيفية ادارتها بقانون خاص على ان ينص هذا القانون على انشاء قضاء اداري على درجتين". والتعديل جاء في ذيل المادة فبدلا من "...على ان ينص على إنشاء محكمة عدل عليا" اصبحت "... على ان ينص على إنشاء قضاء اداري على درجتين".

وبقى هذا النص معطلا ما يزيد على ثلاث سنوات واخيرا عرض مشروع قانون القضاء الإداري على مجلس النواب في دورته الاستثنائية في صيف عام 2014 ومر بجميع مراحل الدستورية وتم نشره في الجريدة الرسمية في عدد 5297 تاريخ 17-8-2014، وتم تطبيقه بتاريخ 19-10-2014 اي بعد مرور ستين يوما على نشره. وبموجب هذا القانون اصبح القضاء الإداري على درجتين (المحكمة الإدارية، والمحكمة الإدارية العليا) وبصدور هذا القانون اصبح الأردن اقرب ما يكون إلى مرحلة القضاء المزدوج على الرغم من ان الاختصاصات لا تزال مذكورة على سبيل الحصر ولم يمنح القانون الولاية العامة للقضاء الإداري بنظر كافة المنازعات الإدارية عدا عن بعض الانتقادات والملاحظات التي وجهت اليه، وفي المطالب التالية سوف نتناول تشكيل اختصاصات محاكم القضاء الإداري حسب ما جاء في القانون ومدى استجابة القانون للنص الدستوري.

#### المطلب الثاني: التنظيم الحالي لمحاكم القضاء الإداري

اخذ قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 بنظام التقاضي الإداري على درجتين، فانشأ المحكمة الإدارية كمحكمة درجة أولى والمحكمة الإدارية العليا كمحكمة درجة ثانية (استئناف) لتكون رقيبة على محكمة الدرجة الأولى. ولا شك ان وجود قضاء اداري على درجتين ليمارس الرقابة

مدى اخذ الأردن بنظام القضاء المزدوج فإنني استطيع القول بصدور قانون تشكيل المحاكم النظامية ان الأردن وضع قدمه على العتبة الأولى في سلم القضاء المزدوج رغم ما وجه لهذا التنظيم من انتقادات ومنها على سبيل المثال ان القانون لم يستجب للنص الدستوري بانشاء محكمة عدل عليا مستقلة ومتخصصة وذات اختصاص عام وليس على سبيل الحصر (حافظ، 1987 وشطناوي، 2011 وكنعان 2012).

2- تنظيم القضاء الإداري في ظل قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم 11 لسنة 1989.

استمرت المرحلة السابقة منذ عام 1952 ولغاية 1989 اي ما يقارب اربعين سنة على الرغم من الانتقادات التي وجهت إليها ولم يعاد النظر بالمادة 100 من الدستور الا بعد ان عصفت بالأردن احداث نيسان 1989 نتيجة سوء الاوضاع على جميع الاصعدة وخاصة الأوضاع المعيشية كغلاء الاسعار - ماذا عسانا ان نقول في هذه الايام- وسميت هذه الاحداث "هبة نيسان" وشملت غالبية مناطق المملكة بدأت في الجنوب وامتدت إلى وسط وشمال المملكة، وعلى اثر هذه الاحداث - الهبة- اعيد النظر بجميع الاوضاع في الأردن ومنها الوضع القانوني حيث تم تفعيل النص الدستوري - وكاننا لا نفعل نصوص الدستور الا بعد حدوث ازمات - بحيث صدر قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم 11 لسنة 1989 وبموجب هذا القانون تم إنشاء محكمة عدل عليا مستقلة - من حيث المبدأ- عن المحاكم النظامية، ويصدر هذا القانون نكون قد خطونا في الأردن الخطوة الثانية نحو نظام القضاء المزدوج. وبقي الوضع كما هو عليه فيما يخص الاختصاصات مذكورة على سبيل الحصر وليست صاحبة ولاية عامة في القضايا الإدارية وكذلك التشكيل، تشكلت من قضاة المحاكم المدنية والجزائية وبقي قضاء المحكمة بجناح واحد الالغاء دون التعويض ولا يتسع المجال هنا للتعليق على تشكيل المحكمة واختصاصاتها لان هذا الموضوع سنتناوله بالتفصيل لاحقا.

3- تنظيم القضاء الإداري في ظل قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992.

بعد التطبيق العملي للقانون المؤقت السابق الإشارة إليه تبين ان هناك بعض الثغرات فصدر قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992. وبقي تشكيل اختصاصات المحكمة على ما هو عليه ولم يأت بجديد الا بأمرين - ويحمد ذلك للمشروع الإداري- لم يكونا موجودين في القانون السابق اولهما:

أ- أصبح القضاء الإداري قضاءا كاملا حيث اصبح قضاء الالغاء وتعويض بعدما كان قضاء الغاء فقط (الفقرة ب من المادة 9 من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992).

العامّة الإدارية فقد جاء في المادة 37 بان رئيس النيابة العامة او من يفوضه خطياً من مساعديه يمثلون اشخاص الادارة العامة لدى محاكم القضاء الإداري.

### 3- هيئات المحكمة الإدارية

حسب ما جاء بالفقرة "ج" من المادة "4" من القانون، تتعقد المحكمة الإدارية من هيئة او اكثر تشكل من قبل رئيس المحكمة وتتالف كل هيئة من رئيس وعضوين على الاقل.

### ثانياً: اختصاصات المحكمة الإدارية

نصت المادة 5/أ من القانون "أ- تختص المحكمة الإدارية دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك:

1- الطعون في نتائج انتخابات مجالس هيئات غرف الصناعة والتجارة والنقابات والجمعيات والنوادي المسجلة بالمملكة، وفي الطعون الانتخابية التي تجري وفق القوانين والانظمة المعمول بها ما لم يرد نص في قانون اخر على اعطاء هذا الاختصاص لمحكمة أخرى.

2- الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة او بالترقية او بالنقل او بالانتداب او بالاعارة او بالتكليف او بالتنشيط في الخدمة او بالتصنيف.

3- طعون الموظفين العموميين المتعلقة بالغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بانهاء خدماتهم او ايقافهم عن العمل.

4- طعون الموظفين العموميين المتعلقة بالغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من السلطات التأديبية.

5- الطعون الخاصة بالرواتب والعلاوات والمكافآت والزيادات السنوية والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين او للمتقاعدين منهم او لورثتهم بموجب التشريعات النافذة.

6- الطعون التي يقدمها اي متضرر لطلب الغاء اي نظام او تعليمات او قرار والمستندة إلى مخالفة النظام للقانون الصادر بمقتضاه او مخالفة القرار للقانون او النظام او التعليمات التي صدر بالاستناد اليها.

7- الطعون التي يقدمها اي متضرر المتعلقة بالغاء القرارات الإدارية النهائية ولو كانت محصنة بالقانون الصادرة بمقتضاه.

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

9- الطعون التي تعتبر من اختصاص المحكمة الإدارية

على اعمال الادارة يعد ضمانته حقيقية لحقوق وحريات الافراد في مواجهة تعسف الإدارة وبالتالي يؤدي إلى حذر وتأنّي الإدارة في تصرفاتها وتتأكد من مطابقتها لقانون وكذلك يؤدي إلى تأنّي وحذر محكمة الدرجة الأولى لان احكامها ستعرض على محكمة اعلى وسيتم نقضها اذا لم تكن مطابقة للقانون والواقع.

وعليه سنتناول هذا المطلب في الافرع التالية:

الفرع الأول: تشكيل المحكمة الإدارية واختصاصاتها.

الفرع الثاني: تشكيل المحكمة الإدارية العليا واختصاصاتها.

### الفرع الأول: تشكيل المحكمة الإدارية واختصاصاتها

بصدور قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 اصبح الأردن يأخذ بنظام التقاضي الإداري على درجتين واول درجات هذا القضاء المحكمة الإدارية، وسوف نتناول في الفقرات التالية تشكيل وتنظيم المحكمة واعضاءها وشروط تعيينهم وكذلك النيابة العامة الإدارية.

### اولاً: تشكيل المحكمة الإدارية

#### 1- أعضاء المحكمة الإدارية وشروط تعيينهم

تتشكل المحكمة الإدارية حسب ما جاء في المادة 4/أ من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 من رئيس وعدد من القضاة لا تقل درجة اي منهم عن الثانية. ويلاحظ ان التشريع لم يضع شروطاً لمن يعين رئيساً او عضواً في المحكمة الإدارية واكتفى بشرط واحد وهو ان لا تقل درجته عن الثانية وهذا يعنى ان الشروط الواجب توافرها فيمن يعين رئيساً او عضواً في المحكمة الإدارية هي نفس الشروط العامة التي يجب توافرها فيمن يصبح قاضياً حسب قانون استقلال القضاء وباختصار شديد اود القول انه لا يوجد اي شروط للقاضي الإداري عدا عن الشروط الواجب توافرها في القضاء العادي لا على مستوى الدراسة او الخبرة او التكوين.

#### 2- النيابة العامة لدى المحكمة الإدارية

نصت المادة 36/أ من القانون على "تنشأ لدى القضاء الإداري نيابة عامة ادارية تشكل من رئيس ومساعدين له بقدر الحاجة" اذن حسب ما ورد في هذا النص تنشأ لدى محكمتي القضاء الإداري (المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا) نيابة عامة ادارية وبعكس قانون محكمة العدل العليا السابقة لم يحدد القانون الحالي شروطاً لمن يتولى رئاسة النيابة العامة الإدارية او مساعداً له، وكل ما اشارت اليه الفقرة "ب" من المادة "36" هو ان رئيس النيابة العامة الإدارية ومساعديه يعينون بقرار من المجلس القضائي. اما عن وظيفة النيابة



الإداري بجميع المنازعات الإدارية ليتحقق ازدواج القضاء في الأردن.

### الفرع الثاني: تشكيل المحكمة الإدارية العليا واختصاصاتها

#### أولاً: تشكيل المحكمة الإدارية العليا

بتشكيل المحكمة الإدارية العليا بموجب قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 أصبح الأردن يأخذ بنظام التقاضي الإداري على درجتين. وقد تكلمنا في الفرع السابق عن تشكيل المحكمة الإدارية كمحكمة أول درجة، وفي هذا الفرع سنتناول تنظيم وتشكيل اختصاصات المحكمة الإدارية العليا من حيث شروط تعيين أعضائها وهيئاتها وتبعيةها، أما النيابة العامة فإن النيابة العامة نفسها في المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا.

#### 1- شروط تعيين أعضاء المحكمة الإدارية العليا

لم تحدد المادة 23 من قانون القضاء الإداري أية شروط لمن يعين رئيساً للمحكمة الإدارية العليا أو قضاتها أو رئيس النيابة العامة منها واكتفت بالقول بأنه "تسري شروط واحكام تعيين القضاة الواردة في قانون استقلال القضاء على كل من رئيس المحكمة الإدارية العليا وقضاتها ورئيس النيابة العامة". وهذا ما يؤكد ما قلته سابقاً بأن تشكيل المحاكم الإدارية عوملت كأنها محاكم عادية وليست محاكم خاصة بالقضاء الإداري. بالرجوع للمادة 9/أ من قانون استقلال القضاء، رقم 29 لسنة 2014، نجد أن النص حدد الشروط التالية لمن يعين قاضياً:

- 1- أردني الجنسية ولا يحمل جنسية دولة أخرى.
- 2- بلغ الثلاثين من عمره وتتوافر فيه الشروط الصحية للتعيين.
- 3- يتمتع بالاهلية المدنية وغير محكوم بأي جناية.
- 4- غير محكوم من محكمة أو مجلس تاديبى لأمر مخل بالشرف ولو رد اعتباره أو شمله العفو.
- 5- محمود السيرة وحسن السمعة والسلوك.
- 6- حاصل على الشهادة الجامعية الأولى في الحقوق من إحدى كليات الحقوق في الجامعات الأردنية، أو على شهادة معادلة لها في الحقوق يقبلها المجلس بعد الاستئناس برأي الجهة المختصة بمعادلة الشهادات في المملكة، على أن تكون هذه الشهادة مقبولة للتعيين في القضاء في البلد الذي صدرت فيه.
- 7- وأن يكون: - أ- قد عمل محامياً إستاداً لمدة لا تقل عن خمس سنوات للحصول على الدرجة الجامعية الأولى في الحقوق أو لمدة لا تقل عن أربع سنوات للحصول على

بموجب أي قانون آخر.

ب- تختص المحكمة الإدارية بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار اللاحقة نتيجة القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة إذا رفعت إليها تبعا لدعوى الإلغاء.

ج- تخضع الطعون المتعلقة بالضرائب والرسوم إلى طرق الطعن المبينة في القوانين الخاصة.

د- لا تختص المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة.

هـ- لا تقبل الدعوى المقدمة ممن ليس له مصلحة شخصية."

بعد قراءة النص يلاحظ أن اختصاصات المحكمة وردت على سبيل الحصر على الرغم من أن المشرع عمم في بداية الفقرة بحيث يشمل اختصاص الحاكم وجميع القرارات الإدارية وأورد أمثلة لها وللهولة الأولى أن كل من يعمل في حقل القانون يفهم من ظاهر النص أن الاختصاص جاء شاملاً لجميع القرارات الإدارية وما جاء في عجز الفقرة هو عبارة عن أمثلة ليس إلا. ولكنني أرى أن هذا الفهم لا تأخذ به محاكم القضاء الإداري. أقول هذا - وأتمنى أن لا يصدق حدسي - بناء على تجربة سابقة فيما يخص اختصاصات محكمة العدل العليا فقد نصت المادة 10/أ/9 من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 "الدعاوى التي يقدمها الأفراد والهيئات بالغاء القرارات الإدارية النهائية واعتبتها الفقرة 10 بالنص "الطعن في أي قرار إداري نهائي حتى لو كان محصناً بالقانون الصادر بمقتضاه". يفهم من هذه النصوص أن اختصاص محكمة العدل العليا جاء شاملاً لجميع القرارات الإدارية حتى لو كانت محصنة. ولكن بالتطبيق العملي لم تطبق محكمة العدل العليا هذا الفهم ومنذ إنشائها عام 1992 لم تقبل الطعن في أي قرار إداري لم يكن من القرارات المذكورة حصراً واحكامها متواترة ومستقرة بهذا الشأن، وقد تتبعنا جميع قرارات محكمة العدل فلم نجد أي اجتهاد لاي هيئة بخالف ما ذكرت.

وبما أن محاكم القضاء الإداري سوف تتشكل من نفس القضاة وإذا ما دعت الحاجة لزيادة القضاة فانهم سوف يأتون بهم من قضاة محاكم المملكة ولا يوجد ما يمنع لأنه لا يوجد شروط لتعيين قضاة القضاء الإداري.

أعود وأقول أن محاكم القضاء الإداري سوف تعتقد أن الاختصاصات جاءت على سبيل الحصر وليس على سبيل المثال، ومن جهة أخرى فإن المحكمة الإدارية مختصة بالقرارات الإدارية فقط ولم يتضمن النص العقود الإدارية أو أي نوع من المنازعات الإدارية، وكما كنا نتمنى أن يختص القضاء

انتداب القاضي المذكور واستبدال غيره بالطريقة ذاتها. وخيرا فعل المشرع باستحداث هذا الحكم لان القضاة العسكريين هم اقدر من غيرهم على تمثيل القوات المسلحة وخاصة الجوانب الفنية والامنية. ولكن اتمنى انه بالتطبيق العملي ان يمارس القضاة العسكريون عملهم باللباس المدني وليس بلباسهم العسكري.

وفي هذا المجال لا بد من التنويه ان النيابة العامة ليست هي الممثل الوحيد لأشخاص الإدارة العامة وانما يجوز للدارات والوزارات ان توكل محامياً ليمثلها امام المحاكم القضاء الإداري وهذا ما استقر في احكام محكمة العدل العليا حيث تقول في احدي احكامها "ان الوزير يملك ان يوكل محامياً عنه لتمثله امام محكمة العدل العليا في الدعاوي المقامة ضده عملاً باحكام المادة 47 من الدستور التي تنص على ان الوزير مسؤول عن ادارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته فهو استنادا لذات النص الدستوري يملك القيام بتوكيل محام لان التوكيل من اعمال الإدارة" (عدل عليا قرار 26 قضية رقم 1997/121 تاريخ 1997/11/16، غير منشور).

#### رابعا: هيئات المحكمة الإدارية العليا

تتعقد المحكمة الإدارية العليا وحسبما جاء في المادة 24/أ، ج من هيئة او اكثر عادية وهيئة عامة.

1- هيئات المحكمة العادية: كما ذكرت تتعقد المحكمة الإدارية العليا من هيئة او اكثر يشكلها الرئيس وتتألف الهيئة من رئيس وأربعة قضاة على الاقل ويحيل الرئيس الدعاوي المقدمة إلى المحكمة على هيئاتها ويراس الهيئة القاضي الأقدم اذا لم يكن الرئيس مشتركا في الهيئة.

2- الهيئة العامة: حسب ما ورد في المادة 24/ج تتعقد المحكمة بكافة اعضائها - باستثناء الغائب- في الحالات التي حددتها الفقرة ج من المادة المذكورة. وهي:

أ- اذا رأيت احدي هيئات المحكمة الإدارية العليا الرجوع عن مبدأ قانوني كانت قد قررتة هي او هيئة اخرى.

ب- اذا تبين للمحكمة ان في الدعوى المعروضة عليها مبدأ قانوني مستحدثا او هاما.

وهنا لابد من الإشارة إلى ان المحكمة الإدارية هي الخلف القانوني لمحكمة العدل العليا وقد نصت المادة 39/أ على انه "عند نفاذ احكام هذا القانون أ تحال كافة الدعاوي المتطورة امام محكمة العدل العليا إلى المحكمة الإدارية للسير بها من النقطة إلى وصلت إليها".

#### خامسا: اختصاصات المحكمة الإدارية العليا

حددت المادة 25 اختصاصات المحكمة الإدارية العليا. حيث تضمنت بان المحكمة تختص بالنظر في الطعون التي

الدرجة الجامعية الثانية (الماجستير) في الحقوق او لمدة ثلاث سنوات للحصول على الشهادة الجامعية الثالثة (الدكتوراه) في الحقوق. او ب- حاصلا على دبلوم المعهد."

#### 2- طريقة التعيين:

يعين رئيس المحكمة الإدارية العليا حسب ما جاء بالمادة 22/ب بقرار من المجلس على ان يقترن القرار بالارادة الملكية، وهنا نلاحظ عدم استقلالية القضاء الإداري عن القضاء العادي لأن التعيين بقرار من المجلس القضائي المشكل بموجب قانون استقلال القضاء ولم يراع اية خصوصية للقاضي الإداري لانه يجب ان يراعى عند تعيين القضاة الإداريين شروطا ليس بالضرورة ان تكون موجودة عند تعيين قضاة القضاء العادي مسابرة لخصوصيات النظام القضائي المزدوج ومنها تقادي العيوب التي تشوب نظام القضاء الموحد واهمها عيب عدم التخصص وتقسيم العمل، وكذلك من دواعي تفرد القاضي الإداري بشروط ليست تلك الشروط المتوافرة في القاضي العادي ان القاضي الإداري يعمل على تحقيق التوازن بين طرف الدعوى الإدارية، وغالبا ما تكون الدعوى الإدارية صراع بين مصلحة شخصية ومصلحة عامة. بعكس القاضي العادي الخصوم امامه متساوون.

#### 3- النيابة العامة الإدارية

نصت المادة 36/أ من القانون على انشاء نيابة عامة ادارية لدى القضاء الإداري - وليس المحكمة الإدارية العليا- تتكون من رئيس ومساعدين لا تقل درجة اي منهم عن الثالثة. اذن من خلال ما ورد بهذه المادة نستنتج ان النيابة العامة الإدارية تمارس عملها لدى المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا، ولم يتضمن النص اي شروط لمساعدني النيابة العامة - ما عدا الدرجة الثالثة - بعكس قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 الذي وضع شروطا لتعيين مساعدي رئيس النيابة العامة الإدارية كذلك لم يحدد القانون شروطا لتعيين مساعدي رئيس النيابة العامة الإدارية وانما هي نفس الشروط الواردة بقانون استقلال القضاء.

اما عن مهام النيابة العامة الإدارية - حسبما جاء في المادة 37 من القانون- فهي تمثل اشخاص الادارة العامة لدى محكمة المحكمة الإدارية العليا والمحكمة الإدارية سواء كانوا مدعين او مدعى عليهم. وقد جاء القانون بحكم جديد لم يكن موجودا في قوانين محكمة العدل العليا السابقة حيث تضمنت المادة 37/ب بانه لرئيس هيئة الاركان المشتركة وبناءا على طلب رئيس النيابة العامة الإدارية ان ينتدب قاضيا عسكريا او اكثر لا تقل رتبته عن رائد ليعمل مساعدا له في القضايا التي تكون القوات المسلحة طرفا فيها ويجوز في اي وقت انتهاء

ومن خلال قراءة هذين النصين والنص السابق يتبين لنا ان قضاء المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا ورؤسائهما يعينون بقرار من المجلس القضائي وحسب قانون استقلال القضاء، وهذا يقودنا إلى استنتاج بان القضاء الإداري ليس مستقلا عن القضاء العادي وهذا برأي - المتواضع - انه مخالف للدستور وخاصة نص المادة 100 لان هذه المادة ألزمت المشرع العادي بإنشاء قضاء إداري وفي المواد التي تليها 102، 103 من الدستور بين المشرع الدستوري وظيفة القاضي النظامية والمتمثلة القضاء في الموارد المدنية والجزائية اي ان القاضي مختص دستوريا في المسائل الحقوقية والجزائية فقط ولم يتضمن الدستور اية اشارة إلى امتداد اختصاصه ليشمل القضاء الإداري ومما يؤكد هذا الاستنتاج - ايضا - ان وظيفة المجلس القضائي حسب ما جاء في المادة (2/98) من الدستور ادارة الشؤون المتعلقة بالقضاة النظاميين ولم تشير المادة إلى القضاة الإداريين اي ان القضاة الإداريين ليسوا مربوطين بالمجلس القضائي لا من حيث التعيين او الرقابة او الاشراف او الانتداب او النقل او التأديب... الخ. ومن اللافت للنظر انه حتى على المستوى البروتوكولي عندما قام رئيس المحكمة الإدارية العليا بأداء القسم امام الملك كان بحضور رئيس المجلس القضائي).

وبشكل مجمل فان قانون القضاء الإداري يربطه القضاء الإداري بالمجلس القضائي يكون قد خالف نص المواد 98 و100 و102 و103 وهذا يعد مخالفة للدستور.

#### الفرع الثاني: تخصص القاضي الإداري

لم يحقق القانون - ايضا - ميزة التخصص لقضاة القضاء الإداري ولم ينص القانون على تخصص القاضي الإداري وعومل كاي قاضي في القضاء النظامي، ويقع تحت مظلة قانون استقلال القضاء، من حيث التعيين والترقية والتأديب... الخ، ولا ادل على ذلك من نص المادة 2 من القانون الخاصة بالتعاريف. حيث ان القانون هو قانون استقلال القضاء، والمجلس الذي ينبع اليه القضاء الإداري هو المجلس القضائي والرئيس هو رئيس المجلس القضائي والقاضي هو القاضي الذي يعود امر تعيينه للمجلس القضائي.

وعليه تستطيع القول بان قانون القضاء الإداري الحالي حرم الافراد من ميزة التخصص ودواعيه والتي سنشير اليها اشارة سريعة.

#### أ- مسايرة خصوصيات النظام القضائي المزدوج

من اجل تحقيق هذه الميزة يجب الأخذ بفكرة تخصص القضاة الإداريين حيث نتفادى العيوب التي تشوب القضاء الموحد كعدم التخصص وعدم تقسيم العمل.

ترفع إليها في جميع الاحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية.

وتنظر المحكمة الطعن من حيث الواقع والقانون اي انها محكمة درجة ثانية بمعنى الكلمة اي انه تنظر القضية مرافعة المادة (31/أ) وتحكم في الدعوى م (33/أ) ولو ان اختصاص المحكمة اقتصر نظر القضية تدقيقا واعادتها للمحكمة الإدارية - محكمة اول درجة- لما اصبحنا امام تقاضي على درجتين بل تكون امام مرحلة من مراحل التقاضي لانه لا نستطيع ان نتكلم عن اي درجة في التقاضي الا اذا كانت المحكمة المختصة بنظر الدعوى واصدار حكم.

#### المطلب الثالث: ضمانات مبدأ التقاضي الإداري على درجتين

تعتبر التعديلات الدستورية لعام 2011 - والتي من ضمنها تعديل نص المادة "100" - نقلة نوعية وتوجه جديد الي ازدواجية القضاء ونقل التقاضي الإداري من درجة واحدة إلى درجتين، واصبح القضاء الإداري مكوناً من محكمتين هما المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا.

ولكن من مقتضيات هذا الازدواج والتدرج ان يكون هناك استقلالية للقضاء الإداري عن القضاء العادي وكذلك وجود قضاة متخصصين في المجال الإداري وعليه سنتناول هذا الموضوع في الأفرع الآتية:

#### الفرع الأول: استقلالية القضاء الإداري

ان قانون القضاء الإداري لم يحقق الاستقلالية للقضاء الإداري للأسباب التالية:

1- من حيث التعيين: لم ينص القانون على طريقة تعيين قضاة القضاء الإداري، فبيما يخص تعيين قضاة المحكمة الإدارية نصت المادة 4/ب " تشكل المحكمة الإدارية من رئيس وعدد من القضاة لا تقل درجة اي منهم عن الثانية" وبالرجوع للمادة "2" من القانون - التعاريف - نجد ان المقصود بالقاضي هو القاضي الذي يعود امر تعيينه للمجلس القضائي وفقا لقانون استقلال القضاء رقم 29 لسنة 2014.

وبما ان القاضي الإداري يتعين بقرار من المجلس القضائي من بين قضاة المحاكم الأردنية فهذا يعني ان القضاء الإداري ليس مستقلا عن القضاء العادي.

وفيما يخص تعيين رئيس واعضاء المحكمة الإدارية العليا نصت المادة 22/ب من القانون على "يعين رئيس المحكمة الإدارية العليا بقرار من المجلس... وكذلك المادة 23 نصت على "تسري شروط واحكام تعيين القضاة الواردة في قانون استقلال القضاء على كل من رئيس المحكمة الإدارية العليا وقضاؤها ورئيس النيابة العامة الإدارية".

**ب- تحقيق التوازن بين طرفي الدعوى**

كما هو معروف فان الخصومة الإدارية ليست خصومة شخصية بين افراد عاديين متضاربي المصالح، بل هي خصومة بين مصلحة شخصية ومصلحة عامة تمثلها السلطات الإدارية العامة وكذلك مراكز الخصوم غير متكافئة، كون الادارة العامة هي الحائزة على الاوراق والمستندات الإدارية، وكذلك الادارة العامة دائما مدعى عليها وهذا يعطيها الراحة في عبء الاثبات.

ونظرا لاختلاف مراكز الخصوم لا بد من تدخل القاضي الإداري لتخفيف عبء الاثبات على المدعي ومن هنا اتصفت اجراءات التقاضي الإدارية بالطابع التحقيقي ولتحقيق هذا التوازن يجب ان يخول القاضي الاداي سلطات تحقيقية واسعة لا نظيرة لها فيما هو مخول به القاضي المدني. ومن ضمن خصائص التحقيق الفعال الحرية بوسائل الاثبات، حيث القاضي الإداري هو الذي يقدر مدى كفاية البيانات الموجودة لديه للفصل في الدعوى ام لا بد من الحصول على بعض المستندات. وهو الذي يقرر اجراء الخبرة او الانتقال إلى المعاينة، كل ذلك من اجل حماية حقوق الافراد من سلطات الادارة وامتيازاتها التي تباشرها على الافراد. اذن امام هذا الدور التحقيقي الواسع للقاضي الإداري يتوجب ان يتولى القضاء الإداري قضاة متخصصون في الإداري حتى يتمكنوا من القيام بهذا الدور العظيم (بن عروبة، 2013).

**ج- القضاء على بطء المنازعات الإدارية**

ان القاضي الإداري المختص اكثر قدرة على مباشرة مهامه في مجال تخصصه، ويستتبع ذلك قلة الاخطاء وتلاشي ضعف التسبب الذي تعاني منه كثير من الاحكام القضائية. والسرعة في اصدار الاحكام وبالتالي يعتبر ضمانا من ضمانات الحقوق الافراد وحيريات. لان من مصلحة المتقاضين ان يكون القاضي متخصصا مما يجعل بفض المنازعات في اجال معقولة وبالتالي يؤدي إلى قلة التكاليف. وباختصار شديد تستطيع القول بان كلما كان القاضي الإداري متخصصا كلما تحكم اكثر بالمنازعة الإدارية وقصر امد النزاع الإداري وهو ما يعتبر حماية لحقوق وحيريات الافرد. وعليه وبناء على ما ذكرت في الفقرات السابقة فإنني ارى تعديل قانون القضاء الإداري الذي طبق - قبل اسبوع من كتابة هذه السطور- بتاريخ 2014/10/19 بحيث يتضمن نصوصا تحكم تكوين القضاة الإداريين او بشكل ادق ايجاد قانون خاص بالقضاة الإداريين كقانون استقلال القضاء الذي يخضع له القضاء النظاميين.

وارى انه ان الاوان لتكوين قضاة مختصين في القضاء

الإداري سيما وان الأردن اخذ بالقضاء المزدوج ويصدر قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 اصبح القضاء الإداري على درجتين واقترح هنا ان التكوين يبدأ منذ مرحلة البكالوريوس في الجامعة بحيث - نتلمس ميول الطالب نحو القانون العام والقانون الخاص او تقسيم التخصص في كلية الحقوق بعد اخذ المبادئ العامة إلى قانون عام وقانون خاص. وفي مجال التخصص في القانون العام -مثلا- تظهر ميول الطالب نحو اي فرع من افرع القانون العام كالقانون الدستوري او الإداري او الجزائي. وهنا يأتي دور الجامعة بوضع الية او منهجية لتنمية قدرات الطالب في المجال الذي يحب ويبدع فيه وكذلك ياتي دور المعهد القضائي ليكمل الحلقة الاخيرة في تخصص القضاة ويستطيع القائلون على تهيئة القضاة ان يتلمسوا ميول الطلاب وتصنيفهم من خلال التقييم -الامتحانات- او البحوث إلى قضاة حقوق وقضاة جزاء وقضاة اداريين.

وأخيرا في نهاية هذا المطب لا بد من الاشارة إلى ان هذه الملاحظات التي اشرت اليها حول مدى استقلالية وتخصص قضاة القضاء الإداري ليست هي الوحيدة او الماخذ على هذا القانون، بل هناك العديد من الملاحظات ولكنها لا تتصل بموضوع البحث مباشرة وانني استغرب وجود مثل هذه الهفوات بالرغم من دراسة وتحضير القانون استمر من تاريخ 17-10-2011 ولغاية 19-10-2014، اي ما يزيد عن ثلاث سنوات وعقدت الكثير من ورشات العمل حول هذا القانون كالورشه التي عقدت في أحد فنادق البحر الميت عام 2012 ودعي اليها خبراء متخصصون في القضاء الإداري من مصر ومع كل اسف خرج هذا القانون مشوها في بعض جوانبه (العجارمة، 2013).

**المطلب الرابع: دور القاضي الإداري في حماية الحقوق الحريات**

إن دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات ينحصر في نظر الدعاوى القضائية التي ترفع إليه وبالتالي يتمكن من حماية الأفراد من تعسف الإدارة، وأهم هذه الدعاوى دعوى الإلغاء، دعوى التعويض، دعوى الاستعجال (وقف التنفيذ).

وقبل البدء في هذا الموضوع لا بد من الإشارة إلى الأمرين التاليين:

**الأول:** أن هذه الدعاوى كل منهما يحتاج إلى مجلدات حتى نلم بكافة الجوانب المتعلقة بها، ولا يخلو أي كتاب في القضاء الإداري منها. لذلك - استكمالا للبحث- سأشير في هذا

الإدارة بالنظر بطلبات التعويض عن الأضرار اللاحقة نتيجة القارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة أ من هذه المادة اذا رفعت إليها تبعا لدعوى الإلغاء."

### ثالثا: دعوى الاستعجال (وقف التنفيذ)

تقضي القواعد العامة بأن القرار الإداري يكون قابلاً للتنفيذ بمجرد استكمال عناصر تكوينه وشروط نفاذه، ولا يوقف تنفيذه إلا بنص خاص، وبذلك تستطيع الإدارة أن تلزم الأفراد بإرادتها المنفردة فيما تتخذه من قرارات إدارية رغم الطعن بها أمام القضاء الإداري، ذلك لأن الإدارة عادة ما تتغيا الصالح العام وتعمل على حفظ الأمن ودوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، فلو كان الطعن بقراراتها أمام القضاء يوقف تنفيذها، لترتب على ذلك إتاحة الفرصة أمام الأفراد للإسراف في رفع دعوى الإلغاء ولأدى ذلك إلى تعطيل مصالح الدولة وهيئاتها المختلفة، وبذلك يصاب الجمهور بعنت إذا ما شلت هذه المرافق أو توقفت عن أداء رسالتها في تقديم خدماتها الجهرية.

إلا إن هناك حالات أخرى يؤدي تنفيذ القرار الإداري حبالها إلى حدوث نتائج لا يحمد عقباها ولا يمكن تداركها عند الحكم بإلغاء القرار ولأجل هذا منح المشرع الأفراد الحق في طلب وقف التنفيذ للقرار الإداري بشروط معينة حتى يكون الوقف بمعرفة القضاء بمثابة ضمانة فعالة ضد إساءة استخدام الإدارة لحقها في تنفيذ قراراتها.

وقد حدد المشرع الأردني في المادة 6 من قانون القضاء الإداري شروط وقف التنفيذ:

1- شرط الاستعجال: اذا كانت نتائج تنفيذ القرار الإداري ينعذر تداركها.

2- شرط الإقتران: أي أن يقترن طلب وقف التنفيذ بدعوى إلغاء وهذا يستفاد من نص المادة 6/ب "...عند تقديم الدعوى او بعد مباشرة النظر فيها..."

3- شرط تقديم الكفالة: أجازت المادة 6/ب من القانون للمحكمة ان تلزم طالب وقف التنفيذ بتقديم كفالة لمصلحة الطرف الأخر او لمصلحة من ترى المحكمة الإدارة أن عطلا أو ضررا قد يلحق به إذا ظهر أن طالب وقف التنفيذ لم يكن محقا في دعواه.

### الفرع الثاني: تطبيقات قضائية إدارية لحماية الحقوق والحريات

للأسباب التي ذكرتها ببدائية هذ المطلب سنورد تاليا بعض التطبيقات القضائية للمحكمة الإدارية العليا المصرية ليتبين لنا أن احكامها حافظت على الحقوق والحريات وخاصة حقوق

المطلب إشارة سريعة إلى هذه الدعاوى وأحيل القارئ للكتب المتخصصة بذلك.

**الثاني:** إن موضوع البحث هو التقاضي الإداري الإداري على درجتين، واذا ما أردنا ان نأتي بتطبيقات قضائية لا بد من أن نذكر أحكام محاكم الدرجة الثانية وهذا لن يتأتى في الأردن لان الأردن أخذ بالتقاضي الإداري على درجتين منذ أمد قصير جدا وتحديدا بتاريخ 2014/10/19 ويترتب على ذلك ان المحكمة الإدارية العليا الأردنية لم يصدر عنها أحكام بعد لذلك سأذكر بعض التطبيقات القضائية للمحكمة الإدارية العليا المصرية.

وعليه سنتناول هذا المطلب في الأفرع الآتية:

**الفرع الأول:** وسائل القضاء الإداري لحماية الحقوق والحريات.

**الفرع الثاني:** تطبيقات قضائية إدارية لحماية الحقوق والحريات.

### الفرع الأول: وسائل القضاء الإداري لحماية الحقوق والحريات

#### أولا: دعوى الإلغاء

ظهرت تعريف عديدة لدعوى الإلغاء وكلها تجمع على أن دعوى الإلغاء دعوة قضائية تهدف إلى إلغاء قرار إداري غير مشروع عن طريق القضاء الإداري.

وأسباب الإلغاء (أوجه الإلغاء) نص عليها المشرع في المادة 7 من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 وهي:

1- عيب عدم الاختصاص.

2- مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة او الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

3- إقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل.

4- إساءة استعمال السلطة.

5- عيب السبب.

#### ثانيا: دعوى التعويض

تعتبر دعوى التعويض من أهم دعاوى القضاء الكامل التي يتمتع بها القاضي الإداري بسلطات كبيرة وتهدف إلى المطالبة بالتعويض عن القرارات والإجراءات المعيبة، وقد كرس هذا الاختصاص للقضاء الإداري تشريعا بموجب المادة (9/ب) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 وأعيد النص على ذلك في المادة (5/ب) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014، وهنا لا بد من الإشارة إلى أن دعوى التعويض لا تقبل إلا تبعا لدعوى إلغاء حسب من ما جاء من المادة السابقة من القانون حيث نصت "ب- تختص المحكمة

أقيمت بشأنه دعوى جنحه، ان هذا ليشكل عذرا يبرر امتناع المدعية عن الكشف عليه لتعذر هذا الكشف حال كون الطبيبة والمواطن كلاهما في حالة ثورة ينأبى معها على المذكورة مزاوله عملها بصورة مجدبة، ولان طبائع الأشياء تستنكر اجبار أحد الفنيين من أصحاب المهن على اداء مهمتهم، طالما انهم كانوا ضحية الاثارة والإعتداء من جانب من يباشرون شئون مهنتهم معهم، ومن ثم فإنه ليس في امتناع المدعية عن الكشف على المواطن المذكور، خروج على مقتضى الواجب الوظيفي، إذ انه لا يسوغ إكراه الموظف على القيام بواجبات وظيفته بأسلوب يتنافى مع مقتضيات الكرامة، وبالتالي فإن هذا الشق من القرار المطعون فيه يكون منتزعا من الواقع بشكل غير سائغ ويتعين من ثم اطراحه..." (حكما في 1970/4/29، ق771، س21، مجموعة السنة الأولى للدوائر الإستئنافية والسنة 24 للدوائر العادية، بند115، ص318).

**رابعا: حرية الموظف باعتناق الأفكار والآراء السياسية والدينية**

قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن اعتناق فكر سياسي معين لا يبرر الفصل حيث تقول "...ولما كانت لم يظهر في الأوراق أن المدعية ارتكبت ايا من المحظورات المبينة في هذه المادة، وكل ما نسب إليها عو اعتناقها لفكر سياسي أدى إلى اعتقالها المدة السابق بيانها، وأن الجهة الإدارية قد اعادتها إلى عملها ذاته بوزارة التربية والتعليم بمجرد الإفراج عنها، وعلى ذلك فان اعتقال المدعية لاعتناقها الأفكار الشيوعية، لا يصح في ذاته أن يكون سببا لفصلها من عملها بغير الطريق التأديبي، طالما أن جهة الإدارة لم تقم الدليل على أن هذا الفكر قد أثر على عملها بما يهدد حسن سير المرفق العام، بل أن مسلكها في اعادة المدعية إلى عملها بعد فصلها، يؤكد انتفاء قيام هذه الشبهة، وبالتالي يكون قرار فصلها قد قام على سبب غير مشروع، مما يتعين معه الحكم ببطالته..." (حكما في 1978/2/11، ق833، س23، مجموعة العليا في 15سنة، ص4140).

**خامسا: الحريات الاقتصادية**

أفتت الجمعية العمومية بأن الصيد لا يعد عملا تجاريا حيث قالت: "... وترتبا على ذلك بأن قيام بعض العاملين بالدولة أو القطاع العام بمزاوله أعمال الصيد بواسطة المراكب المملوكة لهم، لا يعتبر عملا تجاريا حتى ولو قاموا ببيع ناتج صيدهم. ولا تشكل مزاولتهم لتلك الأعمال مخالفة لأحكام المادة 53 من قانون المدنيين في الدولة رقم58 لسنة 1971" (فتوى الجمعية رقم 116 في 1977/2/13، مجموعة السنتين 30 و31، بند 125، ص241).

وحريات الموظف العام الذي غالبا ما يقع عليه تعسف الإدارة ويكون طرفا في الدعوى ولا بد من التتويه بأنه لا فرق بين المواطن والموظف العام لان الموظف العام هو مواطن وله ما لغيره من المواطنين اللهم أن حقوق الموظف مقيدة بمراعات مقتضيات وظيفته.

**أولا: ضرورة مراعات حرمة مسكن الموظف ومكان عمله**

قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بإلغاء حكم المحكمة التأديبية وببراءة الموظف الذي تم تفتيش منزله بطريقة مخالفه للقانون. حيث قالت "... لما كان الثابت من الأوراق، أن مدير القسم العلاجي بمديرية الشئون الصحية بقنا، قد اقتحم مسكن المخالف، وقام بضبط مائة من تذاكر طبية، فإن ذلك يكون قد تم بالمخالفة للقانون، ويكون التفتيش باطلا، ويترتب عليه بطلان الدليل المعتمد من التذاكر الطبية التي تك ضبطها. ولئن كان البطلان يقتصر على الدليل المستمد من التفتيش الباطل، ألا أن التحقيقات والأوراق قد خلت تماما من ثمة دليل آخر، يفيد قيام المخالفة الثانية في حق الطاعن، سيما وأنه لم تجرد عهده ولم يظهر ثمة عجز بها، وإذ ذهب الحكم المطعون فيه غير هذا المذهب، يكون قد خالف القانون، ويتعين لذلك القضاء بالغائه، والحكم ببراءة الطاعن..." (حكما في 1976/5/30، ق1091، س18، مجموعة السنة21، بند86، ص185)

**ثانيا: حرية الملبس**

قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بإلغاء الحكم المطعون به ووقف تنفيذ القرار المتضمن منع استاذ في كلية العلوم بجامعة القاهرة من الدخول إلى الجامعة الا اذا ارتدى الزي المدني وليس روب الكهنوت ووفقه روب الجامعة حيث تقول "... إن قرار مجلس العمداء الصادر بتاريخ 1982/10/4 بحظر دخول الجامعة على من لا يرتدي الزي التقليدي والذي ترتب عليه منع الطاعن من دخول الجامعة بالزي الكهنوتي وبالتالي منعه من مزاوله عمله، يكون قد صدر غير مستند إلى أساس قانوني" (حكما في 1986/3/15، ق2761، س29، مجموعة السنة31، بند186، ص1376).

**ثالثا: عدم جواز إكراه الموظف على القيام بعمله بإسلوب**

**يتنافى مع الكرامة**

بهذا الشأن تقول المحكمة "... وحيث أنه رغم اقرار المدعية برفضها توقيع الكشف الطبي على المواطن... فإن ما ظهر من التحقيق، من أن هذا المواطن كان قد تخلف عن الحضور في دوره، وانه تهجم على المدعية وتعدى عليها اثناء تأدية عملها بالألفاظ النابية، مما دعاها إلى التوقف عن استمرار الكشف عليه وعلى سواه، وتحرير محضر تعدي ضده

## الخاتمة

## النتائج

تطرقت هذه الدراسة في موضوع "التقاضي الإداري على درجتين في الأردن وتأثيره على حقوق وحرية الأفراد" من خلال بحثين، تناولت في المبحث الأول نشأة مبدأ التقاضي على درجتين ومبرراته، والمبحث الثاني تناولت تنظيم القضاء الإداري في الأردن ودوره في الحفاظ على حقوق وحرية الأفراد.

وقد توصل الباحث في المبحث الأول إلى أهمية الأخذ بهذا المبدأ لأنه يقوم بوظيفتين هامتين: الأولى وقائية حيث تجعل القاضي يتاني ويتريث ويبدل المزيد من العناية والجهد قبل ان يصدر لكي لا يكون حكمة عرضة للنقد والرد، والثانية علاجية حيث يتم تصحيح وتصويب اخطاء محكمة الدرجة الأولى لانه قضاة المحكمة الثانية اكثر عددا وأكثر خبرة اي تتلافى الاخطاء المحتملة في قضاء محاكم الدرجة الأولى.

وكذلك بينت الدراسة ان هذا المبدأ مأخوذ به - نظرا لاهميته - في العصور القديمة والحديثة واصبح مستقرا في معظم الانظمة القانونية ومنها النظام القانون الأردني حيث طبق هذا المبدأ في القضاء الإداري الأردني بصور قانون القضاء الإداري رقم 27 سنة 2014.

وفي المبحث الثاني: بينت الدراسة ان المشرع الإداري الأردني لم يستجب لنص المادة "100" من الدستور - قبل التعديل- التي نصت على انشاء محكمة عدل عليا بحيث تم الالتفاف على النص بان جعل الاختصاص بفض المنازعات الإدارية المذكورة على سبيل الحصر في قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952 لمحكمة التمييز بصفتها عدل عليا وهذه مخالفة دستورية واضحة وخاصة المواد (100، 102، 103) من الدستور، بقي هذا الوضع مستمر لعام 1989 حيث تم انشاء محكمة العدل العليا بموجب قانونها المؤقت رقم 11 لسنة 1989، وبعد فترة وجيزة صدر قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 وتلافى بعض النواقص في القانون السابق كالغاء تحصين القرارات الإدارية واصبح القضاء الإداري قضاء الغاء وتعويض ورغم هذه الاضاعات لا نستطيع القول بوجود

ازدواج قضائي كامل بل منقوص لانه ما زال القضاء العادي هو صاحب الولاية في فض المنازعات والاستثناء القضاء الإداري.

وبينت الدراسة كذلك التنظيم الحالي للقرار الإداري حسب ما جاء بقانون القضاء الإداري حيث اصبح القضاء الإداري في الأردن على درجتين ولكن لا يوجد استقلال للقاضي الإداري حيث ما زال تحت مظلة قانون استقلال القضاء والاختصاصات بقيت على سبيل الحصر بمعنى ان الاستقلال استقلالاً هيكلياً وبينت الدراسة انعكاس ذلك على حقوق وحرية الأفراد بحرمانهم من ميزة التخصص كسرعة انجاز قضاياهم والقضاء على بطء المنازعات الإدارية واخيرا بينت الدراسة في هذا المبحث مدى استجابة قانون القضاء الإداري لنص المادة "100" من الدستور التي نصت على انشاء قضاء اداري على درجتين حيث ان القانون لم يحقق الاستقلالية للقضاء الإداري لا من حيث التعيين ولا من حيث التخصص.

## التوصيات

توصي الدراسة بما يلي:

1- تعديل المادة 5/أ من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 بحيث يصبح اختصاص المحكمة الإدارية النظر في جميع المنازعات الإدارية بما في ذلك العقود الإدارية لكي يتحقق الازدواج الإداري وتتلافى عيوب القضاء الموحد كعدم التخصص وتقسيم العمل.

2- اصدار النصوص التشريعية اللازمة لتكوين القضاة الإداريين ويستحسن في هذا المجال الرجوع إلى الانظمة القانونية التي كرسست فكرة تخصص القضاة الإداريين كفرنسا ومصر.

3- انشاء سلك للقضاء الإداري وذلك باصدار تشريع خاص للقاضي الإداري يحدد كل جوانب نظامه القانوني كالتعيين الرقابة والاشراف والانتداب والنقل والتأديب... الخ حتى يتحقق الازدواج القضائي بما يتضمنه من فوائد وتلافى عيوب القضاء الموحد كعدم التخصص وتقسيم العمل.

## المصادر والمراجع

## الكتب والرسائل المتخصصة

- بكار، ح. (2005)، اصول الإجراءات الجنائية، الاسكندرية، منشأة المعارف، ص 1027 و 1029.
- بوصيدة، ف. (2009)، مبدأ التقاضي على درجتين، الجزائر، كلية الحقوق، جامعة 20 اوت 1955- سكيكدة- ملحقة عزابية، ص 6-10.
- حافظ، م. (1987)، القضاء الإداري في الأردن، عمان، منشورات الجامعة الأردنية، ص 37.
- حسين، ن. (1988)، شرح قانون الإجراءات الجنائية، مصر، دون جهة نشر، ص 12.
- ديورانت، و. (1988)، قصة الحضارة، بيروت، دار الجبل، ص 208.
- سعد، أ. القانون القضائي الخاص، ج 1، ص 403.
- شحادة، م. (1988)، نطاق النزاع في الاستئناف، مصر، دون جهة نشر، ص 12.
- الشرقاوي، ع. وحميمي، ع. شرح قانون المرافعات الجديد، ص 134 و 135.
- شطناوي، ع. (2011)، موسوعة القضاء الإداري، ج 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 193.
- صدقي، ع. (1986)، القانون الجنائي عند الفراعنة، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ص 86.
- العجارمة، ن. (2013)، ملاحظات على مشروع قانون القضاء الإداري، مقال منشور على موقع [www.lawjo.net](http://www.lawjo.net)
- العشماوي، م. قواعد المرافعات ج 1، ص 44.
- عمر، ح. (1976)، النظام القضائي المدني، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 92.
- عمر، م. (1976)، النظام القضائي المدني، المبادئ العامة، ط 1، ص 47.
- عمر، ن. (1977)، الطعن بالاستئناف وإجراءاته في المواد المدنية والتجارية، الاسكندرية، منشأة المعارف، ص 86.
- العمروسي، أ. (1989)، اصول المحاكمات الشرعية، ط 5، ص 43، 44.
- القضاة، م. (2004)، اصول المحاكمات المدنية والتنظيم القضائي، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 50.
- كنعان، ن. (2012)، القضاء الإداري الأردني، دار الافاق المشرقة،

ناشرون، ص 73-76، 78-79.

- مخولف، أ. (2013)، الوسيط في شرح التنظيم القضائي الجديد بالمملكة العربية السعودية، الرياض، ص 107-110.
- مصطفى، ع. (1967)، القانون الروماني، القاهرة، دار المعارف، ص 283.
- مكراوي، ب. (2004)، مبدأ التقاضي على درجتين، عمان، المعهد القضائي الأردني، ص 120-130.
- النمر، أ. (1985)، اصول المحاكمات المدنية، الاسكندرية، الدار الجامعية، ص 15.
- الهندي، أ. (1995)، مبدأ التقاضي على درجتين حدوده ومبادئه، مصر، دار النهضة العربية، ص 7-10، 27-30، 9-13.
- والي، ف. (1986)، الوسيط في قانون القضاء المدني، ص 142.

## القوانين والانظمة

- الدستور الأردني.
- قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 17 لسنة 2001.
- قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952.
- قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014.
- قانون محكمة العدل رقم 11 لسنة 1989.
- قانون محكمة العدل رقم 12 لسنة 1992.
- قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1946.
- قانون محاكم الصلح رقم 15 لسنة 1952 مع تعديلاته.
- قانون اصول المحاكمات المدنية رقم 24 لسنة 1988.
- مجلة الاحكام العدلية.
- قانون استقلال القضاء رقم 29 لسنة 2014.

## الدوريات

- مجلة نقابة المحامين.
- المجلة القضائية.
- الجريدة الرسمية.
- مجموعات أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية.

## المواقع الالكترونية

- [www.tribunaldz.com](http://www.tribunaldz.com)
- [www.lawjo.net](http://www.lawjo.net)
- [www.ligifranc.com](http://www.ligifranc.com)
- [www.juricaf.com](http://www.juricaf.com)



## The Two Degrees Administrative Litigation and Its Role in Saving Personal Rights and Freedom

*Ali Yousuf Alalwan \**

### ABSTRACT

There are so many modern legal systems that adopt The two-level administrative litigation in which the cases before the Courts of First Instance to be held before the Courts of second Instance in order to be looked at and have another sentence instead of the past.

There are many benefits achieved upon this principle like playing a protective role because the judge of Courts of First Instance will pay his best efforts to issue his sentence without being verdict, and it also be correctional so that no faults in the Courts of First Instance will be repeated here upon the better experience of the Courts of second Instance judges.

Here we realize that the Litigation on two degrees when practiced in the administrative cases we realize that the administrative is independent from the common law and that there are two degrees of courts but the the Courts of First Instance will have more general administrative cases.

Applying the past words in Jordan, we find that under the issue of article 27 of the administrative law for the 2014, we find that Jordan has partially applied the double litigation principle because the common law courts are the responsible courts here including the administrative cases.

Speaking about the Administrative courts, we find that the administrative law didn't take the judges majors into consideration or having an independent entity for them a situation which represented a major problem for the persons who have cases before the courts of law and want their cases to be settled quickly.

**Keywords:** The Two Degrees Administrative Litigation, Rights, Freedom.

---

\* Faculty of Law, Zarqa Private University, Jordan. Received on 15/12/2014 and Accepted for Publication on 1/2/2015.